

2009

| 彭 爽◎著 |

★2006年湖南省社会科学基金项目

中国近代职业教育法律制度 研究

ZHONGGUOJINDAIZHIYEJIAOYU
FALVZHIDUYANJIU

从纵、横两方面着手，以考察中国近代职业教育法律制度的发展过程作为纵向研究，在历史的纵向考察中，对不同历史发展阶段中构成职业教育法律制度的几个主要要素进行比较分析，从而构成研究的横向坐标。

通过纵横研究较系统地勾画出中国近代职业教育法律制度的全景。

 湖南人民出版社

彭 爽◎著


★2006年湖南省社会科学基金项目

中国近代职业教育法律制度 研究

ZHONGGUOJINDAIZHIYEJIAOYU
FALVZHIDUYANJIU

从纵、横两方面着手，以考察中国近代职业教育法律制度的发展过程作为纵向研究，在历史的纵向考察中，对不同历史发展阶段中构成职业教育法律制度的几个主要要素进行比较分析从而构成研究的横向坐标。

通过纵横研究较系统地勾画出中国近代职业教育法律制度的全景。

 湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国近代职业教育法律制度研究 / 彭爽著. —长沙:

湖南人民出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5438 - 6943 - 1

I. ①中… II. ①彭… III. ①职业教育 - 教育法 - 研究 - 中国 - 近代 IV. ①D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 203074 号

中国近代职业教育法律制度研究

彭爽 著

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 洪江水

装 帧 设 计: 谌 茜

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 湖南广播电视大学印刷厂

印 次: 2010 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 710 × 1000 1 / 16

印 张: 24. 75

字 数: 300000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 6943 - 1

定 价: 42. 00 元

营销电话: 0731 - 82226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

导 论

改革开放以来，我国实行以经济建设为中心的发展战略，职业教育因与国民经济各领域的直接紧密联系而受到高度重视。30年来，职业教育培养了千百万具有一定知识技能的劳动者，通过他们，大批科学技术成果在经济领域顺利实现了产业化。职业教育以自身发展的成功实践证明它是我国走向经济强国必不可少的条件。但是当前我国职业教育中存在诸多问题，如职业教育行政管理体制、职业教育体系、学制、师资、经费、教学管理、与普通教育的关系以及职业教育如何培养学生的技能等一系列问题。如何从法律制度上解决这些问题，中国近代特别是民国时期的职业教育法律制度，为我们提供了很好的借鉴。

法律制度的建设需要理论研究的支持。我国职业教育理论研究起源于20世纪90年代，起步晚、研究范围有限、研究力量不足，是职业教育理论研究的现状。对中国近代职业教育法律制度进行研究，是拓展职业教育研究视野的需要，挖掘这份宝贵的历史财富，对当代中

国职业教育法律制度建设具有重要意义。

职业教育是一个历史的概念。它产生于社会化大生产时代，历经西艺、实科、实业、实利、产业、技术教育等多种名称，内涵不断丰富。它有狭义和广义之分。狭义的职业教育是指在基础教育之上为培养职业能力开展的学校教育，而广义的“大职业教育”则把普通基础教育以外的任何专门、专业教育都视为职业教育。^① 在中国近代，这一概念经历了由实业教育到职业教育的转变。本书所指职业教育，是指产生于社会化大生产、以产业技术教育为主要内容、以培养应用型人才为目标、注重实习且“以解决生计问题为目的”的，在学校开展的实业教育和职业教育。

本书研究的时间范围上限起于1902年，下限止于1949年。之所以这样安排，是出于以下考虑：一是1902年是中国近代职业教育法律制度建设的开端，其标志是《钦定学堂章程》的颁布。从1901年始，清政府实施“新政”，新政重要的内容之一是改革传统的教育制度，1902年出台了《钦定学堂章程》。该章程对当时的新学校作了较全面的规定，是当时比较完备的具有现代学校系统的“新教育”制度，因而成为近代中国的第一部教育法律，揭开了清末教育立法、也是中国近代职业教育立法的序幕。二是1949年是一个时代的结束。南京国民政府在大陆统治的终结和新中国的建立，宣告了中国半殖民地半封建社会即中国近代史的结束，同时也宣告了近代职业教育法律制度建设的结束。三是丰富近代职业教育法律制度理论研究的内容。已有近代职业教育法律制度研究从时间范围来看，集中在清末和南京国民政府成立后的前10年，对北洋军阀统治时期、抗日战争时期及以后的职业教育法律制度极少涉及。本研究将对1902年至1949年各个时期的职

