

政、建設、教育各局。但以上各局『如有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局為科，附設縣政府內。』（第十六條）
縣政府各局各設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。（第十七條）縣政府所屬

各局之組織及權限，除法令別有規定外，由各省政府定之。
（第二十條）各局局長為縣政會議之構成人員。可知教育局在縣政府之地位，比教育廳在省府之地位為小。

（二）縣教育局長

定如下：
（一）資格——縣教育局長之資格，復行提高，規定如下：

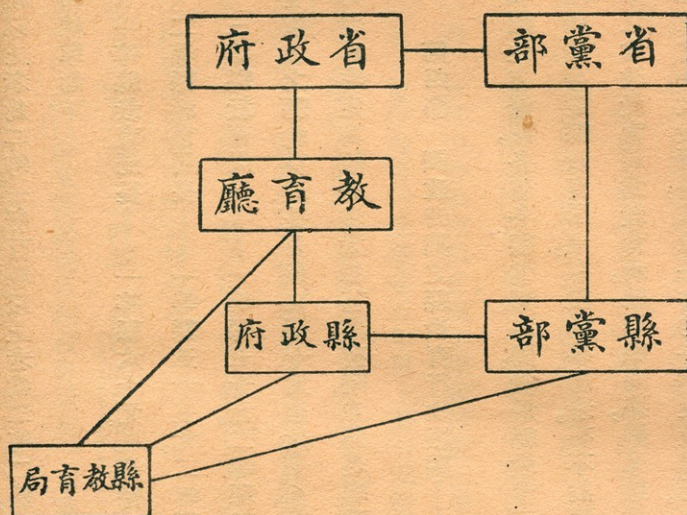
（1）大學校教育科，師範大學，或高等師範學校畢業，曾任教育職務一年以上者；

（2）師範學校本科或高中師範科畢業，曾任教育職務三年以上者；

（3）大學校或專門學校畢業，曾任教育職務三年以上者；

（二）任用：就縣組織法第十七條之法意，教育

縣教育局之地位圖



局長之任用由縣長「呈請省政府核准委任之。」惟現在少數省分如江蘇、浙江、安徽、福建、廣東、河南、遼寧、湖北、山東、熱河，已舉行教育局長考試。錄取後方有局長資格，即候補局長，如有出缺者，則由廳方直接委任。亦有多數省分仍沿用從前辦法，由縣長就具前條資格者遴選三人，呈請教育廳擇一委任。

(三) 職責：

(1) 籌劃縣教育經費及保管縣教育財產；

(2) 每學年終，應將當年縣教育經過情形及翌年教育計劃，編為教育年報；

(3) 劃分學區，以一縣劃分為若干學區，按照小學經費及事務繁簡定之。

(三) 縣教育局之職權 依縣組織法第十六條之規定：「縣政府下設教育局，掌學校、圖書館、博物館、公共體育場、公園等及其他文化社會事業。」但安徽縣教育局之職務，則規定：

(1) 核定縣立學校及其他教育事業之計劃及設施；

(2) 籌劃縣教育經費及保管縣教育財產；

(3) 編造縣教育經費預算決算；

(4) 發放教育經費；

(5) 視察指導學校及民衆教育；

(6) 調製縣教育統計；

(7) 調查學齡兒童；

(8) 調查社會狀況；

(9) 編輯教育年刊；

(10) 保存全縣文獻；

(11) 其他關於教育事項。

(四) 各省縣教育局待遇規定之一班。

前各省縣教育局經費之不齊，與教育局職員薪俸之懸殊，於上節已略述之矣。縣教育經費之支用與職員薪俸之規定，究宜依何標準？此為教育行政上之重要問題。各縣教育經費之支用，以各該縣所有教育經費之總數為準則；教育局職員之俸給，以學歷、經驗與職務，為等級之標準，此乃最公平之辦法。

(甲) 江蘇縣教育局

革命後，江蘇國立第四中山大學，教育行政院將各縣教育經費規為五萬以下，五萬以上，十萬以下，十萬以上，二十萬以下，與二十萬以上之四等，局內用人之多少，薪俸之高下，均以此為原則，更將縣教育局職員之俸給，依此標準與學歷而規定，此改組後之大革新，至今猶沿用之。江蘇縣教育局長、縣督學及教育委員俸給規定：

(一) 俸給原則：

(A) 趨重專業：(1) 注重學歷之價值；(2) 注重經驗之價值；(3) 注重專門訓練。

(B) 羅致專家(1) 最低俸以能適合現代平易之生活爲度(2) 年功加俸(3) 最高俸以能保持專業的服務爲度(4) 初級俸之數目以學歷爲標準(5) 薪俸應隨生活之增加。

江蘇縣教育局經費支用標準表

縣別		經費在五萬元以下者										經費在五萬元以上者														
職別	員類	每員年俸分 (膳費在內)	員俸最高額	員薪總數 (最高額)	辦公調查 等費 (最高額)	研究集會 指導等員 (最高額)	雜支夫役 等費 (最高額)	教育行政費 總計 (最高額)	局			督學			教			局			督學			教		
									長一人	委三人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	七〇〇	七〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	四〇〇	四〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	五〇〇	五〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	六〇〇	六〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	七〇〇	七〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	八〇〇	八〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	九〇〇	九〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	一〇〇〇	一〇〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	一〇〇〇	一〇〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	
	員類	一〇〇〇	一〇〇〇	四三四	一五〇〇	一〇〇〇	四八〇	七三四	長一人	委一人至五人	甲一人或一不設	乙一人至二人	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	長一人	學一人	委一人至六人	甲一人至二人	乙全	丙全	

說 明	者上以萬十						者下以萬十二上以萬十					
	員		務		事		教		督		局	
	九人		少于		不得		委		學		長	
	丙等	乙等	甲等	甲等	甲等	甲等	甲等	甲等	甲等	甲等	甲等	甲等
上表係按照各縣經費總數約略分配，所用人員及其薪金之類數，均留有伸縮餘地，得由各縣教育局長按照各地情形，依據本表範圍，酌量分配。惟在全縣教育經費尚未籌增達於相當數額時，不得侵挪原有教育事業之經費。	一人至五人	一人至三人	一人至三人	六人至八人	二人至三人	一人	一人至四人	一人至三人	一人至三人	一人至三人	一人至三人	一人
	三〇〇〇……三三〇	四二〇……五四〇	七二〇……八四〇	七二〇……七九二	一〇〇〇……一三三〇	一一〇〇……一四四〇	二〇〇……三〇〇	三六〇……四六〇	三六〇……四七〇	三六〇……四七〇	三六〇……四七〇	三六〇……四七〇
	一八〇〇	一三二〇	二五二〇	二三三六	三六二六	一四四〇	一四四〇	一四四〇	一四四〇	一四四〇	一四四〇	一四四〇
				一七五三三					二二二六			
				二〇〇〇					二二二〇			
				一四〇〇					一四〇〇			
				一一〇〇					九〇〇			
				一一三三三					一七五九			

(C) 獎進向上 (1) 學歷高者得較多; (2) 有特殊成績者得越級支俸。

(D) 顧及財力 (1) 以當時當地之生活程度及他項職業酬報為比較; (2) 辦學者以能維持平易之

俸結表

教 育 委 員		縣 督 學		教 育 局 長		職 務		
師範本科畢業而有教育經驗者。	曾任小學教員二年以上者。	中學校畢業對於教育確有研究， 成績者。	師範學校本科或高等師範科畢業，曾任小學教員三年以上，著有成績者。	真三年以上，著有成績者。	中等以上學校畢業，曾任小學教員三年以上，著有成績者。	大學校教育科師範大學校或高等師範學校畢業，曾任教育職務一年以上者。	師範本科或高中師範科專門學校畢業，曾任教育職務三年以上者。	全縣教育經費
276	240	468	420	520	\$480	初級俸	五萬元以下者	
1+36	2+36	3+48	3+48	3+60	4+\$60	年加俸	五萬元以下者	
312	312	564	564	120	\$720	高級俸	十萬元以下者	
516	480	648	600	780	720	初級俸	十萬元以上二十萬元以下者	
1+36	2+36	3+48	4+48	3+60	4+60	年加俸	十萬元以上二十萬元以下者	
552	552	792	772	960	960	高級俸	二十萬元以上者	
636	600	888	840	1.020	960	初級俸	二十萬元以上者	
1+36	2+36	3+48	4+48	3+60	4+60	年加俸	二十萬元以上者	
672	672	1.032	1.032	6200	6200	高級俸	二十萬元以上者	
756	672	1.127	1.080	1.260	1.200	初級俸	二十萬元以上者	
1+36	2+36	3+48	4+48	3+60	4+60	年加俸	二十萬元以上者	
792	792	1.272	1.272	1.440	1440	高級俸	二十萬元以上者	

