

田正平 主编

民国教育史专题研究丛书

# 民国教育学术研究

侯怀银 著



CES

湖南教育出版社

民国教育史专题研究丛书

田正平 主编

---

# 民国教育学术研究

---

侯怀银 著

---

“十三五”国家重点图书出版规划项目

2019年国家出版基金资助项目

著作权所有，请勿擅用本书制作各类出版物，违者必究。

### 图书在版编目 (CIP) 数据

民国教育学术研究 / 侯怀银著. —长沙:  
湖南教育出版社, 2018. 12 (民国教育史专题研究丛书)  
ISBN 978 - 7 - 5539 - 6494 - 2

I. ①民… II. ①侯… III. ①教育史—研究—中国—民国  
IV. ①G529. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 267038 号

---

#### MINGUO JIAOYU XUESHU YANJIU

书 名 民国教育学术研究  
作 者 侯怀银  
选题策划 黄步高  
责任编辑 蒋雪涛 冯宏涛  
责任校对 任 娟 曾朝晖  
装帧设计 肖睿子  
出版发行 湖南教育出版社(长沙市韶山北路 443 号)  
网 址 www.bakclass.com  
微 信 号 贝壳导学  
客 服 0731 - 85486979  
经 销 湖南省新华书店  
印 刷 长沙超峰印刷有限公司  
开 本 787mm×1092mm 16 开  
印 张 27.25  
字 数 408 000  
版 次 2018 年 12 月第 1 版  
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978 - 7 - 5539 - 6494 - 2  
定 价 136.00 元

---

如有质量问题,影响阅读,请与湖南教育出版社联系调换。

# 总 序

## (一)

国内学术界关于中华民国教育史（1912—1949）的研究，严格意义上讲，是从 20 世纪 80 年代后期开始的。至 20 世纪末，有关民国教育史的通史性研究成果大致有三种，分别是熊明安著《中华民国教育史》（重庆出版社，1990）、申晓云主编《动荡转型中的民国教育》（河南人民出版社，1994）、李华兴主编《民国教育史》（上海教育出版社，1997）。其中，作为国内第一本以《中华民国教育史》冠名的学术著作，熊著对有关民国时期的教育史料进行了收集整理，构建了一个以历史阶段演进为纵轴、以各级各类教育为横轴的纵横交错的研究框架，并对民国时期教育的诸多举措和事件，做出了自己的评价，认为“从总体上看，民国时期的教育仍是进步的教育，并取得了可观的成就”<sup>①</sup>。申著涉及民国教育史研究中的有关理论问题，尤其是对民国教育史的历史分期问题做了初步探讨。李著出版于 20 世纪 90 年代后期，在体例框架上有所创新，全书分为“学制篇”“思想篇”“管理篇”和“办学篇”四部分，对民国教育史的历史分期提出了新的看法，在史料收集和分析上亦有所深入，特别强调了对民国时期教育“进行历史描述和价值评判的出发点与标尺”的问题。作者在“绪言”中指出：“在 1912—1949 年的三十八个春秋里，伴随着社会转型的阵痛，民国教育经历着从传统向

---

<sup>①</sup> 熊明安：《中华民国教育史》，重庆：重庆出版社，1990 年，第 3 页。

现代化的蜕变。一方面，对传统教育的摒弃与继承、否定与弘扬，对西方教育的接纳与排拒、移植与抗阻，对民国教育的构思与运作、试验与调整，交织成一幅错综复杂、色彩斑斓的历史画卷；另一方面，在苏区、边区、解放区，广大民众又在共产党领导下，进行了新民主主义教育的理论思考和具体实践。”<sup>①</sup>

