

# 清末民初中国基层教育权力格局的重构及其意义

樊涛

(东北师范大学教育学部, 吉林长春, 130024)

**摘要:** 清末民初, 民众、士绅共同构成的教育权力共同体随着国家教育权力的向下延伸而逐渐解体, 国家代替民众和士绅掌握了对县以下教育的主导权和决定权。通过统一学制的建立和教育行政权的上收, 教育脱离私人属性, 成为国家的事业。这一变化顺应了国家权力向下发展的历史趋势, 也为中国的现代化、人的现代化以及社会整体的现代化发展提供了良好的契机。

**关键词:** 清末民初; 基层学校; 教育权; 权力格局; 重构

中图分类号: G40-09

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2013)06-0248-04

晚清民国时期, 中国教育经历了由以私塾为代表的旧教育向以学堂、学校为代表的新教育的转变。这一时期, 新教育成为国家权力极力倡导的“显学”, 而旧教育则受到前所未有的排挤和打压。新旧教育在社会基层的消长, 不仅仅是两种教育形态之间的矛盾的体现, 它更加反映了国家与民间对基层教育权力争夺的态势。国家(或政府)、民众、教师作为权力主体所构成的基层教育权力格局在这一时期发生剧烈变化, 直接影响了中国教育的发展。

## 一、清末民初前民间教育权力的基本格局

### (一) 民间教育权的自主——私塾

“私塾”涵盖了民间3类教育机构: 个人或家族延请教师来家教授本家、本族子弟的专馆; 教师个人利用闲置房屋, 招揽附近儿童就读的散馆; 村庄内各家联合聘请教师、分摊经费而设立的村学。

清末民初前, 私塾是中国民间基层最为普遍的教育组织, 发展到明清时期形成了相对固定的形制。这种传统的学校具有相对固定的教学参与主体、教学内容和教学组织形式、教学安排等, 虽然没有明文的规定, 但因其长期存在, 各地私塾办学模式趋于一致, 因此成为中国民间“惯行”的学校教育制度。

民众与士绅是私塾教育的主体。在中国传统社会中, 国家权力的直接影响往往只能止于州县一级。县

级以下的教育同其他社会事务一样, 不在国家直接掌控范围之内。国家对民间基层的干涉主要是出于维持皇朝统治、征收赋税的考虑, 如果在与这两者不发生冲突的前提下, 民间在很多事务中享有自主权力, 教育权就是其中一项。清末民初前, 基层教育基本上由民间掌握, 民众与塾师共同作为主体行使教育权, 而国家或官府的影响十分有限。

民众是共同体的主体, 但士绅对其的影响相当大。士绅往往是民间为数不多的能够掌握一定文化知识的人, 他们对于教育的影响一般分两种, 一种是利用自己的学识和威望, 组织民众入学、倡导民间各种文化教育活动。另外一种则直接参与日常教学, 成为塾师。民众不仅修书写信要求助于他们, 乡间争讼、宣谕教化、婚丧嫁娶等重要的事件和仪式, 墀师也往往参与其中, 因此, 墀师和其他士绅一道, 在乡间具有不可替代的“文化精英”的地位。

民众虽然拥有教育权力, 但须依托士绅的实际教育教学得以实现。私塾教育通常是儿童的启蒙教育, 是为儿童日后发展打基础的教育, 作用非常巨大。塾师对于学生的影响也是潜移默化的。可以说塾师在一定程度上可以深刻地影响学生的前途。因此, 一旦将孩子送入私塾, 家长往往自动便将自身的教育权让渡给民间的文化代表——塾师。塾师对教育的选择直接决定民间教育的走向。

### (二) 国家权力的渗透: 义学与社学

如果民众无意自主接受私塾教育, 长期以往则会导致许多社会问题。诸如民风剽悍、命案迭起、争讼

纷乱，将严重影响地方的稳定。我国古代，多采取长老治理、乡规民约的形式，通过民间力量实行自我管理。宋元以后，国家开始提倡兴办义学、社学，在民间基层建立具有官方背景的教育机构，希望使民众从小就接触礼义熏陶，从而改善民风。

从教育内容、方法及形制上，义学、社学除更加偏重社会教化以外，与私塾区别并不明显。其最大的不同表现在办学主体的差异。

义学多为官民合办。由于在义学的设立和推广过程中，官府或官员的力量始终参与其中进行推动，因此义学的发展已经脱离了私塾的自发性，而呈现出由官方引导、民间跟从的趋势。官方将更多的教育责任置于自身的肩上，开始对农村基层的教育进行直接的影响和干预，而不再放任其发展。义学也成为民间教育由完全民办向官民合办过渡的一种形式，也是国家教育权力向下渗透的一种表现。

