

教育科學研究期刊 第六十七卷第一期

2022年，67（1），95-121

[https://doi.org/10.6209/JORIES.202203_67\(1\).0004](https://doi.org/10.6209/JORIES.202203_67(1).0004)



教育體制改革下行政組織的轉型： 晚清省級教育行政制度的再造

周愚文

國立臺灣師範大學
教育學系

摘要

二十世紀各國推動教育制度改革時，常連帶改革教育行政制度。本文以中國晚清「癸卯學制」的頒行為例，採史學方法，透過耙梳、分析與考證一手官方文獻及報刊，探究變革的原委、新制的內涵與影響，以瞭解中層省級教育行政機關的轉型與再造。清廷原每3年派學政監督一省學務與科舉，地位與督撫平行。但光緒29年頒行「癸卯學制」後，建議各省新設學務處，與舊制並行。廢止科舉後，督撫與學政共管學堂。原有學政存廢及職掌的調整，成為爭議的焦點，曾提出七種方案，最後折衷決定裁撤學政，新設提學使司及提學使，該案改革幅度最大；且提學使與督撫間，提學使、督撫與學部間，提學使與中央各部間權力均出現巨變；而中層省級教育行政機關的重組，更存在在省級教育行政機關存在的必要性、學務權歸屬中央或地方及屬於普通行政或專業行政等三項根本問題。民國成立後，類似爭議仍出現，迄今猶存，故值得日後教育改革者警惕。

關鍵詞：省教育行政制度、教育改革、晚清、提學使、學政

壹、前言

教育體制改革是一個複雜的系統工程，常牽一髮動全身，除學制調整外，也會涉及教育行政制度的變動。例如英國《1944年教育法》(Education Act 1944)的通過，不僅建立戰後中等教育三分制(Tripatic System)，也廢止原中央的教育委員會(Board of Education)改設教育部(Ministry of Education)(周愚文，2008，頁174-326；Parliament, 1944)，奠定戰後教育發展的基礎。然英國教育史家往往較少注意教育行政機關重組對改革推動的重要性，類似狀況也出現在晚清教育制度的西化過程中。清光緒29年(1904)朝廷頒定「癸卯學制」，由學務大臣主管所有新式學堂，對各省則建議新設學務處主管西式學堂，但因科舉仍存且由禮部主管，地方官學與科舉續由學政主持，於是造成新舊體制並行的混亂現象。直到光緒31年(1905)8月，詔自丙午科起廢科舉；9月，中央始仿日文部省設學部，主管學校，將國子監併入，仍保留禮部，但學政存廢成為爭議焦點；光緒32年(1906)4月，學部奏請裁撤學政，各省設提學使，統轄各省地方學務至清末(徐宗林、周愚文，2019，頁141-147)。對此制度巨變，有關學部的設立已有專書(關曉紅，2000)討論，但事關落實新學制的中層省級教育行政制度再造，研究仍有限(安東強，2012；李細珠，2003；徐宗林、周愚文，2019；張寅，2019，2020；雷國鼎，1983；熊賢君，1996；韓汝莉，1995；關曉紅，2000)。有鑑於此，本文採史學方法，透過耙梳、分析與考證一手官方文獻及報刊，探究變革的原委、新制的內涵、問題與影響，希望透過這段學制與省級教育行政制度連動變革的歷史經驗，能提供後續推動教育改革的參考。

貳、變革前的狀況

一、原有制度

清朝地方行政制度分為行省、府(直隸州、廳)及縣(散州、廳)三級，省級單位係清初沿明舊制，各省設督學道，繫按察使僉事銜。雍正時，學道更名為學院，即提督學政。省各一人，以侍郎、京堂、翰林、詹事、六科給事中、十五監察道、部屬等官進士出身人員內簡用，各帶原銜品級。掌理學校政令，歲、科兩試。巡歷所至，考察師儒優劣，生員勤惰，升賢黜劣。另有興革措施，會總督、巡撫行之(清史稿校註編纂小組，1986，頁3319-3320)。學政一任3年，遇鄉試年，由吏部開列請旨簡用(崑岡，1976，頁319)。

在體制上，各省或設總督正二品¹，掌釐治軍民；之下有巡撫從二品。學政官階較其低，但因欽命簡派，與督撫平行，彼此公文往來，用平行文體「咨」。雖在歲、科二考及院試上，

¹ 加右都御史銜從一品。

督撫不得插手，但在五貢生推薦、教官甄別、書院院長遴選與生徒挑選等試務上，學政仍需會同督撫辦理。如處事有違法舞弊，彼此間均可獨自上奏參劾，如此彼此可相互制衡（周愚文，2001，頁193-194）。至於省之下的府及縣，雖分設儒學，學內有教官管理，但其是聽命學政。惟知府及知縣需負責轄內政教事務，故仍須處理教育與科舉之事（周愚文，2001，頁188，190）。

二、西式學堂出現的措施

除傳統制度外，為推行西式學堂，光緒27年（1901）6月，張之洞設立湖北學務處，總理全省學堂事務（胡鈞，1978，頁185）。〈札委學務處總辦等〉說，張之洞湖北省城，先後奏明創設武備、將弁、自強、農業、工藝各學堂，現在學堂既多，學務日繁，亟應添設總匯之所，遂於總督衙門設學務處，派員任總辦（張之洞，1998a，頁4108），此係學務處之始。光緒28年（1902）4月，配合《欽定學堂章程》頒定，改設文武大中小各學堂，並添建師範學堂、方言學堂、仕學院等所，兼之各府廳州縣紛紛請設學堂，民間私設學堂也接踵興起，均應由學務處督飭舉辦，及兩湖書院現擬改為兩湖大學堂，故改聘翰林院編修王同愈為湖北學務處總辦兼兩湖大學堂監督（張之洞，1998b，頁4186）。又張之洞又札北善後局，文稱各學堂修改創建工程、各學堂課程日門、畢業年限、管理人員職守等均係學務處應辦之事。各府州縣應設中小各學堂暨民間私設各學堂，亦宜歸學務處隨時稽查考核。另專設學務處一區，給「湖北全省學務處」關防，派有總辦、提調、坐辦、委員、參議等職（張之洞，1998c，頁4192）。於是，由總督直轄的學務處，與學政平行並存互不相妨，成為雙軌制。

參、變革產生的原委與各種提案

一、原委

制度的改變，始於光緒29年，閏5月管學大臣張百熙等奏請，添派湖廣總督張之洞會商學務，奉上諭派張之洞與榮慶一同修訂光緒28年（1902）所頒《欽定學堂章程》（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁287-288）。光緒29年11月，再頒《奏定學堂章程》，全面仿日實施西式學制，而配套措施是另頒定《奏定學務綱要》，其中規定，京師專設總理學務大臣，統轄全國學務。各省府廳州縣遍設學堂，宜於省城各設學務處一所，由督撫選派通曉教育之員總理全省學務（舒新城，1928，頁29）。但是，原有傳統官學與科舉仍由學政主管。同日，湖廣總督張之洞與直隸總督袁世凱會奏〈請試辦遞減科舉摺〉，建議鄉、會試名額自下屆丙午科起，每科減三分之一，末科減盡後，即停止鄉、會試。學政歲、科試學額，則分四次分減，每次減四分之一，末科減盡後即停止。科舉停止後，各省學政毋庸裁撤，即令會同督撫考核整頓全省堂功課，並中學堂以上選錄學生及畢業考試等事宜（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁529），獲准。如此一

來，廢科舉的過渡期間，雖暫保留了學政一職，改派兼管西學，但卻打破稍早新舊學制分軌管理的作法，日後督撫與學政職權重疊的爭議也由此而生。

光緒29年，〈直隸新設學校司章程〉規定，直隸設學校司，專司全省學校事務，逕歸總督統轄。下設督辦一員，由總督遴任。其下設專門教育處、普通教育處及編譯處。督辦掌通省學校事務，凡本司職員暨各學堂之職員教師均歸稽察。大事上呈總督，小事由司酌辦（舒新城，1928，頁123）。光緒30年9月，湖北學務處照〈奏定京師學務處分設屬官章程〉將學務處應辦之事，分為審訂、普通、專門、實業、遊學及會計等六科（張之洞，1998d，頁4253）。光緒31年，兩江總督周馥與學政黃均隆聯名奏請依章程設江西學務處（〈奏牘〉，1905）。後浙江設立學務處（徐宗林、周愚文，2019，頁146），於是省級新舊教育行政雙軌並行的方式擴大。

