

教育研究集刊

第四十八輯第三期 2002年9月 頁119-150

清代學政研究

黃春木

摘要

傳統中國於地方設置管理學務專官的制度，創始於宋代，歷經演變至今。清代學政為京外高官之一，掌一省學校、士習、文風之政令；直至清末推行新政，辦理新式學堂教育取代科舉，成為國家文教大政，學政制度終遭裁撤。

學政制度之所以值得探究，主要原因有四：

1. 學政歸禮部節制，率皆進士出身，且由翰林官簡放者日多，此與宋代以來隸屬監察系統的定位不同。
2. 學政在省與督撫平行，地位尊崇，迥異於前代。
3. 學政職掌是以考覈生員，與維持其紳權為主。
4. 學政一任三年，必須通省巡歷，辦理歲科考，遴選優秀生員參加鄉試，或至國子監肄業。

為了細膩地說明，本文以張之洞為例，更為具體地探究了學政的角色。

由學政的任用資格、地位、職掌等，可以清楚地了解清代對於教育的重視程度；同時，亦可由此沿革，探究傳統皇權體制理解和管理教育事務的原意與格局。

關鍵字：學政、教育行政、張之洞

本文作者為國立台灣師範大學教育研究所博士候選人

通訊之電子郵件為：tmhwang@ck.tp.edu.tw

投稿日期：2002年1月29日；採用日期：2002年5月6日

Bulletin of Educational Research

June, 2002, Vol.48 No.3 pp.119-150

The Study of the Provincial Director of Education in the Qing

Tsun-Mu Hwang

Abstract

The institution, which assigned the special officer for managing local education and examination, dates from Sung Dynasty (960-1279) China. The officer always acted as administrator, educationalist, and controlling inspector. In Qing Dynasty (1644-1911), the role of the director of education sent to the province by order of the emperor was similar, however, were But there was some difference as follows:

1. Every director held the jinshi academic degree (進士) and most of them were scholars with a high literary degree in the National Academy (翰林院).
2. The director was equal with the governor-general (總督) and governor (巡撫) within the province.
3. His main tasks were to keep school discipline, to supervise the lower degree holders of gentry, especially the shengyuan status (生

Tsun-Mu Hwang is the Ph.D candidate at the Graduate Institute of Education, NTNU.

E-mail address: tmhwang@ck.tp.edu.tw

Manuscript received: Jun. 29, 2002; Accepted: May 6, 2002

員)，and to uphold the gentry's rights.

4. During the three-year tenure, he was instructed to make the circuit of the province twice in order to hold sueykao or kekao examinations (歲考、科考), and to select candidates to compete for the juren degree (舉人).

For illustrating the director's role and task clearly, this article specially makes a case study of Chang Chih-tung, the great statesman and educator.

When the number of western schools increased and traditional examinations were cancelled, the director was replaced by commissioner of education during Late Qing's reform. In spite of this, it is meaningful to inquire the original intention and styles of the educational administration during Imperial China on the study of the director of education.

Keywords: the provincial director of education, educational administration, Chang Chih-tung

壹、前言

科舉與學校的關係，一直是歷代有志於教育者非常關心的課題；迄今，仍持續是中外學者研究中國制度史、文化史、社會史、教育史的熱門議題。

爲了辦理科舉，及管理數量逐漸增多的地方官學，自宋代起開始在地方最高行政區設置專責學務的官員，相關制度沿襲至清代，即爲學政制度。探討學政制度，有助於理解清代辦理地方學務的實況；同時亦可由此探究，在皇權體制下的傳統中國，其理解和管理教育事務的原意與格局。

貳、沿革

傳統中國地方官學，興盛於宋代，州縣官學達八百餘所，大體已遍佈各地，學生總數則至少應已接近二十萬人（周愚文，1996）。宋代原以地方行政長官管理學務，但數量漸增的地方官學，已成沉重負擔，故哲宗元符二年（1099），配合在地方推行三舍法，詔下諸路各選「監司」一員提舉學校（宋會要輯稿·崇儒二之七）；徽宗崇寧二年（1103）進而新設「提舉學事司」，掌一路之內州縣學校事務，「歲巡所部，以察師儒之優劣，生員之勤惰，而專舉刺之事。」（歷代職官表，卷51）這應是地方最高行政區專設學務機構與官員之始。

元一如宋，於中央派駐各地的「行中書省」下設「儒學提舉司」，秩從五品，統轄諸路、府、州、縣學校祭祀、教養、錢糧之事，及考校呈進著述文字（元史·卷91）。明代沿襲元制，詔令地方普遍設學，初仍設「儒學提舉司」總管其事；但各省布政司、按察司、州縣官及各道巡按御史，都具有管理學務的職責（明史·卷69）。到了英宗正統元年（1438），於兩京及十三布政使司特置提督學校官，專一提調學務；南北直隸俱用御史，各布政使司則用按察司副使、僉事（明史·卷69；明會要·卷40·職官12）。

大體而言，清代以前管理地方學校事務的官員，自宋徽宗崇寧二年起，

因應地方學校發展，已專設官員負責；此類職官往後各朝均沿續設置，在體制上概隸屬監察系統，而與「道」制關係密切。因此，想要理解宋代以降督導地方學務專官的屬性，必須由掌握「道」制沿革這個更大格局入手，從而探索其彼此的關聯。¹

唐太宗首創「道」制，武后以後，其官員定位為中央派出、職司監察的使臣；玄宗時成為常置，按察諸州，如西漢刺史之職；肅宗以後，道由節度使兼領，道於是成為行政區，節度使亦因而成為地方最高行政長官。這種發展，亦一如東漢刺史（州牧）的質變。宋代以「路」代道，名稱不同，但監察功能相似；其長官包括轉運司、安撫司、常平司等，皆專管某項政令事務，但又兼具監刺所部州縣政務及官吏之權，故又統稱為「監司」（林瑞翰，1996）。前言哲宗時專派一員提舉學務，即是由諸路監司撥調，至徽宗方才進一步設置提舉學事司，專掌一路之內州縣學務。

元為蒙古族所建立的政權，對地方監察特別周密，故創立行御史臺與提刑按察司，共同組成廣大綿密的監察網（葛紹歐，1982）；後者將全國劃分為二十二道設置，其官員按時分巡，即負有「勉勵學校，宣明教化」之責。至於儒學提舉司，世祖至元二十四年（1287）時，原是隨各道提刑按察司置司之地設立（廟學典禮·卷2），成宗貞元元年（1295）以後，改為設置於行省所署之地，統轄路、府、州、縣學務，成為定制（元史·卷18）。

明代地方監察制度仍為雙軌制，由中央派往地方的十三道監察御史，與常駐各省的按察使共同負責。布政司下設參政、參議等次官分守各道，稱為守道，按察司下設立副使、僉事等次官分巡各道，稱為巡道；此處所謂的道，一指介於省之下、府州縣之上的行政區域，二指藩、臬兩司次官

註1：根據現有對於「道」的研究可知，道的設置與道員職權極富彈性，具有：調節地方行政、專業導向、兼具司法和監察角色等性質。書目所錄古鴻廷（1999）、李國祁（1972）、繆全吉（1989）可供參考。監察制度的探討，可參考書目所錄葛紹歐（1993）專文。

守巡的事務機關，三指接受任務的次官，其中負責提學者，即屬按察司次官，提學道為分巡道之一（繆全吉，1989）。明代道的建制，在性質上是因事設置、因事差遣，彈性極大；與提學道一般，因應時勢需要而指派、職司專門事務的道，還包括兵備道、驛傳道、水利道、督糧道、鹽法道等。

