

留学生群体与民国时期 新式教育体制的建立^{*}

周 棉

提要:民国建立后,开始了以学制改革和教育行政改革为主要内容的教育体制改革。其中学制改革的标志性成果为“壬戌学制”,不仅具有鲜明的现代性,而且结合我国的实际情况,成为民国学制的典范;教育行政改革则建立了不同于清代的新的中央—省—县三级教育行政体系,并一直延续到现在。从根本上讲,民国学制和教育行政体系的架构及其设立取决于民国时期的政治体制,但在具体过程中,以蔡元培为代表的执掌教育部的留学生官员和全国各地留学生出身的教育家,起到了领导、主导、起草和宣传等多种作用,推动了中国教育体制的现代转型。

关键词: 留学生 民国时期 教育体制 建立

作者周棉,男,江苏徐州师范大学留学生与近代中国研究中心教授。(徐州 221009)

民国建立后,政体革新,众多留学生归国后纷纷涌进教育界,加速了中国教育现代化的进程,教育宗旨、教育体制、教学内容、教学规模等方面都发生了明显的变化。其中学制改革和教育行政改革相辅相成,成为民国时期教育变革的主要标志,推动了中国教育由传统向现代的转型,使民国初步实现了教育体制^①的现代化。

一、留学生与学制改革

鸦片战争以后,传统的封建教育已无法应对民族危机和社会发展,一些仁人志士开始批判以科举制为核心的封建教育制度,洪仁玕、容闳以及郑观应等都提出了提出要借鉴、学习西方教育制度,建立现代教育体制的主张^②。1901年5月罗振玉、王国维在上海创办了《教育世界》,介绍日本学制,也刊

* [基金项目]本文为笔者主持的教育部人文社科重点研究基地2006年度重大项目“中国留学生与民国社会发展”(编号06JJD770014)、2010年度国家社科基金项目“留学生视角:20世纪初中国传统社会的转型与文学的变革”(10BZM081)、2011年度国家社科基金项目重大项目“民国时期留学史料的整理与研究”(编号11&ZD101)成果之一部分。

^① 教育体制:教育机构与教育规范的结合体、统一体,由教育的机构体系与教育的规范体系所组成,与“教育制度”的含义相近,其主体是“学制”。

^② 详见洪仁玕《资政新篇》中《谕天下读书士子》、容闳《西学东渐记》和郑观应《盛世危言》等。

载了英、法、德等国的教育情况。随着维新运动的开展,旧的封建教育体制逐渐瓦解,现代教育体制开始酝酿产生。1902年清政府公布了由管学大臣张百熙主持制定的《钦定学堂章程》,即“壬寅学制”。该学制虽未曾实施,但也不失为中国第一个新型学制。1903年张百熙、荣庆、张之洞等又主持制定了《奏定学堂章程》,即“癸卯学制”,并在全国施行。这是中国历史上第一个由官方颁布并在全国施行的新型学制,在一定程度上推动了近代中国学校教育的发展。1905年秋清廷下令废除科举制度,1906年12月,设立学部,并将国子监事务归并学部。随后,各省设立提学使司,各州县设立劝学所,初步建立了一套具有西方现代色彩的教育行政体系。但残留封建教育太多的痕迹,对女子教育也不重视。而且,在借鉴国外学制时,几乎单纯照搬日本学制的模式,所建立的各级教育行政机关,均以日本文部省为建制模式,缺乏创造性,新旧杂糅,带有明显的过渡痕迹。民国的建立,为学制的改革提供了历史的机遇。

(一)留学生与《壬子癸丑学制》

民国初建,百废待举。在教育总长蔡元培的规划下,进行了一系列为建立资产阶级教育制度而需要的改革,其中学制改革成为当务之急。其最重要的成果就是“壬子癸丑学制”的拟定和出台。在此过程中,孙中山、蔡元培等留学生出身的政治家、教育家起到了决定性的作用。

当时,局势未定,政事繁杂,但孙中山对教育事业仍很关心。他认为国家兴旺的根本在于教育:“窃尝深维欧洲富强之本……所谓人能尽其才者,在教养有道,鼓励以方,任使得法也。”^①因此,普及教育就尤为必要。要“多设学校,使天下无不学之人,无不学之地”^②，“令普通的人都可以受到教育……先办幼稚园,次办小学,再办中学,然后才可以办大学。……让人人能够读书,才可说是普及教育制度”^③。鉴于“中国女子虽有二万万,唯有教育一道向来多不注意”的现状,他强调“提倡女子教育为最要之事”^④。孙中山的这些见解,影响了民初资产阶级教育体制的发展路径。

蔡元培受命为民国教育总长后,即开始主持构建新的现代教育体制。1月25日,他主持教育部发布《中华民国教育部普通教育暂行办法通令》(14条)和《普通教育暂行课程标准》(11条),规定:“初等小学可以男女同校”;“清学部颁行之教科书,一律禁用”;“大学读经科,一律废止”;“中学校为普通教育,文实不必分科”;“废止旧前奖励出身”^⑤,废除了晚清教育制度中的封建残余。2月8日,他发表《对于新教育的意见》一文,认为“忠君与共和政体不合,尊孔与信仰自由相违”^⑥。9月2日,教育部公布教育宗旨:“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。”^⑦强调教育“应分为二:一普通,一专门。在普通教育,务顺应时势,养成共和国健全之人格。在专门教育,务养成学问神圣之风习”^⑧。这些举措为民初现代教育体制的建立扫除了障碍,奠定了理论基础。