說

明

1. 年加俸欄有○號者(如十〇〇〇)係表明每年加俸六十元,至四年為止,餘類推。
2. 教育局公費及縣督學教育委員旅費得由各縣擬定,呈大學核辦,其標準另定之。
3. 依據本大學新頒縣教育局行政條例及縣督學暫行條例,改組後之教育局長及縣督學始得依照上表所列數目支薪。
4. 教育委員支薪標準俟學區劃定,及入選經大學核准後,始得依照上表所列數目支薪。
5. 地方有特殊情形得酌量變更,但須呈報第四中山大學核准後施行之。

生活爲主(3)薪俸額以地方教育經費多寡爲標準。

第五節 今後之改革

縣教育行政機關爲吾國教育行政之單位,爲教育設施之中心,其影響非常之大。顧吾國自前清光緒年間奏定勸學所章程,迄今已數十年矣。其間幾經變更,而收效甚緩,其故不可不深論之。

(一) 前清勸學所之優劣:

前清之勸學所,要非一無可取者,第當時通達教育之人材缺乏,地方風氣未開,教育經費無相當之籌措方法,教育之進步緩,亦固其所。論其組織,則優劣互見:

(A) 優點:

(一) 縣知事勸學總董勸學員保有適當之關係;

(二) 勸學員之責任專督促嚴;

(三) 服務與研究並重。

(B) 劣點：

(一) 帶有防閑之性質；

(二) 有頑固之態度。

(二) 民國成立後勸學所之優劣：

民國成立之初，各縣教育行政機關之變動最大，其混亂狀態，已如前節所述。此種情形，在政變時大抵如此。然自四年以後，各縣教育行政機關，概入正軌，茲將其優劣分述於下：

(A) 優點：

(一) 勸學所職員資格之提高；

(二) 合於民治的精神。

(B) 劣點：

(一) 勸學所長與勸學員未保有適當之關係；

(二) 學務委員為名譽職難期盡職；

(三) 缺乏研究教育之機會。

(三) 十二年後教育局與勸學所之比較：

二年四月大總統所公佈之縣教育局規程，內容組織，與勸學所舊制多不相同，且多改革之處。

(A) 優點：

(一) 縣教育局長資格之提高；

(二) 縣教育局職員資格之提高；

(三) 董事會之增設。

(B) 劣點：

(一) 未定局長職務；

(二) 教育委員開會期未定；

(三) 教育局長事事必須呈請縣知事核辦，權限太小；

(四) 董事之人選未當。

(四) 改組後之縣教育局：

(A) 優點：

(一) 教育局長資格之提高；

(二) 縣教育局長俸給提高，並參照各縣教育經費之多寡，以定教育局職員之薪俸及年功加俸之標準；

(三) 縣教育局務分課之精密；

(四) 縣公署第三科取消，教育局得復其教育行政獨立之精神；

(五) 易董事會爲縣教育行政委員會，由紳衿易爲專家。

(B) 弱點：

(一) 地方舊勢力之難以打破；

(二) 委任方法，仍以縣知事推薦，難免不受地方勢力包圍，雖曰「或由省教育廳直接委任」，尙屬空言；

(三) 教育局與縣長非保持重要關係。

由前比較，可知吾國縣教育行政，固非安於守舊。其積極改進之速度，正駕中央與省而上之。概言之，有最顯著之三例：一曰、地位之增高。昔日勸學所長事事必聽命於縣知事，又當奉承於省署。職權之小，莫可言喻。爲縣教育行政之人，受牽制如此，其何能謀教育上之發展。果縣知事而賢也，或可爲助。否則南轅北轍，定無補於時艱也。二曰、資格之提高。苟吾人取今日局長之資格，衡諸昔日之勸學所長，在昔日所謂難求之者，今則車載斗量，不可勝數。昔日之大學畢業生，視局長不屑就者，今則已視局長爲相當之職務，皆樂爲之矣。三曰、待遇之提高。新定江蘇各縣教育局長俸給標準：(一) 趨重專業；(二) 羅致專家；(三) 獎進向上；(四) 顧及財力。其規定待遇，富於伸縮，頗爲公平，自非昔日所可及也。總之縣教育行政，已漸離縣政府之束縛而獨立，資格待遇，均見提高。將來局長於行政上，應如何利用專家之建設，應如何利用各方代表人物，謀教育上之建設，經費之確定，收誠意合作之效，而排除牽制之弊竇，實今後縣教育局之重要問題。

今後之趨勢，吾國地方教育之重要，已爲國人所公認。地方教育之有進無退，亦已事實昭彰。吾人今日所希望，所努力於地方教育行政者，不在物質上之奮闢，而在精神上之改進。所謂精神改進者，順乎自然之趨勢，爲執行地方教育行政職責所在。未明地方教育行政原理者，以爲地方教育行政機關，除辦理公牘，刊布法規，發給經費而外，旁無所事。如其然也，則縣署可代其職務，何必設此教育獨立之機關哉？吾知其必不然也。縣教育局長，除具有相當經驗和資格外，應具優良之人格，真誠之學識，對於學術上之貢獻，如教法之改進，課程之研究，實施之方法等，應負完全指導之責任。雖然，地方之舊勢力，根深蒂固，人民智識幼稚，鄉區復貧富不均，縱有奉公守職之士，每以環境不良，辦事棘手，於是心念俱灰，決然他去。而於地方教育，仍無補於時艱。故今後欲改良地方教育，當顧及於下列諸要點：

(一) 省集權與地方分權並顧。地方教育事業，在原則上應由地方自謀發展，省教育行政機關，不過居監導地位而已，何所用其集權。但爲輔助縣教育局長之執行職務，有非集權不可。或集權易於促進地方教育之進步者，則仍以集權爲宜。但集權之分量，省與縣當劃清界限耳。

(二) 慎重局長人選。縣教育局長之資格，既然提高，地方教育人材，亦復增多。今後縣教育局長宜擇其尤者而用之。就現行產出方法論之，則猶前清時代所沿用之舊法也。由縣知事就地方保薦三人，呈請省方擇一加委，法非不良。然在地方獲得保薦之資格者，不免藉地方有勢力者之推薦，被保薦者執善執惡，省方徒憑紙上之履歷，與名次之先後，遽予委任，安得爲平。然則或者又謂由省教育廳直接委任，載諸明文，此弊可以免矣。但直接委任之說，

尙屬空文，即能實行，所委任之教育局長，是否能與縣知事合作，爲地方人士所擁戴，又屬疑問。然則曷爲而可？曰，以人才爲重，不限地域，注重考試，以選真才。

(三) 省款酌量補助。厲行普及教育，載在國民黨綱。惟欲普及教育，首在籌劃經費，各縣以地理氣候上之關係，斷難貧富一律，即各縣之教育程度，又復參差不齊，爲謀教育普及計，貧瘠之區，省當酌量補助，以示提倡，而救偏枯。務期地方教育，平均發展。

(四) 縣教育局長之去留，宜得相當保障。省方固當尊重地方人民意見，亦當顧及縣教育局長之熱忱。所謂慎重局長人選，既選之後，則當信任其辦事之能力，而於地方無謂之破壞或黨派之爭執，省方當有澈底之了解，是非曲直，處置應得其宜。故省方宜有相當之保障，而使縣教育局長得安於供職也。

討論和研究問題

- (1) 分期略述我國縣教育行政機關之略史。
- (2) 批評前勸學所之組織。
- (3) 改勸學所爲縣教育局之動機何在？
- (4) 比較勸學所與縣教育局組織之優劣。
- (5) 前縣教育局職員薪俸之標準是否公平？
- (6) 江蘇縣教育局局務分課是否相宜？