清代大體仍沿明舊制，而在督導地方學務上，清初即已於各省設提學道，仍帶按察司僉事銜，順天、江南、江北則稱學院，概由京官進士出身者充任。康熙四十年（1701），職官名稱改以充任者原官職區分，由京堂、翰、詹、科、道充任者，稱提督學院，由各部屬官充任者，稱學道（清史稿校註·卷123·職官3）。

學政制度與監察系統關係密切，晚清李桓編纂《國朝耆獻類徵初編》，卷首「述意」因而直接於「監司」條下交代：

國初設布政司左右參政及參議，曰守道，按察司副使、僉事兼督學政，曰巡道，以三、四、五品為差。康熙中，學政始議簡放，由翰詹科道出者為學院，由部曹仍為學道。至雍正四年，皆改為學院。凡學院列京職各類。

這段文字簡要地把清代學政的來歷、性質交代得很清楚，清初學政由按察司次官差遣，康熙以後則概由京官簡放，出任者包括翰詹、科道、部曹等。

上文之所以不厭其詳交代道的發展，主要用意有二：一是道、路、省原本都是中央派出機構，職司監察，但均在各該朝代質變，凌駕為地方最高行政區，這是各朝代皇權不斷企圖加強掌控地方所導致的結果。由中央調派監察官至地方巡行督察，向來是中國皇朝體制的傳統，漢代刺史制度的發展與異化，早已告訴我們其中的奧秘與曲折；二是自宋代專設提學職官起，即與職司監察的官制息息相關，因此欲了解學政制度及其職權，唯有透過上述道制的發展來看，才能掌握學政的本質。

雍正四年（1726），學政制度終告確立，職稱統一為「提督學院」，

官名則為「欽命提督某省學政」，不再領有道銜（清史稿校註·卷123·職官3）。值得說明的是，除雍正四年這道上諭外，《清會典》（以下簡稱《會典》）、《欽定大清會典事例》（以下簡稱《事例》），或《清史稿》、《學政全書》（以下簡稱《學政》），其用詞均為「提督學政」，而一般亦以「學政」為通稱。

清代於各省各設學政一員，但奉天及台灣例外，奉天由府丞兼任，統考吉林和黑龍江學務，台灣則以台灣道兼任（事例·卷24）。此外，除順天府、江蘇、安徽、陝西，各省學政均駐省城（會典·卷32）。

參、學政制度的建立

一、任 用

要探討學政的任用，應從《學政全書》中兩筆重要的資料開始：

順治八年題准：「學臣歲科兩試俱週，禮部考覈稱職，御史咨都察院回道管事，道員咨吏部照常陞轉。其公明尤著者，特請優陞京堂，徇私溺職者參處。」

康熙五十三年議准：「凡學臣更替，定於鄉試年之秋，列名恭候欽點。以武闈後十月底到任為限。……禮部將更換之處，開送吏部開列具題，差定之後，新學臣速行赴任，舊學臣報滿交代，即行起程。」（卷8）

這兩筆資料指明：

1. 順治年間學臣遴派，以御史、道員等風憲官為主，不過學臣為差職，因此任滿後回歸原屬衙門。
2. 學政的更替配合子、卯、午、酉鄉試，以三年為期。
3. 順治年間學臣即隸屬禮部，並由其考核；學臣人選由主管的禮部開送，經辦人事的吏部開列，最後皇帝欽點，即行差遣上任。

至於學臣選用翰林官，源於順治十年，詔令順天、江南、江北學院改用翰林官（清史稿校註·卷123·職官3）。學政制度的發展，順治至康熙朝是關鍵時期，此時期既確立由中央簡放京官的模式，也確立主管機關為禮部，同時人選已由初期的風憲官逐步改用翰林官。

學政簡放的制度，在雍正朝曾有一轉折，即由遴派變為考選：

雍正三年諭：「從前學政主考，皆就其為人謹慎者派往，並未考試文藝，其中竟有不能衡文者，或中式後荒疏年久故耳。著將應考之翰林並進士出身之各部院官員查奏，俟朕試以文藝，再行差委。」（事例·卷367）

不過這種考選學政的辦法，並未如考選鄉試試差一般形成制度²，以後各朝仍用遴派方式簡放。另一方面，這道上諭也透露出，列考學政的人選已限定為翰林或進士出身各部院官員。次年上諭則進一步確定，凡以部屬等官出任者，加翰林院編修檢討銜（清史稿校註·卷123·職官3）。

基本上，自雍正四年改制後，學政多以各部侍郎、翰林官派任，但據魏秀梅（1976）統計，有清一代各省歷任學政所帶官銜，達四十種之多，品級自正二品至從七品皆有，可見有資格獲簡放者相當多。大致上，派往大省者官階高，例如直隸、江蘇、浙江三省以侍郎放學政者最多；派往小省者官階低，例如廣西、雲南、貴州三省以翰林院編修充任最多。³由於雍正到光緒各朝資料較齊全，便於統計，以下將此七朝學政原帶職銜開列（如表一），以供參考：

註 2：參見魏秀梅（1995），清代之鄉試考官。中研院近代史研究所集刊，24上，169-222。

註 3：直隸、江南（江蘇、安徽、江西）、福建、浙江和湖廣（湖南、湖北）為大省，山東、山西、河南、陝西、甘肅、四川、廣東為中省，廣西、雲南、貴州為小省。參見《大清會典事例·卷337》

表一 雍正至光緒各朝學政原職銜

職銜	人數	各朝	雍正	乾隆	嘉慶	道光	咸豐	同治	光緒	合計
各部院侍郎			2	43	34	35	13	9	28	164(12.9%)
各部院部曹			7	56	16	1	4	0	0	84 (6.6%)
內閣學士			3	36	13	11	1	6	10	80 (6.3%)
監察、刑獄各官	都察院左副都御史		0	13	5	2	2	1	1	163(12.8%)
	各道監察御史、六科給事中		8	53	14	18	1	1	8	
	通政使司各官		1	5	6	2	1	0	2	
	大理寺各官		1	5	4	2	2	0	5	
翰林官			44	146	61	109	43	54	117	574(45.0%)
詹事府各官			13	28	25	25	8	4	12	115(9.0%)
國子監各官			3	5	3	2	3	4	6	26(2.0%)
其他			1	17	19	14	4	7	7	69(5.4%)
合計			83	407	200	221	82	86	196	1275

資料來源：雍正、乾隆朝，參考《清秘述聞三種》上冊，卷9-12統計而成；嘉慶至光緒朝，參考魏秀梅，1976：101-105。

說明：1. 順治、康熙朝，因制度草創，且各省情形不一，難以統計。

2. () 內為百分比。「其他」包括太常寺、太僕寺、光祿寺、鴻臚寺寺卿、少卿等。

表一顯示，以部曹（各部院郎中、員外郎、主事）充任者，自嘉慶朝

後銳減，同治、光緒兩朝均無。部曹地位日輕固是原因，而晚清益重學務應是主因（魏秀梅，1976）。至於侍郎與翰林官，在各朝一直維持相當高的比例，尤其翰林官逐趨增長，同、光兩朝已達60%上下，而七朝中以編修充任者共324人，占翰林官之56.4%。翰林官號稱清華之選而備受青睞，足以顯示學政的崇高地位。此外，職司監察、刑獄官員，自嘉慶朝後已銳減至10%以下，但卻始終遠高於國子監官員比例，這也是值得注意的現象。風憲官充任學政者僅次於翰林、侍郎，似可作為學政一職有其監察淵源之旁證。

