

本卷导言

民国时期的教育，是中国教育近代化的一个重要阶段。海内外在对这个时期教育制度的研究，过去特别是近一二十年以来，已取得了丰硕的成果。以有关研究成果为基础，本书试图在全面把握民国教育制度的评价尺度的同时，进一步揭示其历史发展的内在逻辑。

（一）

教育制度是政治制度的有机组成部分，教育制度的性质只能由政治制度的性质来决定。但是，教育制度又是以人的培养为主要功能的制度，这使它与其他政治法律制度相比不能不具有一定的独立性，仅仅从政治制度的角度来分析和评价教育制度，是远远不够的。以往的民国教育制度研究在方法论问题上存在的一个主要问题，是把教育史的研究党史化。从这一方法论原则出发进行的研究，都难免会有这样或那样的局限性。用政治标准取代教育评价的其他尺度，使教育史研究成为党史研究的演绎和简单注解，难以对民国教育制度、特别是 1927 年以后的两种教育体系和两种教育制度的历史特点与历史作用，做出全面、客观、准确的评价。当政治尺度沦为狭隘的政治功利主义的时候，这种片面性就更加明显了。为此，我们在分析评价民国教育制度的时候，在坚持以政治制度来定性教育制度原则的同时，着力从教育制度自身的建立与完善出发，这样才有利于客

观分析和评价每一种教育制度的利弊得失。

教育作为培养人的社会活动，不仅与社会生产和生活的方方面面有着紧密的联系，也与人的发展密切相关。就教育与社会发展之间的关系而言，除了政治因素之外，研究一种教育制度适应社会需要的程度，不能不考虑经济、文化和人口等因素。由于中国社会近代化的主题既是求得政治上的独立，又是向工业化社会迈进，经济因素是不能不考虑的因素。就教育与人的发展之间的关系而言，教育制度是否符合人的身心发展规律，如人的身心发展的阶段性特点等，也是一个重要的尺度。

教育的社会发展功能的发挥是通过教育的自身矛盾运动而展开的，考察教育领域内各要素间的多层复杂关系，在教育制度史研究中有重要意义。由于教育制度一方面是一定的教育思想和观念的具体化和操作化，另一方面又是教育实践的抽象规定，因而，以教育制度自身的历史演化为主轴，在制度与思想、制度与实践的互动关系中把握特定教育制度的历史意义，不仅会使制度史的研究更加丰满，也有利于坚持教育制度史评价中的内在尺度。我们认为，教育实践是评价相应的教育制度的内在的、基本的尺度。以教育实践作为教育制度评价的内在尺度，其真实意义在于揭示特定教育制度在培养人的数量和质量方面的实际功效。在其他条件基本相同的情况下，哪一种制度更有利于培养大量的高质量的人才，哪一种制度就是优质高效的制度。就近代社会与教育的特质而言，文化素质应该是人才质量的最重要的表征。在考查处于同一历史与文化背景之中并行的两种教育制度的时候，这一评价尺度就显得更加重要、更加有效。从这一观点出发，以往民国教育制度评价尺度的单一性和片面性，也许会得到某种程度的纠正。

(二)

从教育制度自身的发展逻辑来看，中国教育近代化的主题，是通过学习外国先进的制度和经验，建立一个适合中国国情的近代化教育体系。作为中国教育近代化历程中的一个重要阶段，中华民国时期（1912—1949 年）的教育制度实现了两个重要的转变：一是从日本模式到美国模式的转变，二是从以引进外国教育制度为主到与中国实际相结合而建立有自己特点的教育制度的转变。

第一个转变可以 1922 年新学制的制定为标志，并延续到大革命失败、国共两党彻底分裂的 1927 年。民国初年的教育制度是接着清末教育改革而来的，从其建立教育制度的方式来说，二者之间具有很大的一致性，都是通过模仿先进的外国模式来建立近代化的中国教育制度，它们的共同特征在于以模仿为主。民国初年的教育制度除了对清末制度中的封建性成分进行了一定的改造之外，二者都出自于同一个外国模式——日本模式。这集中体现在学校教育制度上：初等以上学校取多轨制，普通教育、师范教育和职业教育三系并立，自成系统；中等教育年限太短，上不足以为高等教育提供合格的生源，下不足以为学生就业提供必要的准备。后来，以中国民族资本主义的发展为基础，以新文化运动所倡导的科学民主精神为先导，欧美教育制度特别是美国教育制度以其与新文化运动基本精神的内在契合，以及其他一些文化历史因素的影响（如美国注重对华文化渗透，留美学生大量归来，西化思潮极度盛行等），而引起了中国教育界的高度关注。中国教育界在经过了较长时间的试验与酝酿之后，终于选择了美国教育作为自己的新的学习榜样，伴随着 1922 年新学制的制定，美国的对华教育影响达到了顶峰。

