

## 政治统治维持与边疆国防巩固 ——国民政府时期边疆教育政策考述\*

王景<sup>1</sup>, 王凌<sup>1,2</sup>

(1. 云南师范大学 民族教育信息化教育部重点实验室, 云南 昆明 650500;  
2. 西北师范大学 西北少数民族教育发展研究中心, 甘肃 兰州 730070)

**[摘要]** 国民政府时期的边疆教育政策是南京国民政府出于政治统治维持和边疆国防巩固的目的, 针对边疆民族地区现代新式教育发展所创制的一系列特殊性和优惠性的少数民族教育法令措施, 主要包括创设边疆教育行政管理机构、策进边地读物编译、建设国立边疆学校系统、筹措边疆教育经费、优待边疆学校教师和学生等六个方面的措施。这些政策措施对我们今天理解“多元”与“一体”的民族关系格局, 增强“多元一体”中华民族的认同意识以及增进民族团结和国家统一, 维系边疆国防安全和社会稳定等方面仍具有积极的现实意义。

**[关键词]** 国民政府时期; 边疆教育政策; 少数民族教育政策; 中华民族多元一体格局

**[中图分类号]** G529 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-5110(2013)01-0139-06

在中国古代, 少数民族教育未作为一种社会事业而被中央政府纳入国家正规教育体系当中。而且, 中国古代中央政府关于少数民族教育的政策措施常常与儒家思想的文化同化政策融合在一起, 中央政府没有针对少数民族教育事业制定系统的专门政策来予以推进。当时的少数民族教育政策主要是吸收少数民族上层子弟到京城或附近汉族地区儒学读书, 普通民众被排除在儒学教育之外。自民国成立起, 民国中央历届政府在遵循以维护民族平等、国家统一为主要内容的基本民族政策和在边疆民族地区推行现代教育制度的前提下, 为推动边疆民族地区少数民族教育的早期现代化, 制定和实施了一系列特殊性和优惠性的少数民族教育法令措施, 形成了民国时期与以往历代王朝民族教育政策的重大区别。可以说, 关注少数民族地区的社会发展问题并试图通过教育途径协调国家群体之间的利益分配以及处理由此

而引起的各民族之间的关系问题, 最初尝试起始于国民政府时期的边疆教育政策。自1927年南京国民政府形式上统一全国以后, 国民政府鉴于蒙藏地区教育发展的重要作用, 开始关注少数民族教育的发展问题。抗日战争爆发以后, 随着边疆地区战略地位的日益凸显, 南京国民政府开始制定系统的边疆教育政策来推动边疆教育的发展, 以期通过教育力量来达到政治统治维持和边疆国防巩固的政治目的, 并进而成为中国历史上第一个将辽阔的边疆民族地区作为对象而制定特殊教育政策的中央政权。目前学术界对于国民政府时期边疆教育政策内容的考察分析尚少, 对边疆教育政策的影响及其局限性的研究也很不足, 而这些问题的研究对于我们进一步思考少数民族教育政策与促进民族团结和民族平等、维系边疆国防安全与社会稳定、缩短边疆与内陆沿海地区社会经济差距等方面的关系问题, 有重要的历史

\* [收稿日期] 2012-11-28

[基金项目] 教育部人文社科重点研究基地重大项目“边境教育安全与社会稳定发展研究——以云南为例”(11JJD880023)的阶段性成果。

[作者简介] 王景(1984—), 女, 云南保山人, 云南师范大学民族教育信息化教育部重点实验室博士, 研究方向为少数民族教育政策。

参考价值,是一个值得进一步拓展深化的研究领域。

### 一、国民政府时期边疆教育政策的主要内容

国民政府时期边疆教育政策的主要内容可以概括为两类:第一类为优惠性政策,第二类为特殊性政策。优惠性政策又称为“补偿政策”,是在充分考虑少数民族教育发展过程中特殊的自然、历史、社会等背景的基础上,采取的一种优先发展或倾斜发展的少数民族教育政策。特殊性政策是在充分考虑少数民族教育发展中的自然、社会和历史等方面的特殊性因素特别是语言与文化方面的特殊性的基础上,就少数民族教育的教育目标、教育内容、教育方法、教育评价和教育管理等教育内部诸要素之间的关系问题所采取的特殊性政策。具体来看,国民政府时期边疆教育优惠性政策包括确立多方筹措的边疆教育经费投入政策、对边校教职员工的奖励优待以及对边疆学生的升学优待和专款补助等三个方面的内容,特殊性政策包括边疆教育行政管理机构的创建、边地读物编译的策进和国立边疆学校系统的创设等三个方面的内容。