^① 周明星：《职业教育学通论》，天津人民出版社2002年版，第47页。

业教育法律制度进行全面的研究。

本书研究的重点在民国时期。中国近代职业教育法律制度萌芽于清末，发展、成熟和完备于民国，其法律体系和法律制度均在民国时期确立，此时期在中国职业教育法制建设史上占有举足轻重的地位。

中国近代职业教育法律制度的范围包括职业教育的法律、法规、规章；从静态来看，包括了职业教育立法和对职业教育所涉方面的规制。具体来说，是指对职业教育的立法以及职业教育的学制、行政管理体制、宗旨、教师、教学、学生以及经费等方面的法律、法规和规章。

本书研究的基本思路是：从纵、横两方面着手。以考察中国近代职业教育法律制度的发展过程作为纵向研究，在历史的纵向考察中，对不同历史发展阶段中构成职业教育法律制度的几个主要要素进行比较分析，从而构成研究的横向坐标。通过纵横研究较系统地勾画出中国近代职业教育法律制度的全景。

具体而言，本书除导论外，共九章。

第一章“职业教育法制化的进程”。本章着重历史分析，以中国近代职业教育法制化的过程为线索，对中国近代职业教育法制化四个阶段的历史背景、颁布的主要职业教育法律及其特点进行系统的纵向研究。

第二章“职业教育立法制度”。根据中国近代职业教育立法的实际情况，本章着重研究广义的职业教育立法，即指国家权力机关按照特定的职权和程序制定各种职业教育法文件的专门活动。主要研究立法主体、立法权限和立法程序。中国近代职业教育立法主体一般是一定的机关或组织，在一定情形下，立法主体表现为个人；立法权限差异甚大，且存在法定权限与实际权限不一致的情形；从立法程序来看，中国近代职业教育立法基本遵循提出法案、审议法案、表决法案、公

布法律这一程序。

第三章“职业教育学制法律制度”。本章阐述了“壬寅·癸卯学制”、“壬子·癸丑学制”和“壬戌学制”对职业教育学制的规定，以及1928年和1932年对“壬戌学制”进行的调整中对职业教育学制的修订，分析了三次职业教育学制演变的特点，归纳了中国近代职业教育学制演变的规律。三个学制对职业教育学制的规定，实现了从“实业教育”到“职业教育”的嬗变；学制规定了各级各类职业学校的性质、任务、入学条件、修业年限及相互间的交叉、衔接、转换等。近代职业教育学制演变的过程也是人们观念逐渐更新、职业教育地位不断提升、职业教育日渐发展和中国化的过程。

第四章“职业教育行政管理法律制度”。本章按中央、省级和县级三个层次，分析了不同历史时期职业教育行政管理法律制度，研究了从中央到地方各级职业教育行政管理组织机构及职权划分。中国近代职业教育行政管理法律制度随着教育行政管理体制的变化而演变着：就管理机构而言，有时实行独设制，即在教育行政管理机构内设立专司管理职业教育的组织，有时实行混合制，即与其他类型的教育合为一个组织管理，有时没有管理机构；就职权来看，在独设制的情形下，各个时期的职业教育管理机构职权基本相同，即对职业学校的设立及变更、教育经费的规划和支配事项、职业指导事项等。

第五章“职业教育宗旨法律制度”。本章介绍了不同历史时期对职业教育宗旨的规定，对不同时期职业教育宗旨进行了评析，揭示了中国近代职业教育宗旨的规律以及对当今规范职业教育宗旨的启示。中国近代职业教育宗旨随着中国职业教育近代化进程几经变化，教育工作者和立法者进行了不懈的探索，教育宗旨实现了从追求教育的社会价值到注重人自身的转变。

