

教育研究集刊

第六十七輯第三期 2021年9月 頁95-139

# 教育革命的挑戰：晚清西式初等教育 制度建立與國民教育的醞釀



周愚文

## 摘要

清光緒29年朝廷訂頒《奏定學堂章程》，全面改行西式學制，31年再廢科舉，原有教育制度全面廢止，其舉可視為教育革命。然章程公布後，中央如何落實，過去相關研究有限，本文採史學方法，據一手官方文獻及報刊，以當時法、德國民教育概念視角，檢討最基礎初等教育的規劃、實施與調整。因該學制仿日制，日又仿自法、德。施行時遇到主、客觀困難而被迫調整，為求教育普及，先後採設半日學堂、設小學簡易科、縮短修業年限、設簡易識字學塾等變通措施；因政府無力全由公辦，遂容許私塾續存但進行改良，只能宣揚義務教育觀念及預備實施強迫教育而無法正式實施，僅官立免學費而無法全面免費。總之，晚清初等教育制度，已有當時法、德國民教育的部分內涵，但民國初延續，抗戰時才立法實施，其由上而下、穿衣改衣、先求有再求好、先量後質等推動策略，值得今後中央推動教改者警惕。

關鍵詞：癸卯學制、初等教育、教育革命、晚清、國民教育

---

周愚文，國立臺灣師範大學教育學系教授

電子郵件：t04035@ntnu.edu.tw

投稿日期：2021年01月08日；修改日期：2021年03月07日；採用日期：2021年08月23日

# **Challenges to Educational Revolution: The Establishment of Western Primary Education in 1904 in Ch'ing China and the Ferment of National Education**

Yu-Wen Chou

## **Abstract**

Using historical method with first-hand sources, this article explores the planning, implementation and modification of western primary education based on the concept of French and German national education, including general, public, compulsory and free educations. As a revolution transformation, Gui-Mao Educational System was established in 1904 and overthrew the old Chinese school system. Borrowed from Japan, the system encountered several difficulties during operation, and therefore adjustments were made to better accommodate changes. For popularity, it used the premises of old academies, temples, shrines and public houses. Half-day schools were established, the program and study-years were shortened and brief short-term schools were established to prepare for enacting constitution later. Despite permission of private studios, the system improved the studios. The concept of compulsory education was also introduced and plans were implemented to promote the concept. Only state

junior primary schools were free. The new system exhibited several characteristics of national education but it was not formally established until Republican China in 1940. This special reform experience is worthwhile to learn for later educational reformers.

**Keywords: Gui-Mao school system, primary education, educational revolution, late Ch'ing, national education**

## 壹、前言

推動教育改革是二十世紀後期許多國家的政策，但實施時常遭遇許多挑戰，如有歷史經驗可借鑑，當十分寶貴，故本文以晚清推動西式癸卯學制的初等教育為例，探討所遇挑戰與調適。過去研究多偏重該制的產生背景與規劃，但對實施過程及成效探討有限，故聚焦於探究最基礎的初等教育變革。Green（1990）認為，十九世紀初歐洲國家教育制度的形成，反映現代學制的開始，而國家教育與國家形成密切相關。對同時代追求西化以致富強的清朝亦然，辛丑議和後，光緒28年（1902）頒行《欽定學堂章程》、29年（1904）再頒《奏定學堂章程》，仿日全面改行西式學制（徐宗林、周愚文，2019）。晚清官方雖未用國民教育（後稱國教）一詞稱初等教育（後稱初教），但已具法、德國教的部分內涵，民國初延續之。國府成立後，1935年頒行義務教育法規；1940年配合新縣制實施，首以「國民教育」為名，頒《國民教育實施綱領》（宋恩榮、章咸，1990，頁283，298），奠定之後國教的基礎迄今。準此，有需要從國教角度去檢視兩章程對初教的規劃與實施，以瞭解發展起源。

變革前，清朝兒童教育稱蒙學，係由少數官立小學、社學、義學及私塾等實施，整體上制度鬆散、欠缺規範、多屬私辦。當時，官學生數約占總人口的千分之二（周愚文，2001），但州縣官學之下蒙學人數則不詳。新制欲擴增國民的教育機會，但實施時即出現許多問題。清廷光緒31年（1905）上諭廢止科舉，32年（1906）再宣告預備立憲而欲普及教育，開始規劃實施義務教育，直到辛亥革命前，9年間讓原初教的性質與內涵不斷修改，從擴大機會、教育普及到義務教育，連帶產生新的問題與困難。這段變革過程因變動幅度甚巨，可視為教育革命，雖中央訂頒法規及配套措施，實施後一再修正，但問題複雜度恐已超出主政者能力範圍。

過去研究，或探討中國近代義務教育，並稱晚清為醞釀發軔期（熊賢君，2006），但偏簡略；或討論私塾與學堂之爭（左松濤，2017），或毀學現象（田正平、陳勝，2009），但少從國教角度檢討初教的發展。因其制仿自日本小學校，而日制則先後學習法、德（井上久雄，1991；文部省，1922）。在法

國，法國大革命以來，初等教育的理想是公共、免費、強迫及非宗教的教育（Cubberley, 1934/1967, pp. 636-637）。在德國，田培林（2018，頁112-113）稱，當時國教發展是以民族主義為基礎，其性質是統一且同一，特徵有：一、由國家監督指導的國民學校辦理；二、須是義務教育與強迫教育；三、主要課程須為國語訓練；四、須為普遍的基本教育；五、免費教育。而Green（1990）回溯十九世紀西歐及北美的國家教育史後稱，法國大革命時期及之後，普、法、瑞、荷等國國家教育改革指標明顯有三項：普及教育的發展、行政與制度結構的理性化，以及公共財政與控制形式的發展。其中，初等學校則結合國家的協助、漸免學費，以及立法強迫入學以確保兒童期的普及參與。綜上所述可知，當時法、德的國教具有普及、公共、義務及免學費等特徵。有鑑於此，本文係採史學方法，從法、德「國民教育」概念的視角，以當時清廷所頒法規及《學報官報》、「晚清期刊全文數據資料庫」所錄各省官方的官報及教育雜誌等一手史料為主，輔以民辦重要報刊，分析歸納，從國家推動改革立場，檢討制度的規劃與實施，最後歸納其推動教改的策略與實施經驗，以供日後借鑑。

## 貳、朝廷制度規劃的分析

本節將分析該初教制度是否反映出當時法、德國教的普及、公共、義務及免費等特徵。

### 一、普及與公共性

首先，光緒28年《欽定蒙學堂章程》規定，城內坊廂、鄉鎮、村集，均應設立蒙學堂；而蒙學堂卒業以4年為限。《欽定小學堂章程》規定，州、縣所立學堂為小學堂；小學堂分高等、尋常二級，修業年限各3年。小學堂下設有蒙學堂，兒童自6歲起受蒙學4年，10歲入尋常小學堂修業3年。等各處學堂一律辦齊後，無論何色人等皆應受此7年教育。學堂除官立外，地方商紳可設民立尋常及高等小學堂（後稱高小）。尋常小學堂課程有修身、讀經、作文、習字、史學、輿地、算學與體操等八科；高小課程有修身、讀經、讀古文詞、作文、習字、算學、本國史學、本國輿地、理科、圖畫、體操等11科；蒙學堂課程有修身、字

課、習字、讀經、史學、輿地、算學與體操等八科（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁270-273，281-282）。由此可知，壬寅學制的初教是採4-3-3制，要各地方普設學堂，當具普及性；但辦理機構則是官民並立，因礙於財政困難，無法全由官辦。惟該學制公布實施未久，即奉旨修訂，光緒29年再頒《奏定學堂章程》（即癸卯學制）。

其次，《奏定初等小學堂章程》規定，國民7歲以上須入初等小學堂（後稱初小），每百家以上之村應設初小一所；學堂分初小及高小，可合設為兩級小學堂；性質有官立、公立及私立；學習年數，初小限5年；完全科課程有修身、讀經講經、中國文字、算術、史、地、格致、體操等八科。《奏定高等小學堂章程》規定，收年15歲以下初小畢業生，學習年數限4年，城鎮鄉村可設；性質有官立、公立及私立；課程有修身、讀經講經、中國文字、算術、中國歷史、地理、格致、圖畫、體操等九科（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁291-293，306-308，315）。修訂後章程為求可行，初教改為5-4制，入學年齡延至7歲；且進一步規定普設學堂，其細分為官立、公立及私立三類，由各級官府所設者為官立，由各城鎮鄉村以公款所設者為公立，顯示仍無法全具公共性。

## 二、義務性

首先，《欽定蒙學堂章程》規定：「蒙學為各學根本，西律有兒童及歲不入學堂罪其父母之條，今學堂開創伊始，尚未能一一仿照」（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁282），但此僅宣示強迫入學理念，且表明無法仿照，但小學堂未提。

其次，修訂後之《奏定初等小學堂章程》規定：「外國通例，初等小學堂，全國人民均應入學，名為強迫教育；除有廢疾、有事故外，不入學者罪其家長」（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁291-292）；且規定：

東西各國法律，以小學堂教育與國家有重要關係，定例：兒童有不就學者即罰其父母，或任保護兒童之族親人。此時初辦，固遽難一概執法以繩，……。附摘錄外國就學年限、規則以備參考。（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁302-303）

另《奏定學務綱要》再揭示：

初等小學堂為養正始基，各國均任為國家之義務。東西各國政令：凡小兒及就學之年而不入小學者，罪其父母，名為強迫教育，蓋深知立國之本全在於此。此時各省經費支絀，在官勢不能多設。（據鑫圭、唐良炎，1991，頁488）

以上雖正式用「強迫教育」一詞，但僅介紹外國作法，礙於經費未實施，仍只具宣示性。

### 三、免學費

首先，《欽定蒙學堂章程》規定，蒙學堂徵收束脩之費，每人每月不得超過銀元三角，其自立者不拘此例。而《欽定小學堂章程》規定，所有官立尋常小學堂及高小，5年內暫不收束脩。以後徵收，尋常者每人每月不得超過銀錢三角，高小不得超過銀錢五角。其民立者，不拘此例（據鑫圭、唐良炎，1991，頁270-271，282）。由上可知，兩類學堂並未免學費。

其次，修訂後之《奏定初等小學堂章程》規定，官設初小，永不令學生貼補學費，公立、私立不在此限。而《奏定高等小學堂章程》規定，官設高小，應令貼補學費（據鑫圭、唐良炎，1991，頁292，307）。由此可知，僅官立初小可免學費，其餘學堂仍須繳費。總之，礙於政府財政，雖知免學費理念，但兩學制皆僅少數能免學費。

按以上制度均仿自日本明治23年（1890）修正《小學校令》，其規定：小學分尋常小學校及高等小學校，前者修業3或4年，後者修業2年，或3、4年。兒童滿6~14歲內為學齡，學齡兒童在尋常小學未卒業前，有迫令就學之義務。就讀市、町、村立小學校者，應繳學費。但貧窮無力者，可全免或部分免費（樊炳清，1901），此是日明治22年（1889）仿德制定帝國憲法後，所建立國家主義教育體制的一環（安岡昭南，1996，頁288-295）。故知日小學校雖仿德實施國教，但仍保留私立，雖有強迫性但未全免學費。又明治5年（1872）公布「學制」的初教雖規定強迫但採自費，之後三次《教育令》只用「責任」一詞，遲

至明治23年才正式使用「義務」，讓小學具義務性，但仍收學費。至明治33年（1900）修訂《小學校令》，始規定義務教育4年且免學費（臧佩紅，2010，頁34-35，70，102，149）。如將中日學制做對比，兩者雖相似，但清廷未全模仿。如修業年限清制反而較日制長，且未考慮中國國情及財政狀況，不利普及；又清只宣示義務教育理念但未及實施。

總之，分析兩章程內容後可知，雖在制度規劃上，已反映當時法、德國教的普及性、公共性及免學費等部分特徵，但因非義務強迫、未全免費及有私立，故未具備國教的要件，李奉儒（2007）認為，只能視為是一種初等教育。

## 參、制度實施與問題分析

本節再從法、德國教的普及性、公共性及免學費等特徵，檢討地方實施狀況。

### 一、普及性

中國傳統教育是菁英教育，新制欲擴大受教機會，此可從改設學堂與學堂數及學生數的增加得知，但尚未追求教育的普及。

#### （一）改設學堂

最初兩章程的規劃，雖要求各地方普設學堂，有擴張教育之心，但未明確揭示「普及教育」概念，且礙於地方政府財政無法大量新設校舍，章程中規定三項變通措施：

1. 改書院為學堂：實施時清廷遷就現實，將既有書院轉型。早在戊戌維新時，光緒24年（1898），上諭各省、府、廳、州、縣現有大、小書院，一律改為兼習中、西學的學校，其等級應以省會大書院為高等學，郡城書院為中等學，州縣書院為小學；民間祠廟，不在典祀者，一律改為學堂（湯志鈞、陳祖恩，1993，頁56）。辛丑新政時，光緒27年（1901），上諭各省所有書院，於省城改設大學堂，各府及直隸州均改設中學堂，各州縣均改設小學堂，並多設蒙學堂（璩鑫圭、唐炎良，1991，頁5-6）。兩章程延續其法。