清代實際簡放學政者，限進士出身人員，基本上須是清望之官，或至少為職司風憲之官。由於學政屬「差官」性質，出任學政者仍各帶原銜品級，因此有必要依據表一，將主要充任學政職官的原銜品級整理以供對照。

表二 主要充任學政職官原銜品級

職 官	官 品	職 官	官 品
各部院 侍郎	正二品	都察院左副都御史	正三品
郎中	正五品	六科掌印給事中	正五品
員外郎	從五品	十五道掌印監察御史	從五品
主事	正六品	通政使司 通政使	正三品
內閣學士	從二品	副使	正四品
翰林院 侍讀學士	正四品	參議	正五品
侍講學士	正四品	大理寺 寺卿	正三品
侍讀	從五品	少卿	正四品
侍講	從五品	詹事府 詹事	正三品
修撰	從六品	少詹事	正四品

編修	正七品	左春坊左庶子	正五品
檢討	從七品	右春坊右庶子	正五品
太常寺 寺卿	正三品	司經局洗馬	從五品
少卿	正四品	左中允	正六品
光祿寺 寺卿	從三品	右中允	正六品
少卿	正五品	左贊善	從六品
鴻臚寺 寺卿	正四品	右贊善	從六品
少卿	從五品	國子監 祭酒	從四品
太僕寺 寺卿、少卿	(不明)	司業	正六品

資料來源：清史稿校註·卷121·志96·職官1，卷122·志97·職官2。

依據表一和表二可知，正二品的侍郎與正七品的編修是最常被簡派為學政的職官，前者占總數的12.9%，後者則占了25.4%。

若依籍貫來看，依據《清秘述聞》所載名冊核計，雍正、乾隆朝漢人出任學政者共457人；根據魏秀梅（1976）統計，嘉慶至光緒五朝漢人出任學政者共563人。兩相合計，約占總人數的94%，遠比滿人多。漢人仕途大都經由科舉，故中進士者多，出任學政機會隨之亦多；滿人仕途則可由筆帖式陞轉，不必經由科舉，故進士出身者自然少。

至於從年齡來看，派任學政者多在36歲至60歲之間，而以41至50歲比例最大（魏秀梅，1976）。推敲這個年齡分佈現象，基本上有兩個重點：(一)因為學政必須具備進士資格，而清代進士及第，據統計年齡平均約為三十五歲上下（張仲禮，1955/1998: 121）；(二)學政必須學行俱優，這通常得經由相當年歲的修持方能達致，而且到任後須巡按各地，在以前交通不便的時代體力負擔甚重，故年富力強者自然成為較佳人選。

透過以上探討可知：清代學政歸禮部主管，性質上則屬皇帝欽命差官，以三年為一任；簡放學政者，近九成五為漢籍，年齡以四、五十歲年富力強，出身進士，學行俱優的京官為主。通常派往大省者官階較高，例如侍郎；而歷練翰林院編修的進士，則是最常獲選簡放為學政的職官。由於學政俱出身進士，尤其更以最屬清華之選的翰林官為主，直接奉皇帝欽點簡放各省，故學政的任用，不論就朝廷或中選的個人而言，意義均極為重大，而態度上亦相當慎重。

二、職 掌

清代學政的實際職權，有兩筆記錄均極相近：

掌學校政令，歲、科兩試。巡歷所至，察師儒優劣，生員勤惰，升其賢者能者，斥其不帥教者。凡有興革，會督、撫行之。
(清史稿校註·卷123·職官3)

掌直省學校生徒考課黜陟之事，以歲、科二試，巡歷所屬府州，進諸生而論文藝，程品行，升其賢者能者，斥其不率教者。凡興革事宜，皆會督撫以行之，三年而代。(清朝通典·卷35·職官13)

根據這兩筆記錄，及參考相關史料所載，可以歸納五個關於學政職掌的重點：

(一)通省巡歷

學政職權兼攝學校、科舉，而其職權之行使，不是駐守一地，而是通省巡歷。這種「督學」工作的性質，實仍留有「巡道」的特性。再者，學政雖對地方事務無稽查、管轄之權，卻擁有專摺奏事，報告各地時務、生計、風俗、民心，建議興革事項的職責，而為皇帝之耳目(學政·卷21；劉德美，1989)。

(二)考覈士子

「爲國掄才」是學政的職責，其所考覈者，主要爲童生和生員。童生應童試，最關鍵的「院試」，是學政所主持與閱卷（事例·卷386）。而童生取得生員資格入學，在學期間最重要的考驗是歲、科兩試，其主試與閱卷正是學政最重要的任務，前者關係著生員等級（廩、增、附生）的昇降，後者通過方能取得參與鄉試的資格。學政一任三年，即在配合鄉試週期，基本職責就是必須依限，各分別於一年內完成省內各地之歲考和科考，並據以遴選優秀學生報考鄉試。

學政考評另一要務，則是遴選入國子監人選。在入監各管道中，學政能影響者主要是優監生、歲貢生、拔貢生及優貢生四類（事例·卷384、385）。

(三)維護紳權

生員學業與素行的考覈，是學政職掌的重點，而生員「仕紳」身分所具有的地位與權力之維持，亦是學政的責任；只有學政有權革除生員的「仕紳」身分，在此之前，地方官不能擅自處分。這部分的規定，在康熙九年已有詔令：「嗣後生員如果犯事情重，地方官先報學政，俟黜革後治以應得之罪。若詞訟小事，發學責懲，不得視同齊民，一律扑責。」（事例·卷392）《學政全書》則記載：「生員犯小事者，府州縣行教官責懲。犯大事者，申學黜革，然後定罪。如地方官擅責生員，該學政糾參。」（卷24）⁴

註 4：生員的紳權與學政是息息相關的，除了地方官不准擅自處罰生員外，《學政全書》卷32還載有一道順治十三年上的諭可以爲證：「諭各省提學，將各學廩增附名數，細查在學若干，黜退若干，照數冊報，出示各該府州縣衛張挂，俾通知的確姓名，然後優免了糧。」有關紳權的討論，書目中張仲禮（1998）一書值得參考。

(四)考核教官

學政按臨各府州時，依規定需令諸生講學，並以其文章優劣考核教職（涵蓋府學教授、州學教正、縣學教諭，及各學訓導）（事例·卷382）。由於儒學教官素質並不整齊，故考核教官是學政的重要工作。康雍乾三朝多次諭令學政必須會同督撫秉公考覈，不得多方寬假，督撫每三年澄汰教職，學政務於歲試後留心甄別。教官六年俸滿，盡心訓導在學士子無犯過者，督撫、學政保題擢任知縣（學政·卷23）。

(五)會同督撫主持考覈

學政雖專管一省學校與科舉事務，但並非全權獨攬，須會同總督、巡撫方能決行。例如，武童考試雖由學政主持，但外場則由督撫會考；優貢、拔貢考試，學政必須會同督撫，稱為三院會考；五貢生就職、教官六年俸滿，亦須共同查驗（事例·卷384、385；學政·卷39、40；清史稿校註·卷113·選舉1）。

除了官學師生的考覈、保舉外，一省之內的文教設施與活動，亦在學政監督之列：

(一)觀風發榜

根據清末進士商衍鑒《清代科舉考試述錄》所載，學政到任按臨時，通常有一項重要工作：「學政按臨，於未開考前，出經解、策、論、古詩、近體詩、古賦、律賦、時文、帖試詩各項題目，無論童生生員，擇做一門或數門均可，並無限制，不必入場，試卷自備，亦有由學政就近詢書院考試者，謂之觀風，乃觀察各地文化風俗之意。評定後，隨時隨地發榜。」觀風一事，通常是地方官到任時所為，學政上任或按臨各地時亦不例外；除了考校諸生，了解當地文教風俗外，同時還發佈觀風告示，戒諭士子與教官，並告以按試綱要（劉德美，1989）。

