

劉真著

大學  
用書

教育行政

中華書局印行



# 大學教育行政

## 第一章 緒論

### 第一節 教育行政的意義與特質

#### 一、教育是國家事業

我們要想瞭解教育行政的意義與特質，必須先研究教育和國家的關係；國父中山先生嘗謂：

「中國古之治理，教養兼施，後世退化，政府則委去教養之職務，而聽人民各家之自教自養，政府只存一消極不擾民者，反為善政矣。」〔一〕

這幾句話已足夠說明教育是應由國家管理的事業；至於何以必須由國家管理，大體說來，約有下列四種理由：

- (1) 政府可以確定全國統一的教育方針與政策，使教育目的與政治目的一貫，以促進建國理想之實現；
- (2) 政府對於全國教育事業，可以通盤籌劃，使與經濟政治軍事密切配合，以適應國家建設的需要；
- (3) 政府可以採用種種方式，謀全國教育之均衡發展，以保障國民教育機會之均等，增進最大多數之最大福利
- (4) 政府可以利用教育力量，發揚民族意識，統一國民意志，以奠立國家精神國防之基礎。

其次，從另一方面來看，如果國家對於教育事業不加嚴密的管理與監督，而聽私人或私法人（如宗教文化或職業團體等）自由經營，則主辦教育者往往只顧達成其個人或一部份人的目的，而忽視整個國家民族及全體人民的福利。例如「教育之事，若聽諸家庭，則爲之父母者，將專注意兒童個人處世之優勝，而漠視公共之利益；若屬諸宗教機關（如中世紀之歐洲），則每忽於人世之需要，不能適應國家之目的；若付諸實業界，則易流於狹隘之功利主義，視個人僅爲生產之工具，而侮辱人性之尊嚴。凡此皆爲全體利益計，所不可容許者。」（二）由此可見國家對於私人經營教育事業，實有加以限制的必要。不過所謂限制私人經營教育事業，並非含有絕對禁止私立學校之意，譬如私人或私法人爲進行教育實驗而辦理之私立學校，以及私立學校之成績優良者，政府爲發展國家全般文化計，自應予以獎勵或補助，當然不能因其爲私立而有所歧視的。

總之，教育爲立國之本，必須由政府統籌辦理，始能充分發揮其功能；故教育之應爲國家事業，以及實施「計劃教育」之重要，均可於此略見一斑了。

## 二、教育行政的意義

我們在前一段裏，已經將教育應由國家管理的理由加以說明。國家爲適應此種需要，遂有教育行政制度的建立。因此，我們現在便可進而研究教育行政的意義了。

我們要知道什麼是教育行政，先不得不將行政與政治的涵義區分清楚。原來政治（Politics）與行政（administ-

ration) 一詞，普通引用，每易含混，實則區別至大。美國行政學專家古德諾氏 (Frank J. Goodnow) 曾謂「一切政治制度之中，只有兩種基本的政府功能，即國家意志之表現與國家意志之執行；前者謂之政治，後者謂之行政」(三)。如就古氏之言而論，則政治之作用，在決定國家政策；行政之作用，在執行國家政策。蔣主席在行政三聯制大綱中，對於行政與政治的涵義，亦有明確的指示。他說：「國人往往拿政治當作行政來看，又拿行政當作政治來看，因之行政與政治的性質，往往混為一談，這是最大的錯誤……所謂政治人才就是主持政令擔負責任亦就是主持機關領導辦事的人才，所謂行政人才，就是執行政令辦理業務的人才……拿現代的術語來講，一種就是政務官，一種就是事務官。」蔣主席與古氏對於行政與政治的解釋，大體相同。根據蔣主席與古氏的解釋，自然可以明瞭行政一詞的涵義了。

至於何謂教育行政，說者亦頗不一。英國教育學者鮑爾弗氏 (G. Balfour) 謂：「教育行政之目的，乃在使適當的學生，能於適當的情況之下，從適當的教師，接受適當的教育。」美國教育行政專家古柏列氏 (E. P. Cubberley) 則謂：「教育行政集中於三種人的工作：第一種是教室內的教師，管理一校教室內的工作；第二種是學校的校長，主管一校的組織行政和監督事宜；第三種是教育行政機關的長官，擔負許多學校的組織行政與監督之責。」(四) 我們知道在教育行政的研究上，關於第一種人的職務的，有「教室管理」 (Classroom management)；關於第二種人的職務的，有「學校組織及行政」 (school organization and administration)；關於第三種人的職務的，也概括的稱作「教育行政」 (Educational administration or Public school administration)。所以教育行政有廣狹二義，廣義的教

育行政，包含上述三種；狹義的教育行政，則係僅指第三種而言。現在一般人多將前兩種合稱為學校行政，而將第三種稱為教育行政。

根據行政二字本身的涵義，以及英美教育學者對於教育行政的界說，可知所謂教育行政，若用最簡單的解釋，就是國家對於教育事業的行政。換言之，亦即政府對於教育負起計劃執行考核的責任，採用最經濟的和最有效的方法，實現教育宗旨與政策，以達到建國的理想或目的。

### 三、教育行政的特質

教育行政的意義，既如上述；那末，教育行政與普通一般行政究竟有何不同？換言之，教育行政的特質是什麼呢？照一般的觀點，多認教育行政為內務行政的一種，故各國在中央教育行政機關未單獨成立以前，教育行政業務每多隸屬於內務部，或與內政有關的衛生宗教禮俗等合併成部。惟就理論與事實觀之，教育行政實有單獨存在之必要，不應成為其他行政的附庸，隸屬於任何部門。因為社會的範圍逐漸擴大，內容日益複雜，根據分工的原則，教育與其他政務自應各設機關，分別管理，以免互相牽掣，交受其弊。且就教育本身而言，自公共教育發達及教育之科學的研究盛行以後，教育的問題，層出不窮。如學制的釐訂，課程的編制，教育人員的任免，教育經費的支配等，在在需要專家研究解決，決非一般普通行政人員所能隨意處理。故教育行政機關的單獨設立，絕非為了行政制度的點綴，實在有其事實上的需要。

而且就教育行政的性質來看，教育行政雖係國家行政的一部，但較之其他行政，如內務外交財政交通等項（衛生行政除外），尤為重要。蓋教育行政的特質，至少具有下列二點：

(1) 其他行政的任務，多注重現實的問題與當前的需要，且其效果往往僅及於目前或最近的將來，而教育為百年大計，教育行政不徒重視現在，抑且對於未來可能發生的問題，預先加以注意。

(2) 其他行政的任務多注重成人福利的增進，而教育行政則對人生的全部歷程，由嬰兒青年以至成人生活的改造，皆負其責任。

總之，教育行政負有管理國家教育與學術的任務，民族文化的保存與發揚，皆惟教育是賴；故不僅關係於當前國家的盛衰，而且影響將來民族的生存。由此可見教育行政的重要，實非其他一般行政所可同日而語的。

## 第二節 教育行政的內容及其研究方法

### 一、教育行政的內容

我們瞭解教育行政的意義和特質以後，便要進而研究教育行政的內容是什麼？關於教育行政的範圍，大體說來，約可包括下列各項：

- (1) 教育宗旨與政策
- (2) 教育行政組織
- (3) 學校制度
- (4) 教育人員
- (5) 教育經費
- (6) 教育視導

教育宗旨與政策爲國家教育設施之最高準則，亦即教育理想與政治理想配合之樞紐，其重要自不待言（宗旨與政策）。國家爲統一管理監督全國教育事業起見，因有教育行政機關之組織，中央設國家最高權力機關，爲全國教育行政之中樞，其下復按省縣市區分設教育行政機構，以辦理各該區域內之教育事業，是教育行政機關乃爲辦理教育事業而存在（行政組織）。國家爲實施各種教育，必須規畫學校系統，各國學校系統所包括者，通常爲高等教育，中等教育，及初等教育（國民教育），各履行國家教育的要求之一方面，以完成國家教育之目的。（學校制度）教育事業之進行，首賴教職人員之充實，尤其教育爲人與人間之相互交感作用，故教師之地位，最爲重要。國家對於教育人員之訓練與任用，如無適當之制度與方法，則必難發揮教育之效能（教育人員）。財政爲庶政之母，舉凡行政機關之組織，學校之教學，以及教育人員的任用，在在需要經費，故教育經費與一切教育設施，實有密切之關係（教育經費）。惟各項教育事業是否確實按照預定計劃進行，學校教學是否已經發揮最大效能，教職人員是否稱職，教育經費之支配是否合理，以及各地對於教育法令是否遵循不懈，國家均須隨時派遣專門人員視察指，以期教育事業能有不斷的進步（教育視導）。

美國教育行政專家易列特氏（E. C. Ellwood）曾謂：「教育行政的作用有四：一爲立法或計劃，二爲行政或設施，三爲視察，四爲指導。」〔五〕關於教育宗旨和政策的釐訂，係屬於立法或計劃方面的作用；關於教育行政組織的規劃，學校制度的建立，教育人員的任用，以及教育經費的管理，係屬於行政或設施方面的作用；關於教育視導的實施，則係屬於視察和指導方面的作用。由此可見前列六項，均爲教育行政研究之主要課題。我們如果按照行政三聯



制的原則，將一般行政業務分爲計劃執行和考核三部分，則第一項所討論的爲教育行政計劃之根據，（宗旨與政策）第二項至第五項所討論的爲教育行政執行之條件，（行政組織學校制度教育人員與經費）第六項所討論的爲教育行政考核之方法，（教育視導）我們對於這種計劃執行和考核三方面的問題，加以精密的研究，就可以構成教育行政的完備的體系了。

## 二、教育行政的研究方法

教育行政的範圍，既甚廣泛；今後教育行政方面所發生的問題，自必日趨複雜。關於教育行政問題的研究方法，不外下列四種：

（1）哲學的方法 哲學的研究之主要目的，在對教育行政問題，求得理論的根據，以提供教育行政上的最高指導原則，尤其一切教育政策的決定，莫不以民族哲學爲背景，故欲瞭解教育行政的根本理念，與教育組織的精神範疇，非由哲學的研究入手不可。

（2）歷史的方法 歷史的研究之主要目的，在明瞭教育行政問題發生的時代背景，以顯示各種教育制度發展的過程與法則，俾對國家之傳統精神，有所體認與發揚。

（3）比較的方法 比較的研究之主要目的，在瞭解當前世界教育行政發展的趨勢，評述各國教育制度的異同優劣，以爲解決本國教育行政問題的借鏡。

(4) 科學的方法 科學的研究之主要目的，在用嚴密的方法，對於教育行政問題作客觀的探討，俾能明瞭社會國家及教育本身的實際需要，加以具體的解決與適應。

上列四種方法，各有其優點與缺點。哲學的研究重在綜合，科學的研究重在分析，故哲學研究必須參用科學方法，始不致忽略客觀事實而流於空虛；科學研究必須兼顧哲學理念，始不致囿於個別問題而流於膚淺；歷史的方法注重縱的研究，比較的方法注重橫的研究，故歷史敘述必須參用比較方法，始不致漠視創造而陷於固陋；比較參證必須兼顧歷史基礎，始不致紛然雜陳而陷於支離。總之，在教育行政的研究上，我們如果能夠兼用上述四種方法，就不難收到相輔相成的效果了。

〔註〕(一)見「地方自治開始實行法。」 (二)引自常導之著「教育行政大綱」緒言。 (三)見古德諾著「政治與行政」(politics and administration)。關於行政一詞的定義，可參看張金鑑著「行政學之理論與實際」緒論。 (四)見古氏著「公

立學校行政」(Public school administration)導言。 (五)見 E. C. Elliot: school supervision Chp. I.

## 第二章 教育宗旨與政策

### 第一節 教育宗旨

自教育成爲國家事業以後，政府爲確定各級教育制度齊一全國教育趨向起見，勢須明定宗旨，以爲國家一切教育實施的準則。蓋國家必先制頒教育宗旨，然後方可據以釐定實施方針。教育宗旨與教育方針雖同爲教育實施之目標；惟前者之性質爲概括的，統舉的；與後者之爲分析的，列舉的，涵義略有不同。

教育宗旨之產生，必須有多方面的根據，其最重要者，約有下列四端：

(1) 民族的哲學 (2) 建國的理想 (3) 社會的需要 (4) 世界的趨勢

世界任何國家的教育宗旨，莫不淵源於其民族哲學。例如我國現行教育宗旨，是由民生哲學而產生，故以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的。又如蘇聯的教育宗旨，係以唯物史觀爲其哲學基礎，故其教育爲物質的，反宗教的，而其學校工作，則在使兒童明瞭理性的生活而消祛一切神祕與宗教的思想，一方面注重科學之教學，一方面注重人與人的相互關係(一)。至於英美之實用主義教育，法國之唯智主義教育，以及德意之國家主義教育，亦莫不根據一種哲學思想，以確立其教育宗旨與制度。

教育既爲國家的事業，故教育宗旨與建國理想自有密切的關係；亞理士多德(Aristotle)曾云：「欲期政體之恆

久不替，其道固多，但其中最足為維持政體之助力者，厥有一端，即將一國之教育適合其政體是也。〔一〕現代美國教育家肯特 (I. L. Kandel) 謂：「國家管理教育之意義，乃在使一切的教育活動被一個國家的理想和共同的國家意志所統轄」。良以教育為國家之工具，不能脫離政治而獨立。例如三民主義是我們現在建國的最高理想，故現行中華民國教育宗旨中特別規定教育之實施，必須以三民主義為準則，其他各國，莫不如此。可見教育宗旨之應根據建國理想，乃是教育與政治關係演進的必然結果。

民族哲學與建國理想，皆為教育宗旨之最高指導原則；惟教育不能脫離社會而存在，教育之主要目的，乃在培養兒童與青年適應社會生活之能力。故教育宗旨之釐定，必須根據社會的實際需要。法國教育學者涂爾幹 (Durkheim) 嘗云：「無論從那方面觀察，教育的本質是社會的，教育上所追求的目標，和所採取的工具，都是教育對於社會需要的適應。」〔三〕因此有怎樣的社會需要，便產生怎樣的教育宗旨，譬如雅典的教育宗旨異於斯巴達的教育宗旨，固然原因甚多，但雅典的社會需要與斯巴達的社會需要不同，實為其主要因素。如果教育宗旨不能與社會需要相配合，則教育徒成爲無謂的浪費，甚至產生畸形的結果。

教育為溝通世界文化的主要工具，其一切設施，自須有遠大的目標，故教育宗旨之產生，不能不順應世界的趨勢。考之歐美各國，無論其教育宗旨或制度，亦莫不受國外教育思潮的影響。例如德國當第一次大戰時，一般人士對於其國之教育制度，表示極端不滿，而同時對於國外之教育制度，則極端的讚美與倣效。美國在十九世紀時，其教育方針與教育設施，顯然受德國之影響。約翰霍卜金大學 (Johns Hopkins University) 之設立，係倣德國大學制

度，至於一切教育行政之組織，亦頗含有德國教育之精神。國父生前對於歐美教育制度，甚為推崇，故再三昭告國人，應取法歐美，迎頭趕上〔四〕。民國八年教育部所組織之教育調查會曾建議順應世界潮流，修正教育宗旨，我國現行教育宗旨，特別揭櫫「促進世界大同」一語為教育最後目的，亦即在順應世界進化的趨勢。因為教育宗旨必須根據世界趨勢，然後教育之實施，方能促進社會的進化，而對於世界人類的全體福利，有所貢獻。

綜上所述，可見一個國家在制定教育宗旨時，必須對於任何方面，顧慮周到，慎重將事。否則，如果沒有經過精密的研究，隨意修訂，視為具文，則此種教育宗旨，一定不會發生很大的作用。這在我們研究中國教育宗旨演變的時候，便可略見一斑了。

### 一、我國教育宗旨的演變

我國之實施新教育，當以清同治元年（一八六二）總理衙門倡議設立京師同文館為濫觴；惟當時所謂「新教育」，實則無非附屬於科舉，不脫舊來之窠臼。一般社會人士既未能理解新教育之價值，政府當局更不知以一定之方針辦理教育，故迄無法定的教育宗旨之產生。洎光緒二十九年（一九〇三）十一月，張百熙張之洞榮慶等所編學務綱要第一條「全國學堂總要」中曾云：「京外大小文武各學堂，均應欽遵諭旨，以端正趨向，造就通才為宗旨」。所謂「端正趨向，造就通才」八字，並無具體的內容，僅係當時一般教育實施的綱領，仍不能視為正式的教育宗旨。我國之有法定的教育宗旨，實肇始於光緒三十二年學部奏請宣示之「忠君，尊孔，尚公，尚武，尚實」五端。自是而

後，教育宗旨，每歷數年一變，至民國十八年四月二十六日國民政府公布中華民國教育宗旨，始呈穩定狀態。茲以時期先後爲序，分述如後：

(1) 欽定教育宗旨 光緒三十二年三月，學部尙書榮慶等，奏請宣示「忠君，尊孔，尙公，尙武，尙實」五端爲教育宗旨，其奏摺有云：

「夫教育繫於國家密且大矣。若欲審度宗旨以定趨嚮，自必深察國勢民風強弱貧富之故，而後能滌除陋習，造就全國之民。竊謂中國政教之所固有，而亟宜發明以拒異說者有二：曰「忠君」曰「尊孔」。中國民質之所最缺，而亟宜箴砭以圖振起者有三：曰「尙公」曰「尙武」曰「尙實」。近世目論之士，襲泰西政教之皮毛者，其欲舉吾國固有彝倫而棄之，此非以圖強，適以召亂耳……忠君尊孔二義，固盡人皆當知而行之矣，惟中國當列強雄視之時，必造就何等之國民，方足爲圖存之具，此不可不審者也。中國之大病曰「私」曰「弱」曰「虛」必因其病之所在而拔其根株，作其新機，則非「尙公」「尙武」「尙實」不可也。」

此項教育宗旨於本年四月奉上諭批准公布，實爲我國實施新教育以來明令規定教育宗旨之嚆矢。

(2) 民元教育宗旨 辛亥革命，民國肇興，因國體更新，教育宗旨亦隨之改易。民國元年七月十日，教育部召集臨時教育會議於北京，討論教育宗旨基詳，九月二日以教育部部令公布教育宗旨爲：「注重道德教育，以實利教育軍國民教育輔之，更以美感教育完成其道德」。當時教育總長蔡元培氏曾發表「新教育意見」一文，說明此項宗旨之要義可以分爲「軍國民主義」，「實利主義」，「德育」，「美育」及「世界觀」五點，頗堪注意，茲引述於後：

甲、軍國民主義 蔡氏云：「夫軍國民教育者，與社會主義背馳，在他國已有道消之兆；然而我國則強鄰逼處，亟圖自衛，而歷年喪失之國權，非憑藉武力，勢難恢復。且軍人革命以後，不保無軍人執政之一時期，非行舉國皆兵之制，將使軍人社會永為全國中特別之階級，而無以平均其勢力，則如所謂軍國民教育者，誠今日所不能不探者也」。

乙、實利主義 蔡氏云：「實利主義之教育，以人民生計為普通教育之中堅。其主張最力者，至謂普通學術悉寓於樹藝烹飪裁縫及金木土工之中，此其說創於美洲，而近亦盛行於歐陸，我國地寶不發，實業界之組織尙稚，人民失業者至多，而國甚貧，實利主義之教育，固亦當務之急者也」。

丙、德育 蔡氏釋德育為公民道德教育，其言曰：「何謂公民道德？曰法蘭西革命之所標揭者曰自由，平等，親愛，道德之要旨，盡於是矣。孔子曰：「匹夫不可奪志」，孟子曰：「大丈夫者富貴不能淫，貧賤不能移，威武不能屈」，自由之謂也；古者蓋謂之義。孔子曰：「己所不欲，勿施於人」，子貢曰：「我不欲人之加諸我也，吾亦欲毋加諸人」，禮記大學曰：「所惡於前，毋以先後，所惡於後，毋以從前，所惡於右，毋以交於左，所惡於左，毋以交於右」，平等之謂也，古者蓋謂之恕。……孟子曰：「鰥寡孤獨，天下之窮民而無告者也」張子曰：「凡天下疲癯殘疾惻獨鰥寡，皆吾兄弟之顛連而無告者也」。禹思天下有溺者，由己溺之；稷思天下有飢者，由己飢之，伊尹思天下之人，匹夫匹婦有不與被堯舜之澤者，若己推而納之溝中，孔子曰：「己欲立而立人，己欲達而達人」，親愛之謂也，古者蓋謂之仁。三者誠一切道德之根原，而公民道德教育之所有事者也」。

丁、美育 蔡氏云：「美感者，合美麗與尊嚴而言之，介乎現象世界與實體世界之間，而爲之津梁……例如采蓮煮豆，飲食之事也，而一入詩歌則別成興趣；火山赤石，大風破舟，可駭可怖之景也，一入圖畫，則轉堪展玩，是則對於現象世界無厭棄，而亦無執着也。人既脫離一切現象界相對之感情，而爲渾然之美感，則卽所謂與造物爲友，而已接觸於實體世界之觀念矣。故教育家欲由現象世界而引以到達於實體世界之觀念，不可不用美感之教育」

戊、世界觀 蔡氏云：「蓋世界有二方面，如紙之有表裏，一爲現象，一爲實體。現象世界之事爲政治，故以造成現世幸福爲鵠的，實體世界之事爲宗教，故以擺脫現世幸福爲作用。而教育者則立於現象世界而有事於實體世界者也。故以實體世界之觀念爲其究竟之目的，而以現象世界之幸福爲其達到於實體觀念之作用……提撕實體觀念之方法如何？曰消極方面使對於現象世界無厭棄，亦無執着；積極方面使對於實體世界非常渴慕而漸進於領悟，循思想自由言論自由之公例，不以一流派之哲學，一宗門之教義梏其心，而惟時時懸一無方體無終始之世界觀以爲鵠，如是之教育，吾無以名之，名之曰「世界觀教育」。

綜觀蔡氏對於民元教育宗旨之解釋，可見蔡氏實置教育之終極目標於世界觀，而以能打破人我畛域之美感教育爲達此觀念之手段。故民元中小學藝術科目之教學時間，在初等小學內約佔全部八分之一，高等小學約佔全部七分之一，中學約佔全部十分之一，較之清末增加甚多，足見蔡氏美感教育之主張對於教育實施方面，確已發生極大的影響，而民元教育宗旨之主要特點，亦卽在此。

(3) 民國四年大總統特定之教育宗旨

民國四年一月二十日，袁世凱以大總統名義頒布「教育綱要」，



對於民元教育宗旨表示不滿，擬修正爲「以道德教育爲經，以實利教育尙武教育爲緯，以道德尙武教育爲體，以實利教育爲用」。四年二月，更依據教育綱要明令公布「愛國，尙武，崇實，法孔孟，重自治，戒貪爭，戒躁進」七項爲教育宗旨。

袁氏所訂教育宗旨中，所謂「尙武」「崇實」二者，與欽定教育宗旨中所謂「尙武」「尙實」以及民元教育宗旨中所謂「實利教育」「軍國民教育」原無二致。其所謂「愛國」與欽定教育宗旨之「忠君」同一涵義。袁氏於尊孔之外，兼及孟子，蓋以孔子僅言仁，孟子則兼言義，必須合仁義二字始足涵蓋中國固有思想，規範一切行爲。袁氏所謂「重自治」，不過欲標榜立憲之精神，以欺朦國民之耳目，此外，袁氏更列舉「戒貪爭」「戒躁進」兩項爲教育宗旨，其用意所在，不外欲藉此麻醉青年，以達成其政治上之野心。總之，袁氏所頒布之教育宗旨，就其內容觀之，實無價值可言。及至民國五年七月，袁氏帝制失敗，其所定教育綱要遂爲國務院所廢止，而教育宗旨亦同時失效。

(4) 民國十八年國民政府公布之教育宗旨 自民四教育宗旨廢止以後，北京政府曾於民國七年組織「教育調查會」，研究教育宗旨，該會並有以「養成健全人格發展共和精神」爲教育宗旨之擬議。民國八年全國教育聯合會因受當時美國教育家杜威 (Dewey) 所謂「教育本身無目的」之學說的影響，遂建議教育部「廢止教育宗旨，宣布教育本義」，惟未經政府採納。民國十五年，中華教育改進社提議以「養成愛國國民」爲教育宗旨，亦以適值北伐期間，政府無暇注意。迄民國十八年三月，中國國民黨召集第三次全國代表大會，成立「確定教育宗旨及其實

「**施方針案**」，國民政府始於同年四月二十六日明令公布中華民國教育宗旨及其實施方針如下：

甲、教育宗旨：

「中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的；務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。」

乙、實施方針：

前項教育宗旨之實施，應遵守下列之方針：

一、各級學校三民主義之教學，應與全體課程及課外作業相連貫，以史地教科闡明民族主義之真諦，以集體生活訓練民權主義之運用；以各種之生產勞動的實習，培養實行民生主義之基礎。務使知識道德融會貫通於三民主義之下，以收篤信力行之效。

二、普通教育須根據 國父遺教陶融兒童及青年「忠孝仁愛信義和平」之國民道德，並養成國民之生活技能，增進國民生產之能力爲主要目的。

三、社會教育必須使人民具備近代都市及農村生活之常識，家庭經濟改善之技能，公民自治必備之資格，保護公共事業及森林園地之習慣，養老恤貧防災互助之美德。

四、大學及專門教育，必須注重實用科學，充實學科內容，養成專門知識技能，並切實陶融爲國家社會服務之健全品格。

五、師範教育爲實現三民主義的國民教育之本源，必須以最適宜之科學教育及嚴格之身心訓練，養成一般國民道德上學術上最健全之師資爲主要之任務，於可能範圍內，使其獨立設置，並盡量發展鄉村師範教育。

六、男女教育機會平等，女子教育並須注重陶冶健全之德性，保持母性之特質，並建設良好之家庭生活及社會生活。

七、各級學校及社會教育，應一體注重發展國民之體育，中等學校及大學專門學校學生，須受相當之軍事訓練。發展體育之目的，固在增進民族之體力，尤須以鍛鍊強健之精神，養成規律之習慣爲主要任務。

八、農業推廣，須由農業教育機關積極設施，凡農業生產方法之改進，農民技能之增高，農村組織與農民生活之改善，農業科學知識之普及，以及農民生產消費合作社之促進，須以全力推行，並應與產業界取得切實聯絡，俾有實用。

此項教育宗旨與實施方針產生之原因，該屆代表大會政治報告決議案中曾有所說明，如云：

「吾人推究今日教育受病之源，以爲實由近半世紀以來，中國舊文化基礎卽於崩潰，而新基礎尙未確立所致。在此青黃不接之中，教育制度乃事實上流於放任之境，由此放任遂生六濫：（一）學校濫，（二）辦學之人濫；（三）師資濫；（四）教材濫；（五）學生濫；（六）升學濫。由此六濫，更生四惡：學校往往成爲個人製造勢力之工具，一惡也；教員與學生雖有天才，亦遭其戕賊，二惡也；不能養成一般青年之學問品格及技能，祇是增高青年放浪之精神與物質之慾望，三惡也；爲社會增加失業分利之徒，爲國家斷喪民族托命之根，四惡也。總此四惡，卽成

三害；一曰害個人；二曰害社會；三曰害國家。舉此三害，即知教育上所種之惡因，乃直接予中國以民族危亡之惡果，……大會於此，以爲今後必須確定整個教育方針與政策，其根本原則，必須以造成三民主義的文化爲中心。換言之，必須以三民主義之精神，融化東西文化之長，使全國人在人民之生活，社會之生存，國民之生計，羣衆之生命上，備具三民主義之實際功用，以達民族獨立民權普遍民生發展之目的，然後教育之功效始能盡。」

自民國十八年國民政府公布上項教育宗旨以來，迄今十餘年間，尙未變更，在歷屆教育宗旨中，可以說是施行最久的了。

## 二、對於歷屆教育宗旨的檢討

我們由過去中國教育宗旨演變的經過看來，可知從光緒三十二年以至今日，其間每遇政體更迭，教育宗旨輒隨之改變，教育之於政治，正如影之隨形，不可或離，其關係之密切，不難想見。現在我們如果把上述所謂之欽定教育宗旨，民元教育宗旨，民國四年大總統特定教育宗旨以及民國十八年國民政府公布之中華民國教育宗旨，加以檢討，則其中除現行之民國十八年所定教育宗旨外，其他或缺乏遠大理想，或涵義過於籠統，均不足懸爲教育實施之終極目標。至於現行之民國十八年所定教育宗旨以與前此各項宗旨相較，約有下列幾個特點：

第一、是有中心思想 過去歷屆教育宗旨，多僅就當時之需要，提出若干要項，立爲教育之鵠的，既無顯明之主義，亦無系統的理論；而現行之教育宗旨，則係以民生哲學爲出發點，以三民主義之思想體系爲其理論基礎。

第二、是有完整概念。過去歷屆教育宗旨，大都欲以簡短之名詞於寥寥數語中概括教育實施的最高理想，以致支離割裂，意義含渾；而現行之教育宗旨，則前後脈絡一貫，具有完整之概念。

第三、是有廣泛內容。過去歷屆教育宗旨，皆只就教育立論，忽略了政治經濟社會的背景；而現行教育宗旨則合「人民生活」「社會生存」「國民生計」「民族生命」爲一爐，將三民主義之根本精神，涵蓋無遺，於融會貫通之中，寓普遍發展之意。

第四、是有遠大目標。過去歷屆教育宗旨，多囿於現實環境，僅爲適應一時之需要；而現行教育宗旨則非徒希望於民族獨立民權普遍民主發展而已，且以促進世界大同爲終極目標，理想至爲遠大。

現行教育宗旨之特點，已如上述；惟教育宗旨能否收到實效，尙非全屬教育宗旨本身問題。譬如我國過去歷屆教育宗旨之等於具文，無補實際；一方面固然由於宗旨本身未盡完善，但在另一方面，也有很多外在的原因，其最重要者，可以分爲下列三點：

(1) 變更過速。教育爲百年大計，原非短期所可奏效，過去幾次的教育宗旨，大都歷時甚短，朝令夕改，自難發生實際影響。故論者嘗謂「過去數十年間，中國的教育宗旨忽而道德主義，忽而軍國民主義，忽而實利主義，忽而美感主義，忽而國家主義……不過是在一個圈上輪迴而已，這種現象，可以名之曰，中國教育病。」(五)此種批評，未始無相當理由，這可以說是我國過去歷屆教育宗旨未能收到實效的主要原因。

(2) 實行不力。教育宗旨確定以後，必須政府積極推行，始能對於教育實施發生影響。過去政府當局及社會

人士，多未瞭解教育宗旨之重要，每每視為具文，奉行故事，以致教育宗旨徒成爲政府法制的點綴，毫無實際的效果。

(3) 缺乏政策 教育宗旨僅係國家對於教育所預定的最高目標，政府必須根據此種目標制定具體計劃，然後始能使教育宗旨所包含的教育理想見諸實際，故教育政策實爲實現教育宗旨之必要手段。過去政府只知高懸空洞的教育宗旨，而無配合宗旨之政策，故所定教育宗旨，殊尠成效。

以上所述過去教育宗旨未能收到實效的各種原因，真是值得我們特別警惕。那末，現在我們既然有了這樣完美的教育宗旨，自然應該採取適當的教育政策，持之以恆的積極推行了。

## 第二節 教育政策

我們在前一節裏，曾經說明教育政策爲實現教育宗旨的必要手段，故國家於建立教育宗旨以後，應即據以釐定教育政策，俾能密切配合，貫徹國家的教育理想。現在世界各國，無不有其教育政策，尤其採取政黨組織的國家，各個政黨往往根據黨綱發表教育政策以資號召。如英之自由保守勞工三黨，美之共和民主二黨，日之政友會民政黨及近來成立的無產階級政黨，他們的教育主張雖有不同，但其利用教育政策爲宣傳資料，則無二致。至於實行一黨專政的國家，如蘇聯德意等國，更採取積極的教育政策，以實現其政治理想。關於各國教育政策之綜合的研究，現在已逐漸引起一般學者的注意〔六〕。茲將各國教育政策所包括之一般問題及我國實施新教育以來之教育政策，分述

如後：

### 一、關於教育政策之一般問題

根據比較教育的研究，我們可以知道各國因立國精神與政體組織不同，其所採取之教育政策，頗不一致；惟就大體觀之，各國對於教育政策所集中注意者，多爲下列各項問題：

#### (1) 國家管理監督教育事業之限度問題

現在世界各國對於管理監督教育事業所採取之政策，約可分爲三種：

甲、國辦政策——亦稱干涉政策，即凡教育上一切設施，完全集權於國家，不許私人或私法人（如宗教文化及職業團體等）經營教育事業，如戰前之德國與現在之蘇聯均是。

乙、放任政策——亦稱自由政策，即國家認教育事業可以聽諸私人或私法人自由經營，國家絕不干涉，如中世紀之歐洲各國及現代之美國均是。

丙、折衷政策——亦稱相對的放任政策，即國家不以教育爲專有事業，亦不全任私人自由經營。換言之，私立學校必須在一定範圍內，受國家之管理監督，如現在之英國土耳其均是。

就目前一般趨勢而言，多數國家均採取國辦政策或折衷政策，其完全採取放任政策者，爲數極少。茲可引述各國憲法上關於教育之規定加以說明。例如：

子、德國憲法第一四三條：「少年之教育，由公立教育機關任之，其設置應由聯邦，各邦，及地方（人民自治團體）共同担承。」

丑、西班牙憲法第四八條：「教育事務為國家之特有職權。」

寅、立陶宛憲法第八〇條：「學校由國家自治行政機關社會組織及私人設立之。」

卯、土耳其憲法第八〇條：「各項教育在國家監督之下，及在法定範圍內，享有自由。」

辰、希臘憲法第二十三條：「教育受國家之監督。」

巳、捷克憲法第一二〇條：「教育全部之最高指導權及監督權屬於國家。」

至於我國訓政時期約法第四九條及憲草第一四五條亦均有類似規定。訓政時期約法所載之條文為：「全國公立之教育機關一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務」。由此便可想見現代各國對於上項問題的共同趨嚮了。

### (2) 中央與地方對於教育事業之權責問題

現在各國關於中央與地方教育行政權限之區分問題，其所採取之政策不外中央集權制與地方分權制兩種，唯有國父中山先生於中央集權制與地方分權制之外，特別提出中央與地方均權制的政策。茲將各國採行集權制與分權制的理由以及國父對於均權制的主張，分述如後：

甲、主張實行集權制者，其理由為：



子、可以對於全國的教育事業，採取統一的政策，以貫徹建國的理想。

丑、可以根據國家全部的需要，釐訂整個的計劃與精密的標準以齊一全國教育進行的步調。

寅、可以調節全國的教育人員與經費，使各地教育均衡發展，以保障國民教育機會的均等。

卯、可以加強中央教育行政機關的權力，俾得於非常時期，迅速改變各地教育設施以配合整個國策的運用。

乙、主張實行分權制者，其理由爲：

子、各項教育設施可以適應地方的特殊需要。

丑、地方政府對於教育事業便於管理監督。

寅、各地因有自由研究與互相競爭的機會，易於促進教育的發展。

卯、地方自辦教育可以提高人民對於教育事業的興趣與責任心。

丙、國父主張實行均權制的理由：

國父認爲行政上權力的分配，不必以行政系統爲劃分的根據，而應以權力性質爲分配的標準，故反對採行絕對的中央集權制與地方分權制，而主張採行均權制，嘗云：

「所謂中央集權或地方分權甚或聯省自治者，不過內重外輕與內輕外重之常談而已。權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象，權之宜屬於中央者，屬之中央可也，權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交宜統一不宜分歧，此權之宜屬於中央者也；教育衛生隨地方情形而異，此權之宜屬於地方者

也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重鑛產或林業，是固宜予地方以措置之自由；然學制及教育年限，中央不能不為畫一範圍，是中央不能不過問教育事業矣。……所以研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質為依歸。」〔七〕

國父根據這個原則，故在建國大綱第十七條中規定：「在此時期（按即憲政時期）中央與省之權限，採均權制度，凡事祇有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權」。由此可知我們中國將來到了憲政時期，在教育行政上，一定採行均權制度，因為無論就理論或事實而言，集權制與分權制互有利弊，（集權制之利即分權制之弊而集權制之弊又為分權制之利）採行絕對的集權制或分權制，都不是最妥善的辦法。國父為兼採兩種制度的優點而避免其流弊，所以折衷二者之間而主張採行均權制度。這種均權制度，可以說是國父對教育行政上一種最偉大的創造了。

### （3）學校制度問題

現在世界各國所採行的學校制度，約可分為下列三類：

甲、單軌制 所謂單軌制者，乃係指全國兒童和青年在某種限度之內遵循學習上同一的軌道而言。最顯著者為美國。此制之特點有二：

子、全國兒童無貧富階級性別的差異都在性質相同的小學內受基本的國民教育。

丑、小學校中學校和大學校互相銜接，成一梯形的直線，使全國有能力與志願的青年，都有受高等教育之平等的機會。

乙、雙軌制 所謂雙軌制者，乃係指國內大多數平民子弟和少數特殊階級的子弟在學習進程上遵循兩個或兩個以上的平行的軌道而言。如英法兩國的學制均是。此制之特點亦有二：

子、大多數平民子弟入小學校，少數特殊階級的子弟入預備學校，分途進行，並不受共同的基本訓練。

丑、預備學校與中學校大學校銜接，但小學校則不能與中學校銜接而直達大學校，以致平民子弟甚少受高等教育的機會。

丙、折衷制 所謂折衷制者，乃係指折衷單軌制與雙軌制之間的一種制度而言。亦可謂為由雙軌制或多軌制演變為單軌制之過渡的形態。如德意兩國的學制均是。此制之特點係在根據單軌制的根本精神，但不拘泥於單軌制之外表形態，務使一切兒童與青年各得享受其體格上及智力上所能享受之教育，藉以逐漸消除社會階級的畛域，並減少教育上不必要的浪費。

就目前各國教育實際設施而言，採行絕對的單軌制或雙軌制者甚少，多數國家均採行折衷制，俾青年能獲得適當的教育，以適應國家社會多方面的需要。

#### (4) 義務教育實施問題

義務教育之實施，為國家一種重要教育政策。所謂義務教育一詞之涵義，約有數種：

甲、全國兒童無貧富性別的差異，一律有接受此種最低限度之國民教育的義務。（與服兵役完國稅之性質相同）

乙、兒童之家長及童工之僱主有使兒童領受此項教育的義務。

丙、國家有無代價的供給此項教育的義務。

近人有謂國民教育為人民應享之權利而非義務者，此就法理言之，固不無根據（八）。惟若以教育為權利而非義務，則政府不能用強制手段使兒童接受此項教育，將不免影響國家教育政策之實施。如以教育為義務，則政府得以國家權力，強制其履行。故仍以沿用義務教育一詞較妥。我國五五憲草為避免教育為權利抑為義務之爭論，特改用「基本教育」一詞，可以說是一種比較穩健的辦法。

現在各國往往以初等教育的一部或全部施行義務教育，惟小學修業年限並不盡與義務教育年限相終始，同時，小學雖為施行義教之主要機關，但並不含有人人均須在小學校內完畢其教育義務之意義。至於目前各國對於義務教育所採取之強迫的與免費的政策，則大體相同。例如：

甲、西班牙憲法第四八條：「初等教育為無償教育，義務教育。」

乙、芬蘭憲法第八〇條第二項：「對於初等學校之教育，無論何人一律免費。」

丙、希臘憲法第二三條第二項：「初等教育是強迫的，由國家出費。」

丁、葡萄牙憲法第十一條：「實施強迫初等教育且不收學費。」

戊、土耳其憲法第八七條：「土耳其人民有受初等教育之義務，在國立學校中，初等教育之授與概不受酬。」

己、德國憲法第一四五條第二項：「義務教育教授及學業用品一概免費。」

我國五五憲草第一四六條云：「六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育，免納學費」。國父對於小學教育素來主張實施公費制度。嘗謂：「由國家撥十幾萬萬，專作教育經費，……要那些窮家小孩子都能夠讀書，不學校內不收學費，有書籍給他們讀，還要那些讀書的小孩子有飯吃，有衣穿，有屋住。」（九）可見義務教育的免費實施已為各國共同一致之趨勢。現在各國在義務教育實施上稍有差別者，厥為年限之長短問題，此則須隨各國國民文化水準與經濟情況以及其他有關條件而定，自不能採取相同的政策。

#### （5）教職人員任用問題

現在各國對於學校教職人員任用之方式，不外下列兩種：

甲、委任制 即認學校之教職人員為服務國家之公人員，其任用方式與一般公務人員同。主張採行此制者之理由，以為此制具下列優點：

子、政府對於教職人員可以統一管理，以調節一個教育行政區域內之師資，使各校教育平均發展。

丑、教職人員受政府委任後，可以加強其本身對國家民族的責任感。

寅、學校教師直接由行政機關任命，可不隨校長進退，使學校教育能保持較長時期的安定狀態。

卯、行政機關對於學校教職人員選用之範圍較廣，各學校可不致發生派系的鬥爭及其他流弊。

乙、聘任制 即學校教師完全由校長直接聘請，不受行政機關的管理，儼然處於一種超然的地位。主張採行此

制者之理由，以爲此制具有下列優點：

子、教師係校長聘請，校內人事易於合作。

丑、校長能因學校之實際需要，聘用相當人才。

寅、校長有用人全權，對於教職人員領導較易。

卯、教職人員對於校長所定之教育計劃，可以忠誠的執行。

以上所舉委任制之利，即聘任制之弊，而聘任制之利，亦即委任制之弊。至就目前事實而言，各國採行委任制者較多，而採行聘任制者較少。例如德國憲法第一四三條規定：「公立學校教員具有國家公務員之權利與義務」。西班牙憲法第四八條第二項規定：「官立學校之教員教授爲公務員」。丹澤自由市憲法第九五條規定：「公立學校之男女教員爲國家直轄之官吏」。以上各國教職人員，固均早由政府任命，而現今即英美多數學校教師之任用，亦屬諸地方教育行政當局，而不操諸校長。蓋教育既爲國家事業，則教職人員在國家之地位自應與一般公務人員相同。我國清末擬設學部時，當時政務處陳意見，第一條便是：「學堂教員宜列作職官」。但是因泥於數千年來師嚴道尊的傳統觀念，迄未實行，以致養成一般教師自鳴孤高惟我獨尊的成見。蔣主席嘗云：「講學的人士，輕於發言，不負責任，附和流俗，姑息取容，以個人的私慾爲前提，而自以爲自由，以個人的私利爲中心，而自以爲民主，以守法爲恥辱，以抗令爲清高，……極其所至，使國家爲之紛亂，民族因而衰亡。」〔十〕我們今後要想剷除教育界這種輕蔑法令散漫無紀的現象，實有逐漸廢止聘任制改行委任制的必要。

## (6) 男女同學問題

現在世界各國所謂男女同學問題，大體上係指中等教育乃至高等預備教育這一階段的學校而言，至於小學與大學之男女同學，現已視為當然，毫無異論。關於男女同學之意義，各國亦有不同，例如英國有「併置學校」(Dual schools)與「混合學校」(mixed schools)的區別，前者是在同一校舍之內同一校長之下教育着男女兩種學生，教師及一般的設備雖是共通的，可是學校入口，教室及運動場等全然是分別開的，所以，男女學生彼此見面的機會很少，像我國有些中學之分為男子部與女子部，就是這一種。後者大概是男女學生在同一教室或同一運動場所共同活動的，即在其他方面，也沒有多少差別，所以嚴格說來，併置學校並不能算作男女同學，現在我們所討論的，僅以「混合學校」為限。

考之歐美各國，澈底實行男女同學制度的，現在只有美國和蘇聯；至於英法德意諸國，則大不相同。他們不獨主張中學男女分校，即小學亦以分設（至少分班）為原則。（大學例外）。茲將各國主張與反對男女同學之理由，分述如後：

甲、主張男女同學之理由：

子、為使男女將來在社會上的地位平等起見，一定要實行男女同學。

丑、男女學生互相接近，則彼此間之好奇心無由發生，而且可以切磋砥礪，取長捨短。

寅、男女學生因彼此有競爭的機會，可以促進學業的進步。

卯、男女學生彼此無形監視，使大家在行動上都不敢隨便，可以養成良好的習慣與學風。

乙、反對男女同學之理由：

子、男女兩性在發育上差異甚大，如果使之集於同一教室，教以同一事項，結果必陷於對發育不同之人施以相同教育之錯誤。

丑、男女青年同處生活，易使陷於早熟，或因而發生種種敗壞風紀的事情，故有害於道德的訓練。

寅、男女學生生理不同，若使女子從事於與男子同等的運動或學問，則對其一生的健康必有不良的影響。

卯、青年理智不能控制感情，男女同學後，必然增加管理上的困難。

總之，男女同學問題，無論就歐美的實況來看，或就兩方面所持之理由來看，其爲是爲非，殊難遽然判定。我國女子教育發達甚遲，至光緒末年，尙無正式女子中等學校。當時社會所抱之觀念有三：（一）女子結隊入街遊行，甚不雅觀；（二）女子多讀西書，易效法外國禮俗自由結婚，蔑視父母夫婿；（三）女子只能持家教子，不必多習高深學問〔五〕。此種頑固腐敗之觀念，實爲阻礙女子教育發展的主要因素。迄民國九年北京大學開放女禁，而中學男女合校之議，始甚囂塵上。廣東省立中學，開始招收女子，其後民國十五六年間，江浙中學大都實行男女同學，惟近年一般持重之士，頗有認爲青年意志未堅社會成見太深，尙不宜遽然施行中學男女同學者，以故男女同學之議，社會迄無定論。中國國民黨第五次執監會議中，何香凝氏曾提議中學應男女合校，其意略謂：「我國女子教育實遜男子遠甚，當茲訓政開始，亟應培植人才，對性別無所軒輊，查最近全國教育會議中曾有男女分校之議決案，如政府必須



照案實行分校，則女校之設，應與男校等，但在未增設前，務請將此案取銷，庶使女子教育，不致停頓」。惟現行中學規程規定，中學學生以分校或分班爲原則。可見中學之應否實行男女同學，仍爲各國教育政策中尙待研究的問題。

## 二、我國實施新教育以來的教育政策

我國清末之實施新教育，原在模倣近代西洋的教育制度，以解除當時國際外力的壓迫，故初無一定的教育政策。民國成立以後，北洋軍閥，竊據政權，加以內亂頻仍，更無一貫的主張辦理教育。洎國民政府奠都南京，乃根據三民主義之根本精神，於十八年四月正式公布中華民國教育宗旨及其實施方針。爲使此項宗旨與方針具體實現起見，旋於二十年五月制定訓政時期約法時，對於國民教育，特設專章，故訓政時期約法教育章，實爲我國法定教育政策之肇端。其後國民政府行政院復訂定「確定教育實施趨向辦法」通令施行。抗戰軍興，原定教育政策，勢須略加變更，中國國民黨乃於二十七年臨時全國代表大會通過抗戰建國綱領，其中曾有關於教育之條文，同時，並決定戰時各級教育實施方案，以應非常時期之需要。茲爲明瞭最近十餘年來我國教育政策演變之經過起見，特分別引述於後：

(1) 中華民國訓政時期約法教育章條文（國民政府二〇年六月一日公布）

一、三民主義爲中華民國教育之根本原則

二、男女教育機會一律平等

三、全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務

四、已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

五、未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。

六、中央及地方應寬籌教育上必須之經費，其依法獨立之經費，並予以保障。

七、私立學校成績優良者，國家應予獎勵或補助。

八、華僑教育國家應予以獎勵或補助。

九、學校教員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

十、全國公私立學校應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無力升學之學生。

十一、學術之研究與發明，國家應予以獎勵及保障。

十二、有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護及保存。

(2) 確定教育實施趨向辦法（行政院二〇年六月二日通令施行）

一、各級學校之訓育，必須根據 國父恢復民族精神之遺訓，加緊實施，特別注重於刻苦勤勞的習慣之養成與嚴格的規律生活之培養。

二、中小學校教育應體察當地之社會情況，一律以養成獨立生活之技能，與增加生產之能力為中心，務使大多數不能升學之學生，皆有自立之能力。

三、社會教育應以增加生產爲中心目標，就人民現有之程度與實際生活輔助其生產知識與技能之增進。

四、盡量增設職業學校及各種職業補習學校，職業教育之制度科目，應使富有彈性，並接近附近之經濟情況，私人籌設職業學校者，國家應特別獎勵之。

五、盡量增設各種有關產業及國民生計之專科學校。

六、大學教育以注重自然科學及實用科學爲原則。

(3) 中國國民黨抗戰建國綱領教育部份條文(二十七年四月臨時全國代表大會通過)

一、改訂教育制度及教材，推行戰時教程注重於國民道德之修養，提高科學的研究與擴充其設備。

二、訓練各種專門技術人員，與以適當之分配，以應抗戰之需要。

三、訓練青年俾能服務於戰區及農村。

四、訓練婦女俾能服務於社會事業以增加抗戰力量。

(4) 戰時各級教育實施方案綱要(二十七年四月臨時全國代表大會通過)

(甲) 教育方針

一、三育並重

二、文武合一

三、農業需要與工業需要並重

四、教育目的與政治目的一貫

五、家庭教育與學校教育密切聯繫

六、對於吾國固有文化精神所寄之文史哲藝，以科學方法，加以整理發揚，以立民族之自信。

七、對於自然科學，依據需要迎頭趕上，以應國防與生產之急需。

八、對於社會科學，取人之長，補己之短，對其原則應加整理，對於制度、應謀創造，以求一切適合於國情。

九、對於各級學校教育，力求目標之明顯，並謀各地平均之發展，對於義務教育，依照原定期限以達普及，對社會教育與家庭教育，力求有計劃之實施。

(乙)教育實施改進要點

一、對現行學制，大體應仍維現狀，惟遇拘泥模襲他國制度過於劃一而不易施行者，應酌量變通，或與以彈性之規定，務使因事制宜，因材施教，而收得實際效果。

二、對於全國各地各級學校之遷移與設置，應有通盤計劃，務與政治經濟實施方針相呼應，每一學校之設立及每一科系之設置，均應規定其明確目標與研究對象，務求學以致用，人盡其才，庶幾地盡其利，物盡其用，貨暢其流之效可見。

三、對於師資之訓練，應特別重視，而亟謀實施，各級學校教師之資格審查與學術進修之辦法應從速規定，以養成中等學校德智體三育所需之師資，並應參酌從前高等師範之舊制而急謀設置。

四、對於各級學校各科教材，應澈底加以整理使之成爲一貫之體系而應抗戰與建國之需要，尤宜儘先編輯中小學公民國文史地等教科書及各地鄉土教材以堅定愛國愛鄉之觀念。

五、對於中小學教學科目應加以整理，毋使過於繁重，致損及學生身心之健康，對於大學各院科系，應從經濟及需要之觀點，設法調整，使學校教學力求切實，不事鋪張。

六、訂定各級學校訓育標準並切實施行導師制使各個學生在品格修養及生活指導與公民道德之訓練上，均有導師爲之負責，同時可重立師道之尊嚴。

七、對於學校及社會體育，應普遍設施，整理體育教材，使與軍訓童訓取得聯絡，以矯正過去之缺點，強迫課外活動以鍛鍊在學青年之體魄，並注重學生衛生方法之指導及食物營養之充足。

八、對於管理應採嚴格主義，尤注重於中學階段之嚴格管理，中等以上學校一律採軍事管理方法，養成清潔整齊確實敏捷之美德，勞動服務之習慣與負責任守紀律之團體生活。

九、對於中央及地方之教育經費，一方面應有整個之籌集與整理方法，並設法逐年增加，一方面務使用得其所，毋使虛糜。

十、對於各級學校之建築，應只求樸實合用，不宜求其華美，但儀器與實習用具之設備，應盡量充實，以期達到規定之標準。

十一、各級教育行政機構，應設法使其完密，尤應重視各級督學工作之聯繫與效能，對各級教育行政人員之人

選，應以德行與學識並重，特別慎重銓衡。

十二、全國最高學術審議機關應即設立，以提高學術標準。

十三、改訂留學制度，務使今後留學生之派遣，成爲國家整個教育計劃之一部份，對於私費留學，亦應加以相當之統制，革除過去分歧放任之積弊。

十四、中小學中之女生，應使之注重女子家事教育，並設法使學校教育與家庭教育相輔而行。

十五、督促改進邊疆教育與華僑教育，並分別編訂教材，養成其師資，從實際需要入手。

十六、確定社會教育制度，並迅速完成其機構，充分利用一切現有之組織與工具，務期於五年內普及識字教育。肅清文盲並普及適應於建國需要之基礎訓練。

十七、爲謀教育行政與國防及生產建設事業之溝通與合作，應實施建教合作辦法，並儘量推行職業補習教育，使各種職業之各級幹部人員均有充分之供給，俾生產機構早日完成。

我們從上述歷屆教育政策的條文看來，可以知道這些教育政策的根本精神是完全一貫的。換言之，都是以三民主義爲最高指導原則而與我們的整個國策和教育宗旨密切配合的。今後如果能夠遵照政策，切實推行，當不致重蹈過去所謂「新教育」「無目的無計劃」(註)的覆轍了。

〔註〕〔一〕引述平克維屈 (A. Pinkevitch) 所著「蘇聯新教育」(The new Education in Soviet Russia) 一書大意。〔二〕

見亞氏所著「政治論」一書。〔三〕見涂爾幹著 Ibid 一書。〔四〕參看 國父「上李鴻章書」及「救國救民之責任在革命軍」

講詞 〔五〕見姜琦著「教育哲學」結論 〔六〕歐美學者對於此項問題研究較著名者爲漢斯 (Nicolas A Hans)，曾出版有 *The Principles of Educational Policy* 一書 〔七〕見 國父「中華民國建設之基礎」講詞 〔八〕按現行「民法總則」以滿二十歲爲成年，未滿七歲者無「行爲能力」，滿七歲以上者有限制行爲能力，兒童入小學時僅有六歲，尙無完全行爲能力，自不應科以義務；但權利能力則始於出生，故以教育爲兒童應享之權利，亦頗有法理上之根據。 〔九〕見 國父「女子要明白三民主義」講詞。 〔十〕見「中國之命運」第六章。 〔十一〕參看張百熙榮慶張之洞奏定學堂章程內蒙養院及家庭教育法第十節。 〔十二〕蔣主席在「革命的教育」講詞中，對於過去所謂新教育，曾有所批評，可參看。