第六章“职业教育教师法律制度”。本章内容包括职业教育教师

的资格和任用、教师的培养和培训、教师的待遇、教师的责任。分不同时期分别对以上四个方面的法律制度及各时期的特点进行了阐述。在 20 世纪 30 年代初之后将职业教育教师分为职业科教师和普通科教师，二者适用不同的教师法律制度，有不同的任职要求，不同的培养机构、方式和不同的待遇。总体说来，中国近代职业教育教师的资格和任用不仅有学历、专业的要求，而且对品行、身体健康状况亦有法律规定，在民国后期实行教师资格的登记和考核制度；在职业教育教师的培养上，清末和民初设立了专门的职业教育教师培养机构，30 年代初之后对职业科教师的培养模式是：对符合一定学历要求的毕业生，经过考核达到要求的，进行 1~4 年不等的训练；职业教育教师的待遇总体较高且待遇呈现多样化。

第七章“职业学校教学管理法律制度”。本章考察中国近代职业学校教学中几个主要因素的法律规范，包括教学管理体制、课程、教科书以及教学设施、实习等教学管理制度。教学管理体制包括教学管理决策体制、教学管理领导体制、教学管理执行体制和教学管理评价监督体制等方面。教学管理体制经历了清末的探索、北京政府时期的确立和南京政府时期的完善的过程。职业学校课程设置经历了本土化、深入化的过程，在这一过程中社会参与程度很高。教科书包括教科书的编纂和审定，教科书的编纂有民间和政府组织两种形式，但对教科书的审定，各时期的法令则基本上都规定由中央教育行政部门统一行使和管理。各时期的法律对职业学校教学中的其他重要方面如教学设施、实习等都作了规定，特别是对实习，规定很具体详细，包括实习的场所、时数、方式、考核等。

第八章“职业学校学生管理法律制度”。本章将中国近代职业学校对学生的管理分四个阶段：清末、1912 年至 1921 年、1922 年至 1931 年、1932 年至 1949 年进行研究，涉及的内容有招生管理制度、

就业出路管理制度、学籍管理制度、绩效考核管理制度、行为规范管理制度和思想道德管理制度等。

第九章“职业教育经费法律制度”。本章论述了清末、北京政府时期和南京国民政府时期的职业教育经费法律制度，对近代职业教育经费法律制度的经验与启示作了总结，内容包括职业教育经费的来源、使用、管理等的规定。通过法律保障职业教育经费的来源、使用和管理，在中国近代职业教育法律史上经过了一个不断完善的过程，但总的说来，除北京政府军阀混战这一特殊的历史时期外，其他时期都注重通过立法来规范教育经费，保障多渠道筹措教育经费，加强教育经费的管理，提高教育经费的使用效率。

导 论 / 001

1 职业教育法制化的进程 / 001

- 1.1 实业教育法律制度的萌芽 (1860—1901 年) / 001
- 1.2 实业教育法律制度的建立 (1902—1911 年) / 013
- 1.3 职业教育法律制度的成长 (1912—1927 年) / 025
- 1.4 职业教育法律制度的形成 (1927—1937 年) / 033
- 1.5 职业教育法律制度的调整 (1937—1949 年) / 043

2 职业教育立法制度 / 053

- 2.1 职业教育立法主体 / 053
- 2.2 职业教育立法权限 / 068
- 2.3 职业教育立法程序 / 077

3 职业教育学制法律制度 / 091

- 3.1 “壬寅·癸卯学制”中“实业教育”学制的确立 / 091
- 3.2 “壬子·癸丑学制”中“实业教育”学制的发展 / 095
- 3.3 “壬戌学制”中职业教育学制的确立 / 097
- 3.4 对“壬戌学制”的调整 / 100
- 3.5 职业教育学制演变的启示 / 109

4 职业教育行政管理法律制度 / 112

- 4.1 职业教育中央行政管理法律制度 / 112
- 4.2 职业教育省级行政管理法律制度 / 122
- 4.3 职业教育县市级行政管理法律制度 / 130

