

民国时期(1912—1937)县教育局长 群体构成分析

田正平, 刘崇民

(浙江大学 教育学系, 浙江 杭州 310028)

[摘要] 县教育局长是民国时期最基层的教育行政长官,其工作生活等各方面的实际状况对基层教育发展影响极大。教育局长的选任、籍贯、资格、待遇等都体现了鲜明的时代特征:任命方式主要有选举、推荐、直接任命、考试四种;局长由本县籍担任者占大多数;局长职位主要由师范学校毕业生担任,难以吸引高素质人才;局长的薪酬相对较低并且差异很大;局长的任期很短,不足一年者占大多数,有超过76%的人没有达到法定的任期,许多外在的因素如经济因素、政治因素等迫使教育局长匆匆离职,短暂的任期使其难有作为。分析考察县教育局长群体的构成,可以从一个侧面透视民国时期基层教育的实际状况。

[关键词] 民国时期; 县教育局长; 群体构成

[中图分类号] G629.299 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1008-942X(2006)05-0137-09

县教育局长,晚清称总董、劝学员长,民国称劝学所长、教育局长、教育科长,为县级教育部门的首脑。作为最基层的教育行政长官,县教育局长承担着改革传统教育、把现代教育由城市推向乡村的最直接的责任。对教育局长群体进行全面考察,了解传统教育向现代教育转型过程中这一群体的真实状况,可以使我们目光下移,更为深入和全面地理解中国教育现代化进程。

一、铨选和任命

清代,县级教育行政长官称教谕,由吏部从有科举功名的士子中选拔外放,铨选和任用的依据为道德和功名。科举废除后,清政府设劝学所,以总董为县级教育行政长官,选取“曾经出洋游历,或曾习师范者,由提学使札派充任”^{[1]594},铨选标准由基于科举功名,改变为具有出洋经历或师范毕业。《劝学所章程》成为这一时期铨选地方教育行政长官的法律依据。

民国初年,中央对地方的控制力进一步衰落,各县教育行政制度也像当时的政局一样,各自为政。基层教育行政陷入混乱之中。教育部为补救此项缺陷,于1913年7月通咨各省,凡地方自治制度尚未完成、学务委员尚未设置之县区,一律暂留劝学所。各地劝学所长的铨选在无法可依中表现出极大的随意性。

[收稿日期] 2006-01-09

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 1. 田正平(1944-),男,山西应县人,浙江大学教育学院教育学系教授,博士生导师,主要从事中国教育近代化及中外教育交流史等方面的研究; 2. 刘崇民(1976-),男,江西瑞金人,浙江大学教育学院教育学系博士研究生,主要从事中国近现代教育史研究。

1915年12月,教育部颁布了《劝学所规程》,规定各县一律恢复劝学所。并明确了劝学所长产生和任用的方法及程序:“劝学所设所长一人,由县知事详请道尹委任。”《劝学所规程》成为劝学所长的铨选依据。1923年3月,教育部公布《县教育局规程》,废止劝学所,代之以教育局,《县教育局规程》成为铨选教育局长的基本依据。该规程颁布后,各省先后根据自己的实际情况,制定了本省的县教育局规程及实施细则。1928年后,一些省份还依据新县制改局设科,但大多数县依然未作更改,直至抗日战争时全面废局设科。

民国前期县教育局长的任命程序各省不尽相同,同一省在不同时期也多有变化,归纳起来,主要有四种:一是选举法,由地方选举产生后再由县长转呈教育厅加以任命。如河南省规定:“县教育局设局长一人,依河南省各县教育局长选举规定选举之。”凡服膺党义,具有规定资格者,“皆得为被选举人”^{[2]147-148}。二是推荐法,即由县知事(县长)从资历合格者中遴选三人,推荐至教育厅,由教育厅加以选任。这是民国前期各省普遍采用的方法,如安徽、江苏等省。三是直接委任法,即由教育厅在合格者中直接委任,如湖北,凡资历合格者,“得于规定期限内至教育厅登记,听候审查委任”^{[2]277}。四是考试法,由教育主管部门组织考试,从成绩合格者中选任。

