

国家出版规划重点项目 郭戈 刘立德 主编

中国近代教育专题史论丛



中国近代教育行政史

熊贤君 著

人民教育出版社 ©

郭 戈 刘立德 主编
中国近代教育专题史论丛



熊贤君 著

ZHONGGUO JINDAI JIAOYU XINGZHENGSHI

中国近代教育行政史

人民教育出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国近代教育行政史/熊贤君著. —北京: 人民教育出版社, 2014. 12

(中国近代教育专题史论丛)

ISBN 978-7-107-24557-2



Ⅱ. ①熊… Ⅲ. ①教育行政—教育史—
Ⅳ. ①G529.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 280434 号

人民教育出版社 出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

保定市中画美凯印刷有限公司印装 全国新华书店经销

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

开本: 890 毫米×1 240 毫米 1/32 印张: 19.5

字数: 495 千字 印数: 0 001~2 000 册

定价: 44.50 元

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

《中国近代教育专题史论丛》

出版前言

本着“服务教育，繁荣学术，积累文化”的宗旨，我社策划编辑出版了一系列中国近代教育史专业的学术著作、大学教材和师生课外读物，如《中国近代教育史》、《中国近现代教育思潮与流派》、《中国近代教育文选》、《中国近代教育史教学参考资料》（3卷）、《中国近代教育论著丛书》（24卷）、《中国名校丛书》（14卷）、《蔡元培年谱长编》（4卷）、《20世纪中国中小学课程标准（教学大纲）丛书》（15卷），等等，极大地充实了全国师范院校教育专业师生的教育读物，既为国外教育学界提供了研究中国近代教育史的系统的文献资料，又对继承祖国教育遗产、弘扬优良传统，发展和繁荣我国教育科学，建立中国特色社会主义教育体系产生了重要影响，多次荣获全国优秀教育图书奖、国家教育部优秀教材奖、国家图书奖等各种奖项。

为了适应 21 世纪社会主义现代化建设的需要，加强新世纪的中国教育史学科教材建设和学术著作的出版，我社策划编辑出版《中国近代教育专题史论丛》，作为教育部课程教材研究所规划重点项目。经国家新闻出版总署批准，该丛书又被列为国家出版规划重点项目。

《中国近代教育专题史论丛》既是学术著作，又可作为高等学校教材和教学参考书使用。其编辑出版的宗旨是：以历史唯物主义为指导，对我国近代教育发展史进行专题的、个案的深入探讨，以促进教育史学科研究和教学水平的提高，为该学科的建设和发展提供丰富的思想源泉，并为当代教育改革与发展提供借鉴；以科学性、前沿性的标准，从中国教育近代化的视角，着重探讨中国近代教育史上社会教育、乡村教育等创建和发展的基础和背景，考察其

发展的历史轨迹与脉络，评析产生重要影响的事件、活动、社团和著作，总结代表人物的思想与贡献，并联系当前实际，从近代教育发展趋势中吸取经验教训，得到有益的启示。

教育界、教育史学界和史学界专家、学者，热情关注本论丛的编辑出版，并提出了宝贵的意见和建议；华中师范大学原校长、博士生导师章开沅教授，北京师范大学博士生导师郭齐家教授，中国教育科学研究院原教育史研究室主任宋思荣研究员，人民教育出版社原副总编吕达编审，浙江大学教育学院原院长、博士生导师田正平教授欣然担任本论丛学术顾问；各卷作者也付出了辛勤的劳动。对此，我们深表谢意。

限于水平，本论丛的编辑出版或有不妥和不足之处，敬请读者不吝指正为感。

人民教育出版社

2013年1月

《中国近代教育专题史论丛》

总 序

章开沅

历史不仅是集体记忆，而且是集体智慧，是人类数千年改造自然并且改造自己的集体记忆、智慧的丰厚积累。所以马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中强调指出：“我们仅仅知道一门唯一的科学，即历史科学。”他们把历史划分为两个方面，即自然史与人类史，两者相互制约。他们还语重心长地说：“我们需要深入研究的是人类史，因为几乎整个意识形态不是曲解人类史，就是完全撇开人类史。”^①我不知道有多少学者，特别是自认为是马克思主义的学者，曾经认真研究过这个简短的注释，但至今我们仍然可以从中学取极为深刻的教训。

