

河北师范大学学术著作出版基金资助出版
河北省职业技术教育研究所学科建设基金资助出版

清末学校教育政策研究

——以《奏定学堂章程》为中心

李占萍 著

河北人民出版社



序

——保守观念与开放政策的博弈

河北师范大学河北省职业技术教育研究所副教授李占萍博士的博士学位论文《清末学校教育政策研究》即将正式出版，我作为指导老师，先睹为快，更为这一原创性与开拓性相融的佳作能及时问世，泽被学人，尤其是教育行政管理者及中青年专业学术研究者，而深感欣慰，勉励、心仪、喝彩，种种文字难以真切描绘内心的心绪体验。在此，笔者就本书的中心论题发表一些初步的评议，并就相关认识略述管见，以就教于方家贤达。

一

十年树木，百年树人。教育就像是一棵主干粗壮、枝繁叶茂的参天大树，深深地扎根在一片未被开垦的土地上，等待人们的灌溉。教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人全面发展的根本途径，是中华民族最根本的事业。当今世界，人才成为国家竞争力的核心，教育成为国家竞争力的基础。在人类社会的深刻变革中，教育发挥着举足轻重的战略作用。教育兴，则民族兴；教育强，则国家强。我们国家的现代化、中华民族的伟大复兴，归根结底取决于教育。

通过对党的十八大会路精神的学习与领悟，我又一次感受到党对教育问题的重视：要坚持教育优先发展，全面贯彻党的教育方针。这也与邓小平曾经提出的“百年大计，教育为本；教育大计，教师为本”有异曲同工之妙。如何规范有序地推行教育，

2 清末学校教育政策研究——以《奏定学堂章程》为中心

这与教育政策的制定与实践是分不开的。教育政策就像是一枚有力的风向标，引领着教育沿着应然的轨迹与航向前进。

从古代、近代到现代，每个时期的教育政策都形成自己的特色和内涵，著者如西周武王周公的“制礼作乐”，实施人文教化；西汉董仲舒通过三次对汉武帝“贤良文学策”而形成“独尊儒术”为特征的经学教育；近代教育家张之洞具体阐述“中学为体，西学为用”的理论建构半封建半殖民地教育体制以及现代教育历程中国国民党的三民主义教育与共产党在革命根据地与解放区实行的新民主主义教育等都是具有历史影响力的方针政策。中国近代社会是一个面临挑战与危机，深处社会动荡与变革的特殊时期，其间交织着侵略与反抗、保守与改革、封闭与开放的冲突与斗争，更充满了学校与科举、中学与西学、旧学与新学的矛盾与交锋。在西学东渐的大潮澎湃激荡之下，源于西方、日本和中国本土之中的各种思想观念之间的矛盾与融合，社会发展对人才规格和数量提出了新的，也是更高的要求，冲击着封建传统教育制度和教育思想，并呼唤建立一个纵贯横通的学校体系，使得学校教育更加规范化、有序化，以此加速对新式人才的培养与塑造。在这种场域下，也为学校教育政策的重构，并体现工商业精神和资本市场运营模式出现人才观的变化提供了土壤、基础及契机。

清朝教育是中国教育史上重要的一页，各个时段的教育发展凸显了教育与社会的关系，尤其是清末时期的教育改革为中国近现代社会的演进储备了人才，提供了诸多的经验和教训，并且给予后人以无限的思考。清末时期有以“新政”改革为中心的“新教育”运动，鸦片战争、洋务运动、维新运动的教育是其前期预备、基础与前提，演绎了变革与实验的潮流，蔚为惯性力量，教育政策在其中扮演重要的角色。各个派别所代表的利益群体所参与讨论、设计的教育政策素材或资源，既体现了教育政策的开放性，也反映除了封

建教育思想形成的桎梏外，教育政策本身就是权力和职能部门相互对话的结果，更是阶级统治的有力工具，其本质正在于谋求通过教育以调解社会问题与矛盾，化解社会冲突，合理满足一定的利益需求，平衡各种利益关系。