以上四种方式中,通过选举产生教育局长在民国初年较为多见,一是因为清末地方自治盛行,民主选举成为当时的流行风尚,使这种方式在当时得以延续;二是民国初年中央对地方的控制力极度衰落,地方上各种势力为争权夺利不断争斗,选举是平衡各派利益的较好方式;三是通过选举方式,选拔地方上深孚众望者担当局长之职,借助他们的威信,可以减小推进地方教育改革的阻力。但是,选举方式也带来诸多弊端,“其最要者,由地方公团选举,其当选者必限于本县人士,不能广征各地人才,再者有操守及有专门学术之人每羞于竞选,则当选者多无聊政客,及地方恶劣绅士”^{[3]20}。

推荐法是由县长提名,经教育厅任命产生教育局长。由于所荐之人多为县长所认可,所以教育局长开展工作更易于得到县政府行政资源的强力支持,对于教育经费的筹集、教育法规的实施、新教育的推广益处良多。但是,推荐法同样存在着较大的弊端。首先,推荐的方式不能保证县长保荐真正的人才,许多县长是根据个人喜好、人际关系的亲疏、对各方势力压迫的妥协等非教育因素来决定教育局长的人选,常常导致所选非人。其次,推荐法非但没有平息地方势力的争斗,反而有加剧之势。如安徽省劝学所改教育局,局长人选由各县知事保荐三人,县知事“保举之公文甫上,而各县攻击之文电纷来”,“教厅所接赞成反对之文件,盈筐累篋,难以数计”,教育局一时不能成立,而劝学所却以教育局长人选已定为借口,宣布对教育不负责任,导致“各县小学教育,无形中受莫大之影响”^{[4]7}。再次,因为县长决定了教育局长的推荐任免大权,县长的变更常常意味着局长的变更,“局长之进退权大部分操诸该县行政长官之手,教育事业,每易随政潮起伏,而所谓教育独立之精神,殆始终难以实现”^{[5]8}。

南京国民政府成立后,随着南北的统一,中央政府对地方的控制力逐步加强,对地方教育的控制和影响也得到了强化;同时,经过19世纪20年代全国性教育改革浪潮的冲击,地方教育的活动空间也大大扩展,教育局长的任务已不仅仅局限于新学堂的设立和私塾的改良,举凡义务教育的推进、民众教育的开展、社会教育的推广、职业教育的提倡等等,都必须兼及;而新的教育方法、教育理论的纷至沓来,更对教育局长的专业素质提出很高的要求。此外,推荐法带来的纷争也极不利于地方教育的发展。1928年10月,中央大学区“为免除各县为教育局长位置争执,并谋整顿起见,招考一班教育局长为将来候补之预备”^[6],于当年11月进行考试并录取合格人员16名,“拟将现在被控之各县教育局及代理局长酌量调任,即以新取之局长尽先委派”^[7]。大学区制废除后,考试的方式仍得以延续。1929年,辽宁省公布《考试县教育局长及县督学规程》,规定通过考试录取者遇有局长缺额时,可以优先聘任^{[8]155}。1931年,山西省亦规定“县教育局长就考试训练合格人员中遴选,呈请省政府核准任命”^{[2]147}。从总体上看,各省县教育局长的任命方式虽然各异,但均朝着通过考

试而择优任命的方向发展。

从民国前期县教育局长铨选依据和任命方式的变化中可以看出,局长的铨选和任命有一个由混乱趋于统一、由放任趋于严密的演进过程。

二、籍贯和回避

入民国后至抗日战争前,无论是《劝学所规程》,还是《县教育局规程》,均未对教育局长籍贯作出明确规定,只对资格和任命方式作出了限定,颇有唯才是举之意。但在实际中,教育局长当然并非全部按才选举,也并非全按籍贯选拔,各省教育局长的籍贯构成各不相同(见表1):

