

大 學 用 書

教 育 叢 書

雷 國 鼎 著

⑪

中國近代教育行政制度史

教育文物出版社印行

雷國鼎著

中國近代教育行政制度史

教育文物出版社印行

中華民國七十二年六月初版

大學用書
教育叢書

中國近代教育行政制度史

基本定價：精裝十一元
平裝八元五角

版權所有
翻印必究

著者：雷 國 鼎
出版者：教育文物出版社有限公司
發行人：李 錫 祥

登記證：局版臺業字第〇一五七號
地址：臺北市和平東路一段177號二樓第九、十室
電話：(〇二)三九三四六〇八
郵政劃撥儲金第一〇一四九九號
印者：祥 新 印 刷 廠
地址：臺北市萬大路四四九巷四號
電話：(〇二)三〇三五八六三

教育叢書編輯緣起

教育之受重視，雖屬較近之事；然其理論依據，則以哲學、人文學、社會科學、生物科學及自然科學為宗；二十世紀以還，均有飛躍進展。致使教育學之基礎，非僅日益擴大，而教育學之內涵，尤漸豐饒；今後勢必穩健成長，成為獨立科學，無可置疑。

教育工作與教育學術，截然兩途；常人每混為一談。稍具經驗之教育人員，即自詡教育專家，甚至奢言教育學理。反令終身研究教育學術之人士，不敢輕言教育。寢假成風，遂使尚待開墾之園地，益加荒蕪。所幸國內部份學人，堅守崗位，竭盡才智，期為我國教育學術，奠定良好根基，得以躋身於世界教育之林。

本叢書之編輯，一則使國內具有成就之學人，得有發表研究心得之餘地，藉以提高我國教育水準；一則激勵後進，期能潛心鑽究，以奠定我國研究教育學術之基石。至希我教界同好，鞭策勉勵，共襄盛舉。俾叢書之問世，益具意義焉。

自序

清末中央教育行政事務，原由禮部掌管。同治元年同文館成立後，中央與地方相繼設立新式學堂。分由不同之政府機關主管，並無全國統一之教育行政機關。光緒二十四年清德宗下詔開辦京師大學堂，派孫家鼐管理，並規定以大學堂管轄各省學堂，是為我國新教育行政制度之嚆矢。嗣因學務日繁，乃於光緒二十七年專設管學大臣，兼掌京師大學堂及全國學校事務。光緒二十九年張之洞奏請特設總理學務大臣，統轄全國學務。惟此制行之未久，至光緒三十一年而有學部之設。學部成立，將國子監歸併，序位於禮部前。此為我國近代中央教育行政機關之創始。

清初，各省設提學道，辦理全省科舉事務。雍正時改稱提督學政，每省一人。光緒三十一年廢科舉，興學校，學政之制，已不適用。遂於光緒三十二年裁撤各省學政，改設提學使司，統轄全省地方學務，歸督撫節制，並受學部之指揮監督。其辦事機關，稱學務公所，設於省會所在地，以提學使為長。

國人興學，素重人才教育，所謂「培植人才，以濟時艱。」光緒二十八年頒布「欽定學堂章程」後，始顧及國民教育。據當時「小學堂章程」第一章第六節所載：「俟各處學堂一律辦齊後，無論何色人等，皆受此七年教育，然後聽其任為各項職業。」次年公布「奏定學堂章程」，其開卷之

「學務綱要」有言：「初等小學堂意在使全國之民，無論貧富貴賤，皆能淑性知禮，化為良善。」亦以推行國民教育為要旨。嗣後各地小學教育，漸次興辦，地方教育行政機關，頓覺需要。遂於光緒三十二年頒行「勸學所章程」，成立勸學所，為各縣教育行政主管機關。宣統元年頒布「地方自治章程」，認學務為地方自治事項之一，勸學所之地位及事權，漸與自治事務發生衝突，乃有宣統二年勸學所章程之修正。規定勸學所除佐理官辦學務外，在自治制度未成立之地方，對於自治學務，有代其執行之責；在自治制度已成立之地方，對於自治學務，有贊助監督之權。至此勸學所遂由專管機構，變為地方教育行政輔助機關，學務人員亦僅地方長官屬員之一，不復若光緒年代之勸學所享有獨立地位也。

