

经济发展、政治结构与我国近代教育不平衡（1907-1930）*

管汉晖¹ 颜色² 林智贤¹

（1.北京大学经济学院 北京 100871）

（2.北京大学光华管理学院 北京 100871）

摘要：由于教育对人力资本积累和经济增长的重要性，教育史成为目前国际学术界的重要研究领域，本文基于1907-1930年的省级数据研究我国从传统教育向现代教育转变后教育发展及地区不平衡的决定因素^①。研究发现，传统书院与教会学校对现代教育的产生具有促进作用。政治局势与教育发展状况关系密切。在教育普及率与教育质量之间存在权衡，但没有证据显示近代教育如部分西方国家那样存在过分精英化的倾向。地区间教育发展程度差异很大，教育不平衡与经济发展水平，教育决策分权化及地方官员的政治背景等因素关系密切。以上发现证实了同一时期世界其他国家的经验，即经济发展水平和政治结构是影响教育发展的重要因素。

关键词：经济发展 政治结构 教育财政 教育不平衡

一、引言

1980年，在美国经济史学会主席的就职演说上，经济学家伊斯特林（Easterlin, 1981）提出一个问题挑战经济史学家和发展经济学家，即为什么世界上大多数人生活在贫穷和不发达的经济里，而不是全世界共同发展？他认为，要解释这一现象，学者们应该将更多注意力放在正式教育的缺乏上。在1990年代，经济增长理论的发展（Mankiw et al, 1992）说明，人力资本是一国长期经济增长的源泉，由于教育在人力资本积累中的基础性作用，对历史上各国教育的研究更加凸显了重要性。数据显示，1940年以前，大多数国家总人口中只有不到4%在学校里接受教育，虽然此后有的国家进步很快，但一些国家改变不大。为什么各国教育发展存在严重不平衡，伊斯特林并未解释这个谜团，只是认为其与政治结构有很大关系，即政治权力的改变导致了对大众教育激励的转移。

教育当然不是经济不发展的唯一解释因素，在伊斯特林演说后的很长时期，学者们更

* 管汉晖感谢国家自然科学基金面上项目（项目批准号70973003）和教育部人文社科研究青年基金（项目批准号09YJC790010），及北京大学经济学院科研种子基金资助。颜色感谢国家社科青年基金（项目批准号：09CJL009）、教育部人文社科研究青年基金（项目批准号：09YJC790012）资助。

① 本文中传统教育和现代教育指两种不同的教育体制和观念，近代教育中的近代则特指近代这一历史时期。

多关注促进经济增长的制度因素 (Acemoglu et al, 2001), 在这些实证研究中, 教育政策在经济增长因果关系的各种因素中并不起决定作用。但是, 很多重要历史事实说明, 在寻求对经济增长的更好解释上, 仍有必要强调教育的重要性。例如, 丹尼森 (Denison, 1985) 对美国 1929-1982 年的增长核算中, 余值的 28% 可由人均美国工人正式教育年限的增加和质量的提高所解释, 根据高尔丁 (Goldin, 1998) 的研究, 后者又主要来自美国中等教育入学率和毕业率的提高。此外, 对经济增长的解释应该回到正式教育所起的作用与传统的外部性理论有关, 最近的实证研究发现, 教育确实有着显著的正外部性 (Acemoglu 和 Angrist, 2000; Dee, 2004)。

在研究教育对人力资本积累和经济增长的促进作用上, 历史可以起到特别作用, 历史上有很多教育在经济发展中发挥了重要作用的例子。例如, 19 世纪发展中国家和发达国家的大分流被发达国家此后教育水平上的迅速提高所增强, 美国和德国经济上的领先地位与其高度发达的教育体系密切相关 (Goldin 和 Katz, 2008)。某种程度上, 解释今天各国经济增长的差异, 必须充分理解为什么有些国家 19 世纪晚期和 20 世纪早期发展了良好的初级教育体系, 另一些国家则做得非常不够。因此, 无论研究经济增长还是经济史的学者, 最近都将注意力转向了教育史研究, 已有研究主要集中在美、英、法、德、印度等国家, 关注的问题主要是各国教育模式的差异及收入水平与教育发展的关系。在对国内教育不平衡的研究中, 特别关注政治结构导致的中央和地方财政关系的变化, 以及人口的文化、种族和宗教差异对地区教育支出和教育绩效差异的影响。

迄今为止, 国内和国际经济学界还缺乏对中国近代教育发展及地区不平衡的研究, 仅乔德哈瑞等 (Chaudhary et al, 2010) 在对金砖四国近代教育的比较中有所涉及。根据他们的研究, 中国金砖四国中教育地区不平衡的程度最高, 中国政治体制是一个较弱的中央政府下的分权体制, 省和地方政府并不拥有公共资源 (即税收收入) 为大众教育提供资金, 教育投资更依赖于精英和社区的贡献。但是, 该研究并没有提供中国近代教育的全貌。本文利用清末到民国初年传统教育向现代教育迅速转变的历史事实, 和清末学部及民国教育部编纂的各省教育数据, 从供给面和需求面分析我国近代教育发展及地区不平衡的决定因素, 这是学术界第一次在经济学框架下对这一问题进行较为全面的研究。研究发现, 传统书院与教会学校对现代教育的产生具有促进作用。政治局势与不同时期的教育发展状况关系密切。教育普及率与教育质量之间存在权衡, 但没有证据显示近代教育存在过分精英化的倾向。地区间教育不平衡非常显著, 其原因与经济发展水平, 教育决策的分权化, 及地方官员的政治背景等因素关系密切。以上发现证实了同一时期世界其他国家的经验, 即经济发展水平和政治结构是影响教育发展的重要因素。本文的研究结论可以为目前财政分权体制下的教育改革提供某些借鉴, 此外, 近代地区间教育发展不平衡可能对以后各地区的长期经济增长有着重要影响, 这一问题有待深入研究。

二、文献综述

教育史是经济史、劳动经济学、发展经济学共同关注的学术领域, 研究成果非常丰富。考虑到与本文的关系, 我们重点综述研究国家间教育水平差异和国内地区间教育不平衡的文献, 关注的重点是教育模式、经济发展状况和收入水平、政治结构 (政治分权程度), 以及文化、宗教和种族异质性对教育绩效的影响。