- (7) 現行縣教育局職員之薪俸標準，與前有何不同之處？
- (8) 比較前董事會與現行教育行政委員會之優劣。
- (9) 現行縣教育局長之產出方法是否適當？
- (10) 縣教育局職員薪俸究宜如何規定。
- (11) 提出今後縣教育行政及機關改進之路徑。

參考書報

- (1) 蔣維喬 縣教育行政機關之變遷 江蘇省教育行政概況 八至十一頁
- (2) 姚金紳 京師地方教育行政概況 新教育評論 第一卷九期十期
- (3) 殷芝齡 The Local Agency of Educational Since 1912 P52-62
- (4) 康紹言 教育行政 教育叢刊 第四卷五期
- (5) 胡家健 縣教育行政機關之組織 教育雜誌 第十八卷六七號
- (6) 甘豫源 江蘇各縣教育局長之今昔觀 第四中山大學教育行政週刊 第十一期
- (7) 陳禮江 論地方教育行政 江西教育公報 第十七十八期
- (8) 陳寶泉 中國近代學制變遷史 一二六至一二七頁 一六九至一七一頁
- (9) 程時燧 對於地方教育施政之方針 第四中山大學教育行政週刊 第二期

(10) 顧克彬 大學區制度下的地方教育行政 同上刊 第三期

(11) 吳俊升 江蘇地方教育改革的關鍵 同上刊 第十期

(12) 邵爽秋 教育人員保障法 南京教育合作社印行

(13) 沈振家 縣教育行政委員與教育局董事會的比較 第四中山大學教育行政週刊第二十一期

第九章 學區和中心小學區

第一節 學區之沿革

(一) 學區的劃分 我國自治制度，始於滿清末葉。光緒三十四年至宣統元年之間，城鎮鄉暨府廳州縣地方自治章程先後頒行，各地亦次第籌設。民國成立，雖於前清舊制，略有變更。但各級自治，仍繼續進行。迨民國三年二月三日，政府以自治制度流弊滋多，故令停止各省各級自治，另由內務部改訂頒行。後復雖有自治試行條例之公佈，但多未能恢復。民國四年頒布之地方學事通則及五年之施行細則，八章四十九條，皆根據地方自治原則。各地實行自治者，為數既少，地方學事通則，因之未能適用。惟施行細則之第二章第五條所規定之「自治準照應設國民學校之校數、位置、體察區域戶口情形，及兒童就學地點之距離，得於本自治區內劃分為若干學區」一項。各地雖未能盡照法令辦理，但確就地方情形或舊時區域劃分自治區。其間有以自治區為學區而不再劃分者。區數大概由四區至六區，其二縣合併之區有分為八區者。

(二) 學區教育行政機關 前言民國四年教育部頒行之地方學事通則施行細則八章四十九條，大都根據於地方自治制度。舉凡學區之劃分，教育行政人員之規定，教育事業之委託，教育經費之規定，教育財產及基金

之處理等項，無不表徵遷就自治之辦法。又不幸自治事業，自民國三年取消之後，即已一蹶不振，因此學區之教育行政機關，遂有法令上與事實上機關之別。所謂法令上之機關者，地方學事通則施行細則所認定之學區行政機關也。所謂事實上之機關者，各地方因自治取消後之變通辦法，根據最新制度所改訂之機關也。

(三) 區教育行政人員 按地方自治章程，自治區之事務，採用概括主義。凡本區教育、衛生、慈善、交通及農工商等項，不屬於國家之直接行政者皆屬之。自治區之主管機關，在合議制者以自治會議為議決機關，區董為執行機關。其在單獨制者，則區董兼有執行及議決之權。故自治區內各學區之教育行政事權，由區董負之，而以縣公署為監督之機關，自治會議為議決機關，各區之教育委員會為佐治機關。夫教育委員為辦事專員，若就教育行政學理而言，則區董應為教育委員之行政監督指揮人員。

教育委員 按例自治區內依照學區之劃分，每學區設教育委員一人或二人，輔佐區董辦理本學區內之教育行政事務。教育委員為選任。依據地方自治試行條例第一條第二項推選自治之規定，由區內選民推選二倍人數由縣知事選任之，任期二年，連選得連任。但以後之產出，則由勸學所長請縣知事委任。近新制發表，地方教育以縣教育局為中心，而學務委員改稱教育委員，直隸縣教育局，受教育局之指揮，辦理本區教育事宜。其任用方法，亦由教育局長就區中之素有教育學識經驗者，選請縣長委任，並由教育委員組織教育委員會，依局長之諮詢，及委任之提議，會議各學區之教育事項。教育委員之資格，則仍沿用所定之學務委員資格。

(一) 曾在師範講習所卒業者；

- (二) 曾充國民學校教員一年以上者；
- (三) 曾任地方公益事務一年以上者。

第二節 現行學區和中心小學區

我國現行區教育行政有兩種辦法。一為沿用學區舊制，而以教育委員為學區教育行政之負責人員。一為試行中心小學區制，採用大學區制之精神，以中心小學校為區教育行政機關，以中心小學校長為區教育行政負責人員，茲分別舉出，以資比較。

(一) 學區教育委員：

(一) 教育委員職掌事項 各學區設教育委員受教育局長之指揮，辦理本學區教育事務，其應辦理之事項如下：

- (1) 調查學齡兒童數；
- (2) 督促學齡兒童就學；
- (3) 許可學齡兒童免除或展緩就學；
- (4) 規定應設小學校校數及其位置，並酌擬分年推廣之程序；
- (5) 每年調製本學區教育經費預算、決算，暨審核各學校經費用途，並督令隨時公布；

