

ZHONGGUO JIAOYU XINGZHENG JIANSI

中国教育行政简史



孙

成

城

著



教育出版社

中国教育行政简史

孙成城 著

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育行政简史/孙成城著. -北京:地质出版社, 1999. 8
ISBN 7-116-02861-7

I. 中… II. 孙… III. 教育行政-教育史-中国 N.G526

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 32341 号

地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号)

责任编辑: 郑长胜

责任校对: 李 玫

*

北京科技印刷厂印刷 新华书店总店科技发行所经销

开本: $850 \times 1168 \frac{1}{32}$ 印张: 7.5 字数: 200000

1999 年 8 月北京第一版 · 1999 年 8 月北京第一次印刷

印数: 1—4000 册 定价: 9.80 元

ISBN 7-116-02861-7

G · 290

(凡购买地质出版社的图书,如有缺页、倒页、脱页者,本社发行处负责调换)

引 言

这本《中国教育行政简史》是我 1997 年完稿、1998 年出版的《中国教育行政概论》的姐妹篇。——“论”——“史”，试图从现实和历史的层面论述和介绍中国教育行政。至今尚未见到以中国教育行政史为名的同类书籍，此著既为补阙，也是抛砖。

教育行政史是教育史的组成部分，但两者的起点不同。教育史把教育现象的出现或教育机关（学校）的产生作为起点，而教育行政史则把国家权力开始介入教育机关（学校）作为起点。因此，一个国家的教育史一般要比其教育行政史长。

什么是教育行政？教育行政是国家为实现一定的教育目标而对教育事业实施的组织、领导和管理。显然，教育行政的产生必须具备三个条件，一是有学校等教育机关，二是有国家机器，三是国家权力对教育机关的介入。根据对考古资料的研究，中国大约在公元前 3000 余年的原始社会后期已有学校教育的萌芽。据《周礼》记载，我国最早的学校出现在公元前 2700 年的五帝时代，名为“成均”。但那时没有国家，当然也就没有教育行政。奴隶制国家的建立始于大约公元前 21 世纪的夏朝。此时已经有了专门的学校，而且由于实行“学在官府”的体制，各种教育机关都置于国家管理之下。这便是中国教育行政的源头，距今已有 4000 多年。

在西欧，虽然在奴隶社会时产生了正式的学校，如古希腊斯巴达的共同教育所、雅典的音乐学校，古希腊的文法学校等。但这些学校并不在国家的直接控制之下，不同于中国的“学在官府”。到了中世纪，在基督教全面统治下出现的教会学校，当然也不受国家的直接干预。直至十二三世纪，才出现行会学校和商人子弟学校，开始打破教会对学校垄断。经过 14 至 16 世纪的文

文艺复兴运动，彻底摧毁了基督教的全面统治，国家才逐步控制教育。17世纪捷克大教育家夸美纽斯在他的《大教学论》中开始论及学制、课程设置、班级编制等方面的教育行政。在此之后，西欧才逐渐形成完整的教育行政体系。

《中国教育行政简史》分为古代篇、近现代篇、当代篇。教育行政是国家行政的一部分，教育行政的断代不应该也不可能有悖于中国历史时期的划分。但是具体明确中国近代教育行政和现代教育行政从何时起，却又不能不尊重中国教育行政运行的轨迹。笔者认为，中国近代教育行政当以19世纪60年代洋务派创设新式学堂为发端，中国现代教育行政应以20世纪的废止科举制度、颁行现代学制为起点，中华人民共和国建国后的教育行政则列为中国当代教育行政。本书史料一直引用至1998年10月。由于中国教育行政史的分期至今尚无成说，以上观点只是笔者在构思本书时的研究所得，权作引玉的一家之言。