(一) 教育模式与体制: 精英教育还是大众教育

根据高尔丁 (Goldin, 1998) 的研究, 1910 到 1940 年间, 美国中等学校的注册率和

毕业率显著增加，这是独有的美国现象，世界上没有其他国家在几十年里经历同样的变化。高尔丁（Goldin, 2001）进一步认为，美国走在世界前列，与其教育体制的优点有很大关系，这些优点用一个词概括就是“平等主义（egalitarianism）”，体现为公共支出、开放和包容性、没有性别歧视，世俗化（远离教会和政府），由小的行政区资助和控制等。与英国和法国相比，20世纪30年代之前美国的中等教育领先30到40年。进入二次大战时，美国18岁青年的一半以上是高中毕业生，南方以外的地区更超过60%。

与欧洲相比，美国的教育体制更具实用性和大众性。20世纪初，美国的中等学校主要作为大学的预科教育，课程设置偏重于学术，包括拉丁语（或者希腊语）、英语、历史、数学和其他科学，但此后中等教育变得更具实用性，从大学预科转为最终学位，学习目的是直接就业，课程设置更偏重技能，毕业生首先以白领甚至蓝领职位为目标。就大众性来说，美国对所有人提供正式的一般化教育，资金得到国家支持。与美国相反，很多欧洲国家，例如比利时、丹麦、冰岛、挪威，只为年轻人提供技术培训项目或工作之余的短期学习。德国、英国、法国则为精英群体提供更高的教育水平。如果说美国教育是开放和包容，标准不统一，兼具学术性和实用性，欧洲教育体制就是封闭，不包容，和统一标准。前者是平等主义的，后者是精英主义的。

（二）经济发展状况和收入水平

经济发展状况和人均收入水平也是决定教育绩效差异的因素，较高的收入使得初等教育相对更容易负担得起。1890年，美国有世界上最高的人均收入水平，大多数人可以支付得起大众中等教育所需要的费用。高尔丁（Goldin, 1998）发现，美国最富裕的州，例如西部和大平原的州，中等学校入学率和毕业率初始水平较高，增加也更迅速。郭和林德特（Go 和 Lindert, 2010）发现，美国公立学校在19世纪上半期的兴起，并且北部学生注册率比南部和大多数欧洲国家高，主要原因是北部学校有着相对于收入更低的直接成本，使得北部对教育的支付能力较强。乔德哈瑞等（Chaudhary et al, 2010）对金砖四国的研究也发现，四个国家地区间经济条件存在显著差异，后者又导致了用于教育的资源的差异。

（三）政治结构

除教育体制和经济发展状况外，教育水平的差异与政治结构有很强联系。林德特（Lindert, 2004），郭和林德特（Go 和 Lindert, 2009）都强调教育决策向地方机构分权化的重要性，它使得更多人参与决策，在初等教育的扩张中起了重要作用。政治结构之所以重要，是因为其导致人口中的大部分控制了地方税收，防止精英们将这些资源用于公共初等教育之外的用途。与欧洲相比，美国具有更广泛的选举权，地方权力更大，19世纪早期美国的选举权已经扩展到所有男性公民，而几乎所有的欧洲国家直到更晚才取得男性普选权。大多数欧洲国家由中央政府做出教育税收和资金的决定，美国的教育税收和资金则一直控制在地方水平，大众民主的上升伴随着教育政策和财政决策向地方当局的分权化，使得地方政府为初级教育的扩张提供资金。一国之内外的情况与国家间基本相同，郭和林德特（Go 和 Lindert, 2009）认为，地方政府更大程度的自治，大多数地区特别是农村地区投票权在公民中更大程度的传播，是美国北部教育发展的推动因素。与此相反，自治程度较低的地区教育资源配置更不合理，例如金砖国家很多地区生均初等教育支出相对更高，适龄儿童的注册率很低。已经注册的学生享有更高的教育支出，这说明教育体系偏向于人口中相对小的份额，林德特（Lindert, 2003, 2004）将其描述为精英主义的教育体制。

（四）文化、宗教及伦理的同质性

人口在文化、宗教及伦理上的同质也是各国教育差异的决定因素，那些成功扩张了初

等教育的社会，无论按照偏好还是财富衡量，在地方一级水平都拥有相对更同一化的人口，使得多数人能够联合起来支持初等教育。人口的同质性与政治结构共同作用，对教育绩效的影响更为明显，当按照财富或者文化衡量的人口的政治声音相对更加同一化的时候，向地方分权的政治结构在扩张教育上尤其成功。但是，当政治制度相对较弱，人口中的大多数没有发言权时，伦理和文化上的异质性就会阻碍教育政策的集体行动决定问题，从而造成精英对教育的控制，精英们可能积极寻求将大众排除在政治之外，导致教育资源的无效配置（Lindert, 2003, 2004）。拉提卡（Latika, 2009）利用区一级的历史数据研究了不列颠印度初级教育水平低下的原因，发现更大的社会等级和宗教差异导致了低下和方向错误的私人教育支出，文化和种族异质性更高的社区有更少私人管理的初等学校和更低的初等/中等学校比率。由于发展中国家初等教育比中等教育回报率更高，印度在初等学校和中等学校之间的资源配置是非常无效率的。

由以上文献可见，分析各国间或一国内地区间教育水平差异或教育资源配置，大都从教育体制、经济发展状况与收入水平、政治结构（政治分权程度），以及文化、宗教和种族异质性等角度切入。基于这一分析框架，本文利用清末到民国初年从传统教育向现代教育迅速转变的历史事实和教育数据，分析我国近代教育发展及不平衡的决定因素，包括三个历史时期：清末、北京政府、南京政府。由于文化、宗教和种族异质性在近代中国并不严重，本文着重分析的问题是：（1）教育资源配置的效率如何，是否存在过度精英化的倾向？（2）促进和阻碍中国近代教育产生和发展的因素；（3）地区经济差异怎样导致了教育资源的差异，以及对初中等教育需求和供给的差异；（4）政治结构即教育决策的分权化与教育发展的关系。

三、传统教育及其特点

我国传统教育历史悠久，自夏商周以来历代皆设有学校，明清时期，学校和教育大致分为官方和民间两类，官方有教育贵族子弟的宗学，武官子弟的武学，长期读书人的府州县学、国子监、翰林院。民间有教育农民子弟的社学与义学，长期读书人的学馆（私塾）。各种学校以教育长期读书人最为重要，府州县学、国子监、翰林院都是国立的正统学校，大体与科举制配合。初级为府州县学，亦名儒学，是地方学校，但皆由国立，以府州县为学区，分别设立于全国，须童试及格者才能入学。中级为国子监，是国立京师大学，起源于汉代的太学，须府州县学生员升贡或乡试及格者才能入学。高级为翰林院，是国家最高学术教育机关，也设于京师，须会试与殿试及格的进士才能入庶常馆为庶吉士。未入府州县学的儿童基础教育，不在国立学校范围之内，有赖于民间自由设立的学馆（私塾）。成年童生及未能入国子监之秀才欲深造者，则有赖于公立或私立的书院。学馆多是为国立学校及科举实施预备教育，书院是辅府州县学及国子监之不足，这两种教育机构在传统教育中也有很高地位。

