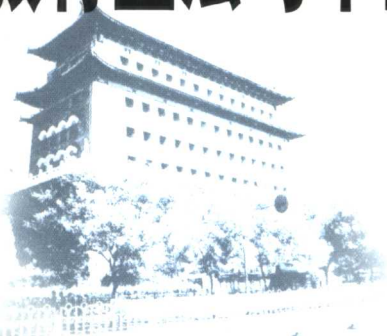


教育立法与中国现代教育制度的 的建立与发展 (1902-1937)



C.B.J.J

北京市社会科学理论著作出版基金资助

李 罡 著

同心出版社

教育立法与
中国现代教育制度的
建立与发展
(1902 - 1937)

李 罡 著

同心出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育立法与中国现代教育制度的建立与发展/李罡著.
—北京: 同心出版社, 2003
ISBN 7-80593-633-1

I. 教… II. 李… III. ①教育法令规程—立法—研究—中国②教育—现代化—研究—中国 IV. D922.16②G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 058815 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

同心出版社出版、发行

(北京市朝阳区和平里西街 21 号)

邮编: 100013 电话: (010) 84276223

有色曙光印刷厂印刷 新华书店经销

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

880×1194 毫米 开本 6.625 印张

字数: 170 千字 印数: 2000 册

定价: 15.00 元

内 容 提 要

中国近现代是中国教育由古代向现代转变的关键性历史阶段,在这个过程中,教育立法发挥了积极的巩固和保障作用。从 20 世纪初中国第一个现代教育法规的出台,到 30 年代末中国教育法律体系的初步建立,中国教育立法顽强地推动着中国教育的现代化。

第一章绪论对本书的研究范围进行了划定,介绍了此一领域研究的基本状况和现有水平,并分析了本课题的研究目的和意义。

第二章以中国政治经济发展变化和西方法律思想在中国的传播为主线,介绍中华法系的解体与中国现代法律制度初步形成的历史过程。

第三章以中国现代法律制度的形成和确立为线索,分别对中国教育立法的萌芽期、成长期、成熟期及衰败期这四个主要发展阶段的历史背景、政治制度、立法机构等进行了分析研究,回顾了中国近现代教育立法的发展历程,并对各个阶段教育立法的特点进行了总的归纳和评价。

第四章从教育立法与教育管理体制现代化的角度出发,阐述了教育立法在建立中国现代教育行政管理体制以及学校管理体制过程中的地位和作用。

第五章、第六章从教育立法与学校教学管理现代化的角度出发,阐述了教育立法在建立中国现代课程体系、确立现代教学内容,以及建立现代成绩考查制度过程中的规范和保障作用。

第七章从教育立法与学校师资管理现代化的角度出发,阐述了教育立法在建立现代教师资格认定制度,教师薪金及保障制度,教

师奖惩制度过程中的作用。

第八章从教育立法与学校教育大众化、普及化的关系出发，阐述了教育立法在中国近现代普及义务教育过程中的作用，总结了我国近现代普及义务教育失败的原因及历史教训，并对当代义务教育的实施提出了几点建议。

第九章结语对中国近现代教育立法进行了归纳总结，并论述进行这一历史的回顾和总结对于中国当代教育立法所提供的深刻启示。

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、本领域的研究现状	(6)
三、本书中使用的几个概念	(8)
第二章 中国现代法律制度的初步形成	(12)
第一节 中华法系及其基本特点	(12)
第二节 西方法律思想在中国的传播	(15)
第三节 中华法系的解体与中国现代法律制度的初步 形成	(17)
第三章 中国教育立法的历史进程	(28)
第一节 中国教育立法的萌芽期 (1902—1911 年)	(31)
一、清末教育立法与中国现代教育制度的雏形	(31)
二、清末教育立法的特点	(43)
第二节 中国教育立法的成长期 (1911—1927 年)	(45)
一、成长期的政治机构和法律制度	(46)
二、成长期颁布的主要教育法规及其特点	(48)
第三节 中国教育立法的成熟期 (1927—1937 年)	(55)
一、南京国民政府初期的政治机构和法律制度	(55)
二、成熟期教育法律体系的形成与发展	(61)
三、成熟期教育立法的特点	(65)
第四节 中国教育立法的衰败期	(67)
第四章 教育立法与中国现代教育管理体制	(69)