当时蔡元培延揽了很多归国留学生到教育部任职。他说过,教育部的职员“一半是我所提的,大约留学欧美或日本的多一点;一半是范君静生所提出的”^⑨。其实范源濂提出的那批人仍以有留学经历者为主^⑩,因范本身也有出国留学的背景。范源濂(1875—1927),湖南湘阴人。早年就学于长沙时务学堂。戊戌变法失败后流亡日本,入东京高等师范学校学习。1905回国任学部主事,时任教育部次长,后来还曾任教育总长。1912年5月,教育部共70人,其中60余人有留日背景,如周树人、樊炳清、

①② 中国社会科学院近代史研究所主编:《孙中山全集》第一卷,中华书局,1982年,第8、2页。

③ 中国社会科学院近代史研究所主编:《孙中山全集》第六卷,中华书局,1982年,第74—75页。

④ 舒新城:《中国近代教育史资料》下册,人民教育出版社,1987年,第1006页。

⑤ 《中华民国教育部普通教育暂行办法通令》,《民立报》1912年1月25日。

⑥⑧ 中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第2卷,浙江教育出版社,1997年,第11、64页。

⑦ 王炳照、阎国华:《中国教育思想通史》第六卷,湖南教育出版社,1994年,第29页。

⑨ 中国蔡元培研究会:《蔡元培全集》第17卷,浙江教育出版社,1997年,第462页。

⑩ 田正平:《教育制度的变迁与中国现代化进程》,《华东师大学报(教科版)》2002年第1期。

路孝植、马邻翼、毛邦伟等人。当时政局不稳,在到1913年春的一年中,教育总长、次长先后有6人:蔡元培、景耀月、范源濂、董鸿祯、刘冠雄、陈振先,但都有留学经历,比较了解国外的情况。

在蔡元培的领导下,教育部这些职员参加了《壬子癸丑学制》的起草、议决和颁布工作。如当事人蒋维乔后来回忆:“当时教育部之重要工作,即在草拟新学制。召集东西留学生,各就所长,分别撰拟小学、中学、大学规程,每日办公六小时,绝似书局之编辑所……计临时政府三个月,而教育部之学制草案,亦于是时告成。”^①

1912年7月10日,教育部召开全国临时教育会议,审定新学制草案。出席会议82人,其中留日生就有13人,他们是:林葆恒、洪熔、萧友梅、陈毅、蔡漱芳、杨保恒、顾琅、贾丰臻、夏锡祺、何燊时、彭清鹏、陈宝泉、钱家治。会议由蔡元培主持,他强调:“此次教育会议,即是全国教育改革的起点”,并重申“五育”教育的宗旨。在肯定日本学制“取西洋各国之制而折中之,取法于彼,尤为相宜”的同时,他呼吁“兼采欧美相宜之法”,并建议结合中国的实际,还可大胆采用“即使日本及欧美各国尚未实行而教育家正在鼓吹者”^②。但是,“须从原理上观察,可行则行,不必有先我而为之者”^③。他的发言显示了一个教育大家博大的胸怀和宏阔的视野,也为此次会议奠定了基调。而后选举出的会议主席王邵廉(留英)、副主席张伯苓(留美)两人也都是留学生出身,在他们的主持下,会议对学校系统、各级各类学校令等进行了多次讨论修正并最终通过,即《壬子学制》,并附有9条说明,于同年9月公布。此后到1913年8月的一年间,教育部又相继颁布了《小学校令》、《中学校令》、《师范学校令》、《专门学校令》、《大学学校令》、《实业学校令》等各种学校令,并将《壬子学制》与这些法令的内容综合,“与前项系统各有出入,综合起来又成一个系统,谓之壬子癸丑学制”^④。

《壬子癸丑学制》是中国第一个真正资产阶级性质的学制。它的颁布标志着近代西方资本主义教育体制在中国的初步确立,为当时全国的教育提供了法规指导,为以后的教育改革和教育体制的现代化奠定了基础。以孙中山、蔡元培、范源濂为代表的留学生群体是“壬子癸丑学制”的起草者、推动者和实践者。虽然“教育部中所招致之留学生,英、美、德、法、俄、日皆备,原拟将各国之学制译出,舍短取长,以造成适合于我国之学制。结果所译出之条文,与我国多枘凿不相容”^⑤。而在参与拟定该学制的留学生中,专门研究教育的仍以归国的留日学生为主,而“由欧美回国之人,专习教育者绝少,不能窥见欧美立法精神,译出文件,泰半不适用”^⑥。所以,“屡经讨论,仍趋重于采取日制”^⑦,模仿日本的痕迹依然很重。但是,“拟遍采欧美各国之长,衡以本国情形,成一最完全之学制”^⑧的努力也没有白费:主要表现为蔡元培所倡导的指导思想“民主共和思想”,主要受欧美教育的影响,这明显区别于日本学制的“君主立宪”宗旨;高等教育要设置大学预科、研究院、评议会等措施,其渊源主要来自德国学制。