教育行政史是国家组织、领导和管理教育的历史，重点在于探讨和介绍国家作为行政主体所确定的教育行政体制和学校教育制度等，对于名家教育思想和学校内部管理则较少涉及。明确这一点，有助于理解和掌握教育行政史的脉络。作为简史，本书不求详尽，特别是对于4000年的中国古代教育行政，只能跳跃式地述其大概。笔者认为，也许这样更适合绝大多数读者的需要。

孙成城

1998年11月

目 录

古 代 篇

第一章 夏商周秦汉的教育行政.....	1
第一节 夏商周的教育行政.....	1
第二节 秦汉的教育行政.....	6
第二章 魏晋南北朝及隋唐的教育行政.....	11
第一节 魏晋南北朝的教育行政.....	11
第二节 隋唐的教育行政.....	13
第三章 宋元的教育行政.....	23
第一节 宋朝的教育行政.....	23
第二节 辽金元的教育行政.....	31
第四章 明清的教育行政.....	38
第一节 明朝的教育行政.....	38
第二节 清朝的教育行政.....	51

近 现 代 篇

第五章 晚清的教育行政.....	67
第一节 洋务运动与近代新式学堂.....	67
第二节 戊戌变法时期的教育行政.....	75
第三节 辛亥革命前夕的教育行政.....	79
第六章 民国初期和北洋政府时期的教育行政.....	87
第一节 民国初期的教育行政.....	87
第二节 北洋政府时期的教育行政.....	92
第七章 南京国民政府的教育行政.....	107

第一节	南京国民政府的教育政策和教育行政机构·····	107
第二节	南京国民政府的学校教育制度和教师管理·····	115
第八章	革命根据地的教育行政·····	124
第一节	革命根据地的教育政策和教育行政机构·····	124
第二节	革命根据地的学校教育制度·····	132

当 代 篇

第九章	建国初期的教育行政·····	142
第一节	建国初期的教育行政体制·····	142
第二节	中华人民共和国学校系统·····	152
第十章	开始全面建设社会主义的十年间的教育行政·····	164
第一节	曲折发展历程中的教育行政·····	164
第二节	教育革命尝试和学校工作条例·····	175
第十一章	“文化大革命”中的教育行政·····	185
第一节	“文革”中的教育政策和教育行政体制·····	185
第二节	“文革”中对各级学校的管理·····	191
第十二章	新时期的教育行政·····	198
第一节	新时期的教育行政体制和教育行政机构·····	198
第二节	新时期的教育立法·····	208
第三节	新时期的教师管理和教育经费管理·····	216
第四节	新时期的学校系统和教育督导·····	226
主要参考文献·····		233

古 代 篇

第一章 夏商周秦汉的教育行政

第一节 夏商周的教育行政

一、夏商的教育行政

夏朝是我国奴隶制社会的第一个朝代，从禹至桀，历 17 君 14 世，大约自公元前 21 世纪至公元前 16 世纪。夏朝时，国家机构已经形成，君主称“王”，君主左右有“四辅臣”，即掌管历法的官、史官、乐师、长老等，其中长老即为掌管教育培养胄子的教师。

中国最早的学校产生于原始社会末期，史籍称为“成均”、“庠”、“米廪”。当然，这时的学校仅处于萌芽状态，一校数用，或者说学校是兼有教育等多种功能的场所。到了夏朝，学校有了发展。《礼记》记载：“夏后学之学在上庠”，“夏后氏养国老于东序，养庶老于西序”，“序，夏后氏之序也”。《孟子》曰：“夏曰校”，并解释说：“庠者，养也；校者，教也；序者，射也。”这说明夏承有虞氏而设的庠学，是养老与教育兼施的机构。“序”本是习射的场所。《礼记》说：“序者，射也。射以观法，有先后之次焉。”习射兼习礼，要求射者与观者遵守长幼先后次序。以射为教，一举两得。孟子认为，夏校以“明人伦”为主要任务。也有学者认为夏校在施行武士教育方面已具专门化的特点，因为“校”原为养马的地方，后来逐渐演变为角斗、比武和考校的场所。