表1 1933年全国各县教育局长籍贯统计表

省别	外省籍	外县籍	本县籍	总人数	本县籍比例
广西		75	18	93	19.4%
山西		70	35	105	33.3%
福建		40	22	62	35.5%
安徽		38	22	60	36.7%
浙江	2	36	29	67	43.3%
山东		59	50	109	45.9%
河南	1	53	57	111	51.4%
四川		51	85	136	62.5%
热河	1	4	12	17	70.6%
宁夏		2	6	8	75.0%
江苏		11	45	56	80.4%
湖北		2	53	55	96.4%
云南	1	2	119	122	97.5%
河北		1	128	129	99.2%
甘肃			67	67	100%
江西			55	55	100%
总计	5	444	803	1 252	64.1%

*资料来源:吴相湘、刘绍唐《第一次中国教育年鉴:戊编》,传记文学出版社1971年版,第245—277页。

从表中可知,战前各省教育局长绝大多数为本省籍人士,外省籍者几乎可以忽略不计。在本省籍中,本县籍又占了大多数,16个省中,本县籍超过外县籍的省份有十个之多,湖北、云南、河北三省中外县籍者如凤毛麟角,而在甘肃、江西两省,竟然无一人是外县籍。

造成这种局面应该与两个因素有关。一是省对地方的控制力。民国时期,中央权威衰落,地方主义嚣张。在“地方自治”的招牌下,标榜本地人治本地事。军阀据省而治,各自为政,人事任免大权自是牢牢掌控,军事民政,视若禁脔,不容外人染指。但是各省军阀的控制力各不相同,对教育的态度也不尽一致。一般来讲,对地方控制力较强、对教育较为重视的省份,对籍贯回避较为注意,较多考虑教育局长的综合素质,如阎锡山统治下的山西。而地方动荡,党争肆虐之省,则多为本县人士,如江西和湖北。二是和教育局长的任命方式有关。如教育局长由教育厅直接委任,则常常不限于本县人,如由地方选举或由县长推选,则其结果多为本县人^{[3]6}。

籍贯回避制度本身利弊相因,一方面它有效地减少了因地域和血缘产生的腐败;另一方面也因为赴任之人远徙离家、言语不通,或是任所风俗各异、民情不谙,无法顺利开展工作,清末选任本籍人士为总董、劝学员长,本意就是为了除此弊端,利用本籍人士民情熟稔之便,推进地方兴学。但是,籍贯回避制度取消后,新的流弊又随之而起:第一,如上表所示,民国时期许多县走向了另一个

极端,非本县籍人士不得担任教育局长成为不成文的惯例,是否本籍成为教育局长任命的首要条件。浙江大学区1928年的一项指令描述了此种现象:“近查各县县长呈荐县教育局长,常以本籍人员为限,致呈荐之先,致开夤缘奔竞之风,委任以后,复有攻讦攘夺之频,且遇本籍无合格人员堪以呈荐时,又复以不合格者呈报塞责。”^[9]第二,局长由本籍人士担任,人情世故难以回避,遇有利害冲突时容易妥协退让。如民国时期私塾改良推进困难,除经济和观念等方面的因素外,和本籍局长碍于情面,执行不力实有莫大之关系。有些省亦意识到此种弊端,企图加以修正,如福建省于1934年颁布《修正福建省县教育局暂行规程》,规定县教育局长委任“须回避本县籍”^{[10]28},但在实际中此项规定难以执行,本县籍人士担任教育局长仍是主流。

