



普通高等教育“十三五”规划教材

中外教育管理史

ZHONGWAI JIAOYU GUANLISHI

马早明
编著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

子曰，学而时习之，不亦悦乎？
有朋自远方来，不亦乐乎？
不知而不愠，不亦君子乎？





普通高等教育“十三五”规划教材

中外教育管理史

ZHONGWAI JIAOYU GUANLISHI

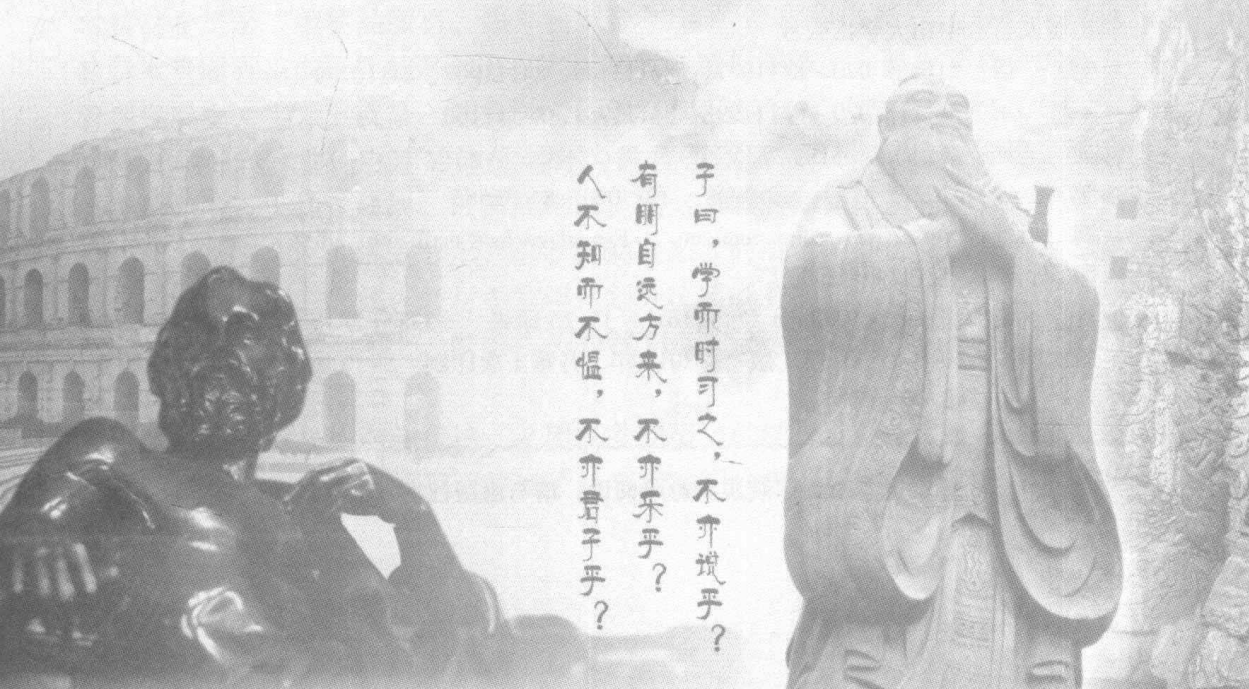
马早明 编著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

子曰，学而时习之，不亦说乎？
有朋自远方来，不亦乐乎？
人不知而不愠，不亦君子乎？



版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中外教育管理史/马早明编著. —广州: 中山大学出版社, 2019. 1
ISBN 978 - 7 - 306 - 06423 - 3

I. ①中… II. ①马… III. ①教育管理学—教育史—世界 IV. ①G519

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 193650 号

出 版 人: 王天琪

策划编辑: 金继伟

责任编辑: 周 玢

封面设计: 曾 斌

责任校对: 王 璞

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84110771, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275