社学更体现为由官方明令推动，官府或具有官方背景的个人出资，并由官方选聘具有官学教育背景的文化人作为教师，尤其是社学生优异者有被选拔进入官学的个案，国家教育意志主动向民间领域渗透和延伸的意图已经十分明显。但这种官方背景深厚的尝试未能持续很久，清中期以后，各地社学因各种原因渐次停撤<sup>[1][276]</sup>，逐渐萎缩。而民间自发的私塾和官民合办的义学仍然在民间活跃地发展，并且覆盖程度很高。

可以看出，到专制统治的高峰时期，民间或出于主动或迫于被动，对国家权力的渗透表现出基本抵制、有限接纳的态度。官民合办性质的义学能够存在，而官方背景较浓的社学陷于衰败，即从正反两方面进行了证明。可见，以代替民间力量建立完全由官方控制的学校教育为目的的尝试在当时尚无法取得实质性进展。

## 二、清末民初民间教育权的重构

清末民初前，民众同塾师构成的共同体通过抵制与让步，有效地阻滞了国家权力的渗透，基层教育依然牢牢地掌握在民间，官方无力打破固有的格局，于是只能默认这种格局的合法性。私塾也因为其灵活的形式和浓郁的乡土气息，承载着延续不断的传统文化，因而获得了无法消解的价值。义学、社学依据私塾的形制办理就是对私塾存在意义的肯定。

但是，进入清末民初，尤其是国家权力主导下的学校教育制度近代化进程波及民间社会基层以后，情况开始发生改变。这样的改变，延续了明清以来权力向中央集中、国家影响向基层延伸的趋势，同时也可

以视为国家权力为挽救时局所产生的应激性反应。作为清末新政的一部分，国家权力的触角开始渗透到原本由民间自治或半自治的各个领域，其方法即是借助建立强力、有效的行政机制，将涉及国家、社会的公共事业都纳入到统一的设计与管理之中。教育上则表现为统一学制的建立和教育行政权限的上收。

### （一）建立统一学制对民间教育权的排挤

1904年癸卯学制建立以后，新式学校成为唯一合法的教育组织形式。清末民国时期，历届政府以各种形式支持和推动学校的发展和普及，同时打击和削弱私塾所代表的民间教育权力。官方所采用的方法，主要表现为一“立”与一“破”。

所谓“立”，即是国家颁布成文的法律性章程，建立层次分明、类别完善、相互衔接的新式学校体系，从而使以西方科学技术、社会人文知识为教育内容，以班级授课制、年级制为组织形式的新式学校获得了官方认可的合法性身份。在学制建立以后，紧接着推行的义务教育政策，进而将新式学校推向民间各个角落。清末民初学制均有将初等小学教育作为国家法定的义务教育的条款，并先后制定多个分期普及方案以便实施。

推行义务教育，简单地说就是通过官方或民间出资设立符合学制要求的学校，尤其是初等小学，并要求适龄儿童全部入学。很显然，这对一直以来处于强势的民间教育权力是相当严重的侵犯。第一，民间丧失了是否入学的自主权和决定权；第二，民间丧失了对关乎自身利益的学校教育类型的选择权；第三，官方无力负担设立所有的新式学校，因而只能将责任转移到地方，并最终转嫁给民众自身。于是，国家权力迫使民众必须接受一种自己并不喜欢、不认为有用，又需要自掏腰包的教育，自然招致民众普遍而强烈的不满。

所谓“破”，即是遏制私塾的发展，强力挤压甚至力图取缔私塾的生存空间。学制的确立和科举的废除从制度层面消除了私塾存在的意义。同时，取消和改良私塾的政策和法令也自始至终与新式学校的扩充和义务教育的推广相伴随。清末民初的私塾改良运动旨在借助私塾的优势加以改造，通过改良教育内容、教学方法和教学环境，以及培训教师等方法，促使其向新式学校教育发生转变。

这样一来，便又触及了塾师个人的利益。许多塾师处于社会下层，其不农不商，仅依靠设塾教学维持生计，废除私塾等同于断其生路。而改良私塾虽说不至如此，但他们多年来的教学内容就是他们精神信仰的一部分，强迫他们放弃，并重新学习，实施起来