## 第三章 教育行政組織

### 第一節 我國各級教育行政機關的組織與職權

#### 一、中央教育行政機關的沿革與現狀

我國中央教育行政機關的創立，實肇端於清末新式學校制度的產生。先是戊戌（公元一八九八）四月，光緒立意維新，詔令各省開辦高等中等學校及小學義學社學，旋於同年五月，開辦京師大學堂。當時，軍機大臣總理衙門奏請設立京師大學堂摺云：

「將來學堂日有增益，而無所統轄，必至各分畛域，其弊不可不防，伏祈皇上派大臣中之博通中外學術者，管理京師大學堂事務，即以節制各省所設之學堂。」

可見京師大學堂一方面是全國的最高學府，另一方面也是中央的教育行政機關，這與以後曾經一度試行的大學院制，頗有類似之處。

光緒二十八年（公元一九〇二）派張百熙爲管學大臣，管理京師大學堂事務。未幾，管學大臣改爲學務大臣，更明白確定有統轄全國學務之權。光緒三十一年八月，明令廢止科舉，九月山西學政寶熙奏請設立學部，順天學政陸寶忠奏請設立文部，翰林院編修尹銘綬等復請改設學部，並請將翰林院併入，清廷於是下詔成立學部，派榮慶爲



學部尙書，自是我國始有正式之中央教育行政機關。

民國成立以來，中央教育行政組織，屢經變更，茲以時期爲序，分述如後：

### (1) 清末之學部

學部之組織爲尙書一人，左右侍郎二人，左右丞二人，左右參議二人，參事官四人，下設五司：一曰總務司，二曰專門司，三曰普通司，四曰實業司，五曰會計司。司下分科，另設視學官，諮議官，若干人。尙書侍郎均爲政務官，左右丞則爲管部之事務官，參議及參事擬定或審核法令並審議各司重要事宜。總務司掌機要，文牘，審計及審定書事務；專門司掌大學專門學堂，各種學會，圖書館，博物館，天文臺，及留學事務；普通司掌小學教育，中學教育，師範教育；實業司掌全國各級實業學校事務；會計司掌歲入歲出預算決算公款，公物及學校圖書館等建築事務。視學官專任巡視京外學務，諮議官不作爲實缺，隨時供學部諮詢(一)。

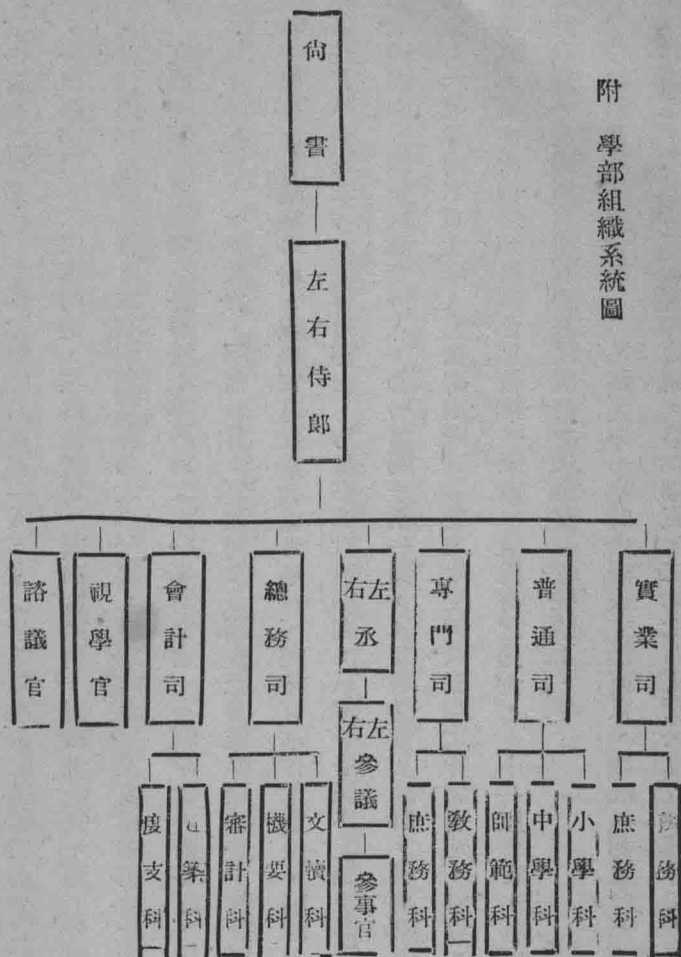
此外更設有學制調查局，編譯圖書局，均爲學部附屬機關，京師督學局亦直隸學部管轄。

學部既經成立，國子監隨亦併入，乃另設國子丞一員，司文廟禮儀。同時，又將學部與禮部之事權，重行加以區劃。規定：「將從前之貢士舉人恩拔副歲優貢並廩增附生例貢監生之考試引見，解卷，行文，以及改籍更名就職報捐一應事宜，統由禮部仍照舊章分別核辦，至由學堂出身之進士，……一應事宜，統由學部查照新章分別核辦」(二)。從此以後，我國便開始有獨立設置的中央教育行政機關了。

### (2) 民國初年之教育部

民國元年，臨時政府成立於南京，遂改學部爲教育部，以蔡元培爲教育總長，內部組織極爲簡單，八月修正教育部官制，略加變更。三年七月重新公佈教育部官制，其組織爲總長一人，次長一

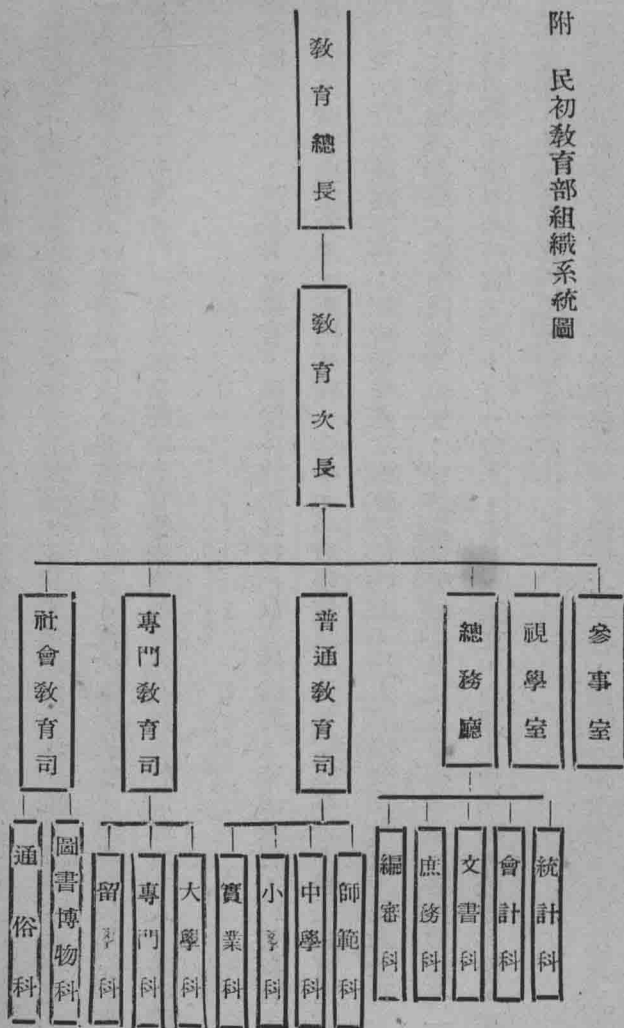
附 學部組織系統圖



人，參事四人，司長三人，視學十六人，祕書四人，僉事二四人，主事二四人，技正一人，技士二人。總長為政務官，次長為管部的事務官，參事負責擬定法令，另設專門，普通，社會三司及總務廳。專門司掌大學專門學校及

留學事務、普通司掌小學中學師範及實業學校事務，社會司掌圖書館博物院動植物園美術館體育場及其他社會教育事務。總務廳掌統計文牘庶務及圖書編審事務。視學則專負學務之視察責任。

附 民初教育部組織系統圖



(3) 國民政府奠都南京後之大學院

民初教育部之組織，沿用十餘年，無大變更。民國十六年國民政府

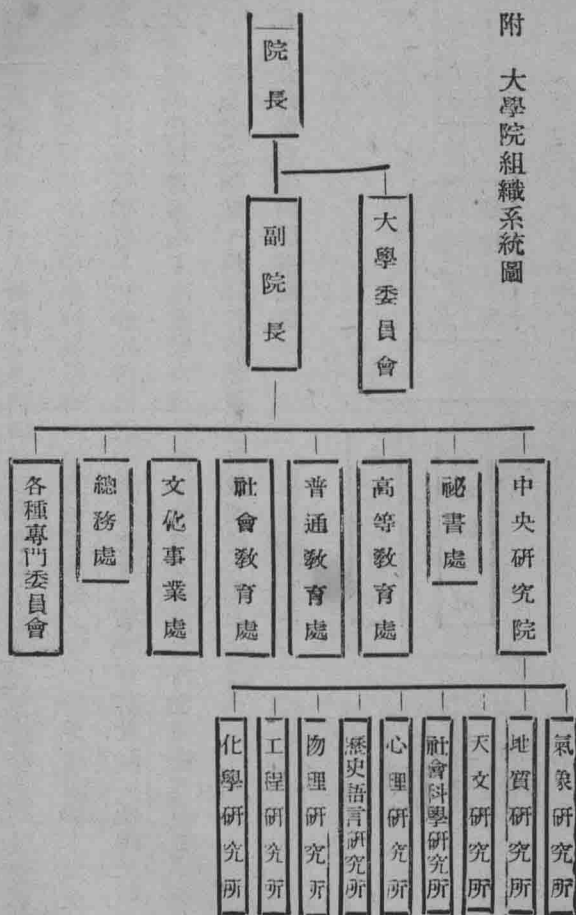
奠都南京，遂將原在廣州成立之教育行政委員會改組爲中華民國大學院（三），以蔡元培爲院長，蔡氏曾說明採用大學院名稱之理由在使教育行政學術化及避免社會人士認教育部爲腐化之官僚機關（四）。

當時國民政府規定大學院爲全國最高學術教育機關，不但管理教育行政，並且注重學術研究，其組織爲院長一人，副院長一人，參事二至四人，祕書長一人，祕書四至六人，設大學委員會，以現任大學院院長副院長國立大學校長副校長爲當然委員，另聘專門學者及對全國教育有特殊貢獻者爲委員，約爲五至九人，爲全國最高之教育學術審議機關。

大學院直隸國民政府，院長爲政務官，副院長爲事務官，設高等教育，普通教育，社會教育，文化事業，總務，祕書六處，高等教育處掌大學，專門學校，留學，各種學會及學位考試等事務；普通教育處掌初等教育中等教育，職業教育，及師資訓練等事務；社會教育處掌圖書館博物館，民衆劇場公民教育，民衆教育，體育及特殊教育事務；總務處掌文書會計庶務，職員進退等事務；祕書處掌管機要及院長委辦事項。各處設處長一人，科長科員若干人，另設中央研究院主管學術研究工作，下分氣象，地質，天文，心理，動植物，社會科學，歷史語言，物理，工程，化學等研究所，主持各項專門學術研究事宜。

（4）現行中央教育行政機構——教育部 民國十七年冬，國民政府改組，行政院成立，仍改大學院爲教育部，原隸大學院之中央研究院則成爲獨立的學術研究機關，直隸行政院。依現制規定，教育部設部長一人，政務次長常務次長各一人，祕書參事督學若干人，另設總務，高等教育，中等教育，國民教育，社會教育，蒙藏教育

附 大學院組織系統圖



六司，會計處，統計室，視導室，及體育，訓育，醫學，音樂，史地，國語，僑民等教育委員會。

部長綜理本部事務，政務次長常務次長輔助部長處理部務，秘書掌理部務會議，編製報告，及長官交辦事項，參事撰擬審核本部有關法令規章，督學視導全國教育事宜。各司設司長一人，科長科員若干人，承長官之命分掌各司科事務，會計處及統計室辦理歲計會計統計事務，受教育部長之指揮監督，並依國民政府主計處組織法之規定，

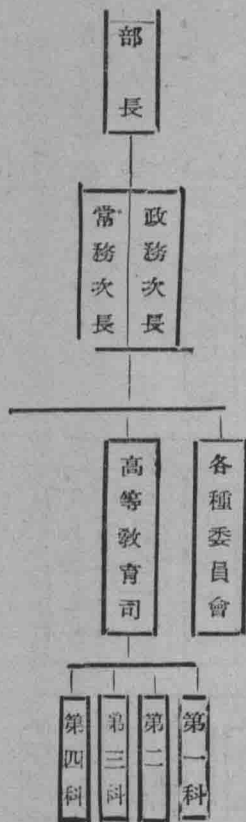
直接對主計處負責，會計處及統計室需用佐理人員名額由教育部及主計處會同決定之。

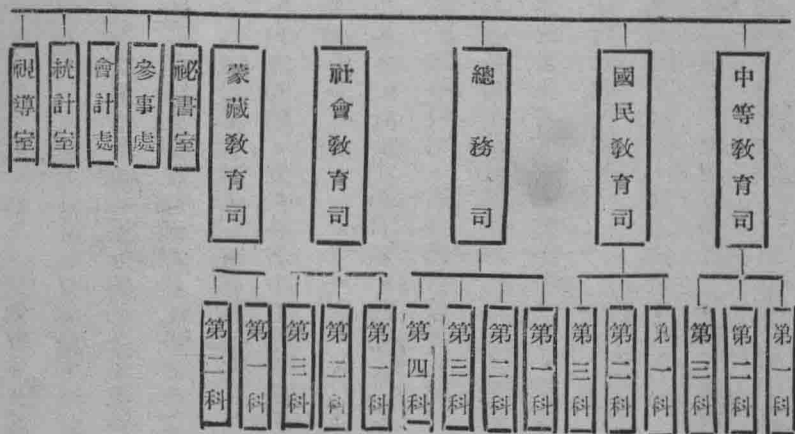
教育部之職權，依據修正教育部組織法之規定：(1)管理全國學術及教育行政事務，(2)對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務，有指揮監督之責，(3)就主管事務，對於各地方最高級行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得請由行政院院長提經行政院會議議決後停止或撤銷之。

總務司掌管公文收發典守印信人員任免出納庶務等事項；高等教育司掌管大學教育專門教育國外留學學術指導學位授予等事項；中等教育司掌管中學師範職業及地方教育機關之設立變更等事項；國民教育司掌管小學教育失學民衆補習教育及幼稚園教育等事項；社會教育司掌管家庭教育，學校兼辦社教，低能及殘廢者之教育，民衆教育館體育音樂電影及其他美化教育事項；蒙藏教育司掌管蒙藏地方教育之調查興辦及蒙藏子弟入學獎勵等事項。

至於其他各種委員會之職掌，均詳各該委員會組織規程，茲不贅述。

附 最近教育部組織系統圖





## 二、省教育行政機關的沿革與現狀

我國在興辦新式學校以前，各省原無組織完備之教育行政機關。清初各省設提學道，雍正年間改為提督學政，均僅辦理全省科舉事宜。並無掌管教育行政責任。迨光緒變法維新以後，各省普設學校，舊時學政，不能適應時勢需要，各省學務，暫由督撫兼理，光緒二十九年，張之洞奏定學務綱要有云：

「各省府廳州縣遍設學堂，亦須有一總匯以資管轄。宜於各省中設學務處一所，由督撫選派通曉教育之員，總理全省學務，並派講求教育之正紳，參議學務」。

此為擬議建立新式省教育行政機構之始，但各省依此設立者不多，且組織亦各異，如湖北學務處設立總辦，提調，坐辦，委員及參議等官；直隸則不稱學務處而稱學校司，逕歸總督統轄，設督辦一員，由總督遴任，督辦之下，設參議總辦，顧問官等員。三十年八月，明令各省學政直隸學務大臣，不歸禮部管轄，三十二年，直隸總督袁世凱奏請規復提學道，經學部與政務處會商奏請裁撤各省學政，設提學使司，旋奉旨照准，當派出各省提學使二十員，使統轄各省學務，於是各省遂有正式之教育行政機關。

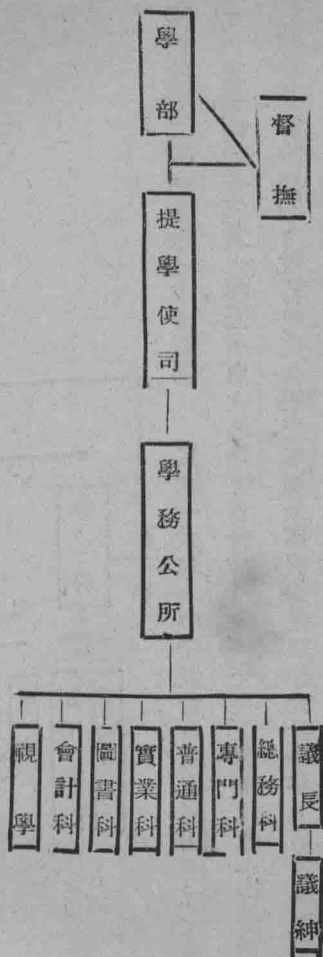
自清末提學使司成立迄今，省教育行政機構演變之經過，略述如後：

(1) 清末之提學使司 提學使司置提學使一員，總理全省學務，考核所屬職員功過，省曾設學務公所，為提學使之公署，內分總務，專門，普通，實業，圖書，會計六科，各設科長副科長一人，科員若干人，外設議長一



人，議紳四人，佐提學使規畫學務，並備隨時諮詢，又設視學六人，視察各府州縣學務。

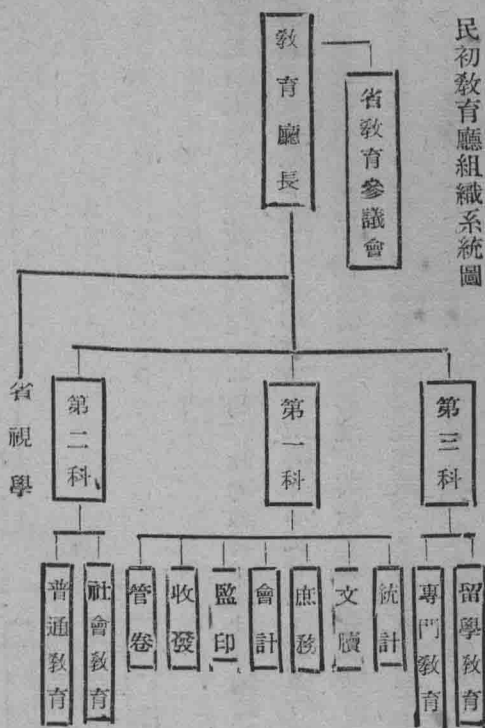
附 提學使司組織系統圖



(2) 民國初年之教育廳

民元軍事初定，一切行政均隸屬於軍政組織之下，故辛亥十一月以前，各省僅在都督府民政司內設教育科，管理全省教育行政事務，十二月，軍民分治，於省行政公署下設教育司，內分四科辦事，三年六月，司制廢，復改設科，隸巡按使公署之政務廳。其後，巡按使改稱省長，科制仍舊，直至民國六年九月，教育部始以命令公佈教育廳暫行條例，各省教育廳乃正式成立。當時教育廳直隸教育部，設廳長一人，由大總統簡任，秉承省長處理全省教育行政事宜，下設三科，各置科長一人，又設視學四人至六人，負責視導全省教育事宜。

附 民初教育廳組織系統圖

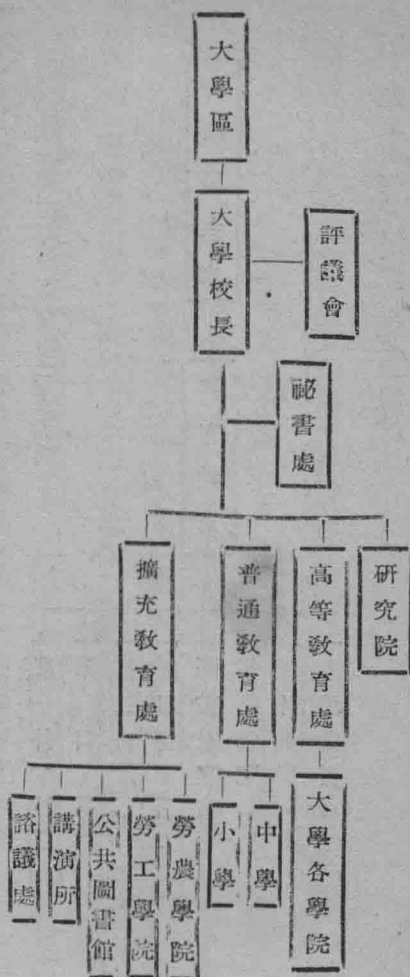


(3) 國民政府奠都南京後之大學區制 民國十六年，中央教育行政機關既採行大學院制，於是遂同時將各省教育廳廢止，重新劃分各省為大學區，由大學兼管省教育行政，先在江蘇浙江北平三省市試行。其組織於大學校長之下，設評議會為審議機關，設研究院為研究學術最高機關並担任設計事務，另設秘書處，高等教育處，普通教育處，擴充教育處分掌各項事務。

按大學區制係仿自法國，當時採取此制之目的，原在使行政學術化，並謀各級學校的銜接，不料試行未滿兩年，非難四起，論者多謂「不但未使行政機關學術化，反使學術機關官僚化」了。於是民國十八年遂由中國國民黨

中央執行委員會議決停止試驗，仍恢復教育廳制。

附 大學區組織系統圖



(4) 現行省教育行政機構——教育廳 自民國十八年恢復省教育廳制以後，迄今十餘年來，省教育行政機構，無大變更。依現制規定，教育廳乃省政府組織之一部分，省政府組織採委員制，教育廳長為省政府委員之一，由行政院提請國民政府任命之，綜理本廳事務，並指揮所屬職員及所轄機關。下設秘書一人至三人，承廳長之命辦理機要事務，各科設科長一人，科員四人至十六人，承長官之命，辦理各該科事務。此外，另設督學四人至八人，專門視察員若干人，視導全省各項教育事宜。

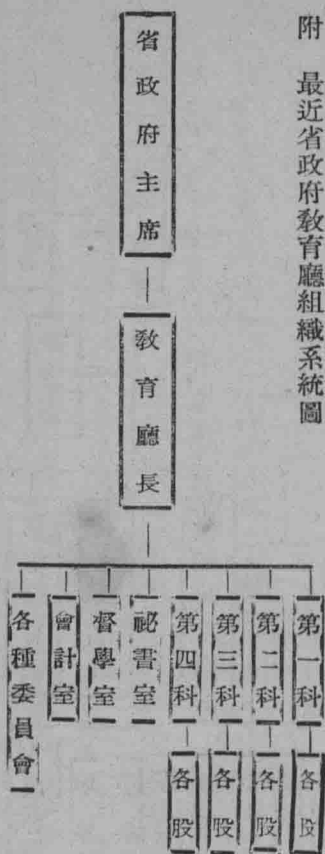
至省教育廳之職權，依照修正省政府組織法之規定，其範圍如下：

(甲)掌理事務爲：(子)關於各級學校事項，(丑)關於社會教育事項，(寅)關於教育及學術團體事項，(卯)關於圖書館博物館公共體育場事項，(辰)關於其他教育事項。

(乙)於不抵觸中央法令或省政府委員會議決定之範圍內，對於主管事務，得發廳令。

現時各省教育廳之分科，頗不一致，以三科至四科爲最普通，並有於科之下，再分股者，各科之外，則有秘書室，督學室會計室及各種委員會之設置，其職掌分配，各省得自行酌定。

附 最近省政府教育廳組織系統圖



三、縣教育行政機關的沿革與現狀

我國之有縣教育行政機關，實自光緒三十二年四月學部之奏定「勸學所章程」始。當時政府以教育之興，貴在

普及，不能不設縣教育行政機關，專司其事。因此學部一面令各省提學使司通飭地方政府調查境內一切有關教育事宜，以便分區辦理；一面頒行勸學所章程十條，限令各縣一律設置，俾各地方能自籌經費，興辦學校。自是，縣遂有正式之教育行政機關。

關於國縣教育行政機關演變的經過以及最近實施新縣制後縣教育行政的組織，茲按時間先後，分述如下：

(1) 清末之勸學所 依照勸學所章程之規定，所內組織以總董一人綜理一切事務，並就本縣轄境劃分若干學

區，每區設勸學員一人，負一學區勸學之責。總董由縣視學兼充，勸學員由總董遴選本區士紳品行端正熱心學務者報請地方行政長官簡派。當時勸學所之主要職務，則為籌措經費，勸導入學，調查學務及宣講教育宗旨等事。宣統二年，因政府頒佈地方自治章程，勸學所之地位及事權，漸與自治機關發生衝突，於是遂於同年十二月修改勸學所章程，確定勸學所為府廳州縣之教育行政輔助機關。其在自治制已成立之地方，對於自治學務有贊助監督之權；在自治制未成立之地方，對於自治學務，得代行其職權。此外，並將勸學所之總董改稱勸學員長，或稱勸學所長，所內增設書記一人至三人，經辦日常事務，至所內一切對外公文，則仍以地方長官名義行之。

(2) 民初縣教育行政機關之紛歧及勸學所之恢復 民國成立，各縣教育行政機關之組織，頗呈紊亂之狀態，據民國元年二月所定地方行政官制，規定於縣公署設第三科，專管全縣教育事宜，惟事實上各縣行政組織頗不一致，有遵照法令規定於縣公署設第三科者；有仍用勸學所舊制者；有裁勸學所另設教育公所，或縣教育款產管理處者；有僅在各學區設學務委員直接受縣知事之監督者；亦有不設任何地方教育行政機關者；此種紊亂情形，對於地

方教育之發展，影響頗大。

民國四年七月，教育部為確定縣區教育行政制度，藉收整齊劃一之效起見，特重頒「勸學所規程」，通令全國各縣仍舊恢復勸學所之設置。並規定該所設所長一人，受縣知事之監督指揮，辦理所屬教育行政事宜，設勸學員二人至四人，分掌所內有關事項，書記一人至三人，經辦所內文牘會計等事務。

(3) 民國十年以後之教育局 民國十年，第七屆全國教育會聯合會在廣東開會，通過「改革地方教育行政制度案」，主張廢除勸學所，於各縣設立教育局，當時一般教育界人士，認為地方教育行政機關對於本地教育，應負有積極管理推進之責，決非消極的「勸學」所能完成其任務。故勸學所之名稱，實有更改之必要，且按勸學所規程所載，所長須受縣知事之監督指揮，加以所長之資格限制較寬，致難得有相當人才主持其事。因此，民國十一年教育部召開全國學制會議時，即決定改勸學所為教育局，民國十二年三月，正式公布縣教育局規程，規定教育局以局長一人縣視學及事務員若干人組織之，另設董事會，為評議機關，局長商承縣知事主持全縣教育行政事宜。

(4) 現行縣教育行政機構——縣政府教育科 自民國十二年公布縣教育局規程後，各省大多遵照規定設置教育局，為縣教育行政機關，其後縣政組織屢有更易，各省因實際情況不同，其縣教育行政機構，亦不一致，有單獨設教育局者，有於縣政府設教育科者，亦有實行建教合科者，教育局係半獨立機關，受縣政府之監督指導，教育科與建教合科，則全屬縣政府之一部分。洎二十八年國民政府公布縣各級組織綱要，縣政體制，根本變更，依照規定，縣政府設民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會各科，是則縣教育行政仍以設科辦理為原則，過去之建

教合科制及教育局制，均將不復存在了。

縣政府教育科設科長一人，其下設科員若干人，必要時得分學校教育社會教育兩股，各設股員一二人。另設督學若干人，區教育指導員或專科指導員若干人，負視導全縣教育之責。

教育科長秉承縣長辦理全縣教育行政及支配全縣教育經費，簽請任免縣各級公立學校校長及其他教育文化機關主管人員，其職權須視縣長所賦予之限度而定，對外不能行文，亦不負對外責任。

教育科每月應召集科務會議一次，除科長督學外，各區教育指導員亦須出席，以商討全縣教育行政問題。教育指導員每三個月應召集區教育會議一次，區內各鄉鎮之中心國民學校校長及鄉鎮長均須出席，以商討區內之教育行政問題。中心國民學校校長每三個月應召集鄉（鎮）教育會議一次，鄉（鎮）長各保長各國民學校校長均須出席，以商討鄉（鎮）內教育問題，至於有關教學技術之研究會，則由中心國民學校校長召集各國民學校校長教員；區教育指導員召集各中心國民學校校長教員；縣教育科召集縣督學各區教育指導員各中心國民學校校長分別舉行之。

#### 四、市教育行政機關的沿革與現狀

市為現代各國行政組織之一特殊單位，因都市經濟交通及社會事業之突飛猛進，故市民之教育遂成爲都市重要行政之一種，必須有單獨設立之教育行政機關，主持市民教育事業。依我國現行市組織法之規定，市可分爲二類，即：（甲）隸屬於行政院之市，（原稱特別市）其條件爲具有下列情形之一者：（1）首都，（2）人口在百萬以上者，

(3) 在政治經濟上有特殊情形者。(乙) 隸屬於省政府之市，(原稱普通市) 其條件為具有下列情形之一者：(1) 具有前舉(2)(3) 兩款情形之一而為省政府所在地者，(2) 人口在三十萬以上者，(3) 人口在二十萬以上其所收營業稅牌照稅土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上者。若以行政地位之等級言之，則前者之地位與省相等，後者之地位與縣相等。

市之教育行政機關，或為市教育局，或為隸屬於社會局下之教育科，例如抗戰以前之上海市，則於市政府下設教育局，北平市及南京市則裁撤原有之教育局併入社會局。最近重慶市原僅設社會局，後又單獨成立教育局，可見市教育行政機關之為局為科，完全視其教育行政業務繁簡而定。

關於我國市教育行政機關的沿革，亦可分為數期，加以敘述：

(1) 清末之京師督學局 我國市教育行政機關的建立，實以光緒三十一年之京師督學局為濫觴。當時政府鑒於京師教育，頗為重要，亟應特別提倡，以為全國模範，遂於北京設立京師督學局，直隸學部管轄。其職權為管理京師各級學校。局內設師範教育，中學教育，及小學教育三科，每科設科長一人。局長由學部奏派，科長由部員兼任，科員則以僱員充之。

(2) 民國初年之京師學務局 民國元年五月，將舊設之督學局及八旗學務處裁併，改設京師學務局，二年一月，更明令規定學務局之組織與職權。依當時之規定，京師學務局之組織，以局長一人主持局務，副局長一人佐之，分設總務，中學，小學，通俗四科，各科設科長一人科員若干人，處理日常行政事務。至京師學務局之管轄區



城，則以城內巡警總廳轄區及城外步軍統領衙門轄區爲限，均在京師地方自治範圍以內。

(3) 民國十年以後之市教育局 以上所謂京師督學局及京師學務局，僅屬於首都一隅，乃市教育行政之特殊組織。至地方各大城市之教育，向由省縣政府附帶管理，並無單獨設立之教育行政機關。洎民國十年，廣州汕頭兩市始設教育局。先是上海於市政府內設一南市教育科，管理市內公私立學校，頗著成效。於是廣州於民國十年國民政府成立後，亦倣照上海南市教育科辦法在廣州市政府內設教育局。其組織爲局長一人，主持局務。下設學校教育與社會教育兩課，各課設課長一人，課員若干人，另設視學若干人，凡市內一切學校教育及社會教育事宜，概由教育局監督管理。至汕頭市教育局之組織，則大體與廣州市教育局相似，茲不贅述。

(4) 現行市教育行政機構——教育局或教育科 國民政府奠都南京以後，積極推行市行政制度。當時隸屬行政院之市有南京上海青島漢口天津等市，隸屬於省政府之市則有廣州濟南福州杭州南昌等市。依現行市組織法之規定，市政府設社會公安財政工務四局，於必要時，經上級機關之核准，得分別增設教育衛生等局，大抵隸屬行政院之市，因轄區之學校較多，事務較繁，多單獨設立教育局，主管教育行政事宜，隸屬省政府之市，因轄區之學校較少，事務較簡，多僅設教育科或由社會局兼管教育行政事宜，前者可以上海市教育局爲例，其組織爲局長一人，科長四人，科員十五人至三十五人，督學四人，視察員十二人至十六人，另設各種教育委員會爲諮議機關。後者可以杭州市教育科爲例，其組織爲科長一人，科員六人，督學二人，民衆學校視察員一人，講演員二人，事務員八人。

## 第一節 各國教育行政組織概述

世界各國自十九世紀以後，相繼建立教育行政制度。例如一八一七年普魯士教育部和內政部分離，單獨設置。一八二八年法蘭西成立教育部，一八九九年英國成立教育部。美國地方教育行政制度亦在十九世紀逐漸完備，最近更有成立中央教育部的趨勢。惟各國以立國精神與社會環境各異，其教育行政制度每不相同。有僅處於輔導地位者，亦有持極端干涉主義者；有對教育事業全部管理者，亦有局部管理者；有採行中央集權制者，亦有聽諸地方自由經營者。茲爲便於比較參證起見，特將英美德法蘇日六國教育行政組織，略述於後：

### 一、英國

(1) 中央教育行政組織 英國之中央教育行政機關，稱教育部 (Board of Education) 成立於一八九九年。其職權僅限於管理英格蘭 (England) 及威爾斯 (Wales) 境內之教育(五)。部長爲內閣之一員，由國王任命。其下置國會祕書 (Parliamentary Secretary) 及常任祕書 (Permanent Secretary) 各一人，國會祕書爲政務官，可以代表部長出席國會及對外處理各項重要問題。常任祕書爲事務官，負責主持部內一般行政事務。另設威爾斯教育管理處，專管威爾斯的教育。

教育部內原設初等教育，教師訓練，中等教育，專門及高等教育四科，自一九二二年後改行分區制，即將全國分爲九區，於部內按照地區名稱設教育科，稱爲某某區教育科，管理各項教育事宜。至於普通行政事務，除由常任祕書綜理一切外，另設人事會計法律衛生等組，分別主管有關業務。

教育部內除一般職員外，尚設有視察員多人，担任教育視導工作。計設主任視察員 (Senior chief inspectors) 三人，分負初等中等專門教育視察之責。區視察員 (Divisional inspectors) 九人，受主任視察員之指導，視察各區教育。專科視察員若干人，担任各特殊學科之視察事宜。另設女視察員一人，專負視察女子教育之責。

教育部之諮詢機關為參議委員會 (Consultative Committee) 由委員二十一人組織而成，其中三分之二以上為大學及其他教育團體的代表，對於一般重要教育問題，均可提出報告及建議，供教育部長的採擇。此外，尚有教育研究所 (Office of special inquiries and Reports) 負責調查及報告本國及外國的教育狀況，按時刊布，對於英國教育，頗有貢獻。

教育部之權限極小，其主要任務，乃在核定地方教育行政機關的教育計劃及分配各級學校的補助費。此外，並負責管理皇家藝術學院和幾個博物館。至於農事教育，則歸農務部管轄，軍事學校則歸陸軍部或海軍部管轄，教育部不得過問，即一般普通大學，亦完全為自治體，不屬教育部管轄。可見英國教育部對於全國的教育，純粹處於輔導監督的地位。

(2) 地方教育行政組織 英格蘭地方行政之單位為府 (County) (亦有譯為郡或縣者) 府邑 (County borough) 邑 (borough) 及市區 (Urban district) 四種。府之行政機關為民選之府參議會 (County Council)，關於教育行政事務，由常設之教育委員會 (Committee on Education) 負責處理，該委員會由三分之二的參議會代表及三分之一的各種教育團體代表組織而成，受參議會之委託，負教育方面一切責任 (徵稅及貸款除外)。委員會下通常再設分組委

員會，管理高等教育，初等教育，夜間補習教育，學校管理，督促就學及教育經費等事宜。

府邑爲五萬人以上的市，設有府邑參議會與教育委員會，關於地方教育行政，其處理情形，大致與府相同。

邑爲執有以國王名義所頒發的「市憲章」之市區，其人口通常在一萬至五萬之間。邑設邑參議會，爲邑之行政機關。至教育行政事務，則由邑教育委員會掌理。

市區爲府內人口超過二萬以上之行政區域，其行政機關爲市區參議會，關於教育行政事務。由市區教育委員會負責主持。

府、府邑、邑及市區教育委員會之職權，受自所屬之參議會，其權限大小，恆視參議會所賦予之範圍而定，大者可以決定一切，小者各種決議均須經參議會認可，始能發生效力。教育委員會設主席一人，通常稱教育指導員 (Director of Education) 或教育幹事 (Secretary)，負責執行教育委員會一切決議事項。指導員之下，置助理員數人，襄助指導員經辦會務。另設視察員若干人，視察地方教育。此外，尚有入學督促員 (School attendance officers)，每學區一人，負有調查本區學齡兒童及學童家庭狀況之責任。

## 二、美國

### (1) 中央教育行政組織

美國聯邦政府原於一八六六年設教育部，其任務爲調查徵集及供給全國教育資料。

及一八六九年復將教育部範圍縮小，改於內政部設教育局 (Bureau of Education)。一九三〇年又復改稱教育事務所

(Office of Education)，該所除直接管理阿拉斯加 (Alaska) 區域的教育外，僅負責調查統計及編印刊物，並無干涉各州教育行政之權。至於中央之職業教育董事會 (Federal Board for Vocational Education)，專司分配國庫對於各州職業教育的補助費。但董事會係官民合組，不能稱為中央教育行政機關。

就現時情形看來，州實為教育行政的最大單位。州設教育董事會，為立法機關，另設州教育局，為行政機關，教育局長對董事會負責，為一州教育行政的首長，主管全州教育行政事宜。

董事會通常由董事七人組成，董事之產生，或由民選，或由議會公推，或由州長委任，各州頗不一致，其職權普通限於確定教育政策，制頒教育法規，審核教育預算決算等，完全為一代表民意的機關。

州教育局設局長一人，普通均由民選，但亦有由州長委任或董事會聘任者，任期自二年至六年不等。其職權為執行董事會的各项決議，及監督管理全州教育事宜。局長下設辦事員若干人，處理日常事務。至於教育事業特別發達之各州，其教育局之組織則比較龐大，如紐約州教育局除局長外，尚有佐理員及助理員，襄助局長處理一切事務。其下再分科辦事，總計全局職員約有一百五十餘人。

(2) 地方教育行政組織 美國地方教育行政制度之發展，其程序是由下而上的，換言之，即由鄉制 (Township system) 而鎮制 (Township system) 而府制 (County system) (亦有譯為郡制或縣制者) 而市制 (City system) 由小的範圍逐漸擴充到大的範圍。茲依次說明於後：

鄉制 鄉為最小的行政單位，其面積約為兩三方哩。原來美國人民初由外國移殖時，因自然地理的關係，有數

家共處一區，每區數家住戶，合聘一教師，教其子弟，另舉董事三人，管理校舍經費事宜。此種辦法，漸次形成一種鄉區教育制度。惟近來美國中部和西部因感此制弊多利少，有逐漸廢除的趨勢。

鎮制 鎮的面積較鄉大而小於府，其中包含許多村莊和小市鎮。鎮內教育事業，係由一鎮學務委員會 (School Board) 管理，所屬之市鎮和鄉村學校，皆直接受其管轄。鎮學務委員會直隸於州教育局，其行文不經任何機關的轉遞。美國麻賽邱賽州首創此制。現在東部新英格蘭各州均為盛行。鎮制較鄉制稍優，但亦嫌區域太小，教育人員與經費，不易調濟。

府制 府的面積自三百方哩至九百方哩不等，較鎮為大。府之教育行政組織與州相似，即將立法與行政分開，其立法機關為府董事會，行政機關為府教育局。董事五人至七人，有由州長委任者，有由人民選舉者，有由府行政長官或學校教職員兼任者。教育局長由董事會選舉（亦有由州長委任或其他方法產生者），代表董事會管理府內一切教育事宜。

市制 市為美國教育最進步的區域，全國人口居市者約佔半數以上。市之經營學校，尚較州為早。市設董事會與教育局，為教育立法及行政機關，與州相同。董事目五人至四十六人不等，以由民選者為多。任期四年，期滿依法改選一部分。教育局長多由董事會推選，任期約在一年至七年之間，局內人員多寡，則視市之大小而定。大市教育局分科辦事，另設副局長審計員指導員多人。而小市則僅有少數辦事人員。近年因教育學術日益發達，各市亦間有教育研究所之設置，以為市之教育研究設計機關。

### 三、德國

(1) 中央教育行政組織 德國聯邦政府原於內政部設教育科，更設全國教育委員會，以便各邦交換意見。及國社黨於一九三三年執政以後，採行集權制，於聯邦原有各部外，添設教育宣傳航空三部，即以普魯士教育部為聯邦教育部，於是全國始有一中央教育行政機關。

教育部之法定名稱為科學美術及國民教育部，設部長一人，下分總務、高等教育與學術研究、中等教育、初等教育、師資訓練、成人教育、體育、美術、會計、宗教等司。各司設司長一人及職員若干人。教育部之職權為編制教育預算，委派教育行政人員，訓練和檢定教師，審定學校課程及教科書，釐訂考試規程及發佈命令等。惟關於商業教育農業教育及青年訓練等，均由各有關機關主持，不歸教育部管轄。

此外，聯邦教育部（即普魯士邦教育部）附設之機關，還有許多委員會和局所等，例如：(一)課本審查委員會，負責審查各書局出版之教科書，並將審查結果呈送部長核辦。(二)教育調查局，負責調查國內外教育狀況，刊行報告以供部長參攷。(三)自然科學教育局，負責供應關於各種自然科學之教材設備及教學知識，並時常舉辦科學教師訓練事宜。(四)中央教育研究所，其任務在徵集教育資料，主辦教員進修，及刊行研究報告等。近因教育部的資助，復設各種事務所，分司檢查教育電影，製造音樂唱片及職業指導等事宜。

#### (2) 地方教育行政組織

德國各邦之下為省，省為地方行政之最大單位。省設教育理事部，省長任主席，所

在地縣長爲主任，理事多爲省縣視察人員及富有教育經驗之專家，理事部之主要職權在監督管理省區中等學校，惟在柏林者，兼管國民學校及職業學校。

省之下爲縣，縣設學務局，爲縣教育行政機關。縣長兼任教育行政長官，學務局之辦事人員，通常爲七八人，另聘教育專家數人，担任縣區教育視察指導事宜。學務局之主要任務爲監督管理公立初等學校及音樂電影等特種教育。此外則爲任用小學教師審查學校帳目及管理校產和宗教事業等。

縣以下的地方行政區域有市區和鄉區兩種：（每一市區通常包括一較大之都市及其近郊，每一鄉區則包括若干小市和村鎮）市區設市教育代表會，主管教育行政，由市長、市行政人員、市議會、和教師代表、新舊教及猶太教代表組織而成。市長爲當然主席，自國社黨執政以後，改選舉制爲委任制，會員皆由政府任命，但猶太人不得參加。至於鄉區之教育行政事務，則由鄉區學務局管理，其構成人員爲鄉區行政人員學校教師和公民代表及各教會代表，該局負有監督管理初等教育及聯絡學校與家庭之任務。現在市區和鄉區之教育行政大權，完全操之本區行政領袖，市教育代表會和鄉區學務局的權限，已日漸縮小了。

#### 四、法國

（1）中央教育行政組織 法國於一八二八年成立教育部，一九〇二年改稱公共教育及美術部，爲中央教育行政機關。部長一人，爲內閣閣員之一，並兼任巴黎大學區校長。下設初等教育中等教育高等教育職業教育美術及會



計等司。教育部主管全國教育行政。所有公私立教育機關（農業軍事教育機關除外），皆受其管轄監督。例如關於編制教育預算，任命教育行政人員，釐訂學校課程，規定考試和學位授予制度，頒發各項補助金及獎學金等，皆屬於教育部之職權範圍。可見法國中央教育行政機關的權限，實較其他各國為大。

教育部設最高教育會議與教育參議會，為中央教育審議機關，最高教育會議由委員五十六人組織而成，以部長為主席，每年通常開會兩次，所有各級教育重要問題，部長均須先交會議討論，然後將討論結果付諸實施。閉會期間之日常事務，則由常務委員會處理之。

教育參議會分為高等教育中等教育初等教育三部分，由教育部高中初三司司長，中央視察員，大學區校長，高等師範校長及大學各科教授代表組織之，亦以部長為主席。該會之主要任務，為集議教師的任用和升進等事項。

(2) 地方教育行政組織 法國實行大學區制，劃分全國為十七大學區，每區包括二三府（府為法國普通行政區），以大學校長兼理本區教育行政，故大學區實為法國最大的地方教育行政單位。大學校長由教育部長推薦，總統任命，代表教育部管理本區高等中等和初等教育，執行一切教育法令，委派下級教育行政人員，審定教科書，監督考試及處理本區其他有關教育行政事項。

大學區之審議機關有二：一為大學參議會，由大學各科代表組織而成，校長為當然主席，以集議本大學內部之有關事宜。一為大學區參議會，會員為大學區視學員，大學各院院長，中等學校及本區行政機關的代表，以大學校長為主席，其任務在研討本區中等教育及教育經費等問題。

此外，大學區尙設有視學員，除巴黎因區域較大有視學員八人外，其餘每府通常爲一人，負責視察區內各級學校，每年須將視察結果，撰擬書面報告，送呈教育部參攷。

大學區之下爲府，府尹爲府之行政長官，府設教育參議會，由府議會議員及中小學校代表組織之，以府尹爲主席，大學區視學員爲副主席，每三個月開會一次，集議本區教育改進事宜。府設初等視學員，由教育部長就考試合格人員中委任，以按每縣設置一人或二人爲原則，其職務爲視察縣區教育，及主辦小學畢業考試等。

府以下爲縣，縣下分區，縣長區長均爲該區域內教育行政長官，各設教育參議會，一如府制，其職權在主管初等教育機關之校舍建築，經費收支，及兒童就學等事宜。

## 五、蘇聯

(1) 中央教育行政組織 蘇聯爲蘇維埃社會主義共和國聯邦之簡稱(六)，在蘇維埃聯邦政府尙未成立以前的帝俄時代，中央政府原設有教育部，統轄全國教育。自一九一七年十月大革命成功之後，決定教育事業由聯邦內各邦自行處理，故聯邦政府無最高教育行政機關之設(七)。惟共產黨中央黨部，有確定或變更全國教育政策之權，同時各邦之教育最高行政當局，(即人民教育委員部)，尙有定期會議，以謀邦際間教育的諧調及統一各邦的教育設施，此種定期會議，亦可視爲聯邦最高的教育行政組織。

各邦之最高教育行政機關爲人民教育委員部，該部之任務在統一管理本邦教育事業及文化活動，其內部組織，

各邦不盡相同，惟大體觀之，通常包括下列各部分：

甲、行政組織司：掌理部內及地方行政組織與經費建築等事宜。

乙、社會教育司：掌理學前教育、初級學校、中級學校、青年保護及兒童運動等事宜。

丙、專業教育司：掌理高等專門學校、各級職業學校、及美術音樂教育等事宜。

丁、政治教育司：掌理各級黨務學校、成人教育機關、民衆圖書館及黨義宣傳等事宜。

戊、科學及美術司：掌理各種學會、研究所、圖書館、博物院、戲院等事宜。

己、書報檢查司：（亦稱文獻部）掌理各種圖書雜誌及一般出版物之審查等事宜。

此外，關於邦以下的地方教育行政人員及各級學校教職員，概由人民教育委員部任用。各級學校之經費，均須取給於政府，不許有私產及其他經濟來源，即高等教育機關之「學術自由」，亦被限制。所有各科教學目標內容及程序，皆須經人民教育委員部之制定或批准。

各邦人民教育委員部除設上列各司外，尙置有各種委員會，如全邦學術參議會及少數民族參議會；惟近年各邦爲加強教育行政機關內部的集權起見，此種議事組織，實際上對於教育設施之影響，並不甚大。

(2) 地方教育行政組織 蘇聯各邦地方行政組織，通常爲二級制，惟俄羅斯邦爲三級制。各級地方教育行政機關，均爲普通行政機關之一構成部分，並無獨立組織。茲以俄羅斯一邦爲例，說明如後：

甲、省蘇維埃設教育司，管理一切中等學校，職業學校，並監督初級學校幼稚園及民衆圖書館等等。

乙、縣蘇維埃直接管轄各種施行「社會教育」及「政治教育」之機關，並給與此等機關職員之薪金。

丙、區蘇維埃通常無行政權，其職權僅限於民衆教育機關之物質的經濟的方面，如保管校舍、教師住宅、圖書館、及供給教具課本等。

上項地方行政機關，均係受邦人民教育委員部之委託，處理地方教育事務。下級機關所發布之命令及處分，上級機關得隨時撤銷或變更之。

## 六、日本

(1) 中央教育行政組織 日本於明治四年(公元一八七一年)設文部省，為中央教育行政機關，置文部大臣，掌理全國教育學藝及宗教事宜。內部除大臣官房外，分設六局一部，其名稱及職掌如後：

(甲) 專門學務局：掌理關於大學，高等學校、專門學校、研究所、國外留學、及各種學術研究會等事宜。

(乙) 普通學務局：掌理關於幼稚園、小學、中學、師範學校、高等女子學校、及盲啞學校等事宜。

(丙) 實業學務局：掌理關於農業、商業、工業學校及其教員養成所等事宜。

(丁) 社會教育局：掌理關於成人教育、青年訓練、圖書館、博物館及電影等事宜。

(戊) 圖書局：掌理關於教科書之編輯及國語調查等事宜。

(己) 宗教局：掌理關於各教派寺院堂宇僧侶之管理及國寶史蹟之保存等事宜。

(庚)學生部：掌理關於學生思想之調查及指導等事宜。

至於文部大臣官房，則以辦理文書事務爲主，內分祕書文書會計建築體育五課，凡不屬其他部局的事項，均由大臣官房辦理。

以上各部局各設部長或局長一人，大臣官房各課設課長一人，另設參事官書記官督學官及技師等人員，分別辦理其職責範圍以內之事宜。

此外，關於全國教育之最高諮詢機關爲文政審議會，由內閣總理大臣自任總裁，文部大臣任副總裁，另聘其他行政官吏及有關人士爲委員，該會之任務爲審議國民精神教育之方針及一切文化學術之重要事項。

(2)地方教育行政組織 日本之地方行政單位爲道、府、縣、(卽北海道、東京、京都、大阪三府、及四十三縣)皆直屬內務省管轄。地方教育完全由地方行政長官主持，各行政長官於其官房外，均設學務部(北海道於廳長官房外設學務部，各府縣於知事官房外設學務部)管理所屬教育行政事宜。

道府縣受中央之委任，設置中學校，師範學校，實業學校，專門學校，測候所及農事試驗場等機關。其所需經費，亦由道府縣負擔。

各府縣共設視學七十六人，北海道廳設視學十三人，視察所屬各級教育機關。

道府縣下較小的行政單位爲市町村，市町村長管理所轄區域內之小學校，並負責籌集小學教育經費，另設學務委員會，爲小學行政之顧問機關。

### 第三節 我國現行教育行政組織之改進問題

我們在前兩節裏，已經把中外各國教育行政組織的概況，分別加以敘述。根據這種比較的研究，可以看出我國現行教育行政組織方面，似有尙須改進之處。茲就其中較重要者，略舉數端，藉供研討。

#### 一、審議機關之設置問題

教育行政之主要任務，係在管理國家的教育及學術文化事業，其性質與一般行政不同，必須多數專家參與行政機關的工作，方能避免行政領袖個人的偏見或常識的判斷，而收集思廣益之效。故歐美各國教育行政系統中，大都設有審議機關之設置。如英國教育部設「參議委員會」，法國教育部設「最高教育會議」及「教育參議會」，日本文部省設「文政審議會」，皆其明證。此類審議機關，大都立於行政領袖之顧問或諮詢地位。至於美國之州教育董事會或市教育董事會，其性質雖係一種立法與審議組織，但職權頗為廣泛，且可選聘州市之教育行政官吏，（教育局長）故地位幾在行政機關之上。

我國各級教育行政機關之組織，素以行政幹部較為充實，審議機關雖會一再產生，惟均形同點綴，未能發生實際作用。考光緒三十二年原擬於學部設置「高等教育會議」及諮議官，選派部員及直轄學堂監督、各省中等以上學堂監督及京外官紳之學識宏通於教育事業素有閱歷者，充任議員；惟此種擬議，並未見諸實施。民國十六年大學院

成立時，設「大學委員會」爲最高審議機關，賦予重要職權，會員任期及開會時間等，亦有明白規定；但其構成人員，乃以各國立大學之校長副校長爲主體，其他方面很少代表參加，儼如一種大學行政委員會，使之担負「議決全國教育及學術上重要事項」之職責，亦未爲允當。至於現時教育部所設之各種委員會，其任務僅在貢獻意見，不能視爲審議機關，故就教育行政組織之原理言之，實屬一大缺點。