2. 借用公所或寺觀：對新建校舍場所，《欽定學堂章程》定「一切建置」

章，《奏定學堂章程》定「場屋圖書器具」章，《奏定各學堂管理通則》定「建造學堂法式」專章（璩、唐炎良，1991，485-488）。《奏定學務綱要》亦規定「各省學堂建造須合規制」（璩、唐炎良，1991，頁506）。以上諸法令對建造新式各級學堂均嚴加規範，但實際上地方礙於財力無法全新建，故需用舊有公共設施。如《欽定小學堂章程》規定地方紳商所立學堂，均得借用地方公所、祠廟，以省經費。又規定，甫創學堂，或借公所、寺觀等為之；但須增改修葺，稍求合格（璩、唐炎良，1991，頁270-271，280），《奏定初等小學堂章程》延續前項規定（璩、唐炎良，1991，頁306）。

3. 改義塾為學堂：《欽定蒙學堂章程》規定，凡各省府廳州縣，原有義塾並有常年經費，改辦為公立蒙學堂（璩、唐炎良，1991，頁281）。

至於實際狀況，以成效尚佳的河南為例，光緒33年（1907）提學使孔祥霖造送全省學務調查表，32年（1906）時共有初小187所，學生4,133人；官立85所、公立65所、私立37所，官立僅占45%；由書院改設3所、公所改設2所、祠廟改設40所、義學改設4所。兩等小學堂18所，學生878人；官立6所、公立9所、私立3所；書院改設1所、公所祠廟改設3所。高小123所，學生4,791人，官立112所、公立7所、私立4所，官立逾91%；書院改設74所、公所改設6所、祠廟改設5所，69%是用舊設施，且由書院改設者逾60%；其中有88個州縣只設高小而無初小（學部，1980a，頁596-598，611-618）。學部調查該省光緒33年計有初小1,270所、兩等小學堂68所、高小152所，較前一年增加甚多，全國排名第六，學生總數由9,802人增至31,649人（李桂林、戚名琇、錢曼倩，1995，頁85），但平均規模均小。變化如圖1。

至於邊疆地區，條件較差以義學改設較多。如宣統2年（1910）5月，新疆巡撫聯魁奏陳辦理學務說，前任巡撫即命所屬就義塾改辦蒙養小學，事屬草創，猝無成效可言。光緒33年（1907）新提學使到任，他督飭該署司竭力經營。惟該省各屬學堂，類多義塾改辦，教法未備，該學司極力整頓（學部，1980d，頁388）。

綜上所述可知，兩章程將設校歸責州縣，但各省財政窘迫，州縣更差而中央無補助，政策上無法全面廢止舊學而依理想建造新校，故推動策略只能勉強續用舊學設施，穿衣改衣。

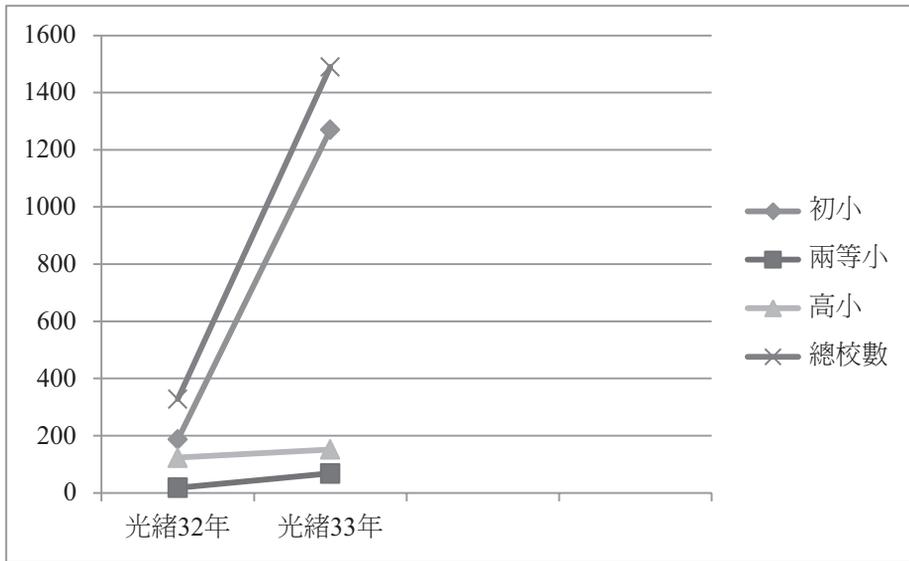


圖1 晚清河南省小學堂數

資料來源：改繪自中國近代教育史料匯編：普通教育（頁85），李桂林、戚名琇、錢曼倩，1995，上海市：上海教育。

## （二）增加校數及學生數

首先，就整體言，癸卯學制實施後，依學部三次調查全國各類小學堂校數及學生總數，都是逐年增加，但尚未達普及程度；且各類學堂平均人數約在20~30人間，規模均小（如表1）。再依此製成學生數統計圖（如圖2），可知增加幅度，其中初小增加近一倍，可能與使用舊設施有關。

其次，關於各省狀況，依學部調查，校數與學生數前三名依序為直隸、四川及湖北；末三名依序為吉林、黑龍江及新疆（李桂林等，1995，頁85-87），各省間差距甚大。

復次，同省內，省城內狀況較城外州縣佳。如光緒33年（1907）江西學務調查總說稱，其因師範學堂設立既晚，初教尚無基礎，省城除私立小學尚略有可觀者外，官立者全不明教授管理之法。城外各處小學堂，九江較佳，清江高小次之，餘無足觀（學部，1980b，頁66-67）。

表1  
晚清各類小學堂統計

單位=所/人

年/類型	高等		兩等		初等	
	學堂	學生	學堂	學生	學堂	學生
光緒33年（1907）	1,955	84,623	2,451	126,191	29,199	684,657
光緒34年（1908）	1,954	93,579	2936	155,214	35,420	904,987
宣統元年（1909）	2,039	112,551	3,513	199,018	44,749	1,177,847

資料來源：引自中國近代教育史料匯編：普通教育（頁85-87），李桂林、戚名琇、錢曼倩，1995，上海市：上海教育。

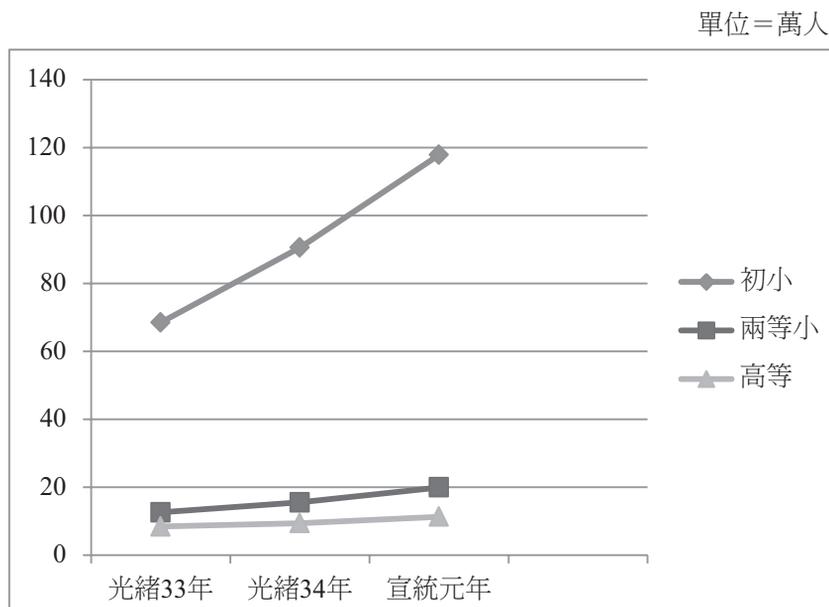


圖2 晚清各類小學堂學生數統計

資料來源：參考表1數據自繪。

最後，就兩類學堂言，初小數量多於高小。由表1可知，連3年度初小堂校數及學生數均十數倍於高小。又如光緒30年（1904）直隸視學調查報告指出，全省

初小4,000餘所，高小僅100餘處，似高小太少。因高小太少之故，致當入高小學年的學生，不降入初等，卻僭入中等。學堂建築，除模範小學係新築，餘多租寺院或公所民宅改充（學部，1980a，頁453-454）。

## 二、公共性

### （一）採官、公、私並立結構

法、德國教應以政府辦理為主，兩章程則採官私並舉，但實際運作時，以當時條件較佳的京師為例，據京師督學局調查發現，3年度中，雖學校總數逐年增加，但性質上，官立及公立學堂數約占52%~81%，兩類增加都有限，而私立從18所（19%）增加至97所（48%）。此顯示地方經費有限無法全部承擔，擴張時愈來愈仰賴民間（如表2及圖3）。

表2  
京師督學局所屬小學堂歷年校數

性質	官立		公立		私立		合計		
	校數	%	校數	%	校數	%	校數	%	
光緒 32年	高等	12	13	7	8	1	1	20	22
	兩等	4	4	7	8	8	9	19	21
	初等	30	33	14	15	9	9	53	57
	合計	46	50	28	31	18	19	92	100
光緒 33年	高等	13	9	4	3	-	0	17	12
	兩等	7	5	28	19	5	3	40	27
	初等	30	21	13	9	44	31	87	61
	合計	50	35	45	31	49	34	144	100
光緒 34年	高等	10	5	4	2	-	0	14	7
	兩等	9	5	30	15	4	2	43	22
	初等	34	17	16	8	93	46	143	71
	合計	53	27	50	25	97	48	200	100

資料來源：修改自中國近代教育史料匯編：普通教育（頁90），李桂林、戚名琇、錢曼倩，1995，上海市：上海教育。

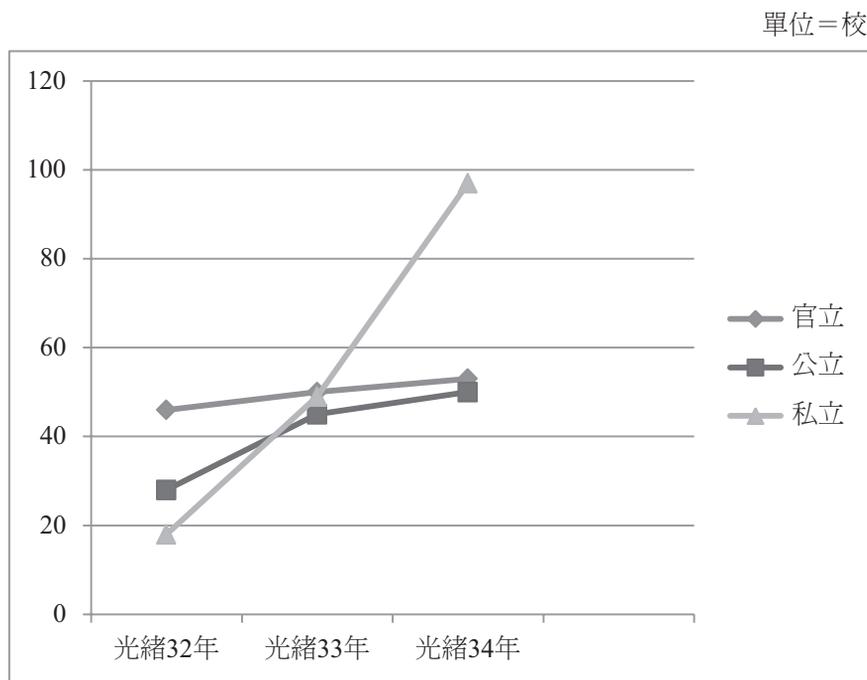


圖3 晚清京師督學局所屬小學堂性質

註：參考表2數據。

再者，學部調查發現，有些地方無小學，或缺官立者，如光緒33年（1907）學部視學官調查報告指出，河南教育實自今年始興，該省學堂雖開辦4、5年，然一切苟簡，大都仍是書院及義塾辦法，各州縣鄉村市鎮初小則寥寥無幾（學部，1980b，頁406）。同年，學部函覆浙江提學使時指責該省初教缺失：各州縣尚未能徧設，有州縣無小學，或有私立、公立而無官立。該省瀕海風氣早開，有地稱望縣者但缺官立小學，與章程不合，是漏報或州縣未舉辦。嘉興、龍泉兩縣高小學生僅數十人，但花費甚多，是因各州縣但知塗飾門面，聚財力於高小，而未關注初小，非用義塾濫充，就聽其缺略（學部，1980a，頁490）。此顯示浙江敷衍小學設置，且重高小而缺初小。

