

# 稽核用途，增进利益

## ——清华学校董事会纪事

▣ 金富军

1917-1929年，曾存在过的清华学校董事会和清华大学董事会，对校务发展产生过重要影响。

### 成立

董事会成立起因是清华经费支出过多引发财务紧张。1916年，清华学校开始筹备改办大学，兴建大礼堂、图书馆、科学馆、体育馆等重要建筑，学校经费支出较此前增加较多。考察清华学校1912-1918年收支见右下表格。

可以看出，1918年前，虽然每年预算都超出收入甚多，但每年均有结余，且结余总体呈增长趋势；尤其是1916年，结余达56万余元。自1916年开始筹划改办大学，支出增长较快。1917年预算高达231万余元，是上年总支出额3倍有余，几近本年总收入的2倍。在外交部干预下，学校取消部分项目以减少支出，1917年实际支出87万余元，仍较上年多12万余元。

学校支出增加较快造成经费紧张，此时社会上又出现对学校 and 周诒春校长的批评，引起外交部注意。1917年8月27日，外交部决定设立“清华学校基本金委员会”，审查并管理学校经费使用情况，并指定外交部章祖申、周传经、许同莘、吴台、李殿璋、陈海超、吴佩洸、于德浚、赵国材、林则勋等10人为委员。

1917年9月10日，筹备基本金委员会向外交部提交审查报告。为

加强经费管理，委员会提议成立清华学校董事会，以便“随时审查”“斟酌尽善”。董事会“大要以稽核用途，限定经费，务期积存基本金为主旨，而于教务一方面绝不裁抑，以免掣肘”。

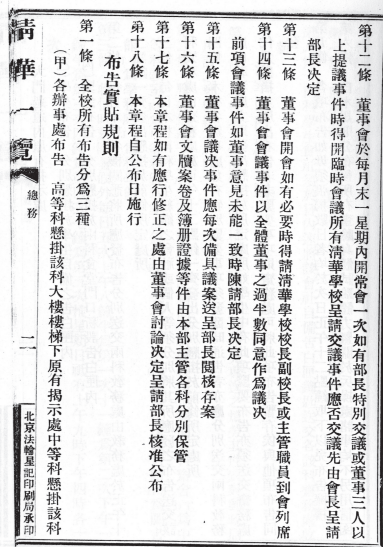
9月13日，外交总长汪大燮签署命令，公布《筹备清华学校基本金章程》，规定设清华学校董事会。董事会成员10人，由外交总长指定，每年改派4人。董事会权限仅在“稽核用途，增进利益，巩固基本为主，”明确表示董事会对学校“教务方面不得干预”，完全贯彻了筹备基本金委员对董事会权限的设定。

9月14日，董事会成立，成员由外交部指定章祖申、周传经、张煜全、许同莘、吴台、李殿璋、陈海超、吴佩洸、林则勋、饶衍馨等10人组成，10名董事有8名为筹备基本金委员会委员。因此，这个时期董事会与清华学校基本金筹备委员会基本重合。

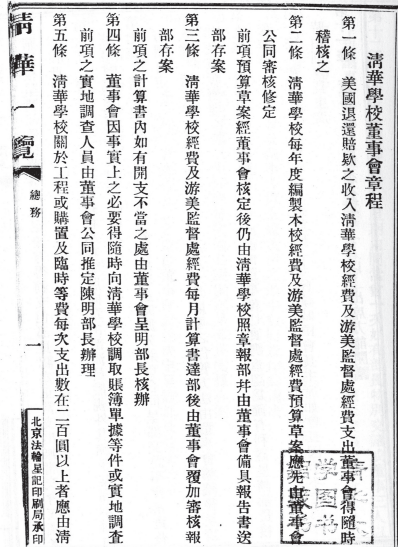
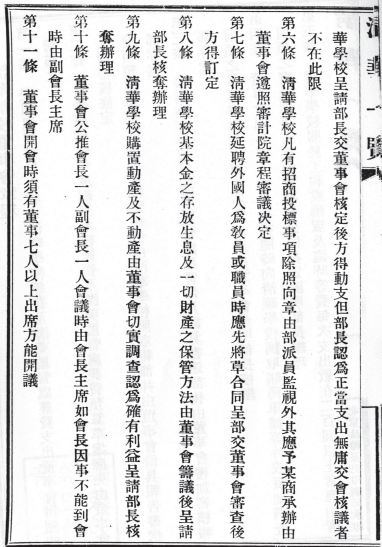
1919年10月25日，外交总长汪大燮签署命令，

