

# 清末及民国地方教育行政体制的历史审思:1906—1949

刘 建\*

【摘 要】 清末民国时期,我国地方教育行政体制相继经历了成立劝学所、设教育科、恢复劝学所、成立教育局、教育局改组与重建、裁局设科、恢复设局等阶段。彰显出规范化、民主化、独立化、专业化与开放化等特征。同时,也存在着机构紊乱、目标理想、内容西化、方式激进等问题。清末民国地方教育行政体制的变迁历史对于当下我国地方教育行政体制改革具有重要的启示与借鉴意义。

【关键词】 清末;民国;地方教育行政体制;劝学所;教育科;教育局

## 一、清末民国地方教育行政体制的沿革

清朝末年,为推进地方教育事业的发展,清政府于1906年设立劝学所作为府厅州县教育行政机关。民国成立之初,鉴于劝学所为封建遗物,予以全面裁撤,并于1912年统一在县公署之内设教育科管理地方教育行政。1922年成立教育局作为新式教育行政体制。大学院与大学区制时期,教育局实施改组,实行集体领导,独立行政,后又随大学院与大学区制的撤除重新回归民初教育局制度。及至20世纪30年代,由于自然灾害与民族矛盾激发,国民政府实施新县制,地方教育行政实行设科办理。抗战胜利后,地方教育行政又复归于教育局体制上来。顺便指出,在清末,地方教育行政主要指府、厅、州、县教育行政,在民国则指县市教育行政,相当于我国当前地、县级教育行政。

1. 设立劝学所。清朝前期,府州县皆有儒学,各级儒学均有教官。府设教授训导,州设学正训导,县置教谕,他们名义上为教职,实则主要负责科举岁考,对教育行政事务并不负责。所以,清朝前期府州县没有专管教育的行政机关。清末废科举,原来的府州县学官均无所事事,而各地普遍设立和发展新式学堂,又急需地方教育行政机关来管理。

在建立府州县地方教育行政机关过程中,严修及直隶省教育官员做出了杰出贡献。据《清史稿》记载,《劝学所章程》始创于直隶学务处,时严修任学务处督办,提倡教育不遗余力,设劝学所,为直隶厅州县地方教育行政机关。正如陈宝泉所言:“兴学伊始,社会尚不知学堂为何物,有此项章程之指导,

\* 教育学博士,南京师范大学教师教育学院副教授,210097。本文系江苏省社会科学基金一般项目“民国教育行政体制研究”(12JYB007)的阶段性研究成果。

群知有所趋向,故直隶行之,颇著成效。逮严先生升任学部侍郎,遂取直隶之现行劝学所章程通行全国。”<sup>①</sup>光绪三十二年(1906年)四月,受日本制度影响,学部与政务处以直隶劝学所制度为蓝本,联合奏设劝学所,制订《劝学所章程》,“其各厅州县凡有劝学之后,皆当遵照章程妥筹办理,城乡市镇一律推行。”<sup>②</sup>清政府当即准允设立劝学所。在学部奏定的《劝学所章程》中,对劝学所官制作了详细的规定,劝学所由地方官监督,设总董一员,以县视学兼充,综核各学区事务。区设劝学员一人,任一学区内劝学之责,以劝募学生多寡,定劝学所成绩之优劣。总董、劝学员及各村学董“均为推广学务而设”<sup>③</sup>。同时,为了提高管理水平,各县设教育讲习所,研究学校管理法、教育学、管理通则等。各区劝学员就任伊始,先要在此学习两个月,方可赴任。另外,该章程内有推广学务一条,规定办法凡五:曰劝学,曰兴学,曰筹款,曰开风气,曰去阻力。<sup>④</sup>由此可知劝学所的主要工作职责与范围所在。