二

清末学校教育政策的研究对象内容广阔、丰富而复杂。从传统以选士制度为中心向近代反映工商业经济发展与民族资本主义势力愿望与需求的新教育政策转变，这是一个艰难而反复曲折的过程。而对新式学堂的出现并客观上呈现上升趋势，改良主义思想家郑观应、王韬等到维新派教育家康有为、梁启超、严复，以及介于洋务、维新、新政之间的教育家如张之洞、吴汝纶等都参与到以新学堂为核心的教育问题讨论上来，具有教育政策建构的意义。《京师大学堂章程》的制定直接回应“百日维新”失败之后京师大学堂硕果仅存的史实。而正是以此为发端，持续进行了《钦定学堂章程》《奏定学堂章程》《学部纲要》以及宪政时期（1906—1911年）对女子教育、师范教育、国民教育、中等教育等方面规程的充实与修订。这些规程在原有研究当中，往往只是对办学项目、要素的一些具体设计、要求及条件，而从当代教育学体系及观念审视，却有非凡的意义，这就是教育政策的建构及教育法制的发起。这样不仅会重新诠释清末新教育运动的10年历史内容，而且能为现实教育理论研究与教育改革实践提供丰富的借鉴、启示资源。

清末教育政策的核心就是以“新学制”为内核，包括废科举、改书院、颁布教育宗旨、建立教育行政体制等重大教育事件在内的新教育制度确立及推行。从教育政策视角考察这一貌似常态或熟套的命题，其根本用意或重心所在，不在于章程介绍或教育语境下的梳理，而在于以下三个方面的开拓，即重在政策规程的形成过程，进步改革力量怎样与保守传统势力抗争；教育政策学视

4 清末学校教育政策研究——以《奏定学堂章程》为中心

野下对政策文本的重新解读，以展示政府、民众、教师、学生等多种因素的交织企盼、利益诉求及愿望呼唤；教育政策推行过程中的机构责任及教育评估，从而将从学部、省学务司、县劝学所及视学督学的活动内容给予展示或还原。应该说，这些创新是充满生机与挑战的。

本书叙述了清末学校教育政策的制定和推行，标志着中国以科举制度为核心、以儒家经典为教育内容的传统教育向近代教育的转型以及教育法制化的确立，这是具有里程碑式意义的。应该说，这不仅在近代教育历史中居于重要地位，而且因其作为从教育制度通向教育实践的中介而具有理论和现实价值。如此别出心裁的崭新立意，有助于从教育政策这一独特视角展现出教育制度的变迁以及对教育近代化的促进作用。作者还从当代教育政策学及相关学科的多元视角出发，实现研究方法和研究内容的突破，将推动教育史学界对清末学校教育改革的进一步深思。本书的特色主要体现在以下三个方面：

1. 教育政策的动态化研究。在以往人们对清末教育政策的相关研究中，其叙述文字内容大都集中在政策条文的罗列和相应的材料分析方面，即政策的静态层面。而作者在剖析清末所制定推行的各类教育政策时，首先写到了鸦片战争后，随着西方的船坚炮利的侵入，与之相伴的还有西学的传入。西方传教士的办学实践正式拉开了帷幕，这批远涉重洋的殖民文化者，在中国开办了各级各类教会学校，不论说是为了传递上帝福音，吸收信徒，扩展教会势力范围，抑或是开设报刊传媒事业传播西学知识，还是对于国人思想的洗脑，都不可否认地为中国近代教育及制度发展树立了一面旗帜。然后是洋务派、维新派与社会各界分别进行新式人才的培养，兴办学堂、改革书院，逐渐构成了近代学校教育政策制定的思想基础。其中也不乏有一些杰出人物所做的卓越努

力：如张之洞的“中学为体，西学为用”的文本载体《劝学篇》的问世，严复的实证论与科学教育设计以及梁启超在“开民智”，发展国民教育、师范教育、女子教育方面的深刻见解与实际影响等。这些内容的挖掘及建构极大地拓展了近现教育史专业学术领域的认识及理解视域。

本书的第三章用大量篇幅立体化地论述了清末学校教育政策推行的曲折历程。其中教育政策推行包括废除科举制度、学部建立及责职、教育经费的筹集与配置等。这些富有问题意识的逻辑层面把握，深化了教育政策的微观因素建构，更体现了专业学理的底蕴色彩。在进入教育政策的全面实施时期，要求各级政府、教育部门在遵循原则性和灵活性原则的基础上，把握教育政策的精神和实质，严格按照政策规定的要求贯彻执行，建立教育督学机制，严禁“上有政策，下有对策”情况的发生，并且杜绝机械照搬的做法。作者在研究中未受先入为主及思维定势的影响，并未囿于清末帝制政治统领下的各项改革徒有其表、流于形式或并无成效等旧调陈说，而是基于原始资料的整理、逻辑工具的运用以及研究方法的正确介入，在指出清末教育政策活动的偏差、误区的同时，得出中肯的认识，认为清政府在实际操作中，明确了各部门的职责与分工，进行了有力的指挥和协调。作者的专业化解释及阐述，克服了平面表层的梳理，注重立体空间的建构，如此便使得教育政策问题探讨不再是静止呆板的文字呈现，而是一种活生生的动态表达。