三、资格和出身

清末对县级教育行政官员总董的资格限定颇高,要求有“出洋游历”或“曾习师范者”,但是在实际中此项标准难以达到。这一时期总董的资格复杂,既有科举功名出身的旧学人士,亦有漂洋负篋的“海归”学生,更有土生土长的中学、师范毕业生。以安徽省为例,从1906年至1909年,共成立劝学所52所,其总董除5位师范学堂毕业、一位日本经纬学堂毕业,算是受过新教育者之外,还有6位资格不明,剩下的40位都是禀生、贡生、举人、教谕、训导、州同、州判之类的旧学出身^{[11]80}。

民国时期,县教育行政制度几度变更,对教育局长任用资格也历经变化,各省也先后出台自己的规定,归纳起来,民国前期教育局长的任用资格不外以下几项:(1)曾经担任一定年限教育行政职务者;(2)毕业于师范院校、服务教育事业一定年限者;(3)毕业于大学教育学院或大专院校、服务教育事业一定年限者;(4)考试合格者。

这一时期的教育局长资格(各县具体情况见表2)具有以下几个特点:第一,县教育局长资格参差不齐,来源较为广泛。其中既有归国留学生,也有大学教育科、师范院校毕业生,还有中学、职业学校毕业生,甚至还有行政养成所、党政研究所等培训机构结业者,前清增生、禀生、文生、贡生亦充斥其间(包含在其他一栏),但是这类出身者比例大大减少,受过新式教育者占了绝大多数。第二,从比例上看,县教育局长大部分还是师范类学校毕业。虽然受到了一定程度的基本训练,具备了相当的素质,但是这些人多数毕业于普通师范甚至是速成师范,与教育行政的实际需要还是有一定的差距,因为普通师范学校的目的在于“养成小学之师资”。若教育局长没有受到大学及专门教育,“既不能有充分之普通之识,更无专门教育行政之训练,以之领导全县学校,其难有发展,可以预料”^{[3]11}。第三,留学生任职教育局长者数量极少,仅有24县的教育局长是由留日归国学生担任的。众所周知,近代中国留学生中,留日学生是数量最多、程度相对较低的一个群体。从1896年至1930年,中国总共有近7万名各类人员赴日留学^{[12]451},这些留学生绝大部分回到了中国,但真正从事地方基层教育行政者却是寥寥无几。相比同期担任中学校长一职者,仅江苏一省25个中学校长中,就有13位为归国留学生,其中留学日本者5名,留学欧美者8名^{[13]281}。由此可见,在当时,教育局长的任职资格远低于中学校长,这也从另一个侧面表明,教育局长职位的吸引力远比中学校长要低。

何以局长之职竞争激烈却难以罗致较高等级的人才?这应该与近代中国社会环境的变迁有关。自西潮东渐以后,城乡之间的差距越来越大,社会精英日益向城市流动,相对高级的新式知识分子尤其是留学生、大学毕业生,或曾直接跨出国门感受了西方文明,或曾亲身感受了大城市带有西化色彩的物质和精神生活方式,自然不愿意回到日趋衰败破落的乡村。加之大城市集中着财富、权力、名誉等社会稀缺资源,区区县教育局长职位自然难入其法眼。而对于留在乡村较低层次的知识分子而言,谋得局长职位实乃扬名立身之举,当然要力争。

表2 1933年全国县教育局长资格比较表

	日本留学	大学毕业	师大及大学教育学院	高师优师	高等专门学校	大预及专门学校	中等师范	县立师范	速成师范	中学	中等职业学校	其他(旧学及非正规)	总计
苏	3	11	2	2		1	27		5				51
浙		4	5	10	1		47	3		3			73
赣	3	12	1	5	3		21		1	8	1		55
皖	2	13	1	4	2	2	29			6	1		60
鲁		7	5	2	5	3	80	1		6			109
晋		9	4	4	6		64		2	12		4	105
豫		13	4	8	9	2	59	1		4		11	111
冀		14	2	29	2	2	76		3	1		1	130
鄂		12		6	4		27			2	1	3	55
闽	2	12	10	8	5		17			1		9	64
桂	1	9	3	5	6		25		2	13		30	94
川	10	30	10	24	21	12	7		2	15		6	137
云	3	3	4	14	3	3	62	2	9	8	1	6	118
甘		2		2	5	2	30		6	19		1	67
热		1	2	2	1		8			3			17
察		1	2		1		12						16
宁						1	4			3			8
青					1	1	4			2		3	11
总计	24	153	55	125	75	29	599	7	30	106	4	74	1 281
比例(%)	1.87	11.94	4.29	9.76	5.85	2.26	46.76	0.55	2.34	8.28	0.31	5.79	