随着地方自治事务的变化,劝学所制度不得不做修正。宣统元年(1909年),清政府颁发《地方自治章程》,将学务列为地方自治事项之一。而劝学所之地位事权与自治学务抵牾,且有权限不清之弊,在《地方自治章程》中规定“劝学所为府厅州县官及教育行政辅助机关”,主要任务是“佐理官办学务”。这一规定使劝学所地位下降,由原来专管教育的独立机关,变为地方的教育行政辅助机关。就像舒新城所指出的那样:“在自治职未成立地方,对于自治学务有代其执行之责,其在自治职已成立地方,对于自治学务有赞助监督之权”。<sup>⑤</sup>鉴于此,宣统二年(1910年)十二月,学部上奏《改订劝学所章程折》,此次改订章程与之前不同者有以下数端:(1)劝学所总董改称劝学员长或劝学所长;(2)劝学员长及劝学员,均由地方长官申请提学使派充;(3)劝学所职权,规定较前为详,有书记与视导员之设,组织略成建制,但应办事务,须经该管长官核定,所有文件亦以长官名义行之;(4)由独立行政机关变成地方之附属机关,权限萎缩。

从以上可以看出,清末劝学所的设置分二个阶段。第一个阶段是初创劝学所时期,此时的劝学所是独立教育行政机关,独立于地方政府之外,有独立教育行政事权,这对后继出现的教育局制度有很大的影响。第二个阶段是地方自治之后的劝学所建制,作为地方自治的一部分,劝学所附属于地方权限之内,成为地方自治的附属,不能独立发挥行政功能。对后面出现的教育科制有着深远的影响。可以说,《劝学所章程》的制订与修订为以后地方教育行政机关的独立与从属体制的此消彼长、相互替换埋下了永久的伏笔。

2. 设教育科与恢复劝学所。民国成立后,地方教育行政十分紊乱,在当时地方教育行政机关设置中,有设学务委员会者,有仍用劝学所名称者,有裁劝学所而并入县公署者,有专设县视学者,有裁劝学所而另设教育公所者,有裁劝学所而设县教育款产经理处者,有裁劝学所而依旧在学区先设学务委员受县知事之监督者,更有劝学所已撤而县行政公署之专管教育机关尚未成立者。

为改变这一混乱的情形,1912年2月1日,临时大总统公布《划一现行各县地方行政官厅组织令》,<sup>⑥</sup>规定县公署设专科以司全县教育事宜。这实际上是取消了劝学所制。因此,对于设科管理,多有反对意见。劝学所裁撤后,一县教育事务仅仅由教育科长负责管理实施,这是远远不够的。恢复劝学所又被提上日程。教育部于1913年7月23日,通咨各省,令于自治未成立之处暂留劝学员。“凡地方自治未成立之处,所有地方学务,应筹补救办法,并以未设学务委员之处,一律暂留劝学员,庶获维持,而免废坠。”<sup>⑦</sup>1915年8月6日,教育部再一次通令恢复劝学所,“查劝学所之设,始自前

①蔡振生:《陈宝泉教育论著选》,北京:人民教育出版社,1996年,第237-240页。

②《学部奏陈各省官制权限等事宜折》,载《东方杂志》第三年第七期,1906年,第162-171页。

③陈学恂:《清末民国教育史教学参考资料》(上册),北京:人民教育出版社,1986年,第597页。

④赵尔巽:《清史稿》(卷一百七,志八十二,选举二),北京:中华书局,1977年,第3127-3146页。

⑤舒新城:《中国近代教育史资料》(上册),北京:人民教育出版社,1961年,第287页。

⑥薛人仰:《中国教育行政制度史略》,上海:中华书局,1939年,第123-124页。

⑦记事,载《教育杂志》第5卷第6号,1913年,第45页。

清,经由大总统倡于北洋,成效最著。民国成立,或设或否,县自为政,不足以昭划一。现拟恢复旧时办法,规定各县均应一律设置,至于该所职务,重在辅佐知事办理县属教育行政事宜,而对于各省治区学务,在自治未成立时,有代其执行之责任,自治成立以后,有实施综核之权。此关于劝学所规程之大要也”。<sup>①</sup> 拟订《劝学所规程草案》,呈请大总统核示,经于同年12月15日呈准,即日公布《劝学所规程》十二条。<sup>②</sup>