传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 湛江日报社印刷厂

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 17.75 印张 338 千字

版次印次: 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

前言

“相逢一见太匆匆，校内繁花几度红”，坚持给本科生开设“中外教育管理史”的课程已经有几个春秋，当学生一届届地轮换之后，我手中的讲义也已有厚厚一叠，其中大多是关于课程的一些教学素材，也有教学思考与随笔等。教学中，我发现“中外教育管理史”身处教育学、管理学、历史学等专业的边缘地带，学科交叉性使其地位尴尬。在教学领域，“中外教育管理史”课程教材的编写工作常被提及，但又经常被忽略，教材的匮乏使得从事该门本科生教学的教师不得不花费大量的时间在教材本身，这不仅徒增了教师教学工作量，而且使该门课程的教学质量参差不齐，影响人才培养规格。比较教育学的学科包容性使得从事比较教育研究领域的教师更容易突破门第局限，运用比较教育独有的研究视角和研究范式整合“中外教育管理史”的跨学科属性，于是我初步有了结合教学经历编写一本《中外教育管理史》的想法。但好事多磨，近些年学术事务缠身，加上所里和学院的一些行政事务，竟然消耗了我的大部分时间，书稿的撰写工作几度中断，按照预定计划完稿近乎成了“奢想”。好在自2018年年初以来，开始有了比较整块的时间，于是又重拾中断的教材编写工作，一鼓作气地全力推进，也算是完成了一项夙愿。

由于读者范围的不同，教材不同于学术专著，前者主要是对学科范畴基本概念与知识体系的传授，后者则是对某一学术专题进行深入研究探讨。为此，本教材立足于“编精品教材、惠本科教学”这个使命和出发点，力图在保证教材本身固有基本属性的基础上，实现某些创新与突破。一部纷繁复杂的教育管理发展史，实际上就是一部关于人的教育实践和教育思想的发展史，于是，我将《中外教育管理史》的体例划分为教育行政管理、学校教育管理、教育管理思想这三大知识模块，以系统化地呈现该领域的知识体系和知识脉络。而在年代的选择和时间的划分上，由于长期以来人们对于中外历史的划分早已达成了一定的共识，因此，教材中的年代划分按照既有的公认标准进行划分。以学科知识体系为“纬线”，以中外历史线索为“经线”，《中外教育管理史》就这样“编制”成型。

本教材得以最终顺利付梓，是团队共同努力的结果。最近几年我所教授的本科班的学生为本教材的编写提供了最直接的写作思路，与他们的教学互动成

为我教材写作的灵感来源，有些学生的课堂反馈和课后作业直接被吸收到教材之中，增强了教材的教学针对性。我所指导的华南师范大学教育科学学院的几位硕士研究生，如胡雅婷、俞凌云、张月琦、邓慧琴等，为教材的文献校对等做了大量细致的工作，保障了书稿的推进速度。同时，需要说明的是，华南农业大学公共管理学院的张运红博士参与了本书中外教育管理思想史部分的撰写，并参与了本书的修改工作。这里要特别感谢的是中山大学出版社的金继伟编辑，我们在前几年学术专著出版中相识，金编辑谦逊的态度、严谨的精神给我留下了极为深刻的印象，之后我们一直保持联系。听说我要出版这本教材，金编辑给予了最为有力的支持，并为此事忙前奔后，成为推动本书面世的最直接动力。

本教材的出版，并非是为一段教学之旅画上一个句号，而是预示了另一个全新的开始。我们在教材编写中本着客观、严谨、求真的治学态度，用心撰写每一段教育管理的史料。但是囿于自身知识局限和视野范围，难免挂一漏万，出现谬误也在所难免，对此，恳请专家学者批评指正。书中史料引用，尽力做到一一注明，但肯定会存在疏漏，我们将在后续版本中不断予以修订完善，力图呈现教材精品以向默默耕耘在教学一线的广大教师致敬。