又有地方的小學堂，是私塾改設且因陋就簡，名為公立但品質欠佳。如光緒33年（1907）底山西提學使呈學部報告說，遼州公立初小雖有六所，然全係家塾

性質，功課只有經學、國文兩門。孟縣高小附設初小，但未脫家塾性質。忻州初小前為高小，因經費支絀、師資難求，當年改為初小，上堂聽講者寥寥數人，其餘皆露地讀書，與舊村塾無異（學部，1980b，頁297，310-313）。該省多數初小雖有小學之名，但實與私塾無異。

由以上學部調查地方辦學狀況可知，各省無法多設官學，擴增需賴私立；又有些官立，係由義塾改設但品質欠佳，此或不得已，但亦有基層刻意做假敷衍。如光緒30年（1904），直隸保定易州查學至涑水，該縣自稱有初小10處，抽查兩處發現與冬烘鄉塾無異。查學認為若拘於大縣須設30處、中縣20處、小縣10處規定，則在州縣既以此敷衍督撫，在各村亦以此數敷衍州縣。官不知民間的辦法，民不知官的用意（李桂林等，1995，頁106），如此將上下做假。光緒31年（1905），學部（1980a，頁4）奏陳，近年各省官紳奉文興學，多習慣敷衍粉飾。光緒33年（1907）直隸省視學視察大名鄉，自稱有初小20餘所，但皆不實。城內戶口繁實但人少，其原因之一是立義塾15所，但塾師皆用舊儒，地方官員刻意不用習師範者，專派教官一人督導（張良弼，1907），公然違抗法令。同年安徽學務調查指出，所查私立小學堂雖有優於官立者，但苟且敷衍、別有宗旨者不少（學部，1980b，頁124）。宣統元年（1909），湘巡撫岑春煇奏陳，耒陽縣令王樹人在永定縣任內辦學不力，所申報多所民立蒙學，經提學使派員調查，除高小、初小各一所係照章辦理外，其餘所報蒙學皆係鄉間私塾改易名目，實無學堂資格，遂將王氏記過開缺（學部，1980d，頁37）。故知當地方官紳不配合，中央政策將更難推動。

## （二）忽略設小學堂

兩章程規劃各省應承擔推動初教的責任，但實施時卻發現各級政府爭辦較高層次學堂而忽略小學堂，如前述學部（1980a，頁490）批評浙江例。又學部尚書光緒34年（1908）呈〈奏各項學堂分別停止招考及考選詳細章程摺〉稱，學部考查各省學務發現，大都省城則重高等學堂而中學或猶未備，府城則注重中學堂而小學或僅數區，州縣設高小而初小或竟未設。流弊所及，則各處皆聚一方財力，設立一、二所名稱較崇高學堂而忽視小學堂（學部總務司，1909/1986，頁376）。究其原因，與《奏定各學堂獎勵章程》獎勵制度有關，因當時科舉尚存，為吸引學子轉習西學，遂有此舉，其規定自高小以上，由升學考試或畢業

考試給獎，比照《奏定獎勵出洋留學日本學生章程》給予出身，分別錄用（如表3）（璩鑫圭、唐炎良，1991，頁518）。

表3  
各學堂畢業獎勵情形

學堂等級	畢業獎勵	
	出身	升學及授官補用
各省高等學堂	舉人	升大學分科 最優等：內閣中書，或知州 優等：中書科中書，或知縣 中等：部寺司務，通判分省
中學堂	貢生 最優等：拔貢 優等：優貢 中等：歲貢	最優等、優等、中等：保送高等學堂、優級師範學堂、高等實業學堂
高等小學堂	生員 最優等：廩生 優等：增生 中等：附生 下等：僉生	最優等、優等、中等：保送中學堂、初級師範學堂、中等實業學堂

資料來源：修改自中國近代教育史料匯編：學制演變（頁514-518），璩鑫圭、唐炎良，1991，上海市：上海教育。

以上措施，原目的是希望吸引學子入學，但因獎勵優於應舉，以致嚴重扭曲入學動機及地方興辦學堂的性質與層級，學子爭入高一級學堂，也迫使地方辦此類學堂而忽略小學堂，尤其是無出身的初小。

宣統元年（1909）3月，學部〈奏酌量變通初等小學堂章程等摺併單〉明確指出缺失：

惟近年以來，……大抵都會城鎮，設立初等小學者尚多；鄉僻之區，學堂蓋寡，即小學簡易科亦復寥寥，蓋今日州、縣官盡心教育者實罕其人。但欲襲其外貌，姑設一兩堂塗飾耳目，足以搪塞上司之文檄而止，並不詳解定章分別勸導。而紳士往往但就現有學費，任意開支，亦不復

節用求實之計，村儒不釋奏章、藉口觀望，以致私塾義塾蒙館之類，亦遂日少，子弟坐廢。（學部，1980c，頁375）

### 三、免學費

法、德推行義務教育，免學費是重要配套條件，但兩章程僅規定官立者可免，其餘均須繳學費，如此阻礙家貧子弟就學。實際狀況如光緒30年（1904）直隸冀州查學視察新河縣，抽查學堂後發現，尚有未開辦及已開辦但學生不在堂者，其原因是：「民間之言，吾家子弟，每日以採薪拾菜為生活，入學堂是絕我生路矣」（李桂林等，1995，頁106）。光緒33年（1907）廣西提學使報呈該省興學困難，因地方瘠苦過甚，兒童皆急於生計，4年期限，每視學堂為畏途。官、公學尚未遍設，籌款竭蹶，徵收學費更卻步不前（學部，1980b，頁127）。貧童為謀生計且非免費以致無法入學。

對免學費，光緒31年（1905）順天學政陸寶忠建議，中小學以上統一繳學費，自備伙食。中小學以上均酌定學費、膳費，僅可格外從輕，但必照章繳納。其功課程度能達最優等合於日特優生資格者，准破格免收（學部，1980a，頁22）。

宣統元年（1909）江蘇教育總會呈報學部指出，章程實施5年來，初小尚未能多於私塾。江南號稱財賦之區，凡小學生能初小5年畢業而不為家族生計所迫，以致中輟者人數甚少；其他貧瘠省，更復何望（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁547）。由此可知，收學費是阻礙其學子入學的主因。

按兩章程規定，僅官立者免學費，其餘要收費但無一定標準，直至光緒32年（1906）學部〈京外各學堂徵收學費章程〉始規定，初小徵收學費每生每月至多銀圓3角，並得體察地方情形暫時酌量免收。高小徵收學費每生每月銀圓3～6角。半日學堂不收學費（學部，1980a，頁188）。該法行文各省，實施數月以來，尚無窒礙（學部，1980a，頁374）。故光緒33年（1907）初學部尚書呈〈奏定學堂徵收學費章程摺〉謂，近來各省辦理學堂所有奏咨恆以徵收學費為請，但無一定收數，則各學堂自訂，而不足以昭劃一且持久，章程規定初小每學生每月不得超過銀圓3角，並得體察地方情形暫時酌量免收；而高小每學生每月銀

圓3~6角，奉准依議（學部總務司，1909/1986，頁214）。光緒34年（1908）學部〈咨川督改定兩江兩等小學堂章程文〉指責，初小學費每月4角，已踰法定金額，外省籍生除須加倍學費外，又有雜費名目，尤屬不合，均應飭令速改（學部，1980b，頁404）。另莊俞（1909）〈論小學教育〉指出，各地學務大抵虧絀，不能遵行，且學費未劃一。按日本初教要經近30年，始能實施4年免費義務教育，國家曾一度提供地方財政補助但後停止，至於清廷將責任推給財政困窘的州縣，則更難免學費。

## 肆、制度的變通與調整

### 一、推動教育普及

癸卯學制頒行後各省奉旨興學，為擴增學堂以推廣教育，於是提出各種變通措施，之後才獲學部認可通行全國。茲依產生時間分述如後。

#### （一）允許設立半日學堂

地方礙於經費困難，又欲擴大興學，遂建議設半日學堂。如光緒31年（1905）湘巡撫端方曉諭全省紳商士民籌設半日學堂告示中說，初小為教育之始，興學為急務，之前已擬簡要章程函發各府廳州縣，命於城鄉內外勸辦初小，並令酌撥公款及一切演戲賽會無益之費以助經費，及將原有義塾酌量改併。但恐物力維艱，籌款不易，未能廣設，應即變通辦理，飭令多設半日學堂。其法將學生分為二班，一班午前來學，一班午後來學，輪番教授，可減經費而省教員（李桂林等，1995，頁161-162）。

光緒31年（1905）底，給事中劉謙奏陳：

再各省設立學堂，能入者多係富家子弟，其貧寒子弟急待謀生者，大半難得入學。擬請飭下各將軍督撫，諭令各州縣廣籌經費立半日學堂，專收貧寒子弟，不收學費，不拘年齡。（學部，1980a，頁12）

學部依上批示，抄通行各省查照辦理。於是，原是某省的變通措施通行全國。

光緒32年（1906），京師總勸學所會議議決，自8月起，就各區宣講所添設半日學堂8處，專收貧民子弟，課程以讀經講經、國文及算學各6小時（〈時聞〉，1907a）。光緒33年（1907）皖巡撫馮煦奏陳多設半日學堂，各階級民眾凡有餘力皆可趁隙入學，凡鄉鎮偏陋為教育所不及者，亟因地制宜，酌量設立，已命提學使迅速籌建，自省城始偏及各屬（〈章奏〉，1908）。後他又通令各屬趕辦半日學堂，招收無力子弟就學，速將辦法規則呈請立案查考，不得視為具文（〈時聞〉，1907b）。由表4可知，全國半日學堂數量呈現日增趨勢。

表4  
晚清歷年半日學堂統計

單位=所/人					
光緒33年		光緒34年		宣統元年	
學堂	學生	學堂	學生	學堂	學生
614	18,222	728	22,813	975	25,545

資料來源：修改自中國近代教育史料匯編：普通教育（頁88-89），李桂林、戚名琇、錢曼倩，1995，上海市：上海教育。

原章程規定初小課程每週30鐘點（璩鑫圭、唐良炎，1991，頁547），如今半日上課，學校數及學生數雖增，但課時縮減，學生素質勢將降低。

## （二）設立簡易識字學塾

兩章程並未揭示普及教育的理念，但光緒34年（1908）8月朝廷頒布《欽定憲法大綱》，學部配合預備立憲，宣統元年（1909）春所呈分年籌備事宜中，為普及普通教育，元年項目中列有頒布簡易識字學塾章程及所需兩種課本獲准（學部，1980c，頁341）。於是，普及教育的主張正式浮上檯面，但作法並非普設各類小學堂，而是另設簡易識字學塾。

《教育雜誌》載，榮慶尚書因學部應辦立憲事宜，各省先開辦簡易識字學塾，遂已行文各省督撫命提學使先於省會地方開辦簡易識字學堂，並飭府州縣官將調查所屬各境人口數目（〈記事〉，1909c）。

學部尚書張之洞及榮慶咨催各省督撫，因本年通行設立簡易識字學堂，各省督撫應速命所屬各府州縣官，查明各府縣狀況列表盡速報部（〈記事〉），

1909f)。之後，各省督撫依前咨陸續陳報辦理情況。宣統元年（1909）春，浙江巡撫奏陳，雖學部《簡易識字學塾章程》及課本尚未頒到，但已命提學使就諮議局修正議案規定實施辦法，等課本頒到即行開辦（〈章奏〉，1910a）。6月，山東巡撫奏陳《簡易識字學塾試辦章程》及於省城設10處。8月，江蘇巡撫與兩江總督同奏開辦《簡易識字學塾暫行章程》，先在省城創設模範學塾10所（〈章奏〉，1909）。11月，該省學務公所擬章程規定，每塾學額50人，免學費，課程分修身、識字、習字及珠算4門，畢業分為3年、2年及1年三等（〈記事〉，1909g）。

11月，學部奏呈《簡易識字學塾章程》獲准，該學塾是為年長失學及貧寒子弟無力就學而設，課程簡化，修業年限為1~3年。每日授課鐘點為2或3小時。3年畢業願升學者，得升入初小第4年。可分上、下午及夜間班。學生不收學費，應用書籍物品，由塾中發給。分官立、公立及私立三種（學部，1980d，頁103-104）。由此可知，為加速教育普及，對清寒者免學費，而修業年限與課程則大幅縮減。