传统教育的资金主要来自中央政府拨款和民间自筹，在传统教育的财政体制中，中央十分强大，地方财政依附于中央而存在，教育虽然是一项重要的地方事务，但地方政府所起的作用有限。国库教育经费主要用于开支科举考试经费、地方官学经费及书院教育经费，地方受儒家思想影响的地方官员也有以地方公费、捐献公俸、加征税收等形式筹划地方教育经费，但地方政府没有法定的兴学义务和职能，教育职能和投资处于缺位状态。以清代为例，中央财政机构直接拨发的中央本级教育经费占国家财政总额的 0.06%，在科考大比

之年，国家教育财政经费为 48-51 万两，占国家财政经费岁出 3500 万两的比例约为 1.3-1.45%。^①清前期中央教育经费以维持各省教育经费为主，所支持的是精英教育，基层政府很少用财政拨款直接投资教育，地方教育经费主要由民间管理，由地方政府之外的民间社会投资。官学之外的教育机构由政府之外的士绅受习俗支配，进行松散的管理，传统民间教育系统并不完全受个人和家庭支配，一些社会共同体控制着民间教育筹资系统，一方面义学、书院和社学中渗透着地方政府公费，另一方面，家学之上有族学和义学，宗族的族田和族产也会支持教育。

由以上可见，我国传统教育有如下特点：（1）教育体制和财政以官方为主，民间教育只是作为官方教育的补充；（2）传统教育经费集中于精英教育和选拔精英，缺乏现代义务教育及普及教育的观念与制度。通过科举考试，儒学知识分子脱颖而出，成为不同于编户齐民的官绅，国家与教育通过“学而优则仕”联系在一起；（3）传统教育与社会生产脱节，只发挥部分社会控制的作用；（4）教育财政职能主要由中央承担，地方所起的作用有限。

四、现代教育的产生和发展

传统教育 19 世纪中叶受西方冲击后发生变革，进入 20 世纪后变革步伐明显加快，变革既体现在教育制度上，也体现在财政体系上。教育制度包括学制系统及教育行政两部分，学制方面，1902 年，清政府仿照日本学制，民国初年对学制做了修改，1922 年又仿照美国学制做了进一步修改，成为后来长期实行的学制。建立新学制后，1905 年废除了科举考试制度，现代教育得以顺利发展。教育行政方面，1904 年确立了教科书编审制度，1913-1914 年建立了教育视察制度。1905 年设立了学部，官职制度仿自日本，1906 年建立了省县学务行政制度，1914 年《教育部官制》公布实行。

近代以后，传统教育财政中央对教育有绝对控制能力的情况发生很大变化，中央政府对教育财政的控制能力逐渐削弱，省级教育财政能力逐渐增强，北京政府时期省教育职能向中等教育延伸，国民政府时期则向初等教育扩张。资金来源上，地方教育财政开始与中央教育财政平行发展。清末兴学热潮中，地方官款拨给的教育经费在省教育经费中非常重要，1907 年官款拨给占省教育经费的 33.2%，1909 年占 42.5%，各省教育经费差距很大，最高的是 257 万两，最少的只有 15 万两，经费较多的省份集中在经济发达的沿海和长江沿岸。此外，近代教育具有多种形式，学校除了国立、公立，私立学校占了很大部分。根据 1923 年的数据，各省小学生总数仅占全部人口的 1.69%，1921 年前比率更低，近代教育距离普及还很远。^②

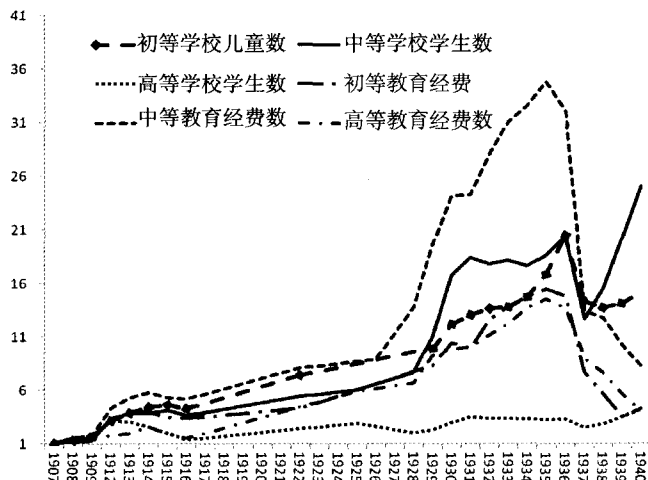
图 1 显示了 1907-1940 年初等、中等、高等学校的学校数、学生数以及经费数的发展趋势。由图可见，从时间序列上看，清末各级教育开始发展，民国后进程明显加快，1927 年后则发展到高峰，1937 年后各级教育指标都显著下降。这说明我国教育发展与政治局势关系密切，政局稳定时教育发展迅速，政局动荡、战乱频繁时教育发展水平急剧下降。清末为新教育发展的初期，在制度与人才上奠定了基础，民国初期，政体变更，新思想迅速输入，初等教育入学率大幅增加，南京国民政府建立后，政治较北洋时期稳定，政府极力推进各级教育，由此发展到高峰，但是这一进程为抗战所中断。在样本时期内，初等和

^① 商丽浩（2001），第 18-19 页。

^② 陈启天（1979），第 242-244 页。

中等教育发展超过高等教育，中等学校学生增加 60 倍，经费增加大约 35 倍，初等学校学生增加将近 30 倍，经费最高时增加 15 倍，高等学校学生数增加 10 倍，经费最高时也增加 15 倍。整个北洋时代，教育经费占中央预算平均不到 3%，其中初等教育约占全部经费的 64.3%，中等约占 21.4%，高等约占 14.3%。因此，从经费来看，近代教育呈现越来越大众化的趋势。^①由以上数据可见，我国近代教育并不如英法印度那样存在过度精英化的倾向。