第二个转变开始于国共分裂的 1927 年。此后的中国教育制度，

是沿着两条不同的道路开始教育的中国化探索的，即国民党政府领导下的三民主义教育制度和中国共产党领导下的革命根据地的新民主主义教育制度。无论走哪一条道路，促成第二次转变的共同历史背景，一是五卅运动后迅速发展并在抗日战争中得到进一步强化的民族主义意识，它对外国模式的简单移植有着天然的排斥倾向；二是国内激烈的政治斗争，对立的两大政治集团为了各自的生存和发展，不能不从实际的效用出发来确定自己的方针政策，建立相应的政治制度，教育制度也是这一政治制度的一个有机组成部分。对于任何一个政治集团来说，民族主义都是一面必须高举的伟大旗帜，不管人们主要是把它作为工具（国民党）还是把它作为自己奋斗的真实目标之一（共产党）。由于这个原因，民族主义与激烈的政治斗争两个因素在某种程度上得到了整合。

在三民主义教育制度方面，抗战前的南京政府主要致力于正规化教育制度的建设，以加强对于教育的集中统一控制。从统一的三民主义教育宗旨的厘定，到各级各类学校法规、学校规程、课程标准的制定，体现的就是这一历史特点。这种正规化的教育制度主要适用于经济、文化比较发达的城市，特别是为国民党所占据的大中城市。其教育制度中国化的探索主要体现在如下两个方面：其一，在教育方针、课程内容和训育制度上，国民党有意识地突出了旧三民主义的民族主义因素，并将其理解为对中国传统道德价值观念的大量承继，其与中国实际的结合，主要是与中国传统文化的结合。其二，各项制度和措施在制定出来之后，在实施过程中不断地对其进行频繁的修订，以期使其更实际、更具可行性。抗战开始后，国民党政府本着抗战与建国并重的原则，仅针对抗战需要对有关教育制度进行了微调，把大量精力一方面用在继续完善正规化教育制度上，另一方面用在积极推行国民教育制度上。国民教育制度的建立，可以看作是国民党对抗战前各地进行的乡村建设与教育运动的积极回应。它以恢

复中国传统的保甲制度的方式，巩固国民党政府的地方政权，使之成为推行农村地区教育的政教合一的教育体制。这是又一种教育制度中国化的尝试，又一种对于传统制度的复归。

在新民主主义教育制度方面，国共关系的破裂，迫使中国共产党人走上了独立领导中国革命、以农村包围城市的新的道路。革命根据地教育制度的中国化探索，主要体现在两个方面：首先，是使教育紧密地配合根据地军事斗争以及经济、政治和文化建设，从而确定了教育为革命战争服务的方针，重视干部教育和群众教育。这是根据地教育制度中国化探索的前提，也是其开始。但在苏区，由于中国共产党缺乏独立领导中国革命的经验，其思想路线和组织路线均不成熟，再加上受‘左’的思想的影响，使得苏区教育存在着简单搬用苏联制度的问题。抗战时期，以毛泽东为代表的中国共产党人，在总结以往经验教训的基础上，提出了新民主主义的文化教育方针，形成了干部教育重于群众教育、在职干部教育重于未来干部培养、成人教育重于儿童教育的办学方针，并采取了机动灵活的学制与课程，以期收到在较短时间内培养大批合格的革命干部、发动群众参加并支持革命斗争之功效。其次，是使教育制度与中国农村的实际相结合。革命根据地是以农村为依托存在和发展的，教育能否起到发动群众的作用，关键要看其制度与中国农村实际和农民需要相结合的程度，能否充分调动农民接受新民主主义教育的积极性。为此，中国共产党人在农民教育方面，始终把文化教育建设与农民在政治和经济上的解放紧密联系，通过政治经济改革唤醒农民接受新民主主义教育的迫切愿望，使文化教育成为提高农民文化水平和政治觉悟的重要工具。把冬学等农民群众的教育形式与土地改革相结合，就是其中一个重要范例。在儿童教育方面，适应农村经济文化不发达、农民居住分散等特点，以及农民的特殊心理和特殊需要，根据地和解放区一方面通过创立民办公助的办学方式来普及初等教育，另一方面对私塾采取