(二)留学生与“壬戌学制”

《壬子癸丑学制》学制施行到1922年,逐渐显露出诸多问题,改革势在必行。众多留学生敏锐地意识到这一点,积极参与酝酿新学制,主持拟订新学制草案,成为学制改革的中流砥柱。

1915年10月,在全国教育联合会第一届年会上,湖南教育会提出改革学制系统案,年会决定各省教育会用三个月时间对此进行讨论,就中学改革、师范教育改革、如何借鉴国外学制等问题提出了建议,开改革学制之先河。此后讨论逐渐深入,并在第五、六届年会上取得显著成果。1919年10月,在

① 陈学恂:《中国近代教育史教学参考资料(中)》,人民教育出版社,1987年,第165页。

②③⑦ 璩鑫圭、唐良炎:《中国近代教育史资料汇编·学制演变》,上海教育出版社,1991年,第647—651、649、624页。

④ 朱有瓚:《中国近代学制史料》(第三辑上册),华东师范大学出版社,1990年,第27页。

⑤ 舒新城:《近代中国教育史料》(第四册),中华书局,1928年,第195—198页。

⑥⑧ 蒋维乔:《清末民初教育史料》,《光华》第5卷第1期。

第五届年会上,邓萃英、经亨颐、郭秉文、胡适等留学生出身的教育家和热心教育事业人士,积极参与讨论学制改革问题,并邀请美国教育家杜威到太原演讲。在他们的共同努力下,年会最后通过《改革女学制度案》、《改革学校系统案》、《推广义务教育案》等议案。1920年10月,在第六届年会上,郭秉文在开幕致词时鼓励与会者自由地讨论学制问题。会间,邓萃英代表教育部发言,建议“各省斟酌本省情形,有必须改革之处,可各就适当施行,教部不加限制”,“对于本届议案,自必本民治主义,格外竭诚采纳”^①。在他们的促进下,年会在最后议决案中提出了改革学制系统问题:“请各省区教育会……先组织学制系统研究会,以研究之结果,制成议案。”^②

1921年,第七届年会在广州召开,由广东省教育会主办。当时广东省教育行政委员会委员长是陈独秀,广东省教育会会长是汪精卫。汪还与金曾澄、钟荣光三人作为广东的代表参加会议,并出任年会主席。根据第六届年会决定,本届年会先议学制案再议其他。因为各省区提案太多,各省区教育会代表认真审查后,确定以广东省教育会的《学制系统案》作为审查基础,再参考其他省区的提案,拟订学校系统草案。广东省教育会的《学制系统案》之所以能成为蓝本,是因为其博采广纳,优于它案,且有明显的美国色彩。原来第六届会后结束后,广东省教育会率先召集了由地方教育界名流和专家学者71人组成的学校系统研究会来专门讨论改革学制^③,其中归国留学生14人,由此可见留学生是广东学校系统研究会的主导力量。在会上,留学美国的黄希声和韦愨先后提出了《分组研究之办法案》和《各级学制拟先由委办分别研究案》,并成为讨论学制问题的依据;汪精卫指派金曾澄、韦愨、黄希声等人为起草员,搜集德、英、美、法、日五国学制,编写学制报告,作为制订新学制的参考资料。在此基础上,会员们经过两个多月的反复修改,终于在1920年8月初通过了以“六三三制”学制系统草案。

根据全国教育联合会第七届年会的决议,此学制系统草案被邮寄到各地教育会和教育机关,并在《民国日报》、《申报》、《新教育》等各种报刊公开发表,全国范围内掀起了一个学制改革运动。教育界人士纷纷涌进讨论新学制的行列里来,其中那些在国内很有影响的专家学者大都是留学生出身。如陶行知在《我们对于新学制草案应有之态度》一文中指出:“此次所提草案,确是适应时事之需要而来的”,呼吁大家“虚心讨论、研究、实验,以构成面面俱到之学制”^④。陶孟和在《论学制系统》中肯定此次学制制订的进步性,并就学制和学科、补习教育、高等教育等三个方面阐述了看法^⑤。廖世承先后发表《新学制和中等教育》和《关于新学制一个紧急的问题》等文章,就中学学制方面提出了建议,极力推崇“六三三制”。同年,余家菊在《时事新报》上发表《评教育联合会之学制改造案》,指出要“顾虑各方情形而采弹性方案”^⑥。其时,美国教育家孟禄也专门撰文肯定新学制的优点,并提出建议。他们的这些意见,促进了学制草案的进一步完善。学制草案发布后,留学生主持的广州执信学校和天津南开中学率先实践新学制草案,成为学制实验的主要试点,其实践为大家进一步认识新学制,完善新学制提供了经验。

1922年9月,教育部在北京召开学制会议,通过了一个新的重要学制草案——学制会议案,但在随后的会议上引起了争议并被否决。10月,全国教育联合会第八届年会在济南召开,讨论并审定学制系统案。留学生出身的蔡元培、蒋梦麟、胡适、汤尔和等参加会议,其中胡适起到了关键作用。