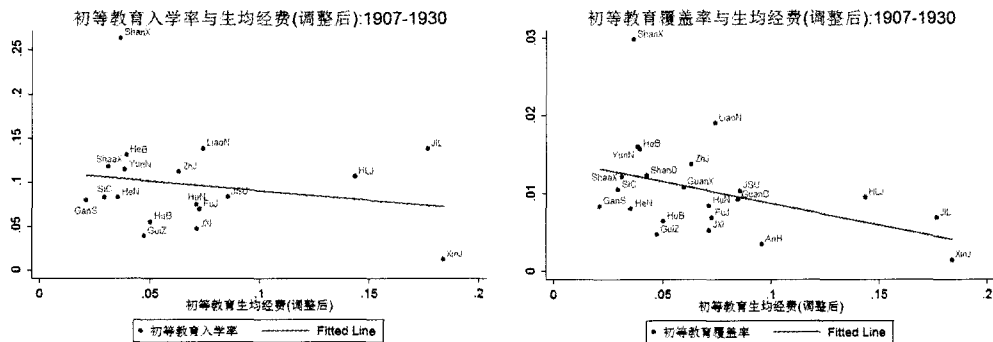
图 1 中国近代教育发展趋势



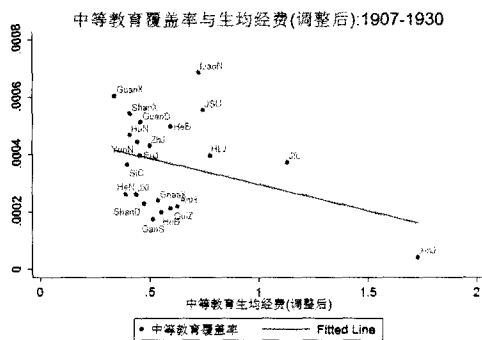
数据来源：《光绪三十三年、三十四年、宣统元年教育统计图表》，《民国第一次、第二次中国教育年鉴》。教育经费为实际值，物价指数来源于彭凯翔（2006），以 1907 年为基期平减。

另一方面，近代教育发展过程中，由于受到资金规模与教育资源稀缺的限制，各地在发展教育过程中面临着教育普及程度与教育质量之间的权衡取舍。如图 2 所示，这种权衡取舍在初等教育中表现尤其明显。在极为有限的教育资源背景下，为拓展教育普及程度（表现为入学率或覆盖率），一定程度上必须牺牲教育质量（表现为生均经费）。

图 2 初等教育入学率、覆盖率，及中等教育覆盖率与生均经费



① 苏云峰（2007），第 128-129 页。



资料来源：《第一次中国教育年鉴》，第 169 页。数据均为各省在样本时间的均值，生均经费根据物价指数平减。

从时间序列看，我国教育在清末及民国时期取得了长足进步，完成了传统教育向现代教育的转型，但近代教育在世界上的相对地位仍处于较低水平，表 1 显示了 1930 年前后初中等教育的国际比较，每万人中受初等教育人数，我国只有 236 人，是美国的 13%，日本的 14%，苏俄的 28%。每万人中中等学生数，我国只有 11 人，是美国的 4%，日本的 12%，只比土耳其多。

表 1 初中等教育国际比较

国名	调查时间	每万人中受初等教育人数	每万人中中等学生数		
			中学	职业学校	合计
中华民国	1930—1931	236			11
美国	1926	1768			308
荷兰	1929	1649	14	183	197
日本	1931	1582			93
英国	1931	1580			115
挪威	1929	1392	21	71	92
比利时	1928	1322	44	208	252
丹麦	1930	1244	29	70	99
波兰	1929	1233	67	39	106
意大利	1931	1230	18	38	56
瑞典	1930	1135	60	327	387
德国	1927	1125	132	393	525
法国	1929	1088	86	91	177
奥国	1930	1071	77	165	242
西班牙	1929	1060	32	29	61
苏俄	1931	834	25	103	128
土耳其	1930		2	6	8
均值		1221	46	132	168
标准差		363	36	118	138
观测值		16	13	13	17

数据来源：《第一次中国教育年鉴》，第 1585 页。

五、近代教育发展及地区不平衡的决定因素

我国近代教育产生和发展受哪些因素推动？地区间教育发展程度差异如何？导致差异的原因有哪些？本节利用数据分析这些问题。表 2 说明，近代教育的产生和发展受到传统教育和教会学校的共同促进。传统教育方面，清代共有 4365 所书院，分布在 18 个行省及东北地区，书院数量较多的省如福建、广东、四川，江苏、浙江、湖南，其现代教育也相对比较发达，书院数量较少的省，例如陕西、甘肃、广西等，现代教育发展水平较低。原因在于，受清末民初兴办新式教育思想的推动，很多早期新式学堂由书院改制而来，此后得以延续并成为现代意义上的学校。^①此外，近代教育的产生和发展很大程度上受到教会学校的影响，表 2 显示了教会学校数量和 1917 年各省学生数量的关系，二者呈现显著正相关，江苏、山东、福建、广东、浙江等教会学校数量多的省，学生数也排在前列。教会学校早在 19 世纪 30 年代就已出现，近代以后，随着不平等条约的签订，大量传教士来华传播基督教，兴办教会学校是传教的重要形式。1900 年前，教会学校与中国教育系统双轨并行，互不影响。20 世纪初期新学制建立，科举制废除后，二者逐渐合流。非基督教育运动之后，教会学校被纳入中国教育体制。教会学校对近代教育的影响主要体现在示范作用与师资提供上，早期教会学校集中在医学和女子教育，均为对中国教育的开创性工作，20 世纪后发展高等教育，集中在语言、医药、农业与新闻课程，既符合中国社会需要，也使人们认识到西方教育制度（包括组织管理、教学方法与课程）的优越性。1903 年新学制颁布后，各级学校需要大量接受过新式教育的师资，教会学校成为师资的主要提供者。

表 2 传统教育、教会学校与新教育

省别	时间	教会学校数	书院数	中小学学生数（1917 年）
江苏	1843-1919	112	253	12384
山东	1863-1920	98	213	16224
福建	1853-1918	84	351	25401
直隶	1862-1917	61	251	9168
广东	1867-1919	56	531	25401
浙江	1845-1919	46	336	9160
吉林	1898-1916	42	6	5860
湖北	1871-1916	36	172	7176
湖南	1901-1916	36	233	5518
四川	1891-1915	32	353	13559
河南	1901-1918	28	211	3877
安徽	1899-1913	28	188	3600
江西	1873-1919	16	392	3212
山西	1901-1914	16	168	3710

^① 书院改制有两次高潮，19 世纪末的戊戌书院改制和 20 世纪初清末新政时期的书院改制，具体见邓洪波（2006）第 586-597 页。

续表 2

省别	时间	教会学校数	书院数	中小学学生数 (1917 年)
陕西	1904-1914	10	160	1025
甘肃	1903-1911	5	101	303
云南	1897-1913	5	220	2143
广西	1900-1917	4	117	487
均值		39	236	8233
标准差		31	121	7718
观测值	18	18	18	18

