

晚清 教育政策 演變史 (1862~1911)

黃士嘉 | 著

伍振鶯教授、張光甫教授、周愚文教授 | 聯合推薦



心理出版社

G 529.52
20081

晚清 教育政策 演變史 (1862~1911)

任職南京社會教育館辦事處、組長、研究員

台灣省政府教育廳科員、股長、秘書

國立空中大學兼任講師

黃士嘉 著

國立勤益技術學院、雲林科技大學、中華科技大學

國陽科技大學兼任助理教授



國家圖書館出版品預行編目資料

晚清教育政策演變史(1862-1911) / 黃士嘉著. -- 初版. --
臺北市：心理, 2006 (民 95)
面；公分. -- (教育史哲；2)

ISBN 978-957-702-953-9 (平裝)

1. 教育－政策－中國－晚清 (1862-1911)

526.192

95018282

教育史哲 2

晚清教育政策演變史(1862-1911)

作 者：黃士嘉

執行編輯：林怡倩

總 編 輯：林敬堯

出 版 者：心理出版社股份有限公司

社 址：台北市和平東路一段 180 號 7 樓

總 機：(02) 23671490 傳 真：(02) 23671457

郵 撥：19293172 心理出版社股份有限公司

電子信箱：psychoco@ms15.hinet.net

網 址：www.psy.com.tw

駐美代表：Lisa Wu tel: 973 546-5845 fax: 973 546-7651

登 記 證：局版北市業字第 1372 號

電腦排版：辰皓國際出版製作有限公司

印 刷 者：辰皓國際出版製作有限公司

初版一刷：2006 年 11 月

定價：新台幣 680 元 ◆有著作權・侵害必究◆

ISBN-13 978-957-702-953-9

ISBN-10 957-702-953-1

作者簡介

黃士嘉

學歷：國立高雄師範大學教育學博士

台北市立師範學院教育學碩士

經歷：國小教師

國立空中大學組員

台北市立社會教育館輔導員、組長、研究員

台灣省政府教育廳科員、股長、秘書

國立空中大學兼任講師

國立勤益技術學院、雲林科技大學、中台科技大學、

朝陽科技大學兼任助理教授

現職：教育部中部辦公室督學

中台科技大學、亞洲大學兼任助理教授

考試：78 年教育行政人員高等考試及格

93 年薦任公務人員晉升簡任官等訓練及格

榮譽：教育部 87 學年度「推動青少年輔導工作」有功人員

著作：專書：《師範教育史論集》、《教育輔導論集》（與
李麗真合著）

期刊文章：教育史哲類 12 篇、教育行政類 20 篇

伍 · 序

黃君士嘉，勤奮好學、力求上進；在完成碩士學位後，又考入高雄師範大學博士班繼續深造，而於九十三年度撰成博士論文〈晚清教育政策之研究（1862-1911）〉，獲得博士學位。黃君在台北市立師範學院國教研究所肄業期間，嘗問學於我，其碩士論文〈清末師範教育制度研究（1897-1911）〉，由我指導完成，故我對於黃君的求學生涯一向頗為關注。其博士論文我亦曾仔細閱讀，深覺其架構完整、資料豐富、立論嚴謹、研究方法適當，尤以所獲結論，可供當前教育決策之參考。初試啼聲，便有如此成績，殊為不易。

黃君現服務於教育部中部辦公室，爾後以其所學應用於教育行政工作，當亦多所助益與貢獻。茲值其論文梓行問世前夕，爰綴數語於前，以為序。

何炳堃

九十五年仲春

張序

近四十年來，教育學門的研究受到科技新工具的發明和統計量化的便捷，多數學者或研究生都愛選擇教育的實際問題，做問卷調查、行動觀察的實徵研究，而對於教育史哲的理論探討，則鮮有興趣。這種現象，一方面固然與學術文化的功利趨向有關；另一方面，史哲的研究需要閱讀大量的第一手歷史資料或哲學經典，又得浸潤在其中、慎思明辨，才能得出清晰的史實和明白的思想脈絡。所以，在教育學門中，選擇教育史哲作為研究的專題，對研究者而言，實在是件心智挑戰的工作。

黃士嘉博士研究清末師範教育的萌芽、師範學堂的學生訓導管理等問題，頗有心得，並於民國八十三年以〈清末師範教育制度研究（1897-1911）〉一文獲得台北市立師範學院教育學碩士。黃博士經過長達十年的沉潛，廣蒐遍讀晚清一手史料，終於以〈晚清教育政策之研究（1862-1911）〉一文，獲高雄師範大學教育學博士學位。