(二)蒐羅情報

學政於第一年正式按臨各地辦理「歲試」時，當地教官除須造具解送格眼冊（填生員年貌、籍貫、三代、入學增補廩年月等）、便覽冊等考試相關資料外，「尙有提調憲綱冊，首列提調正官，次佐貳首領官履歷，次教官履歷，次鄉賢名宦現祀者，及先聖先賢祠墓，次舉報過孝義貞節及鄉士大夫爵里名號，次有無山林隱逸懷才報德之士，及鄉飲賓介事實姓名，及某人保舉，次射圃、社學、鄉約址所，教讀約正副姓名，次學田地畝廩房租稅數目，次山川圖志，名賢著述書籍碑刻、古蹟，各爲一款。」（會典·卷32）此外，學政於轄區巡歷，亦須主動採訪遺書，隨時蒐集進呈（學政·卷3）；對於方誌，則應悉心查核，遇有錯誤，即飭令地方官刪改（卷4）；消極方面，則爲搜查禁書（卷7）。

(三)表彰教化

學政每遇春、秋二季仲月之上丁日，需會同督撫，率道、府、州、縣等官齊集省會文廟致祭；如逢考試各府，即於該地文廟內行禮（卷1）。至於表彰地方賢哲，亦屬學政職責；遠自前代名賢通儒，近至當時孝友節義，都可藉由學政的提請而獲旌揚。學政的建議，通常有提名入祀文廟，入祀忠孝、節義、鄉賢、名宦等祠，或者請入國史列傳等，其提請大多可獲准，足見清廷頗爲尊重學政的建議，並藉機倡導教化（劉德美，1989）。

(四)督考書院

清代各地設置許多書院，亦是士子進學修業的重要場所，因此除了儒學教官外，學政須於任滿前諮訪考覈各地書院山長，教術可觀、著有成效者，可奏請獎勵；至於省城官辦大書院山長，規定由督撫會同學政聘請（事例·卷395）。

綜合而論，學政主要職掌範圍，是負責鄉試以前、國子監以下的文教事務。舉凡地方官學和書院的視導，院試、歲試及科試的主試與閱卷，府

州縣官學師生的考核升黜，乃至一省文教設施與活動，包括崇揚儒教、衡文校士、化民成俗之事等，都是學政職責所在的例行要務。不過，若要從學政繁雜的工作中找出一個焦點的話，那麼環繞著「生員」而來的督考及紳權的維護，應是學政最核心的職責。

三、地 位

學政位屬清要，獲選派任者常備覺榮寵，此由各學政接任、到任的謝恩摺，進呈歲科二考、錄遺等事項的奏摺中，可以概見（劉德美，1989）。

學政到省後，有自己專用的官署，通常設於省城之內。各省提督學院官署或由書院，或由前明巡按察院、提學道署等改建，至於規模格局則各省不太一致。例如湖北省，《荊州府志》中關於學政官署記載並不清晰，只概述在府治西南，輿圖中甚至沒有標示；而廣東省則可見甚為氣派，「大堂五間，拱棚五間，儀門五間，大門五間，屏牆一座，構東廳五間，穿堂三間，書室十間，東文場十間，西文場十間，又於各文場後修內文場各十間。整砌大堂以外，照牆以內，地面甬道階級建寅賓館三間，土地祠三間，府縣官廳六間，儒學官廳六間。……道光二十三年，紳士潘仕成捐資增建新東考棚坐號。……同治七年，紳士以修貢院餘項購署外民居，拓新西考棚坐號。」（廣州府志·卷65）

官署之外，組織編制亦常是顯現地位的具體指標。不過，學政雖居要職，但並無編制內的屬吏，只依慣例有書吏、幕友及附屬職員等；其實，清代的總督與巡撫情形亦然（蕭一山，1962）。充任學政者，除本俸外，可得養廉銀（學政·卷8），這筆錢主要便是用來支付聘任幕友的薪資、攜眷赴任的旅費、應付任內各種開銷等，若花用節省，尚可稍有剩餘（劉德美，1989）。

除了上述具體可見的指標外，最能顯現地位的關鍵自然是在權責上，尤其是與省內大官的關係最能凸顯。隸屬禮部的學政，在一省之中屬「客官」性質，其地位從表面上看似乎在督撫之下，藩臬兩司之上，地位相當

尊崇。不過依照歷朝上諭所顯示，學政其實是與督撫平行，不受督撫節制，督撫亦不得侵其職掌。當然，學政亦須尊重督撫職權，除教官、生員干犯行止須合行嚴懲外，學政不得泛受民詞，侵官喜事（學政·卷10）；遇有發審事件，應即咨明督撫稽察（卷21）；捐納貢監之有應行褫革者，地方官申報督撫、學政，其事屬督撫者，督撫移咨學政，其事屬學政者，學政移咨督撫，再褫革發審，具文報部（卷24）。

除了與督撫平行外，學政與督撫又有相互制衡之處，督撫如有貪劣事蹟或辦事不妥之處，學政可據實奏聞（清朝續文獻通考·卷132·職官18）。而督撫亦可考核學政，其不能稱職者，督撫須據實奏聞（光緒政要·卷9，7）⁵。

若就原銜官品言，學政常只是中低階層的職官，與督撫相差甚遠，因此個別的學政在職權履行上並不一定能夠堅守，反而逢迎督撫，怠忽職責。這種現象可由乾隆七年的一道上諭推知：「各省學政，守一定儀制，勵師表之風裁，不得自損名節，取悅督撫，於相見之禮不遵會典儀節，諂屈過甚，或至投拜門下，卑同屬吏。」（事例·卷368）

學政的地位非常崇高，任何經由官學、科舉取得晉身者，總要經歷生員的階段，而這皆得經由學政的考選。因此，在理想上，即便是封疆大員，如督撫或兩司，亦須尊重學政職掌，不得干涉。而原本專辦學校與科舉事務的學政，竟能取得專摺奏事監察督撫的地位，這便得從皇權擴張的角度來看方能理解，而這在前文討論「道」的屬性時已然點明。

四、遷轉

學政一任三年，但仍有未及任滿即離職者；探究學政離職原因與離職後的出路，亦有助於我們了解學政在清代官僚體系中的地位。據統計，嘉

註5：這道上諭的頒佈，起因於掌河南道監察御史陳啓泰奏請整飭學校。可見即使至光緒朝，監察御史仍具有針對學務督考條陳奏事的職責。

慶至光緒五朝「任滿」回任者共523人，占了62.5%，是所有離職原因中比例最高者，顯示多數學政皆能不辱使命。升遷部分，則占了4.3%，平調為2.4%，降革3.2%，因故（病、卒、丁憂、回京供職、養親）開缺為12.3%，其他或原因不明者占15.3%（魏秀梅，1976）。

由於學政是差官，因此回任原官職應是主要的出路。至於升遷部分，最佳的是升任左都御史（從一品），或巡撫（從二品），其次則為布政使（從二品）；另有不少人是平調他省學政（魏秀梅，1977）。出路差別如此之大，究其實，原銜品級與官職歷練應是主因。