1994年和2000年湖南教育出版社和山东教育出版社先后出版了《中国教育思想通史》（王炳照、阎国华主编）和《中国教育制度通史》（李国钧、王炳照总主编），前者的第六、七卷和后者的第七卷的研究对象是民国时期的教育。《中国教育思想通史》第六卷的时限是1912—1927年，第七卷的时限是1927—1949年；而《中国教育制度通史》第七卷的时限则是1912—1949年。由于体例的限制，《中国教育思想通史》的六、七两卷，主要探讨了民国时期教育改革思潮、职业教育思潮、实用主义教育思潮、三民主义教育思潮、乡村教育思潮、生活教育思潮、新民主主义教育思想等20多种教育思潮产生、形成、发展的原因和对实际教育的影响。作者指出：“与清末的各种教育思潮相比，这一时期的教育思潮从总体上显现出一种比较注意从多方面探讨教育发展规律的特点，就是说，具有较强的理论色彩和教育色彩。……上述特点的出现，标志着中国近代教育发展的一个新阶段。”<sup>②</sup>《中国教育制度通史》第七卷则在分析了1912—1927年间教育制度转变的深层次原因之后，重点考察了三民主义教育制度和新民主主义教育制度的产生形成过程、具体内容及其各自对教育实践的影响。作者认为，“民国教育是中国教育近代化的一个重要阶段。其间，中国的教育制度发生了两个重要转变：从日本模式到美国模式的转变，以及从以模仿外国模式为主到与中国实际相结合的方向转变。特别是第二次转变，由于教育变革的旗帜从分散的知识分子转到了有组织的政党手中，分化出了两种既相对立又相补充的教育制度体系：国民党所领导的三民主义教育制度与共产党所领导的新民主主义教育制度。这使得教育变革与社会变革取得了更加密切的联系。在这一过程中，有一定中国特点的近

---

① 李华兴主编：《民国教育史》，上海：上海教育出版社，1997年，第1页。

② 田正平主编：《中国教育思想通史》第六卷，长沙：湖南教育出版社，1994年，第3页。

代化教育模式得以确立”<sup>①</sup>。上述论断虽然分别是针对民国时期教育思潮和教育制度的变革而言，其实也反映了作者对整个民国时期教育发展的基本看法。

进入新世纪以来，有关中华民国教育史的学术成果中，最值得注意的是2013年由北京师范大学出版社出版的《中国教育通史·中华民国卷》（上、中、下）和2015年由南京大学出版社出版的《中华民国专题史》第十卷《教育的变革与发展》。《中国教育通史·中华民国卷》（上、中、下）是由前面提及的《中国教育思想通史》和《中国教育制度通史》两书有关内容增补、调整、修订而来的，其指导思想和分析框架基本保持原状，上、中两册以教育思想为主，下册则以教育制度为主，在中国教育通史的大框架下，这三册冠之以“中华民国卷”。由张宪文、张玉法两位教授共同主编的《中华民国专题史》，是海峡两岸暨香港、澳门40所大学和研究机构的70位历史学教授与研究员合作撰著的，全书设计了18个专题，教育是其中之一。参与《教育的变革与发展》一书写作的几位作者分别来自大陆和台湾的高等院校和研究机构，这是海峡两岸学者第一次合作完成的关于中华民国时期教育的研究成果。全书由8章组成，依历史发展线索分专题展开，各个专题又分别结合了典型个案分析。作者在“绪言”中指出：“民国时期的教育，在中国近代教育发展的历程中占据着承前启后的重要地位。作为有着数千年悠久历史文化和教育传统的文明古国，教育也如同这个民族的命运一样，在19世纪下半叶和20世纪上半叶遭遇到前所未有的冲击。……中国的传统教育思想、理念、制度模式和知识体系在‘西洋’文明的冲击下开始了艰难的‘现代化’转型。……民国时期的教育，正是这次转型进程中的一个重要阶段。在中国现代教育的发展上，民国时期的教育进行了卓有成效的探索和实践。”<sup>②</sup>

综观20世纪90年代以来先后出版的民国教育史著述，可以看出有如下几方面的共同特点。第一，除最早出版的熊著《中华民国教育史》外，其余各书都明确采用的是“近代化”或“现代化”的研究范式和视角，都主张把民国时期的教

---

① 于述胜：《中国教育制度通史》第七卷，济南：山东教育出版社，2000年，第413页。

② 朱庆葆、陈进金、孙若怡、牛力等：《教育的变革与发展》，南京：南京大学出版社，2015年，第1页。

育放在“与几千年来的自给自足的封建农业经济基础和专制政体相适应的传统教育，逐步向与近代大工业生产、与资本主义发展相适应的新式近代教育转化与演变的历史过程”<sup>①</sup>中考察，都认为“民国时期的教育，是中国教育近代化的一个重要阶段”<sup>②</sup>。第二，上述不同时期出版的这些著作，都架构了一个大致包括教育方针、教育制度、教育人物（思想）、各级各类教育实施与管理等内容的分析框架，尽管在详略上间有区别，但大的架构基本一致。第三，都对民国时期的教育从总体上给予肯定，对民国教育的不同层面做出了自己的评价。当然，由于各书出版时间前后跨越四分之一世纪，而这一时期中国社会正在经历着深刻的变革，各书在评价尺度的把握上表现出较大差异，应该说，这也是正常的。第四，作为通史性著作，上述各书无论是按历史时期的演进为序展开，还是以专题的形式展开，受篇幅和体例的限制，尽管已经做了很大努力，但对38年间民国教育史上的不少问题，有的仍然是点到为止，未能展开深入探讨，有的甚至基本未能涉及。这种状况，既为民国教育史的研究提出了更高的要求，也为进一步的深入研究留下较大的空间。

