

◎ 本书由广东优秀教育专著出版基金资助出版

晚清学部研究

Research of Education
Department in Late Qing
Dynasty

■ 关晓红\著

广东教育出版社

◎ 本书由广东优秀教育专著出版基金资助出版

晚清学部研究

Research of Education
Department in Late Qing
Dynasty

■ 关晓红\著

广东教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

晚清学部研究/关晓红著. —广州: 广东教育出版社,
2000.9

ISBN 7-5406-4381-1

I. 晚… II. 关… III. 教育组织机构-研究-中国-
清后期 IV. G529.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 37989 号

广东教育出版社出版发行

(广州市环市东路水荫路 11 号)

邮政编码: 510075

广东新华发行集团股份有限公司

肇庆新华印刷有限公司印刷

(肇庆市郊狮岗)

850×1168 毫米 32 开本 16.75 印张 420 000 字

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-3 000 册

ISBN 7-5406-4381-1/G·4002

定价: 26.60 元

如有印、装质量问题,影响阅读,请与我社(电话 020-87616267)联系调换

提 要

政体变革和教育更新是清末以新政为标志的社会改革的两大要项。刚好处于枢纽位置的学部，其建制、决策、调整、管理等实际运作，既反映政体变动的幅度与曲折，又影响教育更新的成果与局限。

晚清政体改革，使中国传统的六部行政架构发生了根本转变。学部的酝酿产生，成为清末中央行政体制变革突破瓶颈的标志，典型地反映了新旧体制转换的艰难曲折。改制后学部的运作展示了与朝廷、各部院及地方行政之间的关系，各部的职能较过去有所扩展和加强，但相关部门之间权限划分不清，在摩擦与调适的过程中，利益冲突不断，互相推

44782/12

诱严重。而中央行政部门为统一所管事务，与权力膨胀的地方政权发生矛盾。这种内耗，不仅降低了统治机器的效能，更使清王朝内部离心离德，在辛亥革命狂飙的冲击下迅速分崩离析。此外，在新政、宪政期间，清政府内部分为不同派系，张之洞、袁世凯与学部官员的人脉渊源深厚，由此将兴学的直隶模式与湖北模式影响于学部的大政方针，导致学部在创新与复古、激进和缓行之间左右摇摆，出现阶段性变化。

在“教育救国”成为社会热点和朝野共识的背景下，教育改革与发展成了影响社会变革的规模、速度和样式的基础性制约因素。作为中国历史上第一个正式统一管理全国教育的专职中央行政部门，学部的成立对于普及新式教育，融合中西文化，加速新旧知识群体的此消彼长，推进政体转型乃至社会变迁，都有重要作用。在其主导下，建立了与癸卯学制系统配套的各级教育行政体系，奠定了此后中国教育行政的基本格局。学部从各地奏调兴学干才、国内外学堂毕业生，开复启用戊戌贬官，使一批革新势力汇聚于学务中枢，与朝野内外的进步势力沟通联系；加上实行不惟学历出身，破格用人的人事机制，提高了行政效率。在短短六年中，通过确定教育宗旨，修订完善各项章程法令，统一规划和调整各级各类教育的结构布局，重视建立与健全信息系

统与调节机制，追踪世界各国教育发展趋势，加强对教育经费筹措使用的政策引导和管理监督以及提倡和鼓励兴建图书馆、发明科技学理、保护古籍文物等一系列步骤措施，发挥了中央教育行政机构在新式教育和文化事业发展中的主导作用，由此推动学务的高速扩展，使这一时期的教育改革与发展取得公认的显著成就。

然而，学部毕竟是清政府的一个职能部门，当新旧、官民、中外等矛盾冲突激化，危及统治秩序之际，必然牺牲科学规律以顺从朝廷旨意。教科书审定标准的取舍，保留奖励出身和授予实官，倡建存古学堂，严格控制学生的思想行为以及阻挠干涉学生参与政治活动等，都充分表明了学部从属与维护清廷的立场和态度。这使得学部的所作所为虽然对晚清乃至民国时期的教育和社会变动产生深刻影响，却找不到自身的新生之路，不得不随着末代王朝的崩溃黯然退出历史舞台。