数据来源：教会学校及学生数来自苏云峰（2007）第 55 页，书院是清代总数，来自邓洪波（2006）第 406 页。

图 1 国家层面的学生数及经费数显示了我国近代教育的发展，省级层面的数据则显示，教育发展过程中地区间存在严重不平衡。表 3 说明地区间教育水平差异显著，华北和东南沿海省份教育水平远高于西北和西南内陆地区，具体到省一级，初等教育入学率最高的山西为 69.73%，最低的西康只有 0.16%，上海每万人中有 213 人接受中等教育，西康只有 0.07 人。

表 3 1930 年各地区入学率及每万人平均受中等教育之人数

地区	学龄儿童数	已受及现受 义务教育儿童数	入学率（义务 教育普及率）	人口数	中等学生数	每万人平均受 中等教育人数
江浙地区	1,726,115	361,195	20.93%	13,692,137	25,300	92.27
华北沿海	1,779,148	526,237	29.58%	14,617,107	13,208	23.38
东南沿海	1,871,535	560,440	29.95%	18,715,654	32,278	16.70
中原内陆	2,553,095	444,510	17.41%	26,160,844	20,727	7.66
华北内陆	489,676	200,190	40.88%	4,875,700	7,198	29.57
西北内陆	619,780	57,417	9.26%	6,197,805	1,290	1.75
东北地区	722,985	204,963	28.35%	6,648,133	10,753	13.31
西南地区	2,551,974	408,287	16.00%	25,519,746	24,458	7.76
总计	49,116,060	10,843,758	22.08%	464,905,259	514,609	11.07
平均值	1,444,590	318,934	23.85%	13,673,684	15,136	23.11
标准差	1,376,975	366,133	18.80%	12,487,655	16,188	44.51
观测值	34	34	34	34	34	34

数据来源：《第一次中国教育年鉴》，第 169 页。原数据为省级数据，按地区平均，江浙包括江苏、浙江、南京、上海，华北沿海包括河北、山东、青岛、威海卫，东南沿海包括广东、广西、福建，中原内陆包括安徽、江西、湖北、湖南、河南，华北内陆包括绥远、热河、察哈尔、山西、北平，西北内陆包括陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、西康，东北包括辽宁、吉林、黑龙江、东省特别区，西南包括云南、贵州、四川。

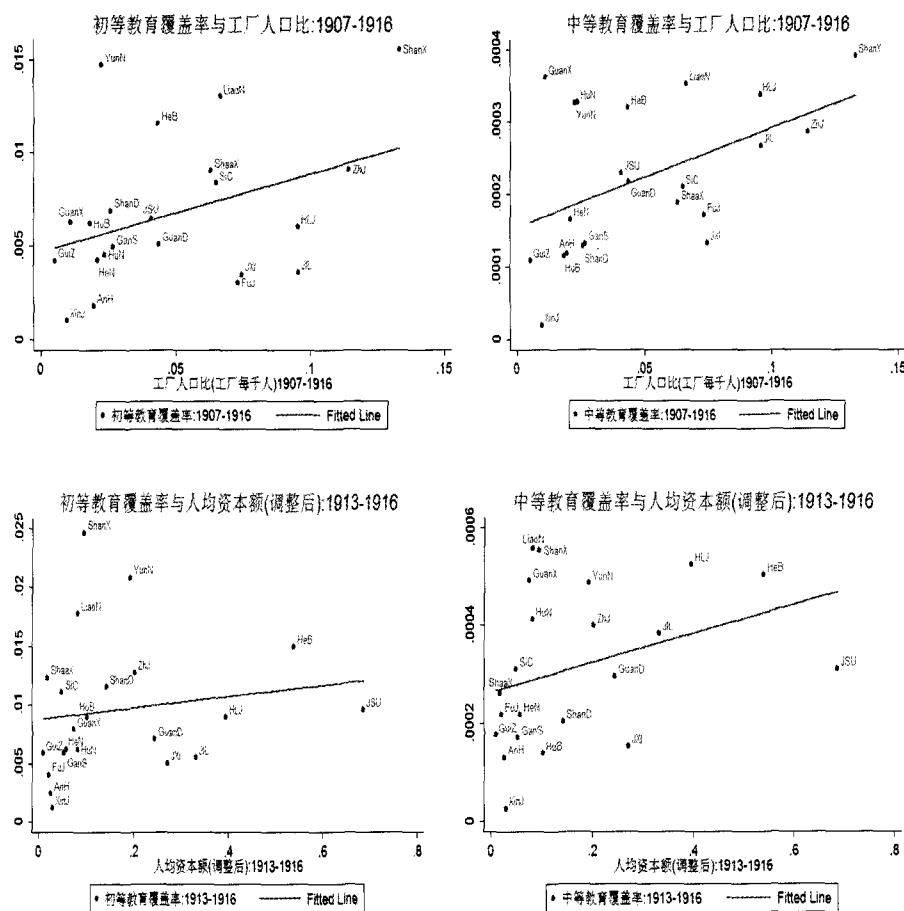
近代教育地区不平衡主要可以归因于以下因素：经济发展水平差异，地区政治结构的差异，地方行政长官的个人背景和倾向。本节依次分析这些因素。

（一）经济发展水平的差异

教育不平衡与地理位置关系密切，沿海沿江省份与西方接触便利，有着出口导向的经

济和更多的贸易机会,使其可以为教育提供更多公共资金,潜在的增加了教育的私人回报。清末教育比较发达的省份,多数位于沿海沿江地区,如直隶、江苏、浙江、广东与湖北,仅四川与奉天较为特殊。民国以后,除四川外,仍以沿海省份较为发达,并增加了山东,但沿江的湖北衰落下去,江西、安徽等省也逐渐衰落。内陆的陕西和云南等省份,民国与清末相差不远。沿海省份教育发展程度更高,主要原因是沿海省份经济较为发达,新式工厂较多,现代工业发展水平较高,对人力资本的需求更高,从而提高了接受现代新式教育的劳动力的相对工资水平,增加了教育需求。另一方面,现代工业发展水平也可能从供给方面影响教育产出,现代工业发展水平越高,雇主更愿意通过个人捐资兴学的方式刺激教育发展。沿海地区一些绅商也通过捐资助学的形式帮助本地教育发展,例如广东的康有为,江苏的张焕纶、张謇,福建的陈嘉庚等^①。图3显示了1913-1916年各省工厂密度与农工商人均注册资本与各级教育发展的关系。可见,工厂密度和人均资本额较高的省,例如黑龙江、山西、浙江、江苏、四川等,其初中等教育入学率和覆盖率也显著更高。