關於我國教育行政機關所表現之此種缺陷，國聯教育考察團前於所編「中國教育之改進」一書中，亦曾有所論及。如云：「各級教育行政機關，應有一帶顧問性質之委員會，以與教育機關合作，此種委員會，應以公民代表及教員代表組織之」。按國聯教育考察團所提出的帶有顧問性質之委員會，蓋即指所謂教育審議機關而言。此種審議機關之應由公民代表及教育專家共同組織，其目的乃在調和專家意見與民衆利益，因爲有教育專家參加教育審議機關，才能制定完善的教育政策，和有效的執行教育政策，同時，還可以使教育界的濫竿份子逐漸淘汰。但是教育爲全民的事業，必須民衆代表參加教育審議機關，始能顧計全體國民的需要與利益，培養民衆對於教育的興趣與信仰，以及提高一般家長對於子女教育的責任。大體言之，凡屬教育宗旨之決定，教育預算之編製，教育機關之設置等，應根據民衆代表的意見；凡屬教育計劃之擬訂，一學校課程之編配，教學方法之指導等，應尊重教育專家的建議。這種兼籌並顧的辦法，也就是要使民衆有「權」參與國家的教育大計，政府有「能」管理國家的教育事業。故審議機關之構成份子必須以民衆代表與教育專家爲主體，此在歐美各國，幾已成爲慣例，無可變異。至於教育審議機關與教育行政首長之關係，近人頗多討論（八）。有謂國家的教育事業，正如一大公司的營業，

公司以股東爲主體，猶國家教育應以國民爲主體，公司之有董事部，猶教育行政系統中之有審議機關，公司之有總經理，猶各級教育行政機關之有行政領袖，任何公司，未有由數千百股東直接行使職權而能獲利者，故股東必須將監理全權委託公司董事部代行，而董事部是集議性質，亦難躬親統轄一切事務，故又將執行政策的全權委諸總經理。教育事業，亦復如是，此種觀點，可謂頗爲允當。

根據以上所述，可見無論就理論或事實觀之，教育審議機關之設置，實屬至爲重要。因此，我們認爲如果要改進教育事業，增進行政效率，似可於各級教育行政機關內，分別成立「教育審議會」。換言之，即於行政院教育部設「全國教育審議會」，現有之各個委員會，便可改爲該會所屬之分組專門委員會，負責審議屬於各該範圍以內之專門事項；遇有涉及兩個或兩個以上委員會之事項，則可隨時召集聯席會議，全體審議會每年舉行一次或二次。其次，省或行政院直轄市之教育廳局，應成立省（市）教育審議會，並按省（市）教育上之需要，分爲各種專門委員會。至於縣或省政府直轄市之教育科，亦應成立縣（市）教育審議會，並按縣（市）教育之實際問題，分爲各種特殊小組，大體與省（市）同。

關於各級教育審議機關之組織辦法，其必須規定者，不外：（一）審議機關之構成人員。（二）教育行政首長應行提交審議事項。（三）審議機關之開會時間，及閉會期間之負責人員。此外並應別規定審議機關與學術研究團體之聯繫辦法，以加強審議機關之功能。例如全國教育審議會可與全國所有高級教育研究機關經常聯繫，省（市）教育審議會可與所隸屬之師範學院輔導區內的師範學院經常聯繫，縣（市）教育審議會可與所隸屬之師範學校輔導



區內的師範學校經常聯繫。這種辦法，比在各級教育行政機關內單獨設立研究團體，或於審議機關內附設研究團體，當較經濟易辦。

總之，教育行政系統中之應設審議機關，在理論上似已不成問題。至於我國究應如何建立此種教育審議機關，自尙待國人加以詳密的考慮。

## 二、視導組織之建立問題

視察指導爲教育行政的重要功能，亦爲改進教育事業的關鍵。但視導人員必須有相當的地位與組織，方能充分發揮其效能。德法兩國的視學人員，多由中央教育行政機關直接任命，以提高其地位；英美對於視導制度，更爲注重，其組織亦極嚴密。我國現時各級教育行政機關中，雖有視導人員之設置，惟員額甚少，頗難達成其本身應負的職責。據調查統計所得結果，我國各級教育行政機關中室內辦公人員與出外視導人員之比，中央教育部約爲二十與一，各省（市）教育廳（局）約爲十與一，各縣（市）教育科約爲五與一；若與英國教育部視導人員名額相較，相差實在太大。按英國教育部所管轄之區域不過五萬八千餘方哩，人口不足四千萬，而視學人員竟有三百五十名之多（連同體育視察員計算在內）。我國現時視導人員名額既少，而所轄視導區域則甚遼闊；且實際上此少數視導人員，尙以兼任其他職務爲常，對於視導工作，往往無適當修養與準備，尤其視導組織，更屬極不健全，故我國視導制度之亟須改進，實爲目前教育行政方面一種極迫切的要求。

至於我國現行視導制度之改進辦法，作者認為除根據實際需要於可能範圍內增加視導人員名額並酌量提高視導人員在教育行政機關中之地位外，尤以建立嚴密之視導組織為當前首要之圖。關於此點，近人頗多具體意見，其中似以常導之氏提出之改進辦法較有理論根據及切合實際需要（九）。常氏認為各國視導範圍，多限於初等中等及職業教育，一般對於高等教育機關之視察，大都屬於事務財務行政各方面，此可由教育部之高級職員擔任視察，不必設置專任人員，故教育部只須設督學處，以為全國教育視導工作之統整機關。茲將常氏所擬各級視導組織要點，轉述如後：

（甲）省視導組織

（一）全國分為若干「省教育視導區」，與「師範學院區」同其範圍，每區包括三至五省區，以本區域內所有師範學院、大學、省教育廳及由教育部直接任用之省督學（大致依各省原有之督學名額）若干人構成「省教育視導委員會」，主持區內一切教育視導事宜。

本區內如有直轄市，應包括在內。

（二）教育部原有之督學，應分駐各區為省區主任督學，其位於中央政府所在地之省視導區主任，兼任教育部督學處主任。

（三）視導對象為中學校師範學校職業學校及省立社會教育機關。

（四）本區域內之師範學院及大學有關科系之教授，兼各科指導員，輪流出發指導。

(五)專任督學中至少應有中學及師範各科專家(略如現行師範學院之系別)農、工、商、家事各類職業教育專家各一名，又學校行政及社會教育專家若干名。

前項建議主張打破現行之省單位督學制，因其名額過少，無從實施分科視導，若合三至五省區爲一視導區，則每區督學名額可達二十名以上，便不難實行分科視導。最近師範學院區之設置計劃，更足以加速其實現。

師範學院及大學爲中等學校師資之所從出，使此等學校之教授兼任各科指導員最爲切合實際。蓋一般學校教員對於行政機關之督學蒞臨，每心懷疑忌，雙方均罕能開誠布公，致指導工作不易進行，但對於來自學術機關之教授，則必能祛除此類隔閡。

#### (乙)縣教育視導

(一)每省分爲若干「縣教育視導區」，與「師範學校區」同其範圍，每區包括五至十縣，以本區內之師範學校，省立社會教育機關，縣教育局或科，及由省教育廳直接任用之縣督學(依各縣原有之督學名額)若干人構成「縣教育視導委員會」，主持區內一切教育視導事宜。

本區內如有省所屬之市，應包括在內。

(二)教育廳原有之督學，應分駐各區爲縣區主任督學，其位於省政府所在地之縣區主任督學，兼任教育廳督學室主任。

(三)視導對象爲初等教育及縣屬民衆教育機關。

(四)本區域以內之師範學校教員，兼各科(或級)指導員，輪流出發指導，遇必要時，得請隣近之專科學校或大學之教授擔任臨時指導。

(五)縣督學除出席視導會議之時間以外，應當川分駐各縣。按現制縣督學為縣教育科下之一員，地位甚低，不能得適任人員充任，須改由教育廳直接任用，提高其地位，庶能履行秉承上級機關(教育廳)督導各縣教育之職責。師範學校在縣視導區內之地位及功能，與師範學院之在省視導區內相同。

(丙)學區教育視導

通常一縣皆分為若干「學區」，設教育員或教育委員一名，惟其職任多屬行政瑣務，故向不為人重視，亟應依左述方式，將其改造為地方視導組織之單位。

(一)教育員改稱小學輔導員，秉承縣督學為學區內各小學之直接的輔導者。

(二)每一學區應有「中心小學」一所，即由中心小學校長兼任輔導員職務。

(三)中心小學之教師員額，應較通常小學增多，且學識經驗亦較豐富，俾充分擔輔導職責；遇必時，得請鄰近之師範或中學教員擔任臨時指導。

現制每縣僅有督學一名；二名以上者為例外，致無從對於全縣小學教師盡其輔導功能。如改教育員為輔導員，此項情況立可改善。與前述部省兩級督學改制之理由相同。

上述常氏所擬視導制改進方案，乃係就各級教育行政機關現有視察人員，調整其工作，並提高其職權與地

位，使部任之省督學，省任之縣督學，及縣任之區教育輔導員，形成一貫的體系。這種比較穩健的辦法，頗有實施的價值。惟常氏主張教育部不設專任視導人員一節，此在現時我國各項教育初具規模正在積極整頓之際，似尙有加以考慮之必要。考各國中央視學人員，多以高等教育爲視導對象，即以我國過去慣例，部督學亦以視察各專科以上學校爲主；惟我國高等教育基礎，素稱薄弱，自抗戰以後，始積極整頓，例如學院科系的調整，課程標準的釐訂，以及訓導制度的建立等等。現當實施伊始，中央必須切實督導，始可望有成效。若全恃教育部之高級職員兼任視導工作，事實上恐多困難。一則部內之高級職員爲數甚少，不易作廣泛的嚴密的視察；一則中國一般行政機關公文鞅掌，卽職位較高人員，亦有終日伏案之苦，如果使之分身擔任視導工作，必難內外兼顧；且視導爲一種專門學術，更非缺乏此項素養與準備者，所能勝任愉快。因此，我們認爲中央教育部仍有設置專任視導人員之必要。惟此種視導人員之任務，應以統籌及督察省縣視導區之工作爲主，藉與地方視察組織保持密切聯繫。英國教育部設審查官與視學官，內外呼應，其制用意甚佳，足資效法。同時，中央視導人員對於省視導人員，省視導人員對於縣視導人員，縣視導人員對於學區輔導員，均有監督指導之責，以收分級考核之效。如此，則常氏所謂之一貫的視導體系，將更加嚴密完整了。

如果教育部照舊設置專任視導人員，則常氏所擬以教育部原有之督學派充各省區主任督學的辦法，自可酌量變通。或於教育部增加視導人員名額，或另行委派各省區主任督學，均無不可。要在不失常氏改善視導制度之根本精神而已。

此外，常氏主張縣以下各學區設小學輔導員，每一學區應有中心小學一所，即以中心小學校長兼任輔導員職務。按自實施新縣制後，此種辦法，更易實施，依縣各級組織綱要之規定，區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政，財政，教育，建設，軍事等項，又鄉（鎮）設鄉（鎮）中心國民學校，校長教導主任教員等均為負教育行政及輔導責任的人員。故常氏所謂之各學區小學輔導員，似可由區署指導員或由縣政府指定學區內之某一鄉（鎮）中心國民學校校長兼任，（因區署為縣政府補助機關，有隨時撤銷之可能）至小學輔導員之名稱，亦可改為「國民教育輔導員」，以求與法令較為符合。

總之，常氏所擬的視導制度改革方案，無論就理論或事實看來，均不失為一種極有價值的建議，至於作者對於常氏方案之意見，則只在加以補充以求更為完善罷了。

### 三、行政三聯制之實施問題

所謂行政三聯制，即將國家整個行政工作，分為計劃執行與考核三部分，彼此互相聯繫，發生一貫的作用。自蔣主席創立此種行政制度以後，我們各部門的行政工作，均已遵照實施，漸具規模。在教育方面，中央及各省教育行政當局亦正在積極推行此種制度。惟按現行各級教育行政機關組織，大抵偏重於「執行」部門的工作，對於計劃和考核兩部門的工作，則較形忽視。最近國防最高委員會已制定中央及地方黨政各機關設計考核委員會組織通則，領布施行；今後教育行政機關必須遵照設置，以完成計劃執行考核三種機構，至於如何切取聯繫，綜覈名實，

實有加以精密研究的必要。茲按計劃執行考核的順序，分別論述如後：

(甲) 計劃 我國過去各級教育行政機關內，向無專門掌管擬製教育計劃之人員與組織，以致國家一切教育設施，大都缺乏整個的計劃。今後欲加強教育設計工作，首須建立機構。惟教育工作所包括之專門技術問題甚多，各項計劃之擬製，恐非設計考核委員會所能完全勝任。為求教育計劃臻於周詳妥善起見，似可充實前節所述之教育審議會，卽以之為實際負責之計劃機關，至於設計考核委員會則可作為一種臨時合議組織，其任務僅在統整計劃執行與考核之全部工作，以求三者之密切聯繫與配合。如此則審議機關既可具有具體之工作內容，而愈易發揮其本身之功能。考各國教育審議機關，原負有設計之責任，我國中央設計局組織大綱中，復規定設置審議會，由審議員七人至九人組織之，可見以審議機關主持計劃工作，於法亦屬甚合。同時，因審議機關之與學術團體密切合作，一切教育計劃之擬製，更可以學術團體之研究成果為依據，而具有科學的價值。

至於教育審議機關與中央設計局的關係，亦有加以說明的必要。蔣主席嘗謂：「就設計的本身而言，却有政務設計與事務設計的區別，又可以叫做總的設計與部分的设计。總的设计，就是设计的設計，要眼光遠大，包含一切……：所以拿中央方面來講，中央設計局先要做總的设计，或政的设计，然後由各部會擬作部分的设计，再送由中央設計局審核，這樣做去，各種设计才可以付之實施」。(十)由此看來，中央設計局的責任，乃在做全國行政之總的设计，亦即政務的设计；而教育審議機關的任務，則在做所隸屬的教育行政機關之部分的设计，亦即事務的设计。教育行政機關所擬訂的部分的设计，一定送由中央設計局審核後，才能着手實施，可見二者的關係，是非

常密切的。

此外，關於教育計劃工作之進行方法，自然首先要明瞭設計原理，並使各種計劃能與預算配合，然後擬訂各部門之中心工作，而成功一個完整的計劃。至於如何收集材料與整理材料，如何與執行考核工作相聯繫，此則純係技術問題，當不必加以詳細說明了。

(乙)執行 欲求教育計劃執行有效，必須健全教育行政機關的組織與人事。惟就現時教育行政機關之情形觀之，大都尚距理想之標準甚遠。即以省級教育行政機關之教育廳為例而言，各省現多僅設祕書數人，事實上雖或有設置主任祕書者，然於法並無規定，似未符幕僚長制之精神。其次，關於各部分工作人員之權責，亦殊少明確規定，各單位職掌之劃分，又未盡合理，致不易收分層負責之效。至於分級負責制，則更未切實推行。所以今後執行部門的工作，尚有特別加强的必要。

關於教育方面執行工作的改進辦法，我們認為最重要者，不外下列三點：

(一)實行幕僚長制 所謂幕僚長制，就是機關中內部的事務完全由幕僚長負責，主管長官可以有時候去主持要務與考慮較大的問題。這種幕僚長制，在教育行政機關中，特別應該建立起來。因為教育機關的一般工作人員，大都多少抱有自由主義和不重法紀的傳統觀念，彼此相處，頗多客氣；因為太客氣了，便缺乏執行命令和服從命令的習慣，同事之間，指揮起來，便不如軍隊和其他行政機關一樣容易。往往除了主管長官，很少的人能負起整個機關的全責，所以一遇長官外出，機關裏的工作效率即大為減低，故在現時之教育行政機關中，更有實行幕僚長制的



必要。今後中央教育部似可於部次長之下設祕書長或不設祕書長而以現制中之常務次長代行幕僚長職務。（仿英國教育部設常任祕書辦法）省教育廳則應於組織規程上明確規定設主任祕書，作為各級的幕僚長，（縣以下組織簡單，自不必設幕僚長）這樣，對於事務的處理，一定較為順利。

（二）實行分層負責制 所謂分層負責制，就是各級機關無論大小職務，皆要訂定辦事細則；而各機關的辦事細則中，對於各級員司的責任，必須詳行規定。一切事務的處理，不必通由長官一人來決定，某種事件到某層為止，法律上定的清清楚楚，以免推諉卸責之弊。這種分層負責制，確屬提高行政效率最好的辦法。今後各級教育行政機關內部各單位各個人的職掌，必須有明確之規定，務使功過有歸，獎懲有據。至於組織之繁簡，員額之多寡，則應根據事業之需要，（可以教育行政區內人口之多寡，教育事業之繁簡為標準）加以決定，務使業務組織與人員有適當的配合。凡業務相同系統分歧之機構，應即予以合併，凡業務相近，權責不清之單位，亦應參照事實需要，與法令根據，劃分其權限，確定其職掌，如果能夠照着這些原則，切實調整，一定可以避免現時種種敷衍塞責的流弊了。

（三）實行分級負責制 所謂分級負責制，就是各級行政機關，各按其職權範圍負其應負的責任；同時，明確劃清指揮和監督的系統，以維持各級行政機關的完整性。關於此點，蔣主席指示得最為明白。他說：「從前上級機關不明白指揮與監督的分別，所以如由中央的教育部直接指揮省的教育廳，省的教育廳指揮縣的教育局，這樣，就破壞了省縣行政的統一性。這樣，省縣必不能有整個行政計劃的出現。省主席與縣長就不能負全省全縣的行政責

任，所以就有省合署辦公，縣裁局改科的辦法的頒佈，以教育廳為例，教育廳可以指揮縣長，由縣長去指揮教育科，教育廳對於教育科就是實行監督權，而不直接去指揮教育科，一切廳科公事，應該由省縣直呈與省縣直令。這樣的執行方法，才可以維持下級機關計劃執行的統一性。一（十一）過去教育行政方面，因為未能實行分級負責制，以致有些事務的處理，發生很多的困難。即以省級教育廳為例而言，現在各省教育廳在省政府合署辦公的原則之下，原是省政府的一部分，當然應受省主席的指揮。可是教育廳長的人選，都是由教育部提請行政院會議通過，國府任命，於是教育部也往往直接指揮教育廳。在這種情形之下，倘若省府的施政方針，與教育部的命令有所出入或緩急不一，教育廳即感無所適從之苦。自新縣制實施及財政收支系統改制以後，此類問題，屢見不鮮。今後為避免這種流弊及維持教育行政機關的完整性起見，在中央方面，應明白規定教育部對於省政府教育廳只能實行監督權，而不必直接指揮教育廳；教育廳對於縣政府教育科，也只能實行監督權而不必直接指揮教育科。倘若教育部對於教育廳或教育廳對於教育科有所指示時，在教育部則可採取「辦院令」的方式，由教育部辦行政院的院令，直接命令省政府，由主席指揮教育廳；同樣在教育廳則可採取「辦府令」的方式，由教育廳辦省政府的府令，直接命令縣政府，由縣長指揮教育科。這樣，在法理上既說得通，在效力上也比較大，而中下級教育行政機關的困難，更可以完全解除了。

在教育的執行工作方面，如果能夠照着以上三點切實改進，則各機關的行政效率，當不難增進了。

### （丙）考核

根據行政三聯制的規定，考核是計劃和執行之後的第三步的工作。欲發揮三聯制的「聯」的作

用，必須加強考核工作。蓋有考核然後乃能判斷設計之是否適當，證明執行之是否有效，而考核之結果，復能循環作爲改進設計之依據；是考核工作之實施，實爲使三者發生聯繫作用之樞紐。惟現行各級教育機關之考核工作，實在表現了很多缺陷，例如上級機關之法令，下級每多未能切實執行，而下級機關循例填報之事實數字，其可靠度則往往甚低，（據聞過去各地短小有因所招學生不足法定名額，乃由兩短小交錯其上課時間，互補其所不足，專其名目曰「借生」，或同一學生，而繼續在同一學校或其他學校重習兩屆以上，俗語稱之曰「回爐」）此種情形，是否均已考核確實，頗成問題。今後欲加強考核工作，必須由健全考核機構着手。關於此點，最近國防最高委員會曾通令中央及地方機關成立設計考核委員會，担任計劃與考核工作。惟此種委員會，僅係合議組織，恐不能完全負起考核之責任，（與對於設計工作之情形相同）故實際上主持考核工作者，當仍爲原有之視導人員。倘能參照前節所述建立視導組織辦法，改進視導制度，則未始不可即以此種視導組織作爲教育行政系統內之考核機構。而設計考核委員會則完全處於聯繫配合計劃執行考核三項工作之地位。既於法相合，亦易發生實效。至於此種考核機構——視導組織——與中央黨政工作考核委員會工作之分際，大體言之，黨政工作考核委員會之任務以担任政務的考核爲主，亦即國家的總考核機關；各級教育行政機關的視導組織，則以担任事務的考核爲主，亦即行政機關自身的考核組織。這樣彼此密切配合，自然可收相輔相成之效。

至於教育工作之考核方法，亦須注意改進，因爲教育工作的內容，至爲複雜，必須根據考核原理，規定考核範圍，利用科學技術，實行分級考核，務期各種考核工作，不陷於錯誤，不流於文飾，這樣才能做到綜覈名實，信賞

必罰，而完成行政三聯制最後一步的工作。

綜括本節所述，可見審議機關之設置，視導組織之建立，以及行政三聯制之實施，皆為改進我國現行教育行政組織之重要問題，而審議機關之設置與視導組織之建立，在在與實施行政三聯制具有密切的關係，亦可謂為實施行政三聯制的前提。至於實施行政三聯制之主要目的，自不外如 蔣主席所示「使各種行政成爲一個整體，以建立計劃政治與計劃經濟的基礎。」〔十二〕那末，我們在教育方面如果能夠依照行政三聯制的根本原則，澈底改進各級行政組織，則計劃教育的基礎，也不難建立了。

【註】〔一〕參看清文獻通考職官考 〔二〕在學部未成立以前，中央教育行政事務，原歸禮部掌管，據乾隆甲申大清會典所載，禮部的職權，係掌吉凶嘉軍賓會之秩序，及學校貢舉之法。當時隸屬於禮部的，有儀制，祀祭，主客，精膳四司，而學校貢舉之事，概歸儀制司管理。 〔三〕民國十五年三月，國民政府在廣東設立「教育行政委員會」，爲當時之中央教育行政機關，下設行政事務廳，處理日常事務，對於地方教育行政機關，負有指導監督之責。 〔四〕蔡氏於大學院公報發刊詞

中會云：「十餘年來，教育部處北京腐敗空氣中，受其他各部之薰染，長部者有時有不知學術教育爲何物而專營私植黨之人，聲應氣求，積漸腐化，遂使教育部名詞與腐敗官僚爲密切之聯想，此國民政府所以舍教育部之名而以大學院名管理學術及教育之機關也。」 〔五〕蘇格蘭與愛爾蘭雖爲所謂「大英帝國」構成之一部分，但各有其最高教育行政機關，其權力與地位與教育部平行，內部組織，亦無大差異。 〔六〕蘇聯爲蘇維埃社會主義共和國聯邦之簡稱，（英文爲Union of Socialist

Sovi t Republics. 亦簡書爲 U. S. S. R.）是合許多共和邦組織而成的，與蘇俄一詞不同，蘇俄爲蘇維埃俄羅斯社會主義共

和邦之簡稱，英文爲(The Russian socialist Federate Soviet Republic 亦簡書爲 R. S. F. S. R.) 僅係蘇聯之一邦。二者區別甚大，不能混用。

〔七〕蘇聯憲法規定聯邦爲平等民族之結合，每一共和國保有自由退出聯邦之自由，故凡屬地方之事務，概由各地方自行處理，關於全體者始由中央負責。教育之處理屬聯邦內各邦之職權，故中央政府無最高教育行政機關之設。

〔八〕參看胡家健作「縣教育行政機關之組織」論文，(載教育雜誌第十八卷第六號)及姜琦邱椿著「中國新教育行政制度研究」一書。

〔九〕常導之氏於所撰「教育行政機構改善論」一文中，曾提出改革視導制度之具體辦法，可參看。

〔十〕見蔣主席「行政三聯制大綱」講詞

〔十一〕同註十。

〔十二〕同註十。

## 第四章 學校制度

### 第一節 學制的起源與發展

#### 一、學制的起源

所謂學校制度，通常簡稱之爲「學制」。關於學制的定義，因爲各種觀點的不同，其解釋頗不一致。(一)不過普通說來，學制就是國家對於一般未成熟的兒童和青年實施各種教育時所劃分之確定的學習進行的階段。這些以年爲單位的學習階段，上下銜接起來，便構成一個完整的學校系統。因此所謂學制，亦可稱之爲學校系統。

這種學校系統的形成，乃是各級學校產生以後的事。在原始社會，因爲還沒有如現在這種爲教育而特別設置的學校，自無所謂學制，後來社會組織日繁，各種事業漸趨分工，於是專施教育的學校遂以成立。這時一般負教育責任的人，隨着社會的需要，便創出一些可以適應社會需要的教育制和方法，使受教育者得以循序漸進。又因爲這種制和方法逐漸爲一般人所採用而成爲一種通行的規律，於是政府方面爲謀實施國家整個教育便利計，更加以法律的規定，使全國奉行，這就成爲一種正式的學制。所以學制的產生，可以說是完全以社會的需要爲根據的。

#### 二、學制的發展

最初的學制，固然是極其簡單；但因社會的需要日增，受教育的人日益加多，於是學制的內容，也就漸趨複雜起來。現在各國學制的各部分，可以說都是有其歷史的背景的。就發展的次序說，最早者為大學和專業學校。其歷史的背景實導源於中古時代，亞拉伯人征服埃及和西班牙以後，在各重要都市設立學校教授算術、幾何學、物理學、生物學、醫學法學等，是為中世紀大學教育的萌芽。在十一世紀時，意大利正式創設撒列諾 (Salerno) 和波羅那 (Bologna) 大學，以研究醫學和法律；此後法國的巴黎大學，英國的牛津劍橋大學，德國的哈得堡來比錫大學等，也相繼成立。其組織完備者大抵分神醫法哲四科，所以這些大學也竟可說是專業學校，因為它們訓練出來的大都是些神醫法哲各種專門人才。

其次發生的是學院 (Academy) 和文法學校 (Grammar School) 它們的歷史背景遠在文藝復興的時代。有些學院和文法學校在中古時代固已略具雛形，但到文藝復興時代，其組織才漸趨完備。這些學校大抵都為貴族子弟升入大學而設。其課程則以古代語文為主；因為那時大學裏講學和著述，無論何種科目，都是用拉丁語的。

至於為平民子弟所設的小學，直到十六世紀時才隨着宗教改革運動者的提倡而發生。這時一班宗教改革運動者為欲使每個兒童都有閱讀聖經的興趣和能力，於是各地設立小學，教授兒童聖經禱告儀節等。同時又因中歐自由市發達，商人也紛紛設立小學，以養成兒童讀寫算的技能，和灌輸兒童普通的商業常識。這種種的小學，到了十八世紀，因產業革命的激動和民主政治的抬頭突然勃興起來；但是一般佔有特殊身份或資產者的子弟，仍然由文法學校或預備學校直升大學，而不願在這種小學去受一種生活的基本訓練。這樣一來，小學便與大學或大學的預備學校

截然分開，而獨自成爲一條求學的途徑，現在學制上所謂的雙軌，就是指這而說的。

在這種雙軌的教育制之下，一般平民受了小學教育以後，常又發生更多教育的需要。政府方面爲了適應這種需要和厲行國民訓練，除一面延長小學教育的年限外，同時又設立了種種繼續小學以上的教育的機關，比較普通的是高等小學、職業學校、和補習學校等，其目的大都在謀一般平民就業的便利。

惟自十九世紀平民主義教育思潮高漲以後，各國爲使全體國民都有均等的教育機會起見，其所採行的學校制度，逐漸有由雙軌制進爲單軌制的傾向。在這種單軌制度之下，全國兒童不論貧富階級血統宗教等的差別都要在同類學校內受若干年共通的基礎教育，而且還可隨其能力與志願得有享受高等教育之平等的機會。例如美國爲了適應這要求，便首先澈底地採用了這種單軌制，她以中學完成了大學預備和小學延長的兩種任務。不過由於社會生活需要的繁複與人類資質高下的不齊，目前各國採取絕對的單軌制或雙軌制者甚少，多數國家均施行一種折衷的制度，即根據單軌制的根本精神，但不拘泥於單軌制之外表形態，藉使一切兒童與青年，按其體力智力享受適當的教育，以適應社會多方面的需要。

我國自清末實施新教育以後，才有所謂正式的學制；在這以前，不管官立或私立的學校，大都沒有一種完備的而可成爲系統的制度。例如過去的書院和私塾，因無法定修業年限，可資循序漸進，故不能組織成爲一種正式的學制。至於我國現行的這種新式的學校制度，乃是清末維新以後由外國模倣來的，所以我們在研究學制問題的時候，不能不先把世界各國的學制概況，加以敘述。



## 第二節 各國學制概述

因為各國的歷史背景和社會需要不同，所以各國學制的發展，也就不能趨於一致。從普通構造上說，現在世界各國的學制，大體可分爲「雙軌制」「單軌制」和「折衷制」三類，關於這三種制的特點，已於本書第二章第二節中加以說明，茲爲便於比較研究起見，再將英美德法蘇日六國現行的學制，略述於後：

### 一、英國

英國現行的學制爲雙軌制。一般民衆的子弟和少數特殊階級的子弟在教育上所遵循的軌道不同。(甲)民衆子弟自三歲至五歲進嬰兒學校，兩年畢業。畢業後可升入尋常小學校，修業年限爲九年，尋常小學校的畢業生在升學上有三條途徑：即第一，升入高等小學校，修業年限自四年至五年不等；第二，升入各種職業學校，修業年限自兩年至五年不等；第三，升入補習學校，修業年限至少必須兩年，但也有延長至五年的。再這種尋常小學校的肄業生，又有三種轉學的機會。即第一，修畢小學第四年級功課的，若欲受舊式中學和大學教育，可轉入預備學校，修業年限爲五年；第二，修畢小學第六年級功課的，若欲獲得職業上的實用知識，可轉入中央學校，修業年限自四年至五年不等；第三，修畢小學第八年級功課的，若欲受平民化的高等教育，(即升入市立大學校)可轉入地方中學校，修業年限爲六年，畢業後可直升市立大學校。此外，在修完第五年級功課時，若志願作中小學校教師，也可轉

入師範學院，其修業年限自三年至四年不等。(乙)特殊階級的子弟自三歲至八歲，大抵都受家庭教育，八歲以後，才進預備學校，五年畢業後，可直升甲種中學校或乙種中學校，(即所謂公立學校)修業年限大抵均為六年，畢業於此類中學者，都可升入舊式大學校，(如牛津劍橋等大學)其修業年限自三年至五年不等。

英國的學制，缺乏嚴整的系統，所以英人嘗自謂其學制為自然生長的而非人工造作的。此亦即英國學制之最大特點。因其構造複雜，故頗能適應其愛變異的民族性，以及配合各地的實際需要；惟以無共通的國民基本訓練，使一般平民與特殊階級在教育上各分畛域，似未能盡符現代教育的理想。

## 二、美國

美國現行的學制，為純粹的單軌制。在這種制度之下，全國兒童享受教育的機會是均等的。在未滿六歲時，可入幼稚園，受三年的幼稚教育，畢業後大都是進八年制或六年制的小學校。八年制小學校的畢業生，在升學上有三條途徑。即(一)可升入各種職業學校，修業期限大抵為三年；(二)可升入四年制的中學校，(三)小學畢業生之同時服務社會者可入補習學校，修業期自兩年至四年不等。至於六年制小學校的畢業生則可升入初級中學校，三年畢業，畢業後可直升高級中學校，修業亦為三年，這樣聯貫起來，就是普通所謂的「六三三制」。至畢業於四年制中學校或「六三三制」的高級中學者，其升學途徑則有下列幾種：即(一)可升入專為訓練小學教育工作人員的州立師範學校，修業期自二年至三年不等。(二)可升入專為訓練中等教育工作人員的州立師範學院，修業期為

四年。(三)可升入高等專門學校，修業期自三年至四年不等。(四)可升入大學校，修業期為四年，大學畢業生則可升入畢業院，修業期自兩年至三年不等。研究一年考試及格論文被通過者得碩士學位；研究三年考試及格論文被通過者得博士學位。

美國的學制，充分表現民本主義的精神，全國兒童無階級的差異，一方面都受共通的基本訓練，一方面又都有平等的享受高等教育的機會。惟因各州過重自由試驗，以致學制歧異，缺乏統一標準，這可以說便是美國學制之最大特點了。

### 三、德國

德國現行學制為折衷制，或稱準單軌制，即由雙軌制演進為單軌制之過渡的形態。在這種制度之下，一般兒童在六歲以前入幼稚園或受家庭教育。幼稚園的畢業生或具有同等程度的兒童，都進四年的基礎學校，(即國民學校的前四年)全國兒童無階級地位的差別，均須受這四年的共通的基本訓練。這種基礎學校的畢業生，在升學上有下面幾條出路：(一)可升入高級國民學校，(即國民學校的後四年)高級國民學校的畢業生可升入各種修業兩年至三年的初級職業學校，或修業兩年至四年的補習學校；其修畢第七年級功課的學生則可轉入專為鄉村天才兒童而設的改造中學校，修業年限為六年。(二)可升入修業六年的中間學校，畢業後得升入中級職業學校。此種中級職業學校修業年限自兩年至三年不等。(三)可升入各種九年制中學，如高級實科，革新文實科，革新文科，文科，文

實科，德意志中學校等；（四）可升入各種六年制中學，如初級實科，前期文實，前期文科中學校等。畢業於這種六年制中學的學生，可依其性質升入各種九年制中學，而畢業於各種九年制中學的學生，則均得升入大學校（修業期自三年至五年不等），及高等專門學校（修業期通常為三年）。

德國學制的特點，在中等學校及職業學校的類別繁多，足以適應青年個性與地方特殊需要。全國兒童受四年共通的基本訓練後，大多都可經過各類中等學校接受高等教育。惟高級國民學校與中學校不相銜接，中等學校亦嫌過於複雜，故其整個學制，似尚有進一步使之統一化的必要。

#### 四、法國

法國現行的學制為雙軌制，民衆子弟和特殊階級的子弟所遵循的教育軌道是不同的。（甲）民衆子弟自兩歲起即入嬰兒學校，修業四年。畢業後可升入公立小學校，修業期限為七年。其畢業生在升學上有三條出路：即第一，可升入高等小學校，修業年限自三年至四年不等；第二，可升入各種低級職業學校，修業期限三年；第三，可入義務的補習學校，修業期限普通也為三年。至於這種公立小學校的學生，若欲取得受高等教育的機會，則可於修畢第五年級功課時，轉入中學校，這可算是平民子弟和特殊階級子弟求學軌道中唯一的溝通的路線。又高等小學校的肄業生，可轉入修業二年的中級商業學校或修業三年的師範學校；高等小學校的畢業生，可升入中級職業學校，三年畢業，其修完二年功課的學生，也得轉入高級職業學校。（乙）特殊階級子弟自兩歲至七歲大抵都受家庭教育，七

歲以後，才進預備學校，修業期限為四年，畢業後可直升中學校，七年畢業，又有三條升學的途徑：即第一，升入大學校，修業期限自四年至六年不等。第二，升入高等師範學校，修業期限為三年。第三，升入各種專門學校，修業期限也大都為三年。

法國學制的特點在組織嚴密，標準統一，各種職業學校應有盡有，頗能適應社會實際需要。惟民衆子弟與特殊階級子弟在教育上分道揚鑣，對於國民共同意志的陶冶，似易發生不良的影響。

## 五、蘇聯

蘇聯現行的學制，為單軌制。全國兒童在未滿八歲以前入嬰兒教保院，八歲以後，入統一勞動小學校，修業四年，畢業後可有下例幾種升學的途徑。即第一，升入實業學校，修業期限多為三年。第二，升入補習學校，修業期限自三年至四年不等；第三，升入青年工人學校或工廠實習學校，修業期限為三年或四年。第四，升入青年農人學校，修業期限普通為三年。第五，升入初級勞動中學校，修業三年，畢業此類學校者又可升入修業三年至四年的專科學校，及修業三年的高級勞動中學校。修畢高級勞動中學第二年級時，如願從事小學教育工作，則可轉入修業二年的教育專科學校。至於畢業於高級勞動中學者，又有三種升學的途徑。即第一，升入大學校，修業期限自三年至四年不等；第二，升入高等專門學校，修業期限自三年至五年不等。第三，升入教師學院，（專為訓練中學師資而設）修業四年。大學校，高等專門學校和教師學院之上又有各種研究所，修業期限不定，研究生必須作論文一篇並

通過嚴格考試，始得畢業。

蘇聯學制之建立，以共產主義為基礎。故其主要特點，即在各級學校教育均以生產勞動為中心，全國兒童除受四年共通的勞動教育外，並可按其志願與智能享受高等教育，此與民主主義的教育精神，頗有相符之處；惟蘇聯學制目前正在演變之中，各級學校尚無統一的標準，大學與高等專門學校的職能，尤有重疊之嫌。這也就是蘇聯教育當局所思逐漸加以改進的。

## 六、日本

日本現行的學制為折衷制，（亦稱準單軌制）全國兒童在六歲以前入幼稚園，修業期限為二年至三年。六歲以後，入初等小學校，修業六年，畢業後有下列幾條升學的途徑：即第一，升入高等小學校，修業期限自兩年至三年不等，畢業於此類學校者可升入修業四年至五年的師範學校；又修畢高小第二年級時可升入修業四年的中級職業學校。第二，升入低級職業學校，修業四年；第三，富家女子畢業於初小者可升入女子高等學校，修業五年，畢業於此類學校者可升入修業四年的女子高等師範學校；第四，富家子弟畢業於初小者又可升入修業五年的中學校，畢業於此類學校者可升入修業四年之各種高等專門學校和修業四年至六年的高等師範學校。（高師本科畢業生，可升入文理科大學）第五，富家子弟畢業於初小者可進高等學校或大學預科，修業期限均為七年。高等學校或大學預科畢業生都可升入大學校，修業期限自三年至四年不等。

日本學制的特點在系統嚴密，標準統一，尤以師範教育最爲完備，具有獨立系統，此與法國學制，頗有相似之處。惟高等小學校與中學及高等學校不相銜接，致平民子弟不易享受高等教育；如以民本主義的教育觀點而言，似與今日之世界趨勢，未能符合。

## 第二節 我國學制的演進

我國新式學校的創辦（一），始於清代同治初年。當時所辦之京師同文館算學館等，專以適應對外之需要，並無整個的計劃，故無學校系統之可言。至光緒二十一年，津海關道盛宣懷在天津創設頭等二等學堂各一所，均四年畢業，二等學堂畢業後升入頭等學堂。光緒二十二年，李端棻建議推廣學校，主張分府州學，省學及京師大學堂三段，各以三年爲期。二十三年，盛宣懷根據李氏之三段制，創辦南洋公學，分爲四院，一曰師範院（相當於民國十一年前舊制師範學校），二曰外院（相當於附屬小學或實驗小學），三曰中院（相當於現在之中學），四曰上院（相當於現在之大學及專門學校）。二十四年奏定之京師大學堂章程，亦分爲大學堂中學堂小學堂三階級。惟是時全國尚無統一之學制規定，直至光緒二十八年（公元一九〇二即壬寅年）頒布「欽定學堂章程」，始有較爲完備之學校系統，是爲「壬寅學制」。

自壬寅迄今，我國學制屢經改革，茲爲便於研討起見，分爲三期說明於後：

### 一、民國紀元前的學校系統

#### 第四章 學校制度

我國正式的學制的制定，既肇端於壬寅學制，故敘述民國紀元前的學制，自應首將此項學制的內容加以說明：先是光緒二十七年拳亂已平，清太后攜德宗回變北京，知閉關排外的政策無法實行，於是戊戌所行新政又有復活趨勢。十二月派張百熙爲管學大臣，着妥議學堂章程，當時張氏所擬章程，規劃頗爲詳盡，內分學校爲七級：曰蒙學堂，曰尋常小學堂，曰高等小學堂，曰中學堂，曰高等學校，曰大學堂，曰大學院。蒙學堂修業四年，尋常小學堂高等小學堂修業期限各爲三年，中學堂修業四年，高等學堂大學堂修業期限各爲三年，大學院主研究不主講授，修業年限無定。兒童自五歲入學至大學畢業約爲二十四歲，惟此項學制於二十八年頒布後，並未實行。

翌年（光緒二十九年即癸卯年）張百熙孫家鼐張之洞等復會同釐訂學堂章程，修正前制而成爲癸卯學制，較壬寅學制更爲詳細，其要點爲：

（一）全部學制包括蒙養院、初等小學堂、高等小學堂、中學堂、高等學堂、大學堂、及通儒院，除蒙養院與通儒院不計外，全部學年共二十一學年，即初等小學堂五年，高等小學堂四年，中學堂五年，高等學堂三年，大學堂三年至四年。

（二）蒙養院相當於現在的幼稚園，爲保育三歲至七歲幼兒之所，附設於育嬰堂及敬節堂內，通儒院相當於現在的研究院，修業年限通常爲五年。

（三）與高等小學堂平行者，有初等實業，實業補習及藝術學堂。與中學堂平行者，有初級師範，中等實業學堂。與高等學堂平行者，有大學預科，優級師範，高等實業，及譯學館等。



光緒三十一年冬，學部成立，對於二十九年頒行之癸卯學制，曾陸續作如下之修改：

(一) 光緒三十一年十二月，學部通令全國設立半日學堂，專收貧寒子弟，不取學費，不拘年歲。是為我國實施社會教育之始。

(二) 光緒三十三年正月，頒布女子小學章程，分初等小學高等小學兩級，修業期各四年，但規定男女小學分別設立，不得混合，是為我國注重女子教育之始。

(三) 宣統元年三月變通初等小學章程分初等小學為三種：(1) 五年完全科 (2) 四年簡易科 (3) 三年簡易科。

(四) 宣統三年，規定義務教育為四年，並擬定實施辦法，是為我國推行義務教育之始。

癸卯學制自光緒二十九年頒行以後，除上述數度修訂外，大致沿用，以迄清末。

## 二、民國成立後的學校系統

民國元年，教育部為適應當時政體，乃於七月，召集臨時教育會議，改訂學校系統，其要點為：

(一) 全部學制共合十八學年，初等教育七年，中等教育四年，高等教育(大學連預科)六年至七年。

(二) 初等教育階段包括初等小學校與高等小學校，初等小學四年畢業，為義務教育，可以男女同學，畢業後得入高等小學校或乙種實業學校，修業期限均為三年。

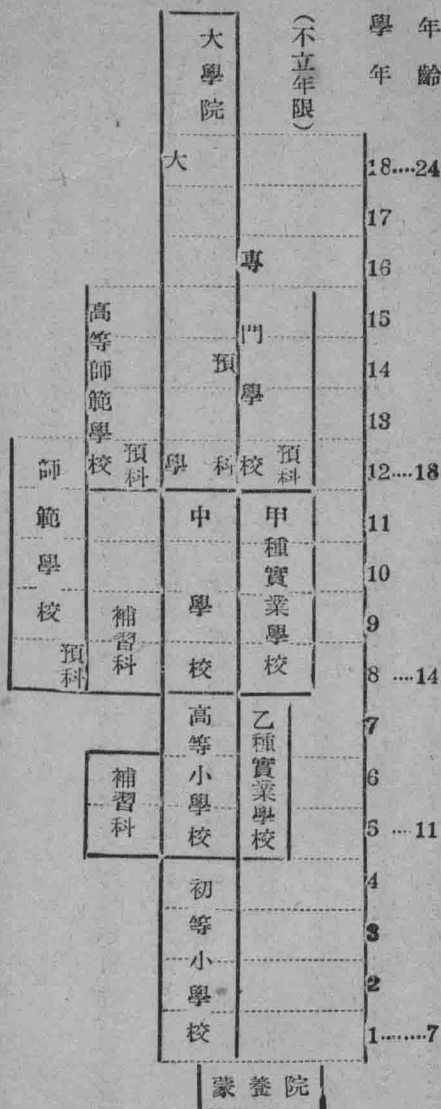
(三) 高等小學畢業後，可升中學師範學校或甲種實業學校；中學四年畢業，師範五年畢業，甲種實業學校三

年畢業。

(四) 中學校畢業後得升入大學，專門學校或高等師範學校。

(五) 大學(連預科)六年或七年畢業，專門學校四年或五年(連預科)畢業，高等師範學校四年(連預科)畢業。

民國學校系統圖



上項學制與光緒二十九年所頒布之學制，其差異較大者為：

(一) 光緒二十九年所頒布之學制，將通儒院列入學校系統之內，上項學制未將大學院列入學校系統之內，且不規定年限。

(二) 上項學制將小學減去二年，中學減去一年，專門學校程度提高。

(三) 上項學制取消各省單設之高等學堂，僅於大學附設預科。

民元學校系統，施行數年，缺點頗多，民國四年全國教育聯合會提議修改，傾向於採用德國雙軌制，改初等小學爲國民學校，規定義務教育年限，以最初學年之始爲就學始期，以國民學校畢業爲就學終期。蒙養院之規制附列於國民學校令施行細則之內，其保育年齡爲滿三歲至入國民學校之年齡爲止，又規定高等小學可男女同校，惟須各編學級。民國四年十一月七日，頒布預備學校令，規定預備學校附設於中學校，修業七年，惟並未實行。洎五年十月袁氏帝制失敗，預備學校令隨之取消，仍保持單軌制的形態。

民國十一年，全國省教育會聯合會又發動修正學制，教育部知學制改革之不可免，遂召集了一個學制會議，對於聯合會的草案加以修正，旋即公布學校系統圖如下，（見附圖）同時並說明其改革標準爲：（一）適應社會進化之需要。（二）發揮平民教育精神。（三）謀個性之發展。（四）注意國民經濟力。（五）注意生活教育。（六）使教育易於普及。（七）留各地方伸縮餘地。因爲這學制所根據的標準較新，所以後來又有所謂「新學制」的名稱。

這次所訂新學制與舊學制頗多差異，茲述其要點如下：

#### （一）初等教育

（1）小學校修業年限爲六年，分初高兩級，前四年爲初級，得甲設之；後二年爲高級，得斟酌地方情形增設職

業課程。

(2) 初級小學修畢後，得施行相當年期之補習教育。

(二) 中等教育

(1) 中學校修業年限六年，分爲初高兩級，初級三年，高級三年（即所謂「六三三」制）但依設科性質得定爲初級四年，高級二年。

(2) 初級中學得單獨設置，施行普通教育，但得視地方需要，兼設各種職業科。

(3) 高級中學以與初中合設爲原則，（但有特別情形時，亦得單獨設置）得單設一科或分設農工商師範家事等科，以適應各個學生的需要。

(4) 中等學校得採用學分制與選科制。

(5) 除普通中學外，另設相當年期的各種師範學校與職業學校。

(三) 高等教育

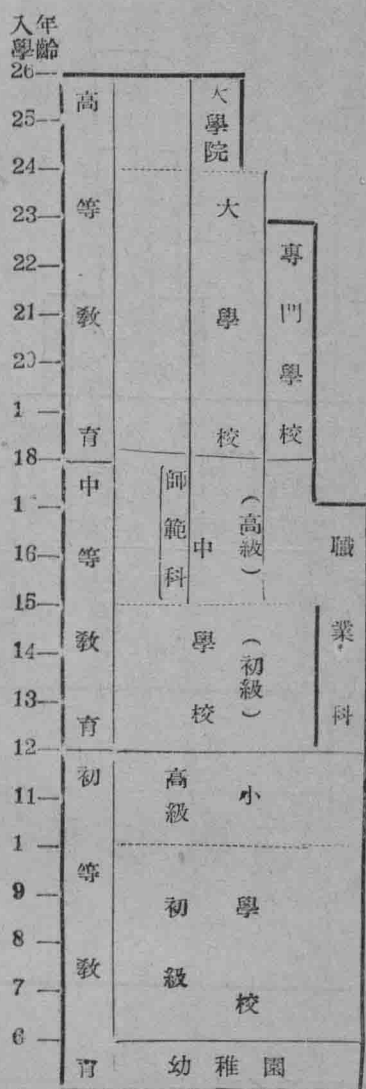
(1) 大學廢除預科制，修業期限四年至六年。

(2) 大學設一科或數科均可，設一科者稱某科大學校。

(3) 設師範大學爲培養中等學校師資研究教育學術的最高機關。

(4) 大學除必修科目外，並採選科制。

民國十一年學校系統圖



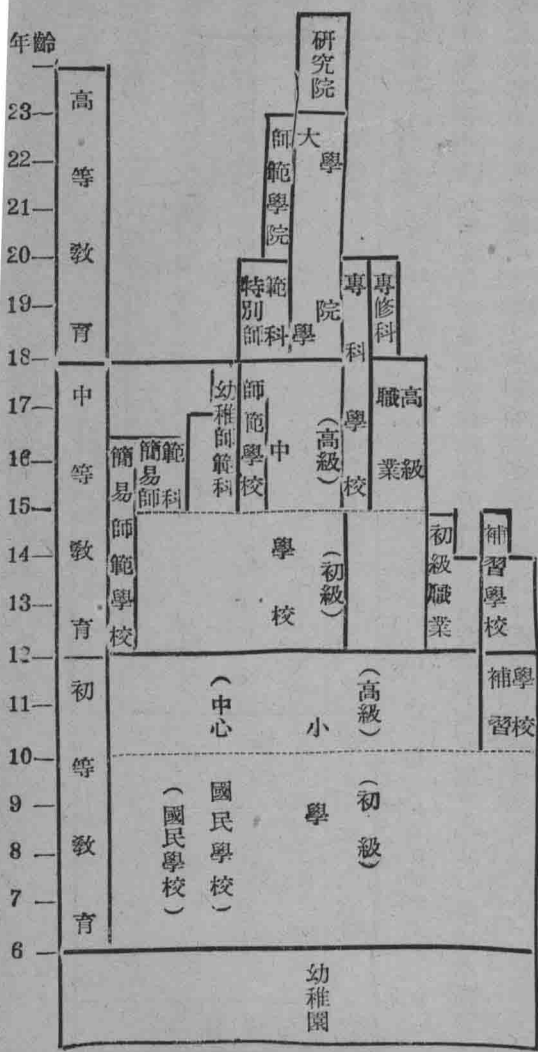
民國十七年五月，中華民國大學院召集全國教育會議於南京，復依照下列原則：（一）根據本國實情。（二）適應民生需要。（三）增高教育效率。（四）謀個性之發展。（五）使教育易於普及。（六）留地方伸縮可能等項，對於民國十一年所頒布的新學制，加以修正，當時所擬學校系統雖由大會通過，惟並未經政府公布實行，故不贅述。

### 三、現行的學校系統

自民國十七年冬國民政府教育部成立後，即次第着手修訂各級學校組織法，民國十八年七月經國民政府公布者，計有大學組織法，及專科學校組織法兩種；同年八月教育部製定大學規程及專科學校規程，以部令公布施行，

現行學校系統圖

二十年三月，復將專科學校規程修正公布。二十一年二月國民政府公布小學法，中學法，師範學校法，及職業學校法四種，教育部旋即分別制定小學規程中學規程師範學校規程職業學校規程於二十二年三月公布施行。二十三年公布國立中學暫行規程，二十七年七月公布師範學院規程，二十八年十月公布幼稚園規程，二十九年三月公布國民教育實施綱領，三十三年三月公布國民學校法，迄今整個學校系統雖未經正式公布，但各級學校制度大致具備。茲根據已經公布之各種教育法令及學校規程，草製現行學校系統圖如下，並先對全部學校系統加以說明。



## 現行學校系統說明

### 一、初等教育

- (1) 幼稚園收受未滿六足歲之兒童。
- (2) 小學修業年限六年，前四年為初級小學，後二年為高級小學，初級小學得視地方情形單獨設立。
- (3) 按鄉（鎮）設置之小學，同時並施行失學成人補習教育者為中心國民學校；按保設置之初級小學同時並施行失學成人補習教育者為國民學校。

### 二、中等教育

- (1) 中學分初級中學高級中學，修業各三年，初級中學與高級中學得合併設置，稱六年一貫制中學。
- (2) 師範學校招收初中畢業生，修業年限三年；特別師範科招收高中或高級職業學校畢業生，修業年限一年；幼稚師範科招收初中畢業生，修業年限二年或三年；簡易師範學校招收小學畢業生修業四年，簡易師範科招收初中畢業生，修業年限一年。

- (3) 職業學校分初級職業學校高級職業學校，初級職業學校招收小學畢業生或從事職業而具有相當程度者，修業年限一年至三年；高級職業學校（一）招收初中畢業生或具有相當程度而年在十五足歲至二十二歲者，其修業年限為三年，（二）招收小學畢業生或具有相當程度而年在十二足歲至二十足歲者，其修業年限為五年或六年。

- (4) 補習學校，一為初級小學畢業生補習而設，一為高級小學畢業生補習而設，修業年限無定。

### 三、高等教育

- (1) 大學修業年限醫學院六年，師範學院五年，餘均四年。
- (2) 專科學校或專修科修業年限二年或三年，但醫學專科學校於三年修畢後須再實習一年，其他如音樂藝術專科學校亦得收初中畢業生，修業年限五年。
- (3) 研究院為大學畢業生而設，修業年限無定。

## 第四節 我國現行各級學校制度

### 一、初等教育

初等教育為國家一切教育的基礎，在全部學制中，地位最為重要。我國過去所謂之初等教育，原以小學為主，惟自二十九年實施國民教育後，舊有之公私小學，多已配合地方基層組織，逐漸改為鄉（鎮）中心國民學校與保國民學校，故現時在初等教育階段中佔主要地位者，厥為中心國民學校與國民學校。關於初等教育之制度及辦理要點，茲根據小學法，修正小學規程，國民教育實施綱領，鄉（鎮）中心國民學校設施要則，保國民學校設施要則，修正民衆學校規程及國民學校法等項法規，分述如後：

#### (1) 教育目標

(甲) 小學 小學的教育目標，依據小學法之規定，為：「小學應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，以



發展兒童之身心，培養國民之道德基礎，及生活所必需之基本知識技能」。

(乙)中心國民學校與國民學校 中心國民學校與國民學校的教育目標，依據國民教育實施綱領之規定爲：「國民教育之實施，應遵照中華民國教育宗旨及實施方針，注重民族意識國家觀念，國民道德之培養及身心健康之訓練，並應切合實際需要養成自治自衛之能力，授以生活必需之知識技能」。