學術界對晚清的研究，多從宮廷的紀實、政治的運動、外交的關係、學堂的設立等方面立論，至於對晚清教育政策的主張、制定與實踐的史實演變，只有從黃君的博士論文中，方得一窺全貌。黃博士運用兩百一十餘種的晚清一手史料，詳盡說明教育政策演變的背景，並且按時間的進程，分析說明洋務運動時期的教育政策是以學習西洋技藝為目的，維新運動時期的教育政策旨在提倡政治體制的根本改革，慈禧新政時期的教育政策重點在建立國家教育制度，直到立憲

運動時期的教育政策，才以培養現代國民為主旨。

晚清自鴉片戰爭失敗起，國祚日衰。正如嚴復在〈論世變之亟〉一文中所說：「觀今日之世變，蓋自秦以來，未有若斯之亟也。」歷史是一面鏡子，以過去的教育史實為鏡，可以知曉現在教育政策訂定的是非。黃博士在近兩年中，將他的博士論文重加修訂，並加上「回顧與前瞻」一章，更以新名《晚清教育政策演變史（1862-1911）》出版。我有幸得先閱讀該書全稿，又欽佩黃君的治學嚴謹和醒世有誠，是樂為之序。

張光甫

序於高雄師範大學教育系九十五年四月五日

周序

八〇年代，台灣進入教改的年代，民間各項改革主張蜂起，政府為了因應此風潮，也順應民意開始推動各項新政策。然而曾幾何時，原本一片叫好的教改，十年後，竟然淪為過街老鼠。九十三年，批判教改的聲浪達到高峰，「誤國誤民」之聲迭起，為何短短十年間情勢竟有如此重大轉變，顯然是過去在決策與執行過程中出現重大疏漏，才會如此。各方論述原因甚多，但是個人認為主要因素之一，是倡議者及主事者欠缺歷史的視野，未能從過去經驗中汲取教訓，以致一再重蹈覆轍而不自知。事實上，這種場景依稀似曾相識，回顧歷史，我國引入西方學制，起於晚清，當時不僅是教育改革，更是教育革命，因為傳統的教育制度與理想完全被推翻，代之以西方制度。在無前例可循的情況下，因此前人盲目地模仿日本與歐洲，橫向地將西方學制移植到中國，以致付出了相當的代價。可惜這段教訓，很少國人及教育行政同仁能夠瞭解，以致今日決策時，又同樣犯了抄襲與躁進的錯誤。

黃教授士嘉博士，個人與兄論交已逾十年，他的碩士、博士論文均以「中國近代教育史」為題，先後鑽研晚清的師範教育與教育政策。他的投入，對於原本是冷門的教育史學門，不啻增加一位生力軍。更難能可貴的是，他是第一線的教育行政人員，任職教育部中部辦公室，平日忙於繁瑣的行政業務，竟還願意「冒險」選擇「歷史研究」，益發令人敬佩。此外，他平日公餘之暇也勤於寫作，已有數種教育史專

著出版。今日將其高雄師大之博士論文〈晚清教育政策之研究〉改寫後以《晚清教育政策演變史（1862-1911）》為名付梓，值得恭賀。該書的特點是將歷史、教育政策及教育行政理論三者結合在一起，使吾人不僅瞭解晚清教育政策的歷史演變過程，更透過教育行政學理的分析，而讓人能深入瞭解政策背後的決策模式與影響因素，進而能以古鑑今。這種兼具教育行政及歷史兩種視野的做法，正可以補充過去歷史學者研究教育政策有關學理基礎的不足，以及教育學者處理教育政策時歷史背景與脈絡知識的不足；同時也可以一矯先前所述，過去官民教育改革人士所欠缺者。本書的問世，將有助於彌補此缺憾，又有助未來兩個領域的教學與研究。特此為序，以誌其長。

周雪文

謹誌於台灣師大

九十五年三月

作者序

晚清五十年的教育演變，實為中國新教育之開端，對後來的教育制度亦發揮奠基的功能。筆者在碩士班就學期間，即對晚清教育史的研究產生極大的興趣，如今在此領域耕耘已逾十年；本書的出版，實際上是個人在這方面研究的階段性成果。

本書針對晚清五十年的教育政策進行研究，探討影響的背景因素、政策的主要取向、制定歷程及落實政策的具體策略，並檢討政策的執行成效。本書將晚清教育政策的演變分為四個時期，其主要取向分別為：洋務運動時期——「學習西洋技藝」；維新運動時期——「提倡根本改革」；慈禧新政時期——「建立教育體制」；立憲運動時期——「培養現代國民」。除了對教育政策的主體進行研究外，筆者首次嘗試運用「菁英模式」、「團體模式」及「垃圾桶模式」等三種決策理論，以解釋教育政策的決策歷程。