比較值得詳述的是嘉慶至光緒五朝遭降調、革職或交部議處者，共有27人。分析其原因，主要包括（事例，卷367；魏秀梅，1976）：

1. 不知檢束，例如買妾、飲酒任氣、失察家人書役任情勒索、賣書漁利、任意責打具保廩生等。
2. 考試不嚴，例如出題割裂文義、違例濫取胥生、不派教官監場、場規不能嚴肅、覆試士子任意延遲、失察頂名冒考情事等。
3. 貪污，例如坐索棚規、託詞集捐而去取不公等。

學政遭降革雖有27人，但嘉慶至光緒朝同一時期，省級大官中，布政使遭降革者為123人，按察使75人，總督65人，巡撫130人。比對這些數據，可見學政職務清簡、不涉錢糧實利是原因之一，而能簡任學政者通常學行俱優，亦應是主要原因（魏秀梅，1976）。

至於生員參加鄉試成績，與學政的遷調是否息息相關，還需進一步探討，目前尚未見具體資料可為例證。

肆、學政的工作表現：以張之洞為例

為了對照上文內容，並更為具體地交代學政的工作流程，分析其角色與功能，選取個案深入探討，應是相當必要的。清代各省歷任學政中，最為人熟知的，應屬晚清的張之洞。他曾先後出任湖北、四川學政，留下不少資料可供分析。以下先將張之洞兩任學政前後的經歷列表整理，以便討

論：

表三 張之洞兩任學政前後經歷

年齡	時間	經歷
27	同治2年 (1863)	殿試二甲第一，兩宮皇太后拔置一甲第三，賜進士及第，授翰林院編修。
31	同治6年	於保和殿考試差，奉旨充浙江鄉試副考官。出闈後奉八月初一旨，簡放湖北學政。 十一月抵湖北省城，十二月札行各屬發題觀風。
32	同治7年	正月出省，按試德安、漢陽、黃州等府。五月回省考試武昌府，七月奏請將已試諸生才學秀出者，送「江漢書院」肄業。旋馳赴省北，按試襄陽、鄖陽、安陸等府。鄖陽距省遠，循例於歲試後舉行科試，十二月回省。
33	同治8年	二月馳赴省西，按試荊州、宜昌、荊門等府。 李鴻章時以湖廣總督兼署湖北巡撫，同意張之洞之請，別建「經心書院」。 七月出省，科試德安各屬，按試次序仍如歲試。
34	同治9年	歲科兩試既竣，擇其文尤雅馴者，為《江漢炳靈集》，選定刻之。 十月任滿交卸，入京覆命。
35	同治10年	充翰林院教習庶吉士。
37	同治12年	五月考試差，奉旨充四川鄉試副考官。出闈後奉八月一日旨，簡放四川學政，十月接篆視事。
38	同治13年	正月歲試成都府屬生童，附考松潘、理番兩廳，資、綿、茂三直隸州。 以「錦江書院」造就不廣，與總督吳棠商建「尊經書院」五月出省

		，按試眉州，以次試嘉定、敘州、瀘州、敘永、重慶。十一月試西陽州，十二月試忠州，酉陽、忠州遼遠，定例皆歲科併試。
39	光緒元年 (1875)	正月按試石碛廳，以次試夔州、綏定、順慶、保甯、潼川、龍安。石、夔、綏、龍皆歲科併試，七月回省城舉行鄉試錄遺。春，「尊經書院」成，選高材生百人肄業其中。撰《翰軒語》、《書目答問》二書以教士。九月出省，歲科併試甯遠、雅州、邛州。
40	光緒2年	正月回省，接辦成都科試，附試松潘、理番兩廳，資、綿、茂三直隸州生童。三月出省，按試眉州、嘉定、敘州、瀘州、敘永、重慶、順慶、保甯、潼川。十一月任滿回京，充文淵閣校理。
41	光緒3年	充翰林院教習庶吉士。
43	光緒5年	二月補國子監司業，八月補授左春坊左中允，九月轉司經局洗馬。
44	光緒6年	五月轉翰林院侍讀，旋晉右春坊右庶子，七月充日講起居注官，八月轉左春坊左庶子。
45	光緒7年	二月補翰林院侍講學士，六月擢內閣學士兼禮部侍郎銜，十一月補授山西巡撫。

資料來源：胡鈞編，《清張文襄公之洞年譜》，卷1。

張之洞兩次簡放學政，先湖北，後四川，湖北為「大省」，四川為「中省」，前者職銜為「提督湖北學政翰林院編修」，後者職銜為「提督四川學政侍讀銜翰林院編修」。在晚清益重學務的趨勢下，翰林官出身簡放學政比例日增，但由張之洞的例子可知，直接簡放大、中省學政也已是事實。編修一職，通常為殿試授一甲「進士及第」者的第一個官職，張之洞二十

七歲考中，四年後首任學政，四川學政任滿時剛好四十歲，與嘉慶至光緒五朝平均相較，四十歲正是多數人初任學政的年齡，因此其仕途顯得平順迅捷。

綜觀張之洞兩任學政，其工作流程大抵是到任後先觀風，這在湖北任內有明文記載：

十二月札行各屬發題觀風，聽生童量能自占，各盡所長引用隱僻典實，許自注書名出處。平日具有著作，可隨卷送呈。（張文襄公年譜·卷1；以下簡稱《年譜》）

基本上，發題觀風是以生員為主，但童生亦可隨同課試。各府州縣學教官須在發去題目三日內，召集諸生依法課試，限二月內彙齊，並姓名清冊封送，聽候校閱（年譜，同治六年條下）。這些試卷通常即由學政校閱，張之洞對此工作相當用心，他在札文中已表示：「其文詞義精美列在高等者，優予獎賞，鈔發傳觀，都為一編，刊板流播。奉帷按部之時，仍當量加甄拔。」三年後學政任滿，張之洞確實即將任內所見諸生優秀作品結集，題為《江漢炳靈集》刊刻發行（張文襄公全集·卷213；以下簡稱《全集》）。

張之洞於湖北、四川按臨各屬歲科二試時，相當留心拔擢才學秀出者，送入省城大書院肄業，優給膏火，使其專心讀書。清代儒學設於府州縣，嘉慶以後因經費不敷，待遇微薄，教官失職，而逐漸停廢（商衍鑿，1958；陳東原，1980）；一般有志於辦學，或諸生立志於實學者，書院不失為較好的教育場所，而座落於省城的大書院則是最佳的選擇。清廷於建國之初即在湖北設有江漢書院，在四川設有錦江書院，俱為官辦書院，由朝廷撥給學田、膏火，並選派山長（事例·卷395）；但或因「舊制不足」，或因「造就不廣」，張之洞遂商請督撫籌畫改進。在張之洞的努力下，不論是同治八年時兼撫湖北的李鴻章，或十三年時正督部四川的吳棠，均同意支持而分別設立了經心書院、尊經書院。

這兩個書院的設立，代表的是張之洞對傳統書院教育的改革，在規劃

上則仿效阮元創立詒經精舍、學海堂的理想。經心書院沿襲宋代書院傳統，別學舍為經義、治事兩齋，崇尚實學；由於書院有較充裕的經費、較豐富的經史書籍典藏、較優厚的膏火和獎勵制度，且諸生需經常住院，因此成效較官學顯著。而在四川設立尊經書院時，張之洞更是親自遴選高材生肄業，學額百人，並延聘名儒分科講授。