惟光緒31年8月，直隸總督袁世凱、盛京將軍趙爾巽、兩湖總督張之洞、兩江總督周馥、兩廣總督岑春煊、湖南巡撫端方奏請立停科舉以廣學校，奉上諭，即自丙午科為始，所有鄉、會試一律停止，各省歲、科考亦即停止（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁533）。又上諭，前已有旨停止科舉及歲、科考試，飭令各省學政專司考校學堂事務，嗣後各該學政事宜，即歸學務大臣考核，毋庸再隸禮部，以昭劃一（學部，1980，頁37）。此雖將中央禮部與學務大臣的職掌做了劃分，但省級學政與督撫職權重疊的問題仍未解。原先10年減盡名額的緩衝期，讓雙方有時間磨合，如今立刻取消，原制度如何轉型，難題即生。如光緒31年11月，陝西巡撫曹洪勳與學政朱益藩會奏各學堂附收客籍學生片，因東南各省均設有客籍學堂，但陝西尚未議設，雖官幕子弟准附入高等學堂肄業，但不納學費，也未訂名額，遂奏請仿山西西學專齋辦法，令其自納學費，高等學堂及中等學堂均可收客籍學生（學部，1980，頁58），硃批學部知道，亦即事後知會學部。又光緒32年3月，四川總督錫良與學政鄭沅會奏添設致用學堂，硃批學部知道。後學部奏陳該學堂與定章不符，請依湖南、河南學堂之例，飭該督改設師範學堂（學部，1980，頁70）。

二、改革諸提案

這種權責重疊狀況，該如何處理，在光緒31年立停科舉及設立學部前後，朝臣提出各種建議方案，依上奏時間可分以下七種：

第一種，保留學政但調整職權，與學務處並存，和督撫共管新學。光緒29年張之洞、袁世凱奏請漸廢科舉時即採此立場，其以為「日本各處皆有視學官，正與學政之名義相合」（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁529）。亦即，維持學政臨事差遣的任務型、「客官」的性質，非實官、督撫「屬官」，其職責則為督導、考核，而非執行與管理。於是學務實權仍歸屬督撫。光緒31年7月，袁世凱倡議立停科舉，端方在京，居間聯絡，致電張之洞，張電覆（胡鈞，1978，頁233），善後提條款中有「仍留學政按考各處學堂」（安東強，2012）。學部成立後，光緒31

年12月，尚書榮慶等人致電張之洞探詢學政權限問題。張氏獲電後未即答覆，先派在京人員探詢政務處意向，其立場是學政專司考校，但不必按臨各府州縣，專駐省城。他又電詢袁世凱的意見，而袁氏一如光緒29年，是：

學政仿中央視學官例，專司考校，不涉地方行政之權，以時派員視察，非特要件，不必親臨。（李細珠，2003，頁149）

之後張氏詳覆學部五點：1.仿外國視學官之例，學政應對全省學堂進行考察；2.為考察學務，學政可聘幕友；3.學政出省考察，沿途夫馬由地方供給；4.學政專用翰林官員；5.學政對各學堂監督、教員、學生的言行思想有監察之權（李細珠，2003，頁150），亦即學政仍有實權。《大公報》32年3月初載，當張氏聽聞學部有裁撤學政之說，日前有摺到京，條陳將學政一差改為責任，統轄該省學務事宜，政務處正在研議中（〈要聞〉，1906a），但其議未獲採。

第二種是裁撤學政，學務歸學務處。當立停科舉後，光緒31年8月，《申報》〈論學務處亟宜歸併學政〉指出，學政當裁的理由有三：1.學政原專司考試，自近年以來，各省學堂逐漸開設，應試生童日漸減少，學政者深恐學堂日盛，則考試必有停罷之一日，故其不悅於學堂，大抵皆然。以平素不悅學堂之人，今一旦翻然使之經理共事措置，必不愜當。2.各省學政皆由科舉出身，對於今日各科學無法分別教授法的好壞與判斷管理方法的優劣，如驟予視察學堂之權，不免混淆是非黑白。3.學政考試積弊甚重，規費之巨，駭人聽聞。今各省學政視察所屬學堂時，能否革除從前積弊？準此，該文主張停罷科舉後之急宜舉辦者，其惟裁撤各省學政，而整頓學務處。各省所設學務處雖其主持者未盡諳於學務，但與學政一無所知者相較，則相去甚遠。雖其所經理者未必一無流弊，但較之學署的積重難返者，則又相去遠甚。故各省學政學故宜急裁，而學務處尤亟宜整頓。今學務處與學政既然不能並立，而學政經理學務之成命勢不能收回，不得已之辦法，則唯有以學務處歸併於各省學政，即以整頓學務處之辦法整頓學政（〈專件〉，1905a）。其辦法有五條：一是改定視學官的名稱；二是參用學務處的人材；三是聯絡學務處的機關；四是變通學務處的章程；五是籌留學務處經費（〈專件〉，1905b）。其主張明顯與第一種及上諭兩存的作法相反，但大權是歸屬地方。8月《申報》〈逆度各新政之將來〉批評，上諭停科舉，欲興學堂以補科舉之積弊，不料上諭以各省學政改為經理堂事宜，當局者即以辦理科舉之人，使之辦理學堂，因令人大失所望，以不明學務之學政，予以考察管理之權，恐學堂利益之未見，可科舉之弊已隱伏其中（記者，1905）。光緒32年3月，《申報》〈說髮〉一文，對於學部已設，而一切章程辦法遲遲不發布，舊日學政、教官等制仍未刪除，表示不滿（〈說髮〉，1906）。

第三種是改學政為監學。對於廢科舉後學政存廢及職權，學務大臣光緒31年11月，政務處致電各省：

現擬商由管學大臣遴派五品以上諳練學務人員前往各省監視學務，如國初巡學御史故事。將學堂教授管理法則、學生功課程度咨報該管督撫查考，裁汰不合格者，而獎勵合格者。

因各省情形不同，此項監學大員可否即以學政兼充，希商請各督撫回覆意見（〈專件〉，1905d），但未見有回應。對此，11月《申報》〈論各省派大員監學事〉提出兩點質疑，一是五品以上人員果能諳練學務與否？二是學政兼充監學大員有弊與否（〈專件〉，1905e）。光緒32年1月，《申報》〈會議裁撤學政〉載：

日前有片交學部，各堂會議，擬請即令裁撤各省學政，所有學堂事宜，宜責成各該省大吏管轄，其功課之事，應由學部遴派熟悉學務各該省情形之司員前往該省，充理監督之任，並擬監督差使，作為四品實官，與司道平行，大約不日即行覆奏。（〈專件〉，1906a）

由此消息可知，學部仍想採派監學之議，但修正處有二：一是學務大權歸屬督撫，但派人權在學部；二是由學政「虛官」改為「實官」，盼督撫能接受。光緒32年2月，《申報》〈學務處由總督會同學政督辦〉又載：

昨聞官場談判云，以後學務處辦理學務，當由總督、學政督率藩、臬司、提調，為全省學務總匯，凡關於學務事件，統歸辦理，以規劃一。（〈專件〉，1906b）

然該報導未說清，究竟是由總督管，還是學政管，但顯然對學政存廢及學務權歸屬，中央與地方仍無共識。但2月中，《大公報》卻載：

聞學部以各省學務漸次發達，急須由部選員選派專員分往各省監察學務，以期改良教育。惟此項監學員須由留學畢業生方准充膺此任。（〈要聞〉，1906b）

3月，《大公報》又載：

學部以各省學務正在開辦，伊始不得不派熟悉學務之人督飭辦理。然該員又非與學部直接通消息不可，故有意將各省學政之名改為監學，凡一省之學務統歸其管理，而秉承於學部。（〈時事〉，1906a）

該案將入奏，惟顯然此案未獲地方支持。

第四種是廢學務處，留學政但調整職權與任用資格，學務全歸學政。光緒31年9月，《申

報》〈擬裁學政先聲〉載，兵部侍郎、順天學政陸寶忠因奉廢科舉之命，即停考回京請訓。獲召見時，奏對科舉已停，將來學堂卒業考試有學務處專責，似無庸另簡派學政，皇太后深以為然（〈專件〉，1905c）。但之後他卻改變立場主張維持學政。11月，陸氏條陳請設立文部，責成學政總理學務，以一事權。而各省學務均應責成學政主持，學政衙門亦應仿文部分設數司，統隸文部，以規劃一。此後，簡放學政，由文部採擇精於教務、熟諳學堂規則之員，自四、五品京堂及翰林、科道各部司員由進士出身預行開單酌保，奏請記名，如深明學務為部臣所夙知者，雖非進士出身，亦准變通保薦考選（學部，1980，頁21）。又11月，翰林院編修許鄧啟樞條陳，除建議學部宜亟設立，各省學政三品以上者擬請加學部侍郎銜，四品以下者擬請加學部左丞銜。學政3年一任，亦歸學部大臣考核，如此則全國學務有所統轄而不至分歧；又請各省學務宜歸學政專理。他指出各省學堂自辛丑年（1901）開辦以來，皆由督撫主持，於省會立學務處，設總辦、提調、文案各項名目，總辦、提調以道府派充，文案以州縣派充，然於學務多行隔膜，故辦理卒鮮成效。其時，學政方經理考試，故未過問。今歲、科考試已停，學政奉特旨專司考校學堂規則，則各省所設之學務處，應請降旨裁撤，概歸學政經理，以一事權而專責成。所有各府廳州縣創立的中小學堂、各項實業學堂及民立蒙小學堂，應逕呈學政，由他咨報學部。其高等小學堂校長、教員均應由學政考驗後給予憑照，方准充當。督撫於練兵、理財、吏治、交涉諸要政已屬日不暇給，勢難兼顧學務，責令學政專理俾免分心，實為兩益之道；省高等學堂有宜應行修改，由學政會同督撫具摺奏陳（學部，1980，頁23-24）。12月，學部將其建議納入討論，等決議後一併奏明請旨（〈專件〉，1906c）。照兩人之議，學務管理之權將歸於中央，由新設學（文）部可任命、指揮及考核學政，於是中央到地方，形成縱向一條鞭，此案與前諸議均不同。