#### (2) 設立辦法

(甲)小學 小學由市縣或區坊鎮設立之，其有特殊情形者，得由省設立之，但私人或團體亦得設立小學。小學之名稱，由其立別定之，(如市立者稱市立小學，餘類推)非中華民國之人民或其所組織之團體，不得在中華民國領土內設立教育中國兒童之小學。

(乙)中心國民學校與國民學校 國民學校應每保設立一所，但地方情形特殊者，得增設分校或聯合數保設立一校。

中心國民學校應每鄉(鎮)設立一所，即於一鄉(鎮)內之國民學校中擇一校爲中心國民學校，設於鄉(鎮)中心之適當地點，兼負輔導各保國民學校之責。

又師範學校之附屬小學除辦理中心國民學校或國民學校之兒童教育外，並得兼辦中心國民學校或國民學校之失學民衆補習教育。

中心國民學校，國民學校師範學校附屬小學均得附設幼稚園。

(3) 經費籌集

(甲) 小學 小學之經費由其設立主體籌集之。(如市立小學經費由市行政機關籌集)

(乙) 中心國民學校與國民學校 中心國民學校及國民學校之經常費，由主管教育行政機關統籌支給，其開辦設備等經費除由主管教育行政機關籌集外，得責令各鄉(鎮)保籌集之。

中心國民學校及國民學校應會同鄉(鎮)公所或保辦公處籌集基金，以其生息補充學校經費及設備之用。  
中心國民學校及國民學校均不得收取學費或雜費。

(4) 辦理要點

(甲) 小學

(一) 小學入學年齡為六足歲，但有特別情形者，得展緩至九足歲。

(二) 小學前四年為初級小學，後二年為高級小學，初級小學得單獨設立，高級小學須與初級小學合併設立。

(三) 小學應於兒童入學時，依其年齡能力分別編級。

(四) 小學每學級以四十人為度，至少二十五人，以採用單式編制為原則，但有特殊情形者，得用複式編制。

(五) 小學教學科目及課程標準由教育部定之，其教科圖書並應採用教育部編輯或審定者。

(六) 小學訓育應以公民訓練為中心，由教員利用兒童課內外各種活動並聯絡家庭及本地公共機關加以積極之

指導。

(七) 小學兒童所用桌椅宜適合兒童身長之比例。

(八) 小學不收學費，但得視地方情形酌量徵收，在公立小學每人每學期初級至多不得逾一元，高級至多不得逾二元；在私立小學，每人每學期初級至多不得逾三元，高級至多不得逾六元。

(乙) 中心國民學校與國民學校

(一) 國民教育分義務教育及失學民衆補習教育兩部份，應在保國民學校及鄉（鎮）中心國民學校內同時實施，並應儘先充實義務教育部份。

(二) 國民學校及中心國民學校均應設置小學部及民教部，國民學校之小學部，以完成四年制小學爲原則，但爲迅速普及義務教育起見，得辦理一年或二年結束之班級；民教部以辦理初級成人班及初級婦女班爲原則，中心國民學校之小學部以辦理六年制小學爲原則，民教部以辦理高級成人班及高級婦女班爲原則。

(三) 國民學校中心國民學校之小學部民教部每級學額均以五十人爲度，小學部按兒童之年齡智力等分別編級，民教部則依民衆之職業性別分班教學。

(四) 國民學校及中心國民學校小學部應於日間上課，其課程及教學時數，應照小學課程標準及短期小學課程標準辦理；民教部視季節選擇適當時間上課，其課程及教學時數，應依照修正民衆學校規程辦理。

(五) 國民學校及中心國民學校各置校長一人，經理校務，中心國民學校校長兼負輔導各保國民學校事宜。

(六) 國民學校及中心國民學校應與保辦公處及鄉（鎮）公所密切聯繫，教職員並須協助保辦公處及鄉公所訓

練民衆，推行地方自治。

(七) 國民學校及中心國民學校應斟酌地方需要，舉辦各種社會教育事業。

(八) 國民學校及中心國民學校之設施，除另有法令規定外，均遵照修正小學規程及修正民衆學校規程之規定辦理。

## 二、中等教育

中等教育介於初等教育與高等教育之間，一部分學生須施以專業訓練，以培養其服務社會之能力；一部分學生須充實其普通知能，俾作繼續升學之準備。中等教育爲適應此項要求，故學校制度，較爲複雜，學校種類，亦頗繁多，大體可分爲中學，師範與職業三類，其制度職能與辦理要點，中學詳中學法及修正中學規程，師範學校詳師範學校法及修正師範學校規程，職業學校詳職業學校法及修正職業學校規程，茲分述如後。

### (1) 中學校

(甲) 教育目標 依據中學法之規定：「中學應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針繼續小學之基礎訓練，以發展青年身心，培養健全國民，並爲研究高深學術及從事各種職業之預備」。

「修正中學規程」根據上述方針，規定中學訓練目標七項如下：

(一) 鍛鍊強健體格

(二) 陶冶公民道德

(三) 培育民族文化

(四) 充實生活知能

(五) 培

植科學基礎 (六) 養成勞動習慣 (七) 啓發藝術興趣

(乙) 設立辦法

(一) 設立主體

(子) 由教育部直接設立者稱國立中學。

(丑) 由省、直轄市、或縣設立者稱省市縣立中學。

(寅) 由私人或團體設立者稱私立中學。

(二) 設立程序

(子) 國立中學之設立變更及停辦由教育部決定。

(丑) 省、市立中學之設立變更及停辦，應先由省市教育行政機關擬具計劃或理由，呈報教育部核准後辦理。

(寅) 縣市立及聯立中學之設立，變更及停辦，應先由主管教育行政機關擬具計劃或理由，呈報教育廳核准後

辦理，並由應報部備案。

(卯) 私立中學以校董會爲其設立者之代表，其開辦變更及停辦須經主管教育行政機關之核准(三)。

(辰) 公私立專科以上學校附屬中學之設置及管理，與公私立中學同。

(丙) 修業年限及入學資格

(一) 修業年限

(子) 現制中學分初級中學及高級中學，修業年限各三年，兩級合設者稱中學，單設者稱初級中學或高級中學。(四)

(丑) 初級中學學生在學年齡之標準為十二足歲至十五足歲；高級中學學生在學年齡之標準為十五足歲至十八足歲。

(二) 入學資格

(子) 初級中學入學資格，為公立或已立案之私立小學畢業，或具有同等學力者；高級中學入學資格為公立或已立案之私立初級中學畢業或具有同等學力者，均須經入學考試。

(丑) 高初中招收「同等學力」新生之比額，高中至多不得超過錄取總額百分之二十，初中至多不得超過錄取總額百分之三十，均應由主管教育行政機關斟酌地方情形，加以規定。

(丁) 編制及課程

(一) 編制

(子) 初高中學生依課程進度各分為一年級，二年級及三年級。

(丑) 每級學生以五十人為度，至少須有二十五人。

(寅) 中學學生以男女分校或分班為原則。

(二) 課程

(子)初級中學之教學科目爲公民，體育，童子軍，國文，算學，自然科學（包括博物，生理，衛生，化學，物理）歷史，地理，勞作，圖畫，音樂。外設選科，各學年分甲乙二組，甲組爲國文，歷史，公民職業。乙組爲英語。

(丑)高級中學教學科目爲公民，體育，軍事訓練（或家事看護）外國語，算學，生物，礦物，化學，物理，歷史，地理，勞作，圖畫，音樂。

(寅)國立中學課程包括精神訓練，學科訓練，體格訓練，生產勞動訓練，及特殊教學與戰時後方服務訓練，五項。學科訓練集中於每日上午，生產勞動訓練，及特殊教學與戰時後方服務訓練排列於下午，精神及體格訓練均分列於晨間及下午舉行之。

初中上午之教學科目爲公民，國文，算學，歷史，地理，自然，英文；下午之教學科目爲體育及童子軍，勞作與生產，勞動，音樂，圖畫。高中上午之教學科目爲公民，國文，算學，英文，歷史，地理及地質，物理化學，生物；下午之教學科目爲體育與軍事訓練，工藝與農藝，音樂，圖畫及測繪。

#### (戊)經費

(一)國立中學經費由中央負擔，省市立中學經費由省市負擔，（自民國三十一年一月財政收支系統改制後，省預算併入中央預算，故省教育經費遂列入國家財政系統，均由國庫支給）縣立中學經費由縣負擔，（由自治財政內支給）私立中學經費由其設立之主體負擔，如屬成績優良，亦得受公款補助。

(二) 中學經常費之支配，俸給至多不得超過百分之七十，設備費至少應佔百分之二十，辦公費至多不得超過百分之十。

(三) 中學徵收費用之種類為學費，圖書費，體育費；私立中學並得徵收寄宿費，此外，不得徵收任何費用。

(己) 辦理要點

(一) 中學課程應依照教育部規定之初級中學課程標準及高級中學課程標準，其教學應依照課程標準之教學通則及各科教學要點之規定實施。

(二) 中學生除勞作科作業外，凡校內整理清潔消毒及學校附近之修路造林水利衛生識字運動等項皆須分配担任，學校工人須減至最低限度。

(三) 中學之校址須具有相當面積，環境須適合道德及衛生條件；課堂，圖書室，儀器室，運動場，自習室，辦公室，會堂，寢室，膳堂，浴室，校園等重要房屋場地，均須具備，儀器藥品，標本圖表，機械器具，須足敷各科教學之應用，圖書須足供教員學生參考之用。

(四) 中學須實施導師制，全體教職員均負訓育責任，採用團體及個別訓練，指導學生之思想生活行動。

(五) 高初中應按照規定分別實施童子軍訓練及軍事訓練，以養成學生整潔迅速刻苦耐勞負責任守紀律之美德

(2) 師範學校

(甲) 教育目標 依據師範學校法及修正師範學校規程之規定，師範學校應遵照中華民國教育宗旨及其實施方



針，以嚴格之身心訓練，養成小學之健全師資，其訓練目標如下：

- (一) 鍛鍊強健體格
- (二) 陶融道德品格
- (三) 培育民族文化
- (四) 充實科學知能
- (五) 養成勤勞習慣
- (六) 啓發研究兒童教育之興趣
- (七) 培養終身服務教育之精神

### (乙) 設立辦法

#### (一) 設立主體

(子) 由教育部直接設立者稱國立師範學校。

(丑) 由省、直轄市、或縣設立者稱省市縣立師範學校。

(寅) 師範學校以由國家辦理為原則，不能授權於任何私人，惟目前為兼顧事實起見，各地已有之私立師範學校，或以歷史久長，成績優異，或專為養成小學專科教員，且均經完成立案手續者，得許其繼續辦理，餘則概在取締之列。

#### (二) 設立程序

(子) 國立師範學校之設立變更及停辦由教育部決定。

(丑) 省市立中學之設立變更及停辦應先由省市政府教育行政機關擬具計劃或理由，呈報教育部核准後辦理。

(寅) 縣市立及聯立(數縣聯合設立)師範學校之設立變更及停辦，應先由主管教育行政機關擬定計劃或理由呈

報省教育廳核准後辦理，並由廳報部備案。

(三)設置場所

(子)師範學校應視地方情形，分設於城市或鄉村，於可能範圍內，應多設在鄉村地方。

(丑)各省教育廳，得依各該省情形，將全省劃分爲若干師範區，每一師範區內得設師範學校及女子師範學校各

一所。

(丙)修業年限及入學資格

(一)修業年限

(子)師範學校修業年限三年。

(丑)特別師範科修業年限一年，附設於師範學校或公立高級中學內。

(寅)幼稚師範科修業年限二年或三年，師範學校內得酌設之。

(卯)簡易師範學校修業年限四年。

(辰)簡易師範科修業年限一年，附設於師範學校或初級中學內。

(二)入學資格

(子)師範學校及幼稚師範科之入學資格爲公立或已立案之私立初級中學畢業者，其入學年齡爲十五足歲至二十

二足歲。

(丑)特別師範科之入學資格爲公立或已立案之私立高級中學或高級職業學校畢業。

(寅)簡易師範學校之入學資格爲小學畢業者。

(卯)簡易師範科之入學資格爲初級中學畢業者。

(丁)編制及課程

(一)編制

(子)師範學校學生依課程進度及各科年限，分爲一年級二年級及三年級。

(丑)每級學生以五十人爲度，但至少須有二十五人。

(寅)師範學校學生以男女分校或分班爲原則。

(二)課程

(子)依據教育部修正公布之「師範學校教學科目及各學期每週各科教學時數表」的規定，(女子師範鄉村師範均適用)師範學校之教學科目爲國文，數學，地理，歷史，博物，化學，物理，體育，衛生，軍事訓練(女子爲軍事看護)童子軍教育，公民，美術，音樂，教育通論，教育行政，教材及教學法，教育心理，測驗及統計，地方自治，農村經濟及合作，農工藝及實習(女生爲家事及實習)實習，外設選修學科。

(丑)依據教育部修正公布之「簡易師範學校教學科目及各學期每週各科教學時數表」(簡易鄉村師範亦適用)的規定，簡易師範教學科目爲國文，數學，地理，歷史，博物，化學，物理，生理衛生，體育，童子軍，軍事訓

練（女生爲軍事看護），公民，美術，音樂，教育通論，教育行政，教材及教學法，教育心理，測驗及統計，地方自治，農村經濟及合作，農工藝及實習（女生爲家事及實習）實習。

（寅）依據修正師範學校規程之規定，幼稚師範科教學科目爲公民，體育及遊戲，衛生，軍事看護，國文，算學，歷史，地理，生物，化學，物理，勞作，美術，音樂，論理學，教育概論，兒童心理，幼稚園教材及教學法，保育法，幼稚園行政，教育測驗及統計，實習。

（卯）依據修正師範學校規程規定，特別師範科教學 目爲國文，體育，圖畫，音樂，勞作，教育概論，教育心理，小學教材及教學法，小學行政，教育測驗及統計，地方教育行政及教學視導，民衆教育及鄉村教育，實習。

（辰）依據修正師範學校規程之規定，簡易師範科之教學科目爲體育，國文，算學，地理，歷史，自然，勞作，（農藝）圖畫，音樂，教育概論，教育心理，小學教材及教學法，小學行政及實習。

（戊）辦理要點

（一）師範學校應隨時利用餘暇領導學生參觀鄰近小學，最後一學期並應參觀旅行，其時間以兩週爲限，費用由學校負擔。

（二）師範學校學生實習時，應由其所實習之學科教員，教育學科教員，及附屬小學教員到場指導。

（三）師範學校應實施導師制，校長及全體教員均負訓育責任，並須以身作則，採用團體訓練及個別訓練，指導學生一切課內課外之活動。

(四)師範學校學生除勞作科作業外，凡校內整理清潔，消防及學校附近之築路，造林，水利，衛生識字運動等項皆須分配担任，學校工人須減至最低限度。

(五)師範學校學生一律免收學費，各省市應斟酌情形免收學生膳費之全部或一部，不得徵收圖書及體育等任何費用，並應設置獎學金額。

(六)師範學校畢業生在規定服務期內，不得升學或從事教育以外之職務；但有特殊情形，經省市教育行政機關核准者，得展緩其服期。

### (3) 職業學校

(甲)教育目標 依據職業學校法及修正職業學校規程之規定，職業學校應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，以培養青年生活之知識與生產之技能，其訓練目標如下：

(一)鍛鍊強健體格 (二)陶融公民道德 (三)養成勞動習慣 (四)充實職業知能 (五)增進職業道德

(六)啓發創業精神

### (乙)設立辦法

#### (1)設立主體

(子)由教育部直接設立者稱國立職業學校（如中央工業職業學校，中央助產學校，中央護士學校等是）  
(丑)由省，市或縣設立者稱省市縣立職業學校。

(寅)私人或團體設立者稱私立職業學校。(五)

(二)設立程序

(子)國立職業學校之設立變更及停辦由教育部決定。

(丑)省市縣立及私立職業學校之設立變更停辦應由主管教育行政機關根據學校所在地及附近之經濟，教育，實業，原料等實際狀況，將計劃或理由呈請上級教育行政機關核准辦理。

(丙)分級分科及入學資格

(一)分級

職業學校分爲初級職業學校高級職業學校，其職能如下：

(子)初級職業學校：授與青年較簡易之生產知識與技能，以養成其從事職業之能力。

(丑)高級職業學校：授與青年較高深之生產知識與技能，以養成實際生產及管理人材，並培養其向上研究之基礎。

(二)分科

(子)初級與高級職業學校，均分爲關於農業，工業，商業，家事及其他職業等科。

(丑)職業學校之設立，以單科爲原則，但有特別情形時，得設數科。

(寅)職業學校按所設科別稱高級或初級某科職業學校，其兼設二科以上者，稱高級或初級職業學校；合設兩級

者，稱職業學校。

(三)入學資格

(子)初級職業學校招收小學畢業生或從事職業具有相當程度者，修業年限一年至三年。

(丑)高級職業學校招收初中畢業生或具有相當程度者，其修業年限為三年；招收小學畢業生，或具有相當程度者，其修業年限為五年或六年。

(寅)職業學校招收學生，均須經入學試驗及格。

(丁)編制課程及畢業

1)編制

(子)職業學校依課程進度，分為各年級。

(丑)每學級人數視實習設備之容量而定，以十五人至四十人為度。

(寅)職業學校學生以男女分校或分班為原則。

(二)課程

(子)職業學校每週教學四十至四十八小時，以職業學科佔百分之三十，普通學科佔百分之二十，實習佔百分之五十為原則，但商業家事等科，得酌減實習時間。

(丑)實習場所應視環境及實際情形，採用下列方式：

(1) 由學校自設可供學生實習之場所。

(2) 由學校與同性質之農場，工廠，商店等聯絡合作，供給學生實習之場所。

(3) 由學校指定廣大場所，學生自行組織，經營耕種或其他工作。

(寅) 每次實習時間，以連續三小時或四小時為度。

### (三) 畢業

(子) 職業學校學生修業期滿，實習完竣，成績及格，由學校給予畢業證書，並得由校分配至職業機關見習。

(丑) 職業學校，應聯絡職業機關，組織職業介紹部，介紹畢業生就業。

### (戊) 辦理要點

(一) 職業學校校址，宜擇適宜於所設學科之地點，例如各項農業職業學校，應設在農村；各項工業職業學校，應設在有是項職業可資發展改良之地方，或富有是項職業之原料可供製造，或有是項工廠可供實習之地方；各項商業學校應設在商業繁盛之都市。

(二) 初級及高級職業學校單科一學級之每年經常費，應參照當地省立初中及高中各以增加百分之五十為原則。又各校每年擴充設備費，至少須佔經常費百分之二十。

(三) 職業學校以不徵收學費為原則，但遇必要時，得呈請主管教育行政機關核准徵收少量之學費。

(四) 職業學校得根據實際情形，酌量征收最低額之實習材料費。



### 三、高等教育

高等教育爲學校系統中之最高階段，以研究高深學術培養專門人才爲目的，故其與中等教育之關係，實較中等教育與初等教育之關係尤爲密切。蓋世界各國，大都以初等教育爲義務的，強迫的，收容一切兒童，絕無任何差別；而中等教育與高等教育則爲自由的，選擇的，對於收錄學生，往往須經嚴格之甄別。且就各國學制之構造而言，初等教育與中等教育，不必前後銜接；而中等教育階段中之中學教育則爲高等教育之必要基礎。

依據我國現行之學校系統，高等教育階段中包括專科學校，大學，獨立學院及研究院，〔六〕其制、職能及辦理要點，專科學校詳專科學校組織法及修正專科學校規程，大學獨立學院及研究院詳大學組織法，大學規程，獨立學院規程（如師範學院規程）及大學研究院暫行組織規程等，茲分述如後：

#### （1）專科學校

##### （甲）教育目標及學校種類

（一）教育目標 依據專科學校組織法之規定，專科學校以「教授應用科學，養成技術人材」爲主旨。

（二）學校種類 專科學校分爲甲、乙、丙、丁四類：

甲類爲關於工業者，如鑄冶，機械工程，電機工程，化學工程，土木工程，建築工程等。

乙類爲關於農業者，如農藝，森林，獸醫，園藝，蠶桑，畜牧，水產等。

丙類爲關於商業者，如銀行，保險，會計，統計，交通管理，國際貿易等。

丁類爲不屬於甲乙丙三類者，如醫學，藥學，藝術，音樂，體育，圖書館學，市政，商船等

關於農工醫等類所包括各部門，得適應地方需要分別成立爲獨立專科學校，文法科則限制設立。

(乙) 設立辦法入學資格及修業年限

(一) 設立辦法

(子) 國立專科學校，由教育部審察全國各地情形設立之。

(丑) 省立專科學校由省政府設立之。

(寅) 市立專科學校，由市政府設立之。

(卯) 私立專科學校，由私人或私法人設立之。

前項專科學校之設立變更及停辦，須經教育部核准。

(二) 入學資格

(子) 曾在公立或已立案之私立高級中學畢業者。

(丑) 具有與高中之同等學力者。

具有上項資格並經入學考試及格後，方得入學。

(三) 修業年限 專科學校之修業年限，爲二年或三年，得由學校各依其種類分別自定之；但須呈經教育部核

准。醫學專科學校於三年修畢後，須再實習一年。

(丙) 教職人員

(一) 校長一人，綜理校務。

(子) 國立專科學校校長，由教育部聘任之。

(丑) 省立或市立專科學校校長，由省市政府請教育部聘任之。

(二) 教員：分專任兼任兩種，由校長聘任之，兼任教員不得超過全體教員三分之一。

(三) 職員及事務員由校長任用之。

(丁) 課程實習及畢業

(一) 課程

(子) 共同必修科目為黨義，軍事訓練，國文，外國文。

(丑) 分組科目，各校於必要時得按所分組別，釐訂課程。

(二) 實習

(子) 甲乙丙三種專科學校之學生須於每年暑假或寒假內，在相當場所實習若干星期，無此項實習證明者不得畢業。

(丑) 實習程序由各校自定，但須呈經教育部核准。

(三) 畢業

- (子) 畢業試驗，由教育部派校內教員及校外專門學者組織委員會舉行之。
- (丑) 畢業證書，專科學校學生修業期滿考試及格由學校給予畢業證書。

(2) 大學校

(甲) 教育目標及設立辦法

(一) 教育目標 依據大學組織法之規定，大學應遵照「中華民國教育宗旨及其實施方針」，以研究高深學術，養成專門人才爲主旨。

(二) 設立辦法

- (子) 國立大學由教育部審察全國各地情形設立之。
- (丑) 省立大學，由省政府設立之。
- (寅) 市立大學，由市政府設立之。
- (卯) 私立大學，由私人或私法人設立之。
- (乙) 院系區分入學資格及修業年限
- (一) 大學與獨立學院
- (子) 凡具備三學院以上者始得稱大學，不合上項條件者爲獨立學院，得分兩科。

(丑)遵照大學教育注重實用科學之原則，大學必須包含理學院或農工醫各學院之一。

(寅)大學分文理法教育農工商醫各學院，〔七〕

(二)學系區分 大學各學院或獨立學院各科得分若干學系。

(子)文學院或獨立學院文科分爲中國文學，外國文學，哲學，史學，語言學，等學系。

(丑)理學院或獨立學院理科分爲數學，物理學，化學，生物學，生理學，心理學，地理學，地質學，等學系。

(寅)法學院或獨立學院法科分爲法律政治經濟等學系。〔八〕

(卯)教育學院或獨立學院教育科，分爲教育原理，教育心理，教育行政等學系。

(辰)農學院或獨立學院農科，分爲農學，林學，獸醫，畜牧等學系。

(巳)工學院或獨立學院工科，分爲土木工程，機械工程，電機工程，化學工程等學系。

(午)商學院或獨立學院商科，分爲銀行，會計，統計，國際貿易，工商管理等學系。

(未)醫學院或獨立學院醫科不分系。

(三)入學資格 須曾在公立或已立案之私立高級中學，或同等學校畢業經入學試驗及格者。

(四)修業年限 醫學院五年，(師範學院同)餘均四年

(丙)教職人員

(一)大學設校長一人，綜理校務。

(子) 國立大學校長由國民政府任命之。

(丑) 省立市立大學校長，由省市政府分別呈請國民政府任命之。

(寅) 大學校長不得兼任其他官職。

(二) 獨立學院設院長一人，綜理院務。

(子) 國立者由教育部聘任之。

(丑) 省立市立由省市政府請教育部聘任之。

(三) 大學各學院各設院長一人，綜理院務，由校長聘任之。

(四) 獨立學院各科各設科主任一人，綜理各科事務，由院長聘任之。

(五) 大學各學系各設主任一人，辦理各該系教務，由院長商請校長聘任之。

(六) 獨立學院各系主任，由院長聘任之。

(七) 大學各院（獨立學院同）教員分四種：

(子) 教授      (丑) 副教授      (寅) 講師      (卯) 助教

均由院長商請校長聘任之。

(八) 大學得聘兼任教員，但其總數不得超過全體教員三分之一。

(九) 職員及事務員，由校長任用之。

(丁) 課程訓育實習及畢業

(一) 課程

(子) 大學各學院或獨立學院各科學生，從二年級起，應認定某學系為主，並選定他系為輔系。

(丑) 共同必修課目為黨義，國文，軍事訓練，及第一第二外國文。

(寅) 須為未分系之一年級學生設基本課目。

(卯) 得採學分制，但學生每年所修學分須有限制，不得提早畢業。

(二) 訓育

(子) 大學及獨立學院，設訓導處，置訓導長或訓導主任一人，主持訓導事宜。

(丑) 大學及獨立學院，應實施導師制，由校長指定專任教員充任導師，實施分組訓導。

(三) 實習 農工商各學院學生，自第二年起，須於暑假或寒假期內在校外相當場所實習若干時期，無此項實習

證明書者，不得畢業。

(四) 畢業

(子) 畢業試驗由教育部派校內教授副教授及校外專門學者組織委員會舉行之。

(丑) 畢業論文，須於最後一學年之上學期開始時，由學生就主要課目選定研究題目，受該課教授之指導，自行撰述，在畢業試驗期前，提交畢業試驗委員會評定。

(寅)畢業論文得以譯書代之。

(卯)畢業論文，或譯書認為有疑問時，得舉行口試。

(辰)畢業論文，或譯書成績須與畢業試驗成績及各學期成績合併核計，作為畢業成績。

(巳)畢業證書，大學修業期滿，考核成績及格，由大學發給畢業證書。

(戊)研究院及研究所

(一)設立宗旨 依據大學研究院暫行組織規程之規定，大學及獨立學院為招收大學本科畢業生，研究高深學術並供給教員研究便利起見，得設研究院或研究所。

(二)設置條件

(子)除大學本科經費外，有確定充足之經費專供研究之用。

(丑)圖書儀器建築等設備堪供研究工作之需。

(寅)師資優越。

研究院研究所暨研究所所屬各部之設置，須經教育部之核准。

(三)組織及人員

(子)研究院分文、理、法，教育、農、工、商、醫各科研究所，凡具備三研究所以以上者，始得稱研究院。各研究所依其本科所設各系分若干部，稱某研究所某部。



(丑)院長一人得由校長兼任，各研究所及所屬各部各設主任一人。

(四)研究期限 研究生研究期限，暫定為至少二年，期滿考核成績及格，由大學發給研究期滿考試及格之證書。

## 第五節 我國學制方面應行研究之一般問題

### 一、各級學校職能之區分

考各國學校系統中各級學校之產生，原為適應國家多方面的需要，自應各自具有特殊之職能，始不失其存在之理由。惟我國現行學校系統，對於各級學校應具之職能，實尙未能加以顯明之區分。例如初等教育階段中之高小二年（實施國民教育後中心國民學校之後二年）既不列於義務教育範圍，又非屬中學教育之預備階段，其職能殊屬含混。又如中等教育階段中之初中，以目前事實而言，一般畢業生大多以直升高中為主，而師範學校與職業學校在理論上亦無以初中為其預備階段之必要，故初中與高中之分為兩段，實無絕對之理由。再如高等教育階段中之專科學校與大學，其入學程度完全相同，其教育目標，亦無顯著差別，故二者之特殊職能，殊難表現。按歐陸各國，因其大學承中古之遺風，大都僅設文理法醫四科，惟為適應最近實用科學研究之需要起見，則另設農工商等專科學校，以補大學之不及，其入學程度有較大學稍低者，亦有較大學略高者，完全視其本身研究之需要而定。至於我國，一般大學內既設有農工商等學院，而修業年限，亦僅較專科學校多一至二年，故高中畢業生之升學者，多捨專科學校

而羣趨大學，致專科學校，不易建立穩定之基礎。推原其故，實由於專科學校與大學之職能不明。由上所述，可見今後欲使我國學制全體成爲有機的結構，首須將各級學校所具之職能，加以顯著之區分，以免重複含混之嫌。這是學制內容方面，應該注意研究的一個問題。

## 二、職業教育與普通教育之體系

職業教育係以培養國家所需要之實用技術人才爲主旨，其性質與普通教育不同，因職業教育與普通教育所需之設備師資有別，故歐陸各國所有純粹職業性質之學校，每不隸屬於中央教育行政機關，而使之受工商農礦等部之分別統轄，故職業教育與普通教育之體系究應如何建立，實有加以研究之必要。查國人對於我國各類教育之體系問題，曾有主張將我國全部學制系統分爲國民教育，生產教育，師資教育，與人才教育四大體系者，（九）其所謂之生產教育即係指職業教育而言，關於此項多軌制學校系統之擬議，是否具有實施之價值，固屬另一問題。但我國現制中職業教育與普通教育之關係，實多可資疵議之處，例如初級職業學校及高級職業學校之入學程度與修業年限，大體上乃係比照初中與高中而定，並非依據各種職業本身準備上之需要。此種制度在形式上，未始不整然有序，實則不免「削足適履」之嫌。且再就現制高等教育階段中之專科學校而言，依法令規定，專科學校既以「教授應用科學養成技術人材」爲宗旨，則其性質實不啻一種高等的職業學校。故專科學校與大學之關係實尙不如與職業學校關係之密切。倘使職業教育於全部學制中成爲一種獨立的體系，則專科學校似可列入職業教育系統之內。由此可見如何

建立職業教育與普通教育之體系問題，也是我們在學制方面應該加以研究的。

### 三、學校教育與社會教育之聯繫

我國現行學制中所包括之各種教育，係以學校教育爲限，至於正規學制以外之教育，則通常稱之爲社會教育。故若就積極方面下一界說，則凡社會上具有教育作用的任何活動和設施，都可以叫做社會教育；如果就其消極方面的意義而言，則凡正式學校系統以外之一切教育事業，皆可謂之社會教育。社會教育所包括之範圍既甚廣泛，故實施時必須與學校教育密切配合，始能免於空疏，發生實效。自國民教育實施以來，保國民學校及鄉（鎮）中心國民學校同時施行兒童義務教育及失學成人補習教育，可見在初等教育階段中，學校教育與社會教育現已冶爲一爐，配合實施。至在中等教育與高等教育階段中，教育部亦已通令中等以上學校兼辦社會教育，可見今後學校教育與社會教育之應密切聯繫，實爲一種必然的趨勢。惟社會教育應否列入現行學校系統，抑於現行學校系統以外，另行成立一種獨立之社會教育系統，過去中國社會教育社曾經加以討論，迄今尙無結果。今後如何使社會教育本身在縱的方面，脈絡分明，構成一貫的體系；在橫的方面，與學校教育，互相交織，發生密切的聯繫，這自然也是學制方面應行研究的重要問題了。

### 四、改進現行學制之原則

自民國十七年第一次全國教育會議對於新學制加以修正以後，迄今十餘年間，國人對於現行學制，頗多改革之建議。惟茲事體大，牽涉甚多，且過去教育之未著成效，是否完全由於學制本身之缺點，亦尙待加以精密之考慮。蓋學制雖非一成不變，但亦不宜率爾更張；且現行學制，縱有若干缺點，仍須爲有計劃有步驟之改革，絕不能將全部學制遽然變更，藉免國家教育事業，一時陷於紛亂。所以我認爲欲對我國之現行學制，加以改進，似應遵循下列之程序：

(一) 依據我國現行之教育方針與政策，以及社會各方面之實際需要，對於現行學制各部分的缺點，作有計劃有步驟的改革。

(二) 現行學制之改革計劃，應先選擇適當地區從事試驗，俟稍有成效，然後推行各地，作爲政府釐訂新學制之張本。

至於今後我國釐訂新學制究應根據何種原則，茲就國內一般教育學者之意見，略加歸納，列舉如下：

(一) 學制應一方面依據本國國情，一方面參酌各國現制，固不能徒爲抄襲，亦不能陷於偏蔽。

(二) 整個學制須能表現單軌的精神，但不必過分拘泥單軌的形態，俾能適應社會多方面的需要。

(三) 各級各類學校，應各具有顯著特殊之功能，並須在縱的方面與橫的方面，緊密配合，藉使學制整體成爲有機的結構。

(四) 各級各類學校之修業年限，應根據青年身心發展，社會實際需要與國民經濟狀況，加以精密確定，以減少

教育上不必要之耗費。

(五)學校教育應與正規學制以外之各種教育組織活動，密切配合，以擴大教育的效能。

上列五項原則，無不有其理論與事實之根據。我們倘能以此為改進我國現行學制的準繩，當可做到「雖不中亦不遠」了。

〔註〕(一)學制的定義往往隨教育的定義而異。過去一般教育學者因有許多不同的教育定義，所以也有許多不同的學制定義。例如進化論者斯賓塞等，以為學制即是生活準備之確定的階段。實驗主義者杜威等以為學制即是經驗改造之確定的階段。邱椿所著「學制」一書，闡述甚詳，可參看。(二)這裏所謂的「新式學校」，係與從前的那種「舊式學校」對待的名詞。因為從前的舊式學校，只是一種取士的機關，和後來這種新式學校的涵義迥然不同。(三)私立中等學校以省市(行政院直轄市)

教育行政機關為主管機關，私立學校，辦理不善，或違背法令時，主管教育行政機關，得撤銷其立案，或令其停辦。(四)民國二十八年四月第三次全國教育會議建議政府設置六年一貫制中學，不分初高中，專為升學準備者設，當由教育部指定若干中學開始試行。故現時我國中學約有兩種，一為「六三三制」中學，一為六年一貫制中學。(五)民國二十年教育部曾

通令各省限制設立普通中學，擴充職業學校，規定自二十年起應添辦高級農工職業學校，縣立中學，應逐漸改辦職業學，私人呈請設立中學者，勸令改辦職業學校，可見政府對於職業教育至為重視。(六)我國現時研究院之組織有二，一為大學

研究院，附設於大學，由教育部管轄；二為中央研究院，係直隸於國民政府之獨立機關，二者各不統屬，惟在習慣上大學研究院為大學畢業生之研究機關，中央研究院為一般學者之研究機關，本書所述之研究院，乃係就前者而言。(七)大學教

育學院與現時獨立師範學院之性質與職能原有不同，惟自民國二十七年教育部公布師範學院規程後，各大學原有之教育學

院，現多已改爲師範學院，此種措施蓋係爲適應目前中等學校師資之迫切需要使然。〔八〕大學或獨立學院之有文學院或

文科，而不設法學院或法科及設法學院或法科而專設法律學系者，得將政治經濟二學系設於文學院或文科。〔九〕程天放

氏曾於中國國民黨四中三全大會提議改革中國學校系統，程氏認爲中國目前所需要者，乃爲養成大多數的健全國民，增進人民的生產能力，造就優良師資，培植專門人才及政治領袖，故建議應將中國學校系統分爲國民教育，生產教育（職業教育）

師資教育，與人才教育四大體系，以求切合實用。本案內容，可參看程氏所著「改革中國學校教育芻議」一文，載政治評論第

卅七十八兩號。

## 第五章 教育人員

教育事業之進行，固賴有完善的制度；但欲充分發揮教育的效能，尤須教育人員的充實。自晚近教育漸趨科學化與專業化的結果，各國對於教育行政人員與學校教職人員之訓練與任用，無不特別注意。蓋教育事業與其他事業性質不同，其實施的主體與對象，皆以「人」為範圍。故教育人員之健全與否，實為教育事業成敗之關鍵。

所謂教育人員，範圍原屬甚廣，本書為敘述便利起見，姑就其所任業務之性質，分為教育行政人員，學校校長及學校教師三部分。至於各級視導人員，依我國現制，本可視為教育行政人員之一種；惟本書擬併於教育視導一章，加以論列，故不附及。

### 第一節 教育行政人員

我國現時教育行政人員，約可分為中央，省（行政院直轄市同）及縣（市）三級。教育部所有工作人員，為中央教育行政人員；省政府教育廳所有工作人員，為省教育行政人員；縣政府教育科所有工作人員，為縣教育行政人員。各級教育行政人員之設置與員額，概須依照各級教育行政機關組織法之規定，不得變更。

茲將教育行政人員應具備的條件及其任務，略述如後：

#### 一、教育行政人員應具備的條件

欲成爲一種理想的教育行政人員，自須具備多種優越的條件。其中最要者，厥爲資格與品德。蓋必具法定的資格，方有被選用的機會；必有高尚的品德，始克盡其領導的責任。因此，關於教育行政人員究應具備何種資格與品德，實有加以說明的必要。

(1) 資格方面 依各國慣例，中央教育行政領袖因係政務官，多未明定資格。而省市之教育行政長官，則大都規定甚嚴。如美國一般趨勢，州教育局長 (superintendent of schools) 必須具備下列三種資格：(一) 獲有高級教師憑證者；(二) 畢業於優良的高等教育機關者；(三) 具備三年至五年的教學與視導經驗者 (二)。至於歐陸各國，亦有此種傾向。我國中央教育行政首長，固無法定資格之限制，卽省級之教育廳長，亦未明定應具何種必要之資格。但對於縣以下之教育行政人員如教育科 (局) 長督學，則有比較嚴格之規定。此種現象，殊欠合理。今後欲於教育行政方面，實現所謂「專家政治」的理想，似有針對此點，加以改進之必要。

據我國一般教育學者的研究，大都認爲中央及省級教育行政首長的資格，縱不能爲嚴格詳密的規定，但亦應有相當的標準。例如程湘帆氏以爲一個中央教育行政機關的領袖，「就資格言之，除教育行政之專門訓練外，須有政治的經驗，明瞭教育與國家之關係，以政治上遠大眼光，籌劃教育之大政方針，運用光明正大之政治手腕，以求教育方針之實施。按照教育行政之權責及需要，改組現在之官廳，任用教育專家，釐訂教育法規，規定進行計劃，處理行政事務，監督指揮地方教育之行政，及國立學術機關。」(二) 羅廷光氏以爲「省政府的一個教育廳長，在學識上須有大學教授的資格，兼具教育專門的訓練，經驗上須曾任一級教育行政長官 (簡任)，或主持一市 (直轄市最



好)，或一縣的教育行政至少五年；或曾任專科以上學校校長或獨立學院院長三年以上著有成績者。」(三)至於縣教育行政主管人員之資格，我國早有明文規定。依據民國十六年以前所公布之「縣教育局規程」，縣教育局長的資格，共為五項。即：(一)畢業於大學教育科，師範大學校或高等師範者；(二)畢業於師範學校並曾任教育職務三年以上者；(三)畢業於專門以上學校並曾任教育職務二年以上者；(四)曾任中等學校校長或小學校長三年以上者；(五)曾任教育行政職務五年以上著有成績者。關於教育局長資格之實際情形，可以楊亮功氏所作三百四十一縣教育局長資格之調查結果(四)，作為參考：

資格	人數	百分比
日本留學者	八	二.三五
大學畢業者	四四	一一.九
師範大學畢業者	八	二.三五
高師及優師畢業者	三〇	八.八
高等專門畢業者	一〇	二.九
大學預科及高等學校畢業者	八	二.三五
大學肄業者	一一	三.一二
中等師範畢業者	二〇二	五九.二
中學畢業者	一一	三.一二
中等職業學校畢業者	一	〇.二九
其他	八	二.三五

自新縣制實施後，縣政府教育科長的資格，亦有大體的規定。據中央所頒「辦理縣各級教育行政應行注意事項」所載，教育科長除「合於縣行政人員任用條例第三條之規定資格外，須具有修正小學規程第六十四條所規定之資格，且辦理教育著有成績，或大學畢業辦理教育三年以上著有成績，並須能力豐富，品行端正，熟悉本省地方教育情形。」惟事實上各省因人才缺乏，頗難符合此項標準。

我國各級教育行政主管人員應具之資格，已如上述。惟教育行政人員既屬公務人員之一種，故公務員之法定資格，仍應

爲教育行政人員所必備。依照國民政府二十六年一月公布「公務員任用法」之規定，公務員分爲簡任，薦任與委任三級。各級公務員應具備之資格如下：

- (一)簡任職公務員，應具左列各款資格之一：
  - (1)現任或曾任簡任職經銓敍合格者；
  - (2)現任或曾任最高級薦任職三年以上經銓敍合格者；
  - (3)曾任政務官二年以上者；
  - (4)曾於中華民國有特殊勳勞，或致力國民革命十年以上而有勳勞，經證明屬實者；
  - (5)在學術上有特殊之著作或發明經審查合格者。
- (二)薦任職公務員，應具左列各款資格之一：
  - (1)經高等考試及格或與高等考試相等之特種考試及格者；
  - (2)現任或曾任薦任職經銓敍合格者；
  - (3)現任或曾任最高級委任職三年以上經銓敍合格者；
  - (4)曾於中華民國有勳勞，或致力國民革命七年以上而有成績，經證明屬實者；
  - (5)在教育部認可之國內外大學畢業而有專門著作經審查合格者。
- (三)委任職公務員，應具左列各款資格之一：

(1) 經普通考試及格，或與普通考試相當之特種考試及格者；  
(2) 現任或曾任委任職經銓敍合格者；

(3) 現充雇員繼續服務三年以上而成績優良支給最高薪額者；

(4) 曾致力國民革命五年以上而有成績，經證明屬實者；

(5) 在教育部認可之專科以上學校畢業者。

抗戰發生以後，中央先後頒布「非常時期公務員任用暫行辦法」，及「非常時期公務員任用補充辦法」等項法規，對於上項法定資格，業經着予變通，以謀適應戰時環境的需要。目前各級教育行政人員之任用，自亦適用此類辦法之規定。

(2) 品德方面 教育行政人員除應具法定的資格外，尚須有一種高尚的品德，俾能表率羣倫，樹立風範，絕不能以普通官吏自居，予人以不良印象。據美國卡特氏 (W. W. Charters) 的研究，教育行政首長所應具備的品德之要素，約有下列五項〔五〕：

(1) 敏於知人 (ability to listen well) •• (1) 虛懷若谷 (open-mindedness) •• (2) 善於社交 (friendliness) ••  
(四) 敢說敢做 (forcefulness of speech and action) •• (五) 謙恭有禮 (courtesy) ••

又據美國教育家古柏列 (Cubberley) 卜銳吉 (Beveridge) 及李德 (Lida) 諸氏之分析研究，其所列教育行政領袖的人格要素更爲詳明。例如古柏列氏曾謂〔六〕：

「爲教育領袖者，固應有充分之訓練與經驗，但人格之特質亦應加以注意，其事業方可成功。教育領袖必須心地純潔，言行有度，公正不欺，愛惜名譽，能節省時間，有適稱觀念，處事合乎分寸。有士君子之禮貌，不亢不卑。不存地方觀念，不空議，不自誇。避免玄虛，尊重法律。談諧有節，使生活不致過於嚴肅。有機智而辦事有始終。能諳習世情，有腕力及政治技能。發言中肯合時，發見不急不緩，能取得大眾信仰。成功不驕矜，失敗不頹喪，主張堅定，不爲外界一切所搖動。」

李德曾請二十五位專家品評教育局長品德的要素，茲依其性質的重要，定爲等級，表列如下：

等級	品德要素
一	力斷
二	能判
三	與興
四	卓越
五	大度
六	寬宏
七	智慧
八	有餽
九	力能
十	適應
十一	有目的
十二	懇誠
十三	可靠
十四	健康
十五	細心
十六	合作
十七	堅定
十八	熱心
十九	文雅
二十	高尚
廿一	週密
廿二	力能
廿三	交能
廿四	警勉
廿五	勤勉
廿六	號召
	守時

我國邵爽秋氏對於

教育局長品德的修養，

曾加以分析研究(七)。

邵氏認爲最重要者約有

下列十七項：

- (一) 心地光明；
- (二) 言語有度；
- (三) 處事公正；
- (四) 愛惜名譽；
- (五) 經濟時間；
- (六) 處事敏捷；
- (七) 料事得體；
- (八) 主張堅定；
- (九) 手腕靈活；
- (十) 了解人情世故；
- (十一) 發言中肯合時；
- (十二) 勿言人之短，勿炫己之長；
- (十三) 成功不自滿，失敗不頹喪；
- (十四) 態度大方，應有君子禮貌；
- (十五) 談諧有節，毋作過分莊嚴；
- (十六) 根據事實，答辯非難，態度雍容，言簡

意賅； (十七)臨事怨懟，最不能得人信任，此種習慣，萬萬不可養成。此外，邵氏又列舉教育局長建立領袖資格之方法七項，茲引述如下：

(一)應以熱忱實學，作人模範，勿憑一己地位，責人爲善；

(二)法律所賦與之職權須善爲運用，新職權之獲得，必憑真實能力；

(三)應認清本地方教育目標之所在，及用何種敏捷妥當之方法，促其實現；

(四)應力求達於教育政治家之境地，不爲行政瑣務所束縛；

(五)應利用時機，力謀實現教育政策；

(六)應利用種種機會——如參加市民會議，舉行家長集會，獲得教師信任，表演教育成績，發表論文談話，利用學年報告，以機警及交際手腕應付教育委員等——無形中造成輿論，凡所建議概可接受，得以安然通過；

(七)應知羅馬非一日造成，凡重要改革，必經長久時期，方能貫徹。

以上所述，雖多係對於教育局長品德的分析，但倘能舉一反三，也就可以作爲一般教育行政人員人格修養的借鏡了。

## 二、教育行政人員所負的任務

欲知教育行政人員之任務爲何，必先明瞭教育行政機關之功能何在？據中外一般教育學者的研究，各級教育行

政機關之主要功能有六：

(1) 領導 (professional leadership) 包括教育實況之研究，教育方案之擬訂，專業之提倡，疑難之解決，學術之介紹等項。

(2) 會商 (consultation) 教育行政機關雖居於領導地位，但決定或實行某種政策時，仍應廣徵一般教育專家之意見，期能獲得彼等之贊同而推行順利。

(3) 統合 (coordination) 關於課程標準之釐訂，教科書之審核，教師之訓練與檢定等項，教育行政機關均須有一貫的政策，劃一的標準，以收統合之效。

(4) 合作 (cooperation) 教育事業範圍甚廣，往往非教育行政機關所能單獨舉辦，必須按其性質，隨時請社會有關機關團體予以協助。

(5) 法權 (legal authority) 為適應地方需要執行教育政策計，教育行政機關於相當範圍內，得發布命令，訂定規程與處理教育訴訟。

(6) 督察 (supervision) 各級教育行政機關對於所屬教育事業之進行，應隨時加以督察考核，施行獎懲。

教育行政機關之功能，既有上述六項；故教育行政人員自須以能充分發揮此等功能為其執行任務之目標。依據中外一般教育學者的研究，教育行政人員的任務不外計劃、組織、執行、視導、研究及社會活動等項。美國古柏列氏 (Cubberley) 分析教育局長之任務為組織、行政及視導三大類，並認視導一類最為重要 (八)。許士 (Hughes) 根據

五十八位大學教授之判斷，對於教育局長工作時間之分配，認為應如下表〔九〕：

任 務	視 導	行 政	教 學	社 會 服 務	文 廣	其 他
時間分配	31%	23%	13%	11%	10%	12%

我國楊亮功氏調查三百三十九縣教育局長職權之分配，其結果頗足供參考，茲表列如下〔十〕：

職 權 種 類	所 估 等 級	職 權 種 類	所 估 等 級
考察工作勤惰 注意法令實施 召集會議 選任移調及辭退職員 處理爭執 選任移調及辭退所屬主管人員 籌措經費 編製預算 編製報告	一 二 三 四 五 六 七 八 九	交際 視察學校 改進建築及設備 強迫兒童入學 注意專門研究 改進衛生 選擇教本 確定教育政策 編製課程	十 十一 十二 十三 十四 十五 十六 十七 十八

此外，程湘帆氏根據個人的研究，認為教育行政領袖的任務是多方面的，就其所列舉者，約有以下數項〔十一〕：

（1）有時為計劃整頓之人，具遠大之眼光，作將來之計劃，以求教育制度之改良。

（2）有時為學校組織之專家，取他人之經驗，為我改良之張本，以求學校行政之進步。

- (3) 有時爲課程之專家，根據社會之需要，作科學的編製，以求學生學習之經濟與效率。
- (4) 有時爲成績考驗之專家，根據科學的方法，試用各種之測驗，以求學生成績之進步。
- (5) 有時爲校舍建築之專家，本諸衛生之原理，建築適當的校舍，以求教育環境之改良。
- (6) 有時爲遊戲之專家，明瞭遊戲之作用，獎勵學生課外活動而指導之，以求學生身心之修養。
- (7) 有時爲學生利益保護之人，籌備教育機會的均等，而使所有城鄉學生，一律享受良好教師之陶鎔。
- (8) 有時爲事務之幹員，支配經費，稽核會計，監督庶務，以求校務之整理。
- (9) 有時爲請願之人，對社會則說明教育作用，解釋法律規程，宣傳進行計劃，以求人民之諒解，而使教育之推行。對政府則建議推廣方法，改良建設計劃，以求長官之鑒諒，而促地方教育之發展。
- (10) 有時爲教師之教師、監督、管理、指導教師之教學，以求服務效率之增進。

至於我國各級教育行政主管人員所負之任務，現僅縣級已有明文規定，其項目如下：

- (1) 遵照教育法令及中央暨省教育計劃，推行全縣教育文化。
- (2) 擬具全縣推行教育計劃，普及全縣國民教育。
- (3) 整理或增籌全縣教育經費，並依照法令保障、管理、支配動用之。
- (4) 依照法令，選用獎懲所屬教育行政人員及學校校長與其他教育文化機關主管人員。
- (5) 奉行中央及省頒教育法令，並執行其所委辦事項。



此外，關於中央及省級教育行政主管人員的任務，現雖尚無具體規定，但是我們從教育部和教育廳組織法中所定的職權範圍，已可窺見一斑，這裏自無庸詳細列舉了。

## 第二節 學校校長

校長為一校的領袖，介於教育行政人員與學校教員之間，一方面代表教育行政機關推行國家教育政策；一方面領導全體教職人員處理學校行政事務。故教育事業能否順利推進，學校校長實負有極大的責任。而一個學校成績之良窳，更視校長的人選如何以為斷。昔俄諺有云：「牧師如何，則教區如何」(As is the priest, so is the parish)。校長與學校之關係，亦復如此。

為切合讀者需要起見，本節討論之範圍，以中等學校校長為限。茲將中等學校校長有關問題，分述如后：

### 一、校長的資格與任用

學校校長的地位，既甚重要，故國家對於校長的資格，亦應嚴加規定。據我國中央頒布之修正中學、師範及職業學校各項規程所載，中等學校校長應具備的法定資格如下：

(1) 初級中學校 初級中學校校長須品格健全，才學優良，且合於下列規定資格之一者：

(一) 國內外師範大學、大學教育學院、教育科系畢業，或其他院系畢業而曾習教育學科二十學分，均經於畢業

後，從事教育職務二年以上著有成績者；

(二)國內外大學本科、高等師範本科或專修科畢業後，從事教育職務三年以上著有成績者；

(三)國內外專科學校或專門學校本科畢業後，從事教育職務四年以上，著有成績者（見修正中學規程第一〇七條）。

(2)高級中學校 高級中學校校長須品格優良，除須具有前條規定資格之一外，並須合於下列資格之一者：

(一)曾任國立大學文理或教育學院或科系教授或專任講師一年以上者；

(二)曾任省及直轄市教育行政機關高級職務二年以上著有成績者；

(三)曾任初級中學校長三年以上著有成績者（同上第一〇八條）。

(3)師範學校 師範學校校長須品格健全，才學優良，畢業於師範大學、大學教育學院、教育科系或其他院

系而曾習教育學科二十學分，或高等師範學校，且合於下列資格之一者：

(一)曾任國立大學教育學院教授或專任講師一年以上者；

(二)曾任省及直轄市教育行政機關高級職務二年以上著有成績者；

(三)曾任高級中學校長一年以上或初級中學校長三年以上著有成績者（見修正師範學校規程第一一〇條）。

(4)初級職業學校 初級職業學校校長須品格健全，對於所任學校同性質之學科確有專長，且具有下列資格

之一者：

(一) 職業師資訓練機關畢業後，從事職業教育一年以上著有成績者；

(二) 國內外大學畢業後，從事職業教育一年以上著有成績者；

(三) 國內外專科學校、專門學校或高等師範專修科畢業後，從事職業教育二年以上著有成績者；

(四) 具有專門技能或熱心職業教育，曾任教育機關職務二年以上者。(見修正職業學校規程第八九條)

(5) 高級職業學校 高級職業學校校長須品格健全，對於所任學校同性質之學科，確有專長，除具有前條規

定資格之一外，並合於下列資格之一者：

(一) 曾任公立專科以上學校教員二年以上者；

(二) 曾任規模較大職業機關高級職務二年以上著有成績者；

(三) 曾任初級職業學校校長三年以上著有成績者；

(四) 曾任高級職業學校教員四年以上著有成績者。(同上第九〇條)

以上所述，乃係中等學校校長的法定資格，惟各省情形不同，事實上未能完全按照此項規定資格選用校長。故大多訂定單行法規，分別施行。

至於中等學校校長之任用辦法，國民政府二十一年公布之中學法第八條對於中學曾有規定：其條文為：「中學設校長一人，綜理校務，省立中學由教育廳提出合格人員經省政府委員會議通過後任用之。直隸於行政院之市，市立中學，由市教育局機關選薦合格人員呈請市政府核准任用之。縣市立中學，由縣市政府選薦合格人員呈請教育