張之洞對於尊經書院的經營相當用心，他一方面捐俸購置書籍，同時常利用公忙之餘蒞院講課，並且還於光緒元年撰成《輜軒語》和《書目答問》二書作為教材；這兩部書的主旨，均在倡導經史實學，勸勉、提示諸生讀書的格局、方法與次序，俾作為修身經世之用。次年，他在〈創建尊經書院記〉中依然明白指出：書院教條可分為進德與修業兩類；修業方面，講求學問根柢在於經史，步驟是由小學而通經而讀史，內容大致是經學求諸《學海堂經解》，小學先求諸段注《說文》，史學先求諸三史，總計一切學術必先求諸《四庫提要》（全集·卷213）。

至於修身，則以《輜軒語》所載較為精要。此書以「語行第一」為卷首，共列舉十八條，期勉諸生能德行謹厚、立志遠大、講求經濟、習尚儉樸；同時戒早開筆為文、戒早出考、戒濫保、戒好訟、戒孳孳為利、戒輕言著書刻集、戒自居才子名士、戒食洋煙等（全集·卷204）。清代不少生員包攬糧稅詞訟，橫行鄉里，無心學業，甚至考試舞弊，聚眾生事（張仲禮，1955/1998）；學政的職權既以生員為主要對象，因此端正士習自然是要務。關於當時的科場弊病與不良士風，張之洞於同治十三年正月歲試成都府且曾親身經歷，當時他先發制人，懸牌示眾，或拏辦，或勸解，「剖斷公明，士論翕服」；同時為防武童滋事，嚴令教習具結；此外，「又裁革頂充書吏承差陋規兩萬金」（年譜，同治十三年條下）。這些在實務中處理陳年積弊的經驗與感受，由《輜軒語》書中的諄諄勸勉足以反應，而由此書亦可以看出當時士行整飭的大致範圍。光緒二年三月任滿前，更具體奏陳川省試場積弊，籌畫整頓辦法八條以為對治（年譜，光緒二年條下）。

張之洞按臨各屬，一向留心拔擢人才，對於高第極為愛惜。當他聽聞學生病故，哀悼之情總是溢於言表而作詩懷念。（全集·卷225；年譜，同治八年條下）除了惋惜感傷去世的學生外，學政工作另一艱辛之處在於通省奔波。檢視《年譜》所載即知，三年任期中大半時間均在外按臨各屬舉行歲、科兩試。雖然依照定例，偏遠之地可歲科併試，但工作負擔依然繁重，其中尤以按臨四川西陽州最為勞苦。《年譜》便曾記載：「十一月試西陽州，山行十餘驛，荒山絕壁，大雪嚴寒，行役勞苦，為各屬最。」（年譜，同治十三年條下）

關於學政的收入，相關資料並無具體記載，不過《年譜》中特別提及：「四川學政所入素豐，公廉介自持，既裁陋規二萬兩，又核定恩、優、歲貢及錄遺諸費，不許婪索。及去任無錢治裝，售所刻萬氏拾書經板，始成行。」（年譜，光緒二年條下）由此可知，學政的收入除了本俸、養廉外，尚有規費一項，這筆收入視各省情形有所不同，同時也與學政個人的操守氣節相關。

參考張之洞《年譜》、《全集》，經由以上的探討可以發現，就張之洞而言，其兩任學政的表現遠超出正式職掌所規定的範圍。而且，創辦或改進書院而拔擢與獎勵人才肄業，以及刊刻書籍引導學風兩項，幾乎是學政任內所留下最為人所稱頌的成果。在張之洞一生的事業中，早期整頓傳統教育的工作，便是以經心書院、尊經書院開始，以後出任廣東總督辦理廣雅書院，在湖廣總督任內設立兩湖書院，均足以代表其「通經致用」思想的實踐。至於他在學政任內刊刻的書籍，共有兩類：一是校士試牘，如《江漢炳靈集》；二是整飭士行或指導讀書門徑，如《輜軒語》、《書目答問》。影響最大者，即為《輜軒語》、《書目答問》二書，發行量甚廣，因而流傳「家有其書」之說（劉德美，1989）。

張之洞兩任學政任滿後，仍回任原職，在翰林院、詹事府歷練養望。不過從表三可以發現，光緒三年至七年，短短四年間，他由正六品的國子監司業，八度遷轉至從二品的內閣學士，進而外放山西巡撫，這在一般仕

途上極為罕見。而日後他歷任督撫，繼續留心學務，隨時勢變遷，由「通經致用」，而「西主中輔」，至「中體西用」（蘇雲峰，1983）；最後入值軍機，兼任管理學部大臣，直接主導新學制與新教育的推廣，堪稱晚清最懂學務第一人。張之洞本人如何看待早年的學政歷練，就現有資料而言不得而知，不過他初任湖北學政時的自許，或能有助於我們的理解；當時他在奏報到任時，上疏：

學政一官，不僅在衡校一日之短長，而在培養平日之根柢，
不僅以提倡文學為事，而當以砥礪名節為先。（年譜，同治六年
條下）

學政一職重在養德養望，就現實條件而言並非優缺，張之洞兩任學政，充分做到砥礪名節，並能致力倡導士風文教，以不涉刑名錢糧的清望之官，用一省的格局歷練地方實務，這對於日後仕途發展應是有所啟發及影響的。

透過張之洞一例的探討，可以發現：要了解清代學政這個重要職官，單從正式職掌進行分析是不足的，甚至將會有所漏失。因為，與端正學風、整飭士行最有關係的工作，無法單由考覈儒學教官，辦理歲、科兩試中見效。前者涉及整個官學體制與教官待遇、素質的問題，學政無力轉變；而後者目的只在進退去取，根本不是教育的本意。因此，致力於省城書院的整頓，延聘明師，拔擢各屬人才就讀，是較為可行、較易見效的辦法。至於刊刻典籍，既可留名，又可流播傳觀，彌補召集諸生訓誡講說之不足，這也是許多積極有為的學政常用的方式。劉德美（1989）曾就清代學政與學風的關係加以探討，列舉阮元、汪廷珍、賀長齡、張之洞、黃體芳、龍啓瑞、江標、徐仁鑄、嚴修等人，盡皆致力創辦書院、指導讀書門徑、整飭士行、刊刻書籍等，這些工作的影響遠遠超過他們在一時一地的業務。

伍、學政制度的積弊與裁撤

學政是掄才之官，具有獨立行政的地位，無論是由何種官職出任，到省後皆與督撫平行，因此清代對於學政人選均十分甚重，雍正元年一道上諭便明言：「督學一官，尤人倫風化所繫，遴選學臣，備加鄭重。爾等須廉潔持身，精勤集事，實行文風，兩者所當並重。」（事例·卷367）然而，學政職官在清代二百多年的實踐中，其績效到底如何？

當我們檢閱學政必讀的《學政全書》時，可以發現：早在康熙十八年，已經指出學政在主辦院試及歲、科二試時有十項積弊：（學政·卷10）

1. 童生未經府考，冊內無名，鑽求學政，徑取入學，巧圖捷便。
2. 考試各府州縣衛所童生，額外溢取，撥發別學，明收冒籍，以占本學正額。
3. 彌封編號、印簿及場內坐號紅簿，不發該府州縣封存，私留本署，暗對字號賄賣。
4. 考完一府，不將紅案速行發學，任意遲延，徇私通賄，更改等第，拔下作上。
5. 每考一處，令書辦承差快手人等出入過付，暗訪生員有家資者，先開六等草單，嚇詐保等出銀，准入三等。
6. 文童額少，武童額多，將文童充為武童，入學之後，夤緣改文，倡優奴隸，濫行收取，實能騎射者擯而不錄。
7. 各府地戶設立考場，憚於親臨，將生童達調考試，各州縣告病生員積抬驗病，困苦難堪。
8. 縱容無賴教官包攬生童，私通線索，效勞分潤，名曰作興，大壞風教。
9. 曲徇上司同僚情面，並京官鄉宦私書及親戚朋友，隨住地方，討情抽豐，孤寒之士，棄而不錄。
10. 報部學冊，將額外溢取入學童生，未經歲科兩考，豫附三等，其姓