(6) 考核各學校學級組織，課程編制，及教員資格事宜。

(7) 考核並指導各學校教學方法。

(8) 稽核各學校校長教員請假事宜。

(9) 規劃本學區社會教育事宜。

(10) 其他經法令規定，或教育局局長委任，管理關於區範圍內教育事宜。以上各事，應就辦法狀況，分別報告教育局局長。

(二) 教育委員之資格，每區設教育委員一人。

(1) 畢業於師範學校本科而有教育經驗者。

(2) 畢業於中學校，對於教育確有研究，曾任教員二年以上者。

(三) 教育委員不以本學區人為限。

(四) 教育委員不得兼任其他有給職務。

(五) 視察 各學區教育委員，每學期至少視察本學區學校三次以上，並應將視察狀況報告教育局長，

送省教育廳查核。

(六) 辦公 教育委員除視察學校外，應駐局辦公。

(七) 會議 各學區教育委員，每月開會議一次，討論進行事宜，其日期地點由教育局長定之。

(八) 協助 教育委員服務，遇必要時，得請鄉區行政人員協助之。

(九) 任用 教育委員由教育局局長，就規定之資格呈報省教育廳核准任用之。

(十) 教育委員，得酌支旅費，由教育局局長按照地方交通狀況，酌定數額，呈報省教育廳核辦。

(二) 中心小學區 依照江蘇嘉定之中心小學條例，所規定之職權和任務如下：

(一) 職權：

(1) 全縣劃為十一個中心學校區，每區指定中心學校一所，管理本區學校教育和社會教育事宜。

(2) 中心學校設校長一人，秉承教育局長管理本校行政及本區學校教育和社會教育一切規劃指導研究事項。

(3) 中心學校校長，除駐校辦公外，每月須周歷考察區內各學校及社會教育機關一次，並將考察狀況，摘要報告教育局局長。

(4) 中心學校設總務、教務兼訓育主任各一人，協助校長處理全區事務，其事務較減者，得減少一人。

(5) 中心學校區內各學校，每校設主事一人，不設校長。

(6) 中心學校區內各學校主事，商承校長，管理本校一切事務外，遇有校長委託事項，應協助辦理。

(二) 任務：

(1) 代表本區學校，對外辦理一切接洽交涉事項。

(2) 擬訂區內學校學級組織，課程編制。

(3) 擬訂區內學校，關於訓育、教學、設備及校外活動之實施方法。

(4) 商承教育局長辦理區內社會教育事項。

(5) 考核區內學校學生成績，准許其升級或畢業並發給修業或畢業證書。

(6) 考核學區內學校主事及教職員服務狀況。

(7) 舉行全區學校成績展覽會、運動會及課業競進會等。

(8) 擬定試驗新教育方法之計劃，領導區內各學校試驗。

(9) 提出教育上重要問題，召集區內學校教員，開各種研究會（此項研究會每月開會一次）。

(10) 督促區內各學校教員，實行互易參觀。

(11) 指調區內各學校教員臨時互易任務。

(12) 報告試驗新教育方法之結果。

(13) 出席縣教育會議。

(14) 規劃分年推廣學校之順序及社會教育之設施。

(15) 調查區內學齡兒童數，並督促其就學。

(16) 每年調製區內教育費預算決算，並審查其用途之當否。

(17) 編造區內學校行政事歷。

(18) 每月周歷考察區內各學校及社會教育事項一次，並將狀況摘要報告於教育局長，學期終了後，將區內教育實施經過狀況彙總報告。

(19) 聘請中心學校教職員，薦任中心學校總務主任、教務兼訓育主任及學校主事。

(20) 其他關於法定規定及區內教育一切事項，隨時秉承教育局長辦理。

第三節 區教育行政問題

學區者，教育行政上最低單位也。所謂教育之下層工作，當從學區入手。我國學區之分，漫無系統。就已往之歷史觀之，有以市鄉之多少為標準者；有以面積之大小為標準者。而每區人口之多寡，教育兒童之數目，學校數目，以及教員之多寡，均未能計及。故貧瘠之區，竟無學校可言。富厚之區，又乏督促之方。一縣教育不能平均發展，良可惜也。

夫鄉區教育，關乎兒童本位教育之發展，頗為重要。徒以鄉間風氣未開，人民智識幼稚，社會舊勢力，根深蒂固，改進自屬不易。加之鄉村生活單調，待遇菲薄，人多不願俯就。即願就矣，而五日京兆，無補時艱。且所謂直接負責之教育委員，更不能親身指導，除每年敷衍巡視一次外，他無所事。卒致鄉村教育，一任若輩敷衍塞責，如何望其有進步哉？

然則鄉區教育，果遵何道而改進乎？不有標準，何所依據。爰就愚見所及，條舉改進之原則如次：

(一) 劃分學區，以集中事權為原則。事權集合，不特行政感受便利，事業亦易措施。一縣學區之數目，以勿太多為宜。否則精神散漫，而於督察進行上，不易收統率之效。

(二) 區教育經費，以平允分配為原則。往者教育經費，以鄉區為單位，各鄉以需要大小之殊，遂有受費多寡之別。以是有餘之鄉，往往與不足之鄉發生爭執，令當局者感應付之難。苟學區劃分適當，教費以區為單位，區域減少，面積擴大，每區稅入，範圍較廣，而經濟上遂多活動之餘地。以後按照地方需要，取有餘以補不足，推廣事業，支配自易為力。

(三) 每區設一模範學校為他校觀瞻。學區既經劃定後，宜於每區設立模範學校一所。地點宜適中，校中之設備，教師之資格，以及教法之改進，確能為他校之觀瞻，負指導之責而後可。如是模範學校，負研究改進之責，他校可以仿效改進，較之從前毫無聯絡，漫無系統者，不可同日語也。

(四) 注重教育委員之人選。與區教育發生直接關係者，為教育委員。教育委員之職能有二：一曰、觀察區教育之設施是否適宜，所謂行政的視察是也。二曰、協助教員作訓練事項，供給其材料，指導其方式，所謂指導的職能是也。以此二項之職務，自非物色相當之人材不可。

(五) 推行中心小學區制。教育委員會制施行之結果，誠不能予吾人以滿意。其癥結有二：(一) 教育委員自視為教育局之行政視察員，而忽略指導工作，因此終年坐在城市教育局，而不往鄉區視察和指導。(二) 所謂

學區，僅視察職務之劃分，而無學區教育行政機關，因之組織不健全，所謂辦公實無事可辦。既有此二弊，則中心小學區遂應運而生。中心小學區制，原採取大學區制之精神，而實施於小學教育者。大學區制試驗之結果，吾人曾發現二種毛病：（一）大學校長易於壟斷；（二）大學校長僅顧及其自身學校之發展。中心小學果能避免此二種流弊，而能和衷共濟，平均發展，則至少可獲下列之結果：（一）使學術和行政打成一片；（二）有比較競爭和實地試驗的長處；（三）可得教育行政最高效率。故今後吾國區教育行政之趨勢，宜取教育委員制和中心小學區雙方之優點，融會貫通之，而努力推行中心小學區制。

研究和討論問題

- （1）學區與自治區有何關係？
- （2）推行學區教育之障礙何在？
- （3）劃分學區之原則當如何？
- （4）試比較和批評教育委員制和中心學校校長制。
- （5）就你個人意見，述改革本鄉學區教育之途徑。

參考書報

- （1）陳寶泉 中國近代學制變遷史 一六六至一六七頁，一六九至一七一頁。
- （2）康紹言 教育行政 教育叢刊 第四卷第五集。

- (3) 程湘帆 教育行政大綱 第一編第五章
- (4) 古 棣 鄉村教育實施法
- (5) 太倉縣教育局 太倉縣教育行政特刊
- (6) 潘昌豫 整理嘉定縣教育計畫書 第四中山大學教育行政週刊
- (7) 江蘇教育廳 江蘇教育最近概況
- (8) 張季信 地方教育行政 南京書店

第十章 視導制度

視學之目的 視學一職，爲教育行政作用之一。受教育行政長官之指揮，代表其耳目，用以視察地方教育行政機關與學校，對於中央所頒之計劃，是否照行，而加以相當之指導，與視察實況以備相當之處置。前者曰行政視察，後者曰教育視察。論其目的，約有八端：（一）指導教職員以資改進；（二）視察學校教育及社會教育，是否照國家所定標準辦理；（三）分別優劣，以便適當處置；（四）調查實況，以爲改良進步之基礎；（五）輔助辦學人員，解決各種困難問題；（六）指導教學法，以期增加教學效率；（七）提倡研究，以增長教師專業之興趣；（八）溝通教育界以謀精神之聯絡。準此八端，以觀吾國視導制度之如何。

第一節 中央視導制度

（一）中央視學 我國中央視學制度，發端於光緒三十二年學部之奏定官制。然當時亦僅云：「擬設視學官無定員，約十二人以內，秩正五品，視郎中專任巡視京外學務」之規定計劃耳。至宣統元年，始頒佈視學章程，實行視察，劃全國爲十二視學區，各區省分如次：

第二區 直隸 山西

第三區 山東 河南

第四區 陝西 四川

第五區 湖南 湖北

第六區 江蘇 安徽 江西

第七區 福建 浙江

第八區 廣東 廣西

第九區 雲南 貴州

第十區 甘肅 新疆

第十一區 內蒙古 外蒙古

第十二區 青海 西藏

每區二省或三省，按年每區派遣視學一二人，每年約視察三四區，每三年視察本部一週，三年之內，每區必視察一次。

再每區所派視察官，須有精通外國文及各種科學者一人，以便考察中等以上之教育，視學官以宗旨正大，深明教育原理者為合格，其責任有二：（一）以視察區之教育，進行報告於學部；（二）當督助諸行省實行各種教

育之政策。至宣統二年之下半年，方派第一批視學官，分往河南、江蘇、安徽、江西、湖北與浙江六省。翌年，第二批亦出發，往其餘諸省。學部彙集諸視學官之報告，上聞於朝。雖所報告者，偏於簡略。然部視學之分往各省視察，而於各省之教育，已可略窺一斑矣。

民國二年，中央教育行政機關，既經改組，部視學區域，亦因之有所更動。除以原定十二區內之蒙古、西藏作為特別視學區域，另定規格外，併十二區為八區，各區省分支配如下：

- | | | | | |
|-----|----|----|----|-----|
| 第一區 | 直隸 | 奉天 | 吉林 | 黑龍江 |
| 第二區 | 山東 | 山西 | 河南 | |
| 第三區 | 江蘇 | 安徽 | 浙江 | |
| 第四區 | 湖南 | 湖北 | 江西 | |
| 第五區 | 陝西 | 四川 | | |
| 第六區 | 甘肅 | 新疆 | | |
| 第七區 | 福建 | 廣東 | 廣西 | |
| 第八區 | 雲南 | 貴州 | | |