夏朝实行“官守学业”、“学在官府”、“官师一体”的制度。典章与礼乐器皿均有官府执掌，唯官有书有器。学校的教师就是政府的教育官吏，学校管理就是国家的教育行政管理。中国教育行政带着这种特色从此产生。

夏朝之后的商朝，自汤至纣，凡 17 代 31 王，大约自公元前 16 世纪至前 11 世纪。商朝王位逐渐形成嫡子继承制。由于商朝是靠宗教和军事统治的国家，所谓“国之大事，唯祀与戎”，所以在国家机构中，作为神权体现者的“巫史”最为重要。“巫史”亦有职务上的分工，其中“师保”权力最大，“师保”系君主的保护教养之官。执掌朝政的官称为“卿史（士）”，分别掌管祭祀、占卜、历法、军事、教育等事务。与教育有关的官员是掌管音乐的太师、少师和教育贵族子弟的长老。他们同时在学校中担任教师。

商朝的学校除“庠”、“序”之外，又增加了“学”和“瞽宗”。“学”之名，自此开始。商之“学”，不但是已经成型的学校，而且有“大学”“小学”之分，形成了两级施教的学校教育制度雏形。《礼记》载：“瞽宗，殷学也。”“瞽宗”是传授礼乐、造就士子的专门机构，设有专职教师。

商朝仍和夏朝一样，“官守学业”，只有奴隶主贵族子弟才有受教育资格，教师即官吏，国家所藏典册就是教材，教学内容由国家规定。“学在官府”集中体现了夏商奴隶制社会教育行政的基本特点。

二、西周的教育行政

西周（约公元前 1100 年至公元前 771 年）是我国奴隶社会高度发达的时期。西周接受商纣荒淫残暴失国的教训，制定了一套完整的礼乐制度，开创了“德政”与“礼治”的政治局面。西周实行宗法制，形成“王臣公、公臣大夫、大夫臣士”的统治局面，奉行“以礼造士”的政策。西周的教育行政在夏、商旧制的基础上进一步发展，特别是初步形成了学制系统。

西周最高统治者称王，亦称天子。在天子周围设“三公”，即

太师、太傅、太保，构成中枢机构的雏形。在“三公”之下设有六个中央行政部门，它们的长官合称“六卿”，即冢宰、司徒、宗伯、司马、司寇、司空。冢宰总揽一切政务，实为政府首脑，常由“三公”兼任。司徒主管山林农牧、诸侯封疆的划界和征发徒役等，类似于后世的户部。宗伯掌管国家的祭祀、占卜、丧葬的礼仪和文化教育、宗室事务。类似于后世的礼部。司马主管朝廷的军政，是后世兵部的雏形。司寇执掌刑法，是后世刑部的前身。司空掌管国家的“百工”生产以及重大的土木水利工程，是后世工部的雏形。与“六卿”并列的还有太史寮。太史寮是掌管历法、祭祀、占卜、文化教育等事务的部门，以太史为首长，下设太宗、太卜、司商、内史、右史、小史、外史、御史、乐师等职官。太史及其僚属不是单纯的史官，他们常在周王身边以备咨询，往往直接参与政事，类似于后世的尚书。通过以上介绍可以了解，西周的中央教育行政事务主要由宗伯掌管。在高度重视礼教的西周，教育自然也在重视之列，同时也只有通过教育才能推行“礼治”。职能广泛的司徒，因为管理土地和户口，教育也是其职责之一。宗伯之下设大司乐，又称乐正，掌管音乐和教育国学贵族子弟，是西周学校的主持人。

西周王朝开始正式划分地方行政区域，设置地方国家机构与职官。据《周礼·地官》载：都城以外百里以内地区划分为“六乡”，百里以外的区域划为“六遂”。地方行政长官即为地方教育最高领导，同时设乡大夫一职，执掌政教禁令。此为地方教育行政的萌芽。