宣統2年（1910）初，順天府依學部規定陳報辦理情況，擬於京師內外城地面推廣籌設10處，分附設與專設，前者設於兩等小學堂、簡易小學堂內，後者另租祠廟公所開辦，其地址不只在學堂多數之區，宜於附近城廂一帶，以利貧寒子弟入學。至於所屬各州縣面積廣博、人口眾多，其官、私立各學堂不如京師，將飭令各州縣督飭紳董就地籌款，於城鄉鉅鎮每處先行設一、二所作為模範（學部，1980d，頁248）。又河南巡撫奏陳擬先在省城暫設20處，並通令各廳州縣統於年內籌款，每屬創辦20處，分設城鄉作為模範（〈奏議〉，1910）。同月，貴州巡撫龐鴻書奏陳設簡易識字學塾情況，黔中風氣樸陋，省會識字者亦難居多數，故亟欲開辦簡易識字學塾，已通命各屬地方創設，另於省城設立10所，為全省模範（學部，1980d，頁250）。8月，學部咨東三省總督應要求奉天提學司，嚴命各廳州縣切實推廣，此項學塾形式不求完美，需款無多，入塾不限資格，招生尤易，不得藉口風氣未開、財力不繼而貽誤憲政（學部，1980d，頁530）。稍後，學部通咨各省督撫推廣廳州縣簡易識字學塾，再申前旨（學部，1980d，頁547）。

宣統2年（1910）初，江蘇提學所屬創立簡易識字學塾共57所（〈記事〉，

1910c)，江寧提學所屬創立簡易識字學塾共92所（〈記事〉，1910d）。對此作法，莊俞（1910）〈論簡易識字私塾〉表示反對，他認為小學為國教，事關全國教育的基礎，今日如小學不足，則當在此之外別設補助機關，不當別設與小學類似的學堂，以淆亂此重要基礎。建議參採半日學堂、夜學堂之例。

宣統3年（1911）初，學部〈奏改訂簡易識字學塾章程摺〉，將畢業年限雖短為1或2年，後續如欲升學，可升入初小二或三年級；授課時間一律訂為每日2小時（學部，1980d，頁647-648）。學部為衝高識字率，標準遂再降低。然民間有人贊成，如陸爾奎（1909）〈論簡易識字宜先定為義務教育〉主張，教育應先求普及再提高其程度，反此而行則窒礙。而簡易識字對憲政及教育均有益無損。

配合預備立憲，學部為快速擴充識字量，設簡易識字學塾，將原先普通教育再降低水準為識字教學，且只讀所編課本，對此正反意見都有。

### （三）設小學簡易科

為求教育普及，朝廷對正規小學堂制度也做調整。原《奏定初等小學堂章程》規定，如鄉民貧瘠、師儒稀少地方，應另訂簡易科，所授科目由八科減併為五科（據鑫圭、唐良炎，1991，頁294）。此條是專為貧童而訂的例外條款，但一直未行。直到宣統元年（1909）學部〈奏酌量變通初等小學堂章程等摺〉，為求教育普及可行，主要修正如下：1. 減省課程：原初小課程有8科，建議改為修身、讀經講經、中國文學、算術、體操等5科，原史、地及格致3科則編入文學讀本內；2. 設小學簡易科：必修課程減為修身讀經、中國文學及算術3門。凡地方瘠苦公、私款項無多、不能設初小者，及民間自立私塾教其子弟不能仿照初小辦理者，准其設小學簡易科。當日奉上諭核准轉咨各省施行（學部，1980c，頁375-376）。

3月，學部尚書張之洞奏覆軍機處交議鳳山等人對小學教育意見說，該部正在籌議改定《初等小學堂章程》，擬在初小外，別設簡易科，兩種課程量為省併，則雖學費支絀、師資缺乏之處，亦可即時興辦。初小5年畢業，簡易科4年畢業而授課鐘點增加、放假時期酌減；又恐小民力實不逮者，不能入5年、4年之學堂，別設3年一級。奉旨依議（學部，1980c，頁382-383）。於是初小修業年限改為3~5年。

同年5月，學部通咨各省，奉3月上諭，將學部奏酌變通《初等小學堂章程》

並原有小學簡易科酌擬兩類辦法，命各省督撫率提學使，無論官學私塾均當遵照此章分別地方情形切實舉辦，並隨時派員考核（學部，1980c，頁479）。

《教育雜誌》批評，張之洞在光緒33年（1907）主管學部前，已有重訂小學章程稿，對廢讀經講經及初小將史、地及格致納入國文不以為然，故未發布。但近攝政王載灃忽諭急宜改良小學堂章程，他遂命司員以一日之力，草草訂定，率行入奏，故章程中錯誤不通處甚多（〈記事〉，1909h）。

同年8月，江蘇巡撫端方奏陳，省城現有官立初小22所，現按學部小學簡易科章程籌設開足40所，期使小學與簡易識字學互相維繫，依次推及於公、私立各校與外府州縣（〈章奏〉，1909）。10月，該省提學使再次通命各屬勸學所呈報辦理情形。因之前該使奉學部函後通發各屬暨勸學所，將籌辦情形限期詳報，但未獲回覆又經札催，限日再報。然限期又過，有勸學所請再發章程，有勸學所所報屬空言搪塞，其餘均未回覆，故提學使司再發文嚴催（〈記事〉，1909i）。遂知各地怠惰敷衍。

宣統2年（1910）中，綏遠城將軍咨學部稱，綏遠原有蒙養學堂10所，未奉有定章，現依奏酌變通《初等小學堂章程》，將6所蒙養學堂改為4年制簡易小學堂，專備升入初小；四所改為3年制簡易小學堂，仍按《陸軍章程》教授。學部回覆4年簡易小學堂及初小，畢業後可升高小或同等學堂，不用再升初小，而3年簡易科，應照新章辦理，勿據《陸軍章程》授課（學部，1980d，頁482-483）。7月，陝西巡撫陳報該省宣統元年（1909）下學期各屬已增設初等完全簡易小學堂376處，籌設簡易識字學塾283處，已成立改良私塾30處，待改良者60餘處。學部指示該省初小亟應斟酌地方財力推廣，而簡易識字學塾及私塾改良需款無多，應多籌辦尤易，由提學司預籌每年增設數目認真辦理（學部，1980d，頁484）。

由上所述可知，小學設簡易科原是特例，但學部最後急求教育普及而改為通例。

#### （四）縮短修業年限

癸卯學制小學修業年限長達9年，不利教育普及。前述半日學堂、簡易識字學塾、小學簡易科等變通措施，已將年限縮減。宣統時民間更有縮短年限之議，後獲官方採行。如陸費逵（1909a）〈縮短在學年限〉批評現行學制要27~28歲才能大學畢業太長，建議將初小及高小均改為3年，中學仍5年，大學預科1年，

本科3或4年，廢高等學校，如此，7歲入學21~22歲可大學畢業。初小減為3年，有利普及。

同年，江蘇教育總會（1909）考查日本學制後，認為初小年限愈短、科目數愈減，教育愈易普及，故呈請學部將初小年限，比照《女學堂章程》酌修，作為強迫教育的先導。按該章程規定，女子初小課程僅五科，修業年限，女子初小及高小均為4年（學部總務司，1909/1986，頁238-239）。亦即初小修業年限由5年減為4年，科目減少三科。

陸費達（1909b）〈小學堂章程改正私議〉中，批評《奏定學堂章程》六項缺失之一即年限太長。雖元年春已發變通章程，完全科5年卒業，但簡易科4年或3年畢業，必招人譏諷為不足用。故當前多數人主張4年畢業，高小入學程度以此為準。簡易科3年畢業者，如欲入高小，優等以下須入補習科1年。如變通章程允許5年畢業與3或4年畢業同入高小，相差更大。另宣統2年（1910），江蘇教育總會調查認為，修業年限為4年合宜，僻鄉3年亦可（〈附錄〉，1910）。

宣統2年（1910），學部〈奏改訂兩等小學堂課程摺〉稱，宣統元年（1909）已於5年完全科外，加設4年及3年畢業的簡易科，將學制分三種，但學部視學官報告認為4年畢業最宜，因5年完全科期限過長，貧民或窮於負擔；3年簡易科又為時過促，學歷太參差；三種章程並列，聽人自擇，將有礙教育進行，遂主張併為一科，簡而易從，一律以4年畢業期限，刪除簡易科名目，以符名實。而每日上課時數，亦配合縮短。如奉准，則自宣統3年（1911）開始實施。同日奉准依議（學部，1980d，頁608）。自此統一將初小修業年限縮短為4年。

綜上所述可知，清廷實施初教時，對教育普及並無具體規劃，而是由州縣負責，然地方受限師資及經費，出現各種變通作法，多項見於日本《教育令》（臧佩紅，2010，頁70），結果中央只能被動接受、滾動修訂法規。可知中央因應策略是優先擴充量，而非提高質，即先求有再求好。

## 二、公辦為主並改良私塾

既然國家無力負擔初教全責，故癸卯學制仿日制將學校性質分為官立、公立及私立，朝廷新法實施之初，對現有量多質差的私塾，只能遷就現實不查禁，暫准其以私立形式續存。如《欽定蒙學堂章程》規定，凡家塾招集鄰近兒童附就課

讀，及塾師設館招集幼徒在館肄業者，一律核實改辦，名為自立蒙學堂。而《奏定初等小學堂章程》規定：家塾招集鄰近兒童附就課讀，人數在30人以外者，及塾師設館招集兒童在館授業在30人以外者，名為初等私立小學，均照官定章程辦理（據鑫圭、唐炎良，1991，頁281-282，292）。

但實際上私塾的續存，卻影響到各地小學堂發展，於是，滬紳最先成立私塾改良會再加以推廣，而各省也各有作法，直到宣統時學部才訂定章程統一改良，茲簡述變化情形如後。

光緒30年（1904）由滬紳沈戟儀首倡，川沙縣龔鎮先設私塾改良會（〈學界〉，1905）。他認為教育為地方行政，無論是柔緩主義或強迫主義均未善，不如模範辦法切實，即改良私塾（〈時聞〉，1906）。之後他到各地宣傳獲響應，年冬，蘇州各私塾教員繼創私塾改良社（〈私塾改良〉，1905a）。因其成效頗著，光緒31年（1905）中，嘉興及海鹽紳士亦籌集經費仿行之，向學務處申請立案獲准（〈私塾改良〉，1905b）。上海及川沙各鄉鎮已先試行，後定章程規定：「各教員照常各自收徒講授，館室照舊，脩金照舊。惟教授悉用新法，重講解不重背誦。先求講明蒙學新書，然後教授四書五經」（〈教育〉，1905a）。同年11月，上海私塾改良總會成立，其章程採前述規定為宗旨，課程則分必修科：修身（兼講經）、國文（含地理、歷史、理科、習字）、算術、體操；隨意科：畫圖（毛筆畫）、樂歌（〈教育〉，1905b）。至於師資、設施、學費均照舊，只是改進教學方法與課程。該會後稟請學部立案獲准，光緒33年（1907）2月，學部回覆江蘇提學使司函指示，興學初始，各州縣所設小學勢不能容，應行入學之兒童，民間有私塾果能設法改良，未始不足為教育之助，惟功課鐘點須照奏定章程，不得任意增減（學部，1980a，頁374）。同年，江寧視學員沈亮榮（1907）指出，江蘇章程已經朝廷批令切實辦理，應由學部札知各省提學使詳細考察分別籌辦，學堂、改良私塾相輔而行，故此改良私塾朝議已視為至要之策。該省章程規定：初小每日4或5小時，高小每日5或6小時，課程有國文、修身、筆算及讀經，於是各省開始推廣。光緒34年（1908），江寧提學使因江寧私塾教法多半未能改良，特會同巡警局派員率同甲長徧查私塾及記錄其教法不善者，即行勒令停閉（〈各省教育彙誌〉，1908）。借助警察之力是學日作法。

光緒31年（1905）9月，御史夏敦復奏請定《私塾附屬章程》稱：

擬請凡各州縣鄉鎮地方有未及建學堂者，或已有學堂而教育未能遍及者，民間私設家塾，准令附就近學堂考驗程度，卒業時准與在堂學生一律評定優劣升擢學級。（學部，1980a，頁4）

但學部議奏反對，因《奏定初等小學堂章程》規定，如私塾科目完備可名為私立小學，如未備不能與在堂學生一律畢業；且近年各省官紳奉文興學，多習為敷衍粉飾，如再創此遷就辦法，恐無益寒畯，徒啟紳富子弟冒濫升學之階，而地方官藉此塞責，至應辦的蒙小學堂永無廣設之日（學部，1980a，頁4）。11月，順天學政陸寶忠建議：

私家學塾或有力之家各自延師訓其子弟，或由各師招集生徒自立私塾者，一概令歸入學堂，學堂蓋概不勝容，而人情亦或不便。若能遵照改定章程改良教法，則不妨聽其並存，但各屬教員須得有師範文憑，方能充當，以期一律。（學部，1980a，頁23）

光緒32年（1906），河南提學使陳報改良私塾總數達2,291所，遠超過正規小學堂328所；其中公立約占78%，官立僅逾10%；初小程度2,040所，兩等小61所，高小190所（學部，1980a，頁634-636）。