5 职业教育宗旨法律制度 / 135

- 5.1 清末实业教育宗旨 / 135
- 5.2 民国早期的实业教育宗旨 / 142
- 5.3 民国中期的实业教育宗旨 / 147
- 5.4 南京国民政府时期的职业教育宗旨 / 149
- 5.5 对职业教育宗旨的思考 / 158

6 职业教育教师法律制度 / 162

- 6.1 教师的资格和任用 / 162
- 6.2 教师的培养和培训 / 174
- 6.3 教师的待遇 / 184
- 6.4 教师的责任 / 196

7 职业学校教学管理法律制度 / 199

- 7.1 教学管理体制 / 199
- 7.2 课程管理 / 205
- 7.3 教科书管理 / 224
- 7.4 其他教学管理 / 238
- 7.5 中国近代职业学校教学管理法律制度的特点 / 246

8 职业学校学生管理法律制度 / 248

- 8.1 清末实业学堂学生管理法律制度 / 248
- 8.2 1912 年至 1921 年期间的实业学校学生管理法律制度 / 261
- 8.3 1922 年至 1931 年期间的职业学校学生管理法律制度 / 269
- 8.4 1932 年至 1949 年期间的职业学校学生管理法律制度 / 272

9 职业教育经费法律制度 / 278

- 9.1 清末实业教育经费法律制度 / 278
- 9.2 北京政府时期职业教育经费法律制度 / 284
- 9.3 南京国民政府时期职业教育经费法律制度 / 293
- 9.4 中国近代职业教育经费法律制度的历史经验与启示 / 305

参考文献 / 311

1

职业教育法制化的进程

中国近代职业教育法律制度，从1902年第一部具有近代意义的教育法规的颁布，至1949年南京国民政府在大陆的垮台，走过了近半个世纪的发展道路。期间虽经历了几次政权的更替，文化思想的巨变，社会历史的动荡，但仍按自身规律顽强地生存和发展着。职业教育法律制度在不同的历史阶段，反映不同的时代特征，呈现不同的特点，构成了中国近代职业教育较完整的法律体系。

1.1 实业教育法律制度的萌芽(1860—1901年)

该时期的职业教育称为实业教育。实业教育是与机器工业相伴而生的。19世纪60年代我国出现了机器工业，以学校为主要场所的实业教育也才有可能出现并转化为现实，实业教育的实践反过来催生实业教育制度的产生。

“所谓教育制度，这里指的是整个教育领域中具有普遍性的、正式的行为规范的体系。”^① 按此理论，中国近代正式、系统的实业教育制度始于壬寅、癸卯学制中一系列有关实业教育的规范体系。但对系统制度的研究不可能跨越非系统的阶段。实际上，从19世纪60年代开始到20世纪初壬寅、癸卯学制出台前，中国近代实业教育在实践过程中对办学宗旨、入学条件、学制、课程等作出了规定，这些规定同样具有制度应有的规范和约束作用，但还处于一种非系统的零散状态，约束对象并非实业教育的整体而是特定机构，又缺乏国家政权的认可，因而称其为萌芽阶段。

萌芽阶段的实业教育制度是在一定的经济文化背景和实业教育实践的推动下产生的，与这些因素相连，这一时期的实业教育制度呈现出明显的阶段性，制度的创设主要是在洋务运动和维新运动时期。

1.1.1 社会经济和文化教育背景

教育作为社会整体的一个子系统，要与其他部分发生功能性联系，一种教育制度的产生必然和其所处的静态的社会结构、动态的社会变迁紧密关联。故而讨论实业教育的产生必先从考察当时社会、经济、文化的背景入手。

1.1.1.1 发展实业的人才需求

鸦片战争后中国的经济结构开始了质的变化，外国侵略者在中国沿江沿海开设工厂、开办银行。洋货倾销之下，城市手工业趋于衰落，农业产品日益商品化。从19世纪60年代起，洋务派开始创办军事工业，后来又在“官办”、“官督商办”、“官商合办”形式下创办起民用工业，中国民族资本主义近代工业开始产生。到1894年，外国资本在