第一节 教育立法与中国现代教育行政管理体制的形成	(69)
一、教育立法与中央教育行政管理体制的建立	(71)
二、教育立法与地方教育行政管理体制的建立	(79)
第二节 教育立法与学校内部管理体制的形成	(85)
一、中、小学校内部管理体制的形成	(86)
二、高等学校内部教育管理体制的形成	(94)
第五章 教育立法与现代课程设置	(104)
第一节、教育立法与中、小学现代课程的设置	(108)
一、小学现代课程的设置	(108)
二、中等学校现代课程设置	(116)
第二节 教育立法与中国高等学校的现代课程设置	(121)
一、大学预科的课程变迁与预科的废止	(121)
二、教育立法与高等学校的课程设置	(123)
第六章 教育立法与中国现代教学管理	(131)
第一节 教育立法与初、中等学校的成绩考查制度	(131)
第二节 教育立法与高等学校的成绩考查制度	(137)
第七章 教育立法与中国现代师资管理	(140)
第一节 教育立法与现代教师资格认定制度	(141)
一、教育立法与中、小学教师资格认定制度	(141)
二、高等学校教师资格认定制度的形成	(150)
第二节 教育立法与教师薪金和生活保障制度	(153)
第三节 教育立法与教师奖惩制度	(159)
第八章 教育立法与中国普及义务教育	(161)
第一节 清政府对西方义务教育制度的青睐	(163)
一、晚清知识分子对西方义务教育制度的介绍和研究	(163)
二、晚清政府对西方义务教育制度的关注	(165)
第二节 清末义务教育立法的理论与实践	(166)

第三节 中华民国初期义务教育立法的理论与实践·····	(177)
第四节 南京政府初期义务教育立法的理论与实践·····	(184)
第九章 结 语·····	(192)
一、中国现代教育立法的总结·····	(193)
二、对我国当代教育立法的启示·····	(194)
参考文献·····	(196)
后 记·····	(203)

第一章 绪 论

一、问题的提出

20 世纪初，在八国联军的枪炮声和义和团的呐喊声中，摇摇欲坠的满清王朝不得不实行“新政”，开始改革。新政未能挽救清王朝覆灭的命运，却孕育出了中国历史上第一部具有现代意义的教育法规——1902 年颁布的《钦定学堂章程》，并从此掀开了中国教育立法的新篇章。

从中国教育发展的历史进程来看，第一部现代教育法规颁布的意义非常重大，因为它标志着中国教育开始由古代向现代转变，标志着建立在手工业生产水平上的古代教育向建立在机器化大生产水平上的现代教育转变的开始。

在波澜壮阔、激烈动荡的 20 世纪上半叶，中国教育发展走过了一段艰难的历程，它经历了以夷为师的痛苦选择，经受了封建复古主义的疯狂反扑，也经受了战争的洗礼与考验。其间，作为推进中国教育发展有力武器和保障的教育立法，也有过停滞不前和摇摆反复，但进步与发展是主要的。在短短的半个世纪里，中国教育立法从无到有、从点滴支离到系统有序地发展起来，有力地保证了现代教育制度在中国的形成和确立，巩固了教育改革的成果，在封建主义、资本主义与帝国主义的压力下，顽强地推动着中国教育的现代化。中国教育立法的理论、实践及其成就，在中国教育发展史上留下了不朽的光辉。

1949 年中华人民共和国成立，结束了中国半殖民地半封建社会的历史。新中国的诞生，为中国现代教育的普及和发展提供了良

好的契机。但从建国一直到“文化大革命”结束为止，教育法制建设却走过了一条坎坷不平的道路。

由于政治经济体制的制约和传统法律观念的影响等原因，教育立法没有得到应有的重视，这期间虽然颁布了一些教育法规、法令，如教育部于1961年拟订的《教育部直属高等学校暂行工作条例》（简称《高教六十条》）、《全日制中学暂行工作条例》（简称《中学五十条》）和《全日制小学暂行工作条例》（简称《小学四十条》）。但总的来说比较零散，没有形成一套完整的教育法规体系，也没有研究和制定教育立法的体系规划。此外，政策和法律的功能区分不清，也影响了中国教育法制的建设。