#### (一)重视边疆教育行政管理机构的创设与完善

国民政府时期,教育部按照南京国民政府行政三联制原则,配合创设了边疆教育行政管理的设计机构、执行机构和监督机构。

边疆教育行政管理的设计机构在中央为边疆教育委员会,在地方为边地教育委员会。1938年9月10日,教育部以教育法令的形式公布《边疆教育委员会章程》,该章程对边疆教育委员会的委员构成、主要任务、组织程序、经费来源以及施政机关等均作出了明确规定。1939年1月21日,第一届边疆教育委员会大会宣布边疆教育委员会的正式成立。<sup>[1][p.1215]</sup>关于各地方的边疆教育咨议机关,自1941年起,各边省均先后遵照教育部颁布的《各边远省份边地教育委员会组织纲要》<sup>[2][p.140]</sup>进行设置,其组织机构及主要任务与教育部边疆教育委员会相似,国民政府时期除广东省另设边疆教育指导委员会,宁夏省未设外,其他

各省均组织成立了边地教育委员会。

蒙藏教育司和各地方教育厅内所设的民族教育科股是南京国民政府边疆教育行政管理的执行机构。1929年11月1日,依据国民党三届二中全会《关于蒙藏之决议案》(1929年6月)的规定,南京国民政府公布《修正教育部组织法》,增设蒙藏教育司,主管蒙藏及其他边疆地区教育。<sup>[3][p.7]</sup>1930年2月,依据1929年11月《修正教育部组织法》规定,蒙藏教育司正式成立,直接隶属于教育部。关于各地方边疆教育行政管理的执行机构,自1941年起南京国民政府教育部便令饬各边远省份斟酌需要分配设置。<sup>[3][p.3]</sup>此后,各边远省份教育厅内均先后设置专管边疆教育的科股,或指定专人负责办理此项工作。

由于边疆教育事业很多都处在僻远区域,因此对于边疆教育的督导工作,南京国民政府尤为重视。蒙藏教育司认为“对于边疆教育非有严密之督导,无以收到改进的效果”,同时,“边地情形与内地未能完全相同,一切教育设施,必须稍有特殊适应,而一般性的视导法令,难以适用于边地”。<sup>[3][p.9]</sup>有鉴于此,南京国民政府教育部于1940年7月和1941年4月先后颁布《边远区域教育督导员暂行办法》和《边地教育视导应特别注意事项》。这两项政策的颁布为边疆教育视导人员的边疆教育视察工作提供了基本的办事准则和行为依据。边远区域教育督导员在边疆地区的成功设置,标志着边疆教育视导这一以视察和辅导边疆教育行政管理和边疆学校各项设施发展为主要任务的职能部门,已经成为边疆教育行政管理的监督机构。

#### (二)策进边地读物编译

国民政府时期编译的边地读物按其编译用途可分为两类:一类为适合边民生活的读物,一类为促进文化融合的读物。正如蒙藏教育司所说:“推行边疆教育,一在提高边民生活,一在沟通边地文化。就前者意义言,须有适合边民生活之教材,就后者意义言,须有适当书刊,以促进文化之交流融合”。<sup>[3][p.5]</sup>具体来说,南京国民政府用少数民族文字编译的边地读物大体上可以分为三种,即边校课本、乡土教材和补充读物。

对于边校课本的编译,南京国民政府教育部

主要进行国语教科书和常识课本的编译工作,而且仅限于国民教育阶段。1930年,蒙藏教育司创立伊始,便开始着手进行蒙、藏、回文与国语合璧之小学国语教科书以及短期小学与民众学校课本的编译工作。1931年9月3日,国民党第三届中央执行委员会第157次常务会议通过《三民主义教育实施原则》,其第六章《蒙藏教育》对蒙藏地方教科用书的编译工作首次做出明确规定:“小学校之教科用书用蒙汉文、藏汉文合璧之。中等以上学校之教科用书,以用汉文编订为原则”。<sup>[4][p.1]</sup>