会议之初,教育部试图“抹煞第七届联合会的学制草案”,“希望联合会‘悉心讨论’学制会议的议决

① 《全国教育联合会第二次大会记》,《申报》1920年10月26日。

②⑤⑥ 璩鑫圭、唐良炎:《中国近代教育史资料汇编·学制演变》,上海教育出版社,1991年,第880、903—907、893页。

③ 详见1922年《新教育》杂志第4卷第2期《广东省提出学制系统之经过及其成立》之介绍。

④ 陶行知:《陶行知全集》(第一卷),湖南教育出版社,1984年,第198—191页。

案”。这引起了很多与会代表的不满,会议一时进入困境。最后大部分代表接受了胡适的建议:“给中华民国制定一个最合适的学制”,“老老实实的根据广州的议案,用学制会议的议决案来参考比较,择善而从,定出一个第三方案,把学制问题作为一个总结束,呈请教育部颁布施行”^①。时任教育部特派员的陈容等也主动找胡适谈论学制问题,“承认学制会议的原案是不能不改动的了”,希望他“提出一个折中的修正案”。于是,胡适等人起草了一个审查方案,确立了七个标准:(1)适应社会进化之需要;(2)发挥平民教育之精神;(3)谋个性之发展;(4)注意国民经济力;(5)注意生活教育;(6)使教育易于普及;(7)多留各地方伸缩余地^②。由此可见国外平民教育思潮、实用主义教育思潮的影响。据此,对于学制草案又作了修正,并最终使“全案修正通过”。

会后,胡适、黄炎培等人又与教育部接洽。在他们的推动下,1922年11月1日,由留学生出身的国务总理王宠惠和教育总长汤尔和副署,以《大总统颁布之学校系统改革案》的形式向全国颁布了《学校系统改革案》,即“壬戌学制”。代表民间教育改革力量的全国教育联合会居然战胜了教育部,取得了完全的胜利。这不仅反映了当时的民主气氛,也表明了美国教育思想和教育体制在中国的影响。具体而言,该学制能顺利通过,反映了胡适审时度势、折冲樽俎的才干,也与他当时在文化界、学术界和教育界的影响和地位分不开。

“壬戌学制”不仅具有鲜明的现代性,而且考虑到我国当时的实际情况,成为民国学制的典范。壬戌学制基本上采用了当时美国已普遍实行的“六三三制”,规定全部学校教育时间为16~18年,分三段五级:初等教育阶段6年,按照中国国情,又分两级:初小4年、高小2年;中等教育阶段6年,分初中3年和高中3年2级;高等教育阶段4~6年,不分级。学生自6岁入小学,22~24岁大学毕业。中国的学制至此基本定型,后来国民政府教育陆续订立的各项学校组织法令及抗战期间颁布的学制系统,也只是在“壬戌学制”大框架不动的前提下,作一些临时变通或局部调整。可以说,“壬戌学制”的出台是我国现代教育体制基本建立的标志。

(三)留学生与“壬戌学制”

1927年4月,南京国民政府成立后,蔡元培以大学院院长身份,主导了一次教育改革,开始了一次争取教育独立的尝试。1928年5月15日,国民政府于南京召开了第一次全国教育会议。会前聘任朱经农(留日)、高君珊(留美)、金曾澄(留日)、许寿裳(留日)、过探先(留美)等5人为全国教育会议筹备委员会常委从事筹备工作。会议代表85人,出席者81人(宋子文、丁惟汾、白云梯、朱霁青未出席),其中归国留学生51人^③。

针对当时教育中存在的问题,代表们提出了很多提案并获得通过,如姜琦、陈礼江、黄统等提出的关于确立“三民主义教育”为全国教育宗旨,取消“党化教育”的提案,一致通过了以下实施原则:“(1)发扬民族的精神;(2)提高国民道德;(3)注重国民体魄的锻炼;(4)提倡科学的精神,推广科学的应用;(5)励行普及教育;(6)男女教育机会均等;(7)注重满蒙回藏苗瑶……等教育的发展;(8)注重华侨教育的发展;(9)推广职业教育;(10)注重农业教育;(11)阐明自由界限,养成服从纪律的习惯;(12)灌输政治知识,养成使用政权的能力;(13)培育组织能力,养成团体协作的精神;(14)注重生产合作消费及其他合作的训练;(15)提倡合于人生正轨的生活,培植努力公共生产的精神。”^④此外,还通过了程时燧、孟宪承等提出的《整理学校系统案》;陈礼江提出的《厘订学校系统提案》;姜琦提出的《整理学制系

^① 胡适:《记第八届全国教育联合会讨论新学制之经过》,《新教育》第5卷第5期。又见于欧阳哲生主编:《胡适文集》,北京大学出版社,1998年。

^② 邱椿:《学制》,商务印书馆,1933年,第58—60页。

^③ 中华民国大学院编:《全国教育会议报告》(甲编),上海商务印书馆,1928年,第18—29页。

^④ 蔡芹香:《中国学制史》,世界书局,1933年,第224—225页。

统案》;据孟宪承、黄婉、程时燧、陶行知、欧元怀等个人提案综合修订而成的《整顿师范教育制度案》等。最后,会议议决通过了《整顿中华民国学校系统案》,即“戊辰学制”。其基本框架沿袭“壬戌学制”,分为原则与组织系统两大部分。第一部分提出了六项原则:(1)根据本国国情;(2)适应民生需要;(3)增高教育效率;(4)谋个性之发展;(5)使教育易于普及;(6)留地方伸缩可能。第二部分为学校系统,较“壬戌学制”在中等教育和师范教育方面有一定的改动。