年份	总收入	支出预算	总支出	余额
1912	252544.587	249444.000	234948.027	17596.56
1913	410317.062	1331975.000	333058.977	77258.085
1914	427508.756	789238.000	382179.254	45329.502
1915	715929.839	1016197.000	511753.706	204176.133
1916	1310867.808	1470003.000	750070.447	560797.361
1917	1178059.827	2317686.000	870910.055	307149.772
1918	703419.415	1145254.000	654881.945	48537.47

（数据来源：《国立清华大学二十年来收支总表》，清华大学校史研究室编：《清华大学史料选编》（一），北京：清华大学出版社，1991年版，第440页。）



《清华学校董事会章程》



541300

公布《清华学校董事会章程》。该章程共 18 条，对学校经费使用有诸多规定，但对学校行政、教务等无一提及，延续了基本金委员会董事会不干涉校务的设定。由于《筹备清华学校基本金章程》对董事会人数已做规定，因此董事会章程对成员人数及构成没再规定。但规定“清华学校基本金之存放、生息、及一切财产之保管方法，有董事会筹议后呈请部长核夺办理。”清华基金的筹备成为董事会的重要工作。

这样，出现了一个介于外交部与清华学校之间的董事会。

### 事权扩大

1918 年初，周治春辞职。不久，外交部任命张煜全为清华学校校长。张煜全来清华之前任外交部参事秘书，曾任第一届董事会董事。在张煜全校长任内，董事会依据章程，只管学校经费使用，并不干涉其他校务。

1920 年 1 月，张煜全遭学生反对辞职。外交部感到有必要加强学校管理，决意加强董事会。1920

年 1 月 10 日，外交部颁布第 13 号令：“近来体察情形，该校事务日益殷繁，必须将该会重新改组，辅助校长，赞画一切，方足以策进行而规久远。”

改组后的董事会人数由 10 人缩减为 3 人，确定“清华学校董事会以外交部部员二人暨驻京美国使馆馆员一人组织之。”董事会三人为严鹤龄、刁作谦及美国人裴克。

这次修订，最重要一点即章程第二条：“董事会对于清华学校及游美监督处一切事务有协同校长管理之权，遇有清华学校或游美监督处发生各项问题，得由董事会处理。但须将议决情形，呈请外交部长核准，方可施行。”这条规定前后颇为矛盾，当时即有人一针见血地指出这条规定的缺陷：“此条文之语言支节，事理矛盾，实令读者莫名其妙。……由第一段言之，则‘协同’二字，董事会为校长之顾问机关，校长与董事会，立于同等之地位。由第二段言之‘得由董事会处理’是董事会为学校之高级机关，校长为董事会之属僚，董事会有管理学校及监督处之全权也。由最末段言之，则董事会又为总长之下级机关，管理学校之全权，在总长而不在董事会也。”

无疑，此时董事会已由原来“只管款项用途”转变为对学校事务“无所不管”。学校的最高权力集中于董事会，“凡处置学校一切事务之权，俱操之于三个董事之手，而校长几同虚设。”董事会相当于“太上校长”，校长的权力受到极大削弱。董事会与校长之间矛盾冲突不可避免，这是董事会制度的一大问题。

张煜全校长被学生驱赶辞职后，外交部任命罗忠诒任清华学校校长，但为学生所拒。外交部一时派不出合适的校长，只好由董事会主席严鹤龄代理校长。1920年2月16日，严鹤龄来校视事。

严鹤龄代理校长，他的双重身份避免了董事会与校长之间的冲突，“措置裕如，职权上不生冲突，”校务进行较为平静顺利，但严鹤龄志不在清华，半年后即回外交部任职。“及严去位，新校长即发生困难问题。”

董事会另一问题是成员变化频繁，并且成员属兼职，主要工作在校外而非清华。董事会成员最初为严鹤龄、刁作谦、裴克，“严去则为王麟阁，刁去则为黄宗法，黄去则为陈恩厚，陈去复为黄宗法。有在位半年而去者，有在位半月而去者。”因此，清华学生批评“缺位传舍，官衔轮转，其对清华事不但未识内容，恐亦茫无头绪。”对清华“一切事务”、“各项问题”有处置之权的董事会变化如此频繁，势必影响学校校务进行。

第三，董事会组成人员非教育界人士，被认为外行领导。在政局动荡、北京政府内部派系纷争情况下，这种构成对抵制某些人或团体觊觎清华基金未尝无益。

董事会对校政无所不管，及董事会制度存在的种种问题，使“学校行政，颇生阻碍。”1923年3月22日，代理校长曹云祥上书外交部，不无忧虑地指出：“默察既往，远测将来，董事会问题不能解决，则校务一日不能发展，纵有种种计划，亦属