民國肇造，一切官制，率改舊觀。民國元年八月三日，臨時大總統公布教育部官制，部置總長一人，為內閣閣員之一，掌理全國教育學藝及曆象事務。其時教育部組織之最大特色，厥為社會教育司之設置。蓋因當時謀國者，受時局之薰染，漸知普及教育之重要，故廣設小學實施強迫教育，進而謀民衆教育之發展；且因政體改變，注重民權，故欲人民之能行使其職權，亦當先施社會教育以開啓民智。復因首任教育總長蔡元培先生，留歐多年，感於各國社會教育之發達，而悲我國之落後，因竭力提倡，終使社會教育司應時代之需要而成立。民國十四年七月，國民政府成立於廣州，以中央黨部為最高監督機關，國民政府內設各部均採委員制；其司教育行政者曰「國民政府教育行政委員會」，於民國十五年三月一日成立。民國十六年國民政府遷南京，同年六月十三日第一〇五

次中央政治會議議決創設大學院於南京，為學制上最高行政機關，原有教育行政委員會亦歸併之。大學院之制，仿自法國，其要旨在使專門學者主持教育行政事務，以促成教育行政學術化。考當時教育當軸之心理，乃以教育行政之病，端在官僚習氣過深，祇重行政經驗，全無學術研究風氣，欲補救之，厥惟力求行政學術化，初不意其結果竟矯枉過正也。大學院組織之最大缺點，即為過重理想而忽視事實也。迨至民國十七年冬，國民政府改組，行五院制，大學院遂亦改組以昭統一。同年十一月一日，國民政府正式令將大學院改為教育部。旋於十二月十一日，公布「國民政府教育部組織法」，規定教育部司全國學術及教育行政事項；將中央研究院劃出為獨立之學術研究機關，直隸於國民政府。嗣因事實需要，教育部組織迭經修正，依民國六十二年七月二十五日修正公布「教育部組織法」之規定，教育部主管全國學術、文化及教育行政事務，並對地方最高級行政長官執行本部主管事務，有指示監督之責。

民國成立後，各省教育事業，多附屬於都督府，當時都督府設參謀、軍政二廳，及民政、財政、司法、外交四司；其民政司分總務、警務、教育、實業、交通五科，教育科顯為當時之省級主管教育行政機關。民國二年，都督府改為省公署，教育科則變為省公署之教育司。民國三年撤銷教育司，於巡按使公署政務廳下設教育科。民國六年，政府以教育為立國之本，遂於同年九月六日公布「教育廳暫行條例」，令各省設教育廳，直隸於教育部，以廳長為首，由大總統簡任，綜理全省教育行政事務。民國十六年中央改行大學院制，省教育行政機關亦易名大學區，以符一貫精神；但以

慎防流弊起見，乃先就蘇、浙、冀三省試行之，其他各省仍行教育廳制。惟新制試行未久，非難四起，江蘇教育界批評尤烈，認為效率低微，非僅未使行政機關學術化，且導致學術機構官僚氣息；專顧大學，而忽視中小學。遂於民國十八年經中國國民黨二中全會議決，停止試驗，浙江及中央兩大學區，分別於同年七、八兩月奉令裁撤，一律恢復教育廳制，迄今仍之。民國二十年三月公布「修正省政府組織法」，規定省政府組織採委員制，教育廳為省政府之一構成部分，教育廳長為省政府委員之一，綜理廳務，指揮監督所屬職員及所轄機關。行政院直轄市，於國民政府成立之初，即設教育局，主管全市教育行政事務。

民國改元之初，各省地方教育行政，至極紊亂。當時各縣有設學務委員會者，有仍用勸學所名稱者，有裁勸學所而併入縣公署者，有專設縣視學者，有裁勸學所而另設教育公所者，有裁勸學所而設縣教育款產經理處者，有裁勸學所而依舊學區先設學務委員受縣知事之監督者，更有勸學所已撤而縣行政公署之專管教育機構又未成立者。教育部有鑒於茲，乃於民國二年七月通咨各省，凡地方自治未成立之處，暫留勸學員。民國三年六月教育部復通咨各省，設道縣視學。民國四年十二月，教育部公布「勸學所規程」，以縣設勸學所司全縣教育事宜。民國十六年大學院成立後，各地方教育行政在「行政學術化」之浪潮中，漸有改進跡象；經費逐次增加，任務亦由「等因奉此」之傳達，而變為從事研究工作。以江蘇省為例，規定縣教育局長直隸於國立中央大學行政院，商承縣長，主管全縣教育行政事宜。其他非試行大學區制之各省，皆沿用教育局之組織，惟變革極微。嗣因