但会后不久,因蔡元培辞职,大学院也被取消,这次改革也随之告终,“戊辰学制”也未施行,但是它影响了20世纪30年代战前的教育改革。

在抗战前的学制变革中,中学教育一直是关注的焦点,相关的讨论在1934年达到了高潮^①。这次讨论并没有对中学学制作出大的变革,但它为《中学规程》、《中学课程标准》的修订提供了指导。

民国时期的学制改革到此基本结束。但尚需提及的是,抗战爆发后,全国进入战时状态,教育也随之进入战时状态。根据战时教育的指导原则^②,在陈立夫的领导下,教育部在不改变原有学校系统框架的基础上,根据现实情况进行了局部改革和适当调整。主要内容有:在招生、考试方面,实行统一招生,在大后方的19个省市分区举行大学统一考试,使中国大学的入学考试与毕业考试有了统一的标准;训育教育,将三民主义等内容作为课堂的教学内容;贷金制度,主要用于对青年的救济和训练,资助那些来自战区、没有经济来源的学生。陈立夫历来以反共著称,但对战时中国的教育确有贡献,他也为此沾沾自喜:“我献身党国数十年,于党政工作,多所参与,成败得失,有待公平,唯有战时这一段教育行政工作,虽然未必能达到理想,总算对于国家,竭尽绵薄。”^③

概言之,民国成立后,学校系统一直是教育改革的重要内容,在归国留学生的参与、主导和推动下,取得了很大的成功,不仅推动了中国教育近代化的进程,也为当代的教育改革提供了历史的借鉴。

二、留学生与民国教育行政体系的改革

在制订新学制的同时,蔡元培及其后继者也开始构建民国教育行政体系,在十年左右的时间里逐步确立了不同于清代的新的中央—省—县三级教育行政体系,并一直延续到现在。从根本上讲,民国教育行政体系的架构及其设立取决于民国时期的政治体制,但在具体过程中,执掌教育部的留学生官员和全国各地留学生出身的教育家实在功不可没。

(一)蔡元培主持制定中央教育部官制

1912年1月3日,蔡元培就任民国首任教育总长。据当时已被蔡元培邀请任教育部秘书长的蒋维乔回忆:他们于1月12日由上海赴南京,蔡元培先晋谒临时大总统孙中山后,又拜访江苏督府内务司长马相伯,在碑亭巷内务司楼上借了三大间房子,作为教育部办公室。“教育部既成立,是时各部皆依照官制草案,呈荐人员。子民先生谓余曰:‘我之主张,办理部务,当与办社会事业一例:在正式政府未成立,官制未通参议院以前,不必呈荐人员,除总次长已由大总统任命外,其余各人,概称部员,不授官职,为事择人,亦不必多设冗员。’余极赞成之。”^④由此不难看出,蔡元培办事讲究程序、规范和效率。

^① 如《大公报》、《教育杂志》等报刊接连发表了蒋梦麟、胡适、陶孟和、郑宗海、姜琦、林砺儒、张安国等人关于中小学教育制度的建议,转载了教育部有关人员关于改革中等教育的观点,特别是《教育杂志》第25卷第1号,集中刊登了30多位专家关于学制改革的观点,周鯨生、范寿康、廖世承、郭一岑、金曾澄等留学生出身的教育家参与了讨论。

^② 有关内容主要见1937年8月国民政府教育部颁布的《总动员时督导教育工作办法纲领》、1938年4月国民党政府临时全国代表大会通过的《战时各级教育实施方案纲要》所规定的抗战期间教育的“九大方针”、“十七项实施要点”和1939年3月蒋介石在第三次全国教育会议上关于《今后教育的基本方针》的讲演。

^③ 陈立夫:《陈立夫回忆录:成败之鉴》,台湾正中书局,1994年,第321页。

^④ 陈学恂:《中国近代教育史教学参考资料(中)》,人民教育出版社,1987年,第165页。

他关注中央教育行政机构的设置,主持制定教育部官制,并据此组建了历史上第一个教育部,实现了中央教育行政机构的现代化转变。事实上,几乎在南京临时政府成立的同时,蔡元培就迅速实现了“中央教育行政根本改革,正其名曰教育部”^①,并委托蒋维乔草拟教育部官制。3月他又建议南京参议院专门召开会议,确定教育部官制。后来在他的主持下,教育部出台了《民国教育部官制草案》。4月,临时政府迁往北京,蔡元培派王家驹等接收晚清学部,与范源濂一道依照南京参议院所议定教育部官制,“正式改组教育部。总长以下设参事三人。承政厅设秘书长一人,分文书、会计、统计、建筑四科,编纂、审查二处。设普通、专门、社会三司”^②。

