

# 地方教育立法权的历史发展

——从清末到民初

郑舒

(南京师范大学 教育科学学院 江苏 南京 210097)

**摘要:** 独立地方教育立法权的出现标志着教育立法史上一个里程碑式的进步。本文通过梳理清末民初地方教育立法权的发展得出结论:清末咨议局的设立以及民国初年省议会的成立都说明地方上的教育立法权有很大的发展,但在实施过程中也存在着社会参与度不高以及专业化不够的问题。针对这两个问题给出如下建议,首先,地方政府可以通过建立教育审议制度来扩大教育事务的社会参与度;其次,各地政府要促进内行领导,并向专业机构寻求建议。

**关键词:** 地方教育立法权;咨议局;省议会;教育审议制度;内行领导

## The Historical Development of Local Educational Legislative Power

——From the late Qing Dynasty to the early Republic of China

Zheng shu

(Nanjing Normal University School of Educational Sciences, Nanjing Jiangsu 210097)

**Abstract:** The emergence of independent local educational legislative power marks a milestone progress in the history of educational legislation. This paper draws the following conclusions by combing the development of local educational legislative power in the late Qing Dynasty and early Republic of China: these establishments all indicate that the local educational legislative power has developed greatly, but in the process of implementation, there are also problems such as low social participation and low specialization. The essay gives the following suggestions for these two issues. First, local governments can establish an education review system to expand social participation. Second, local governments should promote expert leadership and seek advice from professional bodies.

**Key words:** local education legislative power; consultative bureau; provincial assemblies; education deliberation system; expert leadership

人类社会从低级向高级发展,出现了五种基本社会形态。一定的历史类型是同一定的国家历史类型以及一定的社会形态相适应的。中国自秦始皇统一六国,将地方治理权收归中央,从此开始高度统一的中央集权制度。中国的封建制法以君权至上为最高原则,传统法律文化强调君主意志的权威性,将专制、特权视为天经地义,帝王的立法权没有受到任何实质性的限制。因此,在封建社会君主专制时期,教育立法权由中央独揽。

这种延续一千多年的君主专制到了清末开始发生变化,在当时的清政府面临着内忧外患的时代背景下,资产阶级立宪派应运而生。立宪派对清朝的统治不满,要求改革,认为只有效仿西方国家的君主立宪制才能挽救国家。清政府迫于立宪派的压力,也因忌惮于革命派,于是派载泽等五大臣出国考察宪政。于光绪三十二年(1907年)下诏宣布仿行宪政,为立宪做准备。各地方上的咨议局的成立就是立宪过程中的改革之一,标志着教育立法权从皇帝独揽向地方分权发展。

### 一:清末的咨议局的设立

清光绪三十三年(1907),清廷发布上谕,命各省督抚在当地设咨议局;清光绪三十四年(1908),迫于开设国会年限宣布的压力,清廷命宪政编查馆拟具章程;同年七月,批准了宪政编查馆、资政院拟订的《各省咨议局章程》和《咨议局议员选举章程》<sup>[1]</sup>并颁行全国,规定各省接到旨意之日,便为施行之期。至宣统元年(1909),除新疆外各省咨议局相继建立完成。

咨议局的性质为代议机构,是各省探集舆论、代表人民发言的地方,因此,咨议局专发表民意而不从事执行。根据《咨议局章程》<sup>[1]</sup>中所述,咨议局的职权大致可以分为选举、财政、立法与监督四类。在立法上有局内局外之分,局内立法有议定议事细则、旁听规则、办事处细则及选举议长副议长常驻议员职权之细则的权限,局外立法有议定本省税法及公债事件、本省义务增加事件、本省单行章程规则之增删修改事件及本省权利之存废事件的权限。

咨议局在地方上的权力也不是“只手遮天”,“以上各事咨议局议定之后可行则呈候督抚公布施行;以为不可行则呈请督抚更正施行,督抚若不以为然,则令咨议局复议,但须说明原委事由”,从规定可看出咨议局在立法权上会受到督抚的限制,咨议局与以督抚为代表的地方行政权力形成了二权分立的态势,两者相对独立,相互牵制。

咨议局设立之后行使过教育立法权。我们以江苏咨议局为例,江苏咨议局在第一届常年会上通过的有关教育的议案总数达到14件,占到议决案总数的12.8%。纵观这些教育提案,大致包括两个方面,第一是将教育经费收放权下放至州县,提案中提出想将全省的教育经费分派到各地区,各地区可独立收放教育经费,这样更有利于省级及州县之教育主管单位有效推行工作。但此议案最终并未通过,得以施行,原因在于当时清朝政府并未完全放弃中央集权,自然不会同意将财政权分割出去。第二是提议开办各种学堂,如通过的《推广初等教育方法案》、《宁苏女子师范学堂请就南警学堂改

议案》。

清末各省的咨议局的设立,虽然是清政府在立宪派的压力之下的被迫无奈之举,但依然标志着中国近代初级形态的地方议会的产生,是中国近代第一个省级立法机关,拥有一定程度上的地方教育立法权。

## 二:民初的省议会与省政府

辛亥革命后,清朝统治土崩瓦解,各省多成立自己的新政权。南北光复各省的政权建制虽形式各异,但地方分权的政治形态实际已经形成,各省纷纷成立临时省议会。各省的立宪派人士在其中发挥了极大的作用,竭力将原来代议性质的咨议局转变为具有更多实际权力的省议会。1912年孙中山让位于袁世凯,南京临时政府制定的《中华民国临时政府大纲》中,只规定了中央政权机构的组成和大概职权,没有明确规定地方权力以及中央与地方政权的相互关系。因此,袁世凯当上总统后,经常与各地方省议会发生冲突。1912年七月,袁世凯政府向参议院提出了省制、省官制、省议员选举法等草案,经过几番修正讨论之后,参议院议决通过了《省会议员选举法》;1913年初,围绕省议会是否应使用前清咨议局章程,袁世凯政府与地方省议会又展开了激烈的争辩,最终在各省的共同抵制下,参议院否决了《省议会暂行条例》,通过了《省议会暂行法》,这意味着省议会在争夺地方立法机构权限方面获得了胜利。