視學須按章指派二人，遇必要時，得酌派部員，視察各區。視察分為定期及臨時兩種。定期視察，每年自八月下旬起，至次年六月上旬止。臨時視察，則依教育總長特別命令行之。民國六年，教育部曾因限制部視學任用資格，而

打破敘補法辦法。除依薦任文職任用辦法所定資格外，並照教育部所定視學規程，從嚴核准，方予補充。茲將改組前之部視學制分述於下：

- (甲) 任命 由教育總長呈請大總統任命之——薦任
- (乙) 資格 有薦任文官資格，而合於下列三項之一者：
 - (一) 畢業於國內外大學或高等師範，任職一年以上者；
 - (二) 曾任師範學校中學校校長或教員三年以上者；
 - (三) 曾任教育行政職務三年以上者；
- (丙) 職務 分視察與表見二項：
 - (A) 視察：
 - (1) 教育行政狀況；
 - (2) 學校教育狀況；
 - (3) 學校經濟狀況；
 - (4) 學校衛生狀況；
 - (5) 關於學校各職員執務狀況；
 - (6) 教育總長特命視察事項。

(B) 表見：

(1) 與教育法令抵觸事項；

(2) 部議決定事項；

(3) 學校教育管理事項。

(丁) 權利：

(1) 諮詢地方長官 省視學及國立學校校長所辦教育之實況；

(2) 遇必要時得變更教授之時間；

(3) 遇必要時得試驗學生之成績；

(4) 遇必要時得調閱各項簿冊；

(5) 當視察時得住宿該處學校及學務有關之公共處所。

(戊) 學校：

(1) 視察該區域之普通教育及社會教育，專門學校及其他特別事項；

(2) 教育總長得派臨時視學或命該區之視學兼司其事。

(己) 視察期間：

(1) 定期視察，每年八月下旬起，至次年六月上旬止。每省約在兩個月以上；

(2) 臨時視察，依教育總長特別命令而行。

(庚) 視察報告：

(1) 甲種報告，關於學事之普通視察適用之，一月二月報告一次；

(2) 乙種報告，關於特別事項，陳請總長咨行及頒發訓令或指令者適用之，不拘次數與時期；

(3) 兩種報告，關於視學規程第八條，以書函表述其意見者適用之；

(4) 照視學規程第三條，分省撮要說明之。

(二) 國民政府下之中央視察問題 國民政府教育行政委員會行政事務廳之組織，為祕書、參事與督學。二次構成之督學處規定設督學若干人掌理事項如下：

(一) 關於教育諸法規之編訂，及諸法規實施狀況之監督視察事項；

(二) 關於教育行政上人事財務之監督審核事項；

實則國民政府初次建立，又值軍政時期，應興應革之事，百般待舉。教育改組，尙未就緒，故視察成績，無系統可言，誠意中事耳。自改組大學院後，對於視察之職務，將來臨時增設，或另行設法代替，均未言及。中央視察制度，曾一度於教育行政組織系統上，失去其相當之位置。最近中央感覺缺乏視察專員之困難，已於十九年度起，規定中央教育部設薦任督學四人，簡任督學二人，並規定各級督學名稱，歸於統一，而中央之視察制度，已恢復其昔日之舊觀。

第二節 省市視導制度

(一) 省視學之沿革 我國省視學之制，亦誕生於光緒三十二年四月之學部奏陳各省學務官制摺。然當時並無專定之章程，僅云：「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，由提學使詳請督撫札派，曾習師範教育或出洋遊學並曾充當學堂管理員或教員，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。」雖以上所計，關於省視學之資格、任務及委派方法，略有規定。但其標準，仍極籠統。各省委派人員，尤多遷就。故次年有河南提學使孔祥霖奏請考試視學官之事發生，其原奏內云：「今擬普設視學一官，以各省高等學堂預科及中學卒業生為合格，現任候選教職，亦准與考。但須於教育行政及教授管理法，實有心得者，一律選錄。所有考取委用詳細章程，請飭速議頒行。」惟當學校初辦之際，各省高等學堂畢業者尚少，恐仍不敷分派。故學部於三十三年八月，規定省視學仍由各省提學使慎選，無論為士紳、為教員、為學堂畢業生，但查明實係品學俱優、熱心教育者，均札派委用。將來學堂人材漸多，再由憲政編查館會同學部，另訂考試視學官章程。

民國成立之初，各省教育行政，極形紊亂。各省省視學或設或否，而其制度，亦不一致。（當時江蘇設省視學六人）民國三年，中央頒佈各省區官制，而無省視學一職。後由各省巡按使電部詢問裁留辦法，當由教育部呈准總統通咨各省，仍留省視學，以重職守。省視學制，賴以不墜，亦云幸矣。民國七年四月三十日，教育部以部令第三十八號公佈省視學規程，於是省視學制度，至此始有確定標準焉。

(一) 省視學之任命 省視學承省教育行政長官之命令，視察全省教育事宜，由省教育行政長官委任，不得兼任他職。

(二) 資格：

(1) 大學文科或高等師範學校畢業者；

(2) 師範學校本科畢業，曾任學務職五年以上，著有成績者；

(3) 曾任師範學校、中學校校長或教員二年以上，著有成績者；

(4) 遇有特別情形，經教育總長核准暫行任用者，不在此限。

(三) 視察區域 按省視學員額，將省區劃分數區，而各省視學，分任一區之視察指導職務。每次巡視，亦僅以所任區域為限。其區域之劃分，由省教育行政長官定之。

(四) 職務——分視察和指導二項：

(A) 視察事項：

(1) 地方教育行政及經濟狀況；

(2) 中等以下學校教育狀況；

(3) 社會教育及其設施狀況；

(4) 幼兒教育及特殊教育設施狀況；

(5) 學務職員執務狀況；

(6) 主管長官特命視察事項；

(7) 部視學囑託視察事項；

(B) 指導事項：

(1) 地方教育行政設施事項；

(2) 學校教育設施事項；

(3) 社會教育設施事項；

(4) 幼兒教育及特殊教育設施事項；

(5) 教育法令上規定之事項；

(6) 省教育行政機關決定之事項；

(7) 主管長官特命指示之事項。

(五) 權利：

(1) 省視學於視察時得調閱各項簿冊；

(2) 遇必要時，得試驗學生之成績或變更教授之時間。

(六) 學校：

(1) 中等以下學校教育狀況，關於專門學校及其他相類之學校。

(2) 特別事項，省教育行政長官得派臨時視察員視察之，但亦得命省視學兼司其事。

(七) 視學時間 由省教育行政長官定之。

(八) 報告：

(1) 遇部視學蒞省視察時，應報告該省教育情形；

(2) 省視學關於視察或指導之事項，應詳細報告於省教育行政長官。

(二) 大學區制下之視學問題 民國十六年四月，江蘇教育廳改組，易視學而為督學。當時江蘇則設八人，負視察之責。七月改組大學區，取消督學之名稱，平時不設專任督學，但臨時得聘請大學教授，中小學教師或校長，或臨時調用行政院人員，任視察之責。於是省督學在省教育組織系統上，亦暫失其相當之位置。迨十七年一月，始行議復視學制度，先組織視學委員會，再由委員會推出常務視察員五人，於十七年四月，方正式聘任，至是省視學制度，始復其舊觀。

(三) 現行省市督學制度 現行省市教育行政機關，均有督學之設置。惟各省市所設之人數不等，而辦法亦互異。茲舉部頒省市督學規程及江蘇為例。

(甲) 部頒省市督學規程 (二〇年六月十六日教部以一〇一八號訓令公布)