具有极大难度，同时在心理上也很难令其接受。而且一旦如此，他们在民众眼中的文化精英形象将大打折扣，因此除少部分主动或被动接受新教育的塾师外，多数持消极抵制的态度，甚至策划和实施了冲击新式学校的各种激烈活动，造成了严重的教育冲突。

## (二) 教育行政权限上收对绅权的冲击

1906年，在统一的指令下，全国范围内的厅州县建立劝学所作为地方教育行政机关，管理辖境内学务事宜，负责国家教育政策的执行和监督，俨然成为学部在地方的分支。劝学所总董、劝学员由地方官委派，并发给薪水，<sup>[2][62]</sup>也俨然成为代理国家实施基层社会管理的职能性官员，而非州县长官个人的雇员，同时也不再受聘于民众。州县政府设置负责教育事务的专员，改变了以往县政主要履行税收、诉讼等统治职能的状况，而开始向社会管理、服务职能延伸，教育由此上升为国家的事业。也就是说，清末开始，虽然劝学所总董及劝学员仍然来自于当地士绅阶层，但已经开始摆脱民间自治人员的身份，这部分绅权开始脱离民间，直接从属于和受制于国家权力。士绅与民众的共同体由此开始解体。

士绅选择与官方合作的原因有很多，有的是个人对于新式教育的向往，有的是基于自身仕途、待遇的考虑，有的迫于旧式教育生存的压力，有的则只是怀着兴办教育的一腔热忱而不计新旧。这一部分人不排除有些是趋利避害的下层士绅，但也有或眼光长远或热心公共事业且享有一定声誉和地位的中上层士绅，他们在民间的号召力和表率作用往往很大，他们倾向于官方体制，势必加速旧有基层教育权力格局的解体。即在民众和士绅的共同体中，二者关系不再牢固，而且民众逐渐丧失权力给国家，而士绅则逐渐从国家取得权力，权力中心发生偏移。

民众丧失的权力短暂聚集到士绅阶层手中。士绅通过参与劝学所和后来教育局的方式继续负责地方教育。清末民初，教育作为地方自治的一部分，先后由劝学所和教育局承担，而这一机构只是地方自治机关之一，并非政府机构，不隶属于县政府，而且在某种程度上说是与县政府平起平坐的。这一方面是地方自治制度所使然，另一方面也表现了士绅阶层并不完全屈服于国家权力的性格，也是他们自视教育领域依然是绅权“领地”，士绅在地方事务中仍然占有举足轻重地位的体现。

对于国家权力来说，教育权由民到绅的转移确实是一种良好的过渡态势，但是不能容忍士绅阶层从中阻碍教育权的继续上收。在20世纪20年代后期，在国家形式上完成统一，但地方势力始终无法削平的大

背景下，教育局的运作依然保持着自身的惯性，并不完全受制于同级或上级政府，其长期设置于县政府以外，不仅是民间权力左右地方事务的延续，而且是国家权力依然止于县一级的重要体现。为打破这样的格局，遏制日趋膨胀的绅权，南京政府1928年颁布《县组织法》之后，县政府开始设负责包括教育在内具体事务的科<sup>[3][84]</sup>，与教育局并存。并通过后来实施的教育局与县政府合署办公，以及强制裁局设科的方法，最终实现了县级教育行政的统一。将包括教育行政在内的县级行政权力进行整合，其核心在于加强县政府的官治力量，同时削弱地方的自治力量。而教育局的裁撤大大消解了士绅教育权力的合法性，同时也在制度层面完成了基层教育主导权由民间向国家的转移。

打击民众和士绅权力的目的在于动摇地主、军阀等地方实力派的社会基础，从某种程度上起到了弱化省、县的地方性、本土性特征的作用，使省、县成为以中央政府为主导的权力结构的分支。将教育行政权上收至县，加强县政府在地方事务中的主导作用，不仅是能够增强地方行政能力、增加县政府的社会职能，更重要的是在于通过增加县政府对民众生活全方位的联系，进而强化中央政府对整个国家和全体国民的控制和影响。

## 三、清末民初教育权力格局重构的意义

### (一) 开启了教育制度的现代化之门

近代以前的基层教育尚处于前制度化阶段，所谓的“制度”只是民间惯行的一套准则，并不严格，也不统一。不单各地的制度不同，即便同一地方、不同私塾的制度也不同，甚至同一塾师在不同时期、面对不同学生时所采用的方法也不相同。比如私塾的入学年龄，从没有过一致的规定，只是民间依据儒家经典中关于上古小学的记载采取了7~8岁入学的通例。而事实上，根据需要，家长可以随时送子弟入学。教育权力格局的重组使得国家成为设计、制定教育制度的权威，国家通过强力逐渐改变了地方和学校各自为政的局面，各地教育活动有了统一的规范。这也符合当时社会转型期间社会意识对国家统一的期盼。