华南师范大学教育科学学院
马早明于 2018 年 12 月

目 录

上编 中国教育管理史

第一章 中国古代的教育管理	(3)
第一节 中国古代教育行政管理体制	(3)
一、先秦时期的教育管理体制	(4)
二、秦汉时期的教育管理体制	(7)
三、魏晋南北朝时期的教育管理体制	(10)
四、隋唐时期的教育管理体制	(12)
五、宋朝的教育管理体制	(16)
六、辽金元时期的教育管理体制	(20)
七、明清时期（鸦片战争前）的教育管理体制	(21)
第二节 中国古代学校管理	(24)
一、先秦时期的学校管理	(25)
二、秦汉时期的学校管理	(28)
三、魏晋南北朝时期的学校管理	(30)
四、隋唐时期的学校管理	(31)
五、宋朝的学校管理	(34)
六、辽金元时期的学校管理	(38)
七、明清时期（鸦片战争前）的学校管理	(41)
第三节 中国古代教育管理思想	(47)
一、以孔孟、董仲舒和朱熹为代表的儒家教育管理思想	(47)
二、以商鞅、韩非为代表的法家教育管理思想	(55)
三、以庄周为代表的道家教育管理思想	(58)

第二章 中国近代的教育管理 (60)

第一节 中国近代的教育行政管理体制 (60)

一、晚清时期的教育管理体制 (61)

二、民国初年的教育行政体制 (66)

三、北洋军阀政府统治时期的教育行政体制 (71)

四、国民政府统治时期国统区的教育行政体制 (76)

五、革命根据地和解放区的教育行政体制 (80)

第二节 中国近代的学校管理制度 (88)

一、晚清时期的学校管理 (89)

二、民国初年的学校管理 (93)

三、北洋军阀政府统治时期的学校管理 (96)

四、国民政府统治时期国统区的学校管理 (99)

五、革命根据地和解放区的学校管理 (106)

六、全国解放战争时期解放区的学校管理 (110)

第三节 中国近代的教育管理思想 (113)

一、晚清张之洞的教育管理思想 (113)

二、民国初期蔡元培的教育管理思想 (114)

三、黄炎培、晏阳初、陶行知等的平民教育管理思想 (118)

下编 外国教育管理史

第三章 古代希腊、罗马时期的教育管理 (125)

第一节 古代希腊、罗马时期的教育行政管理 (125)

一、古代希腊的教育行政管理 (126)

二、古代罗马的教育行政管理 (130)

第二节 古代希腊、罗马时期的学校管理 (132)

一、古代希腊的学校管理 (132)

二、古代罗马的学校管理 (133)

第三节 古代希腊、罗马时期的教育管理思想	(134)
一、苏格拉底的教育管理思想	(134)
二、柏拉图的教育管理思想	(136)
三、亚里士多德的教育管理思想	(138)
四、昆体良的教育管理思想	(141)
第四章 西欧中世纪和文艺复兴时期的教育管理	(143)
第一节 西欧中世纪和文艺复兴时期的教育行政管理	(144)
一、西欧中世纪的教育行政管理	(144)
二、文艺复兴时期的教育行政管理	(149)
三、宗教改革运动中的教育管理	(150)
第二节 西欧中世纪和文艺复兴时期的学校管理	(151)
一、西欧中世纪的学校管理	(152)
二、文艺复兴时期的学校管理	(154)
第三节 西欧中世纪和文艺复兴时期的教育管理思想	(156)
一、奥古斯丁的教育管理思想	(157)
二、夸美纽斯的教育管理思想	(158)
第五章 近现代外国的教育管理	(162)
第一节 近现代外国的教育行政管理体制	(162)
一、近现代英国的教育行政管理	(163)
二、近现代法国的教育行政管理	(166)
三、近现代德国的教育行政管理	(170)
四、近现代俄国(含苏联)的教育行政管理	(173)
五、近现代美国的教育行政管理	(177)
六、近现代日本的教育行政管理	(180)
第二节 近现代外国的学校管理制度	(185)
一、近现代英国的学校管理	(186)
二、近现代法国的学校管理	(193)
三、近现代德国的学校管理	(201)