(一) 各省教育廳設督學四人至八人，由政府薦任，行政院直轄市各市教育局設督學二人至四人，由市

政府薦任或委任，承主管長官之命，視察及指導各該管區域內教育事宜。

(二) 有左列資格之一者，得任爲督學：

(1) 國內外大學教育學院或文學院教育學系畢業，曾任教育職務二年以上，著有成績者；

(2) 國內外專門學校畢業，曾任教育職務三年以上，著有成績者；

(3) 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。

(三) 督學應視察及指導之事項如左：

(1) 關於教育法令之推行事項；

(2) 關於地方教育行政事項；

(3) 關於地方教育經費事項；

(4) 關於學校教育事項；

(5) 關於社會教育事項；

(6) 關於義務教育事項；

(7) 關於地方教育人員服務及考成事項；

(8) 關於主管教育行政長官特命視察或指導事項。

(四) 督學視察地方教育，除定期視察外，遇有特別事故時，得由主管教育行政長官臨時派往視察。

(五) 督學在定期視察出發前，應就第三條所列各項議定標準，製定表格並加具說明，呈請主管教育行政長官核定。

(六) 督學視察各學校及其他教育機關時，得調閱各項簿冊。

(七) 督學得隨時至各學校檢查學生名額，及試驗學生成績。

(八) 督學為執行職務，遇必要時，得臨時變更學校授課時間。

(九) 督學視察時，遇有違反法令事件，應隨時糾正之。

(十) 督學視察所至，得召集當地現辦教育人員，開會徵求意見，及討論進行方法。

(十一) 督學視察所至，得借住教育機關，或公共處所，但不得受其供應。

(十二) 督學關於第三條視察及指導之事項，應詳細報告主管教育行政長官，並由各該主管教育行政長官，摘

要彙送教育部。

(十三) 督學不得兼任學校或其他機關職務。

(十四) 督學視察區域及期間與其任務之分配，應由各該主管教育行政長官訂定施行。

(十五) 督學辦事細則及俸給旅費，應由各該主管教育行政長官訂定，呈報教育部備案。

(十六) 各省市主管教育行政長官，遇必要時，得聘任專門視察員。關於第六至第十二條之規定，專門視察

員皆適用之。

(乙) 江蘇省督學視察規定辦法：

(一) 分區 爲便利視察起見，得分全省各縣爲若干督學區。

(二) 人數 設督學四人至八人，分區擔任視察職務。

(三) 視察 (1) 督學應就其所分配之督學區，負視察之完全責任，每年應周歷一次；(2) 督學視察時，除省立教育機關外，以抽查方法行之；(3) 督學於所任區內之各縣及省立各教育機關，除每年視察一次外，仍得隨時前往視察；(4) 督學視察時期，每年除寒暑假，得酌予休假外，通常以八個月爲度。

(四) 呈報 (1) 督學於視察出發以後，除依式填具表冊外，須按日記載，日記一併呈報；

(2) 督學於視察一縣教育終了時，應製就總報告，詳列應行興革獎懲事項，呈應核辦；

(3) 督學於視察時，遇有違反法令事件，得隨時糾正之。但情事重要者，應專案呈請核辦。

(五) 會議 督學於每學期出發視察前及視察終了後，各開視察會議一次，討論視察方針及方法及本省

教育興革事宜。

(六) 諮詢參考 (1) 督學於視察時，得令縣督學或教育委員陪同前往，以備諮詢；

(2) 督學於視察時，應參閱縣督學教育委員之報告，以資考核。

(七) 視察時注意的範圍：

(1) 注重三民主義的教育 (a) 各級學校及社會教育機關人員，對於三民主義是否澈底了解；(b)

是否於全體課程作業及各種社會教育事業，力謀貫徹。

(2) 注重科學教育：(a) 各級學校是否有最低限度之科學設備，各科教學，是否具有科學精神；(b) 社會教育機關，是否能充分介紹科學常識。

(3) 注重職業教育：(a) 各職業學校職業科，其課程及作業，是否適應社會需要；(b) 各社會教育機關，是否能注重生計教育；(c) 各級學校之課程及教育，是否注重學生生活技能之準備。

(4) 注重農村教育：(a) 鄉村小學，課程是否趨向農業化；(b) 農業學校，鄉村師範及農民教育館，是否充分表現其職能；

(5) 注重體育：(a) 各級學校之體育課程及課外運動，是否能切實教學，並普遍訓練；(b) 各社會教育機關，是否能提倡並實施民衆教育；

(6) 注重風紀：(a) 各級學校教師及教育機關人員，是否以身作則，謹飭自持；(b) 各級學校學生，是否思想趨向正軌，行動遵守紀律；

(7) 注重效率：(a) 各縣教育行政人員，規劃行政，是否切實易行；(b) 各級學校及社會教育機關，是否不驚虛名，實事求是；

(8) 注重經濟：(a) 各縣教育經費，是否恪守預算及成案核實收支，舊欠積虧，已否切實清理；(b) 各級學校及社會教育機關經濟，是否澈底公開。

第三節 縣市視導制度

(一) 縣視學之沿革 我國縣視學之制，可謂與省視學制同時誕生。光緒三十二年所頒之縣視學章程，關於縣視學者有云：「各州廳縣勸學所，設縣視學一人，兼充學務總董，選本縣紳衿年在三十以外，品行端方，曾經出洋遊學或曾習師範教育者，由提學使札派充司郎，當駐各廳州縣城內，地方官監督辦理學務，並依時巡察各鄉村市鎮學堂，指導勸誘，力求進步……」民國三年教育部通咨各省巡按使，設置道縣視學，規定每道至少二人，每縣至少一人，由縣知事詳請道尹委任。是年八月，復由教育部通咨各省巡按使，劃分道視學權限。至民國六年，教育部又通咨各省區請撤道視學，故六年之後，地方視學制度，僅有省縣二級。民國七年四月三十日，教育部以部令第三十八號公佈縣視學規程，每縣應設一人至三人。但事實上以設一人者為最普通。其設二人或三人者，不多觀也。

(當時南通有視學二人) 縣視學為秉承縣知事視察全縣教育事宜，其標準如下：

(一) 任命 由縣知事呈請省教育行政長官委任，但遇必要時，得由省教育行政長官直接任用。

(二) 資格：

(1) 師範學校本科畢業，曾任學務職一年以上者；

(2) 中學校或二年以上簡易師範科畢業，曾任學務職二年以上，著有成績者；

(3) 曾任高等小學校校長或本科正教員，經教育行政長官認為確有成績者；

(4) 遇有特別情形，得教育行政長官允許者，亦得任用，不在此限。

(三) 權利：

(1) 縣視學於視察時得調閱各項簿冊；

(2) 縣視學於必要時，得試驗生徒之成績，或變更教授之時間。

(四) 職務：

(1) 督察各區對於教育法令施行事項；

(2) 督察各區對於學務計畫進行事項；

(3) 查核各區教育經費及學校經費之實況；

(4) 查核各區學齡兒童之就學及出席狀況；

(5) 視察各學校設備編制及管理之狀況；

(6) 視察各學校課程教授及學業成績之狀況；

(7) 視察各學區訓育學風及操行成績之狀況；

(8) 視察各校衛生體育及生徒健康之狀況；

(9) 視察社會教育及其設施狀況；

(10) 視察學務職員執務狀況；

(11) 視察幼兒教育及特殊教育設施狀況；

(12) 視察主管長官或省視學所指定之事項；

(13) 宣達主管長官指示之事項；

(14) 縣視學對於縣屬學務職員得適宜指導之。

(五) 報告：

(1) 縣視學遇部省視學蒞縣視察時，應報告該縣教育情形；

(2) 縣視學應將執行職務情形，詳細報告於縣知事。但遇必要時，亦得報告於教育長官。

(二) 現行縣督學舉例 現行各省縣市督學制度，大致相彷彿。惟各省因經費之多寡，而所設置之人數不一致。江蘇省所定之制度如下：

(一) 人數 各縣教育局設督學一人至二人，秉承教育局長，指導並督進全縣教育事宜；

(二) 縣督學由教育局局長呈請省教育廳委任，或由省教育廳直接委任之。

(三) 縣督學之資格如下：

(1) 師範學校本科或高中師範科畢業，曾任小學教員二年以上，著有成績者；

(2) 中等以上學校畢業，曾任小學教員三年以上，著有成績者；

(四) 縣督學之職權如下：

(1) 指導各區學校及其他教育機關之設施。

(2) 視察學校教學方法及學校成績，並考核指導之。

(3) 遇必要時，得考驗生徒之成績或變更教授時間。

(4) 遇必要時，得調閱各區學校及其他教育機關，各項簿冊，並審查內部經濟。

(五) 縣督學視察某區完竣後，應召集該區教育人員開會討論改進方法。

(六) 縣督學應將職務情形，隨時報告於教育局局長。

(七) 縣督學每學期至少須視察全縣各教育機關一周，並將視察經過作成視察錄，彙送教育局並分別呈

縣呈省教育廳。

(八) 縣督學不得兼任其他職務。

(九) 縣督學服務細則及俸給旅費之標準，由縣教育局擬訂，呈請省教育廳核定之。

第四節 今後之視導問題

以上所述，已就我國中央地方視學制度，舉其大要矣。然視學之應否設置，與視學之是否重要，當視視學之有無功用爲斷。統觀英、德、法、美、奧、蘇格蘭、比利時、瑞士、瑞典等國之視學制度，均甚良好。茲舉英、法、德、美四國，以明吾國之視學問題。