教育史是人类史的一个重要组成部分，其重要性就在于它着重研究人类如何改造（优化）自己，包括其理论、理念、方式、方法与实践诸方面。教育史不仅记载了教育如何随着社会的进化而不断发展变化，同时也记载了教育如何促进了社会的进化，特别是具有前瞻性的教育又如何推动了社会的根本变革。但是，我认为教育的发展通常不宜用“日新月异”一语来表述，因为教育毕竟是一种塑造人的慢工细活。教育在任何时代都不能忽略前后传承与相对的稳定，因为教育本身具有人所共知的长期性与持续性的特点。教育必须适应社会的变迁，但是教育的发展又具有自己相对的独立性，有其绵延千年、衔接古今的内在规律。当然，教育决不是孤立的存在，教育的发展与校园以外的各种社会因素紧密相牵连，教育的任

^① 《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社1995年版，第66页。

何重大变革都是一桩繁密细致的系统工程，都需要经过多次的实验与不断修正完善。因此，教育的革新在更多时间经常表现为渐进式的积累以及作为其结果的“水到渠成”。动辄以政治威权和“群众运动”推行的粗暴“教育革命”，不仅难以实现短期速成的预期目标，反而严重伤害了教育本身，特别是挫伤了众多教育工作者的积极性。20世纪初著名的新式教育倡导者张謇经常说：“欲速则不达”，“行百里者半九十”，即深悟其中三昧。

中国近代教育史是中国教育史的一个重要组成部分，这不仅因为它与我们相距最近，而且因为它是中国教育从传统走向近代的重大转折，也可以说是中国教育现代化的初始阶段。筚路蓝缕，以启山林，先驱者的艰难困苦、呕心沥血，为后世所难以想见。中国教育现代化是在一个半殖民地半封建社会的畸形环境里发展的，而且又是在既痛恨列强侵略又必须向西方学习先进教育制度的矛盾心态中奋力前进的。先天不足，后天失调，其发育不良与诸多方面的局限是无可避免的。但是，我们绝不能以虚无主义的眼光来看待这段历史。从科举应试教育到新式各级学堂，这乃是中国教育史上的“千古大变局”，经过几代人的不断奋力拼搏，中国教育毕竟无可逆转地走上了现代化的道路，而且还有一大批各类各级学校办出了较高水平，同时也涌现了不少海内外知名的教育家。他们教育思想的丰富深刻、办学理念的卓越高远以及实践业绩的泽惠后世，至今仍然受到中外学者的高度肯定与尊重。可以说，无论是成功还是失败，他们都给人们留下了一笔极其宝贵的历史遗产。

但令人感到遗憾的是，由于意识形态（加上某些政治因素）的干扰，对于中国近代教育史给以“曲解”和“排除”的消极现象，曾经长期存在。从20世纪50年代的“学习苏联”、“教育革命”，到60、70年代的“学术批判”、“文化大革命”，为中国教育现代化而鞠躬尽瘁的这些伟大先驱及其学术与业绩，统统都被列入“封、资、修”的反动范畴，经过粗暴批判而被抛进“历史的垃圾堆”。

为此而付出的惨重代价，早已为人们所熟知。我只想提一个醒，从20世纪80年代开始的教育革新，其中许多曾经名噪一时的所谓重大举措，如学分制、聘任制、选修课、学位制度乃至讨论式教学等等，很多是中国近代史上那些“旧学校”早已实行多年且初见成效的“老一套”。而且随着时间的推移和现今教育革新的深化，经过长期的反复的冷静反思，终于有越来越多的人认识到，不管科技与经济发展如何日新月异，教育理应适应于社会的变革而进行相应的变革，但对于过往的教育总还有一些应该继承（即令是批判的继承）和发扬（即令是超越前人）。正如有些论者所言，人们首先是缅怀那些博学睿智的大师，随即联想到那些大师栖息弦歌于其间的著名高等学府。起初热侃的似乎是集几所名校之精粹的西南联大，随后往上推移终于深入探讨一大批名校（如北大、清华、燕京、金陵等）办学之何以有成？这不是怀旧，更不是开倒车，而是重新审视教育自身内在的规律，以及体现这些规律的某些相对稳定且应持续继承的办学理念。例如培养目标中必不可少的人格塑造，教学工作中必须发扬学生的主动性与创造性，以及校园理应享有的学术自由与民主空气，等等。中国近代史上的先驱者在这些方面曾经有所执著，有所追求，也曾经取得了程度不等的进展，但囿于当时的环境而未能大有所成。我们应该坦诚自责，现今这些重要方面的改进工作仿佛又是重新开始。而教育的人文关怀，甚至还要有待于现今上层领导的三令五申，才使不少浑浑噩噩、随波逐流者有所醒悟。这乃是中国当代教育的极大悲哀。