与学术界对民国教育史的研究持谨慎、执着而又稳步推进的态势不同，社会上对民国教育的关注从20世纪末开始，可以说热浪滚滚、持续升温。有学者统计，“在百度搜索引擎上以‘民国教育’为检索词，截至2012年11月20日，搜索到的结果竟然有近300万条之多”<sup>③</sup>。坊间各种文章、著述及教育家传记、回忆录等大量刊布和结集出版，甚至包括民国时期的一些中小学教科书也以精美的形式一再重印。贯穿于这些海量的对民国教育关注的各种文献的主旋律，是对民国时期教育的高度赞扬和称颂。2008年12月发表在“天涯论坛”上的一篇帖子，题目即是《民国时期的中国教育，一直走在世界的前沿》。文章从教育完全免费、教育经费、教师薪水、多样化的教育布局、不惜代价办教育等五个方面，反复论证当时的中国教育走在世界前沿。尽管文章的内容并非建立在严格的史实基础之

---

① 田正平主编：《中国教育通史·中华民国卷》上，北京：北京师范大学出版社，2013年，第1页。

② 于述胜：《中国教育制度通史》第七卷，济南：山东教育出版社，2000年，第1页。

③ 胡金平：《民国教育热的背后：一种想象性的社会记忆》，《教育发展研究》2014年第22期。

上，也没有提供任何有根据的统计数据，但是，该帖子却不胫而走，直至今天，仍然持续地被大量转发。这只是众多的对民国时期教育极力推崇和颂扬的显例之一。为什么会出现这种现象？恐怕至少有两方面的原因值得考虑。其一，与社会各界对当代中国教育改革中出现的诸种问题的焦虑有直接关系。带着现实的感受，人们希望通过回顾、梳理、考察民国时期相应的教育问题，启迪智慧，开阔眼界，总结经验，汲取教训。于是，民国教育就成为被社会各界广泛关注的一片“热土”。耕耘者各自怀揣不同目的，有的是希望从中获得创办一流大学的启示，以使中国的高等教育更快地跻身“世界一流大学的行列”；有的是呼唤渐行渐远的某种“精神”或“情怀”，借以批评当下学术界的浮躁与腐败；有的试图通过比较体制方面的异同而引发相关的联想；有的则企盼为革除当下的某些积弊寻求“一剂良方”。当然，更不乏有些人将自己想象中的“教育愿景”投射到那段逝去的历史，论说和言语间更多的是情感的诉求和理想化的憧憬。说实话，所谓民国时期的教育，总共也就是38年，如此短暂的时间，居然会给后人留下那么多想象与重构的空间，在充分体现历史的“魅力”的同时，也生动地说明了那是一个在中国教育早期现代化进程中极其重要的时代，是一个由于迄今为止尚有许多问题没有被人们正确认知因而极易让人产生各种“想象”与“移情”的时代。可以说，对于这段教育历史的关注，已经远远超出了学术研究本身的范围。其二，从更深的层次考察，上述民国教育热的背后，可能潜伏着一种对被20世纪六七十年代极左思潮所形塑的民国教育图景的不满情绪和逆反心理。长期以来，由于众所周知的原因，教育史上的“昨天”（民国教育）与它赖以存在的环境被不加区别地描绘成一个充满妖魔鬼怪的黑暗世界，种种反映事实真相的史料被一张又一张无形或有形的网络所过滤、筛选。于是，民国时期的教育以一幅专制集权、崇美媚外、毒害青年、扼杀人性的荒诞不经的图像，通过教材、课堂、学术论著及其他传播方式广为流传，其影响亦远远超出学术界，几乎成了全社会的“共识”。30多年来随着改革开放的深入，许多人为的障碍逐渐消除，大量被屏蔽和过滤的史料重见天日。民国时期的教育究竟如何？人们自然而然地追问，不到40年的民国教育培养出那么多大师、大家，那一时期的教育究竟是怎么搞的？民国时