分类别、分步骤予以利用和改造的稳妥方针，大力发展初等教育。这种灵活的教育制度，较好地适应了根据地政治斗争的需要。从这个意义上讲，中国新民主主义革命的胜利，也是新民主主义教育的胜利。

第九编 民国时期教育制度

第一章 1912—1927 年教育制度的转变

1912 年中华民国南京临时政府的成立，宣告了封建帝制的终结和资产阶级民主共和国的诞生。适应在中国发展资本主义的需要，一批资产阶级革命家和教育家，着手从内容和形式两个方面对旧教育进行改革，按照新确立的教育宗旨对清末以来的教育制度进行了改造，制定了壬子·癸丑学制，建立了新的教育行政系统，形成了一系列与之相匹配的法律和法规。尽管袁世凯篡夺辛亥革命的胜利成果后曾一度推行封建复古主义的文化教育，但中国教育近代化的历史趋势已不可逆转。随着中国资本主义经济的发展和教育事业的发展，在新文化运动的推动下，西方各种社会思潮和教育思潮纷纷涌入中国。从 1915 年至 1920 年前后，人们针对旧制的弊端，从各个方面提出了改革教育的要求，一些新的改革措施得以实施。1922 年新学制的制定，终于把这场改革推向高潮，从而建立起了一个新的教育模式。从此，中国近代教育体制由模仿日本，逐步转向以欧美特别是美国为楷模，并朝着与中国社会实际相结合的方向发展。

第一节 民国初年的教育改革

辛亥革命胜利后，成立了第一个资产阶级领导的议政机关——“各省都督府代表联合会”。联合会制定并颁布了《临时政府组织大纲》，推定孙中山为首任大总统。1912 年 1 月 1 日，孙中山在南京宣

誓就职，并着手组织临时政府；1月3日，各省代表联合会根据孙中山临时政府设立9个部的提议，选举产生了副总统和陆军、海军、外交、内务、财政、司法、教育、实业、交通等各部的总长。临时政府正式成立。关于教育总长的人选，孙中山最初提名章炳麟，因遭反对而改任蔡元培，蔡元培于是成为中华民国第一任教育总长。蔡元培受命以后，即赴南京筹组教育部。1月9日，南京临时政府教育部正式成立。教育部成立后，摆在人们面前的一个首要任务，就是立即恢复办理因战乱和政治更迭而停顿了的教育事业，并确立新教育宗旨，建立一个新的教育行政系统和学校教育体系，以便于现代教育向全国各地扩展。

一、恢复办理学校教育的临时措施

南京临时政府成立伊始，就把修旧起废、恢复办理学校教育作为巩固革命胜利成果的一项大事来抓。孙中山明确提出：“学者，国之本也。若不从速修旧起废，鼓舞而振兴之，何以育人而培国脉。”^①本此 教育部成立不久 就于 1912 年 1 月 19 日公布了《普通教育暂行办法通令》(以下简称《暂行办法》)和《普通教育暂行课程标准》(以下简称《暂行课程标准》)两个文告 作为新学制颁布前办理学校教育的临时依据。

为了体现民主共和的精神并与清末封建教育划清界限，《暂行办法》规定 从前各项学堂 均改称为学校 监督、堂长 应一律通称校长 初等小学可以男女同校 小学读经科一律废止 凡各种教科书 务合乎共和国宗旨，一律禁止使用清末学部颁布的教科书，民间流行的课本有尊崇满清朝廷及旧时官制、军制等字样的，应由各该书局自行修改，学校教员如发现教科书中有不合共和精神者，可随时删改或

^① 《孙中山全集》第2卷 中华书局，1985年版 第253页。

呈请民政司或教育部通知该书局改正；废止旧时奖励出身，初、高等小学毕业者称初、高等小学毕业生，中学校、师范学校毕业者称中学校及师范学校毕业生。《暂行办法》还规定，对于旧制与共和国体不相抵触的部分暂予保留，各州县小学应一律于元年三月初五日开学，中学和初级师范也应“视地方财力亦以开学为主”。