光緒33年（1907），浙江於提學札飭各屬欲謀教育普及，莫急於改良私塾，地方官務當只重精神、不論形式，校舍仍照舊址，惟須潔淨整齊，學科照奏定初等小學章程簡易科目略微合併，其餘授課一切改從簡易。但此法只適用貧瘠地方無力興學者，富鄉不容簡陋（〈學界新聞〉，1907a）。光緒34年（1908），昌化縣訓導沈鏡蓉稟報，學堂阻力因私塾多數，需力行強迫改良，改紳辦為官辦，提學司認為強迫辦法恐有窒礙，遂建議因地制宜，先勸導後強迫，獲巡撫批准，通飭該府即轉令所屬一體遵照（〈文牘一〉，1908）。

光緒33年（1907），直隸省視學陳恩榮（1907）指陳，各府州縣官私立兩等小學雖已設立，但與私塾比較，尚不及十分之一。因塾師的阻力甚大，聽之不可，禁之未能，惟私塾改良一法，獲學界所公認。而塾師明知違法且難期遠久，而猶隱忍如此者，實為謀生計餬口而不得已。有鑑於此，直隸提學司通令所屬調

查現有私塾，針對塾師所缺算學一科，地方官令其每晚到本城勸學所學習算學，畢業後則可教授其徒。又命勸學所總董隨時稽查，並令一律用教科書及教授法（李桂林等，1995，頁151）。觀其法，主要是針對塾師所短提出改善之法及使用教科書和教法，而非禁止。又保定勸學所總董張國浚等（1908）稟告，該地數年來四鄉小學漸增不下數十處，而城內除舊日官立公立數處因增者甚少，學生數亦缺乏，而城內模範小學曾達400餘人，目前僅200餘人，除辦理不善外，實因私塾太多，互相牽制所致。因尚未實行強迫教育，對入私塾斷難干涉禁止，故擬定改良私塾辦法呈核。同年提學使司通令各屬私塾改良辦法札，仿天津教育法分五期進行（〈文牘〉，1908）。

光緒34年（1908），京師督學局通告該地各私塾教師，赴所隸學區辦事處詳報該私塾梗概（〈時聞〉，1908a）。11月，《京師勸學所改良私塾辦法》規定，凡遵照部定初小簡易課程授課者，均即認為改良私塾。每週授課6天，每天5小時。科目為讀經、講經修身、算學、國文及體育。私塾經甄別獲最優等、優等及中等者，除給名譽金外，發給某學區第幾私立小學堂名牌（學部，1980c，頁193-194）。同年6月，京師督學局即已派員查視內外城42處，其中最優等13處；12月再查89處，最優等24處（學部，1980c，頁454-455）。宣統元年（1909）年底，學部〈奏京師試辦私塾改良辦法摺〉，則稱獲評最優等、優等及中等者共172處（學部，1980d，頁129-130）。又因京師附近關廂官立小學太少，民間風氣未開，大率不肯入學，故同年京師督學局派勸學員分往郊外，力勸辦改良私塾，希望與學堂互相聯絡（各省新聞，1909）。10月初，沈載儀到皖見提學使沈子培，陳私塾改良會辦法。獲引見巡撫馮煦，條陳學務獲批准（〈時聞〉，1908b）。又懷寧縣奉巡撫札命改良私塾，課程以講經、讀經、國文、史、地、算學、格致及體操八門，日後考核，未具成效，封閉該塾，懲處塾師（〈紀聞〉，1908a）。巡撫又通令塾師，八股已廢，今則改辦學堂，所有私塾，儘快改良，以補學堂不足（〈時聞〉，1908c）。

宣統元年（1909），豫省提學司詳定《改良私塾章程》，首條揭示「以化私塾為學堂、企教育之普及為宗旨」（〈文牘〉，1909）。其將私塾分四類：甲各種善會課貧寒子弟者、乙數家作東延師課其子弟者、丙東家延師課其子弟者及丁塾師自行設館收附近子弟課之者。改良次第第三步，逐步改善師資、課程、

教法、設施、教科書，達第三步時，可改為公立小學或私立小學（〈文牘〉，1909）。即採漸進方式將私塾轉型為小學。2月，學部〈復贛撫改良私塾辦法文〉稱，贛巡撫到任後開始推動改良私塾事宜，先從省城辦起，定明年推廣外屬。後依照〈憲法大綱〉逐年籌備進度恐無法達標，擬將私塾改良辦法限於本年推廣各廳州縣，以為創設簡易識字學塾張本。遂將江西私塾改良總會所擬《改良私塾妥善章程》報部，學部核覆，該章程中分舉初小及高小，但高小課程完備，必非一二塾師所能教授，且一切設備私塾財力亦恐有所難勝，程度及財力不足，強稱為高小，將來徒爭獎勵的虛榮，無益教育實際，故如財力果足，即應認為私立高小，一切遵章辦理（學部，1980d，頁226）。由此可知，學部擔心地方假改良私塾機會，將程度低者混充高小，以為畢業生請獎。

同年，江寧提學使陳子礪因江寧城鄉各私塾往往假改良之名，以陰謀抵制之計，貽誤子弟，妨礙學務，學務處嚴令江寧屬各州縣，照會勸學所、教育會暑假派院調查各塾狀況，優者改為初小完全科，次者改為簡易科，再次者改為簡易識字學塾（〈海內外學務〉，1909）。又江蘇清河縣師範講習所師範生孟昭明等向提學使陳情，私塾不去，最妨礙學堂，請嚴飭淘汰冗師，未獲採納（〈時聞〉，1909）。10月，學部通咨京外各省，振興學務以初小為普及教育基礎，但公家財力有限，自不可無私塾以資輔助。自奉到此次諭旨之後，凡京外所設私塾均應按照本部奏定初等小學堂簡易科課程切實教授。其各處省視學勸學所總董及縣視學宜各就本地私塾善為勸導，設法改良（李桂林等，1995，頁46）。亦即，改良重點在私塾的課程及課本。同月，江蘇諮議局曾討論朱溥恩所提普及教育由改良私塾入手案，他指出學校未發達是因無經費與無學生，遂建議迎合社會心理，從改良私塾著手，引發成員激辯而未決（〈專件〉，1909a）。同年，四川提學使發布《私塾改良簡章》分十三節（〈專件〉，1909b）。

宣統2年（1910）春，學部通咨各督撫京外所設私塾應按照奏定變通初等小學堂課程辦理，且將之前所核准河南及京師所奏辦法發給各省參考採擇（學部，1980d，頁166）。6月，學部通令《改良私塾章程》22條，要求京外一律遵行。凡窮鄉僻壤學堂一時未能徧設者，地方官及勸學所應遵照此項章程，就原有私塾竭力勸導，使知改良。對於私塾畢業生，只准升學，概不給獎。改良私塾所以輔學堂之不足，其力能興學之處，仍當遵章設學，不可藉改良私塾為名，轉致廢

弛學務。章程第1條：「改良私塾，以私塾教授漸期合法，並補助地方教育為宗旨」。私塾程度分初等、高等兩級，類型有四：

甲義塾，係官款或地方公款設立，專課邑中貧寒子弟者；乙書塾，就義莊或宗祠內設立，專課一姓子弟者；丙一家或數家設塾，延師課其子弟者；丁塾師自行設館，招集附近學童教授者。（〈教育法令〉，1910）

其課程，初小課程至少須授修身、國文、讀經講經及算術四科；高小修身、國文、讀經講經、算術、史、地6科。課本須用部定本（〈教育法令〉，1910）。至此，改良私塾的類型及課程始有全國統一規範，然對修業年限及學費未規定。

由於改良私塾之法未盡完善，沈頤（1910）於〈論改良私塾〉批評，因今令私塾與學堂同受法令支配，國人愚昧者多，各挾其鄙視學堂的成見，將使已入學堂的子弟，捨學堂而就私塾，故建議參考日成規及代用小學之制。而所謂改良私塾者，乃蒙馬以虎皮、沐猴而人冠之類。浙江提學使袁嘉穀批覆鎮海勸學所沈世京稟，對該邑私塾種種腐敗情形，指示各私塾如足為障害，自應酌予限制，非只有勸導（〈法令類乙〉，1911）。宣統3年（1911），湖北學務公所將所擬《省城改良私塾各條款》呈核，奉總督批准施行，但提學使因各私塾散漫無稽，雖經文告公布，恐難一律遵行，特令所屬召集各塾師討論改良辦法，以求齊一（〈選報〉，1911）。

由上述可知，清廷改制之初，礙於政經現實無法全面查禁舊有私塾，要求初教全由官辦；但實際運作時，私塾妨礙小學堂，地方遂自發推行私塾改良，但作法不一，素質水準低下，最後，學部才出面訂定《改良私塾章程》統一規範，可知政府只能改良私塾但無法禁絕，而其修業年限、師資條件及所授課程，水準都較正規學堂低，埋下初教量增但素質降低的隱患。

茲彙整以上各種變通措施如表5，由此可知，中央為求教育普及，被迫認可地方所提各種變通措施，以致初教修業年限及修習科目數一再縮減，後果將導致學生程度參差與降低。

表5  
晚清初教變通措施

措施	推動時間	修業年限	課程
奏定初小章程	光緒29年（1904）	5年	完全科：修身、讀經講經、中國文字、算術、史、地、格致、體操
半日學堂	光緒31年（1905）	每週12小時	讀經講經及國文、算學
改良私塾	光緒34年（1908） 宣統2年（1910）		講經讀經、修身、國文、算術、體育 初小：修身、國文、講經讀經、算術
簡易識字學塾	宣統元年（1909） 宣統3年（1911）	1至3年（每日2-3時） 1-2年（每日2小時）	簡易識字課本、國民必讀課本、淺易算術 同上
變通初小章程	宣統元年	5年	修身、讀經講經、中國文學、算術、體操
小學簡易科	宣統元年	3或4年	修身讀經、中國文學、算術
改訂兩等小學堂課程、縮短修業年限	宣統2年	4年	初小必修：修身、讀講經、國文、算術、體操 隨意科：圖畫、手工、樂歌

### 三、預備實施強迫教育

原兩章程中，僅宣示外國義務或強迫教育的觀念，但無強制力與罰則。之後，雖有官民倡議，直到五大臣出洋考察政治後才開始規劃預定實施期程，然不久清亡。

光緒31年（1905），順天學政陸寶忠建議：「凡七歲以上不入學者罪其父兄家長，除編入則例外，應請修訂法律大臣，將此條增入新訂法律，飭各屬切實遵辦」（學部，1980a，頁23），未獲採納。李廷玉、臧守義、陳寶和、劉寶泉與陳清震（1906）稟推行義務教育辦法14條，陳請直督袁世凱批准施行，其規定凡200戶以上村落，須擇地設初小一所；通命地方官巡警查清戶口，確定學齡兒童數。勸導父兄送及齡子弟入學，但不可強迫。

又光緒31年（1905）9月，五大臣奉派出洋考察政治，光緒32年（1906）6月返國，除建議預備立憲外，成員端方、戴鴻慈曾參訪德國大、中、小學堂，發現日制皆仿效德制；戴氏建議直接向德學習，改革軍政（戴鴻慈，1906/2014，頁4-5，152-153）；端方上〈考查學務擇要上陳摺〉稱，日學制專仿德國，歐美國勢強盛，係因教育普及，發展順序應先師範、次兩等小學，即各國之義務教育，政府立法強迫。故建議仿德、日實行強迫教育，將各省原辦中學的官款公款，改為義務小學專用（端方，1972，頁792-796）。9月，清廷下詔預備立憲，學部開始研議強迫教育章程，此當受端方建議的影響。惟研議及各地試行過程《學部官報》未詳，故僅能從地方官民報刊報導中瞭解其過程。

光緒32年（1906）《寰球中國學生報》載，學部近因研議仿東西各國強迫教育通例，凡七歲以上有不入學讀書者，罪其父兄。已令司員將此條入學則例，另行文修律大臣沈、伍兩侍郎核定罪名，增入新律，隨即通知各省遵辦（〈學務摘要〉，1906a）。《祖國文明報》亦載，但謂「或以為此時各省官立學堂，尚未遍設，遽行此律，未免過早。然學部諸人之意，則以決計照此辦理」（〈學界〉，1906）。之後，《寰球中國學生報》載，聞日前學部各堂擬區劃京城地段辦理小學堂，實行強迫教育，但苦無明細地圖與戶口清冊，曾行文警部索取，但警部卻無法回應所請（〈學務摘要〉，1906b）。廣西太平思順道已實行強迫教育的政令，曾規定自今春起，凡各家有小兒已滿六歲者即須就學，否則罪其父兄。凡及歲不入學者，每口每月罰銀1元，被罰者頗不乏人（〈時聞〉，1907c）。又光緒33年（1907）9月，湖廣總督張之洞行文學部稱，現在學堂風氣已大開，惟蒙小學堂尚欠擴充，終恐難收成效，即請實行強迫教育（〈時聞〉，1907d）。