目 录

绪论	(1)
第一节 缘起	(1)
第二节 学术史	(4)
第三节 潜力与方向	(21)
第一章 学部渊源	(27)
第一节 旧制与西制	(28)
第二节 学校局与管学大臣	(34)
第三节 恢复管学大臣	(41)
第四节 学务大臣与学务处	(53)
第五节 学部的酝酿产生	(65)
第二章 机构设置和职能扩展	(89)
第一节 立学部定官制	(90)
第二节 改造地方教育行政	(101)

第三节	提学使的任免与管理	(112)
第四节	学部官制的变动调整	(121)
第五节	建立健全视导制度	(131)
第六节	承先启后的历史定位	(143)
第三章	人事与决策	(153)
第一节	荣庆与严修	(155)
第二节	张之洞管部	(169)
第三节	唐景崇	(195)
第四节	属员的调补升迁	(204)
第四章	与各方权限关系	(223)
第一节	官制变动	(224)
第二节	朝廷与枢府	(226)
第三节	划分部院权限	(231)
第四节	职能与统属	(254)
第五章	经费统筹与督查	(261)
第一节	学部以前教育财政的沿革	(262)
第二节	学部经费的来源及使用	(272)
第三节	学部对地方教育经费的政策与监督	(289)
第六章	教育统筹与推进	(309)
第一节	确定宗旨 完善法规	(310)
第二节	重视调查 加强沟通	(324)
第三节	规划布局 协调发展	(338)
第七章	规范管理 加强控制	(375)
第一节	教材编纂与审定	(376)
第二节	加强留学管理	(385)
第三节	约束控制国内学生	(399)
第八章	学部与宪政	(415)
第一节	实行强迫教育	(416)

第二节 学务与宪政	(427)
第三节 中央教育会	(436)
第九章 学部与近代文化事业	(469)
第一节 兴办图书馆	(470)
第二节 保护文物古籍	(477)
第三节 发展文化学术	(487)
结语	(499)
后记	(507)
征引文献	(509)

绪 论

第一节 缘 起

在戊戌以后的晚清政治与社会变化中，教育改革及其发展成为基础性的制约因素，对社会变革的规模、速度、样式产生重要影响。而 1905 年学部的建立，对于新式教育的兴衰成败乃至政局变化与社会变迁，都有举足轻重的作用。许多论者已经指出，长期以来，中国近代史的研究较多地集中于反清阵营，至于革命的对立面，则关注不够。20 世纪 90 年代以来，越来越多的学者开始重视清末新政和宪政，这方面的研究取得了长足的进展。不过，行政改制是隋唐以来中国政治制度的一大变局，对变制后清政府内部各机构间的相互关系及其运作，或对新政

宪政推行过程中朝野上下的各种人脉联系，总体认识仍然失之笼统表浅。研究清末中央行政机构的专题著作，迄今为止，仅有官制改革前的总理衙门一点。以学部为个案，可以从适当的视角切入历史深处，更加切实地了解中央官制变化的进程、方面以及改制后政府机构的运作。

学部建立于中央官制的变革进程之中，从酝酿产生到发展消亡，与新政、宪政的实施过程相始终，学部的成立及其运作，本身就是新政和社会变化的重要内容。因而，探讨学部要言之具有三重意义：其一，反映中央官制变革进程的具体影响和新旧体制运作方式的差别；其二，探讨新旧制度下中央教育行政权限、职能、作用的变化及其对学务发展的制约影响；其三，分析围绕学务展开的人脉关系和各方态度，显现朝野各种利益集团的联系和区别。