图3 各省工厂密度、农工商人均注册资本与各级教育发展



数据来源:工厂数量、农工商注册资本额来自《中华民国第二次农商统计表》至《中华民国第九次农商统计表》,工厂密度系由各省工厂总数除以人口总数以控制人口规模,单位为(所/十万人),人均资

① 见苏云峰(2007),第71页。

本额系根据葛剑雄、侯杨方(2005)中人口数据估算得到。入学率与覆盖率,生均经费来自《中华民国第一次教育年鉴》,生均经费与资本额单位为国币圆,皆为1913—1916年平均。

(二) 地区政治结构差异

西方国家的经验表明,教育决策向地方的分权化使更多人参与决策,有利于教育资源配置的优化,表现为初等教育扩张和入学率提高,防止少数人垄断教育资源及过度精英化,这一点同样在近代中国得到体现。中国近代的基础教育投资体系是在政府缺位的基础上建立的公共教育投资体系,县作为实施普及教育尤其是义务教育的基本行政单位,成为筹集基础教育经费的主力。清末以来,高等、中等、初等教育分别由中央、省、县三级负责办理,在分级负责的筹款体制中,基础教育由县以下的地方负责。1908年清廷颁布的《清理财政章程》14条第二项规定:“国家行政经费系指廉俸、军饷、解京各款及洋款、协饷等项,地方行政经费系指教育、警察、实业等项”。^①教育法规也规定了分级办学体制,1906年《学部奏定劝学所章程》正式规定学堂经费由村董就地筹款。规定各属应就所辖境内划分学区,学校经费皆由本校、本镇、本区自筹。北京政府时期仍是三级办学与分区筹款的格局,县一级行政单位向上须增设初级中学,向下须补助市乡小学。南京政府时期,随着中央财政能力的恢复与增强,中央及省级财政开始介入县级教育事业,随着各地教育局的成立与地方自治的逐渐取消,地方自筹教育经费的格局被逐渐扭转。

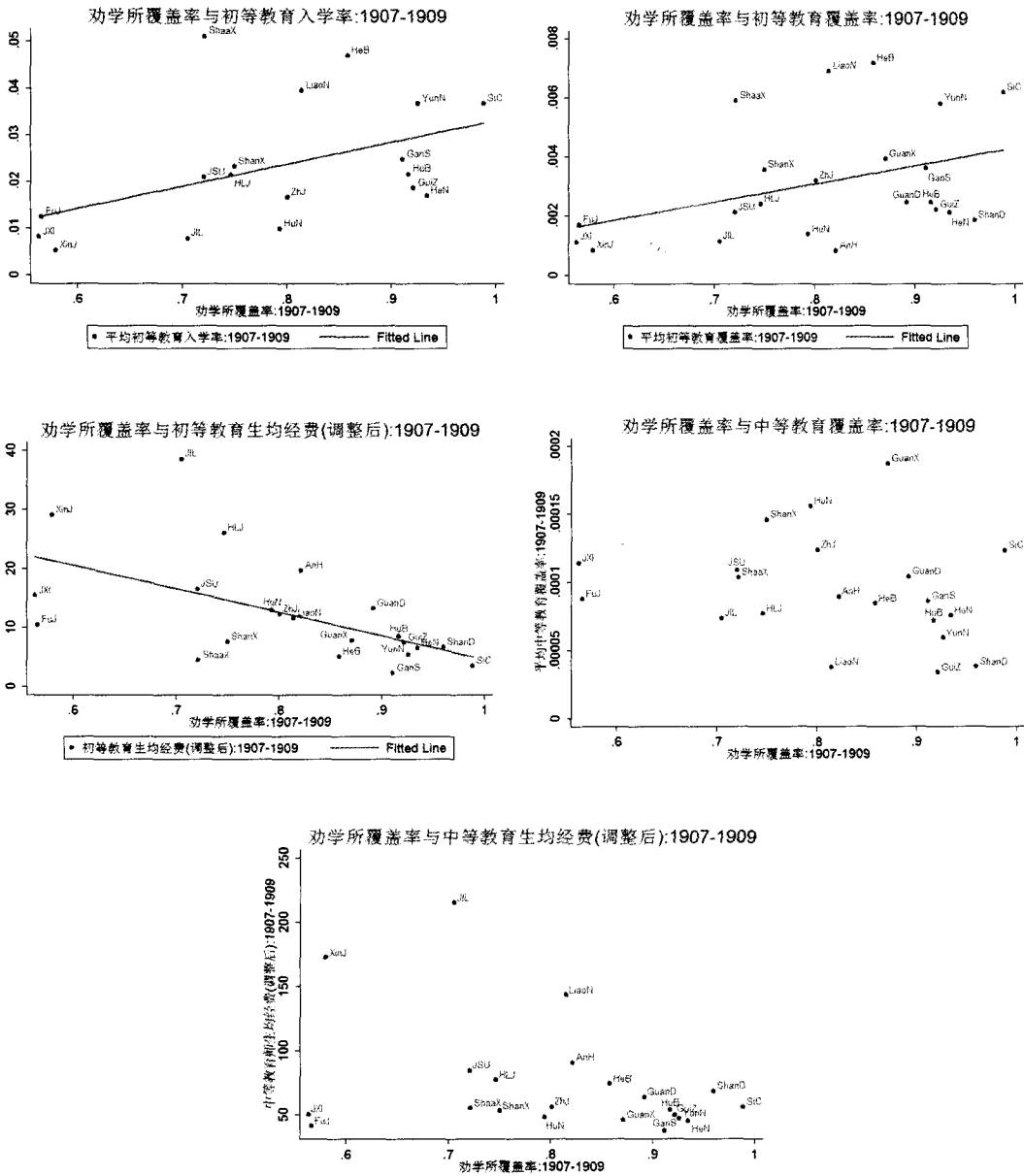
总体而言,近代相当长的时间里,我国基础教育由县级地方自行承担,并且县级政府主要通过分区筹款的方式向地方社区汲取教育资源。这种格局的形成一方面是由于近代中央财政能力的削弱与教育资源的极端稀缺,另一方面也是由于地方自治运动与自治思潮的推动,教育事务被认为是地方自治的重要组成部分。这种分级办学与分区筹款的教育财政格局,催生了劝学所这一推动地方教育事业的管理机构。劝学所是中国分区办学体制的独特产物,本质上是地方自治的重要组成部分,因此,劝学所的设立与推广,可以视为地方政治结构在教育领域的直接反映。从清末劝学所的人员组成看,在清末地方自治运动的影响下,主要以地方士绅阶层为主导,地方学务人员多由本地具有较高威信的人士出任。劝学所的设立与运行很大程度上保障了地方教育权力的独立性,限制了国家“干预”,更能反映基层社会的教育发展利益,作为教育自治的重要制度设计扩大了基层社区对教育决策的发言权,对地方基础教育发展起到了推动作用。