名不入新案，造入衣頂下，以趙甲頂錢乙，作為實在之數，蒙混禮部。

為防此十弊，自康熙十八年起，規定：「嗣後學道考核時，俱註剔除十弊，若不能剔除十弊，該督撫指參。內有貪贓之弊，照例革職提問。」（同上；事例，卷368）但四十年後，積弊顯然仍無法有效解決，因此雍正朝又先後頒下兩道嚴旨，防弊措施擴大至連坐提調官（即知府、知州）與督撫。（事例，卷368）不過直至十九世紀晚清之時，科場的舞弊情形依然嚴重，令人詬病（張仲禮，1955/1998）。

當然，如與其他職官相較，清代學政雖仍有收受州縣棚費、士子賄賂等貪污舞弊情節，惟其比例實較直接掌管錢糧的督、撫及布、按兩司為少（魏秀梅，1976）。

另一方面，學政專責一省學務，但其部分業務卻非一人可以專擅，需與督撫共同辦理，同時為防學政舞弊，督撫亦須加以監督制衡，因此，在地方為客官、性質屬差遣、直隸於禮部、手中無錢糧預算的學政，如何妥善完成衡文校士、化民成俗的工作，如何與位高權重的督撫建立良好的互動關係，不相互掣肘，不同流合污，這些客觀上的局限在在都考驗著學政的政治智慧與操守能力。

以上不管是從絕對的標準或由相互的比較來理解學政的積弊，或由其與督撫職權間的糾葛來透視工作上的局限，這些現象在清代二百多年的國祚中始終存在，但最後決定學政官制存廢的，則是晚清所面臨三千年未有之大變局。尤其自庚子後的新政起，教育改革已屆臨制度全面更張的階段，學政官制在新教育的推展過程中，處境是極為尷尬的。

晚清新政推行後，各地官辦新式學堂日益增多，早在中央學部成立之前，光緒二十八年張之洞在湖北已先設立「學務處」，統轄全省新式學堂事務，山西、直隸、廣東等地亦仿效相繼成立，因而在地方上遂形成與專責儒學、書院、科舉事務的學政「雙軌並行」的制度。二十九年二月下詔鄉會試遞減停廢後，學政職官逐漸成為官制改革議論的焦點之一。

「學務處」的設置，在同年十一月《奏定學堂章程》頒佈後，因《學務綱要》的明確規定而更具有法定地位；與學政不同的是，學務處由督撫統轄，「由督撫選派通曉教育之員總理全省學務」。學務處與學政不相統屬的情形，延續至三十一年才有重大改變。

光緒三十一年，是晚清教育改革最重要的一年。當年八月四日，上諭自丙午科（光緒三十二年）起立停科舉；緊接著，十三日諭令各省學政專司考覈學堂事務，直屬學務大臣，不再歸禮部管轄（清光緒朝文獻彙編十二·東華錄·三十一年八月條下）。這項諭令的頒佈，使得學務大臣擁有管理地方新式教育的權責，但在實務運作上卻與隸屬督撫的各省學務處形成更為嚴重的扞格。九月，政務處奏請特設「學部」獲准，這個問題便成爲其必須儘速解決的要務。

爲了儘快化解行政管理的衝突現象，同時加強整頓地方學務，推動新式教育，順天學政陸寶忠首先發難，奏請裁撤學政（陸文慎公年譜·卷下）。但學政裁撤與否，引起很大的爭論。檢視當時各種意見，主張保留學政者，大抵是希望將新教育納歸督考⁶，但亦有仿學部分設各司，賦予行政實權的建議⁷；而不論主張爲何，將學政隸屬於學部則是共識。

至於主張將學政裁撤的意見中，則提出改制爲「提學道」或「提學使司」等兩種建議⁸。袁世凱在三十二年二月奏陳《縷陳學務未盡事宜摺》，其議論頗具代表：「至學政屬官，惟有教職，顧名思義，關係非輕；但以俸薄位卑，視爲不甚愛惜之官，絕無教育人才之意。是宜變通舊制，淘汰冗員，優給俸賞，旁求師範。且教職之視學政，位秩過懸，當於其間添設官階使相聯屬。」（光緒朝硃批奏摺·輯105）因此他主張恢復提學道，可

註 6：持此主張者，可以張之洞（年譜，光緒三十一年十二月條下）、東方雜誌（宣統2年12期）爲代表。張之洞且建請改學政爲實缺。

註 7：持此主張者，如陸寶忠等人，參見《清朝續文獻通考·學校九》。

註 8：陸寶忠原先主張將全省學務盡歸學政經理，但在奉召停辦科舉後回京，即奏請裁撤學政，另設提學道，參見《陸文慎公年譜》、《奏議》。主張裁撤學政，改設

由學部派出，專司糾察之權，而地方學務管理則劃歸督撫。

面對正反各種意見，學部也有自己的看法。基本上，在科舉立停的前提下，學部既不願將管理全國學務的權力分割，以免相互掣肘，但又必須兼顧晚清以來地方自主權力增強，各項新政事務倚賴地方官紳支持的現實（關曉紅，2000：107）。

學部權衡再三，最後比較傾向「提學使司」的替代案，原因是若恢復為「提學道」舊制，相關權責將歸於藩臬兩司，品秩太低，這對學部的職權或實際辦學的成效都較為不利。三十二年四月，學部正式與政務處會奏〈裁撤學政設立直省提學使司摺〉：

現在停辦科舉，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，諸事既不便於秉承，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。且各省地方遼闊，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，勞責供張，無裨實事。學政舊制自宜設法變通。……臣等公同商酌，擬請裁撤學政，各省改設提學使司一員，秩正三品，視按察使統轄全省地方學務，歸督撫節制。（學部官報·第一期）

從學部的意見來看，與督撫為敵體的學政不利於新學的推動，因此「提學使司」的設置成案；同時學部亦承認學堂事務、經費等與地方行政息息相關，這項事實對於提學使的歸屬極為關鍵。

前項奏摺奉旨照准後，清廷正式下令裁撤學政，飭令回京就職。提學使則另行簡派，同時裁撤學務處，於省會設置學務公所，其編制仿學部六司設六課，職官由提學使就地方官紳有學行者，詳請督撫委派。由此來看，地方督撫得到具有行政實權的提學使與學務公所，而學部則掌握簡派提學使的人事權。

從晚清裁撤學政、設置提學使與學務公所各種議論和轉折過程，實有助於評估學政工作的特性與限制。純就實務需求來看，省級的教育行政隨著新學制與新教育的推動，過去學政時期在科舉格局下偏重按臨督考的模式已難以因應，學校教育事務的辦理較諸科舉業務繁劇，學政官制實在力有未逮。這也正是當提學使司設立時，學部必須賦予其實缺實權的原因，而無法再因襲過去因事差遣的窠臼。

不過，晚清學政與學務處雙軌並行、相互扞格的情形，並未因科舉廢止、提學使設立而消除。新的省級教育行政制度雖採行單軌制，但卻是雙頭馬車式的管理，而當晚清於光緒三十二年四月同時籌畫設置縣級教育行政制度（勸學所）後，普通行政與教育行政的「條塊」糾結則正方興未艾（周愚文，2001）。至於提學使設立後，以往學政時期的積弊是否消除了呢？首任二十三名提學使中，因不良嗜好或辦學殊無成效，而遭撤職調京或發往邊地者有四名；而提學使對地方學務的考覈，則並未受到督撫充分的尊重，這由宣統二年六月學部《奏請通飭各省認真考核地方官學務摺》條陳中可見一斑（關曉紅，2000：118-9）。