乡土教材是学校整体教育不可分割的有机组成部分。在学校教育中开发乡土教材的做法源自德国,清末时传入我国。清末民初中国出现的小学乡土教材主要包括两类:一是编纂的“乡土志”;二是按照当时为适应教育改革而兴起的各类新式教育而编撰的“乡土教科书”。乡土教科书多由民间教育界人士所编,基本上采用课目体,而乡土志则带有官办的色彩,全部是《乡土志例目》规定的十五目体例。辛亥革命以后,虽然民国政府重新制定了学制,并对其屡加修改,但对于乡土教材的开发始终都很重视。国民政府时期尤其是抗日战争爆发以后,国人盛昌民族教育、救国教育、国防教育、生产教育,都希望借以教育途径来完成现代多民族国家的历史建构,而乡土教材也因其具有区别于国家课程标准的特殊文化功能而为政府和教育界所日益重视。这一时期,全国各小学的乡土教育盛极一时,涌现出大量的乡土教材。南京国民政府教育部除公布《乡土教材编辑条例》<sup>[5][p.445]</sup>(1931年)和《小学课程标准》<sup>[6][p.5]</sup>(1932年)等政策法规外,还令各边校自编乡土教材以外,亦曾公布《征求边疆教育乡土教材参考资料办法》,<sup>[4][p.111]</sup>以甘肃、宁夏、青海、新疆、察哈尔、绥远、外蒙古、西藏、西康、贵州、云南、广西、湖南、广东、四川等十五省的边民居住区域的乡土教材为主,征求各方撰稿。

补充读物的编译工作主要包括边教法案的编译、补充教材和参考图书的编审、少数民族文字报刊的创办以及字典的编译等方面。

关于边教法案的编译,南京国民政府曾陆续编译国父遗教及总裁言论数种,重要者有《蒙藏回文译三民主义要义》、《回译三民主义浅说》、《蒙藏

回文译总裁讲革命的教育》等,它们均先后由教育部及中央组织部刊行。为缓解边地各级学校教材与实际环境不甚适合的尴尬困境,同时由于民间所售教材读物极为匮乏,教育部于1940年1月和1941年5月先后颁布《边地各级学校补充读物及参考图书编辑办法》<sup>[4][p.98]</sup>和《边疆教育补充教材征稿办法》,<sup>[4][p.110]</sup>要求边地各级学校从速编印各种补充读物及参考图书,以增教学效能,同时亦可以借此为边地教育工作者提供有助于他们职业训练和能力提升的参考书籍,以改进边地教育工作者训练不够、能力有限的困境。

关于少数民族文字党报及报刊,南京国民政府经常发行的有《中央边报》蒙、藏、回文各一种,该报于1945年11月在渝创刊,初为4开报纸型,每月发行1次,每期国文固定为1版,边文则3版至5版不等,刊至第3期,暂停出版,翌年7月,迁京复刊后,扩充篇幅,改为16开杂志型,交由国立边疆文化教育馆主编发行。除《中央边报》以外,南京国民政府相继创办的少数民族文字党报以及报刊还包括《藏民泪刊》(藏文版)、《民众日报》(蒙汉双文版)、《阿旗简报》(蒙汉双文)、《新疆日报》(先后有汉、维吾尔、哈萨克、俄罗斯文版)、《国民党日报》(藏文)等。

对于沟通边地语文而言,辞典的编纂最为重要。1928年国民党二届四中全会决议在全国范围内推行注音符号,规定:“凡是在蒙藏地方推行注音符号,除在汉字的右边注国音外,应当在字的左边用蒙藏文注明意义(具有特殊文字的地方,应由特殊文字注明,在可能的范围内并注明各处地方的方言)”。<sup>[3][p.60]</sup>这种将蒙、藏、回及其他少数民族文字的字母与基本拼音加注国语音符号,使之成对排印的做法,使得边疆学生得由边文而识国音,由国音而识国字,使教者由国音而识边文,教与学两得其便,不失为沟通边地语文的一个简捷办法。