与晚清学部相比,民初教育部在机构设置方面精简合理,职能分工明确,显示了教育部在蔡元培的领导下,努力改革管理机关的新气象^③。当时“新教育部组织之最大特色,厥为社会教育司之设置。……首任教育总长蔡元培先生,留欧多年,感于各国社会教育之发达,而悲我国之落后,因竭力提倡,终使社会教育适应时代需要而成立”^④。多年的留学经历,让蔡元培看到各国社会教育的发达现状,意识到教育的责任不仅在于教育青年,更要兼顾多数长年失学的成人,所以坚持设立社会教育司,掌管宗教礼俗、科学、美术和通俗教育等事项,使教育部机构适应社会的发展。鲁迅就是在此情况下应邀为社会教育司金事。在他的规划下,1912年5月,教育部的建制为一厅三司,至此,民国中央最高教育行政机构建制组织基本完备,而后的中央教育行政机构建制依据时势变化有所增减,但主体机构仍然是民初教育部官制的框架。

需要指出的是,南京国民政府建立后,作为教育家的蔡元培,为了使教育摆脱国民党政治体制的束缚而达到教育独立的目的,以其威望使南京政府设立了大学院而不设教育部,并任大学院院长,舍弃了他倾注心血建立的教育部体制。但事实证明,这只不过表现了他的书生之见。一个体制的建立和废弃都非一日之功,教育部的建立和存在都有其合理性和合法性,而教育独立在当时的中国只能是美好的幻想。

(二)汤化龙、范源濂促成省级教育厅制的出台

民初几年,省级教育行政机构先后经历提学使司、教育司、学务司等阶段,变动频繁,更因“位卑职小,只能办循例公文,而于本省教育之应兴应革,不敢有所主持”,以致“致行政效率大减”^⑤,成为当时教育事业发展的体制障碍。留学生出身的教育部负责人汤化龙、范源濂等先后意识到这个问题,并切实采取行动,最终促成了省级教育厅的设立。

1914年12月,时任教育总长的汤化龙上书大总统袁世凯:“请以各省政务厅中之教科及视学官等组织教育厅”,“使各省有督促之人,以任提倡之专责”。并单独拜谒袁世凯,“反复陈述”,强调这是“当今不可不行之事”^⑥。教育部还专门订立《教育部设立各省教育厅之计划》,以解决当时政府所虑的经费问题。虽然他的建议没有被袁采纳,但在教育界引起极大反响,设立教育厅作为省级行政机构的呼声日益强劲。随后的全国教育联合会第一、二两届年会也均专门讨论此事,并通过《请速设各省区教育厅案》,从“事务性质”、“责任专属”、“中国历史”、“各国通例”四个方面来阐述设立教育厅的必要,指出“近鉴教育之消沉,上循历史之习惯,因以维系人心,推行学务,更不能不设教育厅也”,并强调“各教育厅之设,实有不能再缓者”^⑦。

1917年,范源濂重任教育总长,更积极主张各省设立教育厅。由于他的推动,同年9月6日,“大

^{①②⑤⑥⑦} 陈元晖:《中国近代教育史资料汇编·教育行政机构及教育团体》,上海教育出版社,2007年,第163、164、165、129、130—131页。

^③ 李华兴:《中华民国史》,上海教育出版社,1997年,第408页。

^④ 雷国鼎:《中国近代教育行政制度史·自序》,台北教育文物出版社,1983年,第2页。

总统命令,公布教育厅暂行条例,直隶于教育部,设厅长一人,由大总统简任,秉承省长,执行全省教育行政事务,监督所属职员,暨办理各地教育之各县知事”。而后教育部又颁布了《教育厅署组织大纲》、《教育厅长职权》等相关法规,正式确定教育厅作为省级教育行政机构。“于是,各省教育厅次第成立,省级教育行政始有独立机关”^①,并一直延续到现在。

(三)留学生教育家催生县级教育局制度

民初县级教育机构变化不大,先后颁布过《劝学地方学事通例》、《学务委员会规程》等法规,但基本上沿用了清朝的“劝学所制”。这种制度独立性差,结构与人员构成也十分简单,不利于管理庞大落后的农村教育,阻碍了基层教育事业的发展。

1921年10月,全国教育联合会在广州召开第七届年会,如前所说,汪精卫、金曾澄、钟荣光、雷沛鸿、陈独秀等留学生出身的名流参加会议,其中汪、金出任会议的正副主席,美国教育行政专家孟禄也应邀来广州指导。在他们的努力下,浙江省代表提出的《改革地方教育案》受到重视。与会者认为:劝学所的名称已不适应教育的发展,它是一个官办机关,其地位与职权均有变更的必要,要“通过改革地方教育行政制度案,主张代以教育局制”^②。