期的教育有哪些“高招”和“法宝”可供今天借鉴？著名的“钱学森之问”更是激发了人们对这些问题的思考。平心而论，综观 21 世纪以来有关民国教育的各种论文、著述、回忆录等，其中不乏严肃的学术著作和论文，有许多成果可以说无论在论题的选择、史料的发掘利用，抑或是在分析框架的建构和观点的提炼方面，都体现出很高的学术水准。但是，也确实有一些作品，更多的是一种感情的宣泄或寄托，很少提供有价值的新材料、新观点，立论往往失之偏颇；更有一些著述，对民国教育的许多问题缺乏具体的实事求是的分析，而是一味地“拔高”，给人的感觉是，那个时期的教育样样都好，多年前的“黑暗地狱”，如今变成了人人向往的“光明天堂”。

上述社会现象给我们的启示是，民国教育作为中国教育早期现代化的一个重要历史阶段，它是我们的“昨天”。实际上，我们今天遇到的、讨论的、感到困惑的许多教育问题，也都是民国时期的人们曾经遇到过、讨论过、感到困惑的问题。所以，对民国教育的研究，能为我们处理和解决这些问题提供有益的借鉴。长期以来我们曾经把这段历史的研究视为禁区，与中国古代教育史、中国近代教育史的研究状况比较，这段离现实最近的历史，恰恰最不受重视、成果最为匮乏、形象最为模糊；近年以来，这块“禁区”变成了“热土”，人们出于各种动机、带着各种问题，试图从民国教育中寻求答案、解疑释惑，在这种情况下，急功近利的心态、“削足适履”的后见之明和个人情感的流露时有所见。“禁区”也好，“热土”也罢，从学术研究和社会需求的角度讲，都不是一种正常的现象。说到底，民国时期的教育既不是“天堂”，更不是“地狱”，客观的史实只能有一个，而解释、分析、评价却可能多种多样。这就要求我们，在认真总结民国教育史研究过程中“冷”“热”两方面经验教训的基础上，有组织地加强对民国教育史的深入研究，这既是学科建设、学术发展的需要，又是回应社会需求、为当代中国教育改革提供有益借鉴的需要。

## （二）

众所周知，中国教育的早期现代化是在 19 世纪 60 年代拉开序幕的。如果以

1862年京师同文馆的创办作为中国近代新式教育的滥觞，至1912年中华民国成立，传统教育的变革和新式教育的推进已经经历了整整半个世纪。50年间，无论是在教育理念、教育制度、教育模式层面，抑或是在知识体系、课程设置、教学形式和方法层面，都发生了缓慢、深刻而不可逆转的变革。尽管阻力重重，但经过自强运动、维新运动和清末最后10年的新政改革，仍然开启了教育早期现代化的诸多门径：各类新式学堂的创办，培养目标的多元化，大量西学课程的引进，留学生的走出国门，书院的改造与改制，科举制度的不断修补、改革及停废，近代学校制度的颁行，中央教育行政机构的独立建制，等等。据统计，1912年全国专科以上学校115所，学生40114人；全国中等学校832所，学生97965人；全国小学校86318所，学生2795475人。<sup>①</sup>中华民国的教育，就是在这个基础上起步的。

中华民国时期的教育，以1927年为界，38年间大致可以分作两个阶段。

辛亥革命推翻了清王朝的统治，这是中国历史发展进程中的一次重大飞跃。它标志着在中国延续两千多年的封建君主专制制度的终结和资产阶级共和制度的诞生，是中国从传统社会向近代社会转变过程中的一个重要里程碑。同样，中华民国的建立，使中国教育早期现代化进入一个新的历史时期：封建专制政体的崩溃，使得由它所支撑的价值观念、社会心理、道德规范以及与此相适应的传统教育的各个层面统统失去了依托，由此催发了民初教育的新气象。无所不包的普遍王权的一元结构突然解体，在造成权威丧失、价值迷津的同时，也诱发了保守顽固势力的拼死反抗，袁世凯在教育领域的倒行逆施，对民初教育的反动，掀起了一股短暂的复辟逆流。但是逆流毕竟不是主流，从一定意义上讲，正是这股逆流引发了国人对数千年积淀而成的文化传统的总体性思考与批判，引发了中西文化的激烈论争，促进了观念形态的深刻变革，于是有新文化运动和五四运动的发生。中国教育早期现代化的基本内涵诸如追求民主、崇尚科学、强调实用、求新知于世界等，生动鲜明地在理性思考和实践活动两个层面凸现出来。1912—1927