单就政体而言，清末中央官制的变革确有划时代的转折意义。以此为界，中国的政治体制截然两分。尽管外务部、商部和巡警部设立于前，学部创建于后，但外务部由总理衙门改名，商部和巡警部则是新事新设，不存在新旧体制的转换衔接。而学部不仅变换职能权限，也涉及到原有机构的变动调整，即国子监、礼部、翰林院的存废，势必动摇传统的中央行政六部架构，因而阻力大，难题多，冲突广，颇具典型性。可以说，在清末政治与社会变革中，中央教育行政的改革上承变官制改政体，下联废科举兴学校，处在关键的焦点位置。学部在管理新式学堂之外，还部分取代了礼部与翰林院等旧机构的职能，使整个中央政府新旧力量的对比发生结构性变动。即使中央官制全面改换之后，学部在政体变革中的地位退居其次，仍有沟通联系新旧部门的象征意义，通过学部的内外上下联系与运作，可以探求体制变化所导致的内容更新。此外，学部的主要官员多为清末宪政的重要角色，缩短预备立宪时，学部曾经积极配

合，他们的言行直接或间接地影响于宪政的进程与样态。

学部创建前，历代王朝的政治架构中，始终没有一个统管全国各级各类学校的专职中央教育行政机关。原因在于教育行政受制于政治体制和教育体系，传统教育以为皇权服务为趋向，所有运作均围绕科举进行，因此教育行政管理不是直接面对学校，而是通过科举考试间接发生影响。学部作为中国历史上第一个正式统管全国教育事务的专职中央行政部门，不仅标志着近代中国中央教育行政的确立，在教育行政史上具有里程碑的意义，而且其机构、职能、人事变动与实际运作，势必对全国的兴学大业产生重大影响。以往关于近代教育史与教育行政史的研究不足，对学部的研究相应更加薄弱。20世纪90年代以来，关于近代教育史和教育行政史的研究突飞猛进，出版了一些篇幅较大的著作，但有关学部的内容仍然相当简略。尽管晚清教育改革由国内外多种因素合力促成，但整体而言，毕竟是通过清政府自上而下地全面推行，行政权力的杠杆作用不容忽视。作为具体职能部门，学部拟订宗旨章程，采取政策措施，进行统筹规划，实施规范管理，对于学务的进程及其发展方向，起着至关重要的制约和影响作用。而教育改革作为新政的重要内容，其利弊得失、缓急优劣，与学部的用人、决策密切相关。因此，研究学部如何引导晚清教育改革的展开，对于探讨新政与近代教育及其对晚清社会变化的影响均有积极意义。再者，学部网罗了一批既有旧学素养，又不乏新学知识的饱学之士，并兼管部分文化事业，如保护文物、设立图书馆、博物馆等，在继承传统文化与发展近代文化方面做了一些建设性的奠基事业。研究学部对于深入认识中国近代文化当有推动作用。

西学与中学、新学与旧学的此消彼长，是鸦片战争以来中国社会变化总体趋势的重要表现。实行新政，一方面固然以国家大政方针的形式将西式新学的大方向确定下来，另一方面也

使得长期以来在此问题上的激烈社会冲突集中到了体制内部。学部处于新旧矛盾的焦点，其设置既是借鉴模仿外国经验的结果，又由旧机构脱胎而来，在观念、职能、派系等方面存在尖锐的对立冲突。这些矛盾不仅反映到学部的决策、实施等运作过程中，直接或间接地影响施行新政的缓急、力度与成效，而且引起不同社会思潮的反响，反映不同派系集团对于改革的态度及其相互之间的复杂关系。学部为推进新式教育，将洋务运动、戊戌变法以来朝野内外主张兴学的革新人士吸收进来，使得政府中的改革派与社会革新势力在兴学大业上联为一体。学部内部激进与缓行的分歧，不仅成为以往新旧冲突的延续，更是当时社会革新与守旧矛盾的集中体现，从中可见清末社会力量的分化组合及其对于社会变革进程的制约影响。

总之，从历史学、教育学及行政管理学的角度，深入细致地剖析晚清学部，有助于更加全面具体地了解近代历史，并为今天的教育改革和政治改革提供有益的启示与借鉴。

第二节 学术史

学部成立至清亡只有短短六年多的历史，而清朝的文献典籍大都编撰成书于光宣之前，有关学部的资料少而且零散。《光绪朝东华录》、《清朝续文献通考》、《清史稿》和《清实录》里的有关内容过于简略，因而《学部奏咨辑要》、《大清教育新法令》、《学部官报》以及学部总务司编辑的三次教育统计图表为学部研究提供了基本资料。所收录的谕旨奏折和章程条文，反映了学部成立、发展沿革以及规章制度确立变化的情况。