民众丧失教育决定权也意味着教育的所有权发生变化，教育不再为出资的个人所把持，也不再附属于某个村庄或宗族，而是由国家所掌握并决定教育的实施方法和发展方向，教育成为国家的事业，国家根据自身和社会广大民众发展的需求，安排教育设施和教育活动。教育由私人属性向公共属性的转变，使每个

人都获得了教育带给他利益的可能。“有教无类”的观点只提供了人人受教的可能性，而随着教育公共性的上升，人人受教获得了制度的保障。这对于提升民族素质具有相当积极的意义。

## （二）为人的现代化创造了契机

基层教育权力格局的重构使得原有的塾师、士绅对教育教学的垄断局面被打破。由于旧士绅受到旧教育的深厚影响，他们在民间所享有的地位乃是旧教育体系的成果体现。他们作为旧教育的既得利益者，不仅对旧教育的内容与形式深信不疑，而且在教育教学活动中对旧教育及其守护者进行再生产。因此，如果不打破这种垄断与再生产的循环，依靠旧教育内部因素，将很难进行有效的革新。相对于“民—绅共同体”来说，来自于外部的国家权力有力地在封闭的旧教育体系中打开一个缺口，并摧枯拉朽般地以新教育代替旧教育，使得民间教育获得了难得的新鲜空气。新因素的引入，有益于基层教育文化整体的更新。

旧教育下，塾师作为教学的主宰，其所能传授的知识无外乎上古的圣贤之道和基于塾师自身的田间地头所能接触的经验。塾师本人的经历和学识严重限制了教育内容的广度。进入近代以后，私塾教育内容与国家需要相脱节，无法提供适用的教育，也难以培养适用的人才。而塾师垄断的打破，使得古今中外各种人类文明的间接经验进入课堂，大大丰富了学生的学习视野，尤其是国家振兴、社会发展所需要的知识技能的引入，体现了国家对人才需求的重大转变，也促进了受教育者培养规格的现代化转型，以及受教育者个人现代意识的发展。

## （三）促进了社会整体的现代化发展

当教育成为人人皆可享有的权利之后，政治地位的低下、经济条件的贫困和文化资源的贫乏便不再成为阻碍人们接受教育的障碍。公共教育中蕴含的平等、民主意蕴便可以在日常的教育活动中潜移默化地对学生及社会产生影响。平等与民主是现代社会普世的价值追求，其信念的形成同样依赖于早期教育的影响。基层教育的公共属性显然可以通过教育的共享达到使儿童获得平等、民主体验的目的，有利于在社会上形成普遍的信念。观念的更新和思想意识的现代化为社会的发展集聚了不竭的动力。

近代以来基层教育权力格局的重组，在一定程度上消解了农业社会人际关系依靠血缘、地缘而结成的固有联系，为人们向村庄、宗族以外社会关系的探索创造了可能。思想解放、知识技能丰富的人的群体的扩大，必然将促进安土重迁风俗的解体，并形成区域、城乡之间人口的流动，加速不同类型文化的融合，这就为城市化、工业化社会的形成奠定了基础。因此，可以说这种权力格局的重组，是中国社会现代化进程中不可或缺的重要一步。

## 参考文献：

- [1] 马墉. 中国教育制度通史(第五卷)[M]. 济南: 山东教育出版社, 2000.
- [2] 朱有璣, 戚名琇, 钱曼倩, 霍益萍. 中国近代教育史资料汇编教育行政机构及教育团体[G]. 上海: 上海教育出版社, 2007.
- [3] 徐秀丽. 中国近代乡村自治法规选编[G]. 北京: 中华书局, 2004.

# The reconstruction of local education authority in modern China

FAN Tao

(Faculty of Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

**Abstract:** The folk education authority community constituted by the common people and gentry together gradually disintegrated while the state education authority extended downward. Instead of common people and gentry, the state obtained the power of dominance and decision. Through the establishment of the unified school system and concentration of education executive power, education had become the cause of the state and got rid of private property. This change conformed to historical trends of state power down, and also provided a good opportunity for the modernization of education, the people, and the whole society in China.

**Key Words:** modern China; local school; education authority; power structure; reconstruction

[编辑：胡兴华]