### (三) 创设国立边疆学校系统

据1947年统计,国民政府时期教育部部属的国立边疆学校(包括教育部直辖自办和教育部接办)共有小学34所(包括17所国立边疆小学和17所国立边疆师范附小),职业学校9所,中学4所,师范学校13所,专科学校3所,共计63所。

国立边疆学校除施行全国统一学制标准规范以外,为适应边疆民族地区自然、历史、社会和文化等各种特殊情形,在学校办学方式、课程编制以及学生修业年限等方面均有特殊规定,凭借相关政策措施来规范国立边疆学校系统各项设施建设,推动边疆民族地区各级各类学校系统的协调发展。然而,国民政府时期边疆教育政策的制定莫不以国家整体教育方针和边疆政策为依据和参照标准,在民族教育学制的安排上,南京国民政府亦愈加重视教育在民族国家构建上的整合作用。因此,在国立边疆各级各类学校教育制度尤其是初等教育制度的安排上,除在学龄儿童入学年限、学校办学方式和组织形式、教师任免条件以及员生待遇安排等方面不同于一般教育制度以外,在课程标准、训育制度以及公民训练和国文训练等关涉国民观念塑造和民族团结统一等方面,皆按照国家一般教育制度规定统一执行。总之,南京国民政府在边疆地区各级各类学校系统内所实施的特殊学校教育制度,是在与国家整体学制系统不相冲突的前提下,为适应边疆民族地区自然、社会、历史和文化等方面的特殊性因素而制定与实施的,其政策制定的出发点是基于政治统治维持和边疆国防巩固的国家利益。

#### (四)确立政府、社会和个人三方筹措的边疆教育经费投入政策

“自有边教设施以来,经费无日不在拮据之中”。<sup>[83][p.83]</sup>自国民政府肇建以来,国民经济败坏凋敝,国家财政收支状况日益恶化,社会事业各项建设费用捉襟见肘,教育经费被挪用的情况经常发生。为维持边疆教育事业各项设施建设的基本运作,国民政府除向教育部划拨专款以外,亦向社会多方筹集经费,以求多渠道的融资方式能为边疆教育事业的普及与推广提供稳定的经济来源。国民政府时期边疆教育经费的来源主要包括教育部划拨的边疆教育经费、地方政府教育经费的投入、社会团体或私人的捐款以及部分庚子赔款,而较稳定的经济投入和多方的经济来源,使得边疆地区相继创办并逐渐形成了从初等教育到高等教育的比较完整的边疆学校系统。

#### (五)奖励优待服务边校的教职员工

对于国立各级边疆学校教职员工的奖励待

遇,南京国民政府教育部迭有改善。1940年7月27日,教育部公布《边远区域劝学暂行办法》,首次提及对边远区域教育工作人员要予以特殊待遇:“学校附设于寺庙者,得就学行优良之阿訇喇嘛中选充为教职员,其薪额得视学生人数多寡规定之;边远区域各级学校及民众学校教职员之俸校薪,应酌量提高,由各地主管教育行政机关就实际需要定之,并呈报教育部审核备案;边远区域各级学校及社会教育机关工作人员之年功加俸办法,由各该省主管教育行政机关就当地情形拟定,呈报教育部审核备案;边远区域各级学校及社会教育机关工作人员工作满四年者,准以公费进修,其期间以一年为限,仍支原薪,由各该省主管教育行政机关视其需要酌量定之。”<sup>[7][p.98-99]</sup>从1942年起,教育部规定对于服务边校的教职员工除按内地一般标准给予应有待遇外,又按各校教职员学历、服务年限及工作成绩,发放“边疆服务津贴”。由于该项津贴比较微薄,1944年以后,教育部又改发奖助金,同时公布《边地国立各级学校教员奖助金办法》,但因通货膨胀,奖助金额虽有提高,教职员生活仍然十分艰苦,多数不愿留在边疆民族地区服务教学。1946年3月23日,教育部制定《国立各级边疆学校教员服务奖励办法》,意图从边地生活条件的改善做起,解决教员的困难,如房屋煤水的供应、本人及眷属到职还乡旅费的补助等,均在奖励办法中明确规定,久任教师还有年功加俸、休假进修等奖励。此项奖励办法实施后,对于稳定边疆地区教师资源,鼓励国立各级边疆学校教职员积极从事民族教育工作收到了良好的效果,同时也吸引了不少内陆教师前赴边疆留任教学。