* 资料来源: 吴相湘、刘绍唐《第一次中国教育年鉴: 戊编》, 传记文学出版社 1971 年版, 第 245—277 页。

四、薪酬和待遇

民国县教育局长薪酬数目, 在《劝学所规程》和《县教育局规程》中没有明确规定, 所以各省拟定的教育局长俸给标准, 互有高下。江苏教育厅规定县教育局长之薪酬为四等, 各视事务繁简、经费多寡支給; 浙江省按学校数把各县教育局长分为三等九级, 薪酬自 40 元至 60 元不等; 湖南省则按人口数把全省各县分为三等, 局长的月薪按县的等级不同而异, 最低 20 元, 最高 60 元^{[14]2}; 安徽省则按各县教育经费状况, 规定教育局长的月薪自 35 元到 60 元。实际情形如何呢, 我们可以参看 1933 年的全国各县教育局长薪酬统计(见表 3)。

从表中可以看出, 若以各省教育局长待遇相比较, 福建最优, 甘肃最低。福建教育局长月薪以七八十元及百元为多, 平均 90.4 元。甘肃教育局长月薪以 10 元到 30 元居多, 平均月薪仅为 19.2 元, 不及许多省份的最低月薪。若以各省教育局长待遇差别之大小相比较, 云南差别最大, 山西差别最小。云南教育局长月薪最高者为 192 元, 最低者仅为 15 元, 两者相差 177 元, 前者月薪比后者的年薪还要多; 山西教育局长月薪最高者为 40 元, 最低者亦有 20 元(兼差不计), 相差仅 20 元。综上所述, 可见各省教育局长之薪俸实际上很难有标准可言, 各省之间差别甚大, 平均数高者竟有低者 4 倍之多; 一省之内, 待遇多寡亦极不一致, 月薪高者较低者多至三四倍甚至十倍以上, 这与各省的经济发展状况密切相关, 同时也受制于各省政局状况以及当局对教育事业的关注程度。

表3 1933年全国各县教育局长薪酬统计表

省份 薪酬	浙	赣	皖	鲁	晋	豫	冀	鄂	闽	桂	川	滇	甘	热	察	宁	青	合计
150-200												6						6
100-150	8	2	15				1		4	17		12						62
90-100	2							3	11	15	1	4						33
80-90	6		24				5		15	61		14		3				128
70-80	1		9	1		1	7	2	27		4	6						58
60-70	7	23	10	6		10	15	9	4		16	8		8	4			120
50-60	19	4	2	30		24	14	3	1		46	10		2	2	1		158
40-50	25	13		67	21	42	50	7			33	10	1	4	5	2	1	281
30-40	6	9		4	40	25	25	3			13	15	5		4	3		152
20-30	1	3			1	3	13	2			3	7	22		1	2	4	62
10-20		1					3				2	3	32				4	45
0-10					38								6				2	45
平均(元)	59.8	53.0	84.8	42.2	19.5	46.5	47.5	58.0	90.4	90.3	49.4	70.2	19.2	65.0	47.1	37.5	19.5	