党的十一届三中全会以后，我国总结了以往的经验教训，特别是吸取了“文化大革命”中人治代替法治，以权代法，最终造成教育法制建设遭到巨大破坏的惨痛教训，大力加强社会主义民主法制建设。随着各项法制建设的深入开展，以及现代社会对教育发展提出的新要求，我国教育立法建设逐步走上了正轨。这期间，我国教育立法的实践得到了进一步发展。

1980年12月12日，第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了《中华人民共和国学位条例》，其目的是“为了促进我国科学专门人才的成长，促进各门学科学术水平的提高和教育、科学事业的发展，以适应社会主义现代化建设的需要”，并于1981年1月1日起施行。《中华人民共和国学位条例》虽然冠以“条例”而不是“法”的称号，但其由全国人民代表大会常务委员会通过的事实，决定了《中华人民共和国学位条例》成为我国新时期颁布的第一个重要的教育法律，具有划时代的意义。随后，我国又相继颁布了一系列重要的教育法律法规，主要有：《中华人民共和国义务教育法》（1986年4月）、《中华人民共和国普通高等学校设置暂行条例》（1986年12月）、《中华人民共和国学校体育工作条例》（1990年3月）、《中华人民共和国学校卫生工作条例》（1990年4月）、《国务院关于修改〈征收教育费附加的暂行规定〉的决

定》(1990年6月)、《中华人民共和国未成年人保护法》(1991年9月)、《中华人民共和国义务教育法实施细则》(1992年3月)、《中华人民共和国教师法》(1993年10月)、《中华人民共和国残疾人教育条例》(1994年8月)、《中华人民共和国教育法》(1995年3月)、《中华人民共和国教师资格条例》(1995年12月)、《中华人民共和国职业教育法》(1996年5月)、《中华人民共和国社会力量办学条例》(1997年10月)、《中华人民共和国高等教育法》(1998年8月)、《中华人民共和国国家通用语言文字法》(2000年12月)。当代中国的教育立法活动方兴未艾,具有中国特色的社会主义教育法律体系已经初步形成。

在加强教育法制建设的同时,我国也加大了对教育立法的理论研究和实践探索。80年代中后期,一些学者就开始关注教育法律的理论研究,并发表了一系列研究文章,主要有孙灿成的《教育立法是教育管理的基础》,忻福良的《试论我国当前的教育法规建设》、《对制定我国高等教育法的粗浅认识》,殷爱荪的《关于我国教育法体系的问题》,胡文斌的《国外教育法学发展概况》,何瑞琨的《教育法学的学科特点》,陈桂生的《从历史经验看教育立法》,孙灿成的《关于教育立法的几个认识问题》等。研究者们对当代立法在教育管理中的作用,国外教育法的发展概况以及中国教育立法的必要性等方面进行了研究,并对我国教育法律体系建设提出了初步设想。参与其中的,既有教育界人士,也有法律界专家。

90年代以来,我国教育立法的研究更加深入,更加具体,探讨教育立法的论文和书籍也开始增多。著作如劳凯声的《教育法论》,夏天阳的《高等教育立法引论》,张维平的《平衡与制约——20世纪的教育法》等。论文有王鉴骅的《高等教育的立法与机制》,劳凯声的《教育立法的实践与启示》、《教育立法与教育法的理论研究》、《高等教育改革与高等学校的法律地位》,王晓泉的《试论高等学校法律地位的演变》,夏天阳的《高等教育立法要面向社会主义市场经济》,忻福良的《试论高等教育的法律责任》等。