第五種是裁撤學政，恢復提學道。光緒31年10月報載，京師學務處建議將各省學政改為道員缺，名為提學道，負責管理全省大小學堂事宜，其歸本省督撫節制（安東強，2012）。《中外日報》〈論改學政為提學道〉批評，就其職任，與過去學務處無異；就其權力，固仍一學務處而未超過。只是易「差」為「官」，易「判任」為「敕任」。如學政專司學務，不握財政之權，則必不能任興學之事（安東強，2012）。另《大陸》載：

聞學務大臣提議擬奏將各省學政統改道缺，名提學道，管理全省大小學堂事宜，歸本省督撫節制。此缺關係全省學校，責任最重，應由督撫於本省道員中，擇通達學務、品望兼優者，專奏摺補云。（〈紀事〉，1905）

但此案最初未成。11月，《申報》〈會議學部章程〉記，學部尚書榮慶在內廷會同侍郎熙瑛議定學部章程事宜，將裁撤學政，另派視學官，學務處歸併學部。待釐定入奏（〈專件〉，1905f），但如前述一直無法達成共識。

光緒32年2月，張之洞獲在京舊屬吳慶坻電告，學部正在研議內外官制，學政權限亦載其

中。擬裁改學政為提學司，或提學道，或大省可為司，小省為道，均確有其說，但未定議，大約改設居多（李細珠，2003，頁150）。2月底，直隸總督袁世凱〈奏學務未盡事宜摺〉指出，科舉與學堂情事既不相同，則制度亦應稍變。有關行政的建議有二，一是定統系：

各省考校學堂之事，學政總其成，非明通學務之員，殆難勝任，應請規復提學道舊制，欲缺由學部開缺，請旨簡放，在外商承督撫辦理。（學部總務司，1909/1986，27）。

學道之下，添設正學提舉一員、秩正五品，專司各學堂教科之事，副學提舉一員、秩從五品，專司學堂管理之事。二是定權限。往例考試之事由學政專之，今改學堂則教育行政之權，自督撫以至地方官皆有責任。而日本中央視學官之職，專司視察學務，與學政考校之意相同，應請著為定例。提學道除考試畢業學生及教科管理之不合法者，飭屬巡視糾察外，其地方學務之建置、擴充，如何興革，可商承督撫轉飭本省學務處，責成地方官辦理。希望學官糾察之權與地方行政之權，不相混淆（袁世凱，1906）。硃批交政務處、學部議奏（學部總務司，1909/1986，頁27）。此案是將提學道職權限縮於視導、糾察，而管理與執行之實權歸督撫，中央學部則有人事舉薦之權。此與之前仿日視學官的立場已不同。3月《申報》〈學政改差為缺電商鄂督〉載，學政改差為學道之說，早有所聞。現悉學部議大省改為提學使，小省改為提學道，惟榮慶尚書不欲自行決定，已電商鄂督張之洞，一等張覆電，當請旨實行（〈專件〉，1906d）。但張覆電不詳，應未支持，此案暫擱。

第六種，則是直接裁撤學政。袁氏之後，光緒32年2月，雲南學政吳魯奏請裁撤學政，學務責成督撫辦理。硃批交政務處、學部議奏（學部總務司，1909/1986，頁27）。其理由有四：一是全省財政，督撫可通盤籌劃，但學政於款項出入，向不與聞，籌措經費勢必難行。二是各屬府廳州縣，督撫可考察其勤惰，隨時舉動，但學政本無統屬，對其勤惰，未由勸懲。三是各省學務處監督、總辦，均係道、府印委員，凡屬吏之優劣、款項之支銷，督撫可隨事稽察，隨時更調；但學政是學差，在各省為客官，不得干預地方事務，未便侵奪地方官之權。四是以往學政到各省，為防科場舞弊，禁與鄉紳往來，但興學務必賴本省鄉紳。偶爾會商，亦多隔膜。為免尸位素餐，遂有是請（安東強，2012）。

第七種是裁撤學政，新設提學使。此議是政務處與學部所提出。光緒32年3月，《申報》〈本館接到部議學政改名提學使專電〉記，該館接到北京專電稱，學部議改各省學政為提學使，大省用正使正三品、小省用副使從三品作為實缺，不日具奏（〈電傳〉，1906）。此說又與前袁氏主張不同。光緒32年4月2日，學部與政務處〈會奏尊議裁撤學政設立直省提學使司摺〉，首先指出廢止科舉後地方學務運作的問題說：

現在停止科舉專辦學堂，一切教育行政及擴張興學之經費，督飭辦學之考成，與地方行政在在皆有關係。學政位分較尊，事權不屬於督撫，為敵體，諸事既不便於稟承，於地方為客官，一切更不靈於呼應。即有深明教育之員，補苴一二，為益已鮮，且各省地方寥闊，將來官立、公立、私立之學堂日新月盛，勢不能如歲、科各試分棚調考之例。而循例按臨，更有日不暇給之慮；勞費更張，無裨事實。學政舊制，自宜設法變通。（學部總務司，1909/1986，頁27-28）

按學政原與督撫平行，互為「敵體」、彼此制衡；在地方是客卿，無法指揮地方官員及學堂，此職已不合適。其次，對於袁氏主張恢復提學道之制，學部反駁：

近來地方有司辦理新政，恒視上司督催權力之所及以為進退。藩、臬兩司統轄全省道員，則範圍已礙，權限稍輕，若學政改設提學道，恐體制大異於從前，督飭或難於見效。（學部總務司，1909/1986，頁28）

對於吳魯建議責成督撫辦理，學部反駁：「封疆大吏一切吏事、兵事、財政皆其統籌兼顧，勢不能專心教育」（學部總務司，1909/1986，頁28）。故呈請裁撤學政，各省改設提學使司，提學使一員，秩正三品，視按察使，統轄全省地方學務，歸督撫節制。於省會地方，置學務公所，分設總務、普通、專門、實業、會計、圖書六課，每課設課長、副長、課員，分曹隸事。由提學司選官紳有學行者，詳請督撫札派。舊有學政衙門之胥吏，一律裁革。同日上諭：

著照所請。各省改設提學使司提學使一員，統轄全省學務，歸督撫節制，一切詳細官制及辦事權限章程，仍由學部籌議具奏。所有各省學政一律裁撤，均著回京供職。各該省學校事宜，暫由各該督撫飭學員妥為經畫。（學部總務司，1909/1986，頁28-30）

對照《申報》3月的報導，作法明顯有出入，當又是學部、政務處與封疆大吏間角力的結果，最後的方案，新設提學使雖歸督撫節制，但學部卻有權指揮、監督與考核，也試圖折衷中央與地方權力之爭。

肆、提學使的職掌、任命與權力關係

一、職掌與任命

光緒32年4月20日，學部奉前旨上〈奏定各省學務官制辦事權限並勸學所章程摺〉，其中規定其地位與職掌：每省設提學使司，提學使一員，秩正三品，在布政使之次，按察使之前，

總理全省學務，考核所屬職員功課。其舊有之學務處，俟提學使到任後即行裁撤。惟江蘇循例設提學使二人，吉林、黑龍江、新疆三省則添設。各省提學使司提學使員缺，由學部以京外所屬職員奏派。首批人選任命，學部擬由翰林院人員品端、學粹通達事理及曾經出洋確有心得，并京外究心學務、素有閱歷之員，不拘一格一體擢用。現任學政及學務處總辦，素諳學務、辦事認真者，可由學部奏請改任提學使補授或署理（學部總務司，1909/1986，頁55-56）。亦即，提學使人選是由學部舉薦而非督撫。提學使任期3年，任滿前各督撫將其平日所辦詳細事項咨學部，再參考3年內視學官考察績效，以定留任、升擢、調他省或學部（學部總務司，1909/1986，頁56）。亦即考核權在學部，督撫則可提供服務資訊。至於提學使地位，原傳在按察使之下（〈要聞〉，1906c），但新法則提高了。

有關首批提學使的任命，現任學政及學務處總辦素諳學務、辦事認真者，依心法有機會轉任。但實際上，未盡如此。光緒32年4月，學部奏陳，定例各省學政向由內閣撰給坐名敕書，布政使、按察使由內閣撰給傳敕，今各省學政裁撤改設提學使司提學使，應請旨下內閣比照布政使、按察使之例，另行撰給傳敕，移交學部發給，獲准（學部，1980，頁65）。20日，學部奏請簡放提學使司提學使，薦送張鶴齡等23人分任各省提學使獲准，其中由翰林院編修、檢討署理者15人，均開缺改以道員任用，另補授者八人（學部，1980，頁2），其中有七人曾任或現任學政（關曉紅，2000，頁114-115）。究其原因，可能因原任者缺乏學務或出洋經驗。學部所上〈遴保直省提學使人員摺〉言，《奏定學務綱要》規定，各省學堂官紳先出洋考察，故除前經出洋及辦理學務資勞久著者可即行赴任外，其餘各員應先派赴日本考察學校制度及教育行政事宜，以3個月為期，歸國後再行赴任至各省（學部，1980，頁32-33）。