西周的学校设置集前代之大成，构成了初步的学制系统。西周学校分国学与乡学两类，国学为中央官学，乡学为地方官学（见图 1-1）。

国学设在王城或诸侯的国都，分大学与小学两级。天子所设的国学名“辟雍”，诸侯所设国学名“泮宫”。《礼记·王制》载：“天子命之教，然后为学，小学在公宫南之左，大学在郊，天子曰辟雍，诸侯曰泮宫。”天子所设大学规模较大，分为五学，即所谓

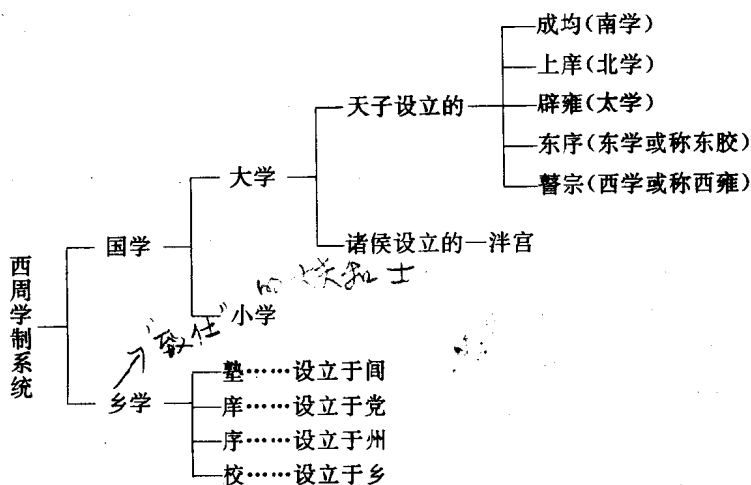


图 1-1 西周学校系统表

“成均、上庠、辟雍、东序、瞽宗”。国学的教学内容以“明人伦”为宗旨，据《礼记·王制》记载：“春秋教以礼乐，冬夏教以诗书。”具体教学科目不下十多种，大学以礼乐为主，小学以书数为主。入学年龄因身份而有别，王太子8岁入小学，15入大学；公卿大夫元世之嫡子13入小学，20入大学。据《礼记·学记》，国学可能有小学七年、大学九年的规定，并有较为完备的考试制度。

乡学是按照地方行政区划为一般奴隶主和部分庶民子弟设立的学校，只有小学一级。按照周制，“六乡”以内五家为比、五比为闾、四闾为族、五族为党、五党为州，五州为乡。《周礼》载：“乡有庠，州有序，党有校，闾有塾。”庠、序、校、塾均为不同规模的“乡学”。“乡学”的入学资格较宽，教学内容与国家基本一致，但比较简单。“乡学”中考试优秀者，可升至国学的大学继续深造。

西周亦如夏商，无论国学、乡学，仍然是官师合一。大司乐既是“国学”的领导，又是任课教师。大司乐之下设大胥、小胥、师氏、保氏、乐师各学官分任教职。“乡学”教官由大司徒总其成，

098780

下设乡大夫、州长、党正等，分别主持不同级别的乡学。各级乡学还聘有“致仕”的大夫与士担任教师，称为“父师”“少师”。西周教师地位较高，《礼记·学记》载：“大学之礼，虽诏于天子，无北面，所以尊师也。”尊师重道从此成为中华民族的优良风尚。

三、东周（春秋战国）时的教育行政

东周（公元前770年至公元前210年），又称春秋战国时期，这是中国历史上大动荡大变革的时期。王室衰微，周天子只是名义上的天下共主。各诸侯国之间互相攻伐、兼并，先后出现春秋“五霸”和战国“七雄”。激烈动荡的政治局势使统治者无心顾及教育，“礼崩乐坏”。世卿世禄制的逐步解体和贵族原有地位的丧失，彻底动摇了官学的基础，有些公卿大人甚至公开地说：“可以无学，无学不害。”“学在官府”的教育行政体制在从奴隶制社会向封建社会过渡中由盛而衰，以至崩溃。