應核准任用。除應擔任本校教課外，不得兼任他職。前項中學校長之任用，均應由省市教育行政機關按期彙案呈請教育部備案。私立中學校長，由校董會遴選合格人員聘任之，並應呈請主管教育行政機關備案」。關於師範及職業學校校長之任用辦法，大體相同，無庸附述。

各省對於中學校長之任用，亦多另訂法規，各自為政。據蕭承慎氏分析全國各省教育廳任用中學校長之辦法，關於省立中學者，約可分為五類，關於縣立中學者，約可分為四類。茲引述如下〔五〕：

(1) 省立中學校長之任用辦法：

第一類辦法：「由教育廳長遴員提出省政府委員會議決派充」。採用此種辦法者有江蘇、浙江、安徽、湖北、湖南、陝西等省。

第二類辦法：「由教育廳遴選二人呈請省政府核委一人」。採用此種辦法者有江西一省。

第三類辦法：「由教育廳薦請省政府委任」。採用此種辦法者有廣西、雲南二省。

第四類辦法：「由教育廳委任」。採用此種辦法者有山東、河北二省。

第五類辦法：「由教育廳長聘任」。採用此種辦法者有福建一省。

(2) 縣立中學之任用辦法：

第一類辦法：「由縣長選薦合格人員呈請教育廳核准派充」。採用此種辦法者有安徽、浙江、湖南等省。

第二類辦法：「由教育局遴選呈請縣政府轉呈教育廳委任」。採用此種辦法者有河南、河北兩省。

第三類辦法：「由教育局選薦合格人員，呈請教育廳委任」。採用此種辦法者有廣西一省。

第四類辦法：「由縣長商同教育局長選薦合格人員，呈請教育廳核准」。採用此種辦法者有江蘇一省。

關於中學校長任用之辦法，曾引起教育界一度之注意者，厥為採用委任制或聘任制之問題。我國自建立新式學校制度以來，中央對於中學校長之任用皆採委任制。民國十六年國民政府奠都南京，試行大學院制，當時為標榜「行政與學術化」之口號，遂創行聘任制。其意在剷除教育行政官廳視校長為部屬之觀念，提倡尊師重道、禮賢下士之精神，及至大學院制取消教育部重行恢復以後，各省乃多依舊採用委任制，以迄於今。

所謂委任制與聘任制，僅係任用之方式問題。以教育之觀點言之，初非十分重要。而實際上與教育事業關係比較密切者，厥為校長之任期問題。關於中學校長之任期，中央素無規定，各省亦多注意。今後為使優良校長得以高瞻遠矚，立定計劃，按步就班，安心任事起見，似有加以大體規定之必要。如過去山東教育廳規定校長任期分為四個階段：初委一年，續委二年，再續委四年，復再續委，則任期不定，蓋在獎勵終身服務之意。歐美教育學者對於校長任期問題，頗多研究，固然任期長短，各有利弊；但校長之應規定任期，則是一般教育學者所公認的。

## 二、校長所負的任務

我國自欽定學堂章程公布以來，關於中等學校校長的職務，即概括的規定為「綜理校務」。故校內全部事務，均由校長負責。歐美一般中學校長的職務，則多無此繁重。據美國達維司氏 (Davis) 的分析研究，認為中學校長的

重要職務約有五項：

- (1) 擬定本校教育施行的方針與政策，並隨時與同事磋商，交換意見。
- (2) 設法使所定教育方針與政策，圓滿實現。
- (3) 指導教學，激勵教員和學生，共同組成精神的和實際的單元。
- (4) 把學校化爲服務公衆的機關，使社會了解學校的事業，成績與需要，以及教育的真正意義。
- (5) 博取同事和學生的信仰，在可能範圍內，盡量利用他們的智慧和熱忱，委託他們負責，使全校活動構成一個整體(十二)。

我國中央對於中等學校校長的職務，向無具體規定。惟各省大多訂有中等學校校長服務細則，以爲校長實行職務的標準。如過去江蘇所訂服務細則中曾列舉省縣中等學校校長的職權，計分兩大類共二十一條目，茲照錄如左：

- 「(一)關於處理校務方面者：(1)領導教職員實施黨義教育，奉行教育法令；(2)召集校務會議及法定各種委員會；(3)執行校務會議及各種委員會議決之事項；(4)支配教職員之職務與俸給；(5)考察教員之成績並酌定其進退；(6)督率主管教職員支配課程，編造學校行政歷及各種表冊，並統計校務進行狀況；(7)督率主管教職員考核學生成績；(8)處理學生入學、轉學、休學、退學事務；(9)發給修業、畢業、轉學等證書；(10)主持全校訓育事宜；(11)勵行學校衛生及學生身心檢查事項；(12)保管全校經費及整理校產；(13)編造預算決算呈報審核；(14)計劃學校之設備及建築事項。」

「(二)關於研究方面者：(1)中央及省縣指定之研究事項；(2)研究教學訓育方法及其實施步驟；(3)考察社會之需要，以為改革教育之標準；(4)領導教職員組織學術研究會；(5)編輯刊物，報告研究實驗之結果；(6)組織學術講演會；(7)指導其他研究之事項。」

「此外，校長非呈經教育廳核准後不得自行處理者，計有下列六項：(1)學級之增減；(2)校舍之建築及特別修繕；(3)行政收入之動用；(4)校產之處分；(5)校外之聯合活動；(6)其他臨時發生之重要事項。」

上述江蘇教育廳所列舉之校長職務，雖甚詳細，但尚未將校長應負之另一重要職責——教學視導——指出。按歐美一般教育學者多主張中小學校長對於所屬學校之教員負視導責任。如普魯士之中等學校校長稱 Director，即含有指導之意義。美國麥克樂氏 (McClure) 對於校長工作的價值分析，曾請十五位大學教育學教授把校長當如何分配一日的時間，按其輕重照百分比填出，結果如下(七)：

輕重次序	事 項	所佔時數百分比	輕重次序	事 項	所佔時數百分比
第一	教學視導	四〇	第四	修養與進修	一一
第二	行政	二〇	第五	例行文牘	一〇
第三	社會服務	一五	第六	其他	四

觀此可知教學視導工作之重要，實為一般教育學者所公認。我國廖世承氏過去主持東大附中時，曾將每週工作時數分類逐日記載，滿一月後統計其各種工作百分比如下(八)：

時數%	事項
4.7	計劃
11.3	會議
25.1	雜務
4.2	接洽校外人
4.6	接洽學生
2.1	接洽教職員
6.8	參觀教室
7.8	上課
15.2	預備功課
11.0	寫作
7.2	閱書

綜上所述，可見校長的職務，極為繁瑣。不過根據晚近一般學校行政專家的意見，關於中等學校校長的職務，不外下列四類：

(一) 計劃與組織——包括一定年度內校務改進與發展的詳細步驟，內部章則組織與管教程序之修訂，教職員之聘任等事項。

(二) 行政管理與例行公事——包括經費支配，營繕，設備，衛生，校舍巡視，師生缺席考察，表冊記載，文卷批閱等事項。

(三) 教育視導與學生生活指導——包括課程編制，教學視導，與教員談話集會，督促教員進修，與學生個別談話，學生課外活動及升學就業之指導等事項。

(四) 對外聯絡——包括對官廳，各界領袖，學生家長，地方團體的聯絡，以及報告校務，宣傳，展覽等事項。以上許多事項，當然不能盡由校長一人辦理，校長應隨時商請教職員或指派學生分別擔任，無庸凡事躬親。一方面可免去個人專斷的嫌疑，另一方面又可獲得合作的效果，這是校長執行職務時，應該特別注意的。

### 三、校長應有的修養



中等學校校長的職務，既甚繁

重，故為校長者不僅須具備法定的資格，而且還應注意品格的修養。

美國古柏列(Gubberley)氏曾謂：「校長應不忘记自己處於社會中一個表率的位置」。(the principal must

remember that he holds a particularly responsible position as a model in his

community)我國對於中等學校校長之任用資格，亦以品格健全列為首要條件。關於中等學校校長應具備

何種品格，美國莫利遜(R. H. Morrison)氏曾加以研究。莫氏請四十位

延聘教師者列舉校長應具的品格，並將所舉品格之等第、次數及百分比表列如下(+)：

等第	品 格 特 質	次 數	百 分 比
一	行政能力(executive ability)	二五	六二·五
二	領袖資格(leadership)	一六	四〇·〇
三	視導能力(ability to supervise)	一五	三七·五
四	廣博的經驗與訓練(broad experience and training)	一二	三〇·〇
五	與人合作(to get on with people)	一〇	二五·〇
六	組織能力(organizing ability)	〇六	一五·〇
六	研究教育問題的學者(student of educational problems)	〇六	一五·〇
八	勇於負責(Willingness to assume responsibility)	〇五	一二·五
九	先見之明(foresight)	〇四	一〇·〇
九	獲人信仰的品格(personality which inspires confidence)	〇四	一〇·〇
一一	管訓能力(ability to discipline)	〇三	七·五
一四	社交能力(ability to mix)	〇二	五·〇
一四	考慮他人的意見(considerations for opinion of others)	〇二	五·〇
一四	勇敢(courage)	〇二	五·〇
一四	自動精神(initiative)	〇二	五·〇
一四	態度大方(poise)	〇二	五·〇
一四	眼光遠大(vision)	〇二	五·〇
一一	應付公眾之能(ability to meet public)	〇一	二·五
一一	豐富的精力(abundant energy)	〇一	二·五
一一	熱忱(enthusiasm)	〇一	二·五
一一	創造力(originality)	〇一	二·五
一一	自信(self-confidence)	〇一	二·五
一一	公平的感覺(sense of fairness)	〇一	二·五
一一	機敏圓通(tact)	〇一	二·五

我國杜佐周氏於其所著「教育與學校行政原理」一書中，曾列舉中學校長應具備的條件九項，茲將其中有關品格修養者引述如下：

「(一)對於辦學，有濃厚的興味及堅決的志願；換言之，須以教育為終身職業。

(二)有良好的品性，如和善、公正、熱忱廉潔、誠懇、慈愛、同情等，乃其最要者。

(三)有各種健全的精神作用，如判斷、思惟、記憶等。

(四)具有辦事的才能，俾得各方面協助及合作，其主要的條件，為敏捷的手腕，勤勉的習慣，創造的思想，該諧的情趣，領袖的資格，平民的精神，遠大的眼光，忠實的服務及堅決的自信力。」

此外，與品格修養具有密切關係者，厥為校長對於教職員之態度問題。校長欲順利進行校務，必須全體教職員通力合作，倘校長個人修養甚佳，自可取得教職員的信賴。我國鄭通和氏本其主持上海中學的多年經驗，認為中學校長對於教職員應取下列四種態度(七)：

(一)校長與教職員應本平等互助之精神相對待——學校校長，處事接物，應開誠布公，坦白無私，平時應自視為教職員之一，不宜自尊為校長，一切飲食起居接談等之日常生活，應完全與教職員一律，不宜顯有優越或特殊之痕跡。校長若能如此，各教職員自願與之接近，因接近而生情感，接近愈多，情感愈密，日久自可由同事而進為知己，既為知己，當無隔閡，縱有誤會，亦易諒解。如此，則全校自能一致而無問題。若校長對於教職員完全以誠懇態度，平等精神相對待，而教職員中，尚有對於校長表示不滿或在暗中批評者，校長仍應持寬大態度，使教職員不

滿意者變爲滿意，懷疑者變爲了解——卽化阻力爲助力——。不應以意氣用事，致失其他教職員之同情與信仰。其第一步，對於該教職員仍應開誠布公，與對於其他教職員完全無二，不使該教職員感覺校長知其對於己身有不滿意，如使該教職員察覺，則感情破裂，收拾較難。第二步，校長對於該教職員應表示信任與友好。其法可於無形中與該教職員接談：如彼此閱報，可談論時事；如同桌共餐，可就便閒談；或相約沐浴，藉詢家庭情況。如此接談數次，再時以校事或私事相託代勞，如託代購物件，或託代表出席某會等。久之，則該教職員當自感覺校長對彼甚友好，不特先前對於校長之誤會可以消釋，並能積極輔助校務之進行。

(二)校長應採取積極適當方法，鼓勵教職員之進步與發展，不宜用消極方法，作主觀苛刻之批評——爲校長者，應先考察明悉各教職員弱點之所在，然後予以個別之指導。指導時，須以平時之態度，於自然情況中，求得適當之機會，與之先談日常閒話，然後漸次引至所欲討論之問題，却不可以非常態度，如在衆人前，或在辦公室與之接談，致使其感覺不安。……如校長對於較弱之教員，不設法鼓勵其進修，而常於背面批評其短處，或於大庭廣衆中，宣揚其弱點，則該教職員聞悉後，一方面感覺不安，一方面對於校長懷恨，遇有機會，卽設法與學校爲難，此亦我國學校發生風潮常有之現象，爲校長者，不可不特別慎重。

(三)校長對於研究學術有貢獻之教員，或對於辦事及教學有特殊成績之教員，應予以鼓勵——獎勵程序，可分三層：其一，校長對於特別努力之教員，應先考察明瞭，以便分別鼓勵；其二，校長應使各努力之教員，明瞭校長知其特別努力，……若某教員平時非常努力，而校長尙不知悉，或知悉而未能有所表示，使其明瞭，則該教員每因

此灰心，不願繼續努力；其三，獎勵分爲物質與精神兩方面，物質方面，可於下年度酌增其薪金，精神方面，可乘機表揚其熱心與努力。若校長對於教職員完全依據成績予以相當之鼓勵，則各該教職員當能益加努力無疑。

(四)校長對於負有專責之教職員，應予以全力贊助，俾能克盡厥職——學校行政，重在事權統一，分工合作，所有校內一切工作，應分交各部負責人員分擔，校長不過提綱挈領，鼓勵各部一致進行，以免有畸形之象。校長既付各部人員以專責，應隨時隨地予以全力贊助，俾能盡其職責。如某部負責人員，商承校長處理某事，因而引起反感，則校長應完全贊助該教職員之所爲，毫無遲疑，若有問題發生，校長亦應代爲擔當，負責解決。如此，則各教職員當能負責任事，而無所畏却。

以上鄭通和氏所提出的四項意見，均屬非常重要，爲校長者能否完全做到，可以說和其個人平素的修養具有很大的關係。關於校長的修養問題，杜佐周氏曾列舉七種方法，茲引述如下〔六〕：

- (一)利用假期，實行研究，如進暑期學校等。
- (二)旅行及參觀。
- (三)參與各種教育會議或討論會。
- (四)每日規定一定時間，閱覽教育書報及雜誌等。
- (五)利用函授方法，討論或研究各種教育問題。
- (六)組織校內教職員會議等，討論或研究各種教育問題。
- (七)有繼續自求進步的決心。

上述七種修養方法，皆有足供參考之處。廖世承氏嘗云：「大家都是做了校長，才行學習；不是學習以後，再做法長」。可見中等學校校長，一方面執行自己的職務，一方面還要繼續不斷的學習，決不能因爲工作的繁忙，而

忽略了個人的進修的。

### 第三節 學校教師

學校教育的成敗，固與校長之得人與否，具有密切的關係；但在教育實施上，與學生接觸最多發生影響最大者，則為教師。故教師在學校中，實居於首要的地位。西人恆言：「有其教師，必有其學校」。我國數千年來對於教師，亦備極推崇。惟往昔除少數學官外，一般從事教學工作者，率為自由職業，與行政官廳，殊少直接關係。尤其自新式學校創行以後，由於校長制的充分利用，一般教師僅和校長發生聘約關係，幾與教育行政機關漠不相干；加以數千年來師嚴道尊的傳統觀念，更使一般教師養成一種以不受政府管理為清高的偏見。因此，學校教師與教育行政機關之間，迄未構成一種比較密切的關係。但是從教育行政的觀點看來，教育既為國家的事業，學校教師自可視為擔任國家公務之人員，而教育行政機關對於學校教師，勢不能不負起管理之責任。故關於學校教師的資格、任用、訓練、檢定等項，遂為今日教育行政方面所應加以精密研究的問題。茲特擇要論述如後：

#### 一、教師的法定的資格

為增進教學效能、提高教育水準起見，各國對於學校教師的資格，皆有漸加嚴格限制之趨勢。蓋限制資格，不僅足以促進教育事業的發展，且於學校教師本身，亦有莫大裨益。因為：

(一) 師資標準提高，則無相當資格者不能濫竽充數，而具有法定資格者之地位得有保障。

(二) 合格之教師可以安心服務，以教育為專業，不思中途改變工作。

(三) 教師資格加以限制後，可以促起一般準備從事教學工作者，接受相當期間的專業訓練，不致再存倖進的心理。

(四) 政府對於教師資格既經加以限制，則可按照所定資格規定薪金標準，俾資格較高者，得享較優之待遇。

基於以上種種理由，故一般教育學者，亦均主張提高教師資格。如美國桑代克 (Thorndike) 氏曾謂：「一國之福利，其仰賴於學校教師資格之深，亦與仰賴於教員人數之衆多相同。無論男女，對於少年兒童之大部分生活，應負管理指導之責。並養成其適合時宜之思想、情感、動作之習慣，又栽植甄陶之，使將來適任優良之律師、醫生、教士、工程師、會計員、看護婦等職。且須預為後輩人民樹立表率，令其對於權利義務，得有正當之觀念。教師所負的責任，既如此其重大，所以自身必具第一流之知識、道德、技能而後可。苟柄國政者，不於此注意，而令不能勝任愉快之人掌教育職務，此無異將一國之智慧、道德、喉令自殺也」(十九)。教師資格之必須限制，由此可見一斑。故美國一般著名中學選擇教師之標準，大致規定須國內外優良大學畢業或曾在大學師範學院受過專門訓練並具有相當的教學經驗者，方為合格。我國各級學校規程中對於教師的資格，亦有具體的規定。茲將中學及師範學校教師之法定資格，轉錄於後：

(1) 初級中學教員 初級中學教員須品格健全，其所任教科為其專習之學科且合於下列規定資格之一者：

(一) 經初級中學教員考試或檢定合格者；

(二) 具有高級中學教員規定資格之一者；

(三) 國內外大學本科高等師範本科或專修科畢業者；

(四) 國內外專科學校或專門學校本科畢業後，具有一年以上之教學經驗者；

(五) 與高級中學相當學校畢業後，有三年以上之教學經驗，於所任教科確有研究成績者；

(六) 具有精鍊技能者（專適用於勞作科教員）（見修正中學規程第一一一條）。

(2) 高級中學教員 高級中學教員須品格健全，其所任教科為其所專習之學科且合於下列規定資格之一者：

(一) 經高級中學教員考試或檢定合格者；

(二) 國內外師範大學畢業者；

(三) 國內外大學本科、高等師範本科或專修科畢業後，有一年以上之教學經驗者；

(四) 國內外專科學校或專門學校本科畢業後，有二年以上之教學經驗者；

(五) 有價值之專門著述發表者（見修正中學規程第一一〇條）。

(3) 師範學校教員 師範學校教員須品格健全，其所任教科，為其所專習之學科，並於初等教育具有研究，

且合於下列規定資格之一者：

(一) 經師範學校教員考試或檢定合格者；

- (二) 國內外師範大學或大學教育學院教育科系畢業者；
  - (三) 國內外大學本科、高等師範本科或專修科畢業後，有一年以上之教學經驗者；
  - (四) 國內外專科學校或專門學校本科畢業後，有二年以上之教學經驗者；
  - (五) 有有價值之專門著述發表者；
  - (六) 具有精練技能者（專適用於勞作教員）（修正師範學校規程第一一二條）。
- 自上項規程頒布以來，我國一般中學及師範學校師資之標準，雖已逐漸提高，但因學校數量擴充過速，現有教師頗有供不應求之勢。故今後固應限制在職教師之資格，同時還須注意於未來教師之培養，倘教育行政機關與師資訓練機關能彀密切合作，對於全國在一定期限內所需要之師資，作有計劃的培養與訓練，俾能源源補充，則所謂提高教師資格的問題，當可不致徒落空談了。

## 二、教師應有的品德

上述教師的法定的資格，僅能表示一個教師所受專業訓練的程度，並不足為理想的教師的保證。蓋教育為人與人間之相互交感作用，教師的人格對於學生具有莫大的影響。故我國古代教育，特重人格感化。韓愈於其所撰「師說」一文中，曾區分教師之工作為傳道，授業與解惑三者，而以傳道列為首要，其意即謂知識技能之學習，應次於品格道德之陶冶。可見徒具法定資格者，往往不盡能負起傳道之責任。東漢大儒郭林宗曾謂：「經師易得，人師難



求」。若以今日之教育術語釋之，則具備法定資格者，至多僅能符合經師之標準；必須品格高尚者，始能勉具人師之條件。我國古時頌揚偉大之教師，不曰學識淵博，不曰才能練達，而曰「風月無邊，庭草交翠」（朱熹讚周敦頤語），而曰「光風霽月」（黃廷堅讚周敦頤語），而曰「汪汪若千頃波」（郭泰讚黃叔度語），而曰「在春風中坐了一個月」（朱光庭讚程頤語）。由此可見品德高尚，實為理想的教師必需的條件。

惟一個理想的教師，究應具備何種品德，殊有研究的必要。德國葛特奈（Götter）謂理想的教師應具備模範性、可愛性、可信性與確實性四種品德（10）。美國克拉卜（Clapp）調查一百位校長和督學的意見，他們認為優良的教師在品德方面應具備同情、儀表、禮貌、誠懇、樂觀、熱心、學識、健康、正義、莊嚴等十個條件（11）。卡特（Charters）氏和韋伯（Waples）氏更用科學方法分析高初中教師應具的品德，結果各得二十六項。茲引述其所舉高中教師應具的品德二十六項如下（12）：

- (一) 應變力——能適應變動的情境。
- (二) 欣賞力——能認識和欣賞各種事物的價值。
- (三) 儀表——儀表端正，令人可親。
- (四) 廣博的興趣——對學生、對社會、對個人職業，均感興趣。
- (五) 慎思明辨——對於他人所處的情境能有明晰的考量。
- (六) 合作——為達到工作上預期的目的，能誠心與人合作。

- (七) 確實——對於教材的提示，學生的學習等，均能有明確的認識。
- (八) 可靠——忠實而不背信約。
- (九) 勤勉——做事努力有恆並具耐心。
- (十) 熱誠——對於本身職務，能熱心而有興趣的去做。
- (十一) 公正——對人對事，不偏不倚。
- (十二) 流利——頭腦靈活，思想敏捷，談話流利。
- (十三) 富有活力——意志堅強，精神飽滿。
- (十四) 判斷正確——能辨別真偽，洞察入微。
- (十五) 和藹可親——舉止服裝，足以使人親近。
- (十六) 健康——身心健康，五官端正。
- (十七) 忠實——坦白信實，言行一致，勇於負責。
- (十八) 領袖資格——富有創造精神，並能指導輿論，表率羣倫。
- (十九) 吸引力——本同情的態度而為同事和學生所敬愛。
- (二〇) 虛心——屏除成見，尊重理性和正確的輿論。
- (二一) 進取精神——個人自強不息並鼓勵學生進步。

(二二) 迅速——迅速的上課下課，迅速的解決繁複的問題。

(二三) 有禮貌——對人禮貌周到，有道德的修養。

(二四) 學者態度——愛好研究，博學多識，具有學者的風度。

(二五) 克己——克制個人的脾氣，處困難環境能鎮靜如常。

(二六) 節儉——愛惜校具，利用光陰。

上述卡特氏與韋伯氏對於教師品德的特質的分析，未免近於瑣屑，茲更引述戈爾文 (GOLVIN) 所描寫的一個理想的中學教師應具的品格的典型如下(三三)：

「所欲求備於理想之中等學校教師者，曰品性之無瑕也，智力之超越也，對於教育事業之特嗜也。彼人對於普通及專門之學，既已博探而深取之矣；於專門之研究與實習，尤須有充分之準備；四年標準之大學課程既竟，更進而作一年深湛之探討，在可能範圍內，務求獲得實地教學之機會。準備既足，復益以若干年圓滿之教學經驗，於講授技能及訓育管理，均能運用如意，發揮無礙。彼之人格，則堅強活潑而中正；嗜愛兒童，出乎天性，懇篤良善，富有忍耐與同情；然嚴正謹飭，無輕躁之容。彼之遇事樂觀，至性熱忱，足以使人感發。待遇全體生徒一稟至公，無有纖介之偏私；固不獨無私而已，尤須令兒童咸能信賴其正直。彼之態度，則直率坦白，前後一貫，無有詐偽；詭計誑人，非彼所願；彼人格之全部，乃為真純之和悅與對於人生之正確的認識所融調；於兒童所處及所見聞之人生，尤能悉心體會之。最後彼於個人行為及職業藝能方面，均永為至高理想所感奮。凡此種

種，欲求備夫一人之身，誠非易事。然凡一教師而無上述諸點中之若干部分，或僅其中之極少數而能達最超越之程度者，欲云成功，亦寥寥乎難哉。」

戈爾文氏對於一個理想的教師的品德的描述，真是淋漓盡致。我們希望今日一般中等學校的教師，均以此為個人品德修養的標準；果真做到這種地步，那就庶幾配稱所謂「人師」了。

### 三、教師的訓練

欲使教師具備法定的資格與高尚的品德，則政府對於一般準備從事教學工作的候補教師，必須施行專門的訓練。我國目前各省之中等學校教師，曾受適當之專門訓練者，為數頗少，故民國二十年國聯教育考察團（The League of Nations mission of educational experts）於其所編之「中國教育之改進」一書中，對於此點，曾向我國建議云：「教育制度之良窳與教職員之效率有密切關係，因此，如何訓練稱職之教師，實為實施任何教育政策時之重要問題」。（見該書一二四頁）我國對於中等學校師資的訓練，向無確定的制度。惟據前節所述中等學校教師之法定資格，可知我國現時之大學文理學院，乃為供給中等學校師資之一主要來源。又前此教育部曾頒行訓練中學師資暫行辦法，規定要點四項如下：

（一）大學教育學院或教育學系學生須依照大學規程第七條之規定，選定其他學院之其一學系或同學院不屬教育性質之其他學系為輔系（例如中國文學系，外國文學系，物理學系，史學系，地理系，化學系，數學系，生物學系

及其他與中等學校課程有關之學系)；其輔系所修之主要專門學科須在五十學分以上(應有系統的專精訓練，由系主任切實負責指導)。前項規定，獨立教育學院之民衆教育、農事教育、鄉村教育等學系，得不適用之。

(二)大學教育學院以外之各院學生，志願畢業後爲中等學校教員者，須修習教育原理，教育心理學，普通教學法，專門學科教學法(如國文教學法，英語教學法等等，包括教學觀察及實習，但爲事實困難，此種科目得酌量免設)等教育學科十二學分以上。

(三)前兩條所定學分數，其不採用學分制之學校，得以選課時數計算之。

(四)凡依本辦法受師資訓練之大學畢業生，除發給畢業證書外，由學校發給得充中等學校某科教員之證明書。根據教育部此項辦法之規定，顯然係以大學教育學院或文學院之教育學系爲訓練中等學校師資之主要機關。其實就教育學院(系)本身之職能而言，原以造就教育研究或教育行政人才爲宗旨，並非純粹之師資訓練機關。故教育部於民國二十七年特創立師範學院制度，規定師範學院以「養成中等學校之健全師資爲目的」。其組織規程內容要點如下：

(一)師範學院修業年限五年，期滿考試及格並經教育部覆核無異者，由院校授予學士學位，並由教育部給予中等學校某科教員資格證明書(師範學院規程第七條)。

(二)師範學院各專科修業年限三年，期滿考試及格並經教育部覆核無異者，由院校給予畢業證書，並由教育部給予中等學校某科教員資格證明書(同前條)。

(三) 師範學院得設立第二部，招收大學其他學院性質相同學系畢業生，授以一年之專業訓練，期滿考試及格經教育部覆核無異者，由院校授予畢業證書，並由教育部給予中等學校某某科教員資格證明書（規程第九條）。

(四) 師範學院得設職業師資科，招收專科學校畢業生，授以一年之專業訓練，期滿考試及格經教育部覆核無異者，由院校授予畢業證書，並由教育部給予職業學校職業教員資格證明書（規程第十條）。

(五) 師範學院得設初級部，招收高級中學或同等學校畢業生，予以三年之學科及專業訓練，期滿考試及格經教育部覆核無異者，由院校授予畢業證書，並由教育部給予初級中學或同等學校某某科教員資格證明書（規程第十一條）。

(六) 師範學院得附設高級中學教員進修班，招收具有兩年以上教學經驗之高級中學或同等學校教員而應受試驗檢定者，授以一年之專業訓練，期滿考試及格經教育部覆核無異者，由院校予以高級中學及同等學校某某科教員進修證明書，此項證書之資格，相當於高級中學教員檢定合格證書（規程第十三條）。

(七) 師範學院得附設初級中學教員進修班，招收具有兩年以上教學經驗之初級中學或同等學校教員而應受試驗檢定者，予以一年之專業訓練，期滿考試及格經教育部覆核無異者，由院校給予初級中學或同等學校某某科教員進修證明書，此項證明書之資格，相當於初級中學教員檢定合格證明書（規程第十四條）。

自師範學院制創立以後，我國對於中等學校師資的訓練，始有確定的辦法與統籌的計劃，而師範學院遂成爲今後我國中等學校師資之唯一合法的來源了。

其次，關於師資訓練的內容問題，各國對於所謂基本教育與專業訓練之實施，其所持之態度與採取之方法頗不一致。英制中學師資以大學畢業為基本教育，更益以一年之專業訓練；德制中學師資，係就大學修業至少四年經國家考試及格者，與以二年之專業訓練，其制與英相近似，即基本教育與專業訓練為分離的。法制與美制，則與英德截然不同，二國中學師資之訓練，多趨向於基本教育與專業訓練相輔而行。我國現制，則顯係取法美制度。至於以上兩種制度之優劣如何，迄今尚無定評，惟基本教育與專業訓練之應兼顧並重，則為各國教育學者一致之主張。前此國聯教育考察團曾指斥美國式的大學教育院系，每年『造出大批中學教師，彼等熟諳教育學中所包含之一切學問，而詢以課程表中所列之科目，則無一專長，有人謂許多此種中學教師『知道如何教授自己所不知之科目』，實非過言，且亦非戲謔，乃師資養成上之一大問題』(二四)。此種批評，至為中肯。今後我國師範學院的課程內容與訓練方式，自應針對此點，力謀補救，務使基本教育與專業訓練，無所偏倚，因為一個理想的中等學校教師，應該是一方面對於普通科目具備基本的知識，而另一方面對於個人教學的特種科目，確有專精的研究的。

#### 四、教師的檢定

教師的專業訓練，為其取得教師資格以前必要的準備；但正式為教師，則往往尚須經過檢定的手續。各國教師檢定制度與其師範教育制度，無不具有密切的關係。大凡師範教育發達的國家，其教師檢定考試，即為師範生之畢業考試。英制凡畢業教育學院者即取得正教員資格，此與我國現制師範學院畢業生即由教育部發給中等學校教員資

格證明書之用意相同。

依照我國教育部頒布之中學及師範教員檢定暫行規程之規定，中等學校教師檢定分爲無試驗檢定與試驗檢定兩種；無試驗檢定，由審查其各項證明文件（畢業證書，修業證書，服務證明書及著作等）決定之；試驗檢定，除審查其各項證明文件外，並加以試驗。茲爲便於研討起見，特分述如下：

(1) 無試驗檢定

(一) 初級中學教員具有下列資格之一者，得受無試驗檢定：(甲) 具有高級中學教員無試驗檢定規定資格之一者；(乙) 國內外大學本科高等師範本科或專修科畢業者；(丙) 國內外專科學校或專門學校本科畢業後，具有一年以上之教學經驗者；(丁) 高級中學程度相當學校畢業後，有三年以上之教學經驗，於所任學科確有研究成績者；(戊) 曾任初級中學教員五年以上經督學視察認爲成績優良者；(己) 具有精鍊技術者。(專適用於勞作科教員)

(二) 高級中學教員具有下列資格之一者，得受無試驗檢定：(甲) 教育部認可之國外大學本科畢業者；(乙) 國內外師範大學，大學本科，高等師範學校畢業有一年以上之教學經驗者；(丙) 國內外專科學校或專門學校本科畢業後，有二年以上之教學經驗者；(丁) 曾任高級中學教員五年以上經督學視察認爲成績優良者；(戊) 有有價值之專門著述發表者。

(三) 師範學校教員具有下列資格之一者，得受無試驗檢定：(甲) 教育部認可之國外大學畢業者；(乙) 國內師範大學，大學本科，高等師範學校畢業後，有一年以上之教學經驗者；(丙) 國內外專科學校或專門學校本科畢業後有



二年以上之教學經驗者；(丁)曾任師範學校教員五年以上經督學視察認為成績優良者；(戊)有有價值之專門著述發表者；(己)具有精練技術者（專適用於勞作科教員）。

(2) 試驗檢定

(一)初級中學教員具有下列資格之一者，得受試驗檢定：(甲)國內外專科或專門學校本科畢業者；(乙)與高級中學程度相當學校畢業後，有一年以上之教學經驗者；(丙)與高級中學程度相當學校畢業有專門著述發表者；(丁)曾任初級中學教員二年以上者；(戊)具有精練之藝術技能者（專適用於圖畫音樂教員）。

(二)高級中學教員具有下列資格之一者，得受試驗檢定：(甲)國內大學本科畢業者，(乙)國內專科學校或專門學校本科畢業後有一年以上之教學經驗者；(丙)檢定合格之初級中學教員；(丁)曾任高級中學教員二年以上者；(戊)具有精練之藝術技能者（專適用於圖畫音樂教員）。

(三)師範學校教員具有下列資格之一者，得受試驗檢定：(甲)國內外大學本科畢業者；(乙)國內外專科學校或專門學校本科畢業後，有一年以上之教學經驗者；(丙)曾任師範學校教員二年以上者；(丁)具有精練的藝術技能者（專適用於圖畫音樂教員）。

凡經上述無試驗檢定或試驗檢定合格者，即由主管行政機關給予檢定合格證書，其有效期間為六年，期滿重行檢定。

綜觀上述檢定辦法，可知凡曾受專業訓練者，遂無須再經檢定試驗，即可取得法定的教師資格，適與師範教育

制度，互相配合；而此種無試驗檢定，實則祇是政府對於教師所舉辦的一種登記手續而已。惟現行規程規定，凡大學本科畢業，無須受專業訓練，即可取得初中教員無試驗檢定之資格，顯見對於專業訓練，並未十分重視。今後教育行政當局對於此點，似有加以考慮的必要。至於一般原無教員資格或資格不完備者，欲取得正式教員資格，則須參加試驗檢定，故此種試驗檢定，可視為補救師資不足的一種權宜辦法，如果將來師範教育發達，可以負責供應全部師資的需要，則此種試驗檢定辦法，當有根本廢止或酌量變更其方式之可能。

總之，教師檢定乃調整師資之重要設施，自有嚴格推行的必要。惟為充分發揮檢定之實效起見，對於未受檢定者，必須從嚴限制，不予任用，或不予同等待遇。否則，檢定為毫無意義，將來不特無人願受檢定，即有人願受檢定，亦等於多此一舉。故檢定之前，應有取締不受檢定者之辦法；檢定以後，對於合格與不合格者，應分別定其待遇。如此，庶幾可使師資檢定辦法順利推行，發生實效。

關於教師檢定問題，各國教育學者頗多研究，茲引述美國古柏利 (Coburn) 氏所定美國教師檢定十四原則如下，藉供參考(三五)：

(一) 欲提高教師資格，必先改善教師待遇，待遇改善，則教師檢定的標準，乃能作進一步的要求。

(二) 各地所行的低級教員檢定制 (The lower grade teachers, certificates)，應一律停止，(按美國各地因人才缺乏，凡能力資格較差之教師，予以低級檢定，惟有效期間甚短，有一教師服數年須經數次考試者) 考試次數應酌量減少，檢定時並應着重受檢定者所受的訓練。

(三)各地因人才缺乏所發之臨時低級教師證應一律無效。

(四)受檢定者之資格，至少須在四年中學畢業；受檢定後並應於相當期內為專業的準備，且有相當的證明。

(五)小學教師檢定暫分兩級；甲級係為畢業中學及師範訓練班者而設；乙級係為曾受相當訓練服務二年以上著有成績者而設。其有效期間，均為兩年。以後成績優良，得換新證，有效期間，約可延長五年。迨師範教育推廣教師待遇改善以後，甲級制應先取消。

(六)檢定後的專業準備，在法律上應明定期間，並須經師範學校校長證明或繳呈各項研究證明文件。

(七)檢定應按教師的種類性質，加以區分；中小學固應分別辦理，即幼稚園和小學低年級，中年級，乃至初中等，亦應各定標準。

(八)對於受檢定者，除着重其專業訓練外，在視導方面所有之成績，亦應計及。

(九)擔任特殊教育的教師（如特種職業教員，育啞兒童及低能兒童教員等），應有特種檢定辦法。

(十)教師終身服務許可證 (Life diplomas) 不宜輕於發給，必須受檢定者學識品德及其他條件特別優越，方可享此特殊權利。

(十一)教師已得終身服務許可證，如中途改業至三五年時，應即失其效力，但若繼續研究，有確實證明者，亦得酌量恢復以前的權利。

(十二)教師檢定之一切手續，應由州政府集中辦理。

(十三)各州間所定檢定資格，應互相承認。

(十四)每年應舉行教師登記及審查，並與視導方面密切聯絡。

上述古柏列氏所定之十四原則，雖係就美國學校教師檢定而言；但其中頗多可供我國參考之處。按我國初行教師檢定時，原僅以小學教師爲限。迄民國二十三年，始開始舉辦中等學校教師檢定，惟以歷時甚短，尙無顯著成效。今後爲使此項檢定辦法推行盡善起見，對於古氏所定教師檢定的原則，似有斟酌採用的必要。

### 五、教師的任用

教師既經檢定合格以後，遂取得正式教師的資格。此種正式的教師的任用，究以採取何種方式最爲適宜，現時尙爲一般教育學者正在研究之問題。主張教師應由校長聘任者以爲校長可以根據學校之需要，選擇適當人才；而校長與教師之間，亦易通力合作。主張教師應由行政官廳委任者以爲教師既爲擔任國家公務之人員，其任用之權自應歸於行政當局，藉便政府統籌管理，而免爲校長者濫用私人，排斥異己。故就理論言之，聘任制與委任制，各有利弊，殊難定斷。

關於我國中等學校教師的任用，向係採取聘任制度。據中學法第九條規定：「中學教員由校長聘任之，應爲專任，但有特別情形者，得聘任兼任教員，其人數不得超過教員總數四分之一。中學職員由校長任用之，均應呈請主管教育行政機關備案」。又修正中學規程第九十四條規定：「公私立中學各科教員，由校長開具合格人員詳細履

歷，逕呈或轉呈省市教育行政機關核准後，由學校備具聘書，於學年開始前二月或學期開始前一月送達受聘教員，遇有不合格人員，主管教育行政機關應令原校更聘」。由此可見教師應由校長聘任，早經明令規定。惟前此國聯教育考察團對於我國學校教師採用聘任辦法，曾有具體的批評與建議，如謂：「依據中國現在的教育制度，不論何級之教職員完全受校長之支配。僅校長一人，由教育行政當局委任。……教員及學校其他職員之任免，亦均由校長一人行之，校長所受之限制，僅關於其所任命之教員，須呈報其資格而已。職是之故，校長於候選之教員中，極難作適當之選擇，即最公平之校長，對於少數候補者之選擇，亦感困難。何則？彼關於候選者之了解，僅能由私人方面獲得耳」〔二六〕。因此建議「中等學校之校長及教員，應由省教育委員委任」。此種建議，是否適用於我國，固不敢臆斷；不過近年各省對於中等學校教師，確有廢止聘任制改行委任制者。如廣西湖北等省，均視學校教師爲公務人員，由學校當局報請主管教育行政機關或人事行政機關核委，加以統一管理。故我國現時一般中等學校教師的任用方式，實兼採聘任與委任兩種制度。至於歐美各國對於教師的任用辦法，亦頗不一，惟大多採用委任制度，即一般學校教師係由中央地方行政機關或教育行政機關委派。如德國公立學校教師的權利義務，與一般公務員相同，中學教師的任用，由中央教育部委託各省主持。法國中學教師由教育部長任用。英國公立學校教師的任用，由地方議會所產生的教育委員會辦理。美國公立學校教師的任用，由教育局提出，經教育董事會通過。可見就各國一般趨勢言，實有採行委任制的傾向。今後我國對於中等學校教師的任用方式，當可有所借鑑了。

其次，關於教師任期的長短，亦爲教師任用方面應行研究的重要問題。歐美各國因多採行委任制度，教師職位

較有保障，故無所謂任期，除遇重大事故，不致撤換。美國由各州自定任期，初任教師者必須經過試用時期，其限期二年至四年不等，試用期滿合格以後，任期則可不受限制，直至退隱為止，故有所謂「終身任期」(Life tenure)和「無限任期」(Indefinite tenure)，藉使一般優良教師，可以久於其位。

我國過去對於學校教師，既係採行聘任制度，故學校與教師之間，不能不利用聘約明定聘任的有效期限。此種聘約的性質，可按其所定的聘任有效期限，分爲四種：即(一)無定期的聘約，普通以工作爲單位，一俟工作完成，即可解約，如臨時講學及特種教學等是。(二)一年的聘約，其有效期限爲一年，學校對於教師續聘與否，均於暑假前一二月內通知。(三)數年的聘約，此種聘約，大抵爲保留優良教師而訂，惟普通應用者不多。(四)終身的聘約，我國現時尙少採用，但爲獎勵優良教師終身服務起見，頗有試用的價值。關於聘任期限長短的利弊如何，尙難下一肯定的斷語。杜佐周氏曾就兩者的利弊，分別列舉，加以比較，茲特引述如下(三七)：

(1) 短期的好處：

(一) 學校得有伸縮餘地，遇不良的教師時，損失可以較少。

(二) 教師亦可有伸縮餘地，若欲他去，不致苦受聘約的束縛。

(三) 教師可以更益努力，以謀教學的進步，不至依恃聘約而怠其職志。

(四) 教師更換較易，可時與新學說及新方法等相接觸。

(2) 短期的壞處：

(一) 教師心志不定，易謀他去。

(二) 教師無一定的保障，甚易灰心；或放棄責任。

(三) 有良好的教學計劃，不能實行。

(四) 屢易新手，教學生疏，效率每甚低微。

(3) 長期的好處：

(一) 可以保持良好的教師。

(二) 有相當的保障，教師可以愈益專心於教學。

(三) 熟悉學校學生情形，效率容易增高。

(四) 可以實行各種長期的教學計劃。

(4) 長期的壞處：

(一) 教師恃有相當的保障，缺乏進取的精神。

(二) 若用人不當，學校無法辭退，損失甚大。

(三) 易致舊教師把持校務的危險。

(四) 減少聘請新教師的機會，易與新學說及新方法等相隔離。

根據以上杜佐周氏的比較研究，可見學校對於教師聘任的期限，無論長期或短期，均互有利弊。不過就原則上

來說，在初聘的時候，最好期限稍短，大約以一年為標準，以備觀察其教學的成績；若在此一年中成績優良，則可續訂較長期限的聘約。我國現行修正中學規程第九十五條規定：「教員之初聘，任期以一學年為原則，以後續聘，任期為二學年」。這種任用辦法，可以說是比較穩妥的。

## 六、教師的待遇

為安定教師生活與提高教師素質起見，政府對於教師的待遇必須加以合理的規劃。我國在新式學校制度創立以前，除政府任命之少數學官享有國家俸給外，其餘一般從事教學工作者，因係私人自由講學性質，大都採行傳統的所謂「束修制度」，非僅各地缺乏通用的標準，即各個教師所享受的待遇亦完全不同。加以數千年來一脈相傳的「師嚴道尊」的觀念，使大家視教學工作為一種超越凡俗的清高事業。無論為教師者或一般社會人士，均以斤斤較量待遇為可恥，因此，教師的待遇問題，並不為政府和社會所重視。及至清末廢科舉興學校以後，教育事業既由政府統籌規劃，於是對教師待遇問題，遂不能不加以注意。因此學部於宣統元年十一月，乃正式公布小學教員優待章程，二年二月，公布初級師範及中學教員優待章程，這兩種章程除規定告退及病故兩項略有實質的優待外，其餘均屬虛榮。例如地方官對於中小學教師應待以職紳之禮，師範中學教師比照舉貢，小學教師比照附生，給予頂戴。本身得免徭役，非本身罪犯不得牽連拿捕等等，大都全係具文，無補實際。

民國成立以來，中央先後頒布「小學教員俸給規程」，「小學教師薪水制度之原則」，「小學教員待遇規程」，



「小學教員薪俸支給及實施辦法」，「兒童家庭供給小學教員食宿辦法」，「地方津貼小學教員米穀暫行辦法」，「小學教員子女入學免費辦法」，「小學教員年功加俸辦法」，「優良小學教員獎勵辦法」，「各種小學教員待遇實施辦法」及「學校職教員養老金及卹金條例」等項。又小學規程第八十四條規定：「小學教職員之俸給，應根據其學歷及經驗而為差別，但至少應以學校所在地個人生活費之兩倍為標準」。惟以上各項辦法，各地並未能切實遵照實施。至於中等學校教師的待遇，中央迄無具體辦法，僅修正中學規程第一百十六條規定：「省市縣立中學教員俸給等級表，年功加俸辦法，由各主管教育行政機關規定，逕呈或轉呈教育部核准施行；私立中學參照各省市公立中學情形，於其校章中規定之」。「前項教員俸給等級表之最低級，應參照地方情形，以確能維持適當生活為標準」。因為中央對於中等學校教員俸給尚無劃一標準，故各省市中等學校教師的薪給頗不一致。據教育部公布之民國二十七學年度全國各省市中等學校教員月薪統計表所載，各省市中等學校教員月薪平均數，最高者為四川省，計一二六元；最低者為青海省，計三四元。其間相差之鉅，至足驚人。最近（民國三十二年十月）教育部公布「國立中等學校教職員薪給表」，始對全國國立中等學校教職員薪給訂有劃一標準。茲摘錄「國立中等學校教職員薪給說明」所載有關條文於後，藉供參考：

（一）凡檢定合格服務成績優良，在國立中等學校一校連續服務三年以上，連同以往服務公立或已立案之私立中等學校滿二十年之教員，准支本職最高級薪（按即高中專任教員月薪三〇〇元，初中專任教員月薪二六〇元）。

（二）凡檢定合格服務成績優良，在國立中等學校一校連續服務三年以上，連同已往服務公立或已立案之私立中

等學校滿十五年之教員，准支本職第二級薪（按即高中專任教員二八〇元，初中專任教員二四〇元）。

(三) 凡檢定合格服務成績優良，在國立中等學校一校連續服務三年以上，連同已往服務公立或已立案之私立中等學校滿十年之教員，准支本職第三級薪（按即高中專任教員二六〇元，初中專任教員二二〇元）。

(四) 凡檢定合格服務成績優良，在國立中等學校一校連續服務雖未滿三年，但連同已往服務公立或已立案之私立中等學校滿二十五年之教員，准支本職第一級薪；滿二十年之教員，准支本職第二級薪；滿十五年之教員，准支本職第三級薪。

(五) 凡檢定合格而年資未合前列四項規定之教員，由校視其資歷服務成績，職務繁簡，及教學時數等，酌支本職第六至第四級薪（按即高中專任教員為二〇〇元至二四〇元；初中專任教員為一六〇元至二〇〇元）。

(六) 凡具有無試驗檢定資格而未履行檢定手續之教員，依其年資較檢定合格者酌減二級或三級支薪，但以不得低於本職第六級為限。

(七) 凡具有試驗檢定資格而未履行檢定手續之教員，支本職最低級薪（按即高中專任教員為一八〇元，初中專任教員為一四〇元）。

上項辦法乃係以教師檢定之結果及其年資成績等項為支薪之標準，大體尚屬合理。今後中央似可參照此項辦法，訂定全國各省市中等學校教師薪給標準，藉使各省不致懸殊過大，教師生活有所保障。

關於制定教師薪額的原則，各國學者主張不一。美國亞爾馬克 (Almack) 和蘭格 (Lang) 兩氏認為教師的薪給

應根據（一）教育經驗，（二）所受訓練，（三）擔任工作，（四）教學結果及（五）地方經濟能力等項加以規定（六）。古柏列（Garberly）氏更具體的提出釐訂教師薪制的十一項原則，其中頗多可供參考之處，茲引述如下（註）：

（一）薪制起點，應斟酌個人生活實際需要，俾優良教師樂於任職。

（二）逐年增薪定律不必太大而年限宜長（如五年或七年）。教師無進修準備者，其因成績或效能增薪之標準宜嚴，薪金之最小限度，應能代表教師所受專業訓練及個人才能所應得之生活費。

（三）凡有經驗之教師，其薪金起點應高於新進教師，無論其經驗從何處獲得。

（四）凡成績優異之教師，無論其由於工作勤奮或由於造詣卓越，均應於達到薪額標準最大限度之外特別加薪。

（五）薪金之決定，應根據於教師所任業務之性質，與其個人之位置無關。

（六）特殊教師（如模範教師，非常兒童班教師等），必有特殊研究者充任，並應提高其薪金標準。

（七）依照教師任務之高低所定薪制應有不同，各等任務之薪金各有其增進比率與最大限度，採行分等進級制。

（八）薪金等級之升進，應俟確實證明其工作效率或業務準備有進步後公告之。

（九）參加地方考試，暑期教學，及大學補習後，可證明其訓練提高；至服務效率，則須經過各種測驗，主試者並不應由一人為之，其結果並須公告。

（十）以教師為專業者，其最大限度所得，應比照起薪時之二倍或二倍半，但必有十八年至二十年之服務經歷並證明確有效率時始可享受此種最大限度之待遇。至以教師為臨時任務者其最大限度不應及於一般教師所規定者。

(十一) 養老金或年老無力者另易輕微職務，亦應規定，但在此種辦法中，以前者為較優。

我國杜佐周氏對於教師薪制標準，亦曾提出十項原則如下(三七)：(1) 根據年功，而定薪額；(2) 根據經驗，而定薪額；(3) 根據資格，而定薪額；(4) 根據熱心及特別貢獻，而定薪額；(5) 根據考試成績，而定薪額(按係指檢定考試而言)；(6) 根據補習工作，而定薪額；(7) 根據工作多寡，而定薪額；(8) 根據科目難易，而定薪額；(9) 根據人才多寡而定薪額；(10) 根據教學效率而定薪額。綜觀杜氏所舉十項原則，大抵尚切實際，足供參考。

以上所述，僅限於薪金一項，惟所謂教師待遇，通常尚包括養老金及卹金等項。例如日本對於年老無力服務者，給予恩給金，英美則給予退隱金 (Retirement)，其中尤以美國所行教師退隱金制度最為完密。依美國現制，大抵各州皆設立退隱金管理機關，採取儲蓄制度，每年教師繳納約當年俸百分之三至七之數額，以為儲蓄之用。政府則比照教師所繳款數，予以相當補助。每一教師有一存摺，但不至法律所規定退隱時不能提款，而且至退隱時，亦應分年提款，其詳細辦法，均於法令明白規定。我國前此頒布之「學校職教員養老金及卹金條例」，對於一般學校教師請領養老金(相當於英美之退隱金)及卹金辦法，曾有具體規定，惟實際上領取此項養老金及卹金者，為數頗少。其重要原因，蓋由於我國一般教師的專業精神較差，終身服務教育以達於退休年齡或符合請卹條件者，尚不多見，故政府當局及社會人士對於此類待遇問題，均未予以特別重視。

我們若就上述關於教師薪制之一般原則，對於現時我國學校教師待遇實況加以考察，實覺頗多應行改進之處。而其中必須切實研究者，約有下列數點：

(一)學校教師既為擔任國家公務之人員，則其所享受之待遇自應與其職位相當的公務員之待遇相等，決不能有軒輊。而現時我國社會人士每每認為從事教育工作者者原應安於清貧之生活，不必斤斤計較於待遇之高低，例如民國十七年七月大學院公布「小學教師薪水制度之原則」的訓令中曾云：「教師自應本犧牲精神，盡樂育天職，不計待遇厚薄」，此種論調，殊欠公允。而數十年來我國一般學校教師待遇之不得合理解決，亦未始非由於此種傳統觀念的作祟。考歐美各國學校教師之薪給與一般文官之俸額，大致採用同一標準，相差甚少。此項原則，似應為我國今後訂定學校教師待遇的借鏡。

(二)現時我國對於一般學校教師之待遇，因無劃一之標準，故各縣之間，往往相差極大。以致一般優良教師，羣趨於待遇較高地方之學校；而待遇較低地方之學校，往往無人問津。今後為調節各地師資，齊一教育水準起見，中央似應規定統一的標準，俾全國各地同級學校教師之待遇，完全相同，毫無軒輊，以免貧瘠地方之教師外流，造成教育畸形發展之現象。但欲保證此項統一的待遇標準之澈底實施，最好將全國各省市各級學校教師之俸給費，全部列入國家預算，由中央撥交國庫發放，果能如此，則我國各級各類之教師，當可享受公平合理的待遇了。

(三)歐美各國各級學校教師之待遇，其間相差頗少，例如美國一般小學教師之起薪標準，多為一二〇〇元，而中學教師之起薪標準，則為一五〇〇元，蓋在同一系統下服務之人員，所享受之待遇，不應懸殊過遠。我國現時小學、中學與大學三級學校教師的待遇，相差未免太大，此種現象，在理論上固無存在之根據，而事實上更使一般能力僅足為小學教師者，每每企圖僥倖進入中學之門，而能力僅足為中學教師者，則又時時欲覓一升任大學教授之機

會。抗戰以來，此種現象，尤為顯著，以致各級學校教育水準逐漸低落，為世詬病。今後中央教育行政當局於制定各級學校教師薪給標準時，亟應設法加以改進，以杜絕一切可能的流弊之發生。

以上三點，實為改善我國今日一般學校教師待遇的先決問題；至於如何加以合理的解決，那就是我們教育界人士所應共同努力的了。

### 七、教師的進修

所謂教師的進修，乃係指對於已經任職或已取得教師資格者，所供給之專業方面的或學術方面的教育機會而言。因為即使曾受專業訓練的教師，對於教學的技能和知識，具有相當的基礎；但在實地教學的時候，却往往也會發生種種新的困難和問題，所以一個教師為欲解決自己教學方面的問題起見，必須繼續不斷的尋求進修的機會。

關於教師進修的必要，分析言之，約有以下幾種理由：

- (一) 對於在職教師未受專業訓練者，應當培養與取締並重，最好利用進修的方式，以補充其專業訓練之不足。
  - (二) 新進教師雖曾受專業訓練，但往往缺乏經驗，發生意外困難。與其聽其嘗試錯誤，不如加以系統的輔導。
  - (三) 教育學術日新月異；教育法令時有變更。教師若不繼續的努力進修，將不免於落伍，而遭受社會的淘汰。
  - (四) 為鼓勵教師研究的興味，必須時常灌輸新的知識，俾於服務期中，發生教學相長的樂趣。
- 由以上四點來看，教師的進修固然非常重要，但是事實上，一般教師或由於思想頑固，自甘暴棄；或由於狂妄

自滿，不願進取。以致對於各種進修教育，往往未能誠意接受。因此現在各國教育行政當局除設法鼓勵教師自動參加進修機關外，亦有特別頒行法令強制教師接受進修教育者。其所採取的方法，大體分為兩種：一為直接的，即法規上明定教師須參加某種以改進教學為目的之機關；二為間接的，即對於接受進修教育者予以種種獎勵。我國小學規程第九十三條規定：「小學教員進修確有成績者，應受加俸及升格之獎勵」，蓋即係採取第二種辦法。至於我國中等學校教師進修事宜，依照部頒中學與師範學校規程以及三十年公布的「主管訓導人員進修令」之規定，中學與師範學校專任教員及中等學校主管訓導人員連續在一校任職九年者，得休假一年，從事研究考察工作，在休假期間，並支原薪。又教育部為獎勵師範學校教員進修與學術研究起見，特訂定「師範學校教員進修與學術研究暫行辦法」，規定凡國省市縣聯立師範學校教員曾經檢定合格繼續擔任師範學校專任教員五年以上著有成績者，得請求休假研究或參觀考察之進修，其進修期限定為半年，進修期間除支原薪外，並得核予獎金，進修期滿後，應回原校服務。由此可見近年我國對於中等學校教師之進修，頗為注意。

關於教師進修的方式，各國所採用者頗有不同，不過最通行者，約可分為下列數種：

- (一) 組織讀書會 (Reading circle) .. (二) 成立教師進修學社 (Teachers institute) .. (三) 參加暑期學校 (Summer school) ..
- (四) 實行通信研究 (Correspondence study) .. (五) 加入推廣學級 (Extension course) ..
- (六) 參觀教學 (Visit other teachers) .. (七) 舉行教師研究會 (Teacher meeting) .. (八) 表演教學技術 (Demonstration teaching) ..
- (九) 指定研究工作 (Research work) .. (十) 自我分等 (Self-rating) (11)。

這以上十種進修的方式，有的必須教育行政機關負責主辦，有的可由教師個人斟酌進行，不過為加強教師進修的效能起見，各級教育行政機關似應設置專門的組織與人員，以便負責主持教師進修事宜，而各地的師範學校和師範學院，尤須與教育行政機關密切合作，盡量供給教師進修的機會。至於教師進修結果的考核，則可由教育行政機關會同師範教育機關訂定標準，認真執行。這樣不僅可免一般教師視進修為虛應故事，而教育行政機關對於教師進修的獎勵也可以獲得客觀的根據了。

不過從另一方面來看，教師的進修，究竟是一種自發的活動，如果教師個人缺乏內在的努力，完全靠着外力的強制，結果恐終不免流於形式，無補實際。所以我們認為與其由政府加以法令的強制，毋寧鼓勵教師的出於自動。但是要想激發教師自動進修的精神，首須培養教師專業的興趣，因此，最後我想引述中外幾位教育家的名言作為謳歌一般教師們所從事的神聖的教學工作的頌詞。例如美國巴格來 (Bagley) 和克斯 (Kerth) 兩氏曾謂：「從廣義講，教師的師範教育，是永無止期的，這是一種和壽命同休止的歷程。經此歷程，教師一生服務效率上可以繼續增加；對於自己的工作，也覺得滿足和愉快，無或已時。從這點看來，教學和其他的職業一比較，便顯出一種很明顯的益處來了。教師四周的環境，非但可有這種生長，而且需要這種生長，非如其他職業，其長進大抵限於初次訓練，或初為學徒的時期」(三)。我國梁啟超氏關於此點，剖析得更為精闢，他說：「無論做何種職業的人，都各有各他的自己田地，但要問那塊田地最廣最豐富，我想再沒有能比得上教育家了。教育家日日做的終身做的不外兩件事：一是學，二是誨人，學是自利，誨人是利他。人生活動目的，除却自利和利他兩項外，更有何事？然而操別的職業的



人，往往這兩件事當場衝突——利得他人便不利自己，利得自己便不利他人。就令不衝突，然而一種活動同時具備這兩方效率者，實在不多。教育這門職業却不然，一面誨人，一面便是學，一面學一面拿來誨人，兩件事併一件做，形成一種自利利他不可分的活動。對於人生目的的實現，再沒有比這種職業更爲接近更爲直接的了。(三)老子云：「既以爲人已愈有，既以與人已愈多」，這可以說是教學活動的最好的寫照了。我們一般以教育爲個人終身事業的教師們，如果想到在這種教育過程中所得到的「教學相長」的樂趣，還能不自動的隨時隨地努力進修嗎？

註)·(一)見 Cook, W. E.: *Federal and State School Administration*, Pp. 144—145. (二)見程湘帆著「中國教育行

政」第二四八頁。(三)見羅廷著「教育行政」上卷第一八三頁。(四)見楊亮功作「教育局長」一文，載正中書局

出版之「教與學」月刊第一卷第五期。(五)見卡特氏歷次在皮爾施伯 Pittsburgh 無線電台的廣播詞。(六)見 Lide, E.