《暂行课程标准》和《暂行办法》对于初等小学校、高等小学校和师范学校的课程设置、开课时间及其周学时数作了明确规定，以便有章可循。其中，初等小学校设修身、国文、算术、游戏体操，3 年级起兼授珠算，并可加设图画、手工、唱歌之 1 科或数科，女子加课裁缝。高等小学校设修身、国文、算术、中华历史、地理、博物、理化、图画、手工及体操课，并可根据地方情形加设唱歌、外国语、农业、工业、商业等科，体操应重视兵士操练。整个小学教育阶段对于手工课应加以重视。中学校设修身、国文、外国语、历史、地理、数学、博物、理化、图画、手工、音乐、体操、法制、经济诸科，女子加设裁缝、家政。师范学校除上述中学课程外，把教育科放在重要位置上。

南京临时政府不仅重视普通教育，也十分重视社会教育。1912 年 1 月 10 日，教育部通电各省都督府，指示各地立即筹办社会教育：“惟社会教育亦为今日之急务，入手之方，宜先注重宣讲。即请贵府就本省情形，暂定临时宣讲标准，选辑资料，通令各州县，实行宣讲，或兼备有益之活动画影画，以为辅佐。”宣讲内容“大致应专注此次革新之事实，共和国民之权利义务，及尚武实业诸端，而尤注重公民之道德”。

上述规定作为应急措施，对于贯彻共和精神，及时恢复文化教育事业，起了积极的作用，也为随之而来的教育制度的全面改革奠定了基础。

二、新教育宗旨的厘定

教育制度作为整个上层建筑的一个组成部分，其性质集中体现在教育宗旨和办学方针上。显然，清末“忠君、尊孔、尚公、尚武、尚实”的教育宗旨，是无法与资产阶级民主共和国的教育相协调的。因此，以何种教育方针为指导，是这次教育改革的关键所在。早在1912年2月，蔡元培就发表了《关于教育方针的意见》一文。文章在对清末教育宗旨进行批判检讨的同时，提出了一个以培养共和国民为宗旨的“五育并举”的教育方针。他认为，“忠君”与共和政体不合，“尊孔”与思想自由相违，必须从教育宗旨中删除。同时，清末以来教育界所倡导的军国民主义和实利主义，固然是适应时代要求的，但二者要朝着健康的方向发展，必须以公民道德教育为中坚；而要养成公民道德，又必须以哲学上的世界观和人生观作基础，因而世界观教育亦应提到议事日程。不仅如此，在从现象界到实体界的提升过程中，美感教育实是一个不可或缺的“津梁”。通过这种论述，他提出了以公民道德教育为核心，包括军国民教育、实利主义教育、世界观教育和美感教育在内的五育并举的教育方针。这种论述虽然尚嫌粗糙，但它为打破封建专制教育的思想统治、确立适合民国需要的教育宗旨和教育方针奠定了基础。

同年7月10日，全国临时教育会议在北京召开。蔡元培首先以教育总长的身份致词，对此次会议所要讨论的重要问题作了根本性说明，定下了讨论的基调。他在讲话中首先论述的就是教育方针问题。他说：

民国教育与君主时代之教育其不同之点何在？君主时代之教育方针不从受教育者本体上着想，用一个人主义或一部分人主义，利用一种方法驱使受教育者迁就他之主义。民国教育方针应从受教育者本体上着想，有如何能力方能尽如何责任，受如

何教育始能具如何能力。……须立于国民之地位，而体验其在世界在社会有何等责任，应受何种教育。……教育家之任务，即在为受教育者养成此种能力，使能尽完全责任，亦无可疑也。当民国成立之始，而教育家欲尽此任务，不外乎五种主义：即军国民教育、实利主义、公民道德、世界观、美育是也。五者以公民道德为中坚，盖世界观及美育皆所以完成其道德，而军国民教育及实利主义，则必以道德为根本。^①

同月 18 日该宗旨以“注重道德教育 以实利及军国民两主义济之 又以世界观及美育养成高尚之风 以完成国民之道德”方案连同其他 3 项相关方案，初读成立，一并交会议审查讨论。次日再读该方案除“世界观教育”一项为多数代表所不赞同外 大体精神和内容保持不变，遂得以通过而省略三读，形成了“注重道德教育，以实利主义、军国民教育辅之 更以美感教育完成其道德”的新教育宗旨，于 9 月 2 日公布实施。