2. 教育政策的现实社会化表达。在某种程度上，教育史可以说是历史学的一门分支学科。说到“史”，那就是过去发生的事情，对于探究过去的历史固然不能改变什么，重要的是如何将历史的剖析和现实相联系，对现今社会有何启示。在本书的第五章，作者深入分析了清末学校教育政策与社会发展的多线性联系，论述了清

6 清末学校教育政策研究——以《奏定学堂章程》为中心

末教育政策的社会功能，包括能够表达政治目标、维护统治者权益的政治功能；有充分实现教育生产性、提供物质保障的经济功能；有效进行传递与创造、培养文化主体的文化功能等。此章在对清末教育政策的历史反思中，探究了清末学校教育政策对现实社会的启迪，如提升政府责任能力，保障学校教育政策过程的推进；办学因素条件的优化组织及制度保障等。这无疑将教育置于纷繁复杂的大社会背景当中，使教育与社会双向互动性加以结合，并力图走向良性双赢的理想设计。当今中国处于深刻的社会变革当中，教育政策仍然肩负着重大的历史使命，回顾百年前的清末教育政策改革与实践，对于推进当今社会的教育政策研究、制定、推行及评估问责现代化指标体系等诸多重大领域的进步，显然是一笔宝贵的财富。

3. 多元化的教育视角。本书在论述清末学校教育政策的制定中，注重人文学科研究视角的转变，也使得研究方法多元化。如描述学校教育政策制定时，从各个学科视角来透视教育政策的发展与变化的过程，并从行政学角度分析了行政组织的程序阶段以及对教育政策的影响和作用，从教育学和社会学的角度分析教育政策的社会功能，甚至其中还运用了心理学史中著名的马斯洛的需要层次理论，对于清末统治者在制定政策时的心态与精神变化加以刻画，描述有板有眼，这是对历史心理学手段方法的尝试与运用，很有特色。

三

李占萍同学自2006年入我院攻读教育史专业博士学位以来，寒暑三载，学思结合，勤勉努力，在完成课业学习并取得优异成绩的同时，参与课题研究，发表学术科研论文，表现出旺盛的探究潜力与不懈的创新精神。这篇博士学位论文更是集中体现了她三年探索专业学术的心血结晶，反复修改、几易其稿、呕心创作，

在多少个不眠之夜的推敲中终定成稿，实属不易。论文送审后，获得了业内专家学者的一致好评，这应该是合理而恰当的鉴定。

但诚如常言所称：“美玉焉得无瑕。”本书也存在着一一些不足，这是不可避免的。例如作者虽然尝试通过多学科的角度来对教育政策进行认识和评价，但未能够深入细致地加以理性分析。对于第四章中以直隶省和湖北省为代表着重考察清末学校教育政策的推行典型案例，虽有重点，但是普遍性不够，未能将各个省份或者将省份分类型对各级各类教育政策具体推行进行比较论述，仍在某种程度上，将制定政策的主体拘泥于政府、派别等群体行为，缺乏深刻揭示典型人物思想在其中所发挥的应有作用，这就会导致政策主体价值和功能略显不足的偏颇。

中国具有丰富的教育政策思想，从社会国家或民族政治对教育的管理与操控力量运用而言，可以说，一部教育的历史就是一部教育政策史。从古至今，教育政策在国家社会的发展中都占有举足轻重的作用，深刻地影响着我国教育事业的发展，而清末学校的教育政策体现了思想观念的保守性与教育政策制定和推行的开放性这两者间的博弈，更是具有里程碑式的意义和承上启下的历史地位，也在近代教育史上书写了浓墨重彩的一笔。

然而，这只是实然状态的客观存在，又被历史的复杂与诸多因素错综交织而长期蒙灰藏垢，掩饰覆盖，很难为人所识，纵使专业学者也多有忽略未察，更何况一般知识分子或文化民众呢？如此，要将这一图景编制确立，加以“另类书写”并提供新的认识讯息，实有待于新的垦荒辟土，使其成为应然成果。这就是一部完整的中国学校教育政策史。本书做了这种努力的尝试，也取得了惊人的收获。如上所述，书中难免存在一些不足，但是，作者在编写的过程中不畏艰难，力图将一些晦涩的观点进行清楚充分的表达，认真实践着古人“诲人不倦”“夙夜匪懈”“焚膏油以继晷，恒兀兀以穷年”

8 清末学校教育政策研究——以《奏定学堂章程》为中心

的遗训，其严谨的治学态度和勇于开拓的精神是值得肯定并赞许的。祝愿李占萍博士能够精益求精，实现在教学研究及学术创作道路上的不断提升，丰富其创新性的教育思想意识，有更好的作品问世。