原本學部剛設立，一切則例尚未編成，原擬編纂則例完成時，才奏論簡放提學使。之後各省督撫紛紛奏留現任學政，遂即遴保開單請旨。新派各員對辦事權限章程尚未熟悉，故紛紛赴學部請示遵辦（〈紀聞〉，1906a）。故知組織的轉型，非一紙命令即成。

然而有省對於新派提學使出現反對意見。如《通學報》載，湖南學界有公稟呈學部，不認所派吳慶坻為提學使。指責「派提學使一事，為某公主持，不改向來翰林放差之舊習。種種怪劇，騰笑海內久矣」。而學界反對理由有二：（一）新學毫無閱歷，舊學亦殊平常。（二）除八股卷摺之外，一無可知。如以此等人主持全省學務，其效果可預斷（〈說論〉，1906，頁49-52）。按吳氏光緒24年（1898）任四川學政，光緒29年任湖南學政，31年任政務處總編（呂順長，2012，頁46）。此時係回任湖南，卻遭反對。又蘇人對於該省仍分設江蘇、江寧提學使表示反對，輿論的理由有三：（一）寧蘇本屬同省，分派兩提學使，顯有歧而為二之意，恐又蹈蘇淮分省前轍。（二）因定制蘇寧分設布政使，係因江蘇財政太繁，取便分理之故。今學務未及財政繁瑣，而分設學司，徒糜公款，反紊事權。（三）因江寧學堂較多，辦理也較為得法，非蘇州所及，故蘇屬學生多就學於寧。今既分設提學使，將來則寧不免受歧視，於蘇人就學，實多窒礙。遂函商該省同鄉京官，奏請收回成命，只派一員，駐江寧或蘇州均可（〈時聞〉，

1906a)。另浙江學界強烈反對支恒榮，因他以守舊著名，任湖南學政時，專與新學為仇，以保存書院為唯一目的，至湘省學界受大打擊，無復生機。今浙學界方始萌芽，拒禁此摧折（張寅，2019）。然以上人選均未更動。

原本新派提學使擬光緒32年閏4月初十日前一律啟程赴日考察學務，旋經湖北提學使黃紹箕提議，集合各提學使先在北京設一學務評議會，邀請中外通人共同研究辦學之目的及方法，等一、兩個月後，胸有成竹，再東渡參觀學校調查一切較易下手，榮慶及嚴修贊同此議（〈紀聞〉，1906b），遂成立了教育研究會（〈要聞〉，1906d）。又學部擬安排各省提學參觀京師各學堂，預定閏4月初二齊赴八旗高等學堂參觀（〈要聞〉，1906e）。之後，再安排諸使每星期到學部三次，請日教習講教育法，預定兩個月（〈時事〉，1906b）。

光緒32年6月，學部才安排各省提學使13人赴日參訪。至文部省會晤文部大臣及次官，商議視察日本教育制度，等暑假過後派員訪問各學校。7月以後，為各提學使開講演會，每日3小時，為期1個月，由該省高等官主講，題目有明治教育沿革、各國比較教育制度、教育行政、教育學說與學校管理法（〈時聞〉，1906b）。7月，曾訪同仁會會長大隈重信、高等師範學校校長嘉納治五郎（謝作拳，2018，頁1034）。10月，擬訪問團訪帝國教育會，會長、前文部省次官辻新次先就中國提學使所提問題進行討論，25日開委員會接待團長黃紹箕、吳慶坻、陳曾佑、姚文倬、葉爾凱、杜彤、劉廷琛等提學使及翻譯，日方出席人員答覆日本教育普及、人性與音樂、語言統一等問題（〈教育〉，1906）。全團在日訪問4個月（謝作拳，2018，頁1032-1037），其情形可參他文（安東強，2009；呂順長，2012；汪婉，1998），但考察經歷對其日後推動學務有無助益待考。另張鶴齡等八人因曾辦學務，或曾出洋，故免往（〈紀聞〉，1906b）。

最後，提學使衙門可用舊有學政衙門，但所有舊日吏役人員等一概屏除。新設學務公所各課課長、副長、課員，以曾在中學堂以上畢業，或曾習師範並充學堂管理員、教員積有勞績者充任（學部總務司，1909/1986，頁57，60）。

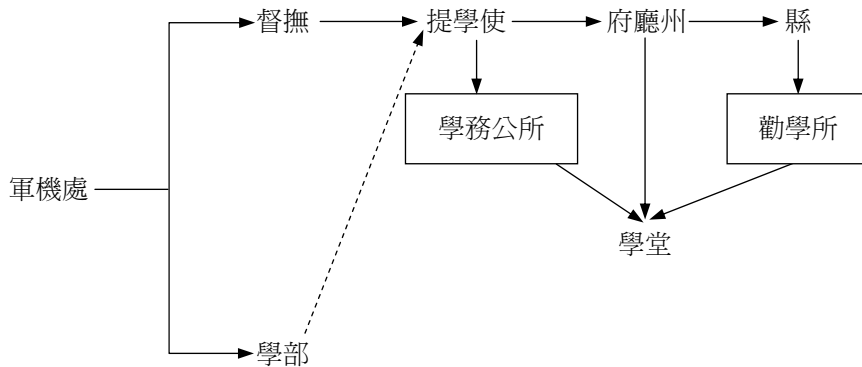
二、權力關係

新設提學使後，也使得原有中央與地方督撫間的權力關係出現重大變化。

光緒32年〈頒給各省提學使敕書文〉揭示提學使的權力範圍，命提學使駐劄省城，統轄全省之學官。所有該省學務，係責成其經理；知府以下，聽其節制；府廳州縣各官辦理學務，聽其據實考核；所屬課長、僚佐，聽其辟置；該省官立、公立、私立學堂生徒，聽其約束；教科課程，聽其稽察；畢業升學，聽其考校；所有奏定學堂章程，當切實奉行；遇有傳諭整飭學務事宜，當恪遵奉依；所有裁撤學政衙門事宜，有應歸其管理者，俱照例管理。其仍聽督撫節制，年終將行過事件造冊申送督撫衙門，咨部考察。其與藩、臬兩司接見禮儀、往來文移，俱用平行（〈諭旨〉，1906）。該敕文已更明確規範提學使的權限範圍，及與地方各官員間的地位高低與往來方式。有關晚清地方教育行政體系，如圖1所示。

圖1

晚清地方教育行政體系



註：實線可直接指揮，虛線則屬間接指揮，但重要事件可直接指示。

首先，就各省提學使與督撫間言，原本一省學政與督撫間相互制衡，但改設提學使後，彼此間從屬關係已稍理順。照前章程及前敕書，提學使為督撫屬官，歸其節制考核。而提學使推動地方學務，對於所屬地方官辦學不力者，可舉證請督撫分別記過撤參；有績效者，可舉證請從優奏獎。每屆年終分別所屬府廳州縣興學考成，出具考語，申詳督撫辦理（學部總務司，1909/1986，頁56-57）。亦即，提學使對所屬地方官員有指揮及考核之權，此為學政所缺。

其次，就提學使與督撫及學部間的關係言，提學使與學部、督撫與學部的關係，仍出現重疊、糾葛之處。如前述，提學使的舉薦權屬於學部而非督撫，而任滿去留調動，由督撫與學部共同參與但學部權重；又學部隨時考察提學使，不得力者即行奏請撤換（學部總務司，1909/1986，頁56）。又規定：提學使所辦事務除隨時稟報督撫，由督撫平「咨」送學部外；每學期及年終，將該省學堂辦理一切情形詳報學部；如有重要事件，仍可隨時逕達學部（學部總務司，1909/1986，頁57）。亦即，平常無論學部上情需透過（平咨）督撫下達（轉飭）提學使，或是提學使有下情，需先稟督撫（再平咨）學部，均不得跳過提學使的直屬上司（督撫）。然而，法規有例外，於是領導與指揮系統上出現雙頭馬車現象，學部可越過督撫指揮提學使，而提學使也可越級報告；如學部與督撫意見相左，出現所謂「條塊糾葛」，提學使及所屬各學堂夾在其間，將左右為難。

有關學部與各省督撫及提學使間的關係，在其設立之初，大致仍會照規定透過督撫轉飭提學使。如光緒32年6月，學部〈咨覆晉撫舉人馮濟光等公立中學應飭改為五年畢業文〉，回覆山西巡撫轉飭該舉人，中學畢業年限應照奏定章程改為5年，師範簡易科不得給出身，另應命提學使隨時察看（學部，1980，頁90）。7月，學部〈咨覆粵督學務公所毋庸添設總副稽核