*资料来源:吴相湘、刘绍唐《第一次中国教育年鉴:戊编》,传记文学出版社1971年版,第245-277页。

与其他职业相比,教育局长的薪酬水平如何呢?以教育局长薪水较高的安徽省为例。先看法律上之规定,1928年,安徽省规定中学校长的月薪是160元至200元,中学专任教员的月薪是80元至160元,可是教育局长的月薪却只有25元至60元。再看事实上之薪酬,据1933年统计,安徽省24名中学校长中,月薪最高者250元,最低者100元,平均数为183.3元^{[13]282-283};而教育局长月薪最高者为120元,最低者为50元,平均数为84.8元,不到中学校长的一半。可见,无论是法律规定还是事实所得,教育局长的薪酬远低于中学校长,甚至不如中学教员。这还是局长薪酬较高的安徽省,其他低薪的省份二三十元乃至十元不到的薪水,实在是仰不足以事父母,俯不足以蓄妻子。

人非圣贤,要求教育局长枵腹从公,当然难以实现。菲薄的待遇对教育局长的消极影响是显而易见的,许多教育局长无心专注工作,办事敷衍,行政效率极度低下。有些甚至为改善生活被逼另谋他法。据1928年广东省督学分区视察报告,第三区总共6个县就有4个县教育局长兼任科员、教员、校长等职。尽管各省视学对此屡加痛斥,但上述情形仍是禁而不止。企望以低廉的投入带来基层教育行政清明健全且富有效率,事实上是办不到的。

五、经历和任期

除资格外,民国前期对教育局长的经验也较为注意,在中央和地方历次的规程中,均要求担任教育局长者必须具备一定的工作年限,从一年到五年不等。1935年,杨亮功曾对全国341县教育局长进行调查,下表即为其调查结果:

表4 1935年全国各县教育局长经验年数表

经验年数(年)	0.5-4	5-9	10-14	14-19	20-24	25-29	30-	总计
人数(人)	91	118	61	18	1	1	1	291
百分比(%)	31.28	40.55	20.96	6.19	0.34	0.34	0.34	100

*资料来源:杨亮功《教育局长》,正中书局1935年版,第12页。

教育局长的资格自然重要,但是工作经历也是不可或缺的,表4中所示,教育局长的经验以5至9年为大多数,其次为4年以下,平均数为7年,基本达到法定的教育年限要求。但是与杨亮功

所述同期美国教育局长平均经验 20 年相比^{[3]11}, 差距仍然十分巨大。

再看教育局长曾经担任过的职务(见表 5):

表 5 1935 年全国县教育局长曾任职务调查表

职务名称	教育局长	督学	中学校长	中学教员	小学校长	小学教员	专校教员	职校教员	民教馆长	图书馆长	师讲所长	区教委员	其他	总计
人数	77	56	9	49	37	34	4	3	2	1	9	10	4	289
百分比(%)	26.64	19.38	3.12	16.95	10.73	11.16	1.38	1.04	0.69	0.35	3.12	3.46	1.38	100

* 资料来源: 杨亮功《教育局长》, 正中书局 1935 年版, 第 13 页。

从表 5 中可知, 教育局长任职前曾任其他职务的以督学为最, 占 19.38%, 其次为中、小学教员, 分别占 16.95%、11.16%, 曾任中学校长者仅占 3.12%。

督学接任教育局长比例如此之高, 原因不外如下几个方面: 其一, 在县教育行政机构中, 督学处于教育局长的直接领导之下, 资格、职务、待遇均低于教育局长, 由督学改任局长, 职位乃是由低到高升迁, 自然乐意。其二, 督学和局长同署办公, 且经常下乡视察指导, 对本县民情、政情、教育情形较为熟悉, 由督学改任局长, 有利于保证教育工作的顺利进行。其三, 民国前期教育局长更替频繁, 在新局长选任之前, 督学经常暂代局长职务, 这种代职常常因为既成事实得到追认而转为正式。

与督学相反, 中学校长似乎并不太乐意担任教育局长, 究其原因, 在于教育局长资历要低于中学校长, 而工作难度、工作压力远高于中学校长, 且薪酬和待遇要低于中学校长, 由中学校长转任教育局长, 实为降级, 当然愿者寥寥。