由以上论述可见,劝学所是地方教育自治的主要推动力量,其在各省的覆盖率度量了各省教育决策及政治结构的差异。劝学所覆盖率越高,说明地方士绅阶层或地方社区在教育决策中的影响力越大,自治程度越高。以劝学所覆盖率所衡量的教育自治程度或教育决策过程的分权程度对教育产出,尤其是初等教育有显著影响。劝学所覆盖率越高,地方初等教育的普及程度(无论是以入学率还是覆盖率度量)越高。图4显示了各省劝学所覆盖率与各级教育普及率及质量的相关关系,由表可见,劝学所覆盖率较高的省,例如四川、河北、山西、辽宁等,其初等教育入学率和覆盖率显著更高,生均经费则与劝学所覆盖率负相关。中等教育覆盖率和生均经费则没有呈现相关关系。劝学所覆盖率对中等教育覆盖率的影响并不显著,可以通过分级办学体制进行解释,虽然地方劝学所也部分承担中等教

^① 李定一等(1985),第35页。

育的兴办,但其主要目标集中在初等教育。因此,劝学所导致了教育资源的合理配置,使得更多人在县一级享受了教育资源,防止了少数人垄断教育资源及教育的过度精英化。

图4 各省劝学所覆盖率与各级教育普及率:1907-1909

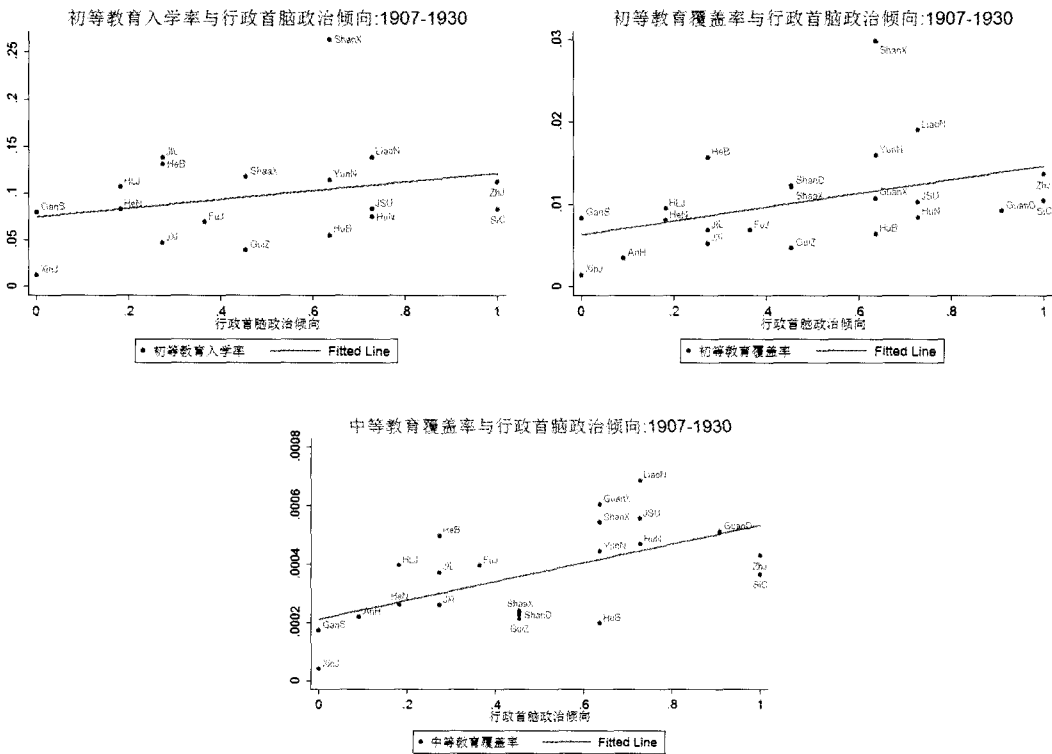


数据来源:教育及劝学所数据来自《光绪三十三年教育统计图表》、《光绪三十四年教育统计图表》、《宣统元年教育统计图表》,各省人口与学龄儿童数来自侯杨方(2005)。劝学所覆盖率=劝学所数/州县总数,初等教育入学率=初等教育学生数/学龄儿童数,初等教育覆盖率=初等教育学生数/人口数,中等教育覆盖率=中等教育学生数/人口数。数据均为1907-1909年各省平均,生均经费为实际值。

（三）地方行政首脑的政治倾向及背景

19世纪中期后，中央政府权力因缺乏应变能力而下降，地方权力逐渐增大，在中国特殊的政治环境下，政治上较开明或者接受过西方新式教育的省级行政首脑对该地区的教育产出有重要影响。推广教育的主要力量，清末主要为地方督抚，分析各省行政首脑的政治倾向和背景，可以发现那些参加过洋务活动，有过留洋经历，或者本身接受过新式教育的督抚，其所在省份教育水平显著更高。例如张之洞、端方、陈夔龙、袁世凯、赵尔巽、周馥、锡良、唐绍仪等人，由于他们多在直隶、四川、湖北、广东、江苏、奉天等省任职，这些省份的教育发展程度高于其他地区。北京政府时期山西的教育发展居前列，主要原因是阎锡山积极兴办教育，尤为重视初等教育。地方行政首脑的政治倾向及背景对教育产出有着显著影响，是近代中国特殊的历史环境在教育发展过程上的反映。这一正相关关系，在图5中得到体现。

图5 地方行政首脑的政治倾向与教育发展



数据来源：清末各地督抚资料来源于《清代职官年表》，民国各省都督或督军资料来源于《民国职官年表》。通过以下规则对各省行政首脑的政治倾向进行赋值：第一，是否参加过洋务活动；第二，是否有过留洋经历；第三，是否接受过新式教育。凡各省行政首脑符合以上任一条，即取值为1，否则取0。省级数据用1907-1930年间思想开明的督抚执政年数除以总年份作为该省行政首脑政治倾向的代理变量。