由此可见，学点中国教育史，特别是学点中国近代教育史，具有何等重要的意义！正是有鉴于此，人民教育出版社在改革开放以来，为中国近代教育史的教材建设与学术著作的策划编辑出版进行了极大努力，并且有一批水平较高、影响较大的成果问世。这些出版物或则比较系统地整理了近代中国有价值的教育理论文献，或则对富有创造性的教育思想、理论、实践、人物，进行比较系统的研

究和阐述，为在新世纪该学科的进一步发展奠定了坚实的基础。

21 世纪世界格局与中国自身的变化都是前所未有的迅速、巨大而又深刻，人们对教育革新的要求之高与期待之殷也是空前的。为加强新世纪中国教育史学科教材建设和学术著作的出版，人民教育出版社遂策划出版一套《中国近代教育专题史论丛》。根据我们的理解，它既是一套体现中国近代教育史最新研究成果的学术专著，又是一套高等师范院校教育史学科的优质教材，可供教育学、教育史研究人员、师范院校高年级本科生阅读，也可作为广大中小学教师提高教育理论素养与教育史学素养的必备读物。这套丛书不追求大而全，而是从若干专题研究入手，特别是从该学科研究的薄弱环节入手，着重探讨近代中国社会教育、乡村教育等等创建与发展的基础及其背景，考察其历史轨迹与发展脉络，评析其间曾产生重大影响的事件、活动和著作，总结代表人物的思想、实践与贡献，并联系当前实际从近代教育史中吸取经验教训，认真寻求有益的启示。

中国幅员辽阔、历史悠久、人口众多，而且各地区、各民族的经济、文化发展又很不平衡，如果不先做扎扎实实的专题研究与区域研究，就很难写出一部名实相符的高水平的中国近代教育通史。所以，这套丛书的出版是新世纪中国近代教育史学科大发展的重要起点，我们需要继续努力做的事情还很多很多。教育是全社会的共同事业，也是各界人士眼光集注的焦点，我们希望专业的和非专业的广大热爱教育的人士携起手来，为 21 世纪中国教育与教育科学的真正腾飞而共同努力。