以免分歧文)，回覆兩廣總督學務公所已設省督學，故毋庸再設總副稽核（學部，1980，頁90）。光緒33年2月，學部〈咨桂撫各屬學堂課程辦法應飭遵章改歸一律文〉載，學部電示呈報省屬官立民立學堂名目、學費、規章、圖表、文憑格式及承辦人員表冊，廣西省巡撫依前咨回覆，該省頻年匪患，地瘠民貧，雖軍務肅清，但學堂才開辦或籌設，因地遠費時，先呈137冊，餘再補報。學部核覆，其中小學課程間有與奏章未符之處，應飭遵奏章修改裁汰，其所定小學畢業年限短於奏章所訂年限者，將來辦理畢業時，應按部前指示，只准升學不能議獎；小學堂地址多係借用寺廟家祠，經費多由地方紳民及家族捐助籌集，或提用原有公費，但常年經費多，可是學生僅百名者，亟應節省開支，另設學堂，增添學額。另指示催促速報其餘表冊外，並轉行提學使司，分別轉飭州縣遵照（學部，1980，頁395-396）。由此可知，無論是地方呈送表冊，或學部核覆，都是透過巡撫。

但在《學部官報》及《大清新法令》中看到許多非屬重要事務，學部跳過督撫，以「札」或「箭」下行文直接指揮各省提學使的例子。如光緒32年11月，學部〈割各省提學司年暑期假期表照轉印發各學堂遵辦文〉，將所編定33年學堂假期表割行該提學司照印多紙，轉發各學堂遵辦（學部，1980，頁249）。光緒33年（1907）正月，學部〈割各省提學使司訓飭州縣將學堂名目表冊送部文〉，因去年10月已電行各省速將學務籍冊寄部，但仍寥寥無幾，遂再命仿江西作法，除高等學堂以上各項學堂由提學使司彙報外，其餘各項籍冊府州縣可逕行寄部（學部，1980，頁373）。如此一來，程序上不只跳過督撫，更跳過提學使。光緒33年，學部〈割各省提學使劃分學區文〉，為普及教育，直接要求提學使按〈奏定勸學所章程〉分定學區劃分辦法即時舉辦外，按所指示各條督飭各府廳州縣限期陳報情形，陸續咨部（〈學界新聞〉，1907）。4月，學部〈割浙江提學使確查各廳州縣學堂情形並設法整頓文〉，針對該省所造送學堂表冊缺失，直接行文指示提學使改正以下缺失；所報缺學堂課程及所用教科書，師範學堂及州縣師範傳習所均少，各州縣亦尚未能徧設小學，有望縣但缺官立小學，與章程不合（學部，1980，頁490）。又如宣統元年（1909）11月，〈學部重定統計表及各學堂一覽表札行各省提學司文附表例二件〉，原總務司所訂統計表及各學堂一覽表式樣，學部於光緒33年通行各省按照填報在案。各省所報錯亂漏誤不少，遂重新釐訂後，再發各省，自次年起填報，遂直接札行各學司（上海商務印書館編譯所，2010，頁55）。依前規定，每年呈報各省辦學績效表冊應屬例行事務，而非重要大事，但學部卻跳過各省督撫直接指示提學司照辦。11月，因有提學使司仍未按期呈報，殊屬玩視部章。學部遂定簡便辦法，凡光緒34年（1908）以前未報部之一覽表姑准通融，免其補報。但自宣統元年起，所有各該省一覽表應按年按期從速詳報。除分咨各省督撫外，也札飭提學司，札到即便遵辦勿違（上海商務印書館編譯所，2010，頁59）。又學部編譯圖書局所印各書，已多次頒發各省提學使，飭令迅速翻印或委私書局承印，轉飭各學堂遵用，以謀教育普及。但發現竟有不翻印者，教科無應用之書，遂再次札令各省提學司，札到立即妥為籌辦，限文到2個月內先將籌辦情形報部，且限於次年3月將翻印之樣

本送部呈驗，而其成果將列入學司考成（上海商務印書館編譯所，2010，頁150）。由此文可知，學部不只直接命令提學司遵照，更以年度考績相脅。

此外，因督撫均有直接上奏之權，故有關該省學務，督撫可直接上奏，經帝硃批同意後知會學部，或交學部議奏，而無須先咨部轉呈。《學部官報》京外奏稿刊有多份督撫呈報該省學務奏章，可知對地方學務有相當的主動權。如光緒33年5月〈江督端奏設暨南學堂摺〉，因爪哇華僑到寧，總督端方奏請設暨南學堂，經費由江海關籌撥。硃批該部知道（學部，1980，頁516）。

復次，就提學使與中央他部言，他與各部所設各類學堂間的管理也出現糾葛。如奉天提學使陳報，該省法政學堂係由督撫派參贊為監督、另派專員為副監督，不歸該司管轄，講義未向錄送。又森林、農業各校，均經延聘東西洋專門教員教授各課，雖名目較高，均隸於勸業道管理，其中一切課程講義，該司也無從深知。於是光緒34年〈學部通咨各省各項學堂皆歸提學使管轄考核文〉指示，奉天省所設專門學堂、實業學堂未由該省提學使管轄，重申定章通咨各省，並剝削各提學使司，凡關於專門教育實業教育之學堂事務，皆當責成提學使司管理，不得因設立學堂的經費籌自他處，或學生畢業後歸他處任用，遂將該堂管理之權劃歸他處，期與定章相符，以收教育統一之效（上海商務印書館編譯所，2011，頁487-488）。此舉雖是重申光緒32年的命令，但也顯示在管理學堂的權限上出現衝突。

最後，就提學使與府州縣關係言，照前發敕文，他可節制知府以下各官，且可考核府廳州縣各官所辦學務成效。

伍、存在問題的分析與討論

首先，從組織再造的難度而言，清廷選新設提學使的方案變動幅度最大。在人事上，它既要將原有的學政及所屬胥吏全部裁革，難度不小；還要新設提學使及學務公所，對已設學務處者，還需調整與安頓舊人員。

再者，遭裁撤的學政，雖學部規劃均回京供職，表面上似未影響現任者的利益，但對於原體制下進士出身京官的仕途發展的影響就難論斷，因其如能外放任學政，對未來仕途是有利的，如張之洞27歲進士出身，朝考任翰林編修。31歲簡放湖北學政，38歲簡放四川學政，任滿返朝歷諸事，45歲補授山西巡撫（胡鈞，1978），開啟日後封疆之途。如學政裁撤，前述諸員少此重要歷練機會，恐不利仕途。

在經費上，原與學政有關諸經費如何處理也待安排。光緒31年11月初，諭旨各省督撫將關於科舉各項用款無論報部或外銷，儘數解京，專備學務經費。稍後，安徽巡撫奏請將科場內外銷及學院考費，移作推廣該省學務處、師範學堂、高等學堂之用，奉批仍遵照前旨辦理（學部，1980，頁39）。12月，河南巡撫陳夔龍奏請將舊有棚規改學政公費，學部則請將公費、工

食及認解之費共2.2萬兩交部獲准（學部，1980，頁40）。32年4月，雲貴總督丁振鐸奏請將滇省科場考棚等款分別提留，學部奏請依安徽例辦理（學部，1980，頁39）。由此可知，原與科舉及學政有關經費均全數送交學部統籌，不准地方保留。地方興學經費，由各省督撫另行籌措。

其次，原省級行政機關的重組，還有三個更根本問題需要討論：一是設省級教育行政機關必要性及採任務型或改常設化；二是學務權歸屬地方或中央；三是新機關性質是專業行政或普通行政。茲分析如後。

一、設省級教育行政機關必要性？採任務型或改常設化？

中央與廳府州縣間有必要設中層的省級教育行政機關？原先學政的設置，屬任務型，配合鄉試年3年一派，到各省主持童生童試、生員歲考與科考，但非常駐一地，處理該省學務，故屬非常設性。依清朝行政區劃，至晚清設有22行省，下約設有345府（州、廳）、1,570縣（胡恒，2019），依規定每地設有儒學一所，故至少應有1,915所，其日常事務由儒學教官（府教授、州學正、縣教諭）管理，其人數依《欽定大清會典》卷六所載，各類總數共1,415人，另學政19人（崑岡，1976，頁75）。其上由地方首長直接負責，如縣衙內設有六房，分管教育與科舉事務（周愚文，2001，頁190）；再上由學政督導，以致形成多頭馬車領導。學政雖非常駐，但尚能因應有關事務。

但「癸卯學制」實施後，各省開始設置各級各類學堂，其數量已原超原有儒學總數，依學部調查光緒33年全國各類小學堂總數達33,605所（李桂林等人，1995，頁85），如廢除學政後，改由學部直接管理，其將無力承擔，且此尚未納入中等、實業、師範及高等學堂在內。擬仿日文部設視學官，也無法周全督導各省。按光緒時，日中央設文部省，地方行政區劃分為3府41縣1廳，另設大學區（傅雲龍，2003，頁81），但未有類似省級教育行政機關。歷次派員考察雖提及設文部及視學官，但未提及設大學區及省級機關，故中國需針對自己的狀況做調整，設一常設化的省級教育行政機關，有其必要。至於同時期，雖已介紹英、美兩國教育行政制度，英國無省級機關，而美國主要權力在州，州設有教育廳，但當時清廷並未採行美制，欲仿日設視學官亦未成，而是依國情提出折衷方案。