依规程可知,劝学所以辅佐县知事办理全地方教育行政事宜,并综核所辖自治区教育事务为其主要职责,最大的特点是附属于县知事之上,成为县知事下属机关。1916年4月28日,又颁布了《劝学所规程实施细则》,对劝学所的组织及其职权,作了更加详细的规定。<sup>③</sup> 从实际运行来看,劝学所制度纵然有责任专,督促严等优点,但瑜不掩瑕,缺陷丛生:(1)称谓不当,县教育行政机关对于一县教育实负有积极推进之责,绝非仅仅“劝学”二字所能涵盖,故非改革不可;(2)失去独立精神,所长事事仰承县知事之鼻息,一筹莫展;(3)所长资格过低;(4)权限不清,与区学务委员、县知事公署第三科职权多有混淆;(5)未设审议机关;(6)劝学所与教育厅竟可不生关系。<sup>④</sup> 正是这些原因驱使人们去继续探寻新的地方教育行政体制。

3. 成立教育局。如薛人仰所言:“再有进者,我国兴学数十年,地方教育几可谓之毫无成绩,是固为素受科举遗毒积重难返之现象,然教育行政本身组织之欠妥,实与有咎焉。他认为,劝学所规程之所定,所长地位既卑,办事自多掣肘,资格复宽,人才亦难尽职,故为保持县教育之独立精神,并实行教育行政人员之专业化起见,劝学所之组织,亦当有之改革。”<sup>⑤</sup>

随着杜威访华与留美学生归国,国内出现学习美国学制与教育管理制度的呼声。1922年9月,教育部召集学制会议于济南,当时人们对于地方教育行政制度之改革,观点已趋一致。在济南学制会议上,通过了《地方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》等4个议案。这些提案后经审查委员会之详细考虑,多名专家讨论后,结果决议以县区为地方教育行政之单位,县区改设教育局,以局长一人,指导员数人及事务员数人组织之。<sup>⑥</sup> 于是地方教育独立行政机关——教育局得以成立。1923年3月29日,以大总统教令第九号公布《县教育局规程》十五条。<sup>⑦</sup> 从规程可知,县设教育局为教育行政执行机关,以董事会为参议机关。在机构设置上,十分简单,全局仅由局长1人及视学、办事员若干人组成。教育局长商承县知事主持全地方教育行政事宜,并督促指导属于该县之市乡教育事务。教育局长由县知事按有关资格推荐3人,呈请该省区教育厅长选任,并报教育部备案。县教育局设董事会,其主要职权为审议县教育方针及计划,筹划教育经费及审议教育预算决算。同时,各县市乡由教育局根据情况划分若干学区,每学区设教育委员1人,在教育局长指挥下办理本学区教育事务。

4. 教育局改组与重建。受法国大学区制的影响,在南京国民政府成立之初,蔡元培试行大学院与大学区制,其下县市教育局制度也随之进行改组。中央大学区建立后,为了在县教育机关中采用委员会议制,实行集体领导,大学区在市县教育局中设教育行政委员会,成为教育局的咨议机关,这是教育局改组的最大特色。这次改组,形式上虽然变化很大,但是从体制上讲,没有发生质的变化,因为原条例规定教育局直属于教育厅,而现在改为直隶于大学,二者都是直属于省教育行政部门,而与县政府不发生直接的权属关系。关于教育局与县政府的关系及其变迁,我们可以从每次制定的教育局规程中见得。以

①《政府公报》第1169号,1915年8月9日。

②多贺秋五郎:《清末民国教育史资料》(民国编上),台北:文海出版社,第164、453-457页。

③教育部:《第一次中国教育年鉴》(甲编),上海:开明书店,1934年,第40-42页。

④罗廷光:《教育行政》(上),上海:商务印书馆,1946年,第147页。

⑤薛人仰:《中国教育行政制度史略》,第139-140页。

⑥教育部:《第一次中国教育年鉴》(甲编),第40页。

⑦多贺秋五郎:《清末民国教育史资料》(民国编中),台北:文海出版社,第676页。

江苏为例,1928年1月大学院核备《江苏省县教育局暂行条例》凡十一条,<sup>①</sup>由此条例可见,当时县教育局组织制度基本上没有受到大学区制的影响,还是与北京政府时期的教育局制度一脉相承。但是,到了1928年8月,第四中山大学区决定改组各县教育局,颁布《县教育局暂行规程》十一条,县教育局组织又有了新特点:“县教育局长直隶于大学校长,协商县长,主管全地方教育行政事宜。又县教育局长,有筹划县教育经费,及保管县教育财政之职责。”<sup>②</sup>规定以后县教育局长直接由大学校长委任,教育局文件可直接送呈大学,遇必要时分别呈县呈大学。规程明令局长直隶于大学区,协商县长主管全地方教育行政事宜,其董事会改为教育行政委员会及教育经费委员会。