四、近现代俄国（含苏联）的学校管理	(208)
五、近现代美国的学校管理	(213)
六、近现代日本的学校管理	(222)
第三节 近现代外国的教育管理思想	(227)
一、近现代英国的教育管理思想	(228)
二、近现代法国的教育管理思想	(231)
三、近现代德国的教育管理思想	(233)
四、近现代俄国（含苏联）的教育管理思想	(238)
五、近代美国的教育管理思想	(245)
六、近现代日本的教育管理思想	(253)
参考文献	(259)
附件	(261)

上编 中国教育管理史

第一章 中国古代的教育管理

导言

本章主要以朝代为主线，呈现了从学校教育尚处于萌芽状态的奴隶社会各朝，至学校教育已逐渐成熟的封建社会各朝的教育管理史发展图景。在学习时，要重点掌握各朝代教育管理制度的演变过程以及异同点。为更深入理解，也需了解统治者进行教育管理改革发展的缘由、背景，以及有代表性教育家的管理思想。本章主要讲述了中国古代的学校管理制度是如何通过不断地积累和发展，由松散走向严格，由简单走向完备的过程。

在中国古代，教育由偶然性的活动变为社会系统化的安排之后，统治者开始运用手中的国家权力影响教育活动，由此形成了中国古代教育管理体制的雏形。由于国家权力的介入和推动，学校教育兴起并走向繁荣，而随着学校体系的日益成熟与完善，对学校的管理需求与日俱增，因而促进了中国古代学校管理制度的产生和发展。与此同时，中国古代物质文明的兴盛为理论思想的发展提供了充足的物质基础，产生了一大批灿若群星的教育家、思想家，他们就教育管理思想展开争鸣并著书立说、传播教育思想，泽被后世。

第一节 中国古代教育行政管理体制

中国古代的教育行政管理体制反映了统治者的意志，并为其利益服务。先秦时期，统治者集行政管理与教育管理于一身，所谓“学在官府”便是这种教育管理体制的产物，教育管理权被绝对垄断。至春秋战国时期，中国由奴隶制向封建制过渡，思想上出现了空前繁荣的现象，百家争鸣，群雄并起，“学在官府”的局面被打破，学术下移，私学兴起，如何管理新出现的教育形式就成为封建统治者思考的新课题。对此，秦朝统治者推行“以法为教、以吏为师”的教育方针。其后，汉朝推崇以儒家学术统制天下，兴太学、重教育，通过培养人才和选拔人才来推动民众的教化，从而开启了以培养和选拔人才为主轴的教育机制模式。

一、先秦时期的教育管理体制

教育是人类所特有的社会现象，它随着人类社会的产生而产生，亦随着其发展而发展。中国是世界上教育产生和发展最早的国家之一。在原始社会时期，教育只是依附于社会生产和生活的活动之中，因此，也就没有一般意义上所说的教育管理。随着社会生产的发展和私有财产的形成，出现了阶级分化，原始社会开始解体，逐渐向奴隶社会过渡，又加之文字的产生，因而出现了脑力劳动和体力劳动的分工。奴隶主贵族垄断了政权，为满足培养其子弟成为统治人才的需要而设置教育机构，学校由此产生，教育也从此开始逐渐独立于社会其他活动之外，成为独立的专门事业。教育管理制度也随之走向专门化和制度化。也就是说，夏、商、周是中国专门教育开创的时期，也是中国教育管理的开创时期。我们这里所讲的先秦教育管理也是从夏、商、西周开始。

（一）夏、商、西周时期的教育行政管理

1. 学校的产生与发展

原始社会末期，中国就出现了学校的萌芽。“五帝”时期是指早于尧、舜的黄帝时代，“五帝”时期的“成均”之学，已经具有一定的专门化倾向，可视为中国古代学校的萌芽。而虞舜时有“庠”，《礼记·明堂位》记载道：“米廩，有虞氏之庠也。”^①庠原为氏族敬老、养老之所。老人在庠，负责看护孩子，因此，庠逐渐演变为兼具养老职能的教育场所。夏朝已进入奴隶社会，应国家需要，比较正规的与生产劳动分离的学校得以成立，这也就是中国最早的学校。