二、學務權歸屬地方或中央

原本清朝興辦地方儒學的權責（人事與財政），歸屬地方，但學政有監督、考核之權；至光緒29年實施「癸卯學制」及漸減科舉名額與儒學學額後，學政的角色與職權才開始出現變化，形成學政與學務處並行的雙軌制，前者代表中央，後者代表地方督撫。31年立停科舉及新設學部後，如前所述，學政權限及存廢成了棘手問題，學部與地方督撫間意見不同，七種意見中，學政存廢與新權限是表面問題，而真正關鍵點是學務權歸屬地方或中央。因太平天國之亂後，地方封疆大吏力量日增，中央權力日減，故引發滿清朝廷不安，辛丑新政後，試

圖擴張中央權力，新設諸部是其重點，而學部則是其一。張之洞及袁世凱主張維持學政但調整職權，是反映地方勢力；而學部擬設監學、廢學務處及設提學道等主張，則是凸顯中央想收回學務權。最後幾經波折，學部及政務處提出了折衷方案，在省設提學使，歸督撫節制，但學部有薦舉與免調、督導、考核之權。中央與地方各分得一部分權力，但也留下「條塊糾葛」的問題未解。

至於省級教育行政機關與首長的主要職能，無論是原先的學政，或建議新設視學官、監學、提學道或提學使，都未跳出原有的角色框框，議者引外國制度時，也只注意有無設視學官上打轉，而未想到要配合興學，徹底改變其為具有規劃、執行、督導、考核等多功能機關。最後，4月2日所設提學使及學務公所，則是徹底改變舊思維。

三、專業行政與普通行政的「條塊糾葛」

延續前一問題，原本清地方儒學，是由各級地方首長管理，府縣衙門中設有一房負責管理儒學及科考事宜，故屬於今普通行政性質。雖各省學政對所屬儒學童試及科考有指揮監督之權，看似具今專業行政性質，但非常駐官員，地位與地方督撫平行，故領導上出現雙頭馬車現象，在學校及科舉事務上，專業行政與普通行政間權力運作出現重疊與糾葛，亦即「條塊糾葛」。

光緒32年廢學政改設提學使後，前述問題與矛盾現象並未消除。橫向上，各省提學使為各省督撫屬官，承其命管理所屬府縣學務，亦即屬普通行政一環。縱向上，中央又設有學部，它對各省學務及提學使有指揮、監督與考核之權，雖重要事項需經督撫轉飭，但由前述發現許多小事，是學部直接指揮提學使，於是形成教育行政一條鞭的情形，顯現專業行政性質。於是各省的各級各類學堂運作上，一旦督撫和中央學部意見不一或衝突時，夾在其間的提學使與學堂就左右為難。依地位總督從一品、巡撫從二品，為封疆大吏、朝廷重臣，學部尚書雖位居中央，但分量與影響力未必及督撫。縱使如光緒33年8月張之洞以大學士、軍機大臣身分管理學務（胡鈞，1978，頁257），但其仍無法完順利推動學務。

之後，雖有朝臣建議修正，如光緒32年出使考察各國政治大臣禮部尚書戴鴻慈、兩江總督端方歸國後條陳學務，其中一項是「釐訂教育行政之機關以資行政」，指出：

各省學制限制紛如紊絲，亟需整理，提學司之設，擬之外國由一省之視學官，誼當直接學部，使得有一省學務之全權。現定章程，凡提學司上達學部之事，仍須詳由督撫專咨，而各事仍由督撫節制，循是而推則各府廳州縣之學務，仍由府廳州縣官節制。……於獨立之機關既缺失而不備，而於弊害之防制，仍似密而實疏。（學部，1980，頁136）

因督撫及府廳州縣地方政治辦理紛繁，萬不能潛心學務；提學苟非其人，則其倡率乖方，

亦為督撫所不能盡悉；視學員苟非其人，則其旨趣不正，亦非府廳州縣所能深知。故建議將提學司特設獨立機關，自成系統，上接學部，學務公所議長由提學司慎選，省視學長官由提學使兼充（學部，1980，頁136）。亦即改為專業行政系統，但其議未獲採行。

此種「條塊糾葛」問題一直延續至民國。民國成立初，各省教育行政制度不一且數變。至民國6年（1917）大總統令公布《教育廳暫行條例》規定，各省教育廳直隸於教育部，廳長由大總統簡任，秉承省長執行全國教育行政事務，監督所屬職員暨辦理地方教育之各縣知事。於是權力擺向中央，但稍後修正公布的省官制，省公署仍維持第三科（教育科），省教育行政大權仍操於省府（雷國鼎，1983，頁185-199）。中央與地方爭教育權及專業行政與普通行政「條塊糾葛」的現象再現。20年《修正省政府組織法》（1931）規定設教育廳，由省府委員兼廳長，省級教育又歸回普通行政。民國36年（1947）我國憲法規定教育事務均權制，似已調和中央與地方之爭。直到民國88年（1999）修憲精省，裁撤後的臺灣省政府教育廳，改隸教育部稱教育部中部辦公室以為過渡，但民國102年（2013）教育部配合行政院組織再造，將其改組為教育部國民及學前教育署，此舉凸顯之前廢教育廳（中層）的欠當，因中央無法直接管理數量龐大的各縣市（基層）公、私立中小學，及原省轄公、私立高中職與專科。此外，民國102年臺北市堅持在全國基測外，自辦北北基聯測而與教育部出現嚴重分歧與衝突，也凸顯地方政府與中央的角力。

陸、結論

二十世紀各國推動教育制度改革時，常連帶改革教育行政制度，如英國的《1944年教育法》。本文以中國晚清「癸卯學制」的頒行為例，探討居中層的省級教育行政組織的轉型與再造。

清朝原派學政，負責監督、考校各省儒學與歲科兩試，地位與督撫平行，每3年由皇帝簡派。但光緒29年頒行「癸卯學制」後，《奏定學務綱要》建議各省設立由督撫直轄的學務處管理新式學堂，於是新舊並行的雙軌制產生。光緒31年上諭立停科舉後，學政受命改管新學堂，遂出現督撫與學政共管的雙頭馬車。對於學政存廢，自光緒31年廢科舉及學部設立前後，成為朝臣爭議的焦點。

改革建議分為七種，主要有學政與學務處並存、裁撤學政留學務處、留學政裁學務處及兩者均裁另設提學使。討論時，中央學部與地方督撫間意見相左，一直拉扯，最後折衷方案是每省新設提學使司及提學使，總理全省學務，考核所屬職員功課。首批提學使中有13人先派往日本考察教育。雖有省反對新派提學使人選，但未獲更動。

新設提學使後，中央與地方的權力關係出現重大變化：一、各省提學使與督撫間，原學政與督撫平行，相互監督制衡；當提學使改隸督撫，則受其節制與考核。二、提學使、督撫

與學部間，權力出現重疊與糾葛。按理，提學使直屬督撫，學部有事須經督撫轉飭，而提學使有事須稟督撫轉呈學部，學部僅能在重要大事跳過督撫直接指示提學使，而提學使可直接回報學部。然實際運作時發現，學部無論大小事，愈來愈是跳過督撫指示提學使，於管理上出現重疊與糾葛。三、提學使與中央各部間，他與中央各部於省內所設各類學堂間的管理也出現糾葛，經學部指示才統歸提學使管理。

關於原省級教育行政機關的重組，所採新設提學使案是變動幅度最大者，其觸及原有組織、人員與經費等各種利益的改變。再者，存在三個根本問題：一是設省級教育行政機關必要性，及採任務型或改常設化？按原學政每3年皇帝簡派他官兼領，非實缺，全國千餘所儒學，分由各學政督考，禮部居上尚能指揮。但「癸卯學制」實施後，全國各級各類學堂逾數萬所，如裁中層學政，新設學部實無力直接管理指揮。原擬仿日制設視學官監督，但議者未注意到日仿法制設大學區來管理；且省級機關首長的職能，除原督導與考核外，已新增規劃及執行等項。

二是學務權歸屬地方或中央？原地方儒學的人事與財政權歸屬督撫，但學政有權監督考核；實施「癸卯學制」後，形成學政與學務處並行雙軌制，學政與督撫職掌重疊。光緒31年立停科舉後，學政存廢爭議的關鍵點是學務權歸屬地方或中央？鑑於督撫權力日增，辛丑新政後，清廷試圖擴張中央權力，張之洞力主維持學政但調整職權，即反映地方勢力，而學部所提設監學、廢學務處及設提學道等案，則是凸顯中央想掌控學務權。最後，學部及政務處所提是折衷方案，提學使歸督撫節制，但學部有權薦舉、調免、監督與考核，中央與各省分享了權力，但也留下「條塊糾葛」的問題。

