

# 南京国民政府边疆教育政策在伊克昭盟的实践与困境

乌日罕

内蒙古师范大学教育学院，内蒙古呼和浩特，010022；

**摘要：**随着边疆战略地位的日益提高，南京国民政府出于开发建设边疆的需要和抗战建国的需要，对边疆教育制定了许多政策，并加以实施。这些政策在内蒙古地区的实践在一定程度上促进了伊克昭盟（今鄂尔多斯市）教育现代化的发展。其主要内容有每个旗设立初级学校、创办国立中学和师范教育、经费补助和完善教育体制等，具有独特的历史价值和社会影响。在南京国民政府边疆教育政策和实践的影响下，伊克昭盟近代教育逐步发展和完善，培养了大批边疆人才，并对伊克昭盟社会发展产生了积极影响。

**关键词：**伊克昭盟；民国时期；边疆教育政策

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.06.082

## 引言

南京国民政府时期，边疆教育被赋予了独特的战略价值，既是中央政府“国族建构”的意识形态工程，亦是应对边疆危机、推进现代化的治理工具。作为内蒙古西部蒙旗，伊克昭盟自1930年起成为国民政府边疆教育政策的试验场，其教育现代化进程呈现出国家意志与地方生态的复杂互动。学界既往研究多聚焦于政策文本的演进脉络，而疏于考察制度实践中的多维张力。本文通过发掘相关文献发现，南京国民政府边疆教育政策的制定和实践，虽初步建构起现代教育体系，却在经费依赖、文化习俗与军事动荡三重压力下陷入结构性困境。尤其在1937年抗战全面爆发后，揭示出伊克昭盟教育对国家财政的脆弱依附。本研究致力于呈现教育现代化进程中国家权力渗透的限度和边疆社会的反应，为理解近代民族教育史提供新的分析视角。

## 1 中央政府的政策演进与实践

为应对日益严峻的边疆治理危机，南京国民政府于1927年成立后，开始推行边疆教育政策，旨在通过教育手段培养边疆地区人民的“国族意识”，进而推动边疆地方教育文化的发展。希望通过教育手段增强边疆地区对国民政府的向心力，并改变边疆地区教育落后的局面，为边疆地区的社会发展建设提供有力支撑，促进边区教育事业发展，培养边疆人才。

1929年6月，南京国民政府在国民党第三届中央委员会第二次全体会议上，首次提出蒙古教育问题。关于蒙藏教育的问题在本次会议通过的《蒙藏问题决议案》中有数条内容的记载。

明确提出了支持蒙藏教育进步的一系列惠及边疆人民的政策。

随后颁布了《待遇蒙藏学生章程》。主要是蒙藏学生升学依本规章享受优待。蒙古西藏官署、学校及沿边省县政府每年可保送学生。蒙藏委员会核查后分送各校，符合条件者编入正式班。各校须年终上报学生成绩供升学奖励参考，优秀毕业生可获得推荐升学机会。公立学校全免学费，私立学校酌减。正式生享有与普通生同等津贴及留学待遇。

1931年，教育部颁布《实施蒙藏教育计划》，在民国时期，蒙古各旗依据学龄儿童人数，适当设置小学。在民国二十年前，确保每旗至少拥有一所小学，并在此基础上逐步扩展。此外，蒙古各盟旗根据实际需求，设立职业学校，且需在六年内完成成立工作。同时，蒙古各个盟部需各设立一所中等学校，同样要求在六年内全部成立。而后，国民政府制定了具体推行蒙藏教育实施方案的措施，即《蒙藏委员会常会关于“内蒙地方教育建设草案”决议》，对不符合推广实际的教育措施进行了调整。

1935年教育部与蒙藏委员会联合制定了《二十四年度推广边疆教育实施办法》及边疆教育经费概算提要。其中涉及伊克昭盟的部分内容为：拟在该盟建设两所小学，相关事务交由教育部和蒙藏委员会共同委托当地蒙旗政府负责执行。在经费预算方面，拨款六万两千元用于教科书的编辑、翻译与印刷。为拟设立的36所小学，每年预算经常费为10.8万元，每所小学每年的经常费为3000元。