在浙江大学区颁布的《市县教育委员会简章》中,地方教育行政中设立委员会,实行集体领导。但是,其试行结果却使各县教育局长所受的束缚比以前还甚。及大学区制取消后,教育委员会的影响减少,但县政府的影响又加大了,与教育局的工作产生掣肘,所以又将原《县教育局组织规程》进行重新修订,这次修订规程的动机最重要的一点就在将“县政府教育局”改为“县教育局”。去掉政府二字,使教育局有如释重负之感,也有种教育独立行政之意。原规程第二条的“教育局秉承县长综理全局事务”,新规程则改为“县教育局长受教育厅之管辖,暨县政府之监督指导,掌理全县教育事宜。”换句话说,今后的教育局,一面恢复以前的直接行文省教育行政机关的办法,一面仍由县政府负监督指导的责任,所以重要的公事,仍须商同县长,由县政府转呈才行,而不可以绕过县政府直接行文省教育厅,而县政府也不可以认为县教育局已独立,一切教育上事务皆可抛弃,“监督指挥”仍旧是其重大的责任。

5. 裁局设科。1932年,国民政府因水灾、日本侵华、“剿共”等原因,地方财政困难,因而实行减政,下令各县裁局改科。当时,蒋介石也抱怨《县组织法》初本中增设专门局分去了县长的很多权力。于是,1933年的第二次内政会议决定,县政府以一律设科为原则。这次改革的意义使县府恢复了传统官僚统治的地位,但是,毫无疑问,省、地方教育行政部门权力损失甚大。

虽然蒋介石在南昌行营颁布了《剿匪省份各县政府裁局改科办法大纲》,并令鄂、豫、皖、赣、闽等省遵照办理,然而只有少数省区试行裁局改科。因为,教育界人士大都认为地方教育正须积极进行,故纷纷请求维持原局,致使裁局改科并未普遍实施。<sup>③</sup>

1937年,行政院颁布《县政府裁局改科暂行规程》,但是在教育方面,还是规定教育事务以设局办理为原则。行政院说明如下:惟人口较少,事务较简之县,得由省府酌量改设专科办理,盖教育行政,与一般行政不同,在西洋国家中,教育行政亦具半独立性质,其理甚明,故本院前颁《县政府裁局改科暂行规程》之规定,仍有保留之必要。<sup>④</sup>

即便如此,裁局设科还在新县制的推动下全面实施。1939年9月,国民政府公布《县各级组织纲要》计60条,规定在3年内各省均须按此纲要完成县政建设。其后,又颁布了《县各级组织纲要实施细则》。纲要第8项规定“县政府设民政、财政、教育、建设、军事、地政、社会各科”,地方教育行政改局为科之制才得以普遍实行。即使行政院全面实施裁局设科制度,教育始终是个例外,由于各方抵制,实际上没有全面开展实施。在1940年行政院发给教育部政令中可以见得:据教育部及各省教育行政机关过去经验,裁局改科后,地方教育事业,推动甚难,即教育经费,亦无适当之保障,二十六年本院制颁《县政府裁局改科暂行规程》仍然适用。

6. 恢复教育局。裁局设科本是国民党在抗战期间实施的一项临时性政策,在实施过程中受到多方反对,停止设科的呼声不绝于耳,抗战临近胜利之期,关于恢复教育局的要求更趋强烈。