---

<sup>①</sup> 教育部教育年鉴编纂委员会编：《第二次中国教育年鉴》，上海：商务印书馆，1948年，第1400、1428、1455页。

年间，中国教育早期现代化留下了之字形发展、螺旋式上升的轨迹，在艰难曲折中显现出历史的选择和进步。如果说此前 50 年间传统教育的变革和新式教育的推进是在封建专制政体的框架之内进行的话，那么辛亥革命后的这种变革和推进则是在民主共和观念逐渐深入人心、封建专制制度无可挽回的历史大趋势下展开的。

1912 年 1 月 3 日，蔡元培出任中华民国首任教育总长。1 月 9 日，教育部正式成立。至 1913 年 9 月“二次革命”失败，蔡元培和他的继任者们，在革故鼎新的重大历史转折时期，适应政体转变，废除清末教育宗旨，确立“注重道德教育，以实利教育、军国民教育辅之，更以美感教育完成其道德”的培养共和国新国民的教育方针；召开全国临时教育会议，讨论议决民国教育发展的大政方针，进行教育决策民主化的尝试；制定颁布“壬子—癸丑学制”，对“癸卯学制”进行制度改造。在前后不到两年的时间里，采取了这些重大举措，顺应社会发展潮流，为民国教育发展奠定了第一块基石。

1915 年兴起的新文化运动和其后的五四运动，对民国时期教育的影响是深远、持久且多重层面的。新文化运动的骁将们几乎毫无例外地把批判的矛头指向封建教育的核心——尊孔读经，其措辞之激烈、揭露之无情、批判之深刻，都是前所未有的。如果说辛亥革命后对封建教育的冲击和废除更多的是凭借政权的力量，主要是进行了制度层面的改革，尚未来得及从教育观念、教育思想上进行深入清理的话，那么，新文化运动、五四运动正是力求弥补这艰苦而又十分必要的一课。

与上述批判高潮相呼应，中国的知识界、教育界表现出前所未有的学习、追赶世界先进教育潮流的活跃趋势。在中国教育早期现代化的历史进程中，西方教育的影响，始终是一个极其重要的因素。教育早期现代化每跨出一步，都伴随着西方教育不同层面影响的扩大和加深。如果说在中国教育早期现代化的启动阶段，传统教育的改革主要以增设新的课程、引进新的教学内容为标志，更多地受西方教育物质层面的影响，19 世纪末 20 世纪初传统教育的改革集中地体现在近代学制的建立，更多地受西方教育制度层面影响的话，那么，在新文化运动中兴

起并得到蓬勃发展的教育改革运动，则主要是受西方教育理论、教育思想的影响。人们在探讨导致中西教育差别的本质内涵、寻求中国教育根本出路的过程中，把形形色色的西方教育理论、学说、思潮统统拿了过来，形成了近代以来教育思想界最为活跃的一个时期。这种多姿多彩、众说纷纭的思想氛围，不仅为人们提供了批判旧教育、发展新教育的理论武器，而且从根本上锻炼和提高了我国教育界的理论素养。

1915年以后，我国教育界初步形成了一支为数可观、具有多元化色彩、知识结构比较合理的教育理论人才和实践人才队伍。这支队伍的组成大致可分为三个层面。一是出身于封建士大夫营垒、在维新运动时期实现了自我转变的老一辈文化教育界人士。从清末废科举、兴学堂、创办新式教育以来，他们大都站在时代前列，做出过积极贡献，在新的社会历史条件下，他们中的大多数，仍然追随时代步伐，努力更新自己的知识和观念，在自己所能理解和接受的范围内，以不同的方式，直接或间接地促成、支持教育上的各种改革活动。二是民国肇始，积极参与废除封建教育制度、创建新教育体系，在革故鼎新中勋劳卓著的一批以留日学生为核心的半新半旧的知识分子。在新形势下，他们锐意进取，不断追求，对自己亲手制定或参与制定的民初教育宗旨、“壬子—癸丑学制”，不居功，不护短，又以积极的姿态呼唤新的改革高潮。三是1915年以后陆续回国的欧美留学生。他们的年龄大多在25~35岁，出国留学少则二三年，多则五七载，出身名校，师从名家，学有专长，受过全面的西方教育熏陶和科学方法训练，取得了学士、硕士、博士学位。这批人血气方刚，视野开阔，承袭的负担少，思想敏锐，富于朝气，对国内教育现状极为不满，要求变革的愿望最强烈。上述三个层面的人们，广泛地分布在中央和各省市的教育行政部门，各大学、专门学校、中等学校和各种文化教育出版机构、教育社团组织。从总体上看，他们的教育理论素养、他们的知识结构、他们对中国国情的认识以及对世界教育发展趋势的理解，均可以说达到了前所未有的水平。他们同气相求，此呼彼应，成为左右中国教育方向的主力军。