由于夏朝前后开始产生了专门的教育场所，创立了奴隶制学校，因此，夏朝是中国奴隶制文明时代的开端。《礼记·王制》记载：“夏后氏养国老于东序，养庶老于西序。”有关注释说：“东序，大学，在国中王宫之东；西序，小学，在西郊。”序，原是射箭比武的场所，夏朝在“国”设“序”为大、小学，可见夏朝的教育以军事教育为重。^②“校”是夏朝创立的另一类学校，一般设在“乡”里，承担着对乡民进行道德教化的任务。

到商朝，学校教育进一步发展，也逐步迈向正规。教育的各种管理制度也相应地建立。当然就整体而言，这一时期的教育管理制度仍处于萌芽阶段。商

^① 《礼记·王制》。

^② 参见《礼记·王制》。

朝的学校设置除继承已有的“庠”“序”外，又创设了“瞽宗”和“学”。“瞽宗”即为祭祀鬼神、行宗教之礼的场所，也是进行礼乐教育的学校。“学”是进行一般文化教育和道德教育的场所。商代的“学”有大学和小学之分。

西周是我国奴隶制社会的巅峰时期，学校也集前两代之大成，形成了比较完善的学校系统。西周的学校包括国学、乡学两类，国学又分大学、小学两级。^①天子设立的大学，以辟雍为中心，分设东序、成均、瞽宗和上庠，规模完备。诸侯设立的大学称为“泮宫”。乡学则根据地方行政区域大小，分别设置校、序、庠、塾。^②

2. “学在官府”的教育管理体制

“学在官府”是夏、商、西周时期教育管理体制的共同特点。奴隶主贵族建立国家机构，设官分职，从事管理。为了管理的需要，制定法纪规章，有文字记录，汇集成专书，由为官者来掌握，这种现象被称为“学术官守”，并由此而造成“学在官府”，民间私家无学术。西周时期虽然社会分工有很大进展，但是教师仍未成为单独的社会职业，由政府职官来兼任，国学由大司乐主持，而各级乡学则归大司徒主管，因此形成“官师合一”的局面。

另外，由于社会经济发展水平有限，没有条件提供大型公共建筑供各种专门活动之用，只能让一所公共建筑发挥多种用途。因此，西周的学校不仅是教学的场所，也是各种社会活动的场所。国学的辟雍，也是朝政、祭祀和献俘的场所。泮宫则是诸侯举行国事活动的地方。乡学的庠、序、校既是地方教育活动的场所，也是乡官议政、乡饮酒礼、养老尊贤的场所。这表明西周的教育机构与行政机关不分，即“政教合一”。这是官府办学条件下的必然结果，也反映出当时的教育与政治是紧密联系在一起的。

“学在官府”的教育管理体制是我国奴隶制社会的产物。由于奴隶主阶级垄断着社会物质生产资料和精神生产资料，文化教育自然为其垄断。当时，只有奴隶主贵族子弟才有受教育的权利，而世卿世禄制度又使这种垄断得到世袭，使官师代代相传。因此，学术一直为官学所垄断，民间不可能有学术。再者，由于当时生产力水平低下，无力供养，也不需要为官者以外的精神生产者，这是“学在官府”最为根本的原因。