<sup>①</sup> 薛人仰:《中国教育行政制度史略》,第243页。

<sup>②</sup> 张壬:《地方教育行政》,上海:世界书局,1933年,第13-15页。

<sup>③</sup> 教育部:《第二次中国教育年鉴》,上海:商务印书馆,1948年,第156页。

<sup>④</sup> 《中国第二历史档案馆档案》,全宗号5,案卷号256。

1945年5月,中国国民党第六次全国代表大会于陪都重庆召开,关于教育问题之讨论案中,曾有针对时弊之决议,“为谋基层教育之有效施行,应即恢复县市教育局制度,并提高教育人员专业精神。”<sup>①</sup>是年九月,教育部为商讨胜利后全国教育复员善后问题,集合各专家举行会议于陪都重庆,对于“收复区各县调整地方教育行政体制”一案,曾有决议:收复区各省应即恢复各县市教育局,以使负责办理各该县地方教育复员工作。<sup>②</sup>在舆论的影响下,行政院根据第六次全国代表大会精神,令教育部接奉行政秘书处通知交办恢复教育局提案,教育部立即草拟县教育局组织规程,并呈请行政院核备施行。但是,事情并非这么简单,行政院认为恢复设局涉及新县制的原则问题,教育局之设必然涉及整个新县制的变动与调整,所以教育部应先与内政部会商修改新县制纲要。而修改新县制事关重大,不是教育部与内政部能够决定的事,这样一来,恢复教育局一案暂时搁浅。

直到1947宪政时期开始,恢复教育局才全面展开。是年2月,行政院训令:“各省得就地方需要,于文化发达事务繁剧之县,酌量恢复设置教育局。”<sup>③</sup>“现值宪政开始,国民基本教育,亟需早谋普及,县教育局之恢复设置,更属急要,今特重申前令,自本年度起,除绥靖区县份因情形特殊,得暂缓设局外,其余地方秩序安定,教育文化发达之县市,应即陆续恢复设局。”<sup>④</sup>1948年,为谋国民教育的普及,以配合宪政之实施,教育部再度通咨各省,除绥靖区县份,因情形特殊,得暂缓设局外,其余地方秩序安定,教育文化发达之县市,应即恢复设局。在1947年度内已酌量设局之省份,并应就可能设局之各县,尽量增设,即便一时不能设局者,也应按规定扩充专办教育行政人员的员额,以力求组织健全。

总之,恢复后的教育局又回复到县教育独立行政的地位,但是与前教育局制有所不同的是,前教育局制一般具有绝对独立化倾向,而恢复后的教育局虽然独立于县政府,受教育厅管辖,但是还要受县政府监督,涉及具体行政事务,还应商承于县长。也就是说,地方教育行政组织制度已经初步走出绝对独立与绝对依附的二个极端,向更加理性更加协调的体制上发展。

## 二、清末民国地方教育行政体制的发展特征与主要问题

清末民国地方教育行政体制的发展具有鲜明的路径特点。清末劝学所制的创设是一个从“应对性设置”到“正规化建构”的过程;民国初期教育科、劝学所与教育局制的交替是一个从“休克式颠覆”到“规范化重整”的过程;大学院与大学区制下的县教育局制是一个从“理性设计”到“理想破灭”的过程;民国后期教育局与教育科的博弈是一个从“理性回归”到“曲折成熟”的过程。

基于这一路径分析,笔者认为,清末民国地方教育行政体制主要表现出以下特征。第一,规范化。此时之教育行政体制设置都是根据其历史背景而定,从组织学的视角审视之,可能存在这样或那样的缺陷。但是,不可否认的是,该时期教育行政体制,自建立之日起,就相对成形,比较规范,最终发展完备,成为一个正式的行政组织体系。第二,民主化。清末民国时期,思想流派旁杂,民主之风盛行,民主化不仅表现在各个阶段教育行政体制的产生与教育权限的划分上,还表现在行政机构的集体领导上。特别是在大学院制与宪政时期,教育行政民主、法制与均权精神彰显,并得到法律及政府的承认。第三,独立化。教育独立是清末民国时期地方教育行政的不变诉求,是广大教育精英们渴望教育行政独立于普通