本書可提供修習「中國近代教育史」大學生及研究生之教科用書；其中有關教育政策發展的重要脈絡取向與珍貴史料，對中國近代新教育的發展可以有清楚而統整的概念，更可用以觀照現今台灣教育改革種種問題與解決策略。本書亦可作為「中國近代教育史」研究人員之重要參考著作，提供研究者一個不同的研究模式，讓教育理論與教育史料在研究過程中產生密切的互動關係。而中國新教育之發展歷程就如同現今台灣教育改革之過程，兩者之做法如出一轍，所以許多教育改革過程之困境與挫折，應可在本書找到有關的解

釋模式及解決之道，實可作為教育行政同仁及教改人士避免重蹈覆轍之參考著作。筆者以十餘年從事教育行政之資歷，輔以親身參與教育政策制定、執行與檢討之經驗，行文用筆應當具有相當程度的說服力，希望讀者有置身其中之臨場感，進而產生共鳴。

筆者十餘年的研究心得，認為從事晚清教育史的研究，除了史料的證據之外，更需要感情的融入，因此需要「同理的瞭解」，更需要「同情的理解」。因此，在面對極為繁雜的史料，筆者學會發揮創造力與想像力，將已經辭世的歷史人物和他們的奮鬥過程所遺留下來的史料，集合在一起，形成一種有機的連結，嘗試讓這些歷史人物與自己直接對話。雖然他們都已是作古之人，但是透過他們的文章奏摺，筆者似乎可以清楚地聽到他們正述說著晚清的故事。透過他們的文字，似乎已經走進他們的世界，與他們分享著那一個時代的苦與樂、悲與喜。他們的論述，無論是慷慨激昂，或是平鋪直敘，總是能夠引起我的共鳴和閱讀的興趣。受到他們「捨我其誰」豪情壯志之感染，筆者對人生有了異於從前的不同詮釋，而「尚友古人」的收穫，更讓筆者有機會重新思索工作的意義與生涯的選擇。

本書的出版，筆者要感謝許多貴人的相助。

感謝周教授愚文、林教授天佑、張主任德聰的積極推薦，是本書進入編輯程序最主要的推動力量。

感謝伍教授振鶯、張教授光甫、周教授愚文為本書賜序。伍教授係筆者的碩士論文指導教授，是引領筆者進入該研究領域最重要的啟蒙恩師，多年來極為關心筆者的生涯發展。張教授係筆者的博士論文指導教授，是一位令人感動的

儒者與為人師表的典範，讓我有表達自我意見的機會，讓我有一種倍受肯定的快樂，如果缺乏他的指導，筆者的人生大夢難以完成。周教授係筆者多年來經常請益的一位良師，是目前國內中國教育史研究領域的大師，更是吾輩年輕學者應當學習的典範。

感謝心理出版社洪董事長有義、林總編輯敬堯，願意提供一位年輕學者展現研究成果的機會，林怡倩小姐等出版社先進細心與耐心的進行編輯與校對工作。本書的順利出版，應由他們獲得最多的掌聲。

感謝我的愛妻——李麗真老師，她是筆者從事研究最重要的精神支柱，更經常以敏銳的觀察力和與眾不同的智慧，一語道破我的寫作瓶頸。因為她的鼓勵和支持，筆者才能順利地完成這一件生涯中的大事，藉著本書的出版，希望與她共享這份成長的快樂和喜悅。

黃士嘉

謹序於台中

九十五年八月六日



目 錄

第一章 緒論	1
第二章 教育政策演變的背景	13
第一節 傳統教育的困境	14
第二節 列強勢力的擴張	23
第三節 有識之士的訴求	38
第三章 洋務運動時期的教育政策——學習西洋技藝	47
第一節 「師夷長技」的洋務主張	48
第二節 洋務派的崛起	80
第三節 西式學堂與游學運動	93
第四節 洋務教育之論戰	164
第五節 分析與檢討	190
第四章 維新運動時期的教育政策——提倡根本改革	209
第一節 知識份子對教育的省思與建言	210
第二節 康有為的變法主張	237
第三節 光緒皇帝銳意圖治	266
第四節 維新派的教育政策	280
第五節 分析與檢討	307
第五章 慈禧新政時期的教育政策——建立教育體制	327
第一節 庚子拳亂慈禧西狩	328