空言无补。”

## 改组

董事会制度的缺陷日益引起师生的不满。1921年10月，清华学生中爆发改组董事会的斗争，当时学生把这一斗争称为“彻底翻腾的清华革命”。当时，校内外对董事会的批评主要集中在两点：1、董事会董事系完全外交人才，缺乏教育家，或教育学者。2、董事会之职权太笼统，与校长职权划分不清。校外对这一制度也有不少批评。

在此起彼伏的改组董事会运动中，清华师生、校友等提出扩大董事会人数，并对董事会成员构成提出各种意见。较多的意见提出董事会成员应增加至九人，并增加教育专家、清华校友等，董事会成员并要定期改选等。

改组董事会的风潮持续多年，1927年9月，外交部修订《清华学校董事会章程》。《章程》第一条即规定“清华学校设董事会议决并管理清华学校事务”，第六条规定了需要董事会议决的事项，包括学校预算、决算、教育与管理方针、科系设置、工程计划、契约签订、各项校规制定等，囊括了除人事权以外学校各项重要管理。因此，与1920年的董事会《章程》相比，董事会权限的表述不同，但实质没变。

这次修订，一个重要变化是董事会成员数目与构成的变化。《章程》规定：董事会由九名成员组成，其中教育专家三人、财政专家三人、清华毕业生一人、外交部员二人，以及美国公使馆代表一人。《章程》特别规定：“教育专门家及财政专门家中得参加美国人共二人”，这样，九人董事会中美国董事三名。董事会成员任期三年，可以连任。董事任满由外交总长改聘，每年改聘总额三分之一。

1928年4月，外交部再次对董事会章程进行修订，对董事会职权表述稍有改变，“清华学校设董



事会议决清华学校事务”，由“议决并管理”改为“议决”，但其“太上校长”的本质并没有变化。这次修订，董事会成员总数仍为九人，但构成有所调整。去除了上年《章程》中财政专家规定，由教育专家五人、清华校友一人、外交部员二人、美国公使馆官员一人组成，且教育专家中须有两名美国人。这样，九人董事会成员中，美国人仍保持三人。关于董事任期，保留了上年的规定，及董事会成员任期三年，可以连任。董事任满由外交总长改聘，每年改聘总额三分之一。

1928、1929年外交部两度修订董事会章程，虽然对清华师生、校友、社会关注的董事会权限未做调整，但对董事会成员人数及组成结构、任期及改聘等进行调整，增加教育专家、清华校友等。显然是对长期以来清华师生、校友吁求的回应。增加董事会成员的同时，美国董事按比例增加至三人，则是为保持美国对清华的影响力。

## 撤销

1928年6月8日，北伐军进入北京。外交部和大学院争相接管，清华陷入部、院矛盾之中。

经过协商，大学院与外交部达成了共同管辖清华的协议：一、将清华按照美国文理科大学办理，并逐步添设研究院；二、由大学院会同外交部，合派董事九人，组成新的董事会，掌管清华大学；三、原“清华学校暨留美学务基金保管委员会”中外交部长、美国公使保留，外交部次长由大学院院长（后为教育部长）接替，仍保持三人规模。上述这些接管措施，基本上承袭了北洋政府的一套办法。不同的只是恢复了最初清华学堂时期由外务部、学部共管的局面。董事会则在此前外交部下管理基金、监管校务之外，成为外交、教育两部之下管理学校的协调机构。

根据1928年9月通过《国立清华大学条例》，

董事会具有四项职权：第一，推举校长候选人；第二，议决清华重要章制、教育方针、预算、派遣及管理留学生之方针与留学经费之支配、通常教育行政以外之契约缔结、其他关于设备或财政上之重要计划；第三，审查学校决算与校长校务报告；第四，向清华基金保管机关提出保管建议，并随时了解基金数目及保管状况。

显然，虽然一部独辖变为两部共管，但董事会仍无异于学校决策机关。外交、教育两部在董事会、基金等问题上龃龉不断，影响了学校的发展。罗家伦抱怨：“清华为教育、外交两部所共管，已有两姑之间难于为妇之苦，今更加以董事会，则一国三公，更有吾谁适从之叹矣。”矛盾的积累，不久便激烈爆发出来，清华师生掀起了以清查基金、改归教育部管辖、废除董事会为主要内容的改辖废董运动。