从这一阶段的研究成果来看，教育界和法律界的研究已经深入到教育立法的体系结构、教育法在整个法律体系中的地位等各个方面，特别在高等教育立法研究方面形成了重点，这与当代中国高等教育发展的需要和特点是相适应的。

当代中国对教育立法所表现出来的兴趣和重视，实际上是中国教育面对现代教育的挑战而做出的一种选择与应对，是中国教育适应世界教育潮流，走向现代化的一种反映。教育立法作为国家对教育实施控制和管理的重要手段之一，越来越受到各国政府的重视。

教育立法是教育发展到一定阶段的产物。在古代社会，教育的规模小，水平低，受教育只是少数人的特权，是一种身份的标志，教育活动中的各种关系，表现为私人性和民间性，不需要专门的法律予以调整。进入现代社会后，随着工业化和城市化的进程，教育对人类社会的发展所起的作用越来越明显，教育的普及和发达程度，直接影响着一个国家、一个民族的文明和发达程度。因此，许多国家开始把教育当作国家的公共事业来完成，把对教育的管理纳入国家管理活动之中，而教育立法则是国家介入教育过程，实现教育的社会化和国家化的最有效、最现实的一种手段。教育立法是现代教育普及化、大众化的要求，也是现代社会教育权社会化、国家化的要求。

与世界上其他国家相比，当前中国教育立法的首要问题，是要建构一套社会主义的教育法律体系，并在这个体系的指导下，有计划、有步骤地制定教育法律、法规，使各项教育法律、法规之间相互协调，相互配合。作为后发现代化国家，我们可以直接学习世界发达国家的教育法律制度，借鉴这些国家构建教育法律体系的思路，当然，这一切必须经过“中国化”。如果回顾中国教育立法的历史和进程，我们会发现，20世纪初的中国教育立法也同样遇到过向发达国家学习这个问题，所不同的是，当时是被迫地模仿，而现在则是主动地学习。中国近、现代的教育立法，就经历了一个先学习西方先进国家，然后依据中国教育发展的具体情况，制定本国教

育法，并逐渐构建中国教育法律体系的过程，这是一个“标准”的中国化的过程。具体而言，整个历史进程大致从清末洋务运动时期开始酝酿，以清末“新政”为突破点，以南京国民政府时期为繁盛期，以抗日战争爆发前夕为终结点。这个时期颁布实施了大量的教育法律、法规，逐步形成了教育法律的体系化。这个时期教育立法的规划、分层的思路和方法，以及制定教育法过程中具体的技术运用，对我们当代教育法律体系的建设，都有一定的借鉴价值。同时，近现代中国对西方先进国家教育立法的研究和学习，以及对西方现代教育制度的推行和实践，必然导致中、西方两种文化的碰撞和冲突，也就是说，中国近现代教育立法的理论与实践，已经为教育立法的“中国化”勇敢地打了一次头阵，作了一次有益的尝试，所以，对中国近现代教育立法的研究，必然会为我国当代的教育立法提供有益的借鉴。

本书之所以选取 1902 至 1937 年这三十多年的时间，作为研究教育立法与中国教育现代化关系的时间范围，主要是考虑到了中国教育立法发展的阶段性特点。从 1902 年第一个具有现代意义教育法规的出现，到清末教育立法活动的完结，可以称之为中国教育立法的萌芽阶段；从中华民国初建时期具有资产阶级性质教育立法的出现，到北洋军阀统治时期教育立法的曲折发展，是中国教育立法的成长阶段；从南京国民政府初期教育立法的大发展到抗战爆发前夕教育立法的繁荣，是中国教育立法的成熟阶段。这三个阶段紧密相连，教育立法的水平由低到高，反映出中国教育立法的基本发展趋势和巨大发展潜力。1937 年，抗日战争全面爆发，打断了中国教育立法的发展进程。抗战后不久，全国进入“战时”状态，教育立法也表现出强烈的“战时性”，所颁布的教育法律和法规数量虽然也很多，但大多是根据战争需要而作的一些调整，对教育发展的要求和标准大大降低。抗战结束后，民国政府修改、修订和重新颁布了一批教育法律、法规，这些教育法律和法规，有的是对战前教育法的恢复，有的则是在总结战前教育立法经验的基础上，加以重