以1917年9月7日教育部公布《修正大学令》为标志，中国近代高等教育

体制的演进进入到一个新的阶段。《修正大学令》规定：设两科以上者得称大学，但单设一科者得称为某科大学。1922年颁布的“壬戌学制”吸收了上述规定，而这些规定在1924年2月公布的《国立大学条例》中又得到进一步的肯定。这些规定不仅打破了清末学制中关于在京师设立大学必须八科俱全、在省城设立大学必须三科以上的成案，而且也突破了民初《大学令》中所规定的大学至少需设两科以上的要求，反映了20世纪20年代中国社会经济发展对高等教育的需求。而1917年后蔡元培对北京大学卓有成效的改革，改革中所体现出来的现代大学理念、大学精神、管理体制以及所做的种种努力和尝试，更是对整个中国思想文化和教育学术都产生了广泛、深刻的影响和巨大的辐射力。大学成为现代知识分子安身立命之所，成为新知识、新思潮、新文化的生产者、倡导者、发源地。1926年，蔡元培在一篇文章中指出，中国大学取得了显著进步，这既表现在数量的扩大方面，“十倍于民国元年”，也反映在内容的提高方面。他从科目设置、教学内容、师生观念以及开展科学研究等多个角度进行对比，得出结论：“不能不说今日的大学，比十五年前已经进步得多了。”<sup>①</sup>当然，蔡在充分肯定这一时期大学发展所取得的成绩的同时，也不无忧虑地指出了存在的严重问题，这些我们将在后面讨论。

从1915年开始酝酿至1924年教育部颁布《国立大学条例》大致完成的20世纪20年代的学制改革，前后历经近10年。与清末新政时期“癸卯学制”和民国初年“壬子—癸丑学制”的制定、修订相比，这次学制的修订真正发展成为一场名副其实的教育改革运动。不仅具有酝酿时间长、视野开阔、民间参与成为主体、涉及面广、所形成的“壬戌学制”影响持久等特点，而且正是在这次改革过程中，中国教育的发展模式完成了由取道日本向取法欧美，特别是美国的转变，这个转变影响了此后中国教育的国际取向。而在改革过程中从理论和实践两个层面体现出来的民间社会力量参与的积极性、主动性、多样性和主体作用发挥的有效性，在中国教育早期现代化的历史进程中，既是空前的，又可能是绝后的。

---

<sup>①</sup> 中国蔡元培研究会编：《蔡元培全集》第五卷，杭州：浙江教育出版社，1997年，第412—413页。

### (三)

1927年南京国民政府的建立，标志着民国教育的发展进入新阶段。如果说此前15年间中国教育的发展是在中央政府走马灯似的更迭、缺乏威权，社会动荡、各地军阀混战不已的大背景下，民间社会力量充分介入和展现，以思想理论上的多元化、实践形态上的多样性为特征向前推进的话，那么南京国民政府建立后，中国教育的发展则是在“一个政党、一个主义、一个领袖”的政治框架逐步形成、日趋强化的过程中，在中央政府的主导下以完善立法和制度建设，强调集权和统一，致力于各级各类教育的规范化、标准化为特征进行探索和推进的。

1928年5月，中华民国大学院在南京召集第一次全国教育会议，提议以“三民主义的教育”为中华民国教育宗旨。1929年4月，国民政府公布《中华民国教育宗旨及其实施方针》，确定“中华民国之教育，根据三民主义，以充实人民生活，扶植社会生存，发展国民生计，延续民族生命为目的；务期民族独立，民权普遍，民生发展，以促进世界大同”<sup>①</sup>。1931年6月，国民政府公布《中华民国训政时期约法》，以根本法的形式进一步确认：“三民主义为中华民国教育之根本原则。”<sup>②</sup>与民国初年蔡元培主持制定的“五育并重”的教育方针和1922年“壬戌学制”制定过程中形成的“七项标准”相比较，三民主义教育宗旨的确立，明确地把教育的发展与国家的发展目标紧紧地联结在一起。