①叶岛:《我国地方教育行政体制的嬗变与研讨》,载《教育通讯》复刊第3卷第10期,1947年,第15-20页。

②叶岛:《我国地方教育行政体制的嬗变与研讨》,载《教育通讯》复刊第3卷第10期,1947年,第15-20页。

③教育部:《第二次中国教育年鉴》,第48页。

④《教部令恢复教育局》,《教育通讯》复刊第5卷第3期,1948年,第18页。

行政之共同理想,“所谓教育独立者,即教育行政独立不为其他权势所拘束也”<sup>①</sup>清末民国地方教育行政体制独立化主要表现在教育独立官厅的设置上,从劝学所制到教育局制的创立都是这种独立化诉求的体现,大学院下属的教育局制更是如此。第四,专业化。清末民国地方教育行政体制十分强调行政人员的专业化与学术性,无论是县劝学员,还是教育局职员,其延聘必须是才学俱佳者,尤其重视专业学识。注重择取与选拔具备专业知能之领导,主张学术行政合一,对教育专业知能之重视,已经取代了过去凭藉经验常识之传统教育行政的运行现象。第五,开放化。清末民国地方教育行政制度由学日到仿美,后又仿德,一战之后,美国的影响进一步加大,大学院制时又受到法国制度的影响。也就是说,此时之地方教育行政体制主要是在借鉴外国的行政制度而建立,虽然其中蕴含一些中国传统制度的成分,但总的来看,具有现代意义的县市行政机构的建立与发展是一个不断吸收与接纳外国先进体制的过程。

在认识到清末民国地方教育行政体制若干特点的同时,我们还应清醒地明晰这段时期教育行政体制演进中存在的若干问题。第一,机构紊乱。“教育政策、教育宗旨如是不定,一切设施,自应随之兴废,循至法令则几于朝发而夕改,制度则此起彼仆”<sup>②</sup>。在不到 50 年的时间里,出现了诸如劝学所、教育科、教育局、教育行政委员会、学务委员会等许多机构,这些机构不断更替,零乱旁杂,变换迅速,造成体制割裂,缺乏有效的统一性。第二,目标理想。理想不合现实即为空想,这在清末民国地方教育行政结构发展史上多有表现。无论是劝学所,教育科,还是教育局,当局当初成立这些机构时,都怀揣着满腔激情,“泱泱大国,制度乃宏”,将其功能与价值设置过高,脱离了当时中国的教育实际,背离了组织设置的一般规律,致使有些机构成为冠冕堂皇的空洞之物。第三,方法激进。清末民国地方教育行政体制变化充满了激进的变革。如民国成立后,鉴于劝学所制度是封建遗物,与资产阶级的民主思想不符,所以全部去除。激进往往会付出代价,不几年后,由于全国地方教育一片混乱,又不得不重设劝学所。大学区制下的县教育局制也是如此,对北京政府的地方教育行政矫枉过正,从一个极端又走向另一个极端,最终脱离教育的实际,变成不切实用的制度,只能草草收场,令人感慨。正如程湘帆所言:“矫枉过甚,固系人之恒情,但行政事务,苟无切实经验,亦不知其繁简难易”<sup>③</sup>。第四,内容西化。“现在中国的教育不是中国固有的,是从西洋日本贩来的,所以不免有不合于中国的国情与需要的地方”<sup>④</sup>。清末民国地方教育行政体制虽然有借鉴中国传统体制的成分,但是不可否认,其大部分内容与形式均采西方或日本,甚至出现“全盘西化”的做法,就这样,就直接导致西制充斥,本制虚无的问题。

### 三、清末民国地方教育行政体制发展历史的启示与借鉴

借鉴清末民国地方教育行政体制的发展历史,当前我国地方教育行政体制改革要注意以下几个方面。

要提高地方教育行政机构的现代治理能力,地方教育行政体制改革应坚持科学化、标准化与规范化,注重改革的弹性。要制定科学的改革与发展目标,通过理性设计,建立标准与规范,不能受“直觉”、“个人意志”与情感牵制,朝令夕改,大起大落,骤起骤止,使改革走入死胡同。正像罗廷光所说的那样,“教育行政长官若只凭个人常识以处理专门问题,或遇事本个人主观成见,毫无客观事实作根据,该是何等危险”。<sup>⑤</sup> 同样,改革还应循序渐进,稳扎稳打,力避急于求成,一步到位。激进的机构