1922年9月,教育部召开学制会议,改革地方教育行政制度为重要议题之一。当时,由于王宠惠已辞教育总长职,汤尔和尚未就任,蔡元培代表教育部主持会议开幕,并当选会议主席,与会议副主席王家驹、教育部次长邓萃英等留学生出身的教育家共同主持了会议。留日出身的陈宝泉代表教育部提出《县市教育行政组织大纲》,表示赞同“县市教育之独立”,并提出应该重点讨论的问题:“教育局长由县知事推荐,则应详加讨论,其资格亦似太高”;“教育局长是否可以参加董事会,亦应讨论”。对此,陶行知发言说:“对于地方教育,乡镇与都会应该分别办理”;“教育局长之资格,亦应地方大小相适应”;“教育局之人员,应以活动为宜”,主张以灵活的方式探索解决问题的途径,奠定了讨论的基调。而后陶行知、张伯苓、章慰高、陈宝泉等5名留学生出身的教育家进入审查委员会,把原案修正为《县教育行政组织大纲》和《特别市教育行政组织大纲》两案,于第六次会议通过^③。1923年4月,根据北京学制会议的决议,北京政府公布了《特别市教育局规程》11条和《县教育局规程》15条。自此,各县劝学所一律改为教育局,“地方教育始有完备机关”^④,民国的基层教育事业开始出现转机。

由上可见,经过十几年的探索,民国时期终于形成了中央教育部—省(市)教育厅—县教育局(科)为主体的三级教育行政管理体系,初步实现了教育管理的现代化,基本确立了中国现代教育管理体制。应该说,蔡元培、汤化龙、范源濂、陶行知等众多留学生出身的人士对此卓有贡献。

三、民国新教育体制变化的特点

综上所述,民国时期的教育变化巨大,特别是经过民初十余年的不断变革,中国初步建立了以新式学制和现代教育行政管理体系为主要内容的现代教育体制。在这个过程中,深深地烙上了以留学生为代表的知识分子群体变革求索乃至中国留学教育的痕迹:

(一)由师法日本转向学习美国,强化了科学、民主和现代性

留日教育为晚清留学教育的主流,而且留日学生多学习法政和师范专业,归国后多进政界和教育界,对当时教育改革影响很大,这一现状基本上决定了清末民初教育制度走师法日本的道路。“钦定”

①④ 陈元晖:《中国近代教育史资料汇编·教育行政机构及教育团体》,上海教育出版社,2007年,第165、166页。

② 《清末民初史料》,《光华半月刊》1936年5月下旬刊。

③ 《学制会议第六幕》,《申报》1922年9月29日。

和“奏定”两个学堂章程,乃清末新政教育界的标志性成果,虽为张百熙和张之洞所主持拟定,但因为幕僚身份的留日学生的影响,“在具体上的草创过程中,留日归国学生实出力不小”^①,清末学制改革也就自然地走上了师法日本的道路。

民国建立后,教育部的官员留学生居多,且以留日生为主,对民初教育制度改革的影响是不言而喻的。这是因为蔡元培虽为部长,为教育大家,其指导思想和地位之影响,在教育界无人望其项背,但是他留欧时学的是美学而不是教育,故具体做法多嘱托他人。留学欧美的刘冠雄、陈振先、王邵廉等虽为副部长等,但刘、王都是19世纪留学欧洲的学习军事出身,陈也非教育专业出身,他们对教育改革难以拿出具体方案,且刘只是短期兼代,更不会有所作为。所以范源濂、景耀月、董鸿祚等众多留日出身的人员,对民初教育体制改革的具体走向产生了决定性的影响。所以,拟订的学制草案虽“拟遍采欧美各国之长”,但结果“仍是采用日本制”^②。

1908年,美国决定退回部分“庚款”以资助中国青年赴美留学,加上众多的自费留美生和各省、各部以及企业、学校派出的留美青年,留美生数量不断增长。他们归国后,相当一部分进入教育界。如在1909年到1922年544名归国的清华留学生中,从事教育者204人,占总数40%以上^③,居所有职业之首。这些归国留美生推崇美国的教育制度,先后请美国著名教育家杜威和孟禄来华指导新学制的修订和推行。故“壬戌学制”摒弃了原教育体制中日本学制的的影响,从指导思想到具体措施,处处可见美国教育模式的影响,其中反映美国中学教育模式“六三三”制的影响最为显著,以致后来曾任部长的陈立夫说过:“中国现代的教育制度,大体上是仿照美国教育制度。”^④“壬戌学制”采用美国单轨制,在形式上,任何儿童、少年和青年都可以由小学而中学直到大学,具有浓重的民主意识。其“发挥平民教育精神”、“使教育易于普及”则是中国教育制度民主化的深层表现。这个学制还尊重教育发展的客观规律,强调教育与社会生活的结合,注重适应学龄儿童身心发展的阶段及其特点,具有科学精神。这与民国以后特别是五四时期崇尚科学民主的潮流是一致的,这也是“壬戌学制”之所以成为中国现代教育体制的关键因素。

(二)由最初基本模仿国外学制发展到结合中国国情,开始走上本土化道路

清末民初的教育体制受到日本很多影响,有其先进性。但因为20世纪初的留日教育规模庞大,人员参差不齐,管理不严,速成居多,教育质量低^⑤,学有专长的毕业生比例不高。其中虽然也出现了范源濂这样的著名教育家,但毕竟太少。他们回国后,大都只能照搬其所学,模仿有余而创新不足,清末“对于日本学制,更加抄得完备”;民初“也是依旧随意抄袭”^⑥。