相较于咨议局,《暂行法》中省议会的法定议事权限显然要大许多。在立法方面,省议会有提案提交权、议决本省单行条例的权利、较完全之立法权,提案权和决议权。相同的是,省议会也没有执行权,决议通过的法案是以省政府或省行政长官的名义公布施行。以浙江省为例,浙江省议会开办期间在教育立法方面通过了《浙江省筹划小学经费案》<sup>[2]</sup>其中规定各小学的固有财产和基本办学费用不能改充他用,若小学的学款学产不是国有财产则不得被官厅改充行政之用等;以及《补助安定中学校经费案》<sup>[3]</sup>批准给安定中学年给补助费三千元,反映了省议会教育立法权的真正行使。

说到省议会,不得不提到省政府。民国初年,由于地方行政制度的不完善,并未做到真正的立法与行政相分离,很多地方的地方立法权实际上还是由省政府所把持。各省教育行政机关施行教育厅制,这种组织形式,厅长实际上既事立法,又司行政。

1912年,袁世凯公布《划一现行各省地方行政官应组织令》<sup>[4]</sup>,命行政公署设第三科,专门掌理省区教育行政。教育厅中设参议会,参议员由省区教育行政长官规定且均系名誉职。对于参议员的资格有两条要求,一要为办理研究各种教育著有成绩者;二为专门学职及经验者。参议会的职权大致有三件,一为讨论本省区教育进行方针及计划;二为审议本省区教育之预算及决算;三为讨论教育厅长交议事件及其他关于教育的其他重要事件。1914年九月公布的《修正省官制第二条》规定:巡按使为执行法律、教令,或依法律、教令的委任,得发布省单行章程,但不得与现行法令抵触。尽管省行政长官巡按使权力较大,可以采取独裁方式处理包括立法在内的省政,但发布省单行法规,是为执行中央和总统颁布的法律和教令,且所独立颁布的法规内容不得与现行法令相抵触。所以这一时期的教育立法,很多是对中央教育法令的进一步具体化,缺少地方教育立法特色。

## 三:清末民初地方教育立法权发展历史的借鉴和启示

从中央集权发展到地方拥有独立的教育立法权可以说是教育

立法史上跨越式的进步,但我们也要看到其中存在的问题并且得到借鉴和启示。

### (一)要继续推进地方教育立法的社会参与度

国民参与度不够,咨议局的参议人员大部分依然是地方上的权贵人士,社会上的广大贫苦人民还是没有发表意见的渠道。造成这种现象的主要原因有两个,第一是选举条件的硬性规定,就以江苏咨议局的选举章程为例,需要本省籍贯的25岁以上之男子,且在本省地方要有五千元以上之营业资本或不动产才具有选民资格;第二是当时国民的权利意识不强,很多人认为教育是政府官员以及学校人员的事情,与自己无关,没有积极想要参与其中的愿望。且选举对于他们来说也是一件新鲜事物,还不太敢去轻易尝试。

社会参与对于地方教育立法的发展起着非常重要的作用。笔者认为,可以参考西方很多国家建立的教育审议制度,作为社会参与教育事务的主要形式。教育审议具有相对独立性,独立于政府的行政部门之外,可以有效征集到广泛、真实的民意,顺应了教育管理民主化的要求。我国可以通过借鉴建立教育审议制度来推动社会参与教育事务的经验,逐步建立符合我国国情的教育审议制度,以此来扩大教育事务的社会参与面。

### (二)推动教育立法的专业化

从专业化的角度看,拥有议决权的谘议局和省议会以及当时地方上的行政机关,其中的官员大都是不熟悉教育之人,地方上也未设立研究教育的专门机构,因此他们所推行的很多教育政策的效果也并不易见。

笔者认为,在有关教育事务的官员任命上,也要考虑到官员在教育方面的素养和造诣,推进政府朝“内行领导”发展,培养学者型官员,并且也要注重研究机构的设置与功能的发挥。除此之外,政府也可根据需要向民间的学术团体寻求建议,博采众长,从而达到政府决策的专业化。

### 参考文献

- [1]王道《中国选举史略》,内务部编译处印,1917年,第12-14页
- [2][3]浙江省议会编,《浙江省第二次临时省议会会议决案中编》,浙江省议会编印,1912年,第6页,第21页
- [4]周调阳编,《教育行政概要》,1929年,64-66页
- [5]贾礼会.清末“预备立宪”新论[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2004,69-73,77.
- [7]秦凌.民国时期教育立法研究(1912-1949年)[J].湖南师范大学,2014,.
- [8]崔昊.清末民初地方立法权力研究[J].山东师范大学,2018.
- [9]刘建.清末及民国地方教育行政体制史审思\_1906—1949[J].南京师大学报(社会科学版),2014, No.195(5): 88-94.
- [10]邹福露.江苏省议会研究(1912-1925)[J].渤海大学,2018.
- [11]沈晓敏.民初袁世凯政府与各省议会关系述论[J].历史教学,2004,15-21.
- [12]李露,《中国近代教育立法研究》,广西师范大学出版社,2001
- [13]金东海.发达国家教育审议制度的若干比较[J].比较教育研究,1997(02):24-27.