《畫圖新報》載，學部於實行強迫教育早有此議，日前各堂憲會商辦法，擬咨各省查明每縣鄉里戶口多寡、限定勸設小學若干、分官立私立，凡貧寒子弟皆令入官立學堂肄業，如幼童至九歲不入學者，罪其父兄以示懲戒，一俟議妥，即行通函辦理（〈新聞集錦〉，1907）。《四川官報》載，學部擬實行強迫教育，先從直隸辦起，以為各省先導，商之政府諸大老，亦均贊成，尚書榮慶已面囑侍郎嚴修擬定辦法（〈強迫教育〉，1907）。《廣益眾報》載，學部奏請實行強迫教育，所擬章程大要10條，重點有要求廣設勸學所，各省省垣須設蒙學100處、

學額5,000，幼童10歲一律入學，各府州縣須設蒙學40處、學額2,000，各村須設蒙學一處、學額40，幼童及歲不入學，罪其父兄（〈紀聞〉，1907a）。值得注意的是，幼童入學年齡從九歲降為七歲。前法當是嚴修所擬，但《寰球中國學生報》卻記「幼童至10歲均須入學」（〈學務摘要〉，1907）。

又各報對榮慶的態度記載不同，《直隸教育雜誌》載，學部各堂近議教育普及辦法，張之洞力主實行強迫教育，徧設鄉村蒙小學堂，尚書榮慶亦極贊成（〈時聞〉，1907e）。《廣益眾報》載，張氏同任學部尚書後，力主實行強迫教育，徧設鄉村蒙小學堂，聞榮慶也極贊成（〈紀聞〉，1907b）。但另記，直督袁世凱建議強迫教育先從直隸辦起，榮慶則表示中國內地風氣未開通，各省學堂所設未廣，設立年月尚淺，恐強迫之事目前難遽施行，為今之計，急宜遍設勸學所派勸學員，試行荒學律，等稍見成效，再行強迫較為妥善（〈紀聞〉，1907c）。《直隸教育雜誌》記憲政館業經奏明緩辦，張氏遂建議廣設小學（〈時聞〉，1907f）。又載學部因強迫教育難遽行，非速籌普及教育之法，不足以啟民智，擬由學部訂定簡易課本通令各省督撫轉飭所屬各府州縣調查戶籍，每村住戶足百家者，即令設蒙學一區（〈時聞〉，1907g）。由上述可知，兩位尚書意見不一致。

折衷方式是先從京師開始試行，如光緒32年（1906）《大同報》記：「學部達侍郎現與民政部堂官商議，決定施行強迫教育，稽查學齡以京師為始基」（〈學界新聞〉，1907b）。後又載：「學部訂定強迫教育章程三條：一廣設勸學所，二廣設幼稚園，三及歲不就學罪其家長，決議實行」（〈學界新聞〉，1907c）。而《直隸教育雜誌》載，民政部、學部議定於京師實行強迫教育，先擬內城左右翼20區設小學堂20處，專收本區學齡兒童，內城有成效，即令外城仿辦。凡幼童已及學齡均強迫入學，如有故意反抗者咎其父兄（〈時聞〉，1907h）。因無法全面推行，故清廷決定先擇省試行。《直隸教育雜誌》載，軍機處會同資政院諸大臣提議，仿各國中國立憲開始，擬令各省督撫責成提學使司力勸所屬先行清查戶口，遍立蒙小學堂，實行強迫教育（〈時聞〉，1907i）。《廣益眾報》記：學部近日對於國民義務教育已經部內各堂主管贊成，在內則以京師為起點，在外則以保定、江蘇為起點，其實行日期自明年元旦始（〈紀聞〉，1908b）。

另《東方雜誌》載，學部以實行強迫教育一時未能舉辦，研議先由勸導入手，特訂定辦法10條，內容與前10條大抵相同，文字更詳細，其中規定：「幼童入蒙學堂者，以十歲為至大」，即非10歲入學，而是最高年齡為10歲；又規定：「十歲以外之兒童於各處學堂成立一年後尚未入學者，按荒學律懲罰其父兄。」（〈各省教育彙誌〉，1907）

期間民間也出現議論，如光緒32年（1906）5月〈強迫教育私議〉稱，欲圖教育的發達，非行強迫教育不可。建議籌備方法有多設初級師範、實行強迫教育、多設教育講習所、多設備夜學堂。而實行強迫教育方法之一是推動義務教育，作法有本地紳董與村政府皆有創立維持初小義務，兒童有就學義務，父兄有使其兒童就學義務。另要劃分學區、遞加抽捐、豁免學費等（佚名，1906）。6月，方言（1906）〈論教育之普及須實行強迫〉謂，朝廷倡興學，但初小尚寥若星辰，是因不強迫。專用勸但不強迫將無效，建議的具體方法有設立學務公所、妥籌學務經費、清查私塾、廣設學堂（要嚴定學齡、劃學區、免學費）。

日人渡邊龍聖（1907）〈強迫教育管見〉建議，先設正則小學堂、夜課小學堂及冬季小學堂，前兩種設於城鎮，第三種宜設於不能設正則小學堂的偏鄉。正則小學堂照奏章規定科目教授，夜課小學堂附於其內，學科限於修身、國文、算術。冬季小學堂，於農閒的3~4月，學科限於修身、國文、算術。之後，芹香（1907）則批評其夜學與冬學作法欠妥，當全國統一，遂建議參考簡易科歸併課程為4科、減少鐘點為每日4小時、縮短年限為4年。

補青（1907a）於〈實行強迫教育之方略〉指出，強迫教育首要是清查戶口，經費與師資有直接關係。當時推動強迫教育分急進主義與溫和主義，他採預備說，建議先調查區域、生產、戶口及學務（補青，1907b），之後充實設備再推行（補青，1907c），具體方法有推廣族學、半日學堂、半夜學堂及工作學堂（補青，1907d）。〈論強迫教育執行之方法〉稱，要普及教育，非強迫不可，方法則是利用罰與賞（佚名，1907a）。〈論強迫教育當自私塾改良始〉則提出反對意見，認為不必依日本章程、仿其辦法，削足適履，牽強求合，與其令游散兒童就學，不如就已學兒童善加啟迪，而善法是強迫私塾改良（佚名，1907b）。

〈論強迫教育須有豫備〉謂，近聞學部將實行強迫教育，遂建議需先豫備學

費宜從廉、薪水宜劃一、經費宜撙節、科學宜簡單及教授宜酌用單級（佚名，1908）。苟珊（1908a）於〈論強迫教育的理由及責任並次第施行〉主張，強迫教育除學部外，各部臣、外各省督撫及教育會商會紳士均有責任，且提出18項應做事項（苟珊，1908b）。

為配合預備立憲，學部於宣統元年（1909）春奏陳按年籌備事宜，預定宣統7年（第八年）頒布《強迫教育章程》，宣統8年（第九年）試行《強迫教育章程》（學部，1908c，頁343）。《教育雜誌》載，學部各堂會商實行強迫入學辦法，規定由北京開始，每學區設一幼稚園，凡四歲以上兒童，均令入園。兒童至七、八歲時即撥入初小肄業。凡有兒童之家不入學者罪及家長（〈記事〉，1909a）。又載政府擬今年在北京實行強迫教育，但學部總核京師內外城的戶籍計14.8萬餘戶，每戶以一學生計，每百生一學堂，尚須建蒙小學堂千餘所，一時籌款甚難。又管學大臣張之洞與榮慶會商，現擬實現強迫教育，須先訂定荒學法律，勒作專條，已決定商請法律大臣速訂該項法律，頒發各省遵辦（〈記事〉，1909b）。《教育雜誌》載，監國攝政王載灃對於強迫教育異常注重，決定先從教育皇室近支子弟為提倡強迫教育入手，特面諭張之洞妥訂章程，先行籌款設立親貴胄蒙小學堂，貴胄子弟年在七、八歲以上均令入堂肄業（〈記事〉，1909c）。另八旗正值變通旗制預備立憲，為普及教育正擬章程，預定明年實施強迫教育（〈記事〉，1909d）。於是，政府決定實行強迫教育的次第，依序由貴胄、八旗、京師、再推行至各省，其辦理年限，仍按學部9年預備表內表所開列的期限為準（〈紀聞〉，1909）。學部通咨各省通飭各州縣，強迫教育尚未實行，亟宜預先籌定辦法，切實調查城鄉戶口，每百家設小學堂一區（〈記事〉，1909c）。

之後，學部札命各省提學使考查各省風俗習慣，嚴限實行強迫教育之期，詳細報部，惟各省人民程度不齊，必不能全國一致，將來若劃分先後，實非憲政之宜，故現擬等各省一律報齊後，再體查情形，酌定適中年限，以昭劃一（〈記事〉，1909e）。可知，學部要統一訂定全國實施期程甚不易。

宣統元年（1909），學部、民政部、法部會擬《強迫學童就學章程》並擬提懲罰新章，以處罰不遵法令的父兄，近日將入奏（〈學界新聞〉，1909b）。同年8月，張之洞病逝，宣統2年（1910）2月，唐景崇繼任學部尚書，奉到政務

院片交資政院即將開議應預備重要學務議案，提歸該院核議，他與侍郎、各堂會商，均以強迫教育為學務最重要問題，經張、榮兩人屢次籌議，尚無妥善辦法，應提出送資政院列為議案討論後施行（〈紀聞〉，1910）。3月，已提歸資政院開院議案。但遯庵卻指出地方鬧學日甚，此時實行強迫教育，恐風潮會加劇，而此事能否實行，端賴教育經費，地方與國家如何分攤，未解決前，辦事者需審慎，勿徒為大言以欺人（〈海內外學務〉，1910a, 1910b）。

因論旨將於宣統5年開設議院，原規劃立憲事宜提前，宣統2年（1910）10月，學部〈奏為覆陳普及教育最要次要辦法摺〉，其中改訂兩等小學堂課程、擬訂《試辦義務教育章程》、擴充初教補助機關等，均為最要之事（學部，1980d，頁605-606）。稍後學部〈奏改訂兩等小學堂課程摺〉承認，今戶口未清、財力未裕，強迫教育雖未能遽行，但速將初小設法推廣（學部，1980d，頁608）。宣統2年底，學部〈奏酌擬改訂籌備教育事宜摺〉，規劃宣統3年（1911）預定擬訂《試辦義務教育章程》及擴充初教補助機關（改良私塾、宣講所、半日學堂、簡易識字學塾），宣統4年推廣義務教育（學部，1980d，頁625-626）。

唐景崇以開國會年限業已縮短，學部應籌備教育普及工作，宜提前趕辦，擬仍照前議先由北京辦起。辦法等與左右侍郎及各堂會商妥當後，即行入奏，准於明春實行（〈記事〉，1910a）。因前張之洞提倡普及教育，省城鄉鎮雖已舉辦，而鐵路未通之域、鄉僻之間風氣未開，尚未實行，故議定命司員調查東西各國實施強迫教育辦法，以便仿行（〈學務〉，1911）。之後，學部通電各省，因籌備期限縮短，初教尤需提前趕辦，各該省初小均應由各提學司督飭各該地方官迅速推廣。對於簡易識字學塾，應為初小輔助，前聞各省間有停辦初小，專辦簡易識字學塾者，通電後，各省人員應速妥辦初小，不得避重就輕（〈記事〉，1910a）。

配合立憲推動教育普及，晉、粵、川、奉、蘇等五省於宣統2年（1910）9月，分別呈報該省普通教育籌備事宜，先後獲學部核准推動（學部，1980d，頁654-659）。同月，江蘇諮議局呈報議決推廣初教方法案，規定城鎮鄉自治公所應各負有設置初小的義務（〈章奏〉，1910b）。12月，獲兩江總督批准，其仿日本《小學校令》以初小年限為義務教育年限（〈記事〉，1910b）。

宣統3年（1911）5月，學部成立中央教育會，其應議事項中有推廣義務教育（〈教育〉，1911）。7月召開會議，學部交議4案，試辦義務教育案列其一（〈中國時事〉，1911）。江蘇則提出實行強迫教育等案（中央教育會準備議案，1911）。在第七次會議中，原擬《試辦義務教育章程》20條修正通過（中央教育會第七次大會紀，1911）。惟辛亥革命爆發，該案遂寢。

綜上所述可知，晚清初教雖仿日制但義務教育只是宣示性，當五大臣歸國後，欲配合立憲直接仿德規劃實施強迫教育，後稱義務教育，但有反對意見，且礙於各省財政，終清末及實施。

## 伍、結論

推動教育改革是現代多國的重要政策，其工程龐大且困難。本文以史為鑑，以清光緒29年（1904）癸卯學制的初教建立為例，從中央立場，以近代法、德國教概念的視角，分析其制度的規劃、推動與調整。這段過程中，地方執行時礙於人力、物力等困難而自行變通，中央被迫接受而調整。至清亡前9年間，朝廷又先後宣布廢除科舉及預備立憲等重大政策，使新制推動更複雜。茲分從法、德國教的四項特徵說明其間的變動與意義：