这个方针所说的“公民道德”实即法国大革命所标揭的、反映资产阶级民主革命精神的“自由”、“平等”、“博爱”思想 所谓“实利主义教育”即发展资本主义生产的知识技能教育 所谓“军国民教育”就是融强兵健体为一体的军事体育 而“美感教育”则是以音乐、艺术为核心内容的教育。从总体上看，这一方针与清末教育宗旨有着本质的不同。它以养成共和国民的健全人格为目标 通过德、智、体、美四育，造就既有资产阶级思想又有近代科学技术知识的人，突破了“中体西用”的旧模式，是与民国建立后的社会发展需要相吻合的。特别是它强调公民道德教育的核心地位，突出了新教育的革命、民主意义，是从封建教育观念到资本主义教育观念的质的飞跃。

当然，这一新的教育宗旨和教育方针也不是完美无缺的。它对

我一：《临时教育会议日记》载《教育杂志》第 4 卷第 6 号，1912 年。

于公民道德教育核心地位的强调，表现出以道德教育涵盖其他各育的倾向，从而在价值取向上与传统教育有着更多的一致性，与当时社会将教育面向以经济生活为主的需求有一定的距离。此外，由于它是应教育变革的紧迫需要临时制定的，缺乏充分的理论准备和酝酿，因而其理论尚显得简单粗糙，不乏含混模糊之处，故民初教育界围绕着这一构想的论争也随之而起。

三、教育行政组织改革

（一）中央教育行政机构

教育部成立后，蔡元培曾委托蒋维乔草拟教育部官制，但未获通过。1912年3月底，根据蔡元培的提议，南京参议院正式制定教育部官制，规定教育总长管理教育、学艺及历象事务，监督全国学校及所辖官署。教育总长、次长以下设参事3人及1厅3司：承政厅、普通教育司、专门教育司和社会教育司。^①

教育部参事负责草拟教育法令。

承政厅设秘书长1人，专司机要及管理本厅事务。下设文书、统计、会计、建筑4科，编纂、审查2处，各有职员若干人。其中文书科负责文牒收发（包括编存、用印），图书收藏（包括编目、借书还书）和学校卫生，会计科负责财务出纳、报告、监查、预算决算，以及置备器具、核点物件、管理仆役等庶务，统计科负责调查、编录，建筑科负责工程的规划和检验，编纂处负责编纂法令、辑译书报（包括外国思想学说、学制及各国最新教育行政），审查处负责审查教科书和仪器标本等。

普通教育司设司长1人，管理本司事务。下设第一至第五科，各有职员若干人。其中第一科专管幼稚园和小学教育，第二科负责管

参见陶英惠著：《蔡元培年谱》（上），台湾中央研究院近代史研究所，1976年版，第291～294页。

理中学教育 第三科负责师范、临时教员养成所、高等师范教育 第四科管理普通实业学校、实业补习科、艺徒学校，第五科负责管理蒙、藏、回学校教育。

专门教育司设司长 1 人，管理本司事务。下设第一、第二科。第一科管理大学及游学生，第二科专理高等专门学校。

社会教育司设司长 1 人，管理本司事务。下设 3 个科。第一科负责宗教、礼俗 第二科负责科学、博物院、动植物园、图书馆、美术馆、美术展览馆、音乐会、演艺会 第三科负责通俗教育、演讲会、通俗图书馆、巡回文库等。

民国元年，作为中央教育行政机构的教育部与清末学部相比，其机构设置有着明显的变化。它将原学部所设总务、专门、普通、实业、会计 5 司改为 3 司 1 厅，并专门设立了社会教育司。社会教育司的设立，体现了以蔡元培为代表的资产阶级教育家针对我国年长失学者占大多数的社会现实，力图通过加强社会教育的管理，充分开发和利用各种文化教育资源以普及教育的愿望。不过，由于时间仓促，教育部机构设置和管理职能的分工还不够完善，故又陆续予以修正和补充。同年 8 月 根据《修正教育部官制》 将承政厅改为总务厅，下设秘书、编纂、审查 3 处 文书、会计、统计、庶务 4 科，将原来的建筑科并入庶务科；普通教育司仍设立 5 科 但改第一科掌师范 第二科掌小学，其他不变；专门教育司增设第三科，专管国语统一事项。社会教育司裁原第一科，将其所司改隶内务部。 12 月公布的《教育部分科规程》，除对秘书处的职掌作了新的规定外，还将文书科所管学校卫生改隶庶务科，并将盲哑学校及调查学龄儿童就学事项、博士会及授予学位事项、历象事项、医士药剂士开业试验委员会及各种学务事项等职能，增设到有关的科中。