第二節	張之洞的教育改革理想	336
第三節	教育政策的具體實踐	371
第四節	分析與檢討	443
第六章	立憲運動時期的教育政策——培養現代國民	457
第一節	朝廷預備立憲的行動	458
第二節	立憲的正反主張	486
第三節	教育配合立憲的措施	519
第四節	分析與檢討	556
第七章	回顧與前瞻	567
第一節	回顧	568
第二節	前瞻	576
附 錄		585
參考書目		605
表 次		
表 4-1	維新派教育政策與康有為、知識份子教育改革主張出處對照表	308
表 4-2	百日維新期間教育新政執行概況一覽表	315
表 5-1	《勸學篇》內篇綱要彙整一覽表	341
表 5-2	《勸學篇》外篇綱要彙整一覽表	341
表 5-3	壬寅學制與癸卯學制修業年限比較表（直系學堂）	378
表 5-4	壬寅學制與癸卯學制修業年限比較表（旁系學堂）	379
表 5-5	各級各類學堂教員任用資格一覽表	401
表 5-6	學部組織職掌一覽表	425



表 5-7	學部與禮部職掌劃分表	428
表 5-8	直省提學使司組織職掌一覽表	429
表 5-9	各廳州縣勸學所任務及辦事規則彙整表	430
表 5-10	各省教育會章程規定一覽表	433
表 5-11	光緒二十八年、二十九年全國學堂數及學生數統計表	445
表 5-12	光緒三十年至三十二年全國學堂數及學生數統計表	446
表 5-13	光緒三十三年、三十四年全國學堂數及學生數統計表	447
表 5-14	光緒三十三年、三十四年各省師範學堂數及學生數統計表	448
表 5-15	光緒三十三年、三十四年中小學以下學堂教員資格統計表	448
表 5-16	科舉人數與畢業生數比較表	452
表 5-17	職官員額與畢業生授職比較表	452
表 6-1	九年預備立憲期學部應行籌備事項一覽表	479
表 6-2	教育配合立憲籌備事項一覽表	521
表 6-3	女子師範學堂各學科要旨程度一覽表	526
表 6-4	女子初等、高等小學堂各教科要旨一覽表	528
表 6-5	中央教育會研議事項及會員資格彙整表	542
表 6-6	宣統元年全國初等教育統計表	561
表 6-7	宣統元年全國高等教育統計表	563

附錄次

附錄一	晚清教育政策重要記事與政治局勢對照表（1838-1911）	586
附錄二	光緒變法維新之諭旨及慈禧訓政後廢除教育新政之諭旨一覽表	599

第一章

緒 論





晚清教育政策的發展，最早必須溯至道光十八年（1838）十一月，皇帝諭頒林則徐欽差大臣關防，命他前往廣東查禁鴉片煙。由於林則徐強硬的禁煙手段，英人對他是仇恨交加。然而，英國煙商不服林則徐強制繳煙的政策，遂向英國政府請求支援，英政府乃決心以武力迫使中國退讓，於道光二十年（1840）五月，挑起戰事。以當時中國之國防武力，絕非英國對手，幾經和戰不一、舉棋不定的措施後，因戰事節節敗退，終於在道光二十二年（1842）正式與英國簽訂《南京條約》，並開五口通商、賠償煙價等。

鴉片戰爭以後，中國的失敗激發有識之士訴求變法，有關變法策略的論述甚囂塵上。但是，也僅止於紙上作業而已，並未見具體的行動。經過近二十年的時間，才在英法聯軍攻陷京師之後，正式展開追求自強的洋務運動。

咸豐十年（1860），恭親王奕訢等人奉皇帝之命，留在北京與英法議和，簽訂《北京條約》後，奕訢等於十二月三日奏〈通籌善後章程摺〉指出：「各夷以英國為強悍，俄國為叵測，而法、美從而陰附之。」而「大沽未敗以前，其時可剿而亦可撫；大沽既敗而後，其時能撫而不能剿；至夷兵入城，戰守一無足恃，則剿亦害，撫亦害。就兩者輕重論之，不得不權宜辦理，以救目前之急。」在此摺中，奕訢等人酌擬章程六條，以統計全局，第一條即建議「京師請設立總理各國事務衙門以專責成也」。（《咸豐朝夷務始末》，卷71）

咸豐皇帝於十二月十日，批准設立「總理各國事務衙門」（以下簡稱總理衙門），以專責辦理涉外事務，並任命奕訢和大學士桂良、戶部左侍郎文祥等管理該衙門，其中以奕訢為首席總理大臣（夏東元，1992：28）。

總理衙門成立，代表洋務運動的開始，而負責推動洋務事業者，在中央以奕訢為主導人物，在地方則以曾國藩、李鴻章和左宗棠為主要的執行者，他們被統稱為「洋務派」。洋務派以「學習西洋技藝」為教育政策的主軸，其目的就是魏源所說的「師夷長技以制夷」。換言之，透過學習西方的各項科學技術，達到富國強兵的目的，以制伏前來侵犯的西方各國軍隊，更進而