相比较而言,民初的留美教育规模虽然不如清末留日教育大,但质量高,以胡适、蒋梦麟、陈鹤琴、陶行知、廖世承等为代表的留美学生,大多数就读于美国著名高等学府,基本上都获得了硕士、博士学位,是高层次教育人才,拥有一般留日学生难以企及的科学文化素质。因此,留美生迅速成长为各地教育界的领军人物。他们不再随意抄袭国外学制定法,而注意在结合本国国情的基础上学习、借鉴,力求制订出适合中国的教育制度。如1921年陶行知强调:“对于外国的经验,应明辨择善,决不可舍

① 王奇生:《留学生与中国教育的近代化》,《东南文化》1989年第1期。

② 陈学恂:《中国近代教育史教学参考资料(中)》,人民教育出版社,1987年,第165页。

③ 舒新城:《近代中国留学史》,上海文化出版社,1989年,第256—257页。

④ 陈立夫:《美国教育对中国的影响》,《中央日报》1941年1月6日。

⑤ 如1907年清朝学部奏折称:“详查在日游学人数已逾万人,而习速成者居百分之六十,习普通者百分之三十,中途退学辍转无成者百分之五六,入高等专门者百分之三四,入大学者仅百分之一而已。”石棉:《中国现代化运动与清末留日学生》,台湾嘉新水泥公司文化基金会,1968年,第155页。

⑥ 璩鑫圭、唐良炎:《中国近代教育史资料汇编·学制演变》,上海教育出版社,1991年,第1075页。

己从人,轻于吸取”,要注意中国的“特别情形”^①。有鉴于此,“壬戌学制”明确提出要“注意国民经济力”,“多留地方伸缩余地”,并据此在学制的各个阶段作了比较灵活的规定。在县级教育局制度方面,根据中国当时的行政建制情况,把原教育部拟定的《县市教育行政组织大纲》修正为《县教育行政组织大纲》和《特别市教育行政组织大纲》两个方案。这表明,中国教育体制在实现初步现代化的同时,也开始走上与本土化结合的道路。因此,《壬戌学制》在我国表现出较强的生命力,而这背后则隐含着中国留学教育发展的影子和留学生群体的功劳。

(三) 学制变革受制于政治体制、政局变化诸多因素

如前所述,民国教育体制的变革并非一帆风顺。就实质而言,教育的发展终究要受到政治、经济、文化等各种社会因素的制约;教育体制的变革是政治体制变革的一部分;就现实而言,中国特殊的历史传统和复杂的现实,对教育的影响就更为明显。民初教育制度的变革除了留学生教育家、政治家的推动、主导外,还受制于当时政治、政局变化的大环境,受到当权者等个体的影响。

民初现代教育体制之所以能够建立并不断完善,首先取决于辛亥革命后新的政治导向和政治体制,也得益于政治家在关键时刻提供的政治保障。1912年,以孙中山为首的留学生出身的政治家建立了资产阶级共和国—中华民国,宣告在中国延续数千年的封建专制统治的终结,民主共和成为不可逆转的潮流。在此背景下,蔡元培、范源濂等留学生教育家顺应时代要求,制订了民初学制和教育部官制。不久,袁世凯当政,搞封建复辟,现代教育体制的进程暂时中断。1914年教育总长汤尔和力主设立各省教育厅而未果的主要原因也就在于此。其后,中国进入北洋军阀割据时期。1919年,留日出身的山西实权派阎锡山,为全国教育联合会第五届年会的召开提供了氛围,现代教育体制的讨论得以继续。而1920年,原定在粤召开的全国第六届年会,则由于广东局势不宁被迫移会上海。1921年,孙中山、汪精卫、胡汉民等留学生出身的政治家稳定了广东政局,陈独秀、金曾澄、钟荣光等留学生出身的教育家才得以成功地主办了全国教育联合会第七届年会,拟定了学制草案,引发全国范围内的学制改革运动,推动了现代教育体制的革新。而此后大学院的建立和撤销、“戊辰学制”的通过和搁置,又再次说明了个人在中国政界、教育界的影响。特别是由于现实政治的黑暗,包括留学生在内的知识分子有时刻意逃避政治,试图全然不顾现实和政治,争取所谓教育的独立性。但这样的结果却使新的教育体制更难以完善、发展。

总而言之,在中国教育史上,民国时期所建立的新的教育体制不仅具有重要的地位,而且有更重要的现实意义。因为对中国这种落后的后发国家而言,只有建立科学的现代教育体制,才能促使教育向现代方向全面发展。以蔡元培为代表的教育界留学生群体,在民国现代教育体制的建立过程中,自始至终都起到了主导的作用。由于他们的努力,中国教育体制在民初短短的十几年内基本上实现了现代转变,并走上了本土化的道路,一直影响到现在,贡献是前所未有的。当然民国时期新式教育所取得的成绩是多方面的,但教育体制是教育制度与中国教育现代化的核心,限于篇幅,留学生与民国时期教育的其他方面另论。

责任编辑:徐吉军

^① 陶行知:《我们对于新学制草案应有之态度》,见《陶行知全集》第一卷,湖南教育出版社,1984年,第198—191页。