吴洪成

2012年12月7日

于河北保定河北大学主楼607办公室

目 录

绪 论 // 1

一、选题的缘起及意义 // 1

（一）教育政策的社会学意义 // 1

（二）清末学校教育政策具有重要的历史地位 // 2

（三）进行清末《奏定学堂章程》研究具有重大的
现实意义 // 6

二、研究现状与文献综述 // 9

（一）基础史料的搜集和整理 // 10

（二）清末《奏定学堂章程》有关研究的评述 // 11

三、研究方法 // 18

（一）坚持科学人文主义原则 // 19

（二）运用学科分析方法 // 19

（三）综合运用研究方法 // 20

第一章 清末《奏定学堂章程》的历史条件 // 22

第一节 中国近代学校教育溯源 // 22

一、中国古代学校教育的概况 // 23

（一）学校教育制度的形成 // 23

（二）以选士制度为核心的目标导向 // 29

2 清末学校教育政策研究——以《奏定学堂章程》为中心

二、晚清开明改革派论中西教育的差距 // 32

(一) 批判科举考试制度的弊端 // 34

(二) 设计近代社会需要的人才目标 // 35

(三) 建立新教育制度的构想 // 36

第二节 中国传统学校教育的近代转型 // 38

一、西方传教士东来 // 38

(一) 开办教会学校 // 39

(二) 探讨中国学制的出路 // 42

二、清末《奏定学堂章程》的酝酿 // 45

(一) 洋务教育的实践 // 46

(二) 洋务教育的反思 // 50

第三节 清末学校教育政策问题的形成 // 55

一、学校教育问题进入公众舆论视野 // 55

(一) 早期改良派的倡导 // 56

(二) 维新派的活动与力量 // 58

(三) 各级各类学堂的兴办 // 61

二、学校教育问题纳入政府议程 // 62

(一) 政府职能的扩大 // 62

(二) 书院改学堂 // 67

(三) 《京师大学堂章程》的出台 // 69

第二章 清末《奏定学堂章程》的制定 // 74

第一节 清末学校教育政策的厘定 // 74

一、清末学校教育政策产生的教育背景 // 74

(一) 庚子兴学	// 75
(二) 新教育发展中的困惑	// 77
(三) 学校教育政策议程的确立	// 80
二、仿效日本近代学校教育政策	// 82
(一) 留学日本与日本学务考察	// 82
(二) 有关教育政策方案的议论	// 85
三、《钦定学堂章程》	// 87
四、《奏定学堂章程》	// 90
(一) 教育决策者的协作	// 90
(二) 教育官员的抉择	// 94
第二节 清末《奏定学堂章程》的增订	// 98
一、清末学校教育政策增订的背景	// 98
(一) 立宪运动对学校教育的影响	// 98
(二) 教育行政决策力量的强化	// 102
二、清末学校教育政策的修补	// 103
(一) 女子教育章程的增补	// 103
(二) 学校教育政策的变通	// 109
第三节 清末《奏定学堂章程》制定的评价	// 113
一、清末学校教育政策制定的程序思考	// 113
(一) 学校教育政策问题的认定	// 114
(二) 学校教育政策方案抉择的过程	// 115
二、清末学校教育政策内容的分析	// 116
(一) 开启近代新教育的步伐	// 117
(二) 实施学校教学管理	// 120
(三) 推行学校常规管理	// 122