大學區制廢，省教育廳恢復，縣教育局之組織遂還其原來面目。民國十九年七月，公布「修正縣組織法」，規定縣政府設教育、公安、財政、建設四局，各局有縮小範圍之必要時，得改局為科。二十六年六月行政院頒裁局改科暫行辦法。二十八年九月國民政府公布「縣各級組織綱要」，規定縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，縣教育局因而裁撤。三十八年政府播遷來台，台灣省除台北市設局外，其餘各縣市均設教育科。五十七年五月行政院核定台灣省各縣市政府教育科，一律改科設局。迄今台灣省各縣市均有教育局之設置，主管全縣市教育事宜。

本書範圍，起自避清同治元年，訖於民國七十一年，依歷史編年體例，對為期一百二十一年間我國教育行政制度重大史實，逐一敘述，或歸納其要點以顯示某一歷史事件之特色；或評斷其得失以表達一己研究所得之觀感。及其終也，旨在客觀翔實之剖陳，藉供同好參考。

公元一九八三年三月六日雷國鼎識於台北市

中國近代教育行政制度史

雷國鼎編著

目次

自序	壹
第一章 滿清末期之教育行政制度（同治元年至宣統三年）	一
第一節 中央教育行政制度	一
第二節 省教育行政制度	一三三
第三節 縣教育行政制度	一五一
第二章 民國初期之教育行政制度（民國元年至十五年）	一六五
第一節 中央教育行政制度	一六五
第二節 省教育行政制度	一八二
第三節 縣教育行政制度	二一七
第三章 國民政府奠都南京時期之教育行政制度（民國十六年至二十五年）	二五三
第一節 中央教育行政制度	二五三

第二節	省教育行政制度	三〇四
第三節	縣教育行政制度	三三五
第四章	抗戰時期之教育行政制度（民國二十六年至三十七年）	三五七
第一節	中央教育行政制度	三五七
第二節	省教育行政制度	三六五
第三節	縣教育行政制度	三七二
第五章	遷台時期之教育行政制度（民國三十八年迄今）	三八五
第一節	中央教育行政制度	三八五
第二節	省教育行政制度	四二三
第三節	縣教育行政制度	四四八

中國近代教育行政制度史

第一章 滿清末期之教育行政制度

(同治元年至宣統三年)

第一節 中央教育行政制度

滿清時代，中央政府設吏、戶、禮、兵、刑、工等六部治事，各部官員，均有滿漢之分。其中央教育行政事務，由「禮部」掌管。據清會典云：「禮部尚書，滿洲一人，漢一人。左侍郎，滿洲一人，漢一人；右侍郎，滿洲一人，漢一人，掌考五禮之用，達於天下。」（註一）又據欽定歷代職官表所載：「禮部尚書滿洲漢人各一人，從一品；掌吉、嘉、軍、賓、凶之秩序，學校、貢舉之法，以贊邦禮。所屬有儀制、祠祭、主客、精鑄、四清吏司。」「左右侍郎為滿洲漢人各一人，正二品。」（註二）有關學校貢舉之事，則歸儀制清吏司所掌。清會典有云：「儀制清吏司，郎中，滿洲一人，漢一人；員外郎，滿洲三人，漢一人；主事，滿洲一人，漢一人。掌朝廷府署鄉國之禮，稽天下之學校，凡科舉掌其政令。」（註三）又據欽定歷代職官表所載：「儀制清吏司郎中，滿洲二人，漢人一人，正五品；員外郎滿洲三人，漢人一人，從五品；主事滿洲漢人各一人，正六品。掌嘉禮、軍禮；凡朝廷典禮，上其儀而辨其名數，以頒式於諸司；三歲大比天下士，則掌其名籍

馬。」（註四）從上以觀，可知禮部對教育之職司，止於稽核考試之責。

同治元年，總理各國事務衙門因缺通譯人才，奏請設立北京同文館，以英、法、德、俄各國文字及天文、格致、算、醫諸學，教授生徒。同治二年倣京館例，在滬設立上海廣方言館，在粵設廣東同文館。嗣後中央與地方相繼設立新式學堂，分由不同之政府機關主管，並無全國統一性之教育行政機關。