① 贾丰臻:《请政府以励行教育为政策》,载《教育杂志》第 10 卷,第 11 号,1918 年,第 149 页。

② 廖因:《中国教育之病症及其治疗》,载《教育杂志》第 24 卷第 3 号,1934 年,第 7 页。

③ 程湘帆:《中国教育行政》,上海:商务印书馆,1930 年,第 47 页。

④ 庄泽宣:《如何使新教育中国化》,上海:中华书局,1940 年,第 23—24 页。

⑤ 罗廷光:《教育行政》(上),上海:商务印书馆,1946 年,第 171—172 页。

变迁不仅容易造成损失,需要高昂的改革成本,更重要的是难以保证制度的连续性,难以保证制度本身的权威性,更有甚者,会引发社会问题。

从权属上说,地方教育行政体制改革要强化民主与独立性,强调统一中的分权意识。在当前的地方教育行政体制中,存在着集权有余,分权不足,统一有余,独立不足等问题。绝对集权与绝对分权都有其利弊,应该兼收两种制度的优点而避免其流弊。一方面要顾及行政效率,另一方面又要顾及行政民主。地方教育行政体制的改革应该在不妨碍国家或地方教育政策一统中实现教育自由与民主,应该在不阻遏教育民主、自由与平等中做到行政统一。同样,在教育独立与教育依存的关系上,地方教育行政不应完全独立于普通行政之外,也不必完全依存于普通行政之内,在具体权限上,应实事求是,应该有部分的依存,也应该有部分的独立。

就专业素养而言,我国地方教育行政体制改革应加强专业化与学术化,强调内行领导,提高行政领导人员的专业水平。地方教育行政应加强科学研究,重视研究机构的设置与功能的发挥,重视专家学者参与教育行政工作,尝试通过研究与实验,提高教育行政的学术性。毋庸讳言,当前我国地方教育行政存在着明显的官僚化、科层化倾向,地方教育行政体制的主要领导人员作为纯粹官员的行政角色远甚于作为知识分子的专业角色,这固然有其应有的价值,但是如果仅作为行政角色在的话,势必造成一系列的组织问题。须知,教育行政机关的性质并不能仅仅定义为官僚机构,而应是多种机构角色的统一,这种多角色的功能发挥需要官僚性与专业性整合的“学者型官员”的存在。

最后,从制度的来源上看,当前地方教育行政体制改革应做到开放化与本土化的统一,不能一味地依靠“引进”与“拿来”,而应坚持在现实的基础上加以利用吸收。不学习借鉴国外的体制,可能会失去好的经验与做法。但是,仅仅学习国外的体制也不现实,他山之石未必全部能够攻玉。况且,如果这样的话,机构改革就会丢掉魂灵,失去自我。其实,在笔者看来,随着我国改革开放的不断深入,当下我国教育行政体制改革并不缺乏国际视野与域外知识,缺乏的倒是机构改革的本土意识、民族意识与传统意识。正如章太炎所云:“本国没有学说,自己没有心得,那种国,那种人,教育的方法,只得跟别人走。本国一向有学说,自己本来有心得,教育的路线自然不同”<sup>①</sup>。

(责任编辑:蒋永华)

## Local Education Administration System in China: A Historical Review of the Period from 1906 to 1949

LIU Jian

**Abstract:** In the period from 1906 to 1949, the local education administration system in China underwent the following changes: from establishing education promotion department (EPD); to replacing EPD with education department (ED); to restoring EPD; to establishing education bureau (EB); to reorganizing EB; to replacing EB with ED; and to restoring EB. The whole process shows modern China's efforts to establish a standardized, democratic, independent, professional and open administration system of education. At the same time, it also reveals that the education administration at that period was chaotic in organization, idealistic in goal-setting, westernized in content, and radical in manner. A review of this process will shed much light on the current reform in local education administration system in China.

**Key words:** Later Qing Dynasty; Republic of China; local education administration system; education promotion department; education department; education bureau

---

<sup>①</sup>章太炎:《论教育的根本要从自国自心发出来》,载张勇:《章太炎文化随笔》,北京:中国青年出版社,1999年,第271页。