（本序作者系著名史学家、教育家、华中师范大学原校长）

1 | 导 言

7 | 第一章 中国传统的教育行政

第一节 古代中央教育行政/9

一、汉魏时期中央的教育行政/9

二、隋唐以后中央的教育行政/10

第二节 古代地方省级教育行政/15

一、宋代以前的地方教育行政/15

二、宋代提举学事司之设/18

三、明清学政的设置/21

第三节 古代地方府州县教育行政/28

一、设乡州之长掌教化/29

二、“设三老以掌教化”/30

三、府州县教授、教谕诸官之设/32

41 | 第二章 近代新型教育行政的草创

第一节 学部的诞生/43

一、新型学校的发荣滋长/43

二、新型官学机构——学部的诞生/50

三、学部的机构和官制/67

四、经费筹措与部员待遇/73

五、教育行政职能的践履/77

第二节 清末省级教育行政/97

一、省学务处设立/97

二、省学务处内部机构与职能/107



三、提学使与学务公所职官素质要求/115

四、新型省级教育行政的履职行动/118

第三节 府州县教育行政/130

一、劝学所的设置/130

二、劝学所的职责权限/136

三、劝学所职员任职资格与选聘/138

第四节 辅助与中介机构：教育会/141

一、各省教育会、总会的成立/141

二、府州县教育会的设立/150

三、各省教育总会联合会的组织/153

四、中央教育会的成立与活动/155

第三章 南京临时政府和北京政府 的教育行政

161

第一节 教育部的成立/163

一、废学部成立教育部/163

二、教育部的机构设置/172

三、教育部的行政职官/178

四、教育部的主要兴革/184

五、北京政府教育行政的纷乱/196

六、首任教育总长的建树/205

第二节 省教育厅和教育司的设置/209

一、摇摆不定的省级教育行政机构/210

二、省级教育行政职官及其职能/216

三、省级视学制度/223

四、省教育行政的兴革/226

第三节 县级教育行政机构/238

一、从劝学所到教育局的变迁/238

二、县视学制度的完善/246

第四节 空前活跃的教育会/248

一、全国性教育会及其活动/249

二、省级教育会的蓬勃发展/259

三、县级教育会的持续发展/268

第五节 教育独立思潮/273

一、教育独立思潮的兴起/273

二、教育当交与教育家办理/275

三、教育行政独立/278

四、教育经费独立的呼声/281

287

第四章 南京国民政府成立至抗战爆发时期的教育行政

第一节 中央教育行政改革/289

一、大学院制的实施与废止/289

二、废止大学院后的教育部/305

三、教育督导制度的恢复/317

四、大学院和教育部的兴废举措/320

第二节 大学区与省级教育行政/345

一、大学区制的发轫/345

二、教育厅的恢复/358

三、省教育行政的开拓/370

第三节 县教育行政机构的辗转/378

一、大学院制下的县教育局/378



3

CONTENTS



二、恢复教育厅后的县级教育行政机构/381

三、县级教育人事行政/387

四、县市督学的继续设置/392

第四节 教育社团组织及其活动/397

一、全国性教育社团组织/398

二、省级教育社团组织/404

三、县市教育社团组织/407

第五章 抗日战争和解放战争时期 的教育行政

411

第一节 教育部西迁重庆/413

一、教育形势的严重变化/413

二、教育部组织机构调整/416

第二节 战时省级教育行政/445

一、江苏省教育行政的调整/445

二、四川省教育厅的扩张/449

三、湖北省教育行政的探索/453

四、重庆市教育行政的鼎盛/458

五、湖南省教育行政的拓展/463

六、广西省教育督导的精致化/467

第三节 裁局改科与教育局复归/471

一、县市教育行政机构的更易/471

二、县市教育人事编制与职权/478

三、县市教育视导/481

第四节 教育咨询与辅助团体/489

一、抗战教育研究会和全国战时教育协会/489

二、战时儿童保育会/491

三、生活教育社/493

四、国民教育研究会/496

499 第六章 革命根据地的教育行政

第一节 苏区的教育行政/501

一、中央的教育行政/501

二、地方的教育行政/508

第二节 抗日根据地和解放区的教育行政/517

一、中央的教育行政/518

二、地方的教育行政/522

535 附录 日伪政权教育行政的演变

第一节 伪满洲国的教育行政/537

一、伪满洲国中央教育行政/537

二、伪满洲国地方教育行政/549

第二节 伪华北政权的教育行政/560

一、从“教育部”到“教育总署”/560

二、伪华北政务委员会的地方省市教育行政/565

三、伪华北政务委员会的地方道县教育行政/572

第三节 汪伪国民政府的教育行政/577

一、汪伪国民政府的中央教育行政/577

二、汪伪国民政府的地方省市教育行政/584

三、汪伪国民政府的地方县级教育行政/590

四、汪伪国民政府的教育辅助机构/594

599 主要参考文献

608 后 记



5

CONTENTS

导 言

教育行政是国家各级政府对教育事业的领导和管理。中国教育行政史是研究国家各级教育行政组织及其职能行使的历史。中国近代教育行政史是研究近代国家各级教育行政组织及其职能行使的历史。

一

中国近代教育行政组织诞生于清朝风雨飘摇内忧外患之际，中华民族有史以来濒临最严重的亡国灭种之危。

传统中国的教育行政系统是礼部之下设置国子监，由国子监主管中央数所国学；地方行省设置学政分管全省各府、州、县教育，而府、州、县设置教授、教谕诸职管理一地教育事业并亲行执掌教鞭。自唐代以降，从中央到地方的教育行政组织的职能主要是掌理科举考试。《明史·选举志》开宗明义：“科举必由学校。”但在实施过程中却反客为主，演变成“学校必依科举”，科举成为学校教育工作的指挥棒。所谓教育行政，几乎就可以说将科举考试当作学校教育工作的全部。而科举考试的内容与方式方法则抱着四书五经僵尸不放，以八股文章定取舍，学校不能培养经世致用的人才，科举考试抡才大典不能录取雄才大略匡时救世之士。这种危机到1840年爆发的鸦片战争后便暴露无遗。