然而，在过去的半个多世纪中，新政的历史因共和革命迅

速成功而被忽视,对统治阶级研究更长期受到忽略,加上资料限制等诸多原因,学术界对新政时期中央政体变革的探讨,与其在历史转折中承前启后的重要性相比,尤其显得不足。以往教育史研究多偏重于教育思想、理论和学制系统,不仅缺乏以学部为对象的专题或整体研究,相关著述在提及学部时内容也十分简略,一般论著只在研究的对象涉及教育或新政时才略作交代。

以时间为坐标考察学部研究的发展变化,大致可以分为以下阶段:

一、20 世纪 30 年代前后

史学研究的进展有赖于史料的发现、整理与编辑。最早有关此课题的史料集,是由舒新城编辑、中华书局 1928 年出版的《近代中国教育史料》,共四册。该书依时间顺序,分门别类地收集整理了有关近代教育的文献资料,为后来编辑出版的各种中国近代教育史资料汇编树立了样板。但关于学部的资料在该书中所占比重不大,主要是一些学部时期颁布的章程条文^①。1934 年,由当时教育部编审处编写发行的《第一次中国教育年鉴》,在“教育总述”的第四部分,根据学部颁布的一些章程概述其下属机构的职能分工,并制表显示相互关系^②。1935 年,丁致聘根据《学部官报》、《学部奏咨辑要》和《东方杂志》等资料,编写了《中国近七十年来教育记事》^③,其中简要记载了学部时期的机构变化与学务概况。1936 年,曾任职于教育部的蒋维乔以回忆录形式撰写了《清末民初教育史料》,其中对学部及

① 舒新城编:《近代中国教育史资料》,上海,中华书局,1928。

② 周邦道主编:《第一次中国教育年鉴》,上海,开明书店,1934。

③ 丁致聘编:《中国近七十年来教育记事》,南京,国立编译馆,1934。

地方教育行政机构的建制沿革叙述较为完整，但误认为总理学务大臣时期的下属机构学务处“未见诸实行”，以后为许多著述辗转引用^①。

在基本史料整理编辑出版的同时，相关研究逐渐展开。这一时期涉及学部的著述主要是一些教育史和教育行政史的通史类著作，因此有关研究多从三方面展开，一是学部时期近代教育行政体制的建立健全与职能权限；二是新学制的形成与学部对学堂教育的规划管理；三是学部相关事情。

个别学者的专题研究开始较早。1914年郭秉文获美国哥伦比亚大学博士，其学位论文的中译本《中国教育制度沿革史》于两年后在上海出版^②。此书不仅是近代中国第一部教育制度简史，也最早论及学部对清末教育管理的概况，叙述了学部颁布的教育宗旨与官制，提及派遣视学官、召开中央教育会与中央各部院划分专门学堂的管理权限等，具体说明清末教育制度“公共”化的过程。有教育史专家认为此书表现出美国教育思想和科学研究方法的影响^③。

陈翔林的《最近三十年中国教育史》首次分门别类地叙述1902~1909年学部建立前后的教育发展概况^④，除中央与地方的普通教育和学制系统外，还分别就初等教育、实业教育、师范教育、留学教育几个部分进行评述。该书将学部成立前后称为“建立期的新教育”，认为从积极方面看，其成就是推翻科举，建立新教育制度，在不到十年里使学堂快速发展，国家观念随