#### (六)确立升学优待与专款补助相结合的边校学生优待政策

1929年6月,国民党三届二中全会“关于蒙藏决议案”规定,制定国立及省立部分学校优待蒙、藏、新疆、西康等地学生的办法。1929年7月22日教育部公布《待遇蒙藏学生章程》,规定全国各级学校免试录取蒙藏学生。此后,对蒙藏学生优待办法逐步放宽至边疆学生。1944年南京国民政府公布《边疆学生待遇办法》,规定凡语言文化具有特殊性质的地方的学生,均得享受保送升

学、申请公费及常年补助费的优待。总体来看,对于边疆学生优待,基本可分为升学优待和专款补助两方面。在边疆学生的升学优待方面,政策规定:“凡边疆学生志愿升入内地中等以上学校,得由蒙藏委员会转核教育部办理,各边省政府或主管教育行政机关、国立边地中等学校亦可径向教育部保送,由教育部核定名额,分发各校依照办法办理”。<sup>[8]</sup>在核定名额以外的边疆学生,仍由机关证明自行报考,由升入的学校从宽录取,但边疆籍学生在内地肄业或毕业生,不得申请保送。换言之,每一名边疆学生到内地升学,仅可获得一次保送机会。在边疆学生的专款补助方面,政策规定,边疆民族学生在中等以上公立学校学习时,应免收全部学费,在已立案的中等以上私立学校学习时,应酌予减免学费,而且“凡考入或已在公立及已立案之私立专科以上学校经教育部准入学资格者之蒙藏及其他语言文化具有特殊性质地方之清寒优秀学生得遵照规定分别申请奖学金、补助费等奖项待遇”。<sup>[9]</sup>

关于师范生的待遇问题,边疆学生与非边疆学生同一待遇,各级师范学校除免收学费、宿费、供给伙食费外,还发给服装费、书籍费及零用金。关于义务教育阶段边疆学生的待遇方面,1941年3月25日教育部公布的《边远区域初等教育实施纲要》中明确规定边远区域小学(简称边小)无论是地方自治机关设立者,或是省、盟、旗、宗暨土司设立者,抑或是私立或寺庙附设者皆不收取任何费用,并得由学校供给必需之学校用品。<sup>[3][p.24]</sup>同时,教育部对所属各国立边疆民族小学学生更有伙食、服装、书籍及零用金的补助,以1947年为例,膳食补助费每生每月二万元,制服补助费每位新生五万元,书籍零用补助费每生每月六百元,每学期以五个月计算。<sup>[3][p.12]</sup>

## 二、南京国民政府边疆教育政策的影响及评价

历史证明,国民政府时期的边疆教育政策不仅在维护民族平等和促进民族团结、巩固边疆国防建设和抵制外来文化侵略、塑造国民身份和培养国家民族归属感等方面发挥着重要的推动作用,而且通过边疆教育事业自身内部机制的发展与完善,更加使得国民政府将边疆教育事业单列

为一种有别于一般学校教育事业的特殊教育形态加以研究,并从政策层面给予倾斜,从而使得国民政府时期尤其是抗日战争爆发以后边疆民族地区在政治、经济和文化教育等方面均得到较快的发展,加速了边疆民族地区社会现代化的转型过程。这是国民政府发展少数民族教育政策的成功经验。