六、结语：近代教育史研究的启示和借鉴

由于教育对一国人力资本积累和长期经济增长的重要性，教育史成为经济学和经济史的重要研究对象，本文研究我国从传统教育向现代教育转变过程中教育发展及地区不平衡的决定因素。研究发现，近代教育是在传统和现代两种力量的共同推动下产生的，传统书院与教会学校都具有促进作用。政治局势与不同时期的教育发展状况关系密切，政局稳定时教育发展较为迅速，政局动荡不利于教育发展。近代地区间教育发展差异明显，沿海地区教育水平远高于内地省份，教育不平衡与地方经济发展水平，教育决策的分权化，及地方官员的政治背景等因素关系密切。以上发现证实了同一时期世界其他国家的经验，即经济发展水平与政治结构是影响教育发展的主要因素。

我国近代教育也具有一些不同于西方国家的特征，由于资源约束，在教育普及率及教育质量之间存在权衡，入学率更高的省份，生均经费更低，但没有证据显示近代教育如大多数西方国家历史那样存在过分精英化的倾向。此外，地区间教育发展差异与个人因素关系密切，地方行政首脑的政治倾向和政治背景也是教育发展不平衡的影响因素，相比于传统和守旧官僚，有过留学背景，接受过西方教育，思想比较开明的官员会更加努力推动现代教育发展。

本文的研究结论对当前财政分权体制下的教育发展和改革具有某些借鉴作用。首先，教育必须防止过度精英化倾向，这在历史和现实中都是需要注意的。如前所述，20世纪美国之所以走在各国前列，与美国教育体制更加大众化有着不可分割的关系，相对来说，欧洲国家的教育体制更有利于精英阶层。相对于欧洲的精英教育，美国的大众教育使得资源配置更加合理。历史上中国防止教育过度精英化，需要解决的问题是不能够为了提高生均经费而放弃入学率，以免教育资源被少数人所占有。在义务教育已经基本普及的今天，防止过度精英化更多的意味着不应过分发展高学历教育，而忽视中等教育和职业教育，使教育发展与经济发展水平相适应。其次，历史上我国教育存在严重的地区间不平衡，这一问题在今天同样存在，不同之处在于，今天的教育不平衡不仅与各地区经济发展水平差异有关，还与财政分权体制下地方政府之间的竞争导致其更加注重经济增长等短期目标，减少了对于教育的投资，并且落后省份这一情况更加严重。历史经验说明，地区间教育不平衡对一国长期经济增长非常不利。由于经费不足，贫困省份教育发展水平低下，这对整个国家人力资本积累和长期增长是不利的。在当前财政体制下，解决问题的关键还在于中央政府应该重视对落后地区的转移支付，并且将转移支付更多的用于发展教育。最后，本文的关键结论，即政治结构（教育决策的分权化）对教育发展具有推动作用，在今天同样具有借鉴意义。教育决策的分权化不仅可以防止教育过度精英化，更有利于教育资源的合理配置。因此，在财政分权体制下财权上移的同时，还应该注重教育决策权下移，更多的由地方担负起决策权，提高教育决策的民主化程度。

近代教育史是一个新的学术领域，还有很多问题有待进一步探讨，例如教育发展与时发展的关系，近代教育对我国长期人力资本积累的影响等等，这些问题都有待进一步研究。此外，近代地区间教育发展不平衡可能对此后各地区的长期经济增长有着重要影响，这一问题也有待深入研究。

参考文献:

1. 陈启天:《近代中国教育史》[M],台湾中华书局股份有限公司,1979年。
2. 邓洪波:《中国书院史》[M],中国出版集团东方出版中心,2006年。
3. 葛剑雄主编,侯杨方编:《中国人口史·第六卷》[M],复旦大学出版社,2005年。
4. 李定一、包遵彭、吴相湘:《中国近代史论·政治》第二辑,第五册[M],正中书局(台北),1985年。
5. 刘寿林、万仁元、王玉文、孔庆泰编:《民国职官年表》[M],中华书局,1995年。
6. 教育部教育年鉴编纂委员会编译:《第一次中国教育年鉴》[M],开明书店,1934年。
7. 教育部教育年鉴编纂委员会编译:《第二次中国教育年鉴》[M],文海出版有限公司(台北),1986年。
8. 教育部统计室编纂:《全国教育经费统计:中华民国二十二、二十三年度》[M],商务印书馆,1937年。
9. 彭凯翔:《清代以来的粮价:历史学的解释与再解释》[M],上海人民出版社,2006年。
10. 钱宝甫编:《清代职官年表》[M],中华书局,1980年。
11. 商丽浩:《政府与社会,近代公共教育经费配置研究》[M],河北教育出版社,2001年。
12. 苏云峰著,吴家莹整理:《中国新教育的萌芽与成长:1860-1928》[M],北京大学出版社,2007年。
13. 学部总务司编:《第一次教育统计图表,光绪三十四年》,《第二次教育统计图表,光绪三十四年》,《第三次教育统计图表,宣统元年》[M],文海出版有限公司(台北),1986年。
14. Acemoglu, Daron and Joshua Angrist. 2000, "How Large are Human Capital Externalities? Evidence from Compulsory Schooling Laws" [J], *NBER Macroeconomics Annual*, 2000: 9-59.
15. Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation" [J], *American Economic Review* 91,5 (December): 1369-1401.
16. Chaudhary, Latika, 2009, "Determinants of Primary Schooling in British India." [J], *Journal of Economic History* 69, no. 1: 269-302.
17. Chaudhary, Latika. 2010, "Land Revenues, Schools, and Literacy: A Historical Examination of Public and Private Funding of Education" [J], *Indian Economic and Social History Review* 47, no. 2: 179-204.
18. Dee, Thomas S. 2004. "Are There Civic Returns to Education?" [J], *Journal of Public Economics* 88, 9-10 (August), pp. 1697-1720.
19. Denison, Edward F. Trends in American Economic Growth, 1929-1982 [M], Washington DC: The Brookings Institution, 1985.
20. Easterlin, Richard A, 1981, "Why Isn't the Whole World Developed?" [J], *Journal of Economic History* 41, no. 1: 1-19.
21. Go, Sun and Peter H. Lindert. 2010. "The Uneven Rise of American Public Schools to 1850" [J], *Journal of Economic History* 70, 1 (March): 1-26.
22. Goldin, Claudia and Lawrence F. Katz. 2008. The Race between Technology and Education [M], Cambridge, MA: Belknap press.
23. Lindert, Peter H. 2003. "Voice and Growth: Was Churchill Right?" [J], *Journal of Economic History* 63, 2 (June): 315-350.
24. Lindert, Peter H. 2004. , Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century [M], Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press.
25. Lindert, Peter H. 2009, Revealing Failures in the History of School Finance [J], *NBER Working Paper*, No. 15491.
26. Mankiw, N Gregory, Romer, David, and Weil, David N, 1992, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth," [J], *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107 (2), May, pp. 407-37.

(T)