罗家伦离校期间代理校务的吴之椿指出：董事会制度，不是董事个人问题，而是制度问题。他认为董事会制度有三项缺点：1.有权利而无义务。2.与学校内部隔膜，用来监督学校可以，但干涉学校的一切，则会引发诸多矛盾。3.董事会是外交、教育两部混合产物，彼此牵制，互相扞格对学校校务进行产生许多阻碍。

罗家伦校长在学校发展计划、预算等方面与董事会发生冲突。同时，校内师生继续要求改革。1929年4月6日，清华评议会以董事会两度否决该会关于扩充学校的建议，宣布全体评议员向教授会辞职。4月7日，学生会召开全体大会，要求政府取消董事会及其一切决议案，并将清华直隶教育部，并组织取消清华董事会委员会。4月17日，学生会全体发表请求取消董事会改隶教育部宣言。5月23日，学生会发表宣言，宣布“为直隶教育部、取消董事会、彻查基金而罢课半日。”

教育部对于改辖废董持积极态度。1929年4月

23日，教育部长蒋梦麟接见学生会南下代表。对改辖，蒋梦麟表示：“关于管辖，教部不便主张，顶好请外王自动放弃，或由谭院长出面。教部深怕管理不好，不过也明职责所在，可能范围内一定能够努力。”对于废董，蒋梦麟表示：“关于董事会一层，如专归教部管辖，自可不成问题，否则董事会制度必存在，且有情面关系，一时欲取消董事会为不便。”

外交部则对改辖废董持反对意见。1929年4月25日，外交部长王正廷接见学生会南下代表，“至于董事会则不能取消，有其弊亦有其利，董事可以check校长，以免独断，欧美各国大学均有董事会，故不能取消。”

一方面外交部不愿放手，一方面教育部不愿与外交部正面冲突。为了彻底解决清华大学管辖问题，1929年5月，罗家伦通过个人影响力，取得国民政府高层人士蒋介石、谭延闿、戴季陶、陈果夫、孙科等人支持，在外交、教育两部部长均不出席的5月10日国民政府第28次国务会议上，通过了戴季陶与陈果夫联名提交的议案，将清华划归教育部管辖，彻底解决学校归属问题。

改辖问题解决后，董事会的撤销只是时间问题。1929年6月12日通过的《国立清华大学规程》中，规定“国立清华大学直辖于教育部”，并取消了董事会的条目。

北洋政府曾积极推动高校建立董事会制度。1924年2月23日，教育部公布的《国立大学校条例令》第23条规定：“国立大学校得设董事会，审议学校进行计划及预算、决算暨其他重要事项。”并对董事会组成等进行规定。

大学董事会制度来自西方，对当时大学发展并非全无意义。在军阀混战、教育经费难以保障的情况下，如果实施得当，董事会制度对于保障大学办学自主权、沟通学校与社会、筹集经费等，能起积极作用。这也是蔡元培、交通大学等教育界人士和

大学积极提倡董事会制度的初衷。

董事会介于国家与学校之间，对国家而言，它代替了部分国家教育管理职能和权限；对学校而言，它代替了部分校长的管理职能和权限。因此，董事会、学校主管部门和学校校长三者之间，天然存在矛盾。如果能最大限度调动有利因素，董事会制度对中国大学在一定时期也未尝不能发挥积极作用。

清华董事会成立之初只在管理经费，后来职权过大以至于成为“太上校长”，不但引起学生、教授与校长的反对，亦与国家产生了矛盾。

就当时情形而言，国民党统治进入训政期后，教育行政逐渐纳入国家行政体制之中，政府对教育管理日趋严格。国家不需要通过董事会而直接管理大学，减少管理层次以提高管理效率，1929年7月国民政府颁布的《大学组织法》取消了董事会的规定即为明证。此正为清华大学废董运动成功的背景。易言之，清华大学废董问题之所以快速解决，除了罗家伦个人能力、清华师生吁求外，亦是迎合了国家权力全面渗入高等教育的趋势，这点以往多不为人所注意。

也正因董事会制度的废除有国家权力全面渗入高等教育等特定的社会背景，因此难以完全否定董事会制度并斥之为“失败的制度借鉴”，更不宜以结果否定过程。就清华而言，董事会的设立有其积极意义，尤其是清华基金的设立、管理，对清华以后的发展尤其具有重要意义。

在南北分裂、社会动荡的20世纪20年代，董事会对基金管理采取多种投资手段，大体保持了清华基金的稳定，应该值得肯定。随着董事会权限的扩大，董事会制度的弊端也进一步显现。加之与国家管理龃龉，因而最终被废除。考察民国时期董事会制度的成败得失，对当下中国高等教育的发展，仍富有借鉴意义。❶