王室动乱，激烈的政治斗争，使得文化官员出走，文献典籍扩散，形成了“天子失官，学在四夷”的局面。在这种形势下，随着官学的衰微，私学应运而生。大教育家孔子首创私学后，私学蓬勃发展，出现许多私学大师。到了战国中期，诸子蜂起，百家争鸣，流派纷呈，构成了我国教育史上一段特有的繁荣局面。

与官学衰废、私学兴起紧密相连的是养士制度。“士”是在春秋战国时期大动荡、大变革的局势下，出现的一个新的特殊的智识阶层。随着世卿世禄制的动摇和举贤用能的时尚，士在政治上的作用越来越大。鉴于当时列国林立，士人可以随意择主而从。统治者为了广揽人才，往往以谦恭敬贤的态度和优厚的物质待遇招贤纳士。早期的养士多由各国公室主持，之后发展到私家养士。战国时，齐国在国都临淄设立稷下学宫，延续一个半世纪，是国家兴办的大型养士机构的代表。稷下学宫兴旺时，来学宫听讲、学习的学员多至上千人，实际上成为高级学术研究基地，也是培养高级官吏的基地。在稷下学宫主持教学、研究、管理工作的官员称“博士”。私家养士以战国中期齐相孟尝君田文、赵国平原君赵

胜、魏贵族信陵君魏无忌、楚国贵族春申君黄歇四人为代表，即所谓“战国四公子”。他们四人门下都曾有食客数千人。养士之风的盛行对私学的繁荣发挥了巨大的促进作用。

教育行政是国家对教育事业实施的组织、领导和管理，从这个角度上讲，春秋战国时期已没有完整的系统的教育行政。但各诸侯国鼓励兴办私学，乃至拨款资助；重视养士，甚至举办大型学宫，成为特殊形式的官学，这些都是重要的教育政策。正是这些政策，使春秋战国时的教育在 500 多年的动乱中却获得了空前的繁荣和发展。因此，告别了“学在官府”的春秋战国的教育行政，其主要内容不在于具体的管理，而在于各诸侯国一致推行的鼓励私学、提倡养士的教育政策。

百家争鸣，学术思想十分活跃的春秋战国时期出现了许多被后人奉为经典的著作。儒家经典《礼记》中有一篇《学记》，全文仅一千余字，集中论述教育，涉及教育各个方面，主要方面是谈教育行政。一般认为此文成于战国末期，可以说是中国乃至世界最早的教育学专著，当然也是最早的教育行政学专著。《学记》拟定了从“家”到“国”的学校系统，提出了七年小成、九年太成的学制计划，对于学校和教师的管理都有明确的主张，特别是提出了视学制度，这在两千多年前实在难能可贵，对于后世也具有深远影响。

第二节 秦汉的教育行政

一、秦朝的教育行政

经过长期征战，秦国在公元前 221 年统一中国，建立起中国历史上第一个中央集权的封建专制帝国。秦自商鞅变法起，一直实行法家政策，才得以日益富强，完成统一大业。秦帝国建立后，丞相李斯提出，私学是天下散乱、诸侯兼并时代的产物。今天下已定于一尊，理应禁止私学，防止私学乱政。为禁绝私学，李斯

进一步提出“挟书律”，对于民间藏书，除医药、卜筮、种树之书外，一律焚烧，违者发配，乃至处死、灭族。私学被禁，民间藏书被焚，除农、医之外，士民可学的只有国家法令，教育者自然就是执法的官吏。这便是“以法为教、以吏为师”的吏师制度。吏师制度虽渊源于夏商周的官师合一，学在官府，其指导思想却是“诵诗书而明法令”的法家学说。吏师制度是教育的倒退和逆转，但由于秦朝的速亡，焚书禁学并没能得到彻底的实行。