4 清末学校教育政策研究——以《奏定学堂章程》为中心

三、以日本近代教育政策为参照的比较分析 // 123

(一) 学校教育政策决策人员的差距 // 124

(二) 学校教育政策中政治意识的体现 // 127

第三章 清末《奏定学堂章程》的推行 // 130

第一节 清末学校教育政策的初步推广 // 130

一、设立学务处与兴学活动的倡导 // 131

二、各地兴学活动方兴未艾 // 137

(一) 督抚向学 // 137

(二) 各省兴学 // 141

第二节 清末学校教育政策实施的重大举措 // 144

一、废科举 // 144

二、建学部 // 150

(一) 明确教育行政管理权限 // 151

(二) 规范学校教育行政体制 // 152

第三节 清末学校教育政策的全面实施 // 154

一、学部推行新教育的规划与实践 // 154

(一) 颁行教育宗旨 // 154

(二) 设计教育实施方案 // 156

(三) 教育实践中的指挥与协调 // 161

(四) 教育督导与管理 // 164

二、各省的兴学实践活动 // 167

(一) 完善地方教育组织 // 167

(二) 全方位办学 // 170

(三) 实施兴学的个案举例 // 176

(四) 小学教育的辅助措施 // 177

第四节 清末学校教育政策推行的评价 // 183

一、创设学校教育政策规范的实施程序 // 183

(一) 推行学校教育政策的主体 // 183

(二) 推行学校教育政策的步骤 // 184

(三) 推行学校教育政策的手段 // 187

二、清末学校教育政策推行结果的分析 // 188

(一) 学校教育数量方面的区域性分布 // 189

(二) 清末学校教育政策的能力限度 // 196

第四章 清末《奏定学堂章程》推行的区域案例分析 // 205

第一节 直隶省学校教育政策的实施 // 205

一、学校教育政策的实施准备 // 205

(一) 传统教育概述 // 205

(二) 近代学校教育的推行者 // 206

二、学校教育政策实施概况 // 208

(一) 大力劝学 // 208

(二) 倾力办学 // 215

(三) 普及教育 // 217

(四) 改进提高 // 221

(五) 硕果累累 // 224

第二节 湖北省学校教育政策的实施 // 228

一、学校教育政策的实施准备 // 228

(一) 传统教育概述 // 228

6 清末学校教育政策研究——以《奏定学堂章程》为中心

(二) 近代学校教育的推行者 // 229

二、学校教育政策实施概况 // 231

(一) 健全学务组织 // 231

(二) 实验推广 // 233

(三) 加强礼仪规范教育 // 241

(四) 继续推进 // 243

第三节 直隶省与湖北省学校教育政策推行的比较分析 // 246

一、外部环境是学校教育政策推行的决定性因素 // 246

二、袁世凯与张之洞的教育政策推行模式比较 // 248

(一) 同路：相同的政策推行之途 // 249

(二) 异径：不同的政策推行路径 // 251

第五章 清末《奏定学堂章程》与社会发展 // 256

第一节 清末学校教育政策的社会功能 // 256

一、政治功能 // 257

二、经济功能 // 262

三、文化功能 // 267

(一) 文化传递与传播功能 // 269

(二) 文化创造功能 // 270

第二节 清末学校教育政策与利益冲突 // 273

一、利益冲突 // 273

二、清末学校教育政策实施中的利益冲突 // 275

(一) 显性的利益冲突 // 276

(二) 隐性的利益冲突 // 280

第三节 责任政府的建立 // 285

一、责任政府的产生 // 285

二、清末学校教育政策与责任政府 // 287

（一）责任政府与教育民生意识 // 287

（二）责任政府与行政组织体制 // 290

（三）责任政府与学校教育责任能力 // 293

第四节 清末学校教育政策的历史反思 // 296

一、中国近代教育政策史的开端 // 296

（一）规范的学校教育政策制定过程 // 296

（二）学校教育政策推行过程的重要性 // 298

二、清末学校教育政策的现实启迪 // 299

（一）提升责任能力，保障学校教育政策过程的推进 // 299

（二）加强行政组织体制建设，高效地进行学校教育政策实践 // 300

参考文献 // 305

后记 // 315

绪 论

一、选题的缘起及意义

清朝是中国历史长河的一截，也是一个重要历史阶段。清末“新政”时期（1901—1912年）是清朝的结束语，但也为后人进行清朝历史研究留下了无限的思考空间。清朝教育是中国教育史册的重要一页，各个时段的教育发展凸显了教育与社会的关系，尤其是清末教育改革为中国社会的演进储备了人才，提供了诸多的经验和教训。为了深入探讨清末教育发展的情况，本文以《奏定学堂章程》为中心，在以往研究的基础上，从教育政策角度进行解析。

（一）教育政策的社会学意义

政策是一种制度构成，是社会发展的需要。在社会关系的形成与延续过程中，社会生活领域涌现出各种问题和各种矛盾，这就需要依据一定的价值标准，设立一套稳定的、模式化的、要求人们自觉遵守的规范与准则，即需要一种具有普遍意义的、正式的社会制度对人们的社会活动进行约束和控制。社会制度的形成有两条途径：一是自发形成，即从民俗升格为民德，再从民德发展为制度；二是立法产生，属于上层建筑的社会制度如政治、思想文化等制度，一般都是通过立法的形式制定的^①。政策是一种要求普遍遵行的社会制度，随着国家的产生而产生。国家和政府经由一定程序，授权立法，颁布实施有关的政策条文，确保正常的社会秩序，促进社会行为的有序化。教育政策是针对教育领域、为解决特定教育问题而制定，是公共政策在教育领域的延伸。本文按照当代学者对公共政策

^① 刘豪兴主编：《社会学概论》，高等教育出版社2003年版，第203页。