法國視學制度，分督學官爲三等：第一等爲中央督學官，全國共十四人，其中十一人爲男子而三人爲女子。督學官多爲退職之教員，對於教學有極豐富之經驗，並且常分工視察各學科教學情形，而每人祇擔任一種學科，在每年初，中央督學官到省區視察學校，考驗學生成績，輔導教員教學，注意地方需要，並作詳細之報告，呈送教育部。第二等爲大學區督學官，全國共九十九人，由中等學校教師中選出，而由教育總長任命。其職權略如中央督學官，惟特別注意中等教育。第三等爲小學督學官，每省區縣區督學數目不同，大抵每小學督學須平均視察小學教師二百四十六人，小學督學官，由小學教師中選出，須經過嚴格的考試，試驗及格後，由教育總長任命。小學督學官視察公私立小學，而視察時，常留下備忘錄於教員，並須作報告呈送大學區督學官，教育長官升調及革退教員時，亦須事前徵求小學督學官之意見。

德國視學分二種，卽區視學官與地方視學官。區視學官多係師範學校出身，而曾受過大學教育者，由縣教育司長官推薦，教育總長任命。其職權爲：（一）管理及指導小學教育；（二）代表縣政府及教育廳視察教育情形；（三）指導地方視學官；（四）訓練警告懲罰教員及校長；（五）每月召集教員開討論會一次；（六）輔導教學練習生；（七）批准課程大綱及時間表；（八）視察學校建築及設備；（九）調查學生入學事項；（十）作報告呈送縣教育司。地方視察官多爲牧師，其職權多爲出席學校委員，監督學生考試，呈送報告於區視學官等，與區視學職權略同，惟和教員比較更接近。

英國全國分九個視學區，而每區視學機關，又分爲小學、中學、補習學校三部。中央視學官分爲七等，卽視察長

一人（年俸一萬二千元）局部視察員九人（年俸各九千元）事務視察員四人（年俸各八千至九千元）視察員（人數年俸未詳）副視察員百四十人（年俸各自千六百五十至五千元）初級視察員（人數與年俸未詳）各視學員之產出，純由教育總長直接任命，任期無定。其職權爲：（一）視察指定學校；（二）批准功課表與課程；（三）報告學校教育計劃設備等；（四）討論各校所定教授要目及指導教員教法；（五）所視察之學校，有未妥善處，得核減或停止其補助費。至負地方視察之責者，則有區教育指導員，指導員之上，設專科指導員，及視學若干人，從事視察地方教育，關於音樂手工及體育訓練之考察。但地方視察員，不得與中央視察員職權相衝突，仍統轄於中央視察員之下。地方視察員之最優處，爲與地方學校校長相接觸，保持視察態度和熟悉各學校之內容。

美國之中央教育行政權甚薄弱，故中央無專責之視察員。各地方遇有教育上困難問題發生，欲請中央襄助解決者，遇必要時，教育局特派員會同地方調查其不確實情形，襄助計劃一切。地方教育制度不一致，故視學甚複雜，其性質概可分爲兩種。一爲教授上之輔導，一爲行政上之輔導，各有所指。被指分之輔導區域，匡輔教師及辦學人員之所不逮者也。至省視學之職務，自以推行省教育政策，及輔導地方措施計劃，解決教育問題爲前提。第一種又分兩種：一爲分級制，一爲分科制。小學概用分級輔導，中學概用分科輔導，此項視學，既以輔導教師能力之不逮爲其主責。則某區某科教師之能力已充足時，此科之輔導，在此區即可不設。故美國各地方視學分股，概爲小學各科之輔導。第二種性質之視學，屬於省視學居多。省視學分股之繁簡，範圍之廣狹，一視各省教育局之權限而異。要

其各股之範圍，決不若前者之狹，其視學有多至六十餘人者。

今日之倡教育者，莫不以英、美、德、法爲鑑。觀以上四國之視學制度，而知吾國視學制度有改善之必要。況教育行政之目的，爲欲根據教育之原理與方法，用行政之手腕，釐訂政策與標準，使全國教育之設施，有所依據。故易烈提曾分教育行政之作用爲四項：一曰立法，二曰行政，三曰指導，四曰視察。其職在依據委任視察所頒行之計劃法令，和實施之程度，藉以估定教育結果，決定教育政策，鼓勵人民對於教育之興趣，功用重且大也。苟國家興學，一任人民之自由處置，則教育難期奏效，而在今日中國正在厲行三民主義教育之時，各地教育，未能改良，設備未臻完善，在在需人考察指導，視察員之急需得人，又甚彰明。然苟如吾國舊時之視學，資格之稱否，學識之有無，品格之優劣，姑不具論。卽以職務而言，中央視學，終年閑駐京都，不盡本分。省縣視學雖有時偶行視察，或偏於一隅，或有時爲經費所限，不克舉行。於是所謂視察人員，坐領乾薪，虛糜國帑，而於教育之改進，無絲毫之貢獻。與其有若斯之視學制度，毋寧缺之爲愈也。雖然，吾國視學之不善，非視學制本身之不善，乃辦理之不善，決不可因噎廢食也。國家不興教育則已，苟興教育，非有視察指導之專員，應能代表視察的人員，則教育無以改進。際茲國家改革之秋，將來視學制度，或有較完備之組織，實吾人所期望。惟過去之視學制度，瑕疵不免。茲撮其要者，以爲今後視學問題改革之股鑒。

(甲) 過去視學制度之比較與批評

(一) 視學資格限制太寬 部視學爲全國視學界之領袖，非資格高尚，經驗豐富者，不足以領導羣倫，

照前部定之資格太寬，且薦任文官資格之限定，足以阻止適當之人才。此其缺點一。

(二) 視學之職務混淆不清。視學之組織，不可不嚴。職務不可不劃分清楚，如部省視學視察之範圍，既未劃分，而職務又失之重複，此其缺點二。

(三) 權力太微而難於進行。觀乎英、法、德、美各國視學之權力，非常雄厚。關乎教師之任免，課程之釐訂，教授時間之變更，視學均有處置之權。反觀吾國視學，平日放棄責任，而不事視察，偶視察，則又走馬看花，顧重情面。故所視察與報告之事實，一憑紙片之批評，而乏督促改進之方法，毫無裨益，此其缺點三。

(四) 職責太泛難期專精。視察之範圍宜專而要，細微末節之事，固無暇顧及，亦不宜多分精力也。吾國各級視學之職責太泛，每多遺其大者，務其小者，此其缺點四。

(五) 多主觀批評而乏建設的指導。視學之職責，非徒作消極的批評，應作積極的指導。吾國視學，多憑主觀的見解，作「尚可」「大致不差」等無關痛癢之評語。於事何補？嗣後應用客觀的標準，和科學的方法，作行政或教學上之指導，此其缺點五。

(六) 視學團無相當之聯絡。我國非特部、省、縣視學，無相當之連絡，即同僚之視察員，各曠其職，各敷其事，無研究之機會，無會議之方式，故煩重之視察職務，變為安閑無事之事業，此其缺點六。