1840年，西方的坚船利炮打开了久闭的国门，中国面临前所未有的危机。可是，学校依旧我行我素，两耳不闻窗外事，目不斜

视，耳不妄听，专心传授“诗云子曰”；武科举考试照样以“弓、刀、步、石”、“举巨石以投人”录用所谓“经韬武略”人才——将中华民族一步步推到万劫不复的深渊。终于有一部分有胆有识之士起而肩起救亡图存历史重任。他们兴办新型学校，向东西洋派出留学生，进行教育行政体制改革。

19 世纪末 20 世纪初的中国，教育改革风兴水起，新型学校如同雨后春笋，形成席卷全国的兴学大潮。遍及天涯海角的各级各类新型学校，不再是传统的教育行政管理系统能够掌控得了的，新型教育、新型学校呼唤新型教育行政组织机构。终于，近代新型教育行政管理机构——学部，于光绪三十一年（1905 年）宣告成立，结束了两千余年的传统教育行政体制。

风雨如晦，鸡鸣不已。中国近代第一个新型教育行政机构——学部在凄风苦雨、腥风血雨中诞生。学部成立时不同寻常的历史背景，赋予了学部特殊的历史使命，要求学部引领中国人民救亡图存，培养救国救民堪担大任的人才。清廷寿终正寝后，学部随之成为历史名词，代之而起的中华民国教育部，虽然名称不同，教育行政职能有所更易，职官有很大变化，但是其历史使命并没有发生任何变化，肩负的救亡图存重担并没有丝毫减轻，反而因为日本帝国主义的大举进攻而更形沉重，承担着亘古未有的救亡图存抗战建国的历史使命。

一言以蔽之，一部近代中国教育行政史，就是一部近代中国人民救亡图存史，就是一部教育救国理想的践履史，就是一部在救亡图存背景下教育行政组织及其职能改革、转型、振衰起微发奋图强的历史。

二

“教育行政”一词，人们的看法小有分歧。有的认为“教育行

政”是关于教育政务在中央及地方专司其事的机关，有人认为“教育行政”是指各级教育领导官厅、各级学校及社会教育机关研究、讨论、计划、指导及处理关于教育政务的一切活动，还有人以为“教育行政”就是国家专设关于教育事业之计划、组织、实施、监督、指导的行政组织。这些观点都从一定的角度揭示了“教育行政”的内涵。综合人们对“教育行政”的认识，“教育行政”即国家各级政府从事贯彻教育宗旨、方针，推行教育政策及法令，拟定各级各类学校及行政机构自身的规章制度，编制教育计划，审核教育经费，任用教育管理官员及各级各类学校教师，视察、指导、考核所属机关、学校的官员及教师，实现教育事业的组织、计划、决策、指导和协调等职能活动。

根据对“教育行政”的理解，本书先后论述了清末教育行政、中华民国教育行政和中国共产党建立的革命根据地教育行政。在附录中论述了日伪政权的教育行政。这里主要指伪满洲国教育行政和汪伪政权的教育行政，而汪伪政权的教育行政又包括日伪华北政权的教育行政。日本入侵占据台湾时期，日伪台湾教育行政与伪满洲、伪华北和汪伪政权的教育行政有相似性，故本书不再赘述。

本书之每一部分，所论述的内容大致分为五大板块，即中央教育行政、省级教育行政、市县教育行政、教育行政首脑任内的建树，以及上述三级教育行政职能的践履。由于篇幅有限，省级教育行政和市县教育行政因为涉及面过广，相关政务过多，不得不从简、从略。如省级教育行政职能践履，只能从简，或者从全国二十余省中抽取少量样本作简要铺陈，而市县教育行政职能践履，则完全忍痛割爱。

在清末教育行政、中华民国前期和后期教育行政诸部分中，专门辟有一章记述该时期出任过教育行政首脑（主要是中央教育行政首脑）在任期内的主要建树。开辟这一板块的意旨，是为了扬善惩恶。在教育行政首脑（教育总长、教育部长、教育厅长等）任期