吏师制度就其本身而言，具有官学的一些特点。如吏师有专门的弟子，有专门训练这些弟子的“学室”，弟子拥有学籍，学成后要通过考试，合格者可任用为吏。对于吏师管理弟子，还有专门的立法，如《除弟子律》。

秦朝在建立吏师制度的同时，还建立了博士制度。博士既是政府中的学术官员，又承担着教学职责。秦朝博士定员 70 人，焚书的禁令不施于博士的书籍文献。但在秦代思想统治的高压政策下，博士不可能自由开展学术研究，往往只是挂虚名、领俸禄。但博士招收弟子进行学术传授的做法却被后世所效法。

秦朝的中枢机构由丞相府、太尉府和御史大夫寺组成。中央行政部门有十几个，主要的有九个，称为“九卿”。卿是部门最高长官与其所在部门的合称。位列“九卿”之首的奉常，负责执掌国家的宗教礼仪，教育也在其管理范围之内。秦实行郡县制度，县下设乡、亭、里、什、伍等基层组织，乡设三老等职。“禁私学，以吏为师”；“设三老，以掌教化”，便成为秦朝教育行政的基本内容。

二、汉朝的教育行政

公元前 202 年，汉朝建立后，接受秦朝速亡的教训，不久便废除了秦朝制定的“挟书律”，开放了民间学术文化活动，私学再度兴起。公元前 140 年，汉武帝刘彻即位后接受董仲舒的建议，“罢黜百家，独尊儒术”，大力发展官学，建立选士制度，“令天下郡国皆立学”，开创了教育繁荣发达的新局面。

汉朝的中央行政机构与职官的建置制度,基本上沿袭秦制,在中枢以下设有“九卿”等机构,只是名称和职权有所调整。掌管礼仪的奉常改叫太常,负责教育行政事务。地方教育行政事务由地方行政长官负责,不设管理教育的专职官员。

汉朝官学、私学并存并荣。官学分为中央官学和地方官学两类(见图 1-2)。中央官学主要是大学性质的太学。太学的教师称

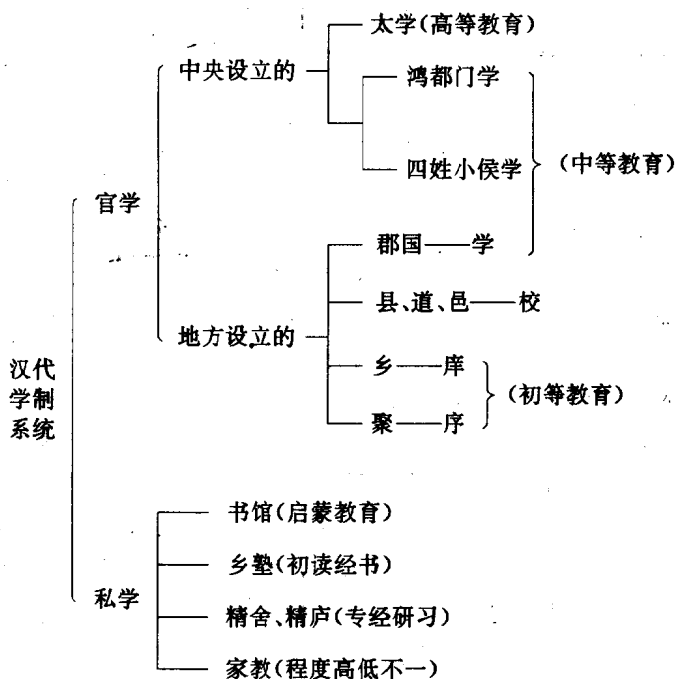


图 1-2 汉代学校系统图

为博士,首席博士称仆射,东汉时改称为祭酒。博士直接由太常主管。博士的选任由官员荐举,或由朝廷征召,或经考试录用。博士必须是学术名流,德才皆优。博士享有相当高的地位和较优厚的俸禄。太学的学生称博士弟子,东汉以后简称太学生或诸生。太学生或由太常直接选送,或由地方贡举。太学生最初定员为 50