^① 谢维和：《教育活动的社会学分析——一种教育社会学的研究》，教育科学出版社2000年版，第9页。

中国经营的近代工业资本共达 19,724,000 两、投资总额 27,914,000 两；清政府创办的洋务企业近 40 个，创办资本约 4,500 万两，雇佣工人达 13,000 ~ 20,000 人左右。民族资本企业共有 136 个，创办资本约有 500 多万两，雇佣工人 30,000 人左右。^①

发展经济、振兴实业，一个难以逾越的前提是有相应的技术和人才。产业工人绝大部分来自自然经济解体过程中破产的农民和手工业者，他们没有系统的文化知识，也没有在机器工厂工作的经验和技能，因而本国技术力量缺乏。为解决技术和管理上的问题，当时普遍的做法是从国外聘请洋匠、洋技师，由此产生的矛盾也十分突出：费用高，有的月俸高达六七百，甚至超过道台^②，长此以往，不堪负担；洋师洋匠依仗技艺，不负责任，飞扬跋扈；洋师洋匠不肯传授其专门知识技能给中国人。最初出现的民营企业，一般资本微薄、规模小、设备简陋。规模稍大、设备较为先进的一些企业，也由于技术和管理人才的极度缺乏，大都未能步入依靠技术力量作为发展动力的近代化轨道。早在 1881 年，著名丝商兼买办黄佐卿（1839—1902）在上海创设公和永丝厂，由于“运用缂丝机器尚无相当人才”，所雇女工“都无充分训练”，终至“资本耗损殆尽”而“营业失败”。^③ 人才问题成为制约实业发展的瓶颈。

1.1.1.2 西学东渐的文化影响

西学东渐，潮落潮涨，从坚船利炮、声光化电，到物竞天择、自由民主，一波未平，一波又起，社会反应百态千姿。中国近代的文化重建发生于向西方寻找真理的过程中，它是一次学习西方、大规模输

① 孙毓棠：《中国近代工业史资料（1840—1895 年）》第一辑（下），科学出版社 1957 年版，第 556 ~ 566 页。

② 中国史学会主编：《洋务运动（一）》，上海人民出版社 1961 年版，第 574 页。

③ 中国史学会主编：《洋务运动（八）》，上海人民出版社 1961 年版，第 426 ~ 427 页。

入西方文化的文化输入运动，是中西文化的交流融合运动，中国近代政治文化变迁的推动力之一就是西学的输入。

正是在“西学”被国人从传播到接纳、从借鉴到实践的过程中，开始萌发最初的实业教育思想。其主要表现有，一是通过洋务派创办的新式学堂使“西学”得到传播，洋务运动将向西方学习的思潮由酝酿转向实行，新式学堂也应运而生，这为实业教育提供了可直接借鉴的教学模式。二是西学东渐为实业教育提供了教学内容。中国传统教育只注重伦理“教化”，几乎没有农工商方面的专门内容。尽管古代也有《考工记》《九章算术》《齐民要术》《水经注》《梦溪笔谈》以及《本草纲目》等许多杰出的科技著述，但一般都不列为学馆书院的教本，难以进入学校教育领地。只是在“西学东渐”的影响下，才将这些科技知识编译成书，供教学之需。西学东渐过程中，举凡数、理、化、天文、地理、生物各门学科的基础知识，都有专门译作，农工商各领域的生产技术、机械工具也有涉及。西学东渐为实业教育提供了教育理念的更新和教学内容的准备。

1.1.1.3 思想理念的舆论准备

实业教育思想是实业教育制度的催生剂。早在1860年11月，容闳（1828—1912）在晋謁太平天国主政人物洪仁玕时建议七事，其中第七事是设立各种实业学校。早期资产阶级改良派提出了一系列影响深远的教育主张，包含有丰富的实业教育的内容。在教育目的上，他们主张多规格培养人才，尤其应培养为资本主义发展服务的技术人才。郑观应认为：“欲振兴商务，必先通格致，精制造。欲本国有通格致、精制造之人，必先设立机器技艺书院以育人才。”^①在教学内容上，改良派主张改革科举，丰富教学内容，关注实用生产技术的进步。薛福