教育本是一个周期长、见效慢的事业, 行政官员的任期长短, 对教育发展影响至深, 尤其在制度不全、人治盛行的旧中国, 人亡政息的案例比比皆是, 教育局长要想振兴一县教育, 非假以时日, 宽其任期, 否则不能有所建树。1916 年教育部颁布的《劝学所规程实施细则》中规定, 劝学所长的任期为 3 年; 1927 年颁布的《县教育局规程》中, 虽未对教育局长的任期作出规定, 各省在最初颁布县教育局规程中, 亦未规定局长的任职年限, 但随后各省在陆续颁布的实施细则或修正条例中均加以明确, 多数规定局长任期以 3 年为限。但调查统计局长的实际任期, 实与规定任期相差甚远(见表 6):

表 6 1935 年全国各县教育局长在职年限统计表

年份	省份							总计	百分比 (%)
	山东	河北	江苏	安徽	浙江	湖南			
不足一年	34	32	12	15	8	15	116	34.94	
一年	20	19	8	12	15	9	83	26.00	
二年	13	21	8	2	9	2	55	16.57	
三年	10	16	4	3	7	1	41	12.35	
四年	6	3	2	6	7	3	27	8.13	
五年		2			3	1	6	1.81	
六年		1	1		1		3	0.90	
七年									
八年									
九年	1						1	0.30	
总计	84	94	35	38	50	31	332		

* 资料来源: 杨亮功《教育局长》, 正中书局 1935 年版, 第 21 页。

从表6中可以看出,各省教育局长任期以不足一年者为最多,占总数的34.94%,任期为一年者占26%,两者相加超过60%;而达到或超过三年者总共仅占23.49%。也就是说,76.51%的教育局长没有达到规定的任期就离任,其中任职一年以下者高达60%,说明这一时期教育局长的变动相当频繁。

教育局长的任期何以如此之短?变更何以如此之频繁?其原因应该与以下几个方面有关:

第一,教育局长被视为县长僚属,多随县长进退。民国时期政局多变,县长更迭频繁。如福建省建宁县县长“历来多由军人委派,过去一年,闻曾四次易长”。旧县长卸任带走旧属,新县长继任带来新人,新旧县长的更替,往往带来整个县行政机关的大换血,县教育局长亦包括在内。如绥远省临河县,“教育局长多随县长以去留,致无长足进步”^{[15]383}。

第二,经费短缺。教育经费的短缺是近代以来地方教育的共同难题,民国前期,军阀混战不休,军费开支浩大,为战争筹款筹粮成为一县行政的当务之急,教育经费被挪用占用的现象屡见不鲜。同时,残酷的压榨导致许多地方地瘠民贫,无款可筹。教育经费的短缺给局长带来极大的压力,学校的教师因为数月薪水无着纷纷发起索薪运动,或是上书,或是罢课,行动激烈者甚至率众包围教育局,殴打教育局长,如1930年4月,江苏涟水县小学教员百余人集体至教育局索薪,“迫率群众,盘踞教局,并挟局长金应元游街”,“沿途高呼口号,拳挥脚踢,侮辱备致”。面对如此局面,局长自然无心久留。

第三,受县长掣肘。教育局长掌握的行政资源本身不多,位卑权轻,若遇上专横之县长,只能仰其鼻息,根本无法独立行事。如据李棠荫《河套教育调查记》载:“(绥远五原县)教育局长多数衍,欠振作。两年来,统归前任县长把持,各学校校长教员之调遣,经费之增减,悉由该县长独断。教育局不过传递公文,教育局长两载竟六易其人。谚语:‘教育局形同虚设,局长有似傀儡。’洵属实情。”^{[15]380}