S.: "Personality traits of School Administrators," *Educational Research Bulletin of the Ohio State University*, vol.

VII. (七)見部撰「怎樣做教育局長」一文，載教育編譯館出版之「教育行政之理論與實際」一書。(八)見古氏著

Public School Administration 一書。(九)詳見 Hughes, C. L.: "Function of the Superintendent of schools in Theory

and Practice," *American School Journal*, vol. XXVI. (十)同註四。(十一)詳見程著「中國教育行政」一書。

(十二)見蕭撰「我國中學校長制度之探討」一文，載教育編譯館出版之「中學教育之理論與實際」一書。(十三)見 Davis,

C. O.: "Duties of School Principals" 一文。(十四)見 McClue, W.: "Professionalizing the Principals" in *Elementary*

*School Journal*, vol. 21. P.P. 73—83. (十五)見廖著「中學教育」一書第一〇〇——一〇二頁。(十六)詳見 R. H.

Morison: "Qualities Leading to Appointment as School Supervisors and Administrators," (十七)見鄭撰「中學校長與

- 教職員」一文，載教育編譯館出版之「中學教育之理論與實際」一書。〔十八〕見杜著「教育與學校行政原理」一書第十章。〔十九〕見陳兆喬譯「桑代克教育學」第一九八頁。〔二十〕見汪少倫著「訓育原理與實施」一書第一二三頁所引。〔二十一〕見 Bagley: School Discipline, P. 31. 〔二十二〕見 Charters and Waples: The Commonwealth Teaching Training Study, The University of Chicago Press. 〔二十三〕譯自 Colvin: An Introduction to High School Teaching, a Picture of the Ideal Secondary teacher Pp. 57. 〔二十四〕見國聯教育考察團撰「中國教育之改進」一書第一二六頁。〔二十五〕見 Cubberley, E. P. "State School Administration" Chap. XXIII Pp. 636—638. 〔二十六〕見「中國教育之改進」一書第七章「教職員」。〔二十七〕見杜著「教育與學校行政原理」一書第十二章。〔二十八〕見 Almack and Lang: P. blens of the teaching Profession." 〔二十九〕見 Cubberley, E. P.: Public Sch. of Administration, Chap. XX〔三十〕見杜著「教育與學校行政原理」一書第十二章。〔三十一〕「教師分等制」(Ratingplan for Teachers) 乃利用科學之分析方法列舉優良教師構成之要素，製定各種量表或卡片，藉以評定教師效能之制度。實行此種分等者，或為教育行政及視導人員，或為學校校長與各部主任，或為教師本人，或為學生。至於所謂「自我分等」者，則係教師本人利用量表以反省自身教學之優點，以為繼續進修與徐圖改進之依據。此制最初創行於美國，近年我國各地亦間有採用者；惟以試行未久，尚無顯著成效。〔三十二〕見林篤信譯「教學概論」第一章。〔三十三〕見梁啓超「教育家的自己田地」講詞，載梁任公學術講演集第二輯。

## 第六章 教育經費

根據以前各章所述，教育既爲國家的事業，則政府自須負擔國民教育的用費；因而教育經費一項，遂成爲教育行政方面的重要問題。蓋組織人員與經費三者，同爲完成教育行政業務的基本條件，尤其財政爲庶政之母，經費實較其他條件更爲重要；倘經費毫無辦法，則縱有健全的組織與充實的人員，而一切教育設施，仍將無由進行。故現在各國對於教育經費亦即所謂「教育的財政問題」，無不異常重視。本章特就現時我國教育經費方面之一般問題，加以論述。

### 第一節 國家負擔教育經費的必要

#### 一、中外各國負擔教育經費的由來與趨勢

考教育經費之由國家負擔，爲時原屬甚短。在過去教育事業沒有正式受國家管理以前，一般國民的教育概係由家庭或教會經營。因而富貴之家，大都延師課讀，自送束脩；而貧苦子弟，則限於經濟，徒嗟向隅。我國往昔科舉時代，採行「養士教育」政策，以學校（一）爲養士之地，對於在校肄業學生，例皆予以膏火津貼，或供給全部衣食費用，以示優遇。如明朝中央國子監（初名國子學，即當時的大學，學生稱爲監生）的監生，不僅膳食衣冠被服，由國家供給，而且每逢令節，必有節錢賞賜，已婚者養及其妻子，未婚者如爲廩事生（即見習生）則賜錢婚聘，遇

有回籍省親者，每人並賜衣一件，賜錢一錠，以作川資。凡屬邊遠學生或外國留學生，且厚賞其僕從。此種待遇，可謂極其優厚。惟當時無論中央或地方的學校，皆係爲牢籠一般士大夫而設，非如現時之各級學校，純爲教育國民之機關。故當時政府雖予學生以優厚的待遇，但並不能認爲已負國民教育經費的責任。直至清末新式學校制度創立以後，所有各級學校經費，概由政府負責籌給，這時，國家才算開始負擔國民的教育經費了。

歐洲各國的教育事業，初由教會主持，故所有教育經費，亦係來自教會。及至十八世紀工業革命與民主主義勃興以後，教育事業既逐漸改由政府管理，故國家遂不能不負教育經費的責任。例如教育方面雖是澈底實行「自由制」(Voluntary system)的英國，但當其國家教育制度於一九零二年完成之時，亦遂即根據俾爾福教育法案(Balfour's Act)的精神，對於教育經費問題，採取了「以國家的財力教育國家的子弟」(The wealth of the state must educate the children of the state)的原則，擴充教育稅，補助各級學校。迨第一次歐戰告終，一般民主主義國家，爲欲實現「教育機會均等」的理想，不僅主張一切教育事業經費應由國家負擔，而且更進一步的倡行所謂「免費」與「公費」的教育制度，即政府對於學校學生或免收任何費用或進而津貼其用費。例如美國現時初等教育固然早已免費，並酌量情形津貼學生或家庭，就是中等教育及高等教育，也有許多州已實行免費了。英國現在小學校不僅免費，而且大多數是供給學生膳食的。凡領受政府協款的中等學校，依法每年須設全體學生百分之二五至五十的「特殊學額」，通常兒童父母每週收入在鄉區爲三磅至四磅，在都市爲四磅至五磅者，均得完全免費。德國也規定中等學校所收得的學費，須提出百分之二五爲補助學生之用。法國中學除免學費外，還有公費生制，實行歷有年所。蘇

聯對於子女過多或收入太少的家庭，不但免納其子女學費，而且供給書籍紙筆；特別貧苦者有時連衣食亦由學校供給。由此可見就現在世界教育的趨勢而言，不僅教育事業的經費應由國家籌給；就連一般國民受教育所需的費用，也要由國家負擔了〔二〕。

## 二、國家必須負擔教育經費的理由

關於教育經費應由國家負擔以及必須實行公費教育的理由，我們 國父中山先生講得非常透澈，他說：

〔一〕「圓顛方趾，同爲社會之人，生於富貴之家，即能受教育，生於貧賤之家，即不能受教育，此不平之甚也」〔三〕。

〔二〕「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利，學費與書籍及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂，書庫，夜學，爲年長者養育知識之所。或疑經費無從出，此不足憂也，以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣」〔四〕。

〔三〕「現在廣東辦了不少的平民學校，窮家的小孩，像水上的兒童和鄉村的兒童，能不能夠都到平民學校去讀書呢？平民學校不收學費，並且發給書籍，窮家小孩子本可以去讀書，但是鄉下的小孩子要去放牛，每年要賺幾塊錢；水上的小孩子要去划船，每日要賺兩毫錢，因爲他們不賺錢便沒有飯吃，沒有衣穿，到了沒有飯吃沒有衣穿、

就令有平民學校不收學費，他們怎能夠去讀書呢？要那些窮家小孩子都能夠讀書，不但是學校內不收學費，有書籍給他們讀，還要那讀書的小孩子有飯吃有衣穿有屋住。要那些小孩子自出世以後，自小長成人，國家都要有教育，不要小孩子的父母擔憂，才能安心送小孩子去讀書」〔五〕。

根據以上所引述的 國父三段遺教看來，可知 國父是主張教養並重的。國民生計問題不能解決，則普及教育亦難做到。普及教育不僅要能免除學費供給書籍，同時必須使學生家庭無衣食之虞，而後始可使其子女就學。在這種大前提之下，當然教育經費應由國家籌給，而政府對於學生的衣食用費，亦自須完全負責了。

總之，教育經費之應由國家負擔，今日已成爲中外公認的原則，其所以必須如此者，約有下列三種原因：

第一，國家負擔教育經費，可以實現教育機會均等的理想。在過去私人或教會經營教育時代，凡富貴子弟，無論智愚，皆有造就機會；而貧苦青年，縱有天才，亦無就學可能。同樣，就全國各地而言，富庶之區，則學校林立，而窮鄉僻壤，則文化落後，造成教育畸形發展的現象。但至教育經費由國家負擔之後，政府可以運用國家的財力量，辦理全國的教育，俾各地青年皆可享受教育均等的機會。

第二，國家負擔教育經費，可以防止社會階級意識的產生。教育經費若出之私人，國家不負責任，則富者與貧者因無同樣享受教育的機會，必易產生階級對立的觀念。美國古柏列氏 (Cobbler) 於其所著「美國教育史」

(*Educator in the United States*) 一書中有一段話說：「凡是新共和的市民，有遠大眼光的政治家，聰明的工人，和具有新英格蘭派思想的人，在主義上都反對把國家未來的市民，分出這種令人憤恨的貧富區別的教育制度。他們

說：在教會或納費的私立學校裏教育一部分兒童，又把貧苦的分開在公立免費的貧民學校裏來教育，常把貧窮的火印打在他們身上。這種辦法，一定在社會上產生許多階級，對於我們德謨克拉西的制度，將來一定發生很大的危險的。由此可見古氏之所以反對貧富區別的教育制度，即在恐怕因此造成社會階級對立的現象。可是如果教育經費完全由國家負擔，自可防止社會階級意識的產生。

第三，國家負擔教育經費，可以養成國民愛國的觀念。在教育由私人經營的制度之下，一個人生長教育純由父母負責，如此長成的人，因為直接享受國家教養的機會太少，很不易養成其豐富的國家觀念。國家負擔教育經費之後，無形中即可暗示每個青年除認識本身為某族某家的子女外，同時亦為全體國民的一份子，這樣，自然可以養成一般青年愛國的觀念了。

## 第二節 教育經費的來源及其問題

教育經費乃是中央及地方所有收入用於教育事業之一部分，故研究教育經費的來源問題，不能不先瞭解國家整個財政之狀況及其相互之關係。按我國教育經費的來源，過去在中央方面，除庚子賠款向係專款使用外，其他皆列入整個預算。在省縣方面，頗多採取教費獨立政策，各有其單獨的經費來源，如江蘇過去係以屠宰稅，牙帖稅，捲菸稅，學宿費等項為其教育經費來源。惟自民國三十一年改訂財政收支系統，實行統收統支政策以後，中央及省之教育經費固應全部列入國家財政預算，為整個支出之一部；即縣教育經費，依法亦須列入自治財政預算內，為其支

出之一部。故今日教育經費實際上已無單獨的來源，不過由於地方教育經費，向採獨立政策，迄今尚保持專款使用辦法。所以我們現在研究教育經費的來源問題，並非在說明教育經費來源的項目，乃係就現時財政方面與教育經費來源有關的問題，加以論述而已。茲特提出下列各點，分別論之。

### 一、我國現行財政收支系統概述

我國教育經費，向由中央，省，縣三部分負擔；中央負擔之教育經費，由國庫統支，以分配於高等教育方面為主；省負擔之教育經費，各省情形不一，大多由省庫統支，中央酌予補助，以分配於中等教育方面為主；縣負擔之教育經費，過去獨立者居多，收入有指定之教育捐稅及專款與學產，支出則由教育局等機關主持其事，以分配於初等教育方面為主。惟自民國三十一年一月改訂全國財政收支系統以後，全國財政收支僅分國家財政與自治財政兩大系統，原有之省財政歸由中央統收統支，省預算併入中央預算（稱省市單位預算，列為國家歲出第二十一款），而省教育經費則由中央統支。原有之縣財政改稱自治財政，包括縣鄉（鎮）財政之一切收支，凡屬縣教育經費，完全由縣政府統收統支。關於國家財政與自治財政之區分，國民政府前此公布之「財政收支系統實施綱要」曾有詳明之規定，茲將其條文轉錄於後，藉便參考：

（一）全國財政收支，分為國家財政與自治財政兩系統（其分類依附表之規定）。

（二）國家財政，包含原屬國家及省與行政院直轄市（除自治財政收支部份外）之一切收入支出。



(三)自治財政以市縣爲單位，包括市縣鄉（鎮）之一切收入支出。

(四)國家稅課收入，分配市縣者，依左列之標準：

(1)印花稅：按純收入以百分之三十撥市縣

(2)遺產稅：按純收入以百分之二十五撥市縣

(3)營業稅：按純收入以百分之三十至五十撥市縣

(4)土地稅：（在土地法未實施前仍稱田賦）其原屬省收入部分，悉歸中央；其原屬市縣收入部分，暫仍其舊，但在徵收實物時期，實物悉歸中央，原屬市縣收入部分，由中央參酌其收入金額撥付之。

(5)契稅：原屬省收入部份，悉歸中央，其原屬市縣收入部分，暫仍其舊。

(6)屠宰稅：從營業稅內劃出，全額歸市縣

(五)所得稅悉歸中央。

(六)市縣之補助金，由中央核定發給之。

附：財政收支系統分類表

甲 國家財政收支系統

子 收入之部

(一)稅科收入：

丑 支出之部

(一)政權行使支出

(1) 土地稅 (在未依土地法收土地稅以前爲田賦及契稅) (2) 所得稅, (3) 遺產稅, (4) 非常時期過分利得稅, (5) 營業稅, (6) 特種營業收益稅, (7) 特種營業行爲稅, (8) 印花稅, (9) 關稅, (10) 鹽稅, (11) 釐稅, (12) 貨物出產稅 (13) 貨物取締稅, (14) 戰時消費稅。

- (二) 專賣收入
- (三) 特賦收入
- (四) 懲罰及賠償收入
- (五) 歸公絕產收入
- (六) 規費收入
- (七) 信託管理收入
- (八) 財產及權利收入
- (九) 公有營業之盈餘收入
- (十) 公有事業之收入

- (二) 國庫支出
- (三) 行政支出
- (四) 立法支出
- (五) 司法支出
- (六) 考試支出
- (七) 監察支出
- (八) 教育及文化支出
- (九) 經濟及建設支出
- (十) 衛生及治療支出
- (十一) 保育及救濟支出
- (十二) 營業投資及維持之支出
- (十三) 國防支出
- (十四) 保安支出
- (十五) 外交支出
- (十六) 僑務支出

(十一) 協助收入

(十二) 捐獻及贈與收入

(十三) 財產及權利之售價收入

(十四) 收回資本收入

(十五) 公債收入

(十六) 賒欠收入

(十七) 其他收入

乙 自治財政收支系統

子 收入之部

(一) 稅課收入

- (1) 土地改良物稅 (在土地法未實施前仍稱房捐)，(2) 屠宰稅，(3) 營業牌照稅，(4) 使用牌照稅，(5) 行爲取締稅，(6) 土地稅之一部 (在未依土地法徵收土地稅前爲田賦及契稅)，(7)

(十七) 移殖支出

(十八) 財務支出

(十九) 債務支出

(二十) 公務員退休及撫卹支出

(二十一) 損失支出

(二十二) 信託管理支出

(二十三) 補助支出

(二十四) 其他支出

丑 支出之部

(一) 政權行使支出

(二) 行政支出

(三) 立法支出

(四) 教育及文化支出

(五) 經濟及建設支出

中央劃撥遺產稅二成五，(8)中央劃撥營業稅三成至五成，(9)中央劃撥印花稅三成。

- (二)特賦收入
- (三)懲罰及賠償收入
- (四)規費收入
- (五)信託管理收入
- (六)財產及權利收入
- (七)公有營業之盈餘收入
- (八)公有事業收入
- (九)補助收入
- (十)地方性之捐獻與贈與收入
- (十一)財產及權利之售價收入
- (十二)收回資本收入
- (十三)公債收入
- (十四)賒借收入
- (十五)其他收入

- 
- (六)衛生及治療支出
  - (七)保育及救濟支出
  - (八)營業投資及維持之支出
  - (九)保安支出
  - (十)財務支出
  - (十一)債務支出
  - (十二)公務人員退休及撫卹支出
  - (十三)損失支出
  - (十四)信託管理支出
  - (十五)協助支出
  - (十六)其他支出

根據以上所引條文，當可略見我國現行財政收支系統之一斑。按我國以前財政系統之劃分，係採取「內外相維以收調劑均衡之效」的辦法，其思想屬於「均權」，〔六〕其流弊則在引起省權過高，傾向割據，而有尾大不掉之嫌。如抗戰以來，各省所自定之通過稅性質的稅捐，與中央國稅牴觸之稅捐，或不應存在之附加稅，層出不窮，而各省戰時貿易政策，亦往往與中央國策相衝突。故中央不能不改絃更張，重訂財政收支系統，而現行之財政收支系統，則係採取「通盤籌劃統一支配」的辦法，其思想屬於「集權」。蓋以近代單一國家之財政而論，原當趨向集權，尤其戰時情形特殊，財政經濟，利在統籌，中央地方，原屬一體，分之則力小，而策進為難；合之則力厚，而成效易舉。故為適應單一國家之財政趨勢，與消弭地方割據之隱患，以及配合戰時國家之需要起見，乃有此次財政收支系統之改制。這在我國財政史上，可以算得是一件劃時代的大事了。

## 二、財政統收統支與教育經費獨立問題

依照「財政收支系統實施綱要」之規定，全國財政以統收統支為原則，此就整理財政之觀點言之，固未可厚非；惟自新縣制實施後，縣政府往往藉口財政統收統支，將原有之縣教育經費甚至鄉（鎮）保教育經費實行接管，近年因物價高漲，各縣學田收入增加甚大，恆至數十倍至百倍不等。而縣政府則謂此乃縣財政整個收入，應與其他各部門統收統支，以致縣教育經費每年所列之支出預算數額並未大量增加，甚至中央及省政府每年撥發之教育補助費，雖經指定用途，而縣政府亦每每以統收統支之理由，擱置不發，以便俟至年度終了時，滾入縣預算下年度預備

費內，作爲挪移用途之地步。此種情形，對於地方教育頗有不良影響，因此，一般教育界人士爲謀保障地方教育事業之發展，大多主張教育經費獨立，採取專款制度，惟此種主張與財政統收統支原則，根本衝突，不能並容，故爲謀兼籌並顧起見，對於此項問題似有加以研究之必要。

考教育經費獨立之意義，乃係指教育主管機關在一定限度內，得規劃其收支預算，並根據需要而自行徵收教育稅捐，不受普通行政當局干預之謂。例如過去各省所成立之教育經費管理處，其任務即在將教育經費來源劃出於普通財政之外，自行分配與保管，以免教費移作他用。所謂教育經費獨立之精神，蓋即在此。國父中山先生手訂之中國國民黨對內政策第十三條謂：「增高教育經費並保障其獨立」，民國二十年六月一日國民政府公布之「中華民國訓政時期約法」第五條謂：「中央及地方應寬籌教育上必須之經費，其依法獨立之經費，並與以保障」。民國二十五年五月五日公布之「中華民國憲法草案」第一三七條謂：「其依法獨立之教育基金，並與以保障」。可見教育經費之應保障獨立，乃我國一貫的政策，故過去各省教育經費，大多採取專款獨立辦法。據民國二十三年三月一日大公報發表之「全國各省市教費獨立之調查」一文所載，當時教費已經獨立者計有江蘇浙江河南福建江西五省；正謀獨立者計有湖南湖北兩省及南京上海兩市。可見教費獨立運動，頗爲普遍。至於一般教育界所持教育經費獨立之主要理由，多謂教育事業之性質與其他事業不同，一般社會事業如道路警察等項，其目的近在眼前，其利益爲一般人所易見，而教育關係國民生活之將來，其目的至爲遠大，但淺見之徒，每多注意近者小者，而忽視遠者大者，若將教育事業與其他行政事業並列，教育經費，由全部中分攤，其結果教育經費必易被他種事業所侵佔，此在地方

政府財政支細時，尤爲顯見。尤其教育事業之發展，永無止境，從各國教育統計上看，教育事業，無不與日俱增，學校以開辦爲原則，停辦爲例外，學額以增加爲原則，減少爲不可能。因爲國家既不能停止任何兒童的就學權利，則教育預算自不能因財政困難而實行緊縮，換言之，其他事業的預算，可以採取「量入爲出」的原則，然教育事業的預算，則必須採取「量出爲入」的原則，所以只有實行教育經費獨立政策，才可以防止教育經費的挪移，安定教職人員的生活，保障教育事業的發展。故美國古柏列氏 (Cahberley) 曾謂其他事業經費可不必獨立，而教育經費不能不獨立(七)。弗來西氏 (Fraser) 並正式宣佈其研究結果謂教育經費獨立確能保障教育之順利進行(八)。由此可見從教育方面而言，教育經費獨立之原則，是有其理論的根據的。

但在另一方面，社會上有一部分人士尤其財政當局對於教育經費獨立問題是根本反對的。他們認爲財政統一與現代法治國家共同理想，教育經費的分割管理，無異於封建軍閥的割據地盤，截留稅款，若教育經費可以聽其自理，而其他社會事業相率效尤，則國家尙何有財政之可言。至於教育經費之被其他方面挪用，乃係過去軍閥政府一時的病態，不能持爲教育經費永久獨立之理由。尤其教育經費獨立之先決條件，爲教育行政機關與普通行政機關之分離，查現制省市縣教育行政機關，完全隸屬於省市縣政府，而爲其構成之一部分，與其他廳局居於平行地位，在實行合署辦公之後，省縣教育廳局(科)之職權範圍更受限制，故依法理推之，現時教育經費之不能獨立，亦猶省市縣其他廳局等之不得主張經費獨立相同。這樣說來，一般反對教育經費獨立者所持的論調也是非常正大的了。

總之，財政統收統支與教育經費獨立這兩個問題，因爲各方面所持的觀點不同，意見總是不一致的。誠如美國

弗來西氏 (Frazer) 所謂：「就一般言之，市政專家多偏向市學區教費之隸屬市府管轄，而教育行政專家則贊成教費獨立」。這和我們中國的情形，可謂完全相同。但是對於這兩個極端矛盾的問題，有沒有辦法加以合理的解決？換言之，在財政統收統支的既定原則之下，教育經費究應如何保障？這便是我們以下所要說明的了。

### 三、財政統收統支政策下教育經費之保障辦法

自「財政收支系統實施綱要」公布以後，財政之統收統支已成爲法定的原則，自屬不可變更。但各地因財政統收統支的關係以致影響教育事業的進行，則又屬不可否認的事實。中央有鑒於此，爲謀澈底加以補救起見，乃於三十年中國國民黨五屆八中全會教育報告之決議案中明白規定：「此後凡原有地方學產及已經確定之教育專款及預算，不得移挪，俾資保障」。三十一年九中全會決議，又謂：「查財政統收統支，乃財務上管理收支之辦法，並非原有經費支配權之移轉，故財政統收統支爲一事，教育經費之支配與保障又爲一事，不得混爲一談，并可併行不悖」。並規定原有地方學款學產租息因物價增高之溢收，均應全部撥充地方國民教育經費，絕對不得藉口統收統支移挪別用。此項決議經國民政府於三十一年三月二十一日渝文字第三五二號訓令行政院轉飭切實施行。於是行政院遂於三十一年四月七日召集內政財政教育三部代表舉行會議，僉以縣教育經費在統收統支原則下，應成立特種基金，〔九〕不得移作他用，以資保障，並訂定辦法如下：

(一) 國民政府渝文字第三五二號令轉五屆九中全會關於地方行政機關誤解財政統收統支辦法，挪用教育經費，



妨礙教育事業，應予糾正案，應切實遵行。

(二)遵照上項意旨，教育專款應成立特種基金（另立專戶），但仍列入預算。

(三)保國民學校及鄉（鎮）中心學校基金籌集辦法第十六條所稱基金保管委員，在本辦法修正前，仍照舊辦理。

依照以上各項法令之規定，可見教育專款成立特種基金，為財政統收統支原則下保障教費之唯一辦法，實則此種辦法與教育經費獨立之根本精神，並無不合之處。不過在這種辦法之下，所謂教育經費獨立者，只是教育經費之財權獨立，而教育經費之收支仍應統一罷了。蓋教育經費之管理，原為財務行政之一環，所謂統收統支乃至超然會計公庫制度審計制度等，同為財務行政上的技術問題，我們無論處於任何立場，均不容加以否認。不過統收統支只是財務行政上管理收支的辦法，並非教育經費支配權之移轉，換言之，收支統一在求行政制度的完整與技術的專業化，而財權獨立則在保障專款專用，以免教費之挪移，如果誤解統收統支為取消專款，則地方教育將有根本動搖之虞；如果誤解財權獨立為收支自主，必致紊亂整個國家財政系統。所以在現時財政統收統支原則之下，只有採取「財權獨立收支統一」的政策，才是最合理的保障教育經費的辦法，而我們今日所謂之教育經費獨立問題，其意義也就僅限於此了。

### 第三節 教育經費的分配

#### 一、教育經費在國家總預算中所佔的地位

依據民國二十五年五月五日公布之中華民國憲法草案第一三七條之規定，「教育經費之最低限度，在中央為其預算總額百分之十五，在省區及縣市為其預算總額百分之三十」。惟據教育部二十五年年度統計，中央教育文化費僅佔國家歲出總額百分之四·四八；在十七項支出中居第七位；各省市教育經費佔各該省市歲出總額的百分比最少者為七，八七（寧夏省）；最多者為二七，六〇（南京市），平均數為一五，七〇〇各縣市教育經費佔各該縣市歲出總額的百分比最少者為一五，五一（廣東），最多者為六四，〇四（青海），平均數為三二，九一。若就此項數字所示教育經費在國家預算中所佔的地位而言，不僅尚未達到憲法草案規定的標準；即與各國相較，亦相差甚遠。茲據英國出版的一九三六年教育年鑑，摘記現世幾個國家總預算中的教費及其百分比如下：

各國預算中教育經費總數及其百分比一覽表

國別	國家教育費總數(以千為單位)	佔全部預算百分比
比利時	九七一、七四二	九
保利加亞	八二一、五四〇	一六
丹麥	六四、九二六	一八
英格蘭	四七、〇〇三	九·八
芬蘭	四四七、四八九	一五
法蘭西	三、五一七、四九五	七
希臘	六七八、九七一	八
匈牙利	一〇五、二〇四	一三
意大利	一、七三八、〇〇〇	八
荷蘭	一五四、三一九	一一
挪威	五二、〇六一	一四
波蘭	三二四、五九七	一三
西班牙	三一〇、七八九	七
瑞典	一四六、〇九〇	二〇
巨哥斯拉夫	八一五、二二九	七

觀上表所列各國教費在總預算中所佔百分比，皆較我國為高；惟教育經費在全部預算中究應作若何比率始為正

常，頗難決定。除國家政策外，國防的費用，國債的總數，私立教育機關的數目，均足影響國家教育經費的比率。例如英之國債，法之軍費，便是減低其比率的一個原因。至於我國教育經費所佔的比率，五五憲章中固已明白規定中央為百分之十五，省縣市為百分之三十，惟自財政收支系統改訂後，省市教育經費劃入國家財政收支系統內，如此則中央教費所佔比率似應隨之提高，始為合理；而縣市教育經費，今後因各縣自治財政豐嗇及教育需要不同，標準不宜固定，似可將縣市教費所佔比率定為自百分之三十至四十，俾各縣得視地方情形，略有伸縮餘地。

## 二、各項教育經費分配的比率

教育經費在國家總預算中所應佔的比率，已如上述；至於各項教育經費在國家全部教育經費預算中所佔的地位，亦有加以研究的必要。據教育部民國二十五年統計，全國公私立各級教育經費總數為二三五、〇三七、八〇一元，其中高等教育費佔百分之二一。六，中等教育費佔百分之二五。六，初等教育費佔百分之五一。〇，社會教育費佔百分之六。七；至於各省教育經費分配情形，頗不一致，茲將雲南省二十七年教育經費歲出概算數及百分比表列如下，藉供參考：

雲南省二十七年各項教育經費分配表

科目	歲出概算數	百分比
高等教育費	九五二、四〇〇元	一九.〇〇
中等教育費	二、〇八四、一五二元	四一.五二
初等教育費	六八〇、〇八六元	一三.五五
社會教育費	二四二、二一一元	四.八三
教育行政費	一一一、六六八元	四.四二
各項補助費	一一一、九四四元	二.四三
臨時費	七一六、七一一元	一四.二八
合計	五、〇一九、一七七元	一〇〇.〇〇

依照前述我國二十五年各年度各項教育經費分配情形以及上表所列雲南省二十七年各年度各項教育經費所佔數字，可見我國高等教育經費所佔比率似覺過高，而初等教育經費所佔比率則未免過低。按近世各國教育經費分配情形，不僅各國地方教育經費以初等教育經費為主，即中央所列各項教育經費比額，亦以初等教育為最高。茲將英國一九三六年教育年鑑所載各國中央教育經費的支配情形表列如下：

從以上所引統計看來，可知各國初等教育費所佔比率極高，多在中央教育費百分之六七十以上，而高等教育費的比率却極低，多在百分之十以下，他們高等教育費在國家教育費的比率之所以低，固和私立大學有關，然亦可看出其教育政策之所在了。我國目前既積極推行地方自治，以為實施憲政的準備，則對於建國基礎之國民教育，（初等教育）自應力謀普及，故關於教育經費之支配，必須提高其比率。在國民教育未完成預定計劃之前，對於中

各國中央教育經費分配一覽表

國別	初教	中教	高教	職教	其他
比利時	七四	一一	二七	〇七	六
保加利亞	七四	九	二	〇	二〇
丹麥	五六	二一	二	九	二〇
英格蘭	六四	一三	四	七	二
芬蘭	五六	二一	九	九	五
法蘭西	七〇	一三	六	〇	五
希臘	六六	二二	二	〇	〇
匈牙利	五〇	二二	一	四	六
意大利	六六	八	九	一	四
荷蘭	六六	八	八	一	七
挪威	五九	六	〇	四	一
波蘭	六二	二	八	六	一
西班牙	六八	五	七	三	二
瑞典	六七	七	八	五	七
巨哥斯拉夫	六六	三	〇	五	六

等以上之教育，與其求量的擴充，毋寧重質的改進，但細攷各省過去對於各級教育的設施，每多着眼於中等及高等教育，甚至縣市有限的經費，亦以能辦中學教育爲榮，此種觀念，似應亟予矯正。而中央更不妨明令規定，各縣市教育經費的分配，應儘先以發展國民教育爲主，決不能因擴張中學教育，以致影響國民教育的普及。這樣，各級教育經費的分配，也許可以漸臻合理了。

總之，關於教育經費分配問題，我們所得的結論，就是在國家總預算中，要提高教育經費的比率，而各項教育經費的分配要首重國民教育的發展。從目前我國教育經費的統計數字看來，這種原則相信是可以適用的。

#### 第四節 教育經費預算的編造

##### 一、預算之意義及其法令根據

欲知教育經費分配的情形，必須明瞭教育經費的預算，因爲預算爲經費分配的法定的形式，亦爲監督財務行政的一種工具。就其廣義而言，所謂預算即係國家財政之計劃及一年度行政之方針；應臚列以前年度之預計及實際收支數額，被預算年度之歲出與應付上述歲出之預計歲入數及各項必要參考附件，並經立法機關審定，成爲國家歲入歲出總預算，而昭示於人民之一種法案。至於教育經費預算，則係教育機關於一會計年度內，將應行支出之歲出，與應行列入之歲入，參照教育事業之需要，分門別類，預爲估計其數目，加以有系統的記載之謂。關於預算之編造，審核，成立，及執行，均應依據「預算法」之規定，茲將該法重要條文，引述於後：

(一)預算之未經立法程序者，稱擬定預算，其經立法程序而公布者，稱法定預算，在法定預算範圍內由各機關依法分配實施之計劃，稱分配預算，各機關初步擬編之收支計劃經核定概數以作編造擬定預算之基礎者，稱概算（預算法第三條）。

(二)歲入歲出預算，按其收支性質，分爲經常門與特殊門。歲入除長期債務所入及處分有永久性財產所入應屬特殊門外，均爲經常門。歲出除償還長期債本費用及增置有永久性財產費用應屬特殊門外，均爲經常門。歲入歲出經常門與特殊門之預算，均應按其每年度之變更程度，分別註明其常時部分與臨時部分（預算法第十條）。

(三)各級政府之預算，每一會計年度辦理一次。會計年度於每年一月一日開始，至十二月三十一日終了，其年度依民國紀元之年次爲名稱（預算法第十一條）。

(四)各級政府每一會計年度一切所入及一切費用，均應編入其預算（預算法第十三條）。

我國之預算制度，創始於前清宣統時資政院通過之宣統二年總預算，其後北京政府時代，亦嘗以預算爲言，惟始終未經實施。國民政府成立以後，於民國二十年一月設立主計處，爲全國最高主持計政之機關。同年十一月二日，頒布預算章程及辦理預算收支分類標準；二十一年九月二十四日，頒布預算法；二十六年四月二十二日又將預算法修正公佈，並定二十七年一月一日施行。二十七年九月二十三日又頒佈預算法施行細則。以上各項法規，皆爲編製預算之必要根據，讀者可自行參看，無庸詳述。

## 二、預算編造的原則與程序

依據上述預算法之規定，預算之內容分爲歲入與歲出兩部分，在編造預算之前，必須明瞭所謂歲入與歲出預算之性質。歲入預算爲遵法令之規定預計之收入，總預算之歲入預算，乃對照歲出預算，示其財源爲收支適合之表明，是歲入預算之唯一效力，即在預算款項未載入之收入，不得使充該年度歲出之財源。至於歲出預算之效力，則極關重要，分析言之，約爲：（一）支出時間之限制（亦名年度移充限制）即不准以甲年度預算之定額移充乙年度之經費，（二）支出金額之限制，即各項定額除因必不可免之事實，得爲預算外之支出外，不得超過或流用，（三）支出目的之限制，即除因必不可免之事實，得爲預算外之支出外，不得於預算目的外使用經費。由此可知行政機關支配經費之所以必須預算者，關於歲入，爲明示各項經費之可靠來源，關於歲出，爲確定各項事業之發展限度。故各種預算之編造，必須事先詳密籌劃，始可望收支達於平衡。教育事業既極繁複，教育經費又甚鉅大，苟編造預算時，不善爲籌計，妥加支配，則結果往往歲出超過歲入，影響預定事業之進行。茲特引述陶孟和氏所舉編造預算的原則九項於後，藉供參考〔十〕：

- （一）預算應包括收入和支出兩部分：一方面推測可以收得的入項，一方面規定用途各項。
- （二）預算應按學校的主要的功能爲基礎分爲若干部分。
- （三）預算應在財政運用之先早早的製備齊楚。

(四) 推測收入不可過奢，應該按減低數推算。

(五) 所指定的用途不可超過所推測的收入。

(六) 從推測的收入項下應該劃出一筆臨時費，以備將來收入的減少或臨時的支出。

(七) 凡對於支出有所請求皆須先在預算上通過然後才許支出。

(八) 預算在一年中至少須有兩次之修正，藉以窺知學校財政的狀況，如收入與最初預算所推測的出入太大，得事先預防，縮減用途，以免虧欠。

(九) 在每財政年之末，將各種預算收入支出的帳目結算，製作盈虧(或損益)對照表，如有盈餘則規定用途或保留為將來之臨時費，如有虧損則須急謀補救之法。

以上九項，雖係就學校機關編造預算而言，但實為編造任何預算應注意的要點。至於編造預算的程序，美國教育學者布克氏 (A. E. Buck) 認為約可分為五步(十一)，茲引述如後。

第一步為事實之收集 預算之編製者必須根據充分事實，始能決定預算的總額，並適當的分配款項於各部分及各種用途，而立法機關亦可因以相信此種預算能代表真切的需要。

第二步為事實之分類 使事實之採集與編訂便利，並可保持序列之統一，俾預算易於覆核與修訂。

第三步為預算之起草 獲得關於預算編製所需之事實以後，即可着手起草預算表，其中應包括：(1) 下一會計年度之預計的收入，大致可依其來源的分類；分別列舉。(2) 各項支出之費用，則可依事實之分類加以排列。



第四步爲預算之採用 預算須在所應用之會計年度未開始以前，編製完竣，依法通過，如可能時，一切動用開支，須在預算經批准後，始得開始。

第五步爲預算之執行 預算既經採用後，即成爲一個會計年度內之經費收支標準，但爲適應臨時發生之事實需要計，可動用臨時費或準備金，或呈經批准預算機關之許可，移用原列各項之經費。

關於我國各級政府預算之編訂及審核程序，中央迭有明令規定，茲將中央省縣三級政府預算編審程序，分述如後：

(一)中央政府 中央主計機關(即國府主計處)，中央審計機關(審計部)及財政部，應於一月一日前一個月內，將財務上增進效能與減少不經濟支出之辦法及其他可供決定下年度施政方針之參考資料，呈報中央核定概算之最高機關。中央政府應於每年二月一日以前決定下年度之施政方針，令行全國各機關遵照擬定施政計劃及事業計劃，並各依其計劃按照中央主計機關規定格式，擬編下年度之概算。中央各機關將全部概算編就後，即連同計劃送呈中央主計機關，中央主計機關遂據以編造「擬定中央政府總預算書」，送由行政院於十月十日以前提出立法院審議後，於十二月一日由國民政府公布之。

(二)省政府 自三十一年度省預算劃入國家預算之內以後，其預算編造及審核程序，與前略有不同。依據行政院頒布「各省編製三十一年度歲出概算要點」之規定，各省及行政院直轄市收支，由中央統籌辦理，行政院應於八月十日以前，決定各省政府各直轄市政府之歲出總數，分別令知各該省市政府，依照編造計劃及概算。原屬於省或

直轄市之一切收入，應由財政廳或財政局於九月一日以前，分別性質類別，按中央規定科目，編製歲入概算，送財政部彙編歲入總概算，呈行政院，並分送主計處彙編國家總概算。各省各直轄市政府應參照上年度預算及本年度實際情形於九月一日以前，依照中央規定科目及歲出總數，編製該市普通支出各類概算，特別建設支出各類概算，連同計劃送達行政院。行政院應於十月十五日以前，召集各主管部會，會商核定各省各直轄市計劃及分類支出概算，列表送主計處彙編。各省各直轄市計劃及概算，逾期未經送達者，即由行政院參照上年度預算代為擬定，送主計處彙編。

(三) 縣政府 縣政府及隸屬於省之市政府，每年應擬編下年度總概算書，於七月一日送請省政府核定。省政府收到後，應交各主管機關簽註意見，由省政府會議審定其計劃及概數，於九月一日發還。縣市政府應依照擬定預算送縣市議會審定，縣市議會如未成立，則由省政府會議審定，然後由縣市政府公布，並由省政府彙送中央主計機關，中央審計機關及財政部備案。

### 三、教育經費預算的要點與法式

編造教育經費預算（預算未經核定前稱概算）應先有一事業計劃，計劃之擬訂，應多以數字說明其進度；預算數字應與其計劃相配合，預算可分為歲入預算與歲出預算，歲入歲出預算又可分為經常門及特殊門，經常門又分為常時部份及臨時部份；逐年常有者為常時部份，非逐年常有者為臨時部份。一般機關經常費分為五項：第一項俸給

費，第二項辦公費，第三項購置費，第四項特別費，第五項主計人員經費。各學校除上述五項外，又有學術研究費一項，包括學生之實習研究費用。編製預算科目，應以教育部頒行之科目為原則，若有特殊支出其性質非上述各項所能包括者，得呈准教育部另立項目。歲出特殊門包括永久性財產及權利之購置費用，如土地房屋機器儀器等均屬之，但數目不大之購置費，可列入經常門之購置費內，無需另立特殊門。工程製造及其他事業須在一年以上始能完成者，應照其所需經費總額編造繼續經費概算，並將各年度應需之數切實劃分，詳加說明，俟該項經費全部核定後，即將本年度應需之數，編入本年度預算以下；各年度應需之數，應於編造各該年度概算及預算時分別照案列入之。凡特別建設或購置需用巨額經費者，應於編造概算時說明事由，並分別附具設施計劃及圖樣估單。教育部對於學校經常費各項分配百分比，規定為俸給費佔百分之七十左右，辦公費佔百分之二十左右，學術研究費及特別費佔百分之十左右。至於公費待遇之師範生等學生用費，當不受上項限制。又國立各校學生貸金員工膳食補助費，均由學校編造名冊呈請教育部核發，不列入預算之內，教職員生活補助費自三十一年度起，應編入學校經費預算內。茲將預算之法定格式附後：

格式(1)：各級機關單位概算預算格式 概算書預算書各表：分為主要表及分析表二種：

概算主要表：(1)歲入概算表(科目依來源別) (2)歲出概算表(科目依政事別) (兩表均適用下列之格式)

列之格式)

中華民國年度歲入出(經常(特殊)門(臨時))部份

編製機關 年一月一日起至十二月三十一日止 第 頁

前年度決算數	科		日	本年預算數	上年預算數	比較增減		說明
	款	項目				增	減	

編製日期 中華民國 年 月 日 編製機關主辦人

格式(2):某機關歲入預算格式:各機關預算書各表:分爲主要表及分析表二種:

主要表:(1)歲入擬定預算表(科目依來源別) (2)歲出擬定預算表(科目依用途別) (兩表均用下列格式)

前年度決算數	科 目 稱 名		本年度預算數	上年度預算數	比較增減數		明 說
	款 項 目 節	名 稱			增	減	

編 製 日 期 中 華 民 國 年 月 日 編 製 機 關 主 辦 會 計 人 員

(附註)各單位機關之年度預算，宜列至節為止。但每月分配預算，只宜列至目為止，節之數目，在分配預算內，毫無作用。

第 ( ) 號 (機關名稱) 歲 出 預 算 分 配 表

歲 出 預 算 門 中 華 民 國 年 月 日 起 至 年 月 日 止 第 頁

科 目	全 年 度 預 算 數	各 月 份 分 配 數												備 註	
		一 月	二 月	三 月	四 月	五 月	六 月	七 月	八 月	九 月	十 月	十 一 月	十 二 月		

編 製 日 期 中 華 民 國 年 月 日 機 關 長 官 主 辦 會 計 人 員

上項格式不僅適用於教育機關，即一般機關均可採用。所謂教育機關之經費預算，又可分爲二種：一爲教育行政機關編造的一縣一省乃至全國的教育預算；一爲一個機關如一個學校或一個圖書館所編造的本機關的預算，前者收入和支出均甚複雜，應同樣注重；後者收入較簡，應注意於支出項目方面。前者適用於第一種預算格式，後者適用於第二種預算格式。第三種格式，則爲任用機關分配經費所必需採用者。至於預算書之詳細內容，讀者可自行搜求實例參考，茲不贅述。

此外，尚須附帶加以說明者，爲預算執行時應行注意之事項。按預算書一經核定後，應即編造分配預算呈送該管上級機關核定；執行分配預算時，如各科目之經費有剩餘時，得轉入下月份支用，但以同年度爲限。已定按月按期之分配預算，其經費不得先期支用。各機關之經費預算，其歲出用途別，同門各科目中，有一科目之經費不足，而他科目有剩餘時，得互相流用，但不得流用爲用人經費。各項間之流用，須經該管上級機關之核准。會計年度終了時，各機關經費未經使用者，除已發生債務或契約責任部份外，應即停止使用；如有尚未收得之收入，應即轉賬加入下年度之歲入；其已發生而尚未清償之債務及契約責任，應即轉帳加入下年度之歲出，前項轉帳應通知中央主計機關，中央審計機關及財政部並證明之。繼續經費在一會計年度終了時，未經使用部份得轉帳加入下年度使用之。建築製造或其他工事應在一會計年度內完竣，因故不能完竣者，其經費視爲繼續經費。

以上各點，讀者倘能切實注意，則對於教育經費預算問題，當可略窺一斑了。

## 第五節 教育經費的管理與使用

教育經費預算既經核定之後，接住便發生了經費管理與使用的問題。所以不能不把與此項問題具有密切關係的會計制度，公庫制度和審計制度加以說明。

### 一、會計制度

教育經費管理的先決問題，厥為會計制度的建立。我國第一次全國教育會議通過的教育經費獨立並保障案，關於保障辦法第一條即規定：「實行特別會計制度」，同時並擬定教育經費會計條例，以實行會計獨立制度，但上項議決案，重在藉會計制度以保護教費的主權，至於一般教育行政機關的實施會計制度，其主要任務乃在教育經費的管理與稽核。江蘇在民國十七年一月大學區制時代，曾公布教育機關會計暫行條例十五項，於會計科目帳簿等，均有具體規定。自民國二十五年七月一日施行會計法後，全國各級政府及其所屬機關均須設置主計人員經辦會計事務。所謂會計事務，依會計法之規定計有下列各項：

- (一) 預算之成立分配執行
- (二) 歲入之徵課或收入
- (三) 債權債務之發生處理清償

- (四) 現金票據證券之出納保管移轉
- (五) 不動產物品及其他財產之增減保管移轉
- (六) 政事費用事業成本及歲計餘絀之計算
- (七) 營業成本與損益之計算及歲計盈虧之處理
- (八) 其他應為會計之事項

關於一般教育行政機關及學校會計事務處理辦法，茲舉例說明於後：

(一) 教育行政機關 各級教育行政機關依法須設置會計處(室)，主管會計業務。例如教育部對於經費的處理，除由總務司負責「本部官產官物之保管」外，另設會計處，其職掌如下：

- (一) 關於概算決算之核編整理事項
- (二) 關於預算內各款項依法流用之登記事項
- (三) 關於製定統一會計表冊書據等格式事項
- (四) 關於製具記帳憑證事項
- (五) 關於帳目登記事項
- (六) 關於收支憑單之核簽事項
- (七) 關於編送會計報告書表事項



(八)關於財務上增進效力及減少不經濟支出之建議事項。

(九)其他有關歲計會計事項

教育部會計處設會計長一人，受主計處主管局長之指導，與教育部主管長官之指揮，主管教育部歲計會計事務，並得出席教育部有關其職掌之各項會議。此外，對於教育部所屬機關會計人員，則負有指導監督之責。

(二)學校 各級學校經費的收入與保管，均由其所設之會計室或會計人員負責。會計室獨立於總務處或事處與否，各校不一。據主計處訂定之「教育部所屬機關學校辦理會計人員暫行規程」第八條之規定，各學校收入款項應按月解繳教育部轉解國庫，其經臨各費，應按期遵照規定手續呈請核發，不得將收入款項自行移挪扣抵。又於三十年四月頒布「教育部所屬機關學校主辦會計人員會簽收入憑證暫行辦法」，訓令遵行。學校經費的收支與保管，既經如此嚴密規定，校長及會計人員，自難舞弊。過去我國學校貪污風氣，從此當可一掃而空，茲將會簽辦法要點，轉錄於下：

(一)各機關學校收到現金票據證券公庫撥款通知單等，應由主辦出納人員填具收據連同收入憑證送交會計室核製收入傳票後始得收入之執行。前項票據係指票據法規之支票匯票期票，主辦出納人員收到前項票據應設立備查簿詳載票據之內容。前項收入經核定有案並經公告者，如學雜費收入，公報費收入等得先行收入按目彙編收入傳票。