三是新機關性質是專業行政或普通行政？原清地方儒學是由各級地方首長管理，府廳州縣衙門性質屬普通行政。雖各省學政有權監督所屬儒學，近專業行政性質，但因他係任務差派，地位與地方督撫平行，故出現雙頭馬車領導現象，專業行政與普通行政間出現權力重疊與「條塊糾葛」。光緒32年改設提學使後，此問題與矛盾現象並未消除。橫向上，各省提學使為督撫屬官，承其命管理所屬府縣學務，屬普通行政。縱向上，中央學部對各省學務及提學使有權指揮、監督與考核，且學部常直接越過督撫指揮提學使，而形成教育行政一條鞭，呈專業行政，於是雙頭馬車領導及「條塊糾葛」的問題續存。

從晚清制度變革經驗可知，重大教育體制改革，連帶調整教育行政制度，應是重要配套措施之一。由晚清省級教育行政機關的再造，發現省級行政組織存在的必要性、學務權歸屬中央或地方，及屬於普通行政或專業行政三項問題，而這些根本爭議，於今猶存。如何處理，既是古人問題，也是今人的難題所在，值得推動教改者警惕。

誌謝

本研究蒙科技部經費補助（計畫編號：MOST 109-2410-H-003-067-MY2），謹此致謝。

參考文獻

一、中文文獻

- 上海商務印書館編譯所（2010）。大清新法令（1901-1911）第七卷。上海商務印書館。
【The Commercial Press Translation Office. (2010). *New regulations of Ch'ing dynasty (1901-1911) VII*. The Commercial Press.】
- 上海商務印書館編譯所（2011）。大清新法令（1901-1911）第三卷。上海商務印書館。
【The Commercial Press Translation Office. (2011). *New regulations of Ch'ing dynasty (1901-1911) III*. The Commercial Press.】
- 安東強（2009）。舊學與新制：清末提學使東遊見聞與認知。《學術研究》，7，133-138。
【An, D.-Q. (2009). Old schools and new system: The experience and knowledge of visiting Japan of educational commissioners in late Ch'ing. *Academic Study*, 7, 133-138.】
- 安東強（2012）。清末各省學政的改制方案與糾葛。《學術研究》，3，97-109。
【An, D.-Q. (2012). The reform plan and its disputes of educational commissioners in late Ch'ing. *Academic Study*, 3, 97-109.】
- 呂順長（2012）。清末中日教育文化交流之研究。上海商務印書館。
【Lü, S.-C. (2012). *A study in educational and culture exchange between China and Japan in late Ch'ing*. The Commercial Press.】
- 李桂林、戚名琇、錢曼倩（編）（1995）。中國近代教育史料匯編：普通教育。上海教育。
【Li, G.-L., Qi, M.-S., & Qian, M.-Q. (Eds.). (1995). *Collected sources of modern history of Chinese education: General education*. Shanghai Education.】
- 李細珠（2003）。張之洞與清末新政研究。上海書店。
【Li, S.-Z. (2003). *Study on Chih-tung Chang and new policies in late Ch'ing*. Shanghai Book.】
- 汪婉（1998）。清末中國對日教育視察の因研究。汲古書院。
【Wang, W. (1998). *A study in Chinese inspection to Japanese education in late Ch'ing*. Kyuko.】
- 周愚文（2001）。中國教育史綱。正中。
【Chou, Y.-W. (2001). *History of Chinese education: Major themes*. Cheng-chung.】
- 周愚文（2008）。英國教育史：近代篇（1780-1944）。學富。
【Chou, Y.-W. (2008). *A modern history of education in England 1780-1944*. Pro-Ed.】
- 胡恒（2019）。清代政區分等與官僚資源調配的量化分析。《近代史研究》，3，4-29。
【Hu, H. (2019). A quantitative analysis to the classification of regions and allocation of bureaucrat resources. *Modern Chinese History Studies*, 3, 4-29.】
- 胡鈞（1978）。清張文襄公之洞年譜。臺灣商務印書館。
【Hu, C. (1978). *The chronicles of Chih-tung Chang in Ch'ing*. Taiwan Commercial Press.】
- 奏牘（1905）。護理江西巡撫部院周浩奏設江西學務處摺，江西官報，8，1-2。
【Report. (1905). Report for establishing education department in Chiangsi by governor Chou Hao, *Chiangsi Gazette*, 8, 1-2.】

- 紀事（1905）。大陸，3（19），48。
【Record. (1905). *Mainland*, 3(19), 48.】
- 紀聞（1906a）。廣益叢報，111，3。
【News. (1906a). *Kuang-I Pao*, 111, 3.】
- 紀聞（1906b）。廣益叢報，117，2。
【News. (1906b). *Kuang-I Pao*, 117, 2.】
- 要聞（1906a，3月28日）。大公報，4版。
【News. (1906a, March 28). *Ta Kung Pao*, 4.】
- 要聞（1906b，3月9日）。大公報，3版。
【News. (1906b, March 9). *Ta Kung Pao*, 3.】
- 要聞（1906c，5月2日）。大公報，2版。
【News. (1906c, May 2). *Ta Kung Pao*, 2.】
- 要聞（1906d，6月8日）。大公報，2版。
【News. (1906d, June 8). *Ta Kung Pao*, 2.】
- 要聞（1906e，5月29日）。大公報，4版。
【News. (1906e, May 29). *Ta Kung Pao*, 4.】
- 修正省政府組織法（1931）。
【*Revised code of provincial government organization*. (1931).】
- 徐宗林、周愚文（2019）。教育史。五南。
【Hus, C.-L., & Chou, Y.-W. (2019). *History of education*. Wu-Nan.】
- 時事（1906a，4月9日）。大公報，3版。
【Current events. (1906a, April 9). *Ta Kung Pao*, 3.】
- 時事（1906b，6月7日）。大公報，3版。
【Current events. (1906b, June 7). *Ta Kung Pao*, 3.】
- 時聞（1906a）。教育雜誌，10，3。
【News. (1906a). *Education Journal*, 10, 3.】
- 時聞（1906b）。教育雜誌，15，1。
【News. (1906b). *Education Journal*, 15, 1.】
- 袁世凱（1906）。奏學務未盡事宜摺。教育雜誌，5，7-8。
【Yuan, S.-K. (1906). Report on education issues. *Education Journal*, 5, 7-8.】
- 記者（1905，9月24日）。逆度各新政之將來。申報，2版。
【Reporter (1905, September 24). On the future of new policies. *Shun Pao*, 2.】
- 記者（1906，4月4日）。說髮。申報，2版。
【Reporter (1906, April 4). On hair. *Shun Pao*, 2.】
- 專件（1905a，9月23日）。申報，2版。
【Special news. (1905a, September 23). *Shun Pao*, 2.】

專件（1905b，9月29日）。申報，2版。

【Special news. (1905b, September 29). *Shun Pao*, 2.】

專件（1905c，10月5日）。申報，3版。

【Special news. (1905c, October 5). *Shun Pao*, 3.】

專件（1905d，12月6日）。申報，3版。

【Special news. (1905d, December 6). *Shun Pao*, 3.】

專件（1905e，12月9日）。申報，1版。

【Special news. (1905e, December 9). *Shun Pao*, 1.】

專件（1905f，12月21日）。申報，4版。

【Special news. (1905f, December 21). *Shun Pao*, 4.】

專件（1906a，2月26日）。申報，3版。

【Special news. (1906a, February 26). *Shun Pao*, 3.】

專件（1906b，3月28日）。申報，3版。

【Special news. (1906b, March 28). *Shun Pao*, 3.】

專件（1906c，1月16日）。申報，3版。

【Special news. (1906c, January 16). *Shun Pao*, 3.】

專件（1906d，4月15日）。申報，3版。

【Special news. (1906d, April 15). *Shun Pao*, 3.】

張之洞（1998a）。札委學務處總辦等。載於苑書義、孫華峰、李秉新（主編），張之洞全集·公牘6（頁4108-4109）。河北人民。

【Chang, C.-T. (1998a). An order to appoint the director and staffs of education department. In X.-I. Yuan, H.-F. Sun, & B.-X. Li (Eds.), *A collected works of Chih-tung Chang VI: Official letters* (pp. 4108-4109). Hebei People.】

張之洞（1998b）。照委王同愈充湖北學務處總辦兼充兩湖大書院監督。載於苑書義、孫華峰、李秉新（主編），張之洞全集·公牘6（頁4185-4186）。河北人民。

【Chang, C.-T. (1998b). An order to appoint Tong-Yu Wang as the director of Hubei education department and principal of liang-hu college. In X.-I. Yuan, H.-F. Sun, & B.-X. Li (Eds.), *A collected works of Chih-tung Chang VI: Official letters* (pp. 4185-4186). Hebei People.】

張之洞（1998c）。札北善後局刊呈學務處關防備發並將該處經費籌議詳辦。載於苑書義、孫華峰、李秉新（主編），張之洞全集·公牘6（頁4192-4193）。河北人民。

【Chang, C.-T. (1998c). An order to the north special office to prepare education department seal and its funds. In X.-I. Yuan, H.-F. Sun, & B.-X. Li (Eds.), *A collected works of Chih-tung Chang VI: Official letters* (pp. 4192-4193). Hebei People.】

張之洞（1998d）。札學務處分設六科。載於苑書義、孫華峰、李秉新（主編），張之洞全集·公牘6（頁4253-4254）。河北人民。

【Chang, C.-T. (1998d). An order to education department for setting up six branches. In X.-I. Yuan, H.-F. Sun, & B.-X. Li (Eds.), *A collected works of Chih-tung Chang VI: Official letters* (pp. 4253-4254). Hebei People.】