第四,土豪劣绅嚣张。有些地方土豪劣绅自行任命教育行政人员,教育局长无权过问。如广西省三江县,县属各学校校长“多系校董或当地绅老,先行聘定,然后呈请教育局加委,指挥监督之权,教育局实在不能行使”;有的四处呈控教育局长,如福建省将乐县,“部分地方人士对局长感情未甚完全融洽,屡次呈控该员种种不是,故行政上一切设施未能进行顺利”。

[参 考 文 献]

- [1] 佚名. 奏陈各省学务官制折[A]. 陈学恂. 中国近代教育史教学参考资料:上册[M]. 北京:人民教育出版社, 1986.
- [2] 吴相湘,刘绍唐. 第一次中国教育年鉴·乙编·教育法规[Z]. 台北:传记文学出版社,1971.
- [3] 杨亮功. 教育局长[M]. 上海:正中书局,1935.
- [4] 佚名. 皖省县教育局成立之经过[J]. 教育杂志,1924,(11):7.
- [5] 胡家健. 县教育行政机关之组织[J]. 教育杂志,1926,(6):1-12.
- [6] 申报记者. 中大招考县教育局长办法[N]. 申报,1928-10-8(2).
- [7] 申报记者. 中央大学行政院录取之各县教育局长[N]. 申报,1928-11-21(3).
- [8] 辽宁省教育厅. 考试县教育局长及县督学规则[A]. 齐红深,徐治中. 中国教育督导纲鉴[M]. 沈阳:辽宁大学出版社,1989.
- [9] 申报记者. 浙大令各县遴荐教育局长[N]. 申报,1928-04-39(1).
- [10] 福建省教育厅. 修正福建省县教育局暂行规程[J]. 福建教育周刊,1934,(166):28.
- [11] 朱有瓛. 中国近代教育史资料汇编·教育机构及教育团体[M]. 上海:上海教育出版社,1993.

- [12] 实藤惠秀. 中国人留学日本史[M]. 谭汝谦, 林启彦, 译. 北京: 三联书店, 1983.
- [13] 吴相湘, 刘绍唐. 第一次中国教育年鉴·戊编·教育杂录[Z]. 台北: 传记文学出版社, 1971.
- [14] 胡家健. 县教育行政机关之组织(续)[J]. 教育杂志, 1926, (9): 1-7.
- [15] 李棠荫. 河套教育调查记[J]. 教育杂志, 1936, (1): 379-389.

Study on the Composition of the Group of County Education Bureaux Directors during the Republic Period (1912—1937)

TIAN Zheng-ping, LIU Chong-min

(*Department of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China*)

Abstract: The directors of county education bureaux in the Republic Period (1912—1937) referred to the head of the education administration at grass-roots level, carrying heavy responsibilities of promoting the reform of traditional education and developing modern education. The actual condition of their work and life had great influence on the grass-roots education. This article analyzes the composition of the group of these directors in terms of selection and appointment, native place and avoidance, qualifications and background, salary and treatment, and experience and tenure.

Four main methods used respectively in naming the directors of county education bureaux during the period were election, recommendation, appointment or examination, which underwent an evolutionary process from disorder to unification and from permissiveness to strictness. The overwhelming majority of the directors were from the provinces in which they lived and worked—most of them being from the local counties—seldom from other provinces. Their qualifications and background were varied and complicated. Most of them graduated from normal school, while a few were graduates of normal college, the education department of university or abroad. The directorship of county-level education was not so attractive to the better qualified. The director's salary differed greatly from province to province, even in the same province. The low-income directors often had to take a part-time job for survival. The moderate salary failed to ensure high efficiency in terms of grass-roots administration. Normally, most of the directors-to-be had worked for five to seven years as county-level educational supervisor or primary/junior high school teacher, etc.—the official position lower than bureau directorship. Few of them had ever served as secondary school principal. The director's tenure was very short, largely shorter than one year. More than 76% of the directors quit before the expiration of their legal tenure, due to economic, political and some other external factors. The short tenure prevented the directors from performing successfully

Key words: the Republic Period (1912—1937); county education bureau director; the composition of the group