### 一、普及性

原兩章程只要求各地方廣設小學堂，因限於財力無法大量新設，故規劃續用原有府州縣書院、義塾、公所與祠廟，以利擴張。學部調查顯示，全國學校數及學生數雖逐年增加，但尚未普及且各省間差異大，同省內省城與城外州縣差異大；又初小數與學生數遠多於高小，且忽略辦小學堂。後為求教育普及，朝廷先同意地方設立半日學堂，且數量日增。光緒32年（1906）宣布預備立憲後，為求教育普及，學部訂定宣統8年前識字國民達總人口二十分之一的目標，遂再准設簡易識字學塾；之後，又設小學簡易科及縮短初小修業年限。關於修業年限，癸卯學制初教採9年（5-4制），雖較壬寅學制10年（4-3-3制）縮短，但實施後仍覺太長，宣統元年（1909）同意初小除完全科5年外，可設置3或4年的簡易科；宣統2年（1910）再將初小與高小修業年限均改為4年（4-4制），而簡易識

字學塾年限更縮短為1或2年。連帶課程也減少，原規劃初小完全科應修八科，修業年限縮短為4年後，修習科目數也減為五科；初小簡易科更減為三科，簡易識字學塾只授二科，程度再降低。由此可知，為求教育普及，朝廷並無通盤規劃而是摸石頭過河，遷就地方現實，推動策略是先求量的擴增（有），再求質的提高（好），但地方卻出現捨初小而辦簡易識字學塾的後遺症。

## 二、公共性

原朝廷規劃小學分官立、公立及私立三類，以補政府不足。學部調查條件較佳的京師發現前兩類雖居其半數，但大幅增加有賴私立。因全國官方供給有限，迫於現實無法全面查禁現有私塾，遂不得不容許其以私立形式續存；但私塾有礙小學堂發展，遂先由地方提倡私塾改良，學部至宣統2年（1910）才訂頒《改良私塾章程》統一規範，企圖以漸進方式促其改良，最後轉型為私立小學堂。於是，初教辦理標準，一再放寬降低，無法避免劣幣驅逐良幣現象。

## 三、義務性

原兩章程只宣示其觀念，但未施行。光緒32年（1906）朝廷宣布預備立憲後，學部於宣統元年（1909）規劃預定宣統7年頒布《強迫教育章程》，宣統8年擇數地試行。之後咨行各省《強迫教育章程》草案，列入強迫入學規定。宣統3年（1911）中央教育會成立後曾討論有關提案，因辛亥革命而告終，故義務教育一直未能實施。

## 四、免學費

法、德實施義務教育時，也免學費。《欽定蒙學堂章程》規定官立者收費最低標準，但自立者未限。《欽定小學堂章程》規定，官立尋常小學堂及高小5年內均暫不收束脩，但民立可收。《奏定初等小學堂章程》規定，官立初小免學費，公立、私立者則需繳；官立高小補貼學費。之後僅許入半日學堂及簡易識字學塾的貧童得免學費。因當時清廷不斷戰亂賠款，中央地方財政困窘無力免學費。又因各地收費標準不一，亂象叢生，學部直至宣統元年（1909）始訂定統一收費標準，但不利教育普及。

總之，清廷於光緒29年（1904）仿日學制引入西式初教，而日制又仿法、德之制，但主政者對當時法、德國教的概念與實務缺乏通盤認識，又限於主客觀條件與各省差異，故實施後中央被迫遷就地方現實調整。朝廷再宣布廢科舉及預備立憲，學部不得不配合修訂法規，勉強接受地方各種變通作法。官方雖未用國民教育一詞，且無法盡符合普及性、公共性、強迫性及免學費等內涵，但已具部分特徵；表面上，癸卯學制是完全推翻中國傳統教育制度的教育革命，但實施時，各省卻只能在原有人力、物力基礎上，採穿衣改衣策略，而非另起爐灶；且中央不斷被動變通及滾動式修正原規劃，降低教育標準，先求有再求好（量先質後）。民國初沿清制，國府成立後，始訂定義務教育法規，抗戰時才立法推動國教，實施迄今。故此段晚清朝廷推動西式初教且漸發展成今日國教的歷史經驗，值得今後中央欲採革命方式由上而下、先量後質策略推動教改者警惕，是否要改採漸進、由下而上及社會點滴工程，而非橫向移植外國教育制度。

DOI: 10.3966/102887082021096703003

## 參考文獻

- 中央教育會第七次大會紀（1911，8月4日）。申報，6版。  
[Record of the seventh meet of Central Education Council. (1911, August 4). *Shun Pao*, p. 6.]
- 中央教育會準備議案（1911，7月4日）。申報，4版。  
[The motions of Central Education Council. (1911, July 4). *Shun Pao*, p. 4.]
- 中國時事（1911）。時事新報月刊，2，38。  
[Chinese news. (1911). *New News Monthly*, 2, 38.]
- 井上久雄（1991）。增補學制論考。東京都：風間書房。  
[Inoue, H. (1991). *Supplement of inquiry and criticism on school system*. Tokyo, Japan: Kazamashobo.]
- 文部省（1922）。學制五十年史。東京都：作者。  
[Ministry of Education. (1922). *A fifty-year history of school system*. Tokyo, Japan: Author.]
- 文牘（1908）。直隸教育雜誌，5，23-25。  
[Documents. (1908). *Chili Education Magazine*, 5, 23-25.]

文牘（1909）。河南教育官報，46，376-379。

[Documents. (1909). *Henan Education Gazette*, 46, 376-379.]

文牘一（1908）。浙江教育官報，5，40。

[Documents I. (1908). *Chekiang Education Gazette*, 5, 40.]

方言（1906）。論教育之普及須實行強迫。東方雜誌，3（6），126-133。

[Dialect. (1906). On education universally must promote compulsively. *The Eastern Miscellany*, 3(6), 126-133.]

左松濤（2017）。近代中國的私塾與學堂之爭。北京市：三聯。

[Zuo, S.-T. (2017). *Conflicts between old private schools and new schools in modern China*. Beijing, China: Joint.]

田正平、陳勝（2009）。中國教育早期現代化問題研究：以清末民初鄉村教育衝突考察為中心。杭州市：浙江教育。

[Tian, Z.-P., & Chang, S. (2009). *A study of the problem of early modernization of Chinese education: An inquiry of conflict in rural education between late Ch'ing and early republican China*. Hangzhou, China: Zhejiang Education.]

田培林（2018）。教育與文化：田培林教授教育學論著精選。臺北市：五南。

[Tian, P.-L. (2018). *Education and culture: The selected education essays of Professor P.-L. Tian*. Taipei, Taiwan: Wu-Nan Book.]

各省教育彙誌（1907）。東方雜誌，4（9），211-212。

[Notes for province education. (1907). *The Eastern Miscellany*, 4(9), 211-212.]

各省教育彙誌（1908）。東方雜誌，5（6），135。

[Notes for province education. (1908). *The Eastern Miscellany*, 5(6), 135.]

各省新聞（1909）。河南白話科學報，69。

[Provinces news. (1909). *Henan Vernacular Chinese Science Journal*, 69.]

安岡昭南（1996）。日本近代史。北京市：中國社會科學。

[Yasuoka, A. (1996). *Modern history of Japan*. Beijing, China: China Social Sciences.]

江蘇教育總會（1909）。江蘇教育總會呈學部文。教育雜誌，1（5），15-17。

[Chiangsu Education Congress. (1909). A petition of Chiangsu education congress o ministry of education. *Education Magazine*, 1(5), 15-17.]

佚名（1906）。強迫私塾私議。東方雜誌，3（5），59-68。

[Anonymous (1906). On compulsory private schools. *The Eastern Miscellany*, 3(5), 59-68.]

佚名（1907a）。論強迫教育執行之方法。直隸教育雜誌，17，26。

[Anonymous (1907a). On the method for promoting compulsory education. *Chili Education Magazine*, 17, 26.]

佚名 (1907b)。論強迫教育當自私塾改良始。廣益眾報，147，1。

[Anonymous (1907b). On reforming private schools for compulsory education. *Guangyizong Bao*, 147, 1.]

佚名 (1908)。論強迫教育須有豫備。四川教育官報，11，1-5。

[Anonymous (1908). On preparing for compulsory education. *Szechwan Education Gazette*, 11, 1-5.]

宋恩榮、章咸 (1990)。中國華民國教育法規選編 (1912-1949)。南京市：江蘇教育。

[Song, E.-R., & Chang, X. (1990). *Selected collection of education codes and regulations of Republic of China (1912-1949)*. Nanjing, China: Jiangsu Education.]

李廷玉、臧守義、陳寶和、劉寶泉、陳清震 (1906)。北洋將弁學員籌議推行義務教育辦法十四條稟並批。直隸教育雜誌，5，8-10。

[Lee, T.-Y., Chang, S.-I., Chen, P.-H., Liu, P.-C., & Chen, C.-C. (1906). A petition for promoting compulsory education regulation by Peiyang generals and soldiers. *Chili Education Magazine*, 5, 8-10.]

李奉儒 (2007)。十二年國民基本教育的理念與內涵。載於蘇永明、方永泉 (編)，尋找國民教育的新方向：十二年國民基本教育研究 (頁1-24)。臺北市：學富。

[Lee, F.-J. (2007). The ideas and connotation of twelve-year basic education. In Y.-M. Su & Y.-C. Fang (Eds.), *Searching for new direction for national education* (pp. 1-24). Taipei, Taiwan: Pre-ED.]

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。上海市：上海教育。

[Li, G.-L., Qi, M.-X., & Qian, M.-Q. (Eds.). (1995). *Collected sources of modern history of Chinese education: General education*. Shanghai, China: Shanghai Education.]

沈亮榮 (1907)。論私塾改良會急宜由官紳提倡。江寧學務雜誌，9，4-9。

[Shan, L.-C. (1907). On the private schools reforming society should be initiated by officials and gentry immediately. *Chiangning Education Magazine*, 9, 4-9.]

沈頤 (1910)。論改良私塾。教育雜誌，2 (12)，119-124。

[Shan, Y. (1910). On reforming private schools. *Education Magazine*, 2(12), 119-124.]

私塾改良 (1905a)。教育雜誌，3，67-68。

[Private schools reforming. (1905a). *Education Magazine*, 3, 67-68.]

私塾改良（1905b）。*教育雜誌*，7，57-58。

[Private schools reforming. (1905b). *Education Magazine*, 7, 57-58.]

芎珊（1908a）。論強迫教育的理由及責任並次第施行。*競業旬報*，15，15-18。

[Shaoshan (1908a). On the reason, responsibility and implementing procedure for compulsory education. *Chingye Ten-day Journal*, 15, 15-18.]

芎珊（1908b）。強迫教育的理由及責任並次第施行（續）。*競業旬報*，16，9-12。

[Shaoshan (1908b). On the reason, responsibility and implementing procedure for compulsory education (continued). *Chingye Ten-day Journal*, 16, 9-12.]

周愚文（2001）。*中國教育史綱*。臺北市：正中。

[Chou, Y.-W. (2001). *History of Chinese education: Major themes*. Taipei, Taiwan: Chengchung.]

法令類乙（1911）。*浙江官報*，3（10），56。

[Regulations B. (1911). *Chekiang Gazette*, 3(10), 56.]

芹香（1907）。書渡邊龍聖強迫教育管見後。*直隸教育雜誌*，8，17-19。

[Ch'inhsaing (1907). Reviewing the suggestion of compulsory education by R. Watanabe. *Chili Education Magazine*, 8, 17-19.]

附錄（1910）。*教育雜誌*，1（1），21-22。

[Appendix. (1910). *Education Magazine*, 1(1), 21-22.]

奏議（1910）。*四川教育官報*，5，3-5。

[Reports (1910). *Szechwan Education Gazette*, 5, 3-5.]