1935 年南京国民政府教育部颁布了《察绥两省蒙旗教育实施办法》，其中涉及伊克昭盟教育发展的主要内容包括：在乌兰察布盟集宁区创建和办理国立蒙旗师范学校，招收来自锡、伊、乌盟以及察哈尔部和土默特特别旗的学生。每旗需保送两名高小毕业生或具有相当程度的学生，若名额不足，则由学校自行招考补充。此外，该校还增设附属小学一所，并为每所小学提供每年三千元的经费补助。课程依据教育部颁布的课程标准进行设置，并且增加了蒙文、医药、兽医、畜牧、副产品制造等课程。专门拨出经费，学生的所有费用都予以免除。并规定设立郡王旗小学、伊盟杭锦旗。规定伊盟共添设五所小学。在对伊克昭盟准格尔旗同仁学校进行视察后，相关部门决定给予该校经费补助，并提出改进建议。具体措施包括对准格尔旗同仁小学进行全面整顿，提升教师薪资待遇，以增强教师的工作积极性和职业吸引力。同时，建议选聘符合专业条件的人员担任校长，以提升学校的管理水平和教育质量。经费方面伊克昭盟新设初级学校五所，每所经费两千四百元，补助郡王旗小学两千四百元。补助准格尔旗初级小学六百元，共一万五千元。

抗战全面爆发后，国民政府为应对战时教育需求，1939 年，教育部颁布了《蒙旗教育暂行实施办法》，旨在推动蒙旗教育的全面发展。针对不同区域，该办法分别制定了以下推进策略。

1940 年，中央组织部以及中央政治学校所创办的学校被移交给教育部蒙藏教育司进行管理，这使得蒙藏教育司所负责的事务大量增加。在 1941 年，为了满足需求，蒙藏教育司增加员工数量，并且新设立了司长。为了统一管理事权，促进边疆教育的发展，依据 1941 年 1 月行政院颁布的《边地青年教育及人事行政实施纲领》，中央政府决定将边地青年教育纳入到一般教育行政系统当中，由教育部进行主管。随后，到了 1944 年，教育部接收了中英庚款董事会所创办的中学，边疆教育的行政权力逐渐集中到了教育部手中。

从 1928 年第一次制定有关蒙藏教育的政策到 1944 年制定的边疆教育政策的实施，呈现出多主体参与和管理模式分散的特点。政府专门设立了蒙藏教育司，负责统筹边疆教育事务；另一方面，党务、治边、军政等非教育行政部门也广泛介入边疆教育事业的推进。这种多部门协作的模式，导致了事权分散的局面。边疆教育在整个教育体系中的地位相对较低，资源投入和政策支持

有限。但南京国民政府通过制定一系列边疆教育政策和具体实践，推动了边疆教育的发展。

## 2 伊克昭盟地方教育实践与困境

### 2.1 伊克昭盟地方教育实践

在南京国民政府的推动下，伊克昭盟的教育事业取得了一定进展。其中，旗立小学数量显著增加。这一时期新创办的旗立小学主要包括：鄂托克旗旗立第一小学、杭锦旗“明德学校”以及乌审旗河南乡中心小学(见表 1)。

表 1 伊克昭盟新创办的旗立小学

学校	创立时间	授课特点
鄂托克旗旗立第一小学	1936 年	蒙古文字、算术、汉语常识等
杭锦旗“明德学校”	1936 年	蒙语授课
乌审旗河南乡中心小学	1941 年	蒙汉两种文字授课

1934 年，中央政治学校在包头设立分校，并首次开设小学班，招收伊克昭盟各旗学子。1935 年，该校增设简易师范班，1936 年又增办初中班，学生人数增至 300 余名。同年，教育部派专员视察伊克昭盟教育现状后，规定每旗设立一所小学，每校拨付开办经费 2400 元，每月补助 200 元，不足部分由蒙旗政府筹措。此后，伊克昭盟陆续出现了一批国立学校。一种是由南京国民政府资助地方政府设立的初级学校，学生食宿、衣物及学习用品均由国民政府提供，课程以汉文为主，涵盖国语、算术、常识、蒙文等，高小班增设地理、历史、公民、自然等课程；二是教育部直接在伊克昭盟设立的边疆学校，1940 年开始，南京国民政府教育部开始在边疆地区直接办理学校，伊克昭盟也创办了若干所部办边疆学校。伊克昭盟小学包括以下学校：1. 绥远札萨克旗小学 2. 绥远鄂托克旗小学 3. 绥远达拉特旗小学 4. 绥远郡王旗小学 5. 绥远乌审旗小学 6. 绥远准格尔旗小学 7. 绥远杭锦旗小学。除上列部办小学外，教育部在伊克昭盟创办中学一所，教育部办中学为“国立伊克昭盟中学”，1939 年国民政府在伊克昭盟设立“国立伊盟中学”，派经天禄为校长负责筹办，下拨开办经费 4000 元。开办之初，国立伊克昭盟中学从伊克昭盟各旗县及周边地区招收具有相当文化程度的学生 60 余人。该校后续发展到较大规模。由此，伊克昭盟中等教育和师范教育也得到了一定程度的发展。