从国民政府成立到抗日战争全面爆发前的10年，是民国教育稳步发展、经费支持较有保障、各级各类教育事业取得显著成绩的10年。鉴于北京政府时期中央政府弱势、教育法令法规滞后、全国教育秩序松散的实际情况，国民政府在制定颁布三民主义教育宗旨及其实施方针的同时，加强教育法律、法规、制度和有关政策的制定、修订和完善，从制度建设上进行本土化探索。在1927—1937

---

① 国民政府：《中华民国教育宗旨及其实施方针》，宋恩荣、章咸选编：《中华民国教育法规选编（修订版）》，南京：江苏教育出版社，2005年，第35—36页。

② 国民政府：《中华民国训政时期约法》，宋恩荣、章咸选编：《中华民国教育法规选编（修订版）》，南京：江苏教育出版社，2005年，第37页。

年间，先后颁布的重要法令、法规、政策有：《中华民国大学院组织法》《大学区组织条例》《教育部组织法》《教育会规程》《大学组织法》《专科学校组织法》《大学规程》《专科学校规程》《学位授予法》《大学研究院暂行组织规程》《小学法》《小学规程》《实行义务教育暂行办法大纲》《中学法》《中学规程》《中学学生毕业会考规程》《职业学校法》《职业学校规程》《师范学校法》《师范学校规程》《私立学校规程》《整顿学风令》《整顿教育令》，等等。上述法律法规的制定颁布，在比较完备的现代教育法律法规体系的基础上，建立了一个比较完整的包括初等、中等、高等教育和师范、职业、成人、社会教育、教育管理在内的国民教育体系。尽管在实施过程中大打折扣，但是，由于中央政府的权威日益强化，这一整套法律法规体系在保障各级各类教育正常运作的过程中，仍然发挥了重要的积极作用。

完成教育主权的回收。民国成立后，北京政府曾经针对外国宗教团体的在华办学活动，多次发布通告，要求外国教会学校向中国政府注册立案。20世纪20年代中期，全国范围内更掀起声势浩大的反对教会教育、收回教育权的社会运动。但是，由于中央政府本身的不稳定和缺乏威权，直至国民政府成立，除燕京大学曾于1927年2月向北京政府教育部申请立案之外，外国宗教团体在华所办学校多持观望态度。国民政府成立后，先后公布《私立学校条例》《私立学校董事会条例》和《私立学校规程》等通令、通告，明确规定，“外国人及宗教团体设立之学校”均属“私立学校”；“私立学校须经教育行政机关立案，受教育行政机关之监督及指导”；“私立学校如系外国人所设立，其校长或院长须以中国人充任”；“私立学校如系宗教团体所设立，不得以宗教科目为必修科，亦不得在课内作宗教宣传，学校内如有宗教仪式，不得强迫或劝诱学生参加，在小学并不得举行宗教仪式”。<sup>①</sup>在国民政府的敦促下，各宗教团体所办学校纷纷向中国教育行政部门注册立案。以高等教育而言，至20世纪30年代初，除圣约翰大学外，其他教会所办高等学校全部完成了向中国政府的注册立案。正如有的学者所指出

<sup>①</sup> 教育部：《私立学校规程》，[日]多贺秋五郎：《近代中国教育史资料·民国编》（中），东京：日本学术振兴会，1974年，第573页。

的：“在中国教会大学的历史上，20世纪20年代的事件结束了一个时代，教会学校不再是外国人管理的宣传外国教义的学校了。……教育成了学校的主要目的，传播福音只能在政府控制的教学计划所容许的范围内进行。”<sup>①</sup>