紀聞（1907a）。*廣益眾報*，133，1。

[News (1907a). *Guangyizong Bao*, 133, 1]

紀聞（1907b）。*廣益眾報*，139，1。

[News (1907b). *Guangyizong Bao*, 139, 1]

紀聞（1907c）。*廣益眾報*，154，1。

[News (1907c). *Guangyizong Bao*, 154, 1]

紀聞（1908a）。*廣益眾報*，169，2。

[News (1908a). *Guangyizong Bao*, 169, 2]

紀聞（1908b）。*廣益眾報*，184，1。

[News (1908b). *Guangyizong Bao*, 184, 1]

紀聞（1909）。*廣益眾報*，211，1。

[News (1909). *Guangyizong Bao*, 211, 1]

紀聞（1910）。*廣益眾報*，238，3。

- [News (1910). *Guangyizong Bao*, 238, 3]  
徐宗林、周愚文（2019）。*教育史*。臺北市：五南。
- [Hsu, T.-L., & Chou, Y.-W. (2019). *History of education*. Taipei, Taiwan: Wu-Nan Book.]  
時聞（1906）。*競業旬報*，7，38。
- [News (1906). *Chingye Ten-day Journal*, 7, 38.]  
時聞（1907a）。*直隸教育雜誌*，11，96。
- [News (1907a). *Chili Education Magazine*, 11, 96.]  
時聞（1907b）。*直隸教育雜誌*，17，106。
- [News (1907b). *Chili Education Magazine*, 17, 106.]  
時聞（1907c）。*直隸教育雜誌*，9，101。
- [News (1907c). *Chili Education Magazine*, 9, 101.]  
時聞（1907d）。*直隸教育雜誌*，10，108。
- [News (1907d). *Chili Education Magazine*, 10, 108.]  
時聞（1907e）。*直隸教育雜誌*，16，113。
- [News (1907e). *Chili Education Magazine*, 16, 113.]  
時聞（1907f）。*直隸教育雜誌*，12，97。
- [News (1907f). *Chili Education Magazine*, 12, 97.]  
時聞（1907g）。*直隸教育雜誌*，14，108。
- [News (1907g). *Chili Education Magazine*, 14, 108.]  
時聞（1907h）。*直隸教育雜誌*，12，100。
- [News (1907h). *Chili Education Magazine*, 12, 100.]  
時聞（1907i）。*直隸教育雜誌*，18，113。
- [News (1907i). *Chili Education Magazine*, 18, 113.]  
時聞（1908a）。*直隸教育雜誌*，5，109。
- [News (1908a). *Chili Education Magazine*, 5, 109.]  
時聞（1908b）。*直隸教育雜誌*，20，115。
- [News (1908b). *Chili Education Magazine*, 20, 115.]  
時聞（1908c）。*直隸教育雜誌*，4，113。
- [News (1908c). *Chili Education Magazine*, 4, 113.]  
時聞（1909）。*直隸教育雜誌*，6，109-110。
- [News (1909). *Chili Education Magazine*, 6, 109-110.]  
海內外學務（1909）。*華商聯合會報*，10，1-2。

[Domestic and abroad education. (1909). *Chinese Merchants Union Journal*, 10, 1-2.]

海內外學務（1910a）。華商聯合會報，5，1。

[Domestic and abroad education. (1910a). *Chinese Merchants Union Journal*, 5, 1.]

海內外學務（1910b）。華商聯合會報，6，82。

[Domestic and abroad education. (1910b). *Chinese Merchants Union Journal*, 6, 82.]

記事（1909a）。教育雜誌，1（1），3。

[Events. (1909a). *Education Magazine*, 1(1), 3.]

記事（1909b）。教育雜誌，1（2），8-9。

[Events. (1909b). *Education Magazine*, 1(2), 8-9.]

記事（1909c）。教育雜誌，1（3），13。

[Events. (1909c). *Education Magazine*, 1(3), 13.]

記事（1909d）。教育雜誌，1（5），32。

[Events. (1909d). *Education Magazine*, 1(5), 32.]

記事（1909e）。教育雜誌，1（4），24。

[Events. (1909e). *Education Magazine*, 1(4), 24.]

記事（1909f）。教育雜誌，1（4），25。

[Events. (1909f). *Education Magazine*, 1(4), 25.]

記事（1909g）。教育雜誌，1（11），88。

[Events. (1909g). *Education Magazine*, 1(11), 88.]

記事（1909h）。教育雜誌，1（7），47。

[Events. (1909h). *Education Magazine*, 1(7), 47.]

記事（1909i）。教育雜誌，1（10），76。

[Events. (1909i). *Education Magazine*, 1(10), 76.]

記事（1910a）。教育雜誌，2（12），99。

[Events. (1910a). *Education Magazine*, 2(12), 99.]

記事（1910b）。教育雜誌，2（12），101。

[Events. (1910b). *Education Magazine*, 2(12), 101.]

記事（1910c）。教育雜誌，2（6），47。

[Events. (1910c). *Education Magazine*, 2(6), 47.]

記事（1910d）。教育雜誌，2（11），93。

[Events. (1910d). *Education Magazine*, 2(11), 93.]

專件（1909a，11月1日）。申報，2版。

- [Special events. (1909, November 1). *Shun Pao*, 2.]  
專件 (1909b)。四川官報，32，75-81。
- [Special events. (1909). *Szechwan Gazette*, 32, 75-81.]  
張良弼 (1907)。查視大名縣學務情形報告。直隸教育雜誌，16，52-54。
- [Chang, L.-P. (1907). A report of inspecting education of Taming county. *Chili Education Magazine*, 16, 52-54.]  
張國浚等 (1908)。保定勸學所總董張國浚等請改私塾暨懇批示祇遵稟。直隸教育雜誌，5，31-32。
- [Chang, K.-C. et al. (1908). A petition for reforming private schools by the board members of Paoting education office. *Chili Education Magazine*, 5, 31-32.]  
強迫教育 (1907)。四川學報，1，3。
- [Compulsory education. (1907). *Szechwan Journal*, 1, 3.]  
教育 (1905a)。東方雜誌，2 (4)，95。
- [Education. (1905a). *The Eastern Miscellany*, 2(4), 95.]  
教育 (1905b)。東方雜誌，2 (11)，283-287。
- [Education. (1905b). *The Eastern Miscellany*, 2(11), 283-287.]  
教育 (1911)。兩廣官報，3，95-101。
- [Education. (1911). *Kwangtung and Kwangsi Gazette*, 3, 95-101.]  
教育法令 (1910)。教育雜誌，2 (8)，53-57。
- [Education regulations. (1910). *Education Magazine*, 2(8), 53-57.]  
章奏 (1908)。河南教育官報，13，134-135。
- [Reports. (1908). *Henan Education Gazette*, 13, 134-135.]  
章奏 (1909)。河南教育官報，54，486-488。
- [Reports. (1909). *Henan Education Gazette*, 54, 486-488.]  
章奏 (1910a)。浙江教育官報，18，173-175。
- [Reports. (1910a). *Chekiang Education Gazette*, 18, 173-175.]  
章奏 (1910b)。河南教育官報，78，1-2。
- [Reports. (1910b). *Henan Education Gazette*, 78, 1-2.]  
莊俞 (1909)。論小學教育。教育雜誌，1 (2)，19-26。
- [Chuang, Y. (1909). On elementary education. *Education Magazine*, 1(2), 19-26.]  
莊俞 (1910)。論簡易識字私塾。教育雜誌，2 (3)，23-29。
- [Chuang, Y. (1910). On short private schools for literacy. *Education Magazine*, 2(3), 23-29.]

- 陳恩榮（1907）。查視寧津縣學務情形報告。直隸教育雜誌，17，58-59。  
[Chen, E.-R. (1907). A report of inspecting education of Ningchin county. *Chili Education Magazine*, 17, 58-59.]
- 陸費達（1909a）。縮短在學年限。教育雜誌，1（1），2-4。  
[Lu, F.-K. (1909a). Shorting school years. *Education Magazine*, 1(1), 2-4.]
- 陸費達（1909b）。小學堂章程改正私議。教育雜誌，1（8），97-103。  
[Lu, F.-K. (1909b). On revising the elementary schools code. *Education Magazine*, 1(8), 97-103.]
- 陸爾奎（1909）。論簡易識字宜先定為義務教育。教育雜誌，1（5），63-67。  
[Lu, E.-K. (1909). On easy literacy should become as compulsory education. *Education Magazine*, 1(5), 63-67.]
- 渡邊龍聖（1907）。強迫教育管見。直隸教育雜誌，2，11-14。  
[Watanabe, R. (1907). On compulsory education. *Chili Education Magazine*, 2, 11-14.]
- 湯志鈞、陳祖恩（編）（1993）。中國近代教育史料匯編：戊戌時期教育。上海市：上海教育。  
[Tang, Z.-J., & Chen, Z.-E. (Eds.). (1991). *Collected sources of modern history of Chinese education: Wuxu period education*. Shanghai, Cina: Shanghai Education.]
- 新聞集錦（1907）。畫圖新報，27（12），143。  
[News collection. (1907). *Illustrated News*, 27(12), 143.]
- 補青（1907a）。實行強迫教育之方略。直隸教育雜誌，2，5-10。  
[Buching. (1907a). On strategy for implementing compulsory education. *Chili Education Magazine*, 2, 5-10.]
- 補青（1907b）。實行強迫教育之方略（續前期）。直隸教育雜誌，3，7-12。  
[Buching (1907b). On strategy for implementing compulsory education (continued). *Chili Education Magazine*, 3, 7-12.]
- 補青（1907c）。實行強迫教育之方略（再續）。直隸教育雜誌，4，3-10。  
[Buching (1907c). On strategy for implementing compulsory education (continued). *Chili Education Magazine*, 4, 3-10.]
- 補青（1907d）。實行強迫教育之方略。直隸教育雜誌，5，13-18。  
[Buching (1907d). On strategy for implementing compulsory education. *Chili Education Magazine*, 5, 13-18.]
- 熊賢君（2006）。中國近代義務教育研究。武漢市：華中師範大學。

- [Xiong, X.-J. (2006). *A study in compulsory education in modern China*. Wuhan, China: Central China Normal University.]
- 端方 (1972)。端忠敏公 (方) 奏議。臺北縣：文海。
- [Tuan, F. (1972). *The reports of Fun Tuan*. Taipei County, Taiwan: Wenhai.]
- 臧佩紅 (2010)。日本近現代教育史。北京市：世界知識。
- [Zang, P.-H. (2010) *Modern and contemporary history of education in Japan*. Beijing, China: World Affairs.]
- 樊炳清 (1901)。小學校令。教育世界，2，6-14。
- [Fan, P.-C. (1901). Elementary schools code. *Education World*, 2, 6-14.]
- 學界 (1905)。之眾報，12，13。
- [Academia. (1905). *Chefoo Weekly*, 12, 13.]
- 學界 (1906)。祖國文明報，1，18。
- [Academia. (1906). *Motherland Civilization*, 1, 18.]
- 學界新聞 (1907a)。大同報，8 (14)，36。
- [Academia news. (1907a). *Tatung Weekly*, 8(14), 36.]
- 學界新聞 (1907b)。大同報，7 (4)，33。
- [Academia news. (1907b). *Tatung Weekly*, 7(4), 33.]
- 學界新聞 (1907c)。大同報，7 (8)，24。
- [Academia news. (1907c). *Tatung Weekly*, 7(8), 24.]
- 學界新聞 (1909)。大同報，12 (14)，35。
- [Academia news. (1909). *Tatung Weekly*, 12(14), 35.]
- 學務 (1911)。陝西教育官報，4 (11)，1。
- [Education events. (1911). *Shansi Education Gazette*, 4(11), 1.]
- 學務摘要 (1906a)。寰球中國學生報，1 (1)，57。
- [Education abstract. (1906a). *Oversea Chinese Students Bimonthly*, 1(1), 57.]
- 學務摘要 (1906b)。寰球中國學生報，1 (2)，57。
- [Education abstract. (1906b). *Oversea Chinese Students Bimonthly*, 1(2), 57.]
- 學務摘要 (1907)。寰球中國學生報，1 (5-6)，73。
- [Education abstract. (1907). *Oversea Chinese Students Bimonthly*, 1(5-6), 73.]
- 學部 (1980a)。學部官報I。臺北市：故宮。
- [Ministry of Education. (1980a). *Ministry of education gazette I*. Taipei, Taiwan: Palace Museum.]

學部（1980b）。學部官報II。臺北市：故宮。

[Ministry of Education. (1980b). *Ministry of education gazette II*. Taipei, Taiwan: Palace Museum.]

學部（1980c）。學部官報III。臺北市：故宮。

[Ministry of Education. (1980c). *Ministry of education gazette III*. Taipei, Taiwan: Palace Museum.]

學部（1980d）。學部官報IV。臺北市：故宮。

[Ministry of Education. (1980d). *Ministry of education gazette IV*. Taipei, Taiwan: Palace Museum.]

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

[Ministry of Education General Affairs Department (Ed.). (1986). *The selected reports and orders of ministry of education*. Taipei County, Taiwan: Wenhai. (Original work published 1909)]

選報（1911）。北洋官報，2794，11。

[Selected news. (1911). *Peiyang Gazette*, 2794, 11.]

戴鴻慈（1906/2014）。出使九國日記。桂林市：廣西師範大學。

[Tai, H.-T. (1906/2014). *The envoy diary of nine countries*. Guilin, China: Guangxi Normal University.]

璩鑫圭、唐良炎（編）（1991）。中國近代教育史料匯編：學制演變。上海市：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, China: Shanghai Education.]

Cubberley, E. P. (1967)。西洋教育史（楊亮功，譯）。臺北市：協志工業。（原著出版於1934）

[Cubberley, E. P. (1967). *History of western education* (L.-K. Yang, Trans.). Taipei, Taiwan: Hsieh-chih Industry. (Original work published 1934)]

Green, A. (1990). *Education and state formation: The rise of education systems in England, France and the USA*. London, UK: Macmillan Press.