然而,国民政府虽然为推动边疆民族地区现代教育事业的发展分别制定了特殊性和优惠性的少数民族教育政策,但是其政策制定的初衷只是为了尽快适应边疆民族地区自然、历史和社会等环境因素的差异性而对一般教育政策所作的边缘性改动。它忽略甚至否定了少数民族文化多样性存在的历史价值和现实意义,其政策制定的最终目的乃是为完成将中国多个少数民族整合为一个以汉族为中心的大民族主义国家的历史构建。这种过于强化“一体”的国家利益而忽略少数民族多元性的利益需求的政策取向,致使南京国民政府在处理边疆民族问题时必然会以国防问题和边疆问题来替代特殊而复杂的民族问题,期望对边疆民族地区实行同化管治,以达到巩固国防、稳定边疆的目的。致使边疆教育政策在国家主流文化和边疆民族文化之间的价值取向上,往往会倾向于民族同化,即强调各民族文化之间的一致性和普适性,忽视或否定不同民族文化之间各自具有的内在价值。显然,南京国民政府这种过于强化各少数民族之间的统一性而忽视其群体差异性、过于强化国家主义和汉族中心而忽视少数民族利益的政策措施是不恰当的,而且这种有偏差的政策措施对于南京国民政府统治地位的维持和边疆国防建设的巩固也产生了负面的影响:少数民族群体为维护自身利益不受损害而与国家之间、与主体民族之间利益博弈的争斗一直持续不断,中央及地方政府与少数民族之间的关系时好时坏,局部地区民族矛盾激化现象常有发生。因此,新中国成立以来的民族政策和少数民族教育政策一直强调要克服国家利益至上的政策取向,从政治、经济、文化、语言和教育等几个方面对少数民族实施特殊性和优惠性的政策法令措施,以期通过差别对待的方式来缩小各民族群体之间的地区发展差异,进而实现民族间事实上的最终平等,这是非常

正确的政策举措。然而,这种少数民族利益取向的民族政策和少数民族教育政策过分强调了民族之间的特殊性,强化了汉族和少数民族群体之间的差异性,其政策实施结果可能会造成汉族与少数民族群体之间、少数民族群体和汉族个体之间产生新的对立和矛盾。

在中国统一的多民族国家构建的历史进程中,过于强化“一体”或过于弱化“一体”都可能引发“多元”的角力反弹,而“多元”的过于强化也会危及“一体”。国家政府在制定民族政策和少数民族教育政策时应力求在“一体”和“多元”之间寻求结合点,慎重处理好国家利益与少数民族多元性利益需求之间的共生互补关系。

### [参 考 文 献]

[1] 教育年鉴编纂委员会. 第二次中国教育年鉴

[M]. 台北:文海出版社,1986.

- [2] 内蒙古教育志编委会. 内蒙古教育史志资料(第 2 辑)[M]. 内蒙古:内蒙古大学出版社,1995.
- [3] 教育部边疆教育司. 边疆教育概况(续编)[Z]. 教育部边疆教育司编印,1947.
- [4] 教育部蒙藏教育司. 边疆教育法令汇编[Z]. 教育部蒙藏教育司编印,1941.
- [5] 中华人民共和国法规汇编编辑委员会. 中华人民共和国法规汇编[M]. 北京:法律出版社,1958.
- [6] 蔡衡溪. 乡土教育纲要[M]. 北京:中华书局出版社,1935.
- [7] 中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编[Z]. 第 5 辑,第二编教育(二),江苏古籍出版社,1997.
- [8] 边疆学生待遇办法(1947 年)[R]. 教育部公报,1948,(1).
- [9] 待遇边疆学生暂行规则[R]. 教育部公报,1942,(21-22).

## Maintenance of Political Control and Consolidation of National Defense in the Borderland: A Study of the Educational Policies for the Borderland in the Period of the National Government

WANG Jing<sup>1</sup>, WANG Ling<sup>1,2</sup>

(1. Key Laboratory for Informatization of Ethnic Education, Yunnan Normal University, Kunming 650500, China; 2. Research Center for Education of Northwest Ethnic Minorities, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu, 730070)

**Abstract:** With the purpose of maintaining its political control and strengthening its national defense in the borderland, the Nanjing National Government worked out a series of special and preferential policies for minority education, which included six aspects: the establishment of Education Institutions in the borderland, the translation and editing of borderland-related reading materials, the establishment of national frontier schools, the raising and allocation of education funds for the borderland, and the favorable policies for the teachers and students in the borderland. These policies and measures have practical significance because they could help us understand the plural and unified ethnic relations as well as the pluralistic integration of the Chinese nation, strengthen our national identity and unity, help maintain our national defense security and social stability.

**Key words:** period of the National Government; education policy for the borderland; minority education policy; structure of pluralistic integration of the Chinese nation

[实习编辑: 刘胜兰]