新提炼后颁布实施的。如1944年的《国民学校法》，1948年的《大学法》、《专科学校法》等，教育立法活动呈现出积极发展的态势。但因国民党发动内战，中国的教育立法活动重又陷入困境。这实际上成为中国教育立法的停滞期。由于本书主要考察教育立法与教育现代化的关系，着重研究处于上升期的教育立法，揭示教育立法对教育现代化的推进作用。所以，抗战以后至解放前这一阶段，只简单涉及，不作专门研究。

另外需要说明的是，中国共产党领导下的革命根据地教育，也没有列入本书的研究范围。根据地教育，包括1927年至1937年十年革命时期的苏维埃地区的教育、1937年至1945年八年抗日战争时期抗日民主根据地的教育，以及1946年至1949年三年解放战争时期解放区的教育。根据地教育为中国革命培养了大批的人才，积累了丰富的教育经验，为中国革命的最终胜利奠定了基础。由于根据地教育自成系统，有其特殊性，所以本书也不作专门研究。

二、本领域的研究现状

由于我国当代教育立法的研究起步较晚，所以近年来研究教育立法的著作和论文都比较少，有关中国近现代教育立法的著作和文章，就更是凤毛麟角。从笔者掌握的材料来看，80年代，还没有专门研究中国近现代教育立法的著作，相关著作有熊贤君的《中国教育管理史》（1989年），相关的论文也只有忻福良的《中华民国时期的高等教育立法》（《华东师范大学学报》，1988年2月）。该文主要介绍了中华民国时期高等教育立法的概况及特点，对民国教育立法的评价较高。90年代以来，仍没有研究中国近现代教育立法的专著，相关著作以劳凯声的《教育法论》（1993年8月）和夏天阳的《高等教育立法引论》（1993年）为代表，这两本著作对中国近现代教育立法有专节介绍；其他相关著作还有熊明安的《中华民国教育史》（1990年），刘德华的《中国教育管理史》（1990年）和熊贤君的《中国教育行政史》（1996年）等。研究论文主要有马

平的《清末教育立法初探》(《史学月刊》, 1993年第5期)和张玉堂的《清末教育立法及其特点》(《四川师范大学学报》, 1993年第3期)。其他的把“中国近现代教育立法”作为专项研究的著作及论文则很少见到。

由于我国教育法学的研究起步较晚, 而当前教育急需立法的现实又使得教育界、法律界把精力主要投入到对当代教育立法的研究中, 相应地对我国近现代教育立法的研究比较薄弱。从目前已发表的研究近现代教育立法的论文来看, 还主要停留在对这一时期教育立法内容的一般性描述上。如对教育立法的历史背景、具体过程和主要内容等进行过比较详细的介绍, 而对于教育立法的指导思想, 教育立法机构及其运作方式, 教育法的执行情况, 以及教育法在教育发展过程中的地位和作用的研究, 则很少或难以涉及到。从研究的视野来看, 还不够开阔, 一般是作断代研究或局部研究, 还没有从中国近现代教育立法的整体上去把握, 去进行系统的研究, 这就很难以发展的眼光来考察和研究中国近现代教育立法的真实情况, 也就难以考察和把握中国教育立法与教育现代化的关系。此外, 由于我国法理学的研究还不够成熟, 以及研究者本身法律方面的素养参差不齐等原因, 制约着中国近代教育立法研究的水平, 反映在研究的结果上, 则表现为事实性的描述多, 深层次的分析少。

本书在深入分析各个阶段教育立法的基础上, 以教育法在教育发展中的作用和地位为主线, 重点在于把握教育立法与教育现代化的关系。在研究内容上, 以中西方法律文化的冲突为先导, 从教育立法对现代教育管理、教学管理、师资建设以及教育的普及化、大众化等各个侧面入手, 围绕中国近、现代教育的立法、执法、监督三个基本环节展开, 一环扣一环, 层层深入, 将近现代教育法律制度的确立和实施的过程立体地展示出来, 并以中国近现代教育法律制度的形成过程为依托, 比较研究欧美教育法对日本的影响以及日、欧教育法对中国教育立法的冲击与影响, 从而更加全面地把握中国教育立法与中国教育现代化的关系。