整顿各级各类教育，提升教育质量。10年间国民政府在教育方面的另一大举措即是整顿各级各类教育、提升教育质量，并且取得了显著成效。以对高等教育的整顿为例，国民政府成立之初，全国高等教育正处在所谓“大学热”时期。1931年国际联盟教育考察团来华考察，在其考察报告书中，对中国高等教育的现状做了如下评述：“中国人对于高等教育之信仰——几成为对于高等教育之狂热——致使二十五年之内，竟有五十余所大学之创设，此种信仰之本身，确有值得特别羡慕者。但此种迅速创立之制度，纵具有真实之优点，其品质上之缺点，自不可免。”<sup>②</sup>为改变高等学校“数量增加，质量低下”的状况，国民政府对高等教育进行了整顿，其中取消单科大学、限制滥设大学，加强对私立院校及教会学校的控制与管理，调整院系结构、限制文科、注重实用科学和提高教育效能等是整顿的重点。为此出台了一系列的法规政策，目的是全面加强政府对高等教育的控制以“限制数量、提升质量”。规范和控制相结合是这一时期国民政府整顿高等教育政策的主要特征。此次整顿呈现以下特点：第一，整理方式以“裁、并、改、停”为主；第二，整顿内容明确，主线突出，贯彻始终；第三，政府整顿高等教育的法规和政策在执行过程中，既有刚性的一面，亦有一定的灵活性。通过此次整顿，改变了20世纪20年代以来高等教育发展中的无序状况，提高了高等教育的整体水平。当然，在这一过程中也进一步确立和加强了国民党在全国高等院校中的渗透和影响。

1937年抗日战争全面爆发，深刻的民族危机打乱了中国教育早期现代化的正常进程，战前初步形成的稳定的教育发展局面被破坏。随着日寇侵略的步步进逼，各级各类教育受到严重破坏，特别是集中于平津地区和东南沿海地区的大批高等学校损失更为惨重。据战后教育部统计，战时全国各级学校与教育人员直

---

① [美]杰西·格·卢茨：《中国教会大学史》，杭州：浙江教育出版社，1988年，第248页。

② 国际联盟教育考察团编：《国际联盟教育考察团报告书》，台北：文海出版社，1986年，第160页。

接、间接受损失合计美金 9.6 亿余元。其中，建筑物被破坏 31 万余间，图书损失 7 259 万余册，仪器标本损失 97 万余件，各类器具损失 2 984 万件，其他物品不计其数。<sup>①</sup> 战前的 108 所高等学校中，校舍遭到日军占领或轰炸，被迫迁移或停顿者达 94 所，其中 14 所被全毁，25 所被迫停顿。<sup>②</sup> 多所大学被迫颠沛流离、辗转内迁，日本帝国主义的野蛮行径，使中国的教育事业遭受空前的巨大损失。

1938 年 3 月 29 日至 4 月 1 日，国民党在武汉召开临时全国代表大会，制定了《中国国民党抗战救国纲领》，临时代表大会通过了《战时各级教育实施方案纲要》，内容包括九大方针和十七个要点，用以指导战时教育。国民政府教育部据此制定了战时各级各类教育实施方案及改善要点，对学制、学校设置、师资、教材、课程与科系、训育、体育、管理、经费、学校建筑、行政机构、学术研究及审议、留学制度、边疆教育、社会教育等做了具体规定。1939 年 3 月 4 日，蒋介石在第三次全国教育会议上致辞，指出教育要以适应抗战救国需要为中心，以“革命救国的三民主义为我国教育的最高基准，以实现抗战救国纲领”，强调“教育是一切事业的基本”，并提出“平时要当战时看，战时要当平时看”，认为“战时”与“平时”并非截然分开。<sup>③</sup> 3 月 7 日，大会议决通过临时提案《蒋委员长在本会议训词为我国教育之最高指导原则案》<sup>④</sup> 作为大会的重要决议和今后国内教育的指导方针。“战时须作平时看”的指导方针的确立，明确了政府抗战时期教育工作的总基调，兼顾抗战与建国、目前与长远的双重任务。遵循这一方针，国民政府在全面抗战期间采取多种应变措施，取得积极成效。至抗日战争胜利，全国各级各类教育在迅速医治战争创伤的同时，取得了长足的发展。据统计，1936 年，全国有专科以上学校 108 所，学生 41 922 人；全国中等学校 3 264 所，学生

① 教育部统计处：《全国各级学校及教育机关战时财产损失统计表》，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编·第五辑第二编教育（一）》，南京：江苏古籍出版社，1997 年，第 383—399 页。

② 教育部统计处：《全国高等教育概况之比较表》，杜元载主编：《革命文献·抗战时期之高等教育》，台北：“中央文物供应社”，1972 年，第 85 页。

③ 《蒋委员长讲：教育的当前任务》，《新华日报》（重庆），1939 年 3 月 5 日；《全国教育会议详记·第四日蒋委员长莅会劝勉教育界》，《申报》（上海），1939 年 3 月 22 日。

④ 《全国教育会议昨闭幕：通过蒋委员长莅会训词为最高指导原则》，《申报》（上海），1939 年 3 月 10 日。