通过上述学校的创办和发展，伊克昭盟的教育规模有了以往未有的规模，对比以往伊克昭盟境内仅有几所私塾和庙学，伊克昭盟境内每一个旗至少有一所现代制度的小学，并且有了中等学校和师范教育。此外，相比传统的蒙旗教育内容，主要教授蒙文、蒙医以及宗教经典等；私塾教授百家姓、千字文和四书五经等，伊克昭盟在教学内容上呈现出现代化的特征。初等学校和中等学校均教授国语、算术、常识、音乐、体育、图画等现代化课程。

## 2.2 教育实践中的困境

南京国民政府边疆教育政策在伊克昭盟的实施面临多重结构性困境。经费方面，尽管中央政府承担了主要办学和日常学校经费支出，但旗级财政配套机制缺失，伊克昭盟各旗的教育经费仍然严重不足。大部分南京国民政府直接办理的和教育部创办的学校严重依赖中央补助，并且南京国民政府还要承担学生的食宿、服装和文具等，缺乏稳定的蒙旗经费来源。战争期间，交通不便、物价飞涨，国家经费配合政治军事需要，教育经费的短缺问题更加突出，导致一些学校难以维持正常运转。

伊克昭盟地处偏远，气候寒冷，生活条件艰苦，难以吸引外地教师前来任教。国立学校虽委派专门人员负责学校的管理和教学，但旗内符合条件的教师数量有限并且教师薪资待遇低，据1939年底的统计数据显示，伊克昭盟各旗立小学教师的月薪大约在20至30元之间，例如，扎萨克旗联保处初级小学的教员，尽管具备丰富的教学经验，但由于待遇较低，导致其缺乏教学积极性。上述情况导致虽设立若干所学校但教育质量不佳。

虽然教育观念产生很大的进步，但部分蒙旗人民仍对学校教育持冷淡态度，伊克昭盟蒙旗一般家庭以游牧为生，多数家境贫困，需要固定劳动力，认为一旦送子女入学会影响家庭的劳动力，经济拮据多数家庭无法维持正常生活，教育更是奢侈。随着社会发展，蒙旗信奉宗教观念减弱，但喇嘛教的影响依然存在，为了满足宗教活动和读经传教的需求，召庙开始对喇嘛，尤其是小喇嘛进行文化教育，逐渐形成了早期的喇嘛学校。这种教育模式不仅传播了宗教知识，也为当地的宗教文化传承奠定了基础。因此，蒙旗家庭对喇嘛教的信任根深蒂

固，一些家庭更愿意将子女送往寺庙学习，而不是学校。并且喇嘛在出家后，除非还俗，否则通常不能结婚或繁衍后代。这一规定在一定程度上限制了人口的自然增长。1935年出版的《察绥蒙民经济的解剖》统计，伊克昭盟当时统计人数为93133，比清初减少113367人。

政治原因，伊克昭盟境内动荡不安，多数学校一直在停办与恢复之间。抗战爆发后，伊盟部分地区被日军侵占，学校停办，教育经费停止拨付，教育事业受到严重冲击。到1938年秋，随着局势逐渐稳定，伊克昭盟各旗小学逐步恢复办学。然而，1943年，伊克昭盟爆发了震惊全国的“三二六”事变，陈长捷部进入伊克昭盟中学，进行抢劫与骚扰，学校被迫停课。此后，国民党政权日益衰落，对教育事务疏于管理，国立札萨克旗小学因无人过问而停办，教育发展受到阻碍。

## 参考文献

- [1]中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》，第五辑第一编教育（二），南京：江苏古籍出版社，1994年。
- [2]杜烨，忒莫勒：《国立绥远蒙旗师范学校》《内蒙古文史研究通览》（教育卷），呼和浩特：内蒙古大学出版社，2013年。
- [3]廖兆骏编：《绥远志略》，南京：正中书局，1937年。
- [4]梁卫东. 民国时期鄂尔多斯蒙旗现代教育述略[J]. 民族教育研究, 2011, 22.
- [5]马玉华. 国民政府边疆民族政策初探[J]. 贵州民族研究, 2007, 10-25.
- [6]刘笑雨. 民国时期内蒙古西部地区蒙旗教育研究（1927-1945）[D]. 河南大学, 2020.
- [7]《教育部训令绥远省教育厅附蒙旗教育暂行实施办法》，内蒙古档案馆馆藏档案，C419-01-0140-32。
- [8]教育部教育年鉴编纂委员会：《第二次中国教育年鉴》，上海：商务印书馆，1948年。

作者简介：乌日罕(1998.01-)，女，内蒙古通辽人，硕士研究生，研究方向：民族教育史。