張寅（2019）。清末提學使司制度建構及實施困境探析。歷史檔案，3，110-116。

【Zhang, Y. (2019). A study on construction and operational difficult of the system of educational commissioner in

late Qing dynasty. *Historical Archives*, 3, 110-116.】

張寅 (2020)。清末提學使司的制定、實踐與審思。《教育研究與實驗》，1，29-35。

【Zhang, Y. (2020). Establishment, operation and reflection of the system of educational commissioner in late Ch'ing. *Education Research and Experiment*, 1, 29-35.】

教育 (1906)。中國提學使東遊訪問紀略。《東方雜誌》，12，350-365。

【Education. (1906). The record of visiting Japan of Chinese educational commissioners in late Ch'ing. *The Eastern Miscellany*, 12, 350-365】

崑岡 (編) (1976)。欽定大清會典。新文豐。

【K'un, K. (Ed.). (1976). *Ch'in-tingtai-ch'ing hui-tien*. Hsin Wen-feng.】

清史稿校註編纂小組 (1986)。清史稿校註。國史館。

【Compilation Committee of Ch'ing History Draft Collation and Annotation. (1986). *Ch'ing history draft collation and annotation*. Academia Historica.】

傅雲龍 (2003)。遊歷日本圖經。上海古籍。

【Fu, Y.-L. (2003). *Visiting Japan record*. Shanghai Guji.】

舒新城 (編) (1928)。近代中國教育史料 (二)。中華。

【Shu, H.-C. (Ed.). (1928). *Sources of modern history of Chinese education II*. Chung-hwa.】

雷國鼎 (1983)。中國近代教育行政制度史。教育文物。

【Lei, K.-T. (1983). *The history of educational administration in modern China*. Education Facility.】

電傳 (1906，4月24日)。申報，2版。

【Telegraph. (1906, April 24). *Shun Pao*, 2.】

熊賢君 (1996)。中國教育行政制度史。華中理工大學。

【Xiong, X.-J. (1996). *The history of educational administration in China*. Huazhong University of Science and Technology.】

說論 (1906)。通學報，2 (2/3)，49-52。

【Comments. (1906). *Tong Xue News*, 2(2/3), 49-52.】

學界新聞 (1907)。大同報，7 (5)，34。

【Academia news. (1907). *Daton News*, 7(5), 34.】

學部 (編) (1980)。學部官報 (一)。國立故宮博物院。

【Ministry of Education. (Ed.). (1980). *Ministry of education gazette I*. National Palace Museum.】

學部總務司 (編) (1986)。學部奏咨輯要。文海。(原著出版於1909)

【Ministry of Education of General Affair Department. (Eds.). (1986). *A collection of reports and orders of ministry of education*. Wen-hai. (Original work published 1909)】

諭旨 (1906)。四川學報，10，1。

【Imperial edict. (1906). *Sichuan Journal*, 10, 1.】

據鑫圭、唐良炎 (編) (1991)。中國近代教育史料匯編：學制演變。上海教育。

【Cui, S.-G., & Tan, L.-Y. (Eds.). (1991). *Collected sources of modern history of Chinese education: The change of school systems*. Shanghai Education.】

謝作拳 (點校) (2018)。黃紹箕集。中華。

- 【Xie, Z.-Q. (Collated). (2018). *A collected works of Huang Shao-Chi*. Chunghwa.】
- 韓汝莉（主編）（1995）。中國教育管理史。海潮。
- 【Han, R.-L. (Ed.). (1995). *The history of educational administration in China*. Tide.】
- 關曉紅（2000）。晚清學部研究。廣東教育。
- 【Guan, X.-H. (2000). *Research of education in late Qing dynasty*. Guangdong Education.】

二、外文文獻

Parliament (1944). *Education act 1944*. HMSO.

Journal of Research in Education Sciences

2022, 67(1), 95-121

[https://doi.org/10.6209/JORIES.202203_67\(1\).0004](https://doi.org/10.6209/JORIES.202203_67(1).0004)

Educational Administration Transformation as Educational System Reform: Reconstructing the Provincial Administration System of the Education Department in Late-Qing China

Yu-Wen Chou

Department of Education,
National Taiwan Normal University

Abstract

When a nation reforms its educational system, its educational administration system must also transform. For example, Education Act 1944 in Great Britain replaced the Board of Education with the Ministry of Education. A similar change in the educational system occurred in late-Qing China. Qing Dynasty established a modern Western-style educational system in 1904, the *Gui-mao* school system, which borrowed from the Japanese educational system. Before 1904, China had a three-tier administrative system for governing traditional schools and academies at the central, provincial, and local levels. The educational commissioner of each province, nominated by the throne every 3 years, supervised all government schools in the prefectures and counties and managed examinations for admissions and the selection of qualified candidates for the civil service examination. Although their rank and status were lower than those of governors-general, they had the power to monitor and impeach governors-general as a mechanics of checks and balances. The officials from the old system continued their work under the new school system introduced in 1904. The civil service examination was abolished in 1905, and the Ministry of Education was established at the same year. The duties and power of the previous educational commissioners were shared with the governors-general or

Corresponding Author: Yu-Wen Chou, E-mail: t04035@ntnu.edu.tw

Manuscript received: Feb. 2, 2021; Revised: Apr. 22, 2021; Accepted: May 2, 2021.

governors. Thus, power disputes and conflicts gradually emerged, and the ranking of educational commissioners became problematic. In response, the government reconstructed the provincial administration system in the education department.

This topic warrants investigation, but most books have only explored the history of the educational administration system in modern China and the new Ministry of Education from a general perspective. Some journal articles have analyzed changes in the roles of educational commissioners and the directors of education and their educational visits to Japan. However, few studies have analyzed the reconstruction of the educational administration system from the perspective of necessity at the middle (provincial) level of government or the power conflicts between the state and provinces. This article explores the reconstruction of the provincial administration system in the education department between 1904 and 1911 through a historical method and investigation of sources of internal and external criticism. The author mainly used primary sources and official documents such as the *Ministry of Education Gazette*, *A Collection of Reports and Orders of Ministry of Education*, a collection of educational codes and regulations, works by key reform figures, newspapers, and journals. This article consists of six parts: an introduction, a description of the system before the reform, a list of causes and motivations for the reform, a description of the terms and nomination of new directors of education and their power relations with other officials, an analysis of unsolved disputes, and the conclusion.

In 1904, key educational reformer, Governor-General Chi-Tung Chang, proposed a plan to establish a provincial education office controlled by the governor-general as a part of guidelines for educational reform. The new education offices were in charge of all new Western-style schools and paralleled the previous educational commissioner system. Therefore, a dual-track system of educational administration was temporarily established in the provinces. Thus, some provinces, such as Chili, Kiangsi, and Chekiang, followed the approach of Hubei Province, and others kept the old system. From 1904 to 1906, senior officials proposed seven reform initiatives to resolve contradictions and conflicts between the old and new systems: (1) retaining the educational commissioners but changing their terms to enable them to coexist with provincial education offices and share power with the governors-general, (2) abolishing the educational commissioner system and allowing the provincial education office to manage education, (3) replacing the educational commissioners with superintendents, as in Japan, (4) abolishing the provincial education office but retaining the educational commissioners and adjusting their duties and qualifications, (5) abolishing the educational commissioners and renominating the educational inspectors under the control of the governors-general, (6) abolishing the educational commissioners altogether, and (7) appointing a

new director of education under the governor-general's control to replace the educational commissioner. These proposals reflected the ideas and interests of the ministers of education and governors-general; all these proposals intended to control education in the provinces. The last initiative was adopted, and a director of education and an education office were established for each province. The directors' rank was low, and they were under the governor-general's control but could be nominated and evaluated by the ministers of education, resulting in a compromise.

However, this reconstruction of the provincial organization system changed the power relations in the education system between the state and provinces considerably. Power disputes and conflicts, including those between the central and provincial governments, those between the director of education and governors-general, those among the director of education, governors-general, and the Ministry of Education, and those between the director of education and other ministries, gradually emerged. The appointment of the director of education was the most notable change among the seven initiatives because it required the reallocation of abolished educational commissioners, their staff, and financial resources for education in the provinces. These problems created substantial challenges for the new director of education. In addition, the Qing government reorganized its provincial administration of the education department. As a result, three critical problems arose. The first problem was the necessity of the provincial administration of the education system and whether it should have been a provisional or permanent agency. The second problem was determining to whom power over education in the provinces should belong: either ruled by the governors-general or governors, or ruled by the ministers of education. The third problem was determining whether the nature of educational administration system and provincial agencies would be general or professional administration; this resulted in a dual leadership system in the provinces.

The power disputes between the provinces and state have remained unsolved from the establishment of the Republic China in 1912 until the present. Therefore, the reconstruction of the provincial administration system in the education department of late-Qing China should be investigated to benefit educational reformers.

Keywords: provincial system of educational administration, educational reform, late Qing, director of education, educational commissioner