光緒二十四年正月二十五日，清德宗下詔開辦京師大學堂。詔曰：「御史王鵬運奏請開辦京師大學堂等語。京師大學堂，迭經臣工奏請，准其建立；現在亟須開辦。其詳細章程，著軍機大臣、總理各國事務衙門王大臣妥議具奏。」（註五）同年四月二十三日復頒諭旨：「京師大學堂為各行省之倡，尤應首先舉辦；著軍機大臣、總理各國事務王大臣會同妥議奏。」（註六）同年五月初八日又諭：「前因京師大學堂為各行省之倡，特降諭旨令軍機大臣、總理各國事務王大臣會同議奏，即著迅速覆奏，毋再遲延。」（註七）軍機大臣及總理衙門在皇命一再催促下，乃草擬京師大學堂章程，於同年五月，恭呈德宗御覽。

此一京師大學堂章程（註八），計分八章：

第一章，總綱，內分八節，舉凡設校旨趣，學校性質及規模，籌設師範齋、編譯局、大藏書樓、儀器院，以及督勵各省督撫學政迅速開辦中小學堂等事項，均有嚴密規定。

第二章，學堂功課例，內分六節，其重要規定為：（1）中西並重；（2）功課分普通學及專門學兩類

，前者為全體學生所通習者，後者乃每人各占一門者。俟溥通學卒業後，再由每生各占一門或兩門。換言之，溥通學為全體學生共同必修科目，如經學、理學、中外掌故學，及諸子學等十種；專門學為分系必修科目，如英國語言文字學，法國語言文字學，高等算學，及高等政治學等十五種。(3)學生年在二十歲以下者，必須認習一國語言文字；年在二十歲以上者，准其免習外文，而以譯書為功課。(4)每日以六小時在講堂由教習督課，以四小時歸齋自課。(5)考驗學生功課之高下，依西例用積分之法。(6)每月考課一次。

第三章，學生入學例，內分八節，規定學生類別、班級、入學資格、名額、等級、升降級辦法，暨選送高才學生作為師範生，以為他日分往各省學堂充當教習等事項。

第四章，學生出身例，分五節，其重要規定有：(1)小學卒業領有文憑者，作為經濟生員升入中學；中學卒業領有文憑者，作為舉人升入大學；大學卒業領有文憑者，作為進士，引見授官。(2)各省中學堂學生，如已中試舉人者，其卒業升入大學堂時亦可作為進士，與大學堂中已授職之人員一體相待。(3)大學堂卒業生，擇其尤高才者先授以清貴之職，再遣游學歐美各國數年，游學既歸，乃加以不次擢用。(4)京師大學堂分教習及各省學堂總教習，其教學成績優良確有憑證者，皆三年一保舉。原係生監者，賞給舉人；原係舉人者，賞給進士，引見授職。

第五章，聘用教習例，分五節，其重要規定如下：(1)必擇中國通人，學貫中西，能見其大者為總教習。(2)宜取品學兼優通曉中外者，不論官階，不論年齒，務以得人為主。(3)設溥通學分教習十

人，皆華人；英文分教習十二人，英人華人各六；日文分教習二人，日本人華人各一；俄、德、法文分教習各一人，或用彼國人，或用華人，隨所有而定；專門學十種分教習各一人，皆用歐美洲人。

第六章，設官例，分九節，其重要條規如次：(1)設管學大臣一員，以大學士、尚書侍郎為之。

(2)設總教習一員，不拘資格，由特旨擢用。(3)設分教習漢人二十四員，由總教習奏調。(4)設總辦一人，以小九卿及各部院司員充。(5)設提調八人，以各部院司員充。其中一人管支應，五人分股稽查學生功課，二人管堂中雜務。(6)設供事十六員，膳錄八員。(7)藏書樓設提調一員，供事十員。(8)儀器院設提調一員，供事四員。(9)以上各員，除管學大臣外，皆須常川駐紮學堂。

第七章，經費，分四節，其重要規定如次：(1)西國凡一切動用款項，皆用豫算表決算表之法；今採用西法，先列常年豫算表，開辦豫算表，然後按表撥款。(2)除管學大臣不列領俸外，其各教習及辦事人員應領薪俸，均分別規定。(3)開辦經費，以建學堂、購書、購器、及聘洋教習來華之川資為大宗。(4)一切工程及購書購器等費，皆由總辦、提調經理，皆當實支實銷。