(二)會計室收到收入憑證應查明款別核對金額，編製收入傳票並由主辦會計人員於收據上會簽名章。

(三)票據非經主辦會計人員會同背書，不得提取現款或存入該機關學校之存款戶，但票據對付地點與該機關學

校距離寫遠往返不便者，經主辦會計人員同意，得於領到票據後，先行提取現款，再向會計室報帳，補編收入傳票，前項背書之印鑑，應呈部備查並通知公庫及所在地暨其附近之往來銀行及郵局。

(四)各機關學校收到本部撥發之款項，應照本部規定格式，填具領款書。

由上所述，可見目前一般教育行政機關與各級學校，對於會計業務之執行，均極重視。這樣一來，所謂「經濟公開」的理想，自然可以逐漸實現了。

## 二、公庫制度

所謂公庫，即係為政府經營現金票據及其他財物之機關。中央政府之公庫稱國庫，以財政部為主管機關；省政府之公庫稱省庫，以財政廳為主管機關（按財政收支系統變更後，祇有國家財政收支系統與自治財政收支系統兩級，省級財政歸併國家財政，省庫已不存在），市政府之公庫稱市庫，縣政府之公庫稱縣庫，各以其財政局為主管機關，不設財政局者，以各該市縣政府為主管機關。公庫事務，應指定銀行代理，未設銀行地方應指定郵政機關代理。我國在公庫法未實施以前，各機關現金之出納保管均由出納人員辦理，最易發生弊端，例如挪用公款以供私用，甚至挾款潛逃，此種現象，頗為普遍。自民國二十七年六月九日國民政府公布公庫法後，依照規定關於現金票據證券之出納保管移轉及財產之契據等之保管，均由代理公庫之銀行辦理，但實施以來，除現金部份以外，其餘財產現仍由各機關自行保管。

依據公庫法第四條及第五條之規定，各機關現金之出納保管雖應由代理公庫之銀行辦理，但下列各項現金之出納保管仍得由各機關自行辦理。例如各機關之零星收入（公庫法規定爲五元，事實上甚難辦到）；額定零星金類之零星支出；機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以外者之收入及支出，（收入機關爲十五公里，支出機關在交通便利地方爲六十公里，在交通不便利地方爲三十公里）在經徵地點隨征隨納，經主管機關認爲應予便利者之收入；機關無固定地點者之收入與經費；以及其他經法令許可之估付包付金額。上項自行保管之款，遇有損失時，除實因天災事變非人力所可抗禦，經主管上級機關查明屬實轉請審計機關核准解除者外，應由自行保管之機關負責人員負賠償之責。

自公庫法實施以來，一般教育行政機關及學校關於經費之收支事宜，皆須依照法令之規定辦理。茲將有關各點，擇要說明於後：

（一）收入之繳解 公庫制度之特點在於政府機關之收入，由代理公庫之銀行或郵政機關代收，於是收入機關不能經收稅款，弊端自可減少；而收入機關亦不復有現金之存留，昔之坐支撥付之現象，自無由發生，故此後教育機關之收入，除依公庫法第四條所列各款得自行收納，並得在規定期內自行保管者外，均應由收入機關照公庫法施行細則第十九條第二項之規定，載明所列各事項，填具繳款書，交繳款人連同現金或票據送交代理公庫之銀行或郵政機關照數列入收入總存款。其依法自行收納之機關繳解時，亦須填具繳款書，至臨時透支挪借之收入，依公庫法施行細則第三十二條之規定，應依契約由承借者繳解代理公庫之銀行或郵政機關，歸入收入總存款，並由承借者報告

公庫主管機關。惟同條第二項謂透支借款因特殊情形，依契約所定經過核准手續，得由公庫主管機關通知存借者逕行撥付所指定之領款機關或領款人，雖有事後補辦手續之明文，但顯然為例外之規定。

(二)經費之劃撥 各機關之經費皆受預算之限制，凡列入預算之經費，公庫主管機關始有權命令公庫撥款，是以公庫法規定一切經費應依據預算撥支，預算法復有各機關單位應按其法定預算之數額，依用途分別科目編造按月或按期分配預算，並須經過核定手續，由核定之機關分別送達中央主計機關，中央審計機關，及財政部之規定。因此普通經費劃撥之程序，係由主計機關之核分配數，按期通知公庫主管機關，以憑填具支付書命令通知及存根三聯，以命令一聯及通知一聯送經主管審計機關核簽後，退還公庫主管機關，由其分別將命令一聯送代理公庫之銀行或郵政機關，通知一聯送請領機關，至存根一聯則留存備查。代理公庫之銀行或郵政機關於接到支付書命令一聯後，即照數由收入總存款按經費之機關別，撥入普通經費存款，並以撥款通知單送請領機關查照。

(三)普通經費之請領 各機關接到上項撥款通知單及支付書通知聯後，即可持通知聯赴公庫領款。財政部以撥入字支付書撥發之經費，經費機關不能領取現款，由該機關將通知聯送代理公庫銀行加蓋轉帳付訖章，即為款已撥入該機關經費存款戶，可以依法支用。財政部以直字支付書撥發之經費，可以領取現款，領款機關應備具領款書，向公庫領取；依法自行保管支付之各款，請領時應備具請款書向公庫主管機關請領。

(四)教育部撥發款項之請領 教育部於其主管事業費內核發各機關之經費，由教育部通知財政部按月或按期於收入總存款內逕撥領款機關，或由教育部直接撥付領款機關，由教育部撥發之款，各機關領到時應即填具部定領款

書，送教育部備核。

以上所述公庫制度實施之要點，皆係一般教育行政人員及學校校長對於使用經費方面必須具備的常識，其他詳細辦法，可參看公庫法及公庫法施行細則，這裏無庸多述了。

### 三、審計制度

政府審計以各級政府及其所屬機關之財務為對象，依據民國二十七年五月三日公布之審計法的規定，審計之職權有四：一為監督預算之執行，二為核定收支命令，三為審核計算決算，四為稽察財政上之不法或不忠於職務之行為。現時我國行使審計職權之機關，在中央各機關及其所屬機關財務之審計，由審計部辦理；各省政府及直隸於行政院之市政府及其所屬機關財務之審計，由審計部就各該省市所設立之審計處辦理之；各特種公務機關，公有營業機關，公有事業機關財務之審計，由審計處就各該組織範圍內所設之審計辦事處辦理之。其有未設審計處或審計辦事處者，則由審計部直接或指定就近審計處或審計辦事處辦理之。

關於審計機關執行職權之方式，約可分為三種：一為駐在方式，即審計機關應派員赴各機關執行審計職務；二為送審方式，即審計機關對於具有特殊情形之機關，得由審計機關通知其送審；三為臨時審查方式，即審計機關得派員持審計部稽察證向有關之公私團體或個人查詢或調閱簿籍憑證或其他文件，各該負責人不得隱匿或拒絕。

自審計法實施以後，一般教育行政機關及學校關於預算財務及工程營繕方面，必須依照規定履行審計手續，茲

將教育機關負責人員應行注意事項，擇要條舉於後。

- (一) 各機關學校於預算開始執行前，應將核定之分配預算送審計機關。
- (二) 各機關學校於每月終了後，應依法編製各項會計報告，送該管審計機關或人員查核。
- (三) 凡經審計機關通知送審之機關學校，於造送會計報表時，應將有關之原始憑證，及其他附屬表冊一併送審。前項審核結果，應由審計機關分別發給核准通知或審核通知。

(四) 各機關學校編製之年度決算，應送審計機關審核，核符時發給核准書。

(五) 各機關學校營繕工程及購置變賣各種財物之開標決標驗收，應通知審計機關派員監視。

(六) 各機關學校購置物料或營繕工程，經審計機關派員監視開標決標或比價者，於貨到或工竣驗收時，應通知審計機關派員監視。

此外，關於審計之實施程序及審核方法，均詳審計法及審計法施行細則，以與教育行政方面關係較少，茲不附述。

綜括本節所述之會計制度，公庫制度與審計制度，對於教育經費之管理與使用，在在具有密切之關係。就目前我國整個財政機構言之，辦理歲計會計統計之主計機關（會計），主持財務審計之審計機關（審計），經管現金票據證券之出納保管移轉及財產證據之公庫機關（公庫），以及執行財務行政之財政機關（財政），是為整個財政機構中之四大要素，必四者本身各有其健全之組織，負起應盡之責任，然後才可希望其相互牽制，相互聯繫，以收分工

合作之效。這雖是屬於一般財務方面的問題，但教育經費爲國家整個財政之一部份，舉凡一切有關財務的制度法規，無不適用於教育經費之管理與使用；所以我們在研究教育經費問題時，是應該特別加以注意的。

註：〔一〕我國科舉時代之學校，其性質與現代之新式學校迥然不同，例如明代的國子監，原在儲材以應科舉，徵召儒生，厚給廩餼。國子監入學的資格，除舉監（舉人）貢監（生員）蔭監（品官子弟）以外，尚有所謂例監。據選舉志謂：「例監始於景泰元年，以邊事孔棘，令天下納粟納馬者，入監讀書，限千人。」顧炎武曾譏評此事云：「鬻諸生以亂學校，其害甚於漢之賣爵。」可見當時的學校完全爲政府牢籠人才之地，只是科舉的一種附庸而已。〔二〕參看方悖頤作「現代中等教育的趨勢」一文，載「中等教育季刊」二卷一期。〔三〕見國父「社會主義之派別與方法」講詞。〔四〕見「地方自治開始實行法」。

〔五〕見國父「女子要明白三民主義」講詞。〔六〕所謂財政收支系統，乃係指將各級政府財政收

入及支出，加以劃分、配置、調劑及分類使之樹立系統而言。其主要之型式，不外分權制，集權制與均權制三種。各種財政收支系統，並非一成不變，如國體或國情改變，則財政收支系統，自當適應環境，加以調整。故聯邦國家之財政系統劃分，起初原爲地方分權制；及中央權力逐漸增長，則由分權制進而爲均權制，但若聯邦制度消滅，變爲單一國家，則財政收支劃分，亦將由均權制再變爲中央集權制。第一次歐戰前之德國，韋瑪憲法時代之德國，及希特勒當政以後之德國，即代表此三個時期。〔七〕見 Cubberley：“Public School Administration” P. P. 538。〔八〕參看 Frasier：“The Control of City

School Finance”。〔九〕按預算法第五條謂：「稱基金者，謂已定用途而巳發生或尙未發生之金錢及其他財產，歲入之供

一般用途者，稱普通基金；其供特種用途者，稱特種基金」，各種特種基金，均依其用途而定名稱，如應用於國民教育者，則稱國民教育特種基金。〔十〕見陶孟和氏作「財政公開的一個條件——預算」一文，載新教育第五卷第五期。〔十

一〕見布克著預算編造法 (Budget making) 一書。

## 第七章 教育視導

我們在本書第一章中，曾謂教育行政工作可按照行政三聯制的原則，大體區分為計劃執行和考核三部份。以前各章所討論的，或為教育行政計劃之根據（教育宗旨與政策），或為教育行政執行的條件（教育行政組織學校制度教育人員與經費），現在便要接着討論教育行政的考核方法，就是所謂教育視導了。關於教育視導的基本原理與實際問題，非本書所能詳述；茲僅就教育行政人員所必須熟諳者，擇要加以論列。

### 第一節 教育視導的基本概念

#### 一、視導在教育行政中的地位

教育視導一詞，原係「教育的視察指導」的簡稱。所謂視察指導，(Supervision) 其涵義可包括消極和積極兩方面。視察是比較偏於消極的方面，指導是比較偏於積極的方面。美國教育學者亞諾德氏 (Arnold) 嘗謂：「視導之意義，包含三事：即（一）精確之視察，（二）可靠之判斷，（三）審定其判斷而改進教育事業」〔一〕。故教育視導的目的，即在根據一定的標準，對於一切教育的設施，加以精密的觀察，與正確的判斷，然後予被視導者以積極的適當的指示和輔導，俾教育事業得以不斷的進步。由此可知視察和指導的作用雖有消極和積極的不同，然而二者的關係則至為密切。指導之先，必須視察，纔能明瞭指導的途徑；視察之後，必有指導，纔能達成視察的目的。換言之，



視察爲指導而發，指導因視察而生。二者不容偏廢，必須平列並重。

至於視導在教育行政中所處的地位，約有兩種不同的看法：有以視導爲隸屬於行政下之一種作用，有以視導爲與行政相對待之一種作用。實則健全的教育行政，應處處含有視導作用；而有效的視導，更必須深入於教育行政組織之中，使其本身成爲教育行政機能的一部。譬如就專任視導人員與其同機關之行政人員而言，其間原不可嚴立職責界限，視導人員出發前後，除向主管長官請示或報告外，與其他行政人員彼此自亦應交換意見，盡情商談。視察期間，尤須取得密切聯繫，俾內外情況，能以息息溝通，而視導人員與行政人員對於視導方針，尤應有一致主張，然後視導作用得以充分發揮，行政效率亦可逐漸增高。故美國教育學者古柏列氏 (Cubberley) 謂：市教育督察長 (City school superintendent) 一身同時爲組織者 (Organizer) 執行者 (Executor) 與輔導者 (supervisor)，其意蓋在表明視導當與行政並重，不能強分軒輊。否則，如果置視導於行政的附從地位，則不僅教育視導的效能不易充分發揮，而一切教育的設施也將無由逐漸改進了。

## 二、教育視導的功能

視導在教育行政中所處的地位既屬非常重要；那末教育視導究具備何種功能呢？大體說來約可分爲下列四種：

(一) 促進教育行政機關和教育機關的聯繫，藉以溝通聲氣，減少隔閡。——教育行政機關有時要宣達政府旨於所屬教育機關，或對教育人員有所指示，而又不便行文時，就必須靠視導人員爲之傳達；尤其我國一般教育界人

士因素抱師道尊嚴的傳統觀念，往往以不受政府任命或違抗功令爲清高，所以教育行政機關欲使教育人員奉行某種法令，與其用一紙令文，毋寧由視導人員當面婉商，較易收效。至於下級教育機關遇有特別問題或困難，爲書面所不能詳述，或不便形之於筆墨的，也非由視導人員代爲呈報不可。所以如果視導人員運用得力，一定可使上下溝通，免除許多誤會，這對於教育行政業務的推進，自然是裨助很大的。

(二)監督教育機關切實奉行教育法令，以貫徹國家的教育政策。——我國因幅員遼闊，與一般教育人員之未盡健全，下級教育機關對於教育法令的推行，往往不免有陽奉陰違的情形。所以必須教育視導人員經常巡視各地，嚴加督促，遇有不明政府法令或意旨的，則當即加以解釋或宣達；遇有教育設施不合規定或未盡完善的，則從而加以輔導糾正，俾國家的教育政策，得以完全貫徹。

(三)整飭教育事業，介紹教育方法，以提高教育的標準。——全國各地因經濟師資及其他種種條件的不同，教育事業發展的情形，也就參差不齊；尤其教育學術，日新月異，僻處內地的學校與服務較久的教師，對於新的教育方法，往往極感隔膜，所以必須視導人員深入內地，代爲籌劃改進，並隨時介紹最新教育方法，作一般教師進修的參考，這樣各地的教育事業，才可不致有畸形發展的現象。

(四)根據視導的結果，可以明瞭教育的實況，估量教育的效率，改進教育的制度。——教育視導人員對於教育事業實施的情形，精密的視察以後，便可以明瞭教育的實際狀況。舉凡教育工作人員之勤惰，法令規程之推行，課程之支配，教材之選擇，教學效率之高下，學生程度之優劣，均可根據一定的標準，加以客觀的估評。以爲改進教

育制度和實行獎懲的參考。

以上四點，皆為教育視導之主要功能。此外，關於對一般教師之輔導課餘進修，獎勵教學實驗，激發服務熱誠等，在我國目前一般師資尚多缺乏專業訓練的情況之下，尤為教育視導人員任務之所在。不過欲使教育視導充分發揮上述功能，仍有待於視導與行政的密切配合。有人嘗喻教育行政機關為一個人的中樞神經，視察乃教育行政機關的耳目，指導乃教育行政機關的喉舌，耳目之所見聞，必須報告中樞神經為其發號施令的參攷，而喉舌亦必須服從中樞神經的指導而言語。換言之，教育視導報告是教育行政上計劃和設施的根據，而教育行政則是執行視導人員建議的動力。如果視導和行政能夠這樣有機的聯繫和運用，則上述各種功能當都不難完成了。

### 三、教育視導的原則

欲發揮教育視導的功能，固然需要視導與行政的密切配合；但在教育視導本身方面，也必須遵循着適當的原則切實進行。茲引述美國伯騰氏 (Burton) 所舉教育視導的十四原則於後，藉供參攷〔1〕：

- (一) 視導目的，在教學的改進；
- (二) 視導者應鼓勵優良的教師，從事進步的研究和實驗，並作較高的較重的責任之準備；
- (三) 視導者對於中材的教師的工作，應設法糾正改進，不能達到優良教師一定的標準的教師，應設法取締；
- (四) 視導應根據確切的明晰的標準進行；

(五)視導應根據確切的有組織的計劃進行；

(六)視導應供給需要的工具，使教師能夠達到懸擬的標準和實施上已規定的計劃；

(七)視導的真義，應認為是一種通力協作的工作；

(八)為求標準的應用和計劃的實現，雖然要是權威的科學的和個人無關的；但必須表現一種和藹同情的精神；

(九)視導要鼓勵教師養成創造自信自立和善於負荷責任的精神和能力；

(十)行政方面的視導，應居於次要的地位；即教學方面的視導應特別着重。

(十一)視導始於視察，但視察的前後，尚有其他必須努力的工作；

(十二)視導的價值，須在視導的結果上判斷；

(十三)視導員對於視導工作上應有特殊的和實在的訓練；

(十四)視導上所需要的平民領袖，應具有最健全的和最優雅的人格。

根據上述教育視導的十四原則，可知視導人員在進行視導時，必須認清視導的目的，確定視導的計劃和步驟，採用一定的標準和科學的方法，以同情的和公開的態度，在共同合作的方式之下，指導被視導者自動的努力於教學的改進。必須如此，才能真正完成視導的任務。不過欲使教育視導之施行有效，一方面固然需要視導人員之確守視導的原則，而另一方面仍有賴於被視導者之樂於接受上級的視導。故視導者與被視導者之間，必須建立一種推誠互信的關係，假使視導者因為對所擔負的工作未能理解或對所視導的教師缺乏同情，則一切指導工作必將無法進行。

蓋在如此情況之下，被視導者對於自己所最需要補救之點，必然諱莫如深，寧願安於愚昧，而決不肯坦白地就正於彼所不敢信託之視導人員，因為深恐這種自白，將被報以揶揄，甚或陷自身於不利的地位。由此可知視導者與被視導者之相互瞭解，實為提高視導效率的先決條件。從前上海工部局小學會訂立「共同認識」四條，茲引述如下（三）：

- （一）認識視導是謀學校業務的進步，
- （二）認識視導的關係是在事而不在人，
- （三）認識視導工作，是相互的合作的；大家謀效率的增進，而非片面的，監督的；
- （四）認識視導方法的要點，是擴充優點的應用，從應用中，有形的或無形的防止劣點的發現。

這以上四點，可以說是視導者和被視導者雙方所應共同遵守的原則了。

## 第二節 我國教育視導制度概述

### 一、中央教育視導制度的沿革與現狀

我國之有教育視導制度，始於清光緒三十二年（公元一九〇六年）學部之奏定官制。據學部官制職守清單之規定，設視學官，約十二人以内，秩正五品，視郎中，專任巡視京外學務。此為我國教育行政組織上，正式設置視導人員之濫觴；惟當時並未實行，視察職務則就各司員中臨時派充。至宣統元年（公元一九〇九年）十月，始由學部頒布「視學官章程」，其第七條規定：「視學官不設定員，以部中人員，或直轄學堂管理員，教員之職分相當者

派充」，所以學部時代的視學官，尙係臨時差委的性質。當時規定劃全國爲十二視學區，各區省份如次：

(一)奉天、吉林、黑龍江， (二)直隸、山西， (三)山東、河南， (四)陝西、四川，

(五)湖南、湖北， (六)江蘇、安徽、江西， (七)福建、浙江， (八)廣東、廣西，

(九)雲南、貴州， (十)甘肅、新疆， (十一)內蒙古， (十二)青海、西藏，

視學官按年派遣，每區二人，每年視察三四區，每三年除蒙、青、藏等特區因交通不便外，須視察全國一週。但以上規定，並未完全實行，僅於宣統二三年間，派視學官分往河南江蘇安徽江西湖北浙江等省視察兩次。

民國元年，學部改教育部後，組織系統，迭經修訂。二年公佈視學規程，設置視學，初爲八人，後增至十六人，最後又減爲十二人。依照當時教育部所訂視學處辦事細則之規定，視學區域除蒙古西藏暫作爲特別視導區外，本部各省改劃爲下列八區：

(一)直隸、奉天、吉林、黑龍江，(二)山東、山西、河南，(三)江蘇、安徽、浙江，(四)湖北、湖南、江西，(五)陝西、四川，(六)甘肅、新疆，(七)福建、廣東、廣西，(八)雲南、貴州，

每區派視學二人，視察該區域內之普通教育及社會教育。各區視察分定期及臨時二種，前者每年自八月下旬起，至次年六月上旬止；後者依教育總長特別命令行之。每省約在兩個月以上，五個月以下，但當時視學，不必專任視察職務，約有半數，均派在各司科任事，或充當科長，僉事，或兼任祕書，編審。

民國十五年三月一日，國民政府在廣州設立教育行政委員會，委員會之下，設行政事務廳，以參事，祕書，督

學三處構成之，督學處雖始終沒有成立，但「督學」名稱，實肇端於此。

十六年國民政府奠都南京，成立中華民國大學院，管理全國學術及教育行政事宜，未曾規定設置督學或視學。十七年十二月十一日，國民政府公布「教育部組織法」，大學院改爲教育部，仍未設置督學，所有視察事宜，多就部員中臨時派遣，故自十六年至二十年七月期間，中央視學制度可謂是暫時廢置的時期。

二十年七月六日，國民政府公布「修正教育部組織法」，始規定部設督學四人至六人，視察及指導全國教育事宜。但人數過少，不敷分配，除督學外，常派遣部中司長、參事、科長、專員等，或聘請部外專家，幫同視察。

二十九年十二月，教育部組織法重行修正公佈，規定改督學室爲視導室，設督學八人至十六人，視察員十六人至二十四人，視察及指導全國教育事宜，並得酌派部員協同辦理。三十年三月，教育部舉行第一屆視導會議，對於部內視導人員之工作及標準，多所規劃，關於視導工作，依其性質，分爲：

(一)分區視導 就全國各省市分爲若干區，每區派督學一人，會同中等教育，國民教育，社會教育視察人員二人至四人，經常視導各該區教育。三十年度視導區域劃分如下：(1)川康區，(2)陝豫皖北區，(3)甘青區，(4)綏寧區，(5)黔滇區，(6)湘鄂區，(7)閩贛區，(8)粵桂區，(9)浙江皖南區。

(二)分類視導 如體育，童軍，軍訓，職業教育，音樂，勞作，訓育，護士，助產，服務團，國立中學，邊疆教育，以及專科以上學校等，每類派督學視察員一人至二人視導之。

(三)特殊視導 凡關於偶發或特殊事項，由部長臨時指派督學視察員或參事司長科長專員及各種專門委員會之

委員担任視導。

由此可見我國現在中央的教育視導制度，無論就組織或人員方面而言，均已較前大有進步了。

## 二、地方教育視導制度的沿革與現狀

清末光緒三十二年（公元一九〇六年），裁撤各省學政，改設提學使司，司下設省視學，各廳州縣勸學所設縣視學，此為我國地方教育視導制度的開端。當時學部奏陳之「各省學務官制摺」中，對於省縣視學人數，資格，任務等項，均曾述及。關於省視學者為：「提學使以下設省視學六人，承提學使之命令，巡視各府廳州縣學務。各省省視學由提學使詳請督撫扎派曾習師範，或出洋游學，曾充當學堂管理員教員積有勞績者，充任。其巡視區域及規則，另詳專章，由學部奏明辦理」。關於縣視學者：「各廳州縣勸學所設縣視學一人，兼充學務總董，選本籍紳衿，年三十以外，品行端方，曾經出洋游歷或曾習師範者，由提學使扎派充任。即當佐各廳州縣城內各地方官監督辦理學務；並以時巡察各鄉村市鎮學生指導勸誘，力求進步，給以正七品虛銜，其辦理實有成效者，准其擢充課長，以示鼓勵」。惟當時以視導制度創立未久，合格人選不易物色，故視導組織僅具形式，並未能切實開展工作。

民國元年至六年正式成立省教育廳以前，各省教育行政機關，制度屢變，或設教育科，或設教育司。各縣或設勸學所，或設教育科，或設教育公所，或設學務委員，省縣視學設置與否，及人員多寡，亦各不相同。

民國六年，各省教育廳成立，省縣視導制度，亦漸趨一致，是年九月教育部公布教育廳暫行條例，規定教育廳



設省視學四人至六人，由廳長委任，掌管視察全省教育事宜。

七年四月，公佈省視學規程及縣視學規程，縣視學規定每縣設一人至三人，兩項規程對於省縣視學的資格，任用，職責等，均有詳明的規定。省縣視導制度於是遂正式確立，這兩項規程施行頗久，直至民國十六年方始廢止。十六年至十八年間，各省省縣視導制度，極爲混亂，其名稱有爲視學，督學或視察員，指導員，視察指導員者，而辦法與員額，亦極不一致。

十八年二月，教育部公佈督學規程，規定各省教育廳，各大學區大學（當時江浙等省試行大學區制）設督學四人至八人，各特別市教育局設督學二人至四人，必要時，各省各大學各特別市得聘任專門視察員，其職務權限與督學相同。至於縣市教育局亦得設置督學，由各省教育廳各大學區大學，另訂縣市督學規程，呈請教育部核准備案。二十年六月，教育部公佈省市督學規程十七條，規定各省教育廳設督學四人至八人，行政院直轄市教育局設督學二人至四人，承主管長官之命，視察及指導各該管區域內教育事宜。各縣市督學規程，各省教育廳多已單獨訂定，設督學一人至三四人不等，並另設學區教育委員若干人，協助縣市督學進行視導事宜。

關於各省視導組織及辦法，頗不一致，浙江江蘇安徽等省，曾試行「地方教育輔導制度」，以補督學制度的不足，其中尤以浙江的輔導制度，組織最爲嚴密，茲爲便於參攷起見，特分述如下：

浙江省於二十年夏試行四級輔導制度，頗著成效。其制以省輔導會議爲發動機關，以省學區輔導會議，縣市輔導會議爲承接樞紐，以縣市學區輔導會議爲基本組織。省輔導會議，以教育廳爲主持機關，以省立學校附小，省學

區社教輔導機關，省立師範等爲被輔導機關，每年四月舉行會議一次。省學區輔導會議，以省校附小等爲主持機關，以縣市教育局科爲被輔導機關，每年五月舉行會議一次。縣市輔導會議，以縣市教育局爲主持機關，以縣市中心小學等爲被輔導機關；縣市學區輔導會議，以區內縣市立中心小學等爲主持機關，以區內公立小學等爲被輔導機關，每學期至少各舉行會議二次。此項組織，系統分明，層層輔導，頗具特色(四)。

江蘇省於二十二年分全省爲鎮江，無錫，太倉，淮陰，東海，如皋六個師範區，稱第一至第六省師範區。每區在省立師範附小內，各設初等教育指導員二人，每區轄十縣左右。指導員之職務偏於積極的指示，和詳密的籌劃。又江蘇省教育廳於二十二年度開始，爲確立民衆教育館之職能，及增進各縣館工作效率起見，頒佈輔導辦法，分全省爲六個民衆教育輔導區，各區以一省館或兩省館爲輔導機關，並組織社會教育分區研究會，以利研究。二十三年開始，將民衆教育區重新劃爲八區，並重訂輔導辦法，較前更爲嚴密(五)。

安徽省最初仿江浙辦法，於民國二十四年二月公佈安徽省地方教育輔導辦法大綱，將全省依照原有師範區，劃分爲六個輔導區，以省立師範學校爲輔導中心；每區設區地方教育輔導委員會，每學期舉行全區輔導會議一次，每區設輔導員一人，負辦理全區輔導事宜之責。區輔導委員會以師範學校校長爲主席委員，以區輔導員爲總幹事。民衆教育方面，另劃全省爲三個民衆輔導區。由省立民衆教育館負輔導之責。實行以後，漸覺輔導人員和行政機關的視導人員多彼此脫節，各行其是，而且輔導人員太少，效率不大。於是兼採浙江山東制度的精華，於二十六年春季創行「視導綱制」，依原有行政區劃全省爲十個督學區，由省督學會同專員主持該區的視導事宜，縣設廳派視導主

任一人，縣以下的行政區，各設視導員一人，於是行政措置與技術輔導便溶於一爐，而且人員增多，組織嚴密，惜施行未久，淪爲戰區，致無法見其效果。

關於最近各省視導組織，人員及工作概況，據三十年教育部所作十四省視導調查的結果如下〔六〕：

(一) 視導人員

(1) 督學設置：

1. 十六人者：四川
2. 八人者：閩、皖、湘
3. 七人者：浙江
4. 六人者：贛、粵、河南
5. 五人者：雲南
6. 四人者：黔、陝、甘
7. 三人者：西康
8. 二人者：河北

其中設主任督學者，有貴州河南安徽陝西甘肅江西六省，設體育督學者，有貴州河南陝西甘肅等省。

(2) 視察員或督導員設置：

1. 二十六人者：安徽（特教在內）
2. 十六人者：江西（內社教督導員八人）
3. 十四人者：福建、貴州（內社教二人）、雲南（內社教四人）、廣東（內社教六人）
4. 十二人者：河南（內社教五人）
5. 十人者：四川
6. 六人者：浙江（內社教一人）
7. 四人者：甘肅
8. 專設地方教育視導員者：四川六十餘人，甘陝各十人。
9. 設游擊區督導員者：浙江，江西各三人，河南設淪陷區教育專員一人。

10 設音樂輔導員者：陝西一人。

(二) 視導制度與工作

(1) 分區辦法：

1. 分區視導者：川、滇、皖、粵、閩、甘、贛七省

2. 駐區視導者：陝西一省。

3. 分區於出發前始規定者：河南一省

(2) 人員分配：

1. 安徽每一行政督察區設督學一人，視導員三人

2. 四川每一行政督察區（同師範學校區）設省督學或視察員一人，地方教育視導員三人至七人。

3. 其他各省約每一行政區或師範學校區分派督學或視導員一人。

(三) 出外時期及在外視察時限

(1) 河南每半年出發視察一次，每次約二個月。

(2) 河北半年視察一次。

(3) 安徽每年三月出發，七月回廳；九月出發，一月回廳。

(4) 廣東每學期在外視察三個月，社教國教視察員在外約四五個月。

(5) 福建每年上學期在外時期較下學期爲長。

(6) 湖南每半年在外視察四個月。

(7) 江西每學期至少視察三個月。

(8) 浙江每年出發視察二次，每次約三個月，每縣約視察七天，省立中學視察最多四天，私立中學三天。

(9) 貴州無一定。

#### (四) 報告方式及呈報日期

(1) 福建採表格式及條文式。

(2) 江西採網要式。

(3) 雲南國民教育每看完一縣，即報告一次，每次視察告一段落時，即總報告一次。

(4) 貴州無一定。

(5) 河南每視察完畢一校或一縣，即送報告。

(6) 四川每視察完畢一中學或一縣，即繕具報告三份，一呈上級機關，一送被視導機關，一留存查。

(7) 湖南每視察完畢一校，即報告一次，半年總報告一次。

(8) 廣東中等教育及社教機關，每單位一報告，國民教育每縣一報告，學期結束，總報告一次。

#### (五) 視察費用

(1) 貴州督學每日膳宿費十元，社教督導員每日七元，教育視導員每月三十元。

(2) 福建荐任人員每日六元，委任人員每日五元，米貴縣份每日津貼一元五角，交運費在外。

(3) 多數省份均感旅費不足，致視察工作不能順利進行，甚至因旅費困難，不能出外視察。

綜觀本節所述，可知我國教育視導制度向分中央，省，縣三級。惟各級視導人員之間，過去似尚缺乏密切的聯繫，職務相同，工作重複，有時因省督學與縣督學的主張不同，而令被視導之學校無所適從。此種重複與矛盾現象，實由各級機構脫節所致。近年中央與地方教育視導人員，漸有分工的趨勢，即中央視導人員偏重於督導，地方視導人員則偏重於指導和輔導，同時，並確定其職務為「視察」、「指導」並重，這可以說是比較進步的地方。

不過，從另一方面看來，我國現行教育視導制度，固較以前進步甚多，但仍有其不可掩飾的缺點。關於我國現行教育視導制度的改進問題，本書於第三章第三節中曾有所論列（見該節第三段視導組織之建立問題）。茲再將近來國人所提改進視導之重要原則，略舉數端，藉供參考（七）。

(一) 健全視導機構，完成全國視導網組織。

(二) 提高視導人員的地位，使能充分行使職權。

(三) 實行分類分科視導。

(四) 着重系統的進修，不全賴枝節的指導。

(五) 中央視導人員，宜偏重督察；地方視導人員，宜偏重指導。

(六)調整視導人員的名義、名額、任用、待遇等項，使全國各省有比較合理的統一的規定。  
上列六項，如能見諸施行，則對於各級教育視導的效能，當可有所增進了。

## 第二節 教育視導人員的資格與職權

所謂教育視導人員原可分為兩類：一為專任的視導人員，如各級督學視察員地方教育輔導員等是；一為非專任的視導人員，如各級教育行政長官學校校長教導主任等是〔八〕。本節僅就專任視導人員的資格與職權加以討論。

### 一、教育視導人員應具備的資格

美國瓦格涅氏 (Charles A. Wagner) 曾謂：「有是視導，乃有是教師」(As is the supervision, so is the teacher)。又謂：「有是視導，乃有是學校」(As is the supervision, so is the school)〔九〕故視導人員常被稱為「教師之教師」，其地位至為重要。因此，各級視導人員的任用，自須嚴定資格。關於我國各級視導人員的資格，在法令上曾有明文規定，茲分述如後：

(一)中央視導人員 中央視導人員的資格，根據民國二年公佈之視學規程第五條的規定為：

「有荐任文官資格而合於左列各項之一者，得任用為督學。

一、畢業於本國外國大學，或高等師範學校，任學務職一年以上者

二、曾任師範學校中學校校長教員三年以上者

三、曾任教育行政職務三年以上者」。

民國二十一年八月公佈之教育部督學規程第二條所定的部督學資格爲：

「有簡任或荐任文官資格且曾任教育職務二年以上者，得任用爲簡任或荐任督學」。

民國三十年公佈之教育部視導規程第二條所定的部督學的資格爲：

「有簡任或荐任文官資格且曾任教育職務二年以上著有成績者，得任用爲簡任或荐任督學，有委任文官資格且曾任教育職務二年以上著有成績者，得任用爲視察員」。

(二)省視導人員 省視導人員的資格，據民國七年教育部公佈之省視學規程第三條的規定爲：

「合於下列三項資格之一者，得由省教育長官委爲省視學：

一、大學文科或高等師範畢業者

二、師範本科畢業而有五年教育經驗者

三、曾充師範或中學教職員二年以上者」。

民國二十年六月，教育部另行公佈省市督學規程，其第二條爲：

「有左列資格之一者，得任用爲督學：

一、國內外大學教育學院或文學院教育系畢業，曾任教育職務二年以上著有成績者；

二、國內外專門以上學校畢業，曾任教育職務三年以上著有成績者，



三、高中師範科或師範學校畢業，曾任教育職務七年以上，著有成績者」。

這次規定的省市督學資格，較之民國七年所規定者已略加提高，並着重服務的成績。

(三)縣視導人員 縣視導人員的資格，據民國七年四月公佈之縣視學規程第四條的規定為：

「縣視學的資格須合於下列三項之一：

一、師範學校本科畢業，任學務職一年以上者；

二、中學校或二年以上簡易師範科畢業，任學務二年以上著有成績者；

三、曾任高等小學校長或本科正教員二年以上，經省教育行政長官，認為確有成績者」。

此後各省所規定的縣市督學規程，已將縣市督學的資格，提高不少。例如江蘇省二十一年九月公佈之江蘇省縣督學規程第四條規定：

「有左列資格之一者，得任為縣督學；

一、國內外大學教育學院，教育科，或師範大學畢業，曾任教育職務一年以上者；

二、國內外高等師範或專科師範學校畢業，曾任小學教員二年以上者；

三、師範學校本科畢業，或高中師範科畢業，曾任小學教員三年以上者」。

洮新縣制實施後，教育部曾於二十九年七月，訂定「辦理縣各級教育行政應行注意事項」，其中第六款規定縣政府設置督學若干人，其資格應比照縣政府教育科長之規定，即「須具有修正小學規程第六十四條所規定之資格，且

辦理教育著有成績；或大學畢業辦理教育三年以上著有成績，並須能力豐富，品行端正，熟悉本省地方教育情形」，可見縣視導人員的資格的規定，已經較前更趨嚴格了。

以上所列舉的，只是視導人員的法定的資格。其實，如果僅僅具備這種法定的資格，還不配稱爲一種理想的視導人員。因此，有些教育專家認爲視導人員除應有法定的資格以外，尤須具備各種品德方面的資格。例如美國卜德（Miss Bird）女士曾用問卷法向一般學校教員們徵求意見，其答案統計結果以下列各項品德最爲重要，即：（一）友愛同情心，（二）系統的個別視導，（三）合作心，（四）實行能力，（五）專業知識，（六）進取心，（七）社會領袖資格，（八）判斷準確，（九）博學。其中尤以「友愛同情心」最爲重要，約佔百分比五五。（十）我國一般教育學者中，亦有人認爲視導人員應具備的品德要素爲下列各項者，即：（一）態度誠懇，（二）宅心公正，（三）富同情心，（四）勤勞謹慎，（五）操守廉潔，（六）堅毅忍耐，（七）虛懷若谷，（八）前進不懈（十一）。這樣看來，一個視導人員不僅要具備法定的資格，而且在品德修養方面，也是要特別注意的了。

## 二、教育視導人員的職務和權限

視導人員在進行視導工作之先，必須瞭解其個人的職權範圍，以免越俎代庖或推諉塞責。關於視導人員的職務，法令上曾有明文規定，茲分別說明如下：

（一）中央視導人員 部督學及部視察員的職務，據民國三十年公佈之「教育部視導規程」第三條的規定爲：

「督學視察員應視察及指導事項如左：

- 一、關於教育法令推行事項，
- 二、關於學校教育事項；
- 三、關於社會教育事項，
- 四、關於教育經費事項，
- 五、關於地方教育行政事項；
- 六、關於其他與教育有關事項；
- 七、關於部次長特命視察與指導事項」。

(二)省視導人員 省市督學的職務，據二十年六月公佈之省市督學規程第四條的規定爲：

「督學應視察及指導事項如左：

- 一、關於教育法令之推行事項，
- 二、關於地方教育行政事項；
- 三、關於地方教育經費事項；
- 四、關於學校教育事項；
- 五、關於社會教育事項；
- 六、關於義務教育事項，
- 七、關於地方教育人員服務及攷成事項，
- 八、關於主管教育行政長官特命視察或指導事項」。

(三)縣視導人員 縣市督學的職務，根據各省單行規程所定者，歸納起來，約有十三項。即：(一)督察各種教育法令之推行，(二)視導各區學校和社會教育機關，(三)視導各校教學和訓育方法，(四)視察各校設備和衛生狀況，(五)輔導各校推廣事業，(六)視導私塾教訓方法，(七)查核教育經費的來源和支配，(八)考核教育人員服務之成績，(九)審訂各教育機關之設施計劃和圖表簿冊，(十)辦理各種教育研究和調查統計事宜，(十一)建議各種教育事業之改進事宜；(十二)處理教上和文化事業上發生之糾紛，(十三)辦理主管長官特命或上級督學所委辦之事項。

上述各種職務，皆係法令所規定，各級視導人員自應分別負責完成。此外，一般教育專家對於視導人員的職務問題，亦頗多論列，例如美國教育行政專家施菊野氏 (Sheper) 謂：「視導員之專門任務，在對於各教員施以相當之繼續教育，使其日益進步，而與教育之新思想，新方法相融合，此種指導，對於新任教員，尤為重要」(十二)。不過大體說來，視導人員的職務不外下列五項，即：(一)行政方面的職務，(二)視察方面的職務，(三)指導方面的職務，(四)研究方面的職務，(五)報告方面的職務，茲分別列舉如後(十三)：

(一)行政方面的職務：(1)代表行政機關，並執行該機關所指派的視察，調查，接洽等事項；(2)為學校的領袖，負督促指導及獎勵之責；(3)為學校及社教機關的代表，與教育行政機關接洽事項；(4)參與各種會議，(5)考核教育工作者人員之成績；(6)協助學校及社教機關規劃經費，地址，校舍及工作等事項；(7)協助學校及社教機關新建設事項；(8)調查各地學校及社教機關的實況，(9)調查學校及社教機關的困難問題，(10)調查各校或社教機關的經費與效率的比較，(11)協助各校及社教機關籌集經費或分配款項，(12)對於各校或社教機關興革的建議，(13)關於教育方面的統計，如學齡兒童，失學成人，教師，經費，校舍等，(14)辦理行政主管機關委託事項。

(二)視察方面的職務：(1)教育法令實施狀況，(2)指導事件實施狀況，(3)學校教育狀況，(4)社會教育狀況，(5)獎勵或懲誡教育人員，(6)審察各地方的教育需要，(7)行政機關委託辦理事項。

(三)指導方面的職務：(1)為教育人員之領袖，顧問及益友；(2)訂定教學標準及方法，(3)指導教師選擇教材及組織教材，(4)指導選用教本及參考書，(5)主持教學研究會；(6)指導教師改進教學方法，(7)指導教師參

觀，(8)舉行示範教學，(9)指導地方教育行政事項，(10)指導學校行政管理事項，(11)指導學校訓育事項，(12)指導各科教學，(13)指導建築設備事項，(14)指導學校衛生事項，(15)指導兒童自治事項，(16)指導經費籌集及支配事項，(17)指導推廣事業的方法，(18)主持各種會議事項，(19)測量各種教育結果，(20)訂定入學，升級及畢業標準，(21)指導教師進修，(22)介紹教育書籍，指導閱讀，(23)解答教學上疑難問題。

(四)研究方面的職務：(1)學校行政上困難問題之研究，(2)教導上困難問題之研究，(3)新教學法實驗研究(4)課程之研究，(5)各級教育特殊問題之研究，(6)失學兒童，失學成人，學齡兒童之調查及研究，(7)各校提出問題之研究，(8)社教推行方法之研究，(9)視導方法之研究，(10)，視導效率之研究。

(五)報告方面的職務：(1)各校辦理教育實況的報告，(2)社教機關設施狀況的報告，(3)甄拔優良教師予以獎勵，(4)甄拔服務精勤人員予以獎勵，(5)報告新教育方法，(6)報告優良教育事例，(7)報告實驗研究結果，(8)各校調查紀載之報告，(9)社教機關調查統計之報告，(10)搜集各種調查統計資料，(11)發表研究心得及視導意見。

由上所述，可見各級視導人員之職務，極為繁重，政府為使視導人員確能達成此多方面的任務，自須賦予相當的權限。茲就法令的規定，將各級視導人員的權限，略加說明。

(一)部督學的權限，依據教育部視導規程的規定，有左列各項：

(1)督學視察員視導時，遇有違反教育法令事件，應隨時糾正，報部備核。

- (2) 督學視察員視導時，爲執行職務，得查點學生名額及試驗學生成績；遇必要時，並得變更授課時間。
- (3) 督學視察員視導學校或其他教育機關時，得調閱各項簿籍表冊。
- (4) 督學視察員視導所至，得借住教育機關或公共場所，但不得受其供應。
- (二) 省市督學的權限，依民國二十年公布之省督學規程的規定如下：
  - (1) 視察各學校及其他教育機關時，得調閱各項簿冊。
  - (2) 得隨時至各校檢查學生名額，及試驗學生成績。
  - (3) 督學爲執行職務，遇必要時，得臨時變更學校授課時間。
  - (4) 視察時，遇有違反法令事件，應隨時糾正之。
  - (5) 視察所至，得召集當地現辦教育人員開會，徵求意見及討論進行方法。
  - (6) 視察所至，得借住教育機關或公共處所，但不得受其供應。
- (三) 縣市督學的權限，歸納各省單行法規上所訂者，約有下列九項：
  - (1) 視察時，遇有違反教育法令事件，得隨時糾正之。
  - (2) 必要時，得查點學生名額，及試驗學生成績。
  - (3) 必要時，得變更學校授課時間。
  - (4) 視察所至，得召集教育人員開會討論，

(5) 必要時，得稽核學校收支賬目，

(6) 視察時，得調閱各項簿冊。

(7) 視察時，留意當地人才，遇有成績卓著，或研究有創獲者，得呈請主管長官核獎，

(8) 視察時，遇有辦學人員不能稱職者，得呈請核懲，

(9) 視察所至，得借住教育機關或公共場所，但不得受其供應。

總之，關於各級視導人員的權限，據一般教育專家的研究，大體可歸納為下列各項〔十四〕：

(一) 召集權——視導人員遇必要時得召集區內各學校教職員學生或教育行政人員，開會討論，或報告一切。

(二) 試驗權——視導人員為欲考查教育的效果，應有考試權，隨時試驗學生的成績，以期對於教育效率有正確之估量，而為改進的張本。

(三) 調度權——遇必要時，視導人員對於學校上課時間表之調動，學校班次之更換，各校學生之調插，教員之調劑，應有一定權限，以求教導上之便利。

(四) 稽察權——視導人員對於學校內容，表簿文件，及所轄教育行政機關之案卷，統計等，有調閱或稽察之權，以考查成績，或解決問題。

(五) 組織權——必要時，視導人員有召集學校教職員組織委員會之權，以行使其特別職務，如關於教學方法之研究，某項事件之調查，某種規程之訂定等。

(六) 批核權——對於學校應有或應增減之經費，用具，圖書等項，視導人員於一定範圍內，有批核之權。

(七) 行政權——視導人員所轄之視導區域內之視導事項，由該視導人員掌理之，庶能權限劃明，責任清楚。

依據法令的規定與專家的意見，可知視導人員的權限是非常廣泛的，各級視導人員既經認清自己的權限以後，便應該在所有的權限範圍以內執行個人的職務了。

#### 第四節 教育視導工作的進行

前節所述關於視導人員的職務，只是一種概括的分析；究竟視導人員在進行視導工作時，有那幾種重要的工作？似有加以研究的必要。我們從視導實施的全部歷程來看，大體可分為八種工作。即：(一)計劃，(二)視察，(三)調查，(四)考核，(五)指示，(六)輔導，(七)記載，(八)報告，茲分別說明如次：

##### 一、計劃

教育視導工作，範圍甚廣，事前若無計劃，則視導者臨事倉卒，必致顧此失彼；而被視導者亦將張皇失措，無所適從，故欲使視導工作能有圓滿效果，視導者與被視導者能誠心合作，則視導計劃之編訂，自屬必要。關於編訂視導計劃應行注意事項，約有以下各點：

(1) 視導目標應明確規定，務期切實可行，力戒繁瑣籠統或空洞而偏於抽象。



(2) 視導要項應詳細條舉，如學校行政方面組織是否合法，經費分配是否適當，學校編制是否切合需要等。

(3) 視導標準應賅括選訂，視導標準為衡量判斷之準則，如為考核用者，可分項註明標準分數，以期確切適用，至已有之良好標準，可適用於一般教育事實者，自可斟酌採用〔十五〕。

(4) 視導方法應慎重設計，首應配合目標要項，與比照標準，並顧及實際情形，貴有活動餘地。

(5) 視導日期區域與路線應妥善安排，視導區域之大小與交通情況均應先行查明，然後就日期節令及路線之便利，加以妥善安排。

此外，視導時必須應用之工具資料，更須適當分配，準備周到，如常用地圖，當地學區分佈圖，有關統計法規與出版物，視學要項，視察或調查用之表格，測驗或測驗用卷，記載手冊，卡片筆墨及一切必需品，均不可缺，如赴遠地視察，當攜帶電報密碼本，以便遇有機密緊要事件時，得以密電報告或商洽。

## 二、視察

視察可分為普通視察與特殊視察二種，普通視察係在視察區域內對於全部教育實施的狀況，作一般的視察；特殊視察係為某項教育問題，或某一特殊案件而進行的視察。視察之功用甚多，一可藉以考核教育法令之實際推行情形，二可詳晰明瞭教育事業之內容，藉作興革之張本。此外，並可考核教育人員學行才識及各種教育事業成績，並激發教育人員之研究興趣。

視導人員進行視察時，必須注意下列各項：

(1) 時次之限度，視察時間之久暫，應視任務之繁簡而定，按理每一單位至少須費一二日。如視察教學，最好與教員同時上下課堂，以一節課時間為準，如遇單元教學，應連續視察數節。視察次數之限度，大致教材豐富，教法新穎者次數宜多，否則可少。新教員次數宜多，舊教員可少。成績較差之學校次數宜多，較優者可少。地方教育視導人員對所轄學校之視察，教學方面次數，宜酌量加多，以往多祇注重行政管理方面，亟應矯正。對於學校較多之區域，為時間所限，不能盡行視察時，可就其中最優最劣與平常者，各選一二校作代表的視察。惟仍以能澈底了解其真實情況而可以概括其餘者為度。對於辦理特別優良之學校，若欲採用其設施作介紹之資料時，仍應作長時間之視察，以求認識真確。

(2) 態度之修養，視導人員視察時之態度與動作，頗關重要。其最應注意者：第一，態度應和藹自然，切戒高視闊步，輕舉妄動；第二，冠履衣服，應整齊清潔；第三，視察教學，應由教室後門出入，脚步宜輕；第四，入教室後不必與教員作形式周旋；第五，應立或坐於學生後方，或立於室旁，不可與教員並立，第六，不左顧右盼，或忽起忽坐；第七，記錄敏捷，勿引起注意；第八，須俟課畢或教學告一段落時，始離開教室，仍以不經由前門為宜；第九，是否滿意，不可現於形色。

(3) 技術之習練，視察的技術之嫻熟與否，和視察的結果之可靠度，關係至為密切。例如如何在有限的時間裏面，獲得代表全部活動的印象；如何使視察所得的材料，能達到客觀正確完全等標準；如何使視察不為各方所蒙

蔽，並使各方不因視察而變其常態。這些技術，都是應該平日注意研究習練的。

### 三、調查

視導人員為澈底明瞭教育事實起見，除親歷其境作種種視察外，尚須把與教育有關的事實調查清楚，以為決定教育計劃和改進教育設施的依據，故各國教育行政上對於「教育調查」(Educational survey)和「學校調查」(school survey)的工作，極為重視。調查的主要功能，不外探求教育實況，保存教育資料，改進教育設施與決定教育計劃等項。至其進行的步驟，則可分為下列各點：

(1) 確定調查範圍 大規模的教育調查，事前應擬定完密的計劃，將調查的目的，範圍，項目，經費，人員和時期等項，詳細規定，並須組織調查團體，編製調查表格，準備一切用品。

(2) 搜集材料 調查的範圍既經確定，即可進行搜集材料，其方法甚多，可酌量採用，如向教育行政機關徵求出版物，發填調查表，實地觀察，訪察輿論，檢閱案卷等均是。

(3) 整理材料 用各種方法搜集得來的材料，必須按其性質，加以整理，始能使有系統，一目了然，例如若係敘述的材料，則可用明白流暢的文字，寫成一篇有系統的報告；若係數量的材料，則可用統計法，表列法或圖示法，加以整理說明。

(4) 編製報告 材料整理既畢，對於所調查的事實，當可瞭如指掌，然後加以診斷，下一結論，以總述個人對

於調查結果的意見，建議改進的計劃，至此調查工作，遂以告竣。

#### 四、考核

考核工作可分對人的考核與對事的考核兩種：一般視導人員之考核，多憑主觀意見，少用客觀標準，以致考核結果，往往因人因地因時而異，不能一致，自難取得被視導者之信仰，爲求考核正確可靠起見，考核工作的進行，必須注意下列各點：

- (1) 訂定完密妥善之客觀標準，俾考核時有所依據。
  - (2) 公布考核標準，使被考核者能事先明瞭並有所準備。
  - (3) 考核必須公平正確，判斷必根據明確之認識，不可稍有偏私。
  - (4) 視導人員須明瞭考核祇是手段，其目的乃在增進教育的效率。
- 至於考核之方式，最普通者約有三種：即(一)核給評語，(二)檢驗成績，(三)測量效率，這三種方法，各有短長，視導人員應取長補短，參酌應用。

#### 五、指示

考核之後，應即繼之以指示，妥善的地方，予以獎勵；錯誤的地方，予以糾正。關於指示的方法，約有批評，

會商，示範教學，指導參觀，督導進修等等，茲分述如後：

(1) 批評 批評應不以消極之指摘為限，而須含有積極之建議，批評之主旨，乃在：(一) 指出缺點，使人警覺補救，讚揚優點，使人興奮自信，(二) 引起教育人員之自我批評與自動改進，(三) 使對視導工作有正當的認識，並尊重其本身的工作，(四) 輔導教育人員，以謀整個的改進。

至於批評時之態度，應客觀公正不存成見，更不輕下判斷，應有同情的精神，常能為人設想，應居於研究者之地位，對於成功者流露友誼的欽佩，對於失敗者表示友誼的協助，處處應示誠意合作，而不倚恃威權，不吹毛求疵，並能忍耐以待漸進的改善。

(2) 會商 視導人員於視察一個教育機關完畢後，即可召集有關人員進行會商，若會商事件係某一個人的問題，則作個別談話，若會商事件係共同的問題，則舉行團體討論。會商之前，視導人員應有相當的準備，如確定會商的事項，擬定會商的程序，將會商的時間，地點，人員和事項通知出席人員，使大家對於會商的事件，預先加以研究。而在進行會商的時候，視導人員尤應集中精神，針對問題的要點，引導大家切實討論，對於討論的結果，也要有簡易的記載，以備會後的參考。