① 蒋维乔著：《清末民初教育史料》，载《光华》半月刊1936年5卷2期。

② 郭秉文著：《中国教育制度沿革史》，上海，商务印书馆，1916年初版、1922年再版。

③ 杜成宪等著：《中国教育史学九十年》，13页，上海，华东师范大学出版社，1998。

④ 陈翔林著：《最近三十年中国教育史》，上海，太平洋书店，1930。

之普及，促成了辛亥革命；从消极方面看，留学教育失之于滥，奖励学堂出身和在官僚、教师中重用科甲正途等科举制余毒的存在，影响了新教育的成绩。此外，学部的教育宗旨，学堂的读经课程，存古学堂、经科大学的设置以及对女学的歧视等，表明新教育中旧礼教的余威仍在。值得注意的是，作者利用了包括学堂和学生数量、课程设置在內的一些统计资料，结论比较客观。尽管该书对上述问题并未展开深入分析，但与同时期的著述相比，进展相当明显，基本代表了这一阶段的研究水平。

陈青之所著《中国教育史》第四十八章以“学部成立后学堂教育之推进”为题，指出学部在短短几年中成绩不小，正式规定女子教育，极力提倡小学教育，比较注意师范教育，设法推广本国学堂^①。遗憾的是作者只提供了一些结论式的评价，没有展示运用资料分析判断的过程。

1931年商务印书馆为创立35周年出版纪念刊《最近三十五年之中国教育》，由吴研因、何炳松、黄炎培等人撰稿，其中教育行政篇叙述了中央和地方教育机构的沿革大略，大中小学教育、职业、民众、女子教育等篇也涉及学部时期各项教育发展的某些具体内容^②。姜书阁编著的《中国近代教育制度》则对学部的历史地位与作用有较积极的评价，认为：“学部设立以后，教育方面颇多建树，虽均不甚完善，而事属草创，亦自不易……即后国内稍有成绩的学术机关，亦均于此时植其基，可见这段过程在中国教育制度中之重要了。”^③此后，周予同对学部在中国教育史上的地位进一步给予肯定，首次提出中国现代

① 陈青之著：《中国教育史》，北平，商务印书馆，1936。

② 何炳松著：《三十五年来中国之大学教育》，见庄俞、贺圣罗主编：《最近三十五年之中国教育》，上海，商务印书馆，1931。

③ 姜书阁编著：《中国近代教育制度》，上海，商务印书馆，1934。

教育行政总机关的设立始于1905年学部成立的观点，并认为学部在政府中的序位排在礼部之前，表明教育在国家事务中地位的提高。作者还按学部官制职守清单，将学部的组织机构分为政务、管部、立法、事务、视察、咨议、其他附属机构等七个部分^①。

着重从教育行政而非教育史的角度关注学部的首推薛人仰，他在所撰中国第一部教育行政管理史中，指出学部的组织有值得注意的特点：设教育研究所乃亘古以来之创举；设实业教育司将职业教育列入教育行政系统，适应了社会的需要。同时以民国教育部的组织机构为参照，批评学部官制重形式不重实用，于行政实不经济。此外，还简要提及学部经费的来源^②。

曾任学部实业司司长的陈宝泉于1928年出版了《中国近代学制变迁史》，此书主要论述学制发展，故涉及学部的部分仅为中央教育会。但这方面内容是迄今为止所有著述中篇幅最多的。作者认为军国民教育案成为会议的焦点，是因为辛亥革命即将爆发，而“清代设立学部以来，沿科举之余习，意欲以奖励复试之权操纵全国，故会议之提议者，注重停止实官奖励及变通考试章程”^③。由于作者亲历其事，有关记载具有史料与著述的双重价值。舒新城的《近代中国留学史》是最早研究留学问题的专著^④，书中叙述近代留学的沿革线索时，对学部设置日本、欧美留学管理机构的过程及管理章程有较为清晰的描述。

总体来说，这一时期的研究有以下特点：其一，开始了最早的资料收集和整理，为后人的研究提供了一定的基础。其二，对学部的论述多在教育通史类著述中附带提及，少数相关的专

① 周予同著：《中国现代教育史》，上海，良友图书印刷公司，1934。

② 薛人仰著：《中国教育行政制度史略》，上海，中华书局，1934。

③ 陈宝泉著：《中国近代学制变迁史》，北平文化学社，1928。

④ 舒新城著：《近代中国留学史》，上海，中华书局，1933。