人，后逐步递增，至汉成帝时仿孔子弟子数定为 3000 人。后来不能出仕滞留太学的日益增多，再加生员名额扩张，东汉质帝时，太学生竟达 3 万之众。太学正式学生享有官俸，无需缴纳学费。太学以儒家经典为主要教材。教学形式上，大班讲授与高年级学生辅导低年级学生相结合，自修为主，鼓励自由研讨，但注重考试。通过考试，向朝廷输送贤才。太学是皇帝主办的学校，太学生因此被视为“天子门生”。到东汉时，皇帝视察太学已成为常例。

汉朝中央官学除太学外，东汉灵帝时还有以学习书法、绘画、辞赋为主的鸿都门学，为宦官集团所控制，虽然存在时间不长，却是我国，也是世界最早的文艺专科学院。东汉明帝时，外戚集团还创办了四姓小侯学等贵族学校。

汉朝地方官学按行政区划设置。郡国设“学”，县道邑设“校”，乡设“庠”，聚设“序”，学与校设经师 1 人，庠和序设孝经师 1 人。学与校相当于中学程度，庠和序相当于小学程度。这四类学校之间以及与太学之间没有统属和衔接关系。地方政府中从事教育的官员称文学掾、史。文学与博士类似，是学术官，同时负责地方官学的教学活动。文学官多由太学生担任，或由选士途径委任，也可由地方官招聘学有专长者充任。地方官学的学生多是当地官吏的子弟，也有一些平民子弟。与天子视察太学相对应，地方长官对当地学校进行视察。

汉朝私学兴盛。私学通常只有一名经师主持，却往往有数百千名学生。私学弟子分为两种，一种是亲赴门下接受师教者，称为“及门弟子”；另一种是只将其名录于门生之列，不必亲来受业者，称为“著录弟子”。名师所办私学，由于及门者太多，经常采取高业弟子转相传授的方法。东汉马融“门徒四百余人，升堂进者五十余生，乃使高业弟子以次相传，鲜有入其室者。”郑玄在其门下等了 3 年，才见到老师。郑玄后来也成为一名极负盛誉的教育家。他既是经学大师，又是科学家，办学 20 余年，及门弟子数千，著录弟子过万。从马融到郑玄，可见汉朝私学之盛。私学因教育程度和教学内容不同，而分为书馆、乡塾、精舍、精庐等。汉

朝及以后的封建官学制度中，一般不包括蒙养教学，此项任务多由民间私学担负。私学的学而优者可以通过引荐进入仕途。

与教育行政相联系的是，汉朝建立了选士制度。公元前196年，汉朝建立没几年，汉高祖便发出求贤诏，要求地方官向朝廷举贤，有贤不举者要被罢免。到汉武帝时，选士形成制度，通称为察举或选举。察举科目很多，影响最大的是贤良方正和孝廉二科。贤良方正为最高进士科目，一般是在国家有重大问题需要研究解决时，由皇帝下诏，令公卿郡守等高级官员荐举贤良方正，当场对策。对策如被皇帝器重，立即可获高升。孝廉为经常性选士科目，通常每年选举一次，按各郡人口分配名额，大致平均20万人口的郡每年选1名。此外，察举中的秀才、明经等科，也是以选拔经学之士为主。还有一种童子科，以选拔13岁至16岁“博通经典”的少年才子，不过极少有被选中者。

汉朝的选士制度主要是网罗民间人才，察举对象是士人，在通过中央官学直接入仕的途径外，为民间士子另辟了一条“学而优则仕”之路。这对于私学的繁荣以至地方官学的发展，都发挥了有力的推动作用。

汉朝是中国封建社会第一个兴盛时期。它的独尊儒术，建立较为完备的官学体系，鼓励私学，建立选士制度等教育政策，不仅促进了汉朝教育的繁荣，而且对两千年的封建社会产生了深刻而久远的影响。