（二）春秋战国时期的教育管理体制变革

自公元前 770 年周平王东迁至公元前 221 年秦统一六国，这期间的历史被

① 参见刘德华《中国教育管理史》，河南教育出版社 1990 年版，第 11 页。

② 参见刘德华《中国教育管理史》，河南教育出版社 1990 年版，第 11 页。

称为春秋战国时期。春秋战国时期是一个大变革的时代，也是文化、学术、教育、思想空前活跃的时代。随着社会政治经济形势的变革和科学文化的发展，原来“学术官守”“学在官府”的政教一体、官师合一的体制，失去了经济基础的支持和政治权力的保证，不断走向衰败。《左传·昭公十七》记载道：“天子失官，学在四夷。”“竹帛”下于“庶人”，体力劳动与脑力劳动进一步分工，民间社会底层的知识分子、“士”阶层相继出现。^①随着西周官学的不断衰落，私家讲学传学之风悄然兴起，“百家之学”蜂起，儒、墨、道、法诸子竞逐于世，“百家争鸣”的子学思潮日益勃兴，形成我国历史上第一次文化学术教育思想发展的高潮。私学的产生意味着教育从政治权力的垄断中分离出来，使学校教育真正成了专门的事业。

孔子是大办私学的一个典型代表，他举办的私学规模最大、成就最高、贡献最巨、影响最为深远。^②孔子开创私学以讲学，建立儒家学派，为中国教育史开辟了新纪元，奠定了中国以儒家思想为主体的教育思想体系的基础。除此之外，儒、墨、道、法、农、阴阳、纵横等各家学者，都积极创办私学。

私学得以产生和发展的原因是多方面的。然而究其根本原因，主要是生产力的发展。由于生产力的发展，社会政治、经济制度发生了深刻的变革，随着社会的变革，文化教育不再是奴隶主贵族的特权，“学在官府”的局面被打破，原来的“官师”和受过“六艺”教育的贵族子弟等“文化人”流落民间，形成一个新的社会阶层，即士阶层。他们掌握一定的知识和技能，其中一部分适应社会的需求，招收弟子，进行授学，成为私学的教师。同时，官府的“书”和“器”也流落到民间，为私学提供了所需的教材和教具。在社会激烈的变革中，诸侯们逐渐认识到人才的意义，为了称霸争雄，他们冲破旧制，争相用士养士，于是，社会上人人争相改行从学，使私学有了广泛的生源，极大地促进了私学的发展。因此，社会变革对人才的需要是私学产生发展的内驱力。社会对教育作用的充分估价是私学发展的思想基础，人类认识水平、自我意识的提高，使人们认识到教育在人的发展过程、治国安邦的过程中，具有重要意义。

私学代替官学是中国教育发展史上的一次重大变革，它依靠自由办学、自由就学、自由讲学、自由竞争等四大自由来发展教育事业，满足了当时社会对人才的需求。私学冲破了西周以来“学在官府”、学校教育为官府所垄断的桎梏，打破了“政教合一”的枷锁，有利于社会底层的人享受到文化教育的权

① 参见《左传·昭公十七》。

② 参见黄仁贤《中国教育管理史》，福建人民出版社2003年版，第21页。

利。另外，私学作为专门的教育机构，专职于培养人才。因此，学校教育从此发生了质的变化，实现了学校教育的独立化。私学的兴起和发展还推动了学术下移，促进了百家争鸣，^①加速了当时的社会变革。

二、秦汉时期的教育管理体制

公元前 221 年，秦统一六国，建立起了中国历史上第一个统一的中央集权的专制国家。秦废分封，立郡县，从中央到地方建立了一整套专制的官僚统治机构，并继续以法治思想作为政治的指导思想。为了铲除六国残余贵族兴家复国的思想基础，秦对六国历史和儒家学说采取禁止传授的政策，在文化教育上实施严格的巩固统一的措施，以致发生“焚书坑儒”的悲剧。

公元前 206 年，西汉王朝代秦而起。西汉初，为缓解秦末酷政和战火给社会带来的紧张心理，统治者在政治上奉行黄老之学的“无为而治”思想，实行休养生息的政策。在文化教育方面，政府解除了对各种学派的钳制，包括儒家学说在内的各家学说重新得到了自由发展的机会。公元前 140 年，汉武帝为加强中央集权，统一统治集团的意志和思想，采纳董仲舒的“罢黜百家、独尊儒术”的建议，使以“君权神授”和“三纲”为中心的儒学获得独尊，成为之后中国封建社会文化教育的指导思想。