三、本书中使用的几个概念

1. 立法

目前我国的法学界对立法概念的解释有许多种，既有广义的，也有狭义的。广义的立法不仅包括法律的立、改、废，而且还包括法规、法令及各种具有法律效力的规范性文件的制定、修改和废止。本书采用广义的概念，即立法是国家机关依照其职权范围，通过一定程序制定（包括修改或废止）法律规范的活动，既包括拥有立法权的国家机关的立法活动，也包括被授权的其他国家机关制定从属于法律的规范性法律文件的活动。^①

2. 教育立法、教育法

通常指国家立法机关制定或修改教育法律的活动。有时也泛指国家制定教育法律、法令、条例等规范性文件的活动。教育政策、制度等得到国家立法机构的确认，即用法律形式规定下来。^② 本书中的教育立法，不仅包括教育法律，而且还包括教育法规、法令和其他教育法律规范性文件，是比较广义上的教育立法。

教育立法是阶级社会上层建筑的组成部分。从本质上看，教育法是统治阶级在教育方面意志的体现；从形式上看，教育法是以国家意志出现、具有普遍约束力的调整人们在教育方面的行为的规范。教育法是普遍的、肯定的、具体的行为规范。现代社会中教育立法的范围很广，涉及到各级各类学校的办学宗旨、管理体制、课程设置、教师选用、经费来源等各个方面，从形式上看，包括教育法律、法规及具体实施和补充完善的条例、章程、细则和办法等。

另外需要注意的一个概念是教育法。教育法在概念的使用上也有广义和狭义之分。广义的教育法指所有教育方面的规范性法律文件，包括教育法律、法规、条例、章程、细则和办法等。狭义的教育法仅指教育法律。本书的教育法概念，是在广义意义上使用的。

① 《中国大百科全书》，第88页。

② 《中国教育百科辞典》，第263页。

在本书中，教育法律则用来专指教育的成文法，高于一般的法规和条例等。

3. 现代化

现代化是一个包括性概念，内涵极为丰富，用一个简洁的定义来概括它有很大的难度，因此许多西方学者都不是以定义的形式来描述现代化的，可以说现代化理论至今也不存在一个公认的现代化定义。高益民在《近代东亚教育价值观转换的比较研究》中把这一现象概括为：“现代化较少以定义的形式出现，主要意味着这一历史现象的繁杂性，并不一定意味着对现代化的根本特征还缺乏研究；对现代化的理解还存在分歧，也不意味着这些见解之间不存在相当的一致性和相容性。”^① 本文无意于详细研究和讨论现代化概念及其理论，只在吸收前人研究的成果上，对现代化进行最基本的描述。

我国学者罗荣渠教授将现代化学理解为广义和狭义两个方面。他说：“广义的现代化主要是指自工业革命以来现代生产力导致社会生产方式的大变革，引起世界经济加速发展和社会适应性变化的大趋势；具体地说，这是以现代工业、科学和技术革命的推动力，实现传统的农业社会向工业社会的大转变，使工业主义渗透到经济、政治、文化、思想各个领域并引起社会组织与社会行为深刻变革的过程。狭义的现代化主要是指第三世界经济落后国家采取适合自己的高效率途径，通过有计划的经济技术改造和学习世界先进，带动广泛的社会改革，以迅速赶上先进工业国和适应世界环境的发展过程；也就是说，现代化进程的客观内容，是欠发达和不发达国家在现代国际体系的影响下，向现代工业社会转变，加速社会发展和缩小与发达国家差距的过程。”^② 罗教授的广义现代化概念，在我国具有一定的代表性，反映了我国学者对“现代化”概念的一个基本

① 高益民《近代东亚教育价值观转换的比较研究》，第13页。

② 罗荣渠《现代化新论——世界与中国的现代化进程》，第95页。