陸、結 論

透過以上的探討可以發現：清代學政，不論任用、職掌或地位，都顯示出與前代不同的特色。

在任用方面，立國之初學政即為差官，隸屬禮部，由中央簡放，人選概為進士出身；順治年間雖以風憲官為主，但翰林官已逐漸並差，進而成為主要人選。在雍正至光緒七朝中，由翰林官簡放者已占了45%。這個現象，由「加銜」亦可得知；雍正以前，學臣加「按察司僉事」銜，自雍正四年起，非由翰林官簡放者，一概加「翰林院編修檢討」銜，並且不再領有道銜。因此，學政在性質上已不像前代一般屬於監察官，而具有較為濃厚的教育行政色彩。

在職掌方面，學政兼攝科舉和學校，職司衡文校士、化民成俗之責，

主管範圍相當龐雜；但其工作重點，基本上還是以「生員」的督考，與其紳權的維護為核心。此外，學政與「道」制淵源很深，這從其仍保有通省巡按的工作特性可以佐證。然而，儘管清代學政不再隸屬監察機關，但仍擁有就地方事務專摺奏事、監察督撫的責任，這亦足以作為皇權擴張的一個例證。

在地位方面，學政於一省官員之中，性質上屬於中央差官，地方客官，最重要的是，其地位與督撫平行，且互為敵體。這在歷代相似的職官中，顯得較為尊崇。當然，通常學政原銜品級與督撫相去甚遠，因此不少學政在地方上不能堅守職責，對督撫過於諂屈；這種現象，從皇權擴張與操控原意來看，自然須加以遏阻，以維持敵體張力的存在。晚清推行新政，有關省級教育事務主管官制的討論，出現維持學政官制加以調適，裁撤學政設置提學使司，或者恢復提學道舊制等三案；學部衡量時勢，最後促成「提學使司」案，爭取和布政、按察兩使司並列，基本上即在於維護此一重視學務的傳統，並致力於確保完整職權。

本文另以張之洞為個案，比較具體而細膩地探究學政的工作。由此探究中，可以較為明確地了解學政一任三年、通省按試的實況；不過卻也發現，學政的具體表現與工作重點，實際上反而是在正式明定的職掌之外有更好的實踐。由於官學的積弊及考課的局限，亟思發揮理想有所作為的學政，常用心於創辦或改進書院，以及刊刻書籍，藉以拔擢人才、端正學風、整飭士行、指導讀書門徑，增進教育功效。

晚清由於時勢所迫，辦理新式學堂教育成為改革要政；與科舉糾結一體的學政官制，終隨科舉停廢而裁撤。學政的裁撤有其內、外部因素，但官場文化不變，繼任的提學使也未必能立即改頭換面。隨著晚清教育行政體制與權責的調整，地方督撫已實際擁有管理學務的權力，中央學部則掌控提學使人事權以為制衡；不過這種行政權責的設計，卻為日後普通行政與教育行政的「條塊糾結」埋下伏筆。

最後，如何給予清代學政制度一個公允的評斷呢？學政制度確有其積

弊與局限，但從整個中國教育史發展來看，由傳統到當代，負責主管地方最高行政區教育事務的各種職官，曾否有如學政一般，具備如此尊崇的地位、穩定的任期、駐省巡歷的特性、高度的學術才華，以及豐厚的文化理想？當我們檢視民國以來省級教育行政長官或教育部職司督考的官員，其角色功能實多偏於行政，而少能及於課程與教學，尤其糾葛、壓縮於官僚體制與地方行政之中，獨立自主地位十分有限。由此而論，清代負責一省學務的學政制度之設計，仍有其價值，以及足供今日借鑑之處。

參考書目

一、史料

- 不著撰人（1992）。廟學典禮。杭州：浙江古籍。
- 王樹楠編（清）（1970）。張文襄公全集。台北：文海。
- 中國第一歷史檔案館編（1996）。光緒朝硃批奏摺。北京：中華。
- 李桓編（清）（1985）。國朝書獻類徵初稿。台北：明文。
- 沈桐生等編（清）（1968）。光緒政要。台北：文海。
- 宋濂編纂（明）（1977）。元史。台北：鼎文。
- 法式善撰（清）（1982）。清秘述聞三種（上冊）。北京：中華。
- 胡鈞編（清）（1978）。清張文襄公之洞年譜。台北：商務。
- 紀昀等撰（清）（1989）。歷代職官表。上海：上海古籍。
- 倪文蔚等修纂（清）（1879）。湖北省荊州府志。光緒六年刻本。
- 徐松纂輯（清）（1976）。宋會要輯稿。台北：新文豐。
- 素爾訥等編纂（清）（1968）。欽定學政全書。台北：文海。
- 崑岡等編纂（清）（1968）。清會典。台北：商務。
- 崑岡等編纂（清）（1976）。欽定大清會典事例。台北：新文豐。
- 陸寶忠撰（清）（1970）。陸文慎（寶忠）公年譜。台北：文海。
- 張廷玉等撰（清）（1975）。明史。台北：鼎文。
- 嵇璜撰（清）（1988）。清朝通典。杭州：浙江古籍。
- 楊家駱編（不詳）。清光緒朝文獻彙編。台北：鼎文。

- 瑞麟等修纂（清）（1880）。廣州府志。光緒五年刻本。
趙爾巽等撰（清）（1986）。清史稿校註。台北：國史館。
劉錦藻撰（清）（1988）。清朝續文獻通考。杭州：浙江古籍。
龍文彬編纂（清）（1972）。明會要。台北：世界。
學部（清）（1980）。學部官報。台北：故宮博物院。

二、近人論著

- 古鴻廷（1999）。清代官制研究。台北：五南。
李國祁（1972）。明清兩代地方行政制度中道的功能及其演變。中央研究院近代史研究所集刊，3，頁139-187。
周愚文（1986）。宋代的州縣學。台北：國立編譯館。
周愚文（2001）。中國教育史綱。台北：正中。
林瑞翰（1996）。中國通史。台北：大中國。
商衍鑾（1958）。清代科學考試述錄。北京：三聯。
陳東原（1980）。中國教育史。台北：商務。
張仲禮（1955/1998）。*The Chinese gentry: Studies on their role in nineteenth century Chinese society*。李榮昌（譯）。中國紳士。上海：上海社會科學院。
葛紹歐（1993）。柏臺風憲匡政風——監察制度。載於劉欽仁主編：立國的宏規，頁139-186。台北：聯經。
劉德美（1989）。清季的學政與學風、學制的演變。國立台灣師範大學歷史學報，17，頁301-340。
蕭一山（1962）。清代通史（第一冊）。台北：商務。
繆全吉（1989）。明清道員的角色初探。載於中央研究院近代史研究所主編：近代中國歷史研討會論文集（上）。台北：中央研究院近代史研究所。
關曉紅（2000）。晚清學部研究。廣州：廣東教育。
魏秀梅（1976）。從量的觀察探討清季學政的人事嬗遞。中央研究院近代史研究所集刊，5，頁93-119。
魏秀梅（1977）。清季職官表：附人物錄。台北：中央研究院近代史研究所。
蘇雲峰（1983）。張之洞與湖北教育改革。台北：中央研究院近代史研究所。
century Chinese society.