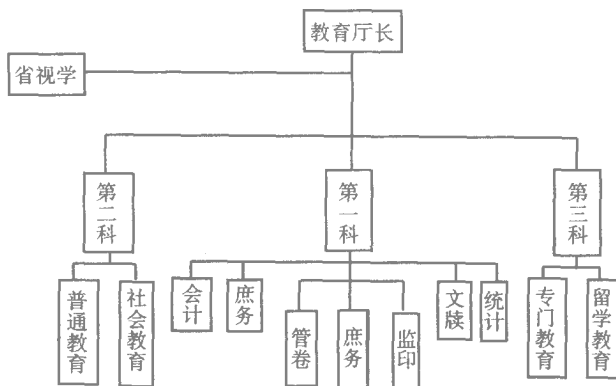
为了解全国各地对有关教育政策法规的执行情况并及时加以督导 又成立了与 3 司并行的视学处。1913 年公布的《视学规程》将全

国分为 8 个学区 每区派视学 2 人 视学事项为教育行政状况、学校教育状况、学校卫生状况、有关学务职员执务状况、教育部长特命视察事务共 7 项。同年 3 月又公布了《视学处务细则》19 条。从有关规程来看，视学的主要职能，在于代表中央政府对地方教育行政与教育事务进行视导。

至此，中央最高教育行政机关始组织完备，一直到 1927 年都没有大的变化。

（二）地方教育行政

民国初年，地方教育行政分为省县两级。至于省教育行政，在 1917 年设立教育厅以前，各省情形不一且屡有变更。只是到了 1917 年 随着教育部颁布《教育厅暂行条例》以及《教育厅署组织大纲》才有了全国统一的省级教育行政机关。按照上述法令，教育厅直接隶属于教育部 设厅长 1 人，由大总统简任，秉承省长执行全省教育行政事务。教育厅分设各科 处理各项事务 最多不得超过 3 个科。各科置科长 1 人，科员不得超过 3 人。教育厅同时设省视学 4~6 人，由厅长委任，掌管视察全省教育事宜。教育厅组织系统见下图。



教育厅组织系统图

关于县教育行政，民国成立后，将前清原地方行政单位厅和州全部改为县，但沿用了前清的‘劝学所’制，并于每县设视学 1 至 3 人。1913 年根据《地方行政官制》，县公署设第三科专管教育，实际上取消了劝学所制，使之成为县公署附属机关。但各县情况又不统一。有新设教育公所的，有设学务经理处的，有设学务委员会的，也有不设任何教育行政机关的。1915 年 7 月，教育部公布《地方学事通则》，规定自治区为办理教育事务，应就各该区划分学区，并于该区组织学务委员会。至于没有成立自治区的地方，由县知事督率劝学所处理之。为统一教育行政，同年 12 月，教育部重新颁布《劝学所规程》，其主要内容有：各县设劝学所，辅助县知事办理县教育行政事宜，并综核各自治区教育事务；劝学所设所长 1 人，劝学员 2~4 人，并可以设书记 1~3 人。同时颁布的《学务委员会规程》规定：每学区设学务委员 1 人，必要时可增设 1 人，辅助区董办理本学区事务，并从中推选 1 人综理学务委员会事务。1916 年 4 月 28 日，又颁布了《劝学所规程实施细则》和《学务委员会规程实施细则》，对劝学所、学务委员会的组织及其职权作了更加详细的规定。^① 总起来看，民国初年的县级教育行政与清末的劝学所大体相仿，独立性差，结构及人员组成也十分简单。

1921 年，第 7 届教育会联合会在广州召开。鉴于劝学所是一种官办组织，它的地位和组织都有变更的必要，于是通过了一个改革地方教育制度案，主张代以教育局制。第二年教育部召开学制会议的时候，决定改劝学所为教育局，通过了《县教育行政机关组织大纲案》、《特别市教育行政机关组织大纲案》、《现任劝学学长校长暂停选举纲要案》及《关于地方教育行政机关专利号案遇有特别情形得酌予变通建议案》等 4 个议案。按照这些方案，地方教育行政以县区为单位，包括市乡镇，成立教育局，特别市按县区办理。1923 年 12 月 29

参见教育部编：《第一次中国教育年鉴》甲编，开明书店，1934 版，第 40~42 页。