第八章，新章，分九節，其重要事項，分別規定如次：(1)凡有未盡事項，由辦事人員各司所職，隨時酌擬。(2)功課之緩急次序，及每日督課，分科分課及記分數之法；其章程皆歸總教習分教習續擬。(3)一切堂規，歸總辦、提調續擬。(4)建築學堂，分股分齋一切格式，歸總辦、提調續擬。(5)應購各書目錄，及藏書樓收借藏閱詳細章程，歸藏書樓提調續擬。(6)應購各器，並儀器院准人游觀

，詳細章程，歸儀器院提調續擬。(7)學成出身詳細章程，應由總教習會同總理衙門禮部詳擬。(8)各省府州縣學堂訓章，應由大學堂總教習、總辦擬定，請旨頒示。(9)學生卒業後，選其高才者出洋游學，其章程由總教習會同總理衙門詳擬。

前述京師大學堂章程上奏後，光緒二十四年五月十五日旨命孫家鼐管理大學堂事務。開辦經費，常年用款，由戶部籌撥。官書局、譯書局，均歸大學堂，由管學大臣督率辦理。(註九)光緒二十四年七月二十四日，皇命設立醫學堂，歸大學堂兼轄，着孫家鼐詳擬辦法。各省學堂亦由大學堂管轄，是為我國新教育行政制度之嚆矢。

光緒二十六年，義和團起事，仇殺外國人，英、俄、法、德、美、日、義、奧八國，共組聯軍攻破北京，史稱八國聯軍。清廷遭此挫敗，痛定思痛，以為革新吏治，富國強兵，必先廣設學校，作育人才，乃下興學之詔。光緒二十七年八月初二日上諭：「人才為庶政之本，作育人才，端在修明學術，三代以來，學校之隆，皆以德行道義為重，故其時體用兼備，賢才衆多；近日士子，或空疏無用，或浮薄寡實；今欲痛除此弊，自非敬教勸學無由感發興起。除京師已設大學堂，應行切實整頓，著將各省所有書院，於省城均改設大學堂；各府、廳、直隸州，均改設中學堂；各州縣均改設小學堂；並多設養蒙學堂。其教法當以四書五經，綱常大義為主；以歷代史鑑及中外政治藝學為輔。務使心術端正，文行交修，博通時務，講求實用；庶幾植基立本，成德達材，方副朕圖治作人之至意。着各該督學政切實通籌，認真舉辦。所有慎延師長，安定教規，及學生卒業應如何選舉鼓

勵，一切詳細章程，着政務處咨行各省，悉心酌議，會同禮部覆覈具奏。將此通諭知之。欽此！」（註十）

嗣因學務日繁，遂於光緒二十七年十二月專設「管學大臣」一職，派張百熙充任，兼掌京師大學堂及全國學校事務。光緒二十七年十二月初一日上諭：「興學育才，實為當今急務；京師首善之區，尤宜加意作育，以樹風聲。從前所建大學堂，應即切實舉辦，着派張百熙為管學大臣，將學堂一切事宜，責成經理。務期端正趨嚮，造就通才，明體達用，庶收得人之效。應如何裁定章程，並着悉心妥議，隨時具奏。欽此！」（註十一）同年十二月初五日，復將同文館劃歸管學大臣管轄。光緒二十七年十二月初五日上諭：「昨已有旨，飭辦京師大學堂，並派張百熙為管學大臣；所有從前設立之同文館，毋庸隸外務部，着即歸入大學堂，一併責成張百熙管理。務即認真整飭，以副委任。欽此！」（註十二）我國中央教育行政首長之權責，於焉正式確定。

光緒二十九年十一月，張之洞奏請特設「總理學務大臣」，統轄全國學務；京師大學堂另設總監督，專司大學堂事務，而受總理學務大臣之節制。張之洞所陳奏摺有云：「學務一事，實為今日自強要圖，必須全國一律舉行，方有大效。關係至為重要，條理又極精詳。各國均設有文部大臣，專司其事；凡釐定條章，審察學術，考核功過，皆歸其綜理。現在整頓京外大小學堂，必須特設專員，方能專心致志，籌辦妥協。查現在管學大臣，既管京城大學堂，又管外省各學堂事務，目前正當振興學務之際，經營創始，條緒萬端。即大學堂一處，已屬繁重異常，專任猶虞不給，兼綜更恐