(3) 示範教學 示範教學的目的，在指示教師以優良的教學方法，使他們有所借鏡。示範教學大體可分為三種：即(一) 視導人員在某教師原來學級內舉行示範教學，不約其他教師參觀；(二) 視導人員定一適當時間和地點，舉行公開的示範教學，使有關係的教師齊集參觀，(三) 指導優良教師示範，使其他教師參觀。視導人員在舉

行示範教學時，應注意之步驟爲：（一）示範前通知參與的教師從事準備，（二）示範時參與教師應作筆記，（三）示範後應和參加的教師討論並鼓勵切實改進。

（4）指導參觀 視導人員應根據教學視察的結果，教師的請求等，體認教師真正需要之所在，指導教師參觀校內或校外優良教師的教學，使教師與教師之間，在自然的狀態中，有交互觀摩教學方法的機會。關於指導參觀應注意的事項，約有以下各點，即：（一）參觀的事項，應確定範圍，不可含混籠統，（二）應準備參觀的綱要和記錄的表格或簿冊，（三）參觀時應嚴守規則，不可擾亂教學的秩序，（四）參觀和視察不同，應注意優點的模倣，不必注意劣點的指摘，（五）參觀後應報告討論，並設法改進教師的教學。

（5）督導進修 視導的最後目的，在培養教師自動研究的精神，使他們自求改進，不必依賴視導人員的指導。因此督導教員進修，實爲視導人員最重要的工作。關於督導進修的方法甚多，如鼓勵組織教員讀書會，研究會；並可協助行政機關舉辦暑期講習會，通訊研究部，巡迴書庫，及進修刊物，使教師的學識能力，得以與日俱進。以後考核教師服務成績時，進修成績應列爲主要的一種，成績特別優良者，並應予以獎勵。

## 六、輔導

輔導一詞原含有鼓勵教師勇氣與保持教師熱忱以自求改善之意，因爲消極的批評工作常易使對方氣餒，若輔導工作運用得當，可使對方保持自信自尊精神與創造能力。而新的視導制度與舊的視導制度不同的地方，亦即在此。

視導人員應做的輔導工作，種類甚多，舉凡教育行政的實施，教育經費的籌措和支配，課程的釐訂，教材的選擇，教科書的編輯，學生成績的考驗，圖書儀器及一切用具的設備，各種展覽會的籌備，書報雜誌的介紹等等，都是需要視導人員輔導進行的。惟以教師的等級不同，人數過多，倘若所包括的區域太廣，結果總是大而無當，不能切合實際的需要。所以最好是劃區分工，而由視導人員負責作有系統的輔導，這便是過去各省實施地方教育輔導制度的主要原因。現制各省市國民教育輔導研究會，分爲全省市，省師範學校區，縣市及鄉鎮四級，以主持研究各該區域內國民教育之改進事宜爲主旨。各級視導人員應按照規定，參加此項組織，以推進輔導工作。

## 七、記載

在教育視導進行的整個過程中，所有的事實和材料包涵甚多，若僅憑記憶必難免遺忘或模糊。故書面的記載的工作頗關重要。關於所需記載的事項約有下列各種：（一）視導計劃中擬要包涵的要點，（二）視察所得的事實，（三）調查所得的事實，特別是自己填寫的調查表格或簿冊，（四）考核所得的事實，和擬下的斷語，（五）被視導者的意見，（六）被視導者陳述的困難，希望和亟待解決的問題，（七）與被視導者學生家長和社會上一般人士談話的要點，（八）教育事實上所表現的優點劣點及應行改進之點，（九）準備指示的事項和指示時的特殊情況，（十）準備輔導的事項和輔導時的特殊情況，（十一）參考研究所得的材料，（十二）編製報告時所必需的材料。

至於記載所用的方法，不外（一）文字的，（二）數字的，（三）符號的三種，這三種方法，各有長短，視導人員可

相機採用，不過視導人員無論用何種方法記載，均須保持和藹自然的態度，滿意與否，不可現於形色，尤其在課室內視察教學時，必須利用情形，敏捷的記載，以免惹起教師和學生的注意。

## 八、報告

視導完畢之後，必須根據記載，將經過事實及批評建議，向教育行政機關，輔導機關，或某種集會，或某項有關人員作口頭或書面之報告。通常多用書面報告，送達教育行政機關，並由此類機關轉知被視導機關查照改進。

視導報告是考核教育機關和教育人員成績的根據，應當確實詳明，既不虛構事實，亦不含糊其詞；有所批評，宜力求確切中肯，並應注重積極的建議，而不可專作消極的批評。

視導報告的內容，隨教育的事實與性質而不同，惟下列各種要素，為各種報告所必具，即：（一）教育事業的概況，（二）教育事業的優點和缺點，（三）考核的結論，（四）改進的意見。

至於視導報告的格式，最普通者約有三種：（一）表格式，（二）綱要式，（三）篇章式。大概報告內容適於用文字敘述或解說者，宜用篇章式；偏重數字及含有機械性者，宜用表格式；事實單純適於列舉者，宜用綱要式。視導人員可按報告之內容與性質，參酌採用。

總括本節所述，可見視導人員在視導過程中的全部工作，不外以上八種。視導人員要想達成所負的任務，獲得完滿的效果，必須對於這八種工作，妥善的進行。換言之，倘若能夠做到計劃周密，視察確切，調查真實，考核公



允，指示透澈，輔導完善，記載清晰，報告詳明，那便可算是臻於視導的極致了。

- 註：〔一〕見杜定友著「學校教育指導法」一書第三頁所引。〔二〕見Burton: supervision and the improvement of teaching, pp. 10-12. 〔三〕見雷震清編「教育視導之理論與實際」第八二頁。〔四〕參閱莊澤宣等編「浙江教育輔導制研究」第三四兩章。〔五〕參閱「江蘇教育」四卷一二期合刊第一七八頁至一九〇頁。〔六〕見鍾道贊作「中央及省視導制度之現狀」一文，載教育通訊四卷四十五六期。〔七〕參閱孫邦正編「教育視導大綱」第二章及夏承楓編「現代教育行政」第五講。〔八〕按專任的視導人員的視導，普通稱之為「校外的視導」，即視導人員係代表主管教育官廳，分往各地，對於所屬教育機關及事業為踞高臨下之督察。至於非專任的視導人員如學校校長教導主任的視導，普通稱之為「校內的視導」，即視導人員屬該校之內部構成份子，視導任務由各校自己負擔。歐美一般教育學者多主張中小學校校長應對於所屬學校之教員，負視導責任，謂各個學校當為一視導單位；校長對於一校之關係，猶教育局長對於一市或一縣之全體學校關係。我國中小學校規程，均未規定校長應負視導責任，殊欠妥善。〔九〕見姜琦等譯「視學綱要」第一四三頁。〔十〕見Bird, G. E.: "The Teachers Estimates of supervisors' school and Society" vol V NO 16。〔十一〕參閱孫邦正編「教育視導大綱」第七四頁。〔十二〕見Strayer: "Some Problems in City School Administration" pp 185. 〔十三〕參閱杜定友著「學校教育指導法」第一九至二八頁。〔十四〕見Cubberley: "Public School Administration" p. 171-172. 〔十五〕教育部視導室曾於三十一年八月編印「中學視導標準」一冊。內有中學行政視導標準，中學教師教學導標準，中學行政視導記分表及中學教師教學視導記分表四種，頗切實用。

## 第八章 教育行政機關的實際問題

一切教育行政業務的推進，必須以教育行政機關爲其發動的樞紐；故關於教育行政機關之管理，亦爲研習教育行政一科者所應注意之問題。考一般行政學之研究範圍，大都包括有「機關管理」一部份；所謂機關管理者，即研究一個機關業務的管理方法，俾能以最少的人力物力發揮最大的效率，而達到所謂行政科學化的目的。本章所涉及之問題，大體屬於普通所謂機關管理的範圍。惟以篇幅所限，僅能就公文處理，事務管理與財物經理之一般原則，加以論述，藉供各級教育行政人員執行業務之參考。

### 第一節 公文處理

#### 一、公文的性質與種類

從輓近各國一般機關文書事務日益增繁的事實來看，可知「公文書」在國家行政上所處地位的重要。蓋自行政學的觀點言之，公文是推進行政業務的重要工具；這種公文處理固然不能代表行政活動的全部；但其屬於行政事務之一方面，則已無懷疑的餘地。不過我國現在一般行政機關，却有一種極矛盾的現象，即一方面極其重視公文，公務人員的精力，殆全集中在公文上面；而另一方面，一般人對於實際的公文處理事務，又甚少注意研究。教育行政人員處於社會領導的地位，如果對於公文處理毫不了解，小者貽笑他人，大則影響公務；決不能視爲小技，加以忽

略的。

所謂公文，簡言之，即是處理公務的文書〔一〕。什麼是公務？大體上說，舉凡含有法律關係之公的事務，皆可謂之公務。比如政府發佈政策，舉辦事業以及人民對於政府有所陳請，或為一定事務的履行，亦得謂為公務。而處理這種公務的文書，即所謂公文書，通常簡稱之為公文。

至於公文與普通文書的區別，約有下列三點：

（1）公文是公的關係之文書，其成立皆以其所依據的法律為基礎，機關團體與人民，彼此各依其地位職權，在各種事 上面、發生公的關係，而公文便是表示這種公的關係的文書。

（2）公文須合於法定的形式。機關，團體與人民處理這種公務的文書，如無規定的格式，不特難以辨別，且因漫無標準，勢必龐雜分歧，管理發生困難，故國家特規定公文程式，以期劃一。

（3）公文要經過法定的手續，方能成立。譬如政府機關辦理公文的程序，要經過交辦、擬稿、核稿、判行、繕校，用印等手續，才能正式成立一件公文。據「公文程式條例」第四條規定：「公文應記明年月日，並由負責者署名蓋章」，這是公文的時效與負責的問題，當然更屬公文成立的必要條件了。

現在一般行政機關通行的公文，項目雖甚繁多，但按其體例，不外上行、平行與下行三大類，茲分述如次：

（1）上行文：包括呈、電呈、簽呈、摺呈、說帖、節略、理由書、報告書、建議書、意見書、訴願書、請願書等。

(2) 平行文：包括咨、公函、電函、通知、宣言、照會、國書、聲明書、節略、提議書、審查書、會議錄、演說詞、方案、計劃等。

(3) 下行文：包括令、訓令、指令、佈告、任命狀、批、電令、宣言、手諭、通知、誓詞、審查書、榜示、公告、廣告、護照、證書、訓詞、懲戒議決書、條示等。

以上所舉，不過一般常見有關公務的文書，雖其形式各異，然仍可按其體例性質，加以適當處理的。

## 二、公文的處理程序與改良辦法

一般機關對於普通公文的處理，每一件公文，至少要經過十個以上的程序。茲為便於敘述起見，分為收文與發文兩方面加以說明：

### (甲) 收文的處理

收文為任何機關處理公文必要的一部份工作，而且收文處理之適當與否，對於行政效率的影響甚鉅。關於收文的程序，約可分為下列幾個步驟：

(1) 傳達：一般機關之收文者，第一步均為傳達室。傳達室於其傳達文件時，應注意者為：(一)收到文件及附件應即詳細查點。(二)查點無訛後，在來人送文簿冊上蓋章或掣給收據。(三)收到文件後，應即刻登入收文簿，記明文別，附件及來文機關。收文簿應按日編號，同時將號碼標於各該來文封套上，以備查考。(四)登記完畢，應立

即送請收發室查點驗收，(五)收到文件，絕對不得積壓，並不得擅自拆閱。

(2)收發 各機關大部均設有「收發室」，傳達室於收到外來文件之後，即如數點交收發室，收發人員在查點清楚後，應在傳達室收文簿上簽收，簽收之後，即行拆封摘由（凡書有主管長官親啓或密件者，應按照規定辦法，不能擅自拆閱）。並填註日月編號登記。來文之附有款項者，應即將款項送交出納室核收，由經手人簽名蓋章，以免貽失。

(3)分送 收發室將來文登記之後，即須分送，各項文件送達各單位時，應由各單位之掌理收發人員（普通稱爲內收發），點收登簿。

(4)簽辦 公文送達各單位後，各單位之負責人，應即分別來文性質及緩急，並按照規定職掌範圍分交各員簽擬辦法，此項辦法之簽擬，在原則上應注意數點：(一)轉向上級請示之件，必須將請示之點，擬具意見，以盡中間機關之責任。(二)轉向下級令行之件，必須詳細指示遵行辦法。(三)凡可彙辦之件，不必一文一轉或一文一復。(四)凡可刊登公報代替命令之件，則於擬定辦法時，附標「刊登公報不另行文」字樣。至於簽擬辦法之時，則須注意：(一)應詳細審核來文所述事實及意旨，(二)根據法令，前案與事實環境，切實研究，分析清楚，針對來文，決定辦法，(三)將決定辦法之理由及其具體辦法用簡要文字，簽註來文文面摘要之擬辦欄內，(四)來文之有案可考者，應即調閱原卷，然後擬辦，不宜專憑記憶，以防錯誤，(五)凡一文數事者，除按自己職掌範圍簽擬辦法外，應送各關係處室會簽，(六)來文簽擬辦法後，應由簽辦人員簽名蓋章，標明日日，送交本單位之長官核閱，(七)凡係

普通或例行文件，有一定處理辦法者，可以簽稿一併送請長官批示，以省時間。

(5) 批示 來文經簽擬辦法後，通常應先送祕書室核閱後轉呈，祕書對於各主管單位所擬之辦法，應予尊重，但仍應詳細審查，遇有案情不明或認為處置失當者，應即與各該單位負責人商討，或另自簽註意見，簽蓋後再呈主官批示。主官接到各單位送批文件後，對於各文案情如有疑義或對於所擬辦法認為未盡妥善時，應召各單位負責人問明原意，再行決定批示，送還主管單位。

### (乙) 發文的處理

發文的程序，約可分為下列幾個步驟：

(1) 擬稿 發文之第一步，為擬稿。擬稿時應根據：(一) 主管長官對於來文之批示，(二) 主管長官對於簽呈之批示(三) 主管長官對於會議記錄之批示，(四) 主管長官之手諭。擬稿人員首須詳細審閱來文與批示意旨，並認明發文對象之地位及關係，其有前案者，應檢閱卷宗。稿中如有塗改，必須蓋章，以明責任。若遇與其他單位有關案件或業經會簽之文件，應將文稿送請各該單位會章，然後再送呈判行。

(2) 判行 呈送主官判行之稿件，應送祕書室核閱轉呈。祕書核稿時應檢查文稿格式送達機關及月日字號有無錯誤，以及文詞字句之潤色；如有意見，可交與該管負責人員修改，或逕予修改，送呈判行。主管長官對於送來判行之文稿，應全部核閱，然後判行。如遇有特殊情形急須繕發不能等候長官判行而高級幕僚人員可以負責者，亦可由高級幕僚人員在稿面註明「先發後判」，以明責任。

(3) 繕校 文稿判行後，仍送祕書室轉送主管單位，主管人員及擬稿者應檢閱改正情形及有無漏行之件，然後交由收發登記「送繕簿」送繕寫室繕正，惟機密文件，應交機要司書繕寫，以求保守「機密」。文件繕畢，即送校對員與原稿校對，校對時，一人看原稿，一人讀繕正文，如發現錯誤必須加以塗改增刪時，應蓋校對之章，校對完畢，校對員即在稿面及文尾「校對」之下蓋章，然後登記「送印簿」，送交監印員用印。

(4) 用印 印信爲文書對外所以發生效力之憑證，故機關印信必須嚴密典守。文件用印時應注意者，約有數端：(一)未經判行之件，不予蓋印，(二)手續不完全之件，不予蓋印，(三)如有疑義之件，必請示明白，再予蓋印，(四)無論上行平行下行文件，均在文底年月上蓋印，其位置應齊年壓月，如爲節約，將年月日印在前面者，即在前面字號及年月日上蓋印。代電上行者蓋於末行年月日上，下行者蓋於電紙正中橫寫機關名銜上，平行者則不拘，(五)兩頁接寫之件加蓋騎縫印，上行平行正蓋，下行斜蓋，(六)用印完畢檢查無誤後，在文尾及稿面「監印」下蓋章，轉送收發室封發。

(5) 封發 文件經過用印，即可送收發室封發，發文應行注意之點如下：(一)發文應登記總發文簿，每件順次編一號碼，並將發文字號及發文年月日填註文面及稿面，(二)同時發往同一機關之公文有數件時，應併入一封套內，將每件發文字號均註於封套面上，(三)差人送之文件，應用專差送文簿夾送，請收件者簽名蓋章，標明時間，以便稽考，(四)文件封發時，應即將文稿及原件，用總發文簿夾送檔案室簽收歸檔保存。

以上所述收發文件的各種步驟，乃是公文處理的普通程序，爲使公文辦理周密，避免錯誤起見，自然有其存在

的必要。但若程序過於繁複，則流弊所至，將使公務進行迂緩，影響行政效率。故近年以來，若干機關，已逐漸改良。(二)民國二十七年七月行政院更頒行「公文改良辦法」九項，通令施行，茲引述如下：

公文改良辦法（行政院二十七年七月製訂）

一、上級機關交下級機關核議文件，如兩機關同在一城市時，可將原件發交下級機關即於原件上粘貼簽呈繳還，均不另行文。應交之機關多於一個時，仍各抄發一份，但抄件無庸繳還，簽呈應自留底稿，交件分別摘由或錄副備查。

二、一般通令及例行呈報備查文件，均由收受機關，出具收條，不再以公文答復，雙掛號郵件及電報，並可不出收據。

三、公文應盡量採用代電及報告體裁，文字力求簡明，並應分段及標點。

四、機關之間互商事件，應由主管人員盡量接洽，節省公文。

五、電報文字應刪除一切客氣及無用字句。

六、公文封套應一律改用軍機信封，機密文件用火漆鈐封封口蓋收發室圖記。

七、公文紙（舊紙用完後）概用十行單頁，首頁印機關名稱（首）及事由（次）兩欄佔四行，發文號數及年月日，均填於機關名稱之下。

八、下行公文不摘由，首頁不印事由一欄。



九、下級機關呈文分呈各上級機關或分函同級機關時，應於文尾聲明分呈分函之機關名稱；上級機關同一命令分行各下級機關時，亦同樣應於文尾說明分行機關名稱。

上列九項辦法，施行以來，尙稱便利，教育行政人員在處理公文時，是應該加以注意的。

### 三、教育機關的公文格式

我國過去一般行政機關所習用的公文格式，大都比較繁複，而辦理公文的人，也往往利用這種繁複的格式想出種種規避取巧的辦法。戴季陶先生曾謂：「從來的公文，下行的把責任推給下級機關，上行的把責任推給上級機關，平行的把責任推給第三者；總之，自身不負責任，這就是舊時幕僚起草公文的祕訣」(三)。此言至爲真切。我國一般教育行政人員，素以行政學術化相號召，既不屑爲公文格式所拘牽，更缺乏處理公文的經驗，故自國民政府成立後，改革教育公文之呼聲，甚囂塵土，而少數教育行政學者，亦開始注意於教育公文書牘的研究(四)，於是教育部遂於十九年頒行「畫一教育機關公文格式辦法」，通令全國教育機關，一體遵照，茲轉錄於下，以供參考；

#### 畫一教育機關公文格式辦法

(一)公文程式，除令、呈、咨、函、批等類別，及用紙敝由等格式，業經政府規定有案外。其句讀，行款，用語，文體等，均依照本辦法之規定。

(二)公文句讀，爲免除誤解，便於閱覽起見，一律加用標點；惟所用標點，以下列各種爲限：

- (1) 頓號「、」
- (2) 逗號「，」
- (3) 支號「；」
- (4) 綜號「∴」
- (5) 句號「。」
- (6) 問號「？」
- (7) 祈使或感嘆號「！」
- (8) 提引號『』
- (9) 複提引號「『』」
- (10) 省略號「……」(占兩格)
- (11) 破折號「——」(占兩格)
- (12) 專名號「——」(用於專名之左邊)
- (13) 書名號「~~~~~」(用於書名之左邊)
- (14) 括弧「( )」或「〔 〕」

提引號，複提引號，除提示特殊字、辭、語、句外，用以標明引用文句；但如非引據原文，不加改動者，可以

不用。祈使或感嘆號尤不應濫用，但句號無妨多用，以替代支號，期使繁複冗長句語，變成短句，較易閱讀。

破折號用以標明破文法（即所標明之文句，與上下文語氣不相貫串；不如此號，則顯然不合文法者）或突然轉折；有時用以標明夾注之文句，其用等於括弧。

（三）公文行款，依照如左之規定：

（1）文在十行以上者。應酌量分段，其有意義自成段落者，雖不滿十行，亦可分段。

（2）首行底二格寫，次行以下頂格寫，（分段者，逐段均如此）

（3）對上級機關之直接稱謂，均換行頂格寫；如係間接稱引，應視稱引時對該機關之關係，或換行頂格寫，或空一格寫。對平行機關之直接稱謂，亦應換行頂格寫；如係間接稱引，則應視稱引時對該機關之關係，或空一格寫，或不空格寫。

（4）分段寫者，文尾「謹呈」「此致」「此令」「此批」……等字，均作另一段低二格寫。

（5）引用原文在兩行以上者，應另作一段。其首行低五格寫，次行以下低三格寫，以清眉目。

（6）引用原文如因過長分為數段者，每段之寫法相同。每段之首及末段之尾，均加提引號；如不用提引號，則末段之尾，及引用文前之「呈」「令」「函」下，均應用一破折號，以表示引用文之起訖。

（7）引用文中之重引文，無須另為段落，但應加複提引號。

（8）引用文之後，如仍用「等因」「等由」「等情」「等語」等字樣，應換行頂格寫。

(9)「等因」「等由」「等情」「等語」之後用支號，「奉此」「准此」「據此」之下用逗號。

(10)引用文有附件者，「等因」「等由」「等情」「等語」之下用逗號，「附發……一件」「附送……一份」「附呈……一件」之下用支號，「奉此」「准此」「據此」之下用逗號。

(11)引用文之內復有引用文，層次繁多者，提引號與複提引號可反復應用。最外面一層或可省略提引號，第二層用提引號，第三層用複提引號，第四層又用提引號，第五層又用複提引號……以下仿此。

(12)提引號或複提引號之下號「」「或」，應置於頓號、逗號、支號、綜號、句號、問號、祈使或感嘆號之上，不應置於其下。

(13)引用文之尾，原有頓號、逗號、支號、綜號、句號、問號、祈使或感嘆號者，應視本文語氣如何，改從與本文語氣相合之頓號、逗號、支號、綜號、句號、問號、祈使或感嘆號；如遇本文語氣未了，不應加用上述各號時，應將引用文尾處原有各號省去不用。

(四)公文用語，依照如左之規定：

(1)稿面與文面既有摘由，起首套語，均應省略不用，即以「案奉」「案准」「案查」……等字開始。

(2)文中既用標點，「等因」「奉此」「等由」「准此」「等情」「據此」……等字，如可省略，應即省略。

(3)下行文直斥語句，非不得已時不用，用時宜將理由敘明。

(4)下行文警戒語句，如「切切」「慎遵」「毋違」「致干咎戾」……等，以少用為宜。

(5)「該」字祇宜用於所屬機關或下級機關之第二稱或第三稱，對於平行機關，雖第三稱亦不宜用「該」字。  
(6)原文既經改變，所有直接語氣，皆應改為間接語氣；「鈞」「貴」「大」等字應酌改為「某某」「本」「該」等字。

(五)引敍來文，依照如左之規定：

(1)來文簡要者，除首尾外可全敍。

(2)來文繁複，非照轉不易使承受機關知其顛末者，可鈔作附件附入，在正文內祇敍來文摘由。

(3)來文遞轉層次過多，易致糾纏，可將中間之遞轉層次省略，即以「轉據」「轉准」等字銜接之。

(4)來文繁冗，刪略之較便閱覽者，應就原文刪節，或省略其不重要及重複之處，而以省略號表明之；或逕改變原文，撮敍要略。

(5)原文既經改變，應冠以「略開」「略稱」等字，夾敍在正文之中，而首尾不加「引號」。

(六)公文採用語體文。佈告，宣言，誥誡文字，以及方案，計劃，說明書，談話，講演稿，會議記錄等，尤應儘量採用語體文，以示倡導。

(七)本辦法由教育部通令施行。

我們細考上述這種劃一教育機關公文格式辦法，確實比較已往的公文格式進步得多；可惜頒行以來，一般教育機關仍多泥於成見，率由舊章，沒有能夠切實照着這種格式去做。希望今後各級教育行政人員，儘量採用這種規定

的格式，如果對於這種格式感覺尚有未盡妥善的地方，也可建議修正。要知道公文格式的改良與行政效率的增進，是有着很大的關係的。

## 第二節 事務管理

### 一、事務管理的重要

事務管理一詞，含有廣狹二義。就廣義言，舉凡關於一般事項的管理，不論其範圍與性質若何，皆可稱為事務管理。就狹義言，即普通所謂「庶務管理」之別名，也就是本節所要討論的問題。

一提到事務二字，人人總會感覺到這是瑣雜麻煩而不重要的工作。因為大家向來不大重視事務工作，所以一般機關對於担任別種工作的人，總要考究他的學識資歷經驗等等，而對於辦理事務者，則認為可以不必計較，隨便找人。實際上，一個機關的事務工作如果辦得太壞，直接可以引起一般工作人員的糾紛反感，間接足以阻礙機關全部業務的發展。尤其教育機關如各級學校等，由於構成的份子較多，事務管理的得當與否，關係更為重大。例如鍾道贊先生曾說〔五〕：

「我可以舉一個例來說明今天事務管理問題的嚴重，與事務管理人員專門訓練的必要。我們教育部是相當大的機關，共有工役百餘人，關於工役的每月開支，原需要二萬餘元，後來經過一番整頓，加以科學的管理，每月二萬元的開支減省為九千元，相差一倍多，足見管理的重要。又如目前全國各學校的伙食問題，也是一個事務管理

的問題，教育部每年所撥伙食津貼，全國總計達一萬萬四千萬元，但各校米菜還是不夠吃，根據調查結果，各校伙食的好壞頗不一致，同樣的伙食經費，有的學校辦得相當好，可有四個菜蔬，飯也夠學生吃飽，但有的學校而且是多數的學校，則大鬧吃不飽。爲什麼呢？這也是由於伙食管理的人員及方法不適當的緣故。

事務管理的重要，由此可見一斑。從前一般學校發生風潮，我們推究風潮的起因，大都由於學生對於事務人員的不滿。所以無論主持何種教育機關，都應該特別注意事務的管理。而政府對於一般担任事務工作的人員，也將有施以專業訓練的必要了〔六〕。

## 二、事務管理的原則

事務管理的範圍，頗爲廣泛，舉凡一個機關場合的建築與修繕，物品的購置與支配，公役的僱用與管訓等等，都是事務方面的工作。事務人員對於這些繁複瑣屑的工作，究竟應該如何加以管理？實在是一個很難答覆的問題。近數年來，大家提倡用「科學管理」的方法，管理各種事務工作，確屬非常切要。不過本書以篇幅所限，自然不能對於每一項事務工作的科學管理方法，加以論述；所以只想提出幾個比較重要的原則，作爲事務管理人員的參考。

(一) 迅速 迅速本來是辦理一切事情的基本原則，而對於辦理事務則尤屬重要。因爲別的工作，可以由自己定一進度，循序辦理，對於別的部門的工作，影響較少；但事務工作，完全是輔助本機關其他部門業務的發展的，本身並無確定的業務，所以有人說：「事務工作等於奶媽的工作，奶媽有奶，可是不喂給自己的孩子吃，而喂給別人

的孩子吃，事務工作也如此，是為幫助別人的事而工作，並非為自己的事而工作。一個機關或店舖團體的人員，都是為國家及社會服務，事務人員直接為本機關本店舖本團體服務，間接為國家及社會服務，他要盡雙重的責任，所以事務工作最勞苦，最易受氣，但是也最神聖」〔七〕。因為事務人員要直接為本機關內其他部門的人員而服務，所以對於別的部門交辦的事，必須迅速辦妥，以免影響本機關業務的進行。譬如某一單位需要買兩枝筆，當他請購的時候，未必說明有何急用，但是如果拖延，他便可加以阻礙公務的罪名，所以辦理事務，最好於可能範圍內，做到「今日事今日畢」的地步。

(二)經濟 辦理事務的第二個原則是經濟，所謂經濟者，最重要的可以包括三方面：即人力，時間與物力的經濟。例如多用一個沒有必要的公役，這便是人力物力的不經濟；可以同時採辦的東西，而偏要分成幾次買，這便是人力時間的不經濟。而且人力物力與時間常是交互影響的，人力之不經濟，常可連帶影響到物力與時間的不經濟，其他二者之關係亦復如此。其次，所謂經濟並非限於消極的節約與不浪費之意，而且還要積極的做到廢物廢人與廢時的利用，換言之，要使每一件廢棄的東西，每一個能力薄弱的辦事人員，以及一分一秒的空閒時間，都能支配得管理得非常妥善，發揮最大的使用價值。此外，還要特別注意的，就是經濟也要有個合理的限度，決不能因節約而發生吝嗇的現象，以致影響到辦事的效率，至於節約公物以飽私囊，那更是不許可的了。

(三)周密 所謂周密，乃係周到與細密之意。因為事務工作與一個機關內任何人都發生關係（上至主管下至工役），而且又最為瑣屑，如果不能顧慮周到，處處留心，則不僅足以引起同事的反感攻訐，而且影響各種業務的推



行，所以一個機關的事務工作人員，對於機關內的每一部份，例如同人的生活起居飲食是否便利，辦公需要的物品以及工役的供應是否充足，都要常常加以注意。甚至周圍環境的一草一木，也要妥為佈置，使之各得其所，相應成趣。如果萬一因事實困難，對於各單位的要求不能完全做到時，最好利用適當的機會，誠懇委婉的說明事務工作的困難所在，以及物力人力供應支配的情形，使大家明瞭真象，不致亂來責怪。縱然仍有人不予諒解加以責難，亦應平心靜氣的向其說明，使他事後發現自己錯誤，感覺慚愧，這樣，一定可以得到別人的欽敬原諒。此外，周密與迅速經濟也有很大的關係，必須辦事周密，才能做到處處確實；而迅速與經濟也才有意義可言。否則，若是迅速經濟而不周密，使事事做的都不確實，譬如建築一所房子，因求迅速經濟之故，以致這所房子使用的時期太短或根本不能使用，則迅速與經濟有何價值？所以由這點看來，辦事周密與迅速經濟，都是同樣重要的。

總之 事務管理是一種科學，也是一種藝術。我們管理事務要御繁如簡，要由散漫而使之組織嚴密，要把鬆弛孤立者，趨於分工合作，這需要遵據科學的原理，運用科學的方法。但是事務管理的對象，不限於物，而且還有人，科學方法對於人事，決不會有一成不變的原則，管理事務者既要應付變動不居的環境，便要具備應變的才能，——這就需要所謂藝術的手法了。因為事務管理不僅是一種科學，而且還是一種藝術，所以上述的三個原則，只能作為辦理事務的一種應變的參考；至於如何處理實際的工作，還是有待於事務人員的妥善運用的。

### 三、事務人員應有的修養

要想使事務的管理，能夠根據上述的三項原則，做到「恰到好處」的地步，必須事務人員本身具備良好的修養。可是我國社會上，向來有一種很矛盾的現象，就是大凡在品德學識經驗方面具有相當素養的人，往往不願意擔任事務工作；而以上各種條件都缺乏的人，對於事務工作又未必能夠勝任。尤其更加令人奇怪的，過去無論甚麼職業工作，都有專門訓練的機關，如學校，訓練班與養成所之類，即被視為最卑下的技藝，也還有師傅傳授徒弟的制度。惟有事務管理工作，從來沒有訓練的機關，這無怪各機關團體大都找不到較好的事務人員，而事務工作總難辦得令人滿意了。

那末，事務人員究竟應該具備何種修養呢？我國一位著名的企業家曾有一段很有價值的話，可以作為我們的參考，茲節錄如下〔八〕：

「管理事務，首須管理自身，即自身修養。倘使自己本身都不能管理，絕對不能管理事務。……事務管理人員本身修養，必須注意以下幾點：

（一）規律的習慣——就是起居飲食等一切習慣都有規律，事務管理必須有規律的，但如本人不能養成規律的習慣，管理事務，也一定沒有規律。例如，現在各機關每晨八小時須開始辦公，而普通人每日八小時睡眠又不可少，倘使有人儘其興之所至，晚上十二時才睡，那麼，次日晨起辦公時，其精神又將如何？恐怕雖有認真做事的決心，而精神配合不上。如疾病也是影響工作的，但患胃病的就多半因為飲食無定時無定量所致。如起居飲食有定時，做事便不會苟且，所以說規律的習慣，實在是事務管理最基本的一事。我個人就謹守着這條規律——食有定時，有定

量，所以覺得精神好。這雖類「老生常談」，但身體實在是事業的資本。

起居飲食有規律，還必須業餘的時間利用得當，在三八制下，每日除八小時工作八小時睡眠之外，剩下的時間，如何利用？應當研究研究。我常批評現在學校裏的功課，百分之九十五以上是教人如何工作，却不叫如何休息，如何消遣。所以學校教育只教人八小時（工作），剩下八小時的生活却沒有管。其實如果八小時乃至四小時消遣得不當，可以影響你八小時睡眠和八小時工作都不好。我深信一個人業餘的時間用得好的，他們睡覺和工作都好。

（二）算學的頭腦——事務管理人員最要緊的是算學頭腦，並不需要怎樣高深的算學知識，却需要有運用算學的習慣。因為最規律最正確的莫過於算學：一加一等於二，三減二等於一，決不能一加一等於三或三減二等於四。事務管理人員應當這樣——不論何時不論何地必定算一算，估計一下，求得正確的數字答案，一就是一，二就是二，不能差不多，馬馬虎虎。

科學管理到底是什麼呢？它的定義說得深一點一個鐘頭不完；說得淺一點就是「會打算盤」而已。例如工廠中工頭管理做工的人，打的算盤是怎樣用少的時間做多的事。商店中管理營業的人，打的算盤是怎樣使成本少而獲利多，科學管理並不神祕，祇是中國俗話說的會打算盤——有算學的頭腦，對任何問題都能正確解決，倒不必定有高深的算學程度。就是算學專家，不會正確地解決一切問題，也祇能說是有算學的學識，而不能說是有算學的頭腦。

（三）研究的精神——要求進步，必須有研究……必須有真正研究精神，方能求得真正的進步。研究的第一步是懷疑——對於「從來如此」的事物不要太過於相信，深信不疑則一輩子沒有進步。例如以「四角號碼檢字法」來說

吧，我們知道中國幾百年來所編的字典都是用部首檢字法，世世相襲，沒有人懷疑，也沒有人想設法去改進。可是部首檢字實在是既麻煩又困難的，我却懷疑到這一點，但懷疑後還須試驗新方法，否則仍停止在這地點，沒有進步。康熙字典過去也不是沒有人懷疑它的難查和不正確，可是懷疑的人多，試驗的人少，即偶有試驗新方法的，以其意見寫篇文章，發表發表了事，沒有持久地試驗改進，還是得不出結果。我却是因懷疑部首檢字而探尋新方法，歷經試驗，費了許多工夫，創為號碼檢字法，中途因發現一點小地方不妥當，又重新研究和改作，總共費了四年工夫，才成功現在的四角號碼檢字法。由此我們知道：一件事的進步與成功，必須先懷疑，再試驗，試驗不好再改，改了再試，不自滿，不自足，不灰心，持久不倦，才有真進步。

(四)責任的觀念——假定一個管理事務者具備了前面所說的三個條件，但是還有一件不可缺，缺了仍不能成功，這就是責任心。國內許多工商事業都是從小規模辦起而且停止在小規模階段，很少大規模的。而且小規模的工商事業多成功，大了一點就不如以前好，再大下去就失敗。這是什麼道理？有人說中國人能力薄弱，只能做小事，不能成大事，這句話只有這一部份理由，即中國人稍微缺少組織能力，但這不是大規模工商事業失敗的主因。原來經營小規模工商業者多半以身家性命赴之，自己做老闆，所以不苟且不放鬆，及至局面大了，主持事業的人不過是這事業的一份子，即令失敗，也不是他一個人的資本，事業與他個人的關係，遠不如小規模事業全部是一個人的資本時來得大。所以一般說來事業大，負責人的責任心就弱，雖亦有例外，却不多。事情怎能辦得好？小商店的主持人就是主人，叫老闆，大公司的主持人叫總經理，即股東代辦人。所以我提倡老闆主義——做事的人自以為是老闆，

事情也做得好，自以為是總經理，成績常差。這是責任心關係，也是自信力的關係……我勸大家做任何一件事應當自信，那怕職位小，總有我主管的範圍與專任的職務，你就是那範圍內或職務上的老闆。

我貢獻諸位這幾點意見——必須有規律的習慣，算學的頭腦，研究的精神和責任的觀念。有了這筆本錢，才能管理事務，否則有此心而無此力，馬馬虎虎過去，得不到好結果」。

一個事務人員具備了良好的修養之後，還要明瞭事務工作的要領。關於此點，自非數語所能盡述。陳重寅氏所提出的事務人員的工作條件與工作精神，頗屬重要，茲引述如下〔九〕：

「甲、工作條件：

- 一、體格好，精神好，性情和平，操行廉潔。
- 二、能動能靜，胆大心細。
- 三、耐煩耐忙，能吃苦，不怕聽閒話（任怨）
- 四、常識豐富，人情練達。

乙、工作精神：

- 一、找事做，不可等事做，更不可事來不做。
- 二、對處理瑣事、雜物、能有興趣，不厭惡，肯研究，求進步。
- 三、對事對物有自動愛好「外表整齊齊，內裏清清楚楚」之習慣，並善於運用科學方法。

四、事前有計劃，臨事有步驟，事後肯檢討，并肯虛心接受他人之批評」。

上述的工作條件與工作精神，可以說是一個事務人員成功必要的因素。要想具備這種優良的工作條件與工作精神，仍須個人在修養方面多做切實的工夫。由此可知事務管理的效率與事務人員的修養，是有非常密切的關係的。

## 第二節 財物經理

所謂財物經理，即係指關於財物之一切處置管理而言。現在一般機關無益的消耗，或是不必要的浪費，大多由於財物管理的不善。所以歐美許多工商業機關與行政機關，對於財物的管理，都訂定很完密的規章手續。據說日本最大的八幡鐵廠，從前爲了籌算每日廠內職工需要多少手紙，工廠當局曾特別指派專人坐守廁所調查人數，以求適當的供應。以我國目前一般教育機關財產物品之多（如學校圖書儀器及附屬農場工廠之產品等），經營管理稍一不慎，即有發生盜竊毀損之虞。故教育機關之財物經理問題，至關重要，茲就以下各點，加以說明。

### 一、財物之購置與變賣

#### （甲）財物之購置

（一）請購 物品購置應由需要部份填具請購單，經主管長官核准後，交由購置部份購置；如是則物品的購置，均能適合實際之需要；請購單普通包括下列各項：

(1) 請購日期 (2) 品名及內容 (3) 數量 (4) 貨價 (5) 需用日期 (6) 商號名稱 (此適用於書籍及少數特定物品，一般物品不宜指定) (7) 請購者 (8) 覆核者 (9) 機關長官 (10) 經購人。

(二) 投標及比價 中央各機關 (地方各機關各從其規定) 營繕工程費在一萬元以上，購置變賣各種財物價格在五千元以上者，應公告招標；其不能招標者，可採比價辦法，並事前通知該管審計機關派員監視其招標或比價。各項規則圖樣、說明書、預估底價、標單、式樣、以及契約底稿等，應於事前送審計機關備查。簽訂契約時，應由監視人署名蓋章，非有廠商三家以上投標，不得開標。開標前對於各標單應嚴守秘密，開標時各標單及關係文件應由監視人員加蓋名章，以資證明。決標時，如各標單均不合規定或超越預估底價過鉅，(在百分之五以上)，應另行招標。如連招二次以上，仍無結果，應請主管機關核定轉審計部備查。各機關購置物料或營繕工程，如有中途變更或增減價額情事，應隨時通知該管審計機關查核。其變更重大或增減價額在一成以上者，應於協議時通知該管審計機關派員參加。

營繕購置價格在上述限額以下者，主管長官為審慎計，可指定人員辦理招標及比價手續。  
訂定契約時，對於工程起竣日期或交貨日期與逾期處罰等，均應有適當之規定。

(三) 驗收 凡由審計機關派員監視招標比價之營造購置，其驗收時，應由審計機關派員為之。各機關通知審計機關監驗工程時，應照規定格式編造工事結算表，送審計部備查。

驗收人員對於隱蔽部份，於必要時，得實行拆驗或化驗，作詳密之檢查。

各機關購置物料營繕工程之驗收，凡與原定圖說契約章則不符者，監視人得拒絕署名蓋章，其因不得已事由，准予減價收受者，應先得審計機關之同意。

營造購置之未經審計機關派員驗收者，機關長官應指定經購人以外之人員負責驗收；其營造購置物之品質複雜者，應聘請或指定技術人員共同驗收，驗收人員應注意下列事項：

- (1) 工程之材料，尺寸，形體，起竣日期等與合同是否相符。
- (2) 貨物之名稱牌號品質大小數量與合同是否相符。
- (3) 工程材料及貨物有無以舊抵新損毀污穢等情事。
- (4) 發票所載事項與實到貨物是否相符。
- (5) 運輸費關稅是否由售主擔任。
- (6) 有無折扣

驗收人員如發現上述各項有不符或污損情事，應報告主管長官核辦，如並無不合，應於發票上簽字蓋章轉送會計室核辦。

#### (乙) 物品之變賣

一般教育機關（如各級學校）之公物，在原則上不能變賣；但廢舊物品，或具有特殊原因時，亦可出賣，惟大宗財物之出售，應事先呈報上級機關核准。價值在一萬元以上之建築物，五千元以上之物品，必須採用投標決定。



法，并通知審計機關派員監視。

各級學校附設之作業組織——農場工廠等，於學校預算外，另有獨立預算者，其財產之孳生變賣的登記，應與學校其他財產分開，并單獨造報，農場工廠無獨立預算者，其產品之售價收入應繳納國庫。為與學校其他財產區分起見，可將農場工廠產品之孳生變賣情形另行登記。

## 二、物品之保管與領發

### (甲) 物品之保管

關於物品之保管，必須注意下列事項：

(1) 貯藏室之建築，應注意其構造是否堅牢，光線濕度是否良好，對於水火盜竊，有無適宜之防備。

(2) 保管人員對於保管物品之方法，是否熟諳，尤其保管人員有無公正廉潔負責之品德，更須加以注意。

(3) 物品之度置，應注意下列各項：

(子) 位置 物品之度置，忌與窗牖部份過於接近，如在必要之通路或堆積台之兩側，必須留有餘地，以便物品之收發；各物品間更不可過於密接，以免相混。

(丑) 負載量 樓板，皮架，堆積台，箱櫃等，以其構造材料之不同，負載量亦有差異，皮置物品，務須注意勿超過其最大限度之負載量，以免發生傾塌之危險。





格式 (三) (機關名稱)

中華民國 年 月 日 起至 年 月 日止 (年度第 頁)

財產增減表

類別	名稱	單位	摘要	編號	字號	數量	價格		單位	金額	總額
							百	萬			

機關長官 主辦會計人員 主辦經理事務人員

(6) 財物之盤點 各級學校對於所有財物，應作定期之盤點。為使工作平勻起見，可將物品分類依次盤點，如

第一次盤點桌椅，第二次盤點箱櫃，第三次盤點圖書，第四次盤點儀器等等。

如有毀損污穢，應隨即修整；如有減少，應澈查其原因，如因管理不良而發生減少情形，尤應加以整頓。

(7) 物品之整理 度藏之物品，於相當期間，應加以曝曬，油漆，修理。害虫之撲滅，潮濕之防止，均應

他財產，亦應依照上列格式編造目錄，並派專人負責登記其增減移轉。各級學校經常費報銷時，依法應附具財產目錄（年終一次）及財產增減表（每月一次），該表即根據上述明細分類帳而編造，格式如上：

格式 (四) (機關名稱)

中華民國 年 月 日 財產目錄 (年度) 第 頁

類別	名稱	單位	摘要	編號	字號	數量	價格		金額	總額	備考
							單位	百萬元			

機關長官 主辦會計人員 主辦經理事務人員

隨時舉行。變質及腐敗之物品，應與良好之物品分隔或將其拋棄。

(乙) 物品之領發

物品購買後，應由驗收人驗收，保管人登記保管。物品發出應用時，應由領用人填具領用單，經核准後，物品保管員即將物品發出並登記於物品明細分類帳，各部份現存財產登記簿，或教職員領物登記簿。茲將領物單之格式附後：

三、現行一般機關財物經理之檢討與改進

現時一般機關財物之經理，大多委諸一二人之手，營私舞弊，層見疊出，其最顯著者，約有以下各點：

(1) 索取佣金 經購人員購進貨物時，常向商家索取回佣，普通約為貨價之一成或二成。在商舖方面，因欲招攬主顧，多願給付此種回佣，驟視之，既由商戶所給付，似與機關本身並無所損；然究其實際，則商人決不能折本售貨，其所付佣金，固早已轉嫁於貨價之內。故此項回佣金，不啻由機關本身之經費內支出，祇是表面上假手商人付給而已。

(2) 虛報物品價量 經購人員將物品價值故意報高，或將其數量以少報多，與商店串通，開具假發票，甚或本未購買某項貨物而串通商店開具發票，以騙取現金。

×× 校領物單	
品名	
數量	
用途	
核發數	
領物人	
核准人	
發物人	

年 月 日

(3) 盜竊物品 從保管物品中盜竊一部份轉交熟識商店出售，藉圖私利。學校之圖書儀器，常有一書一品而價值百千金者，其珍本書籍，且萬難購得，如保管方法不善，易為不肖之徒盜竊。

(4) 挪用公款 採購人員因隨時購辦物品及支付零星雜用，常保有一部份現款，每有隨意挪用情事。

財物經理之弊端，既如上述；欲求澈底改革，必須樹立健全之經理制度，茲略述改革之一般原則如後：

(1) 財物購置之集中 凡國家教育文化機關所需之用品，由政府設立財物供應機構，專司供應。該項機構設總處於中央，設分處於各地，凡一般教育文化機關所需之文具器皿由該項機構自造，照劃一價格公開發售，帳款支付，概以公庫支票為之。凡該項機構供應之物，各機關不得向其他商號購買，則假開發票收取回佣之弊，當可一掃而空。學校所需圖書儀器，非國家供應機構所能自造者，應由政府委託供應機構代為購運。蓋集中購運，不僅可以節省運輸費用，免除經手人從中舞弊，且對於審計機關之稽察，亦較便利。

(2) 財物會計之推行 現行主計制度業經規定財物會計之推行辦法，惟各機關尙少遵照實施。以後關於財物之增減，倘能按照財物會計之手續，為詳盡之登記，則舞弊之機會自可減少。

(3) 就地審計之實施 依照審計法，我國係採就地審計制度。現以格於事實困難，未能切實實施。以後如能逐漸推行就地審計辦法，則弊竇易於發現，而財物之經理亦可漸上軌道。

(4) 經理人員之保障 經理財物人員之任免調遷訓練，可由超然機關辦理，不隨機關長官進退，其任免獎懲應較普通人員嚴格，庶幾職務有所保障，操守可以廉潔。

我國現時一般公務機關之財物經理辦法，倘能參酌上述原則加以改進，則過去所有積弊必可杜絕，而一切財物亦可涓滴歸公了。

〔註〕(一)據國民政府十七年十一月十五日公布之公文程式條例第一條謂：「凡稱公文者，謂處理公務之文書」。(二)民國二十二年九月，行政院會二度召集各部會商訂處理公文改良辦法二十項，交各部會參酌辦理，願著成效。其後軍事委員會政治部，曾於二十八年六月，訂定改良公文暫行辦法，頒發所屬施行。各省政府近年單獨擬訂公文改良辦法者，亦復不少。

〔三〕見教育部製定「畫一教育機關公文格式辦法」序言。(四)邵爽秋氏會編有「教育行政公文書牘大全」一書，在上海教育編譯館出版，銷行甚廣。(五)見鍾道贊「教育部託辦事務管理訓練班之目的」講詞。(六)教育部曾於民國三十一年委託中華職業教育社辦理事務管理訓練班，頗著成效，可謂為我國興辦專門訓練事務人員機關之濫觴。(七)見翁惠成「事務管理與工作競賽」講詞。(八)節錄王雲五「事務管理的原則」講詞。(九)見陳重寅「普通行政機關的事務管理」講詞，載商務出版之「事務管理概要」一書。註五註七註八各篇講詞之出處同。

## 參考書目舉要

### (甲) 中文參考書

- (一) 總理遺教輯要 中央訓練委員會編印
- (二) 蔣委員長訓詞選輯 委員長侍從室印行
- (三) 中華民國法規輯要 中央訓練團三十一年編印
- (四) 教育法令彙編各輯 教育部編印
- (五) 各省市單行教育法令 各省政府編印
- (六) 第一次中國教育年鑑 教育部編上海開明書店發行
- (七) 抗戰六年來之教育 中央宣傳部三十二年編印
- (八) 國民政府年鑑 行政院三十二年編印
- (九) 中華民國統計簡編 國民政府主計處統計局三十年二月編製
- (十) 中華民國教育統計 教育部三十年輯行
- (十一) 常導之：增訂教育行政大綱(中華)
- (十二) 夏承楓：現代教育行政(中華)
- (十三) 張季信：中國教育行政大綱(商務)
- (十四) 程湘帆：中國教育行政(商務)
- (十五) 羅廷光：教育行政(商務)
- (十六) 杜佐周：教育與學校行政原理(商務)
- (十七) 常導之：各國教育制度(中華)
- (十八) 常導之：比較教育(中華)
- (十九) 鍾魯齋：比較教育(商務)
- (二十) 陳青之：中國教育史(商務)
- (二一) 陳東原：中國教育史(商務)
- (二二) 邱椿：學制(商務)
- (二三) 周子同：中國學校制度(商務)
- (二四) 莊澤宣：各國學制概要(商務)
- (二五) 教育參考資料選輯 鄒爽秋主編教育編譯館發行
- (二六) 教育大辭書(商務)



(二) 西文參考書

- (一) E. P. Cubberley: state school administration
- (二) E. P. Cubberley: public school administration
- (三) G. d. strayer and n L. Engelhardt: problems in Educational administration
- (四) J. C. Almack (Editor): modern school administration
- (五) C. Reanis, A. Samuelson, G. d. strayer, d. E. Weglein: Critical problems in school administration
- (六) F. Engelhardt: public school Organization and administration
- (七) W. G. Reeder: The fundamentals of public school administration
- (八) W. G. Reeder: The business administration of a school system
- (九) W. G. Carr: school finance

- (十) d. Cooke: problems of the teaching personnel
- (十一) H. R. Douglas and C. W. Boardman: supervision in secondary schools
- (十二) W. H. Burton (Editor): The supervision of elementary subjects
- (十三) J. L. Kardel: Comparative Education
- (十四) Strayer and Thorndike: Education I administration
- (十五) Cubberley: The principal and his school
- (十六) Moekman: public school finance
- (十七) Engelhardt: public school business administration
- (十八) Almack and Hill: school building and building programs.

## 校畢附記

這部稿子是我在恩施國立湖北師範學院教書期間寫成的；今年春天來到重慶的時候，已經開始排印了。在現時出版界非常艱苦的情況之下，而這本字數很多的專門書籍，能夠迅速的印行，是極不容易的。因此，我在校畢全稿之後，不能不向金兆梓吳廉銘何子星姚志崇幾位先生，特別的表示感謝。

本書所採取的觀點和所引用的資料，大體可以說是比較新的；故書名原為「教育行政新論」。嗣以列為大學用書，為求與部定大學科目名稱相符起見，遂將「新論」二字刪去，但是全書內容則並無若何變更。我常覺得現在我們中國的學術界亟應樹立一種創造的精神；尤其在社會科學方面，必須擷取西洋學說的精華，參酌中國社會的實情，融會貫通，自成體系，始能免於盲從附和，並進而達到民族文化的獨立與自主。我這本教育行政的寫作，只是一種初步的嘗試，亦即所謂拋磚引玉之意而已。

教育行政的問題，極為繁複，自非本書所能盡加討論。不過現在却有一個顯著的趨勢，值得我們注意，就是今後教育行政的措施，一定要朝着「計劃教育」的方向去走。這正如政治經濟之走向「計劃政治」與「計劃經濟」，同是一個道理。關於「計劃教育」這個名詞，最早提出來的是陳辭修先生，他在民國二十九年主持湖北省政時，就確定「計劃教育」的政策了。實施以來，頗著成效。最近我在中大偶與常導之趙廷為諸先生談及這個問題，他們都一致認為計劃教育的實施，極屬必要。所以今年暑期將要舉行的中國教育學會年會，即預定以「戰後計劃教育之實

施」爲中心題議，可見一般教育學者對此問題的重視了。

報載最近聯合國在舊金山舉行會議，商討建立戰後世界和平機構問題，會有很多代表主張組織國際教育總署，以加強戰後各國教育文化的合作，這確是令人欣慰的消息。我們認爲要想使教育對於促進人類文明盡到最大的貢獻，最好是各國能趁此機會，確定一個國際性的計劃教育政策，在天下爲公的最高原則之下，好好的教育下一代的兒童和青年，不要再有侵略的思想和民族的仇恨，大家真正是四海一家，世界大同。必須如此，才能談得上實現人類永久的和平。

現在第二次大戰很快的就可以結束，整個世界將要展開一個嶄新的局面！我們希望各國的教育家們一定要有遠見，有抱負，大家同心攜手，一道來創造此後若干世紀人類的命運！

三十四年七月一日晨起記於渝郊。

本書著者

短期小學教員須

新式測驗編造

訓育通

倫理