（一）秦朝“以法为教”“以吏为师”的文教政策

秦是中国历史上第一个统一的中央集权的封建国家。秦朝的教育政策遵循着一个中心原则，即维护国家的统一和君主集权的封建统治制度，以法治思想指导教育实践，按照法家路线来构建国家教育。

1. “书同文”“行同伦”

秦统一六国以前，各国文字很不统一。汉朝许慎有言：“言语异声，文字异形。”这种文字混乱的局面不利于统一政令的推行，而且阻碍了各地区间的沟通与交流。因此，秦兼并六国之后，为统一法度、推广教化，遂采取“书同文”的政策，以小篆作为统一的文字标准，编成字书颁发全国。

政治集权离不开思想的统一和社会伦理与行为习俗的规范，然而，战国时期所形成的千差万别的社会习俗和行为规范却妨碍着秦朝统一大业的巩固。因此，在“书同文”的同时，秦始皇又推行“行同伦”政策。为“端平法度”“匡飭异俗”“黔首改化”，秦始皇曾五次出巡，目的不仅在于向人民显示威

^① 参见黄仁贤《中国教育管理史》，福建人民出版社 2003 年版，第 22 页。

仪、标榜功绩，更为了规范民众、统一思想。

“书同文”“行同伦”的文教政策虽然是秦统治者巩固和加强中央集权专制制度的举措，却在客观上促进了民族文化的广泛传播和各民族的大融合。

2. 设“三老掌教化”

为配合推行“以法为教”的基本策略，秦在每乡均设置掌管乡民法制教育、耕战教育和尊卑教育的“三老”。^①通过“三老”这种地方基层组织的乡官，直接对一般民众进行广泛的思想教化。这项政策有利于强化地方基层组织的管理，形成从中央到地方的思想教化系统，巩固国家统一。

3. 严禁私学、焚书坑儒

这是为统一政治舆论和学术文化，禁止儒生“以古非今”的文教政策。秦统一六国之后，建立了封建君主专制制度，战国时期“百家争鸣”的局面不利于封建王朝的统治，因此，秦始皇三十四年（公元前213），丞相李斯提出了“颁挟书令”“禁私学”和“以吏为师”等措施。^②秦始皇采纳了李斯的建议，下令焚书，并禁止私学。这不仅是文化专制的反映，也是愚民政策的反映。在“焚书”的第二年，又爆发了更为残暴的“坑儒”事件。公元前212年，秦始皇下令活埋诸生460余人，其中包括一大批儒家知识分子。禁私学、焚书旨在堵截文化的传播途径，“坑儒”则是对活的文化载体的毁灭。

4. 以法为教、以吏为师

为实现思想的高度统一、彻底贯彻法家思想，也是为培养一批知法、执法的封建官吏，秦采取以法为教、以吏为师的政策。政府规定教育的内容限于法令，直接目的是使人成为知法守法、服从统治的顺民。众所周知，私学的发展促进了专职教师的出现，这是教育发展史上的一大进步。然而，秦的“以吏为师”政策再次将官与师结合起来，这无疑是教育发展史上的一大倒退，使得教育丧失了它的基本属性和功能。

（二）汉朝的教育管理体制

1. 汉朝“独尊儒术”的文教政策

汉初经过六七十年的“休养生息”，^③政治上出现了汉景帝平息“七国之乱”后的安定局面，经济上得到了恢复和发展。公元前140年，汉武帝即位。汉初所推行的“无为”政治已不能适应封建统治的需要，需要寻求新的统治

① 参见李才栋、谭佛佑、张如珍等《中国教育管理制度史》，江西教育出版社1996年版，第104页。

② 参见黄仁贤《中国教育管理史》，福建人民出版社2003年版，第59页。

③ 参见黄仁贤《中国教育管理史》，福建人民出版社2003年版，第65页。