(七) 偏於紙片之督責。紙片督責與實地指導，宜相並而行。我國視學，僅有紙片督責，而無實地指導，往往一紙空文，以為視察之能事已盡，此其缺點七。

(乙) 今後視學之改革問題

吾國視學制度，有此諸缺點，宜可以廢矣。然又不可視學之無成績，非視學制根本之不良，乃視學方法之宜改革也。最近姜伯韓先生於其所著中國新教育行政制度研究一書中，主張全國視學系統，依照全國教育行政系統，分中央、大學區、中學區、小學區四種。中央、大學區與中學區各設督學十五人，小學區設督學十人，與助督學十五人。對於各級督學之職權、任命、資格、與男女平權等，均有精密之主張。可見視學制未可廢除之理由，仍甚強固。然而視學制之宜改良，則毫無疑義。茲條舉意見如次：

(一) 各級督學人數設置宜適當。各級督學人數之多寡，當以視察區域為標準。視察區域之劃分，又當以交通、人口、學校數目、面積大小，以及文野程度為依據。宜酌量職務之繁簡，決定人數之多寡，務須顧及國家經濟和教育行政效率。

(二) 督學宜選專家並為國民黨員充之。督學之責任有二：一曰診察，二曰指導。所謂診察者，必能洞察其優劣，優者從而褒揚之，劣者從而指導之，此種技能如偵探家，又如醫學家，偵探與醫學為專業，故視察亦非專家不可。又值此厲行三民主義教育之時，各校教職員均受黨義檢定，視察宜擇熟悉黨義之忠實同志，此又無庸異言。故此項人才獲得之方法有二：(一) 普通督學宜選教育專家和忠實黨員充任；(二) 對於專門教育之視察，宜由專門學者擔任。

(三) 視察方法之改良。舊時視察員，於未出發前，先登報聲張，或預先通知，均示人以防範之機會。於是

臨時招收生徒，補足學額者，借添校具，以掩飾佈置者。而於學校之實際狀況，不能窺其什一。加之視察後之評語，大部分根據視察所得之教學情形，評教師，評學校，亦大都根據於視察時所得之片面見解，以此而定學校成績之優劣，為國家補助教育經費之準則，其為不公允，不正確，無可諱言。故改革視學制度，固為重要，改革視學方法，尤為先着。改革的途徑：（一）注意全部的視察；（二）注重積極指導工作；（三）應用科學之方法，去鑑別學校成績；（四）觀察的步驟，先用文字調查，後親身視察；（五）視察時，要敏捷，最好利用偵探家的技術；（六）視察的範圍要擴大，當從多方考察；（七）用公平的方法，處理視察後的成績；（八）審慎視察之步驟，務須周詳；（九）編製精密教育調查表格，以為準則；（十）編印切實之學業報告，以為各地辦學者之參考。

（四）設專科指導員 夫教育行政之目的，本為增進學校學業之效用，其行政組織之適合與否，行政處分之適當與否，學校制度之完善與否，教職人員之優良與否，無不以學習之成績為標準。但學生學業之良窳，又以教學方法為轉移，教學方法而善，學生學習之成績，當無不良。際此吾國師資缺乏之際，而欲設施補救之方，俾一方化險為夷，一方增大效率，非設專科指導員不可。江蘇原設有教育、理科、體育、農業、職業教育、社會教育、國語、醫藥、應用化學、電氣、機械等科指導員。此後更宜酌量需要，分別設置。

（五）視察態度之改良 視察員對於被視察者應視為同志，遇學識邁羣者，有以獎勵之。學識淺弱者，有以培養之。實在不堪進益者，則黜陟之。於未視察前，關於視察之區域，時日之修短，以及特別注意之點，務須詳細討論，擬具視察方針，即視察後之強弱點，宜與教員會談，開誠佈公，道人之長，不令人因之而驕。述人之短，亦不令人因之

而儒。用和藹之態度，作合理之忠告，志在謀教育之發展，非徒作感情上之聯絡。

(六) 養成視察人才 視察人員，應由專家或至少受有相當訓練者擔任。然則此類人才，究由何道而養成乎？關於各科之基本學識，固宜由各專科造成。但視察之技術，則宜受專門視察訓練。故養成此項人才之方法：(一) 應於國內外大學教育科養成或專門學校畢業受有教育行政訓練者；(二) 應常派赴國內外考察教育，以增進學識。

視察員之設，在消極方面，為代表行政當局者之耳目，用以考察所轄地之教育情形。在積極方面，實為指導地方教育，督促其進行。假使地方教育，辦理皆善，自無需乎視察人員。否則此項人員之設置，實為增進教育效率之最經濟，又最有效之辦法也。

研究和討論問題

- (1) 視察之目的何在？
- (2) 前部視學視察區域之劃分，是否適當，舉出較優之辦法。
- (3) 批評部視學之資格。
- (4) 現在中央不設視察員，其理由何在？
- (5) 批評前省視學之資格。
- (6) 比較並批評前縣視學與現督學之優劣。

- (7) 中央教育行政系統上，無督學之設置，何以縣督學獨有其理由安？
- (8) 比較英、美、德、法四國之視學制度。
- (9) 除書中所舉意見外，列舉吾國視學制度之弱點。
- (10) 除書中所舉意見外，列舉吾國視學制度應行改革之要點。

參考書報

- (1) 王卓然 改良視學制度管見 新教育評論 第一卷十四期
- (2) 蔣維喬 江蘇省教育行政概況 第一章第四節
- (3) 郭秉文 視學官章程 中國教育制度沿革史
- (4) 康紹言 教育行政 教育叢刊 第四卷第五集
- (5) 王光鸞 視學綱要 商務印書館出版
- (6) 湯中 學校參觀法 同上
- (7) 沈子善 視察指導之職能與法則 江蘇大學教育行政週刊第三十一期
- (8) 杜佐周 視導制度之改革問題 東方雜誌 第三十卷第十二號
- (9) 張錫昌 無錫縣教育視察指導計劃書 第四中山大學教育行政週刊第十一期
- (10) 樂增鏞 泰興縣教育視察指導計劃書 江蘇大學教育行政週刊第三十三期

- (11) 熊羸高 視察方法的商榷 第四中山大學教育行政週刊第三十二期
- (12) 施仁夫 教學視察法 中華書局印行
- (13) 杜定友 學校教育指導法 同上
- (14) 汪懋祖 現行視學制度改革芻議 教育叢刊 二卷三集三至四頁
- (15) 邵爽秋 改良學校參觀的計劃 中華教育界 十卷十一頁
- (16) 孟祿 孟祿的中國教育討論 中華教育界
- (17) 陳友松 菲律賓的指導方法 新教育 五卷一期 一六九至一八〇頁
- (18) Arnold, Felix. Text Book of school and class Management. N. Y. Macmillan, 1913: chapte IIV.
- (19) Bagley. William Chandler. classroom Management N. Y. Macmillan, chap. XV. XVII.
- (20) Chancellor, W, F Our Schools, Boston, D. C. Heath Co, 19 15 Chap VII, XI, XIV.
- (21) Elliot. School Supervision. pp. 11-12.
- (22) Nutt. The Supervision of Instruction p. 19.
- (23) Dutton. Administration of Public Educatin in U. S. p. 109.

第二編 教育制度

第十一章 教育宗旨與學校系統

第一節 教育宗旨

(一)我國教育宗旨之變遷 我國教育之有宗旨，實肇始於前清光緒三十二年學部所公佈之「忠君、尊孔、尚武、尚實」。民國元年，教育部成立，僉認君主時代之教育宗旨，不適用於民國時代。遂召集臨時教育會議，而改定國家教育宗旨，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。」民國四年，袁氏變政，教育宗旨亦隨之而變。定爲：「以道德教育爲經，以實利教育、尚武教育爲緯，以道德教育、尚武教育爲體，以實用教育爲用。」四年二月，更明白規定，以「愛國、尚武、崇實、法孔孟、重自治、戒貪爭、戒躁進」七項爲教育宗旨，此爲當時袁氏欲變更政體，以圖便利私人帝制自爲之工具之宗旨。八年教育部召集教育調查會，成立教育宗旨案，以「養成健全人格，發展共和精神」爲教育宗旨。民國十一年新學制系統成立，所定標準七條頗有類似教育宗旨之處。直至民國十七年五月，大學院召集全國教育會議於京都，對於教育宗旨，曾有精密之討論，通過以三民主義

爲教育宗旨。迄十八年三月，國民黨第三次全國代表大會在京開會，方正式通過，以三民主義爲教育宗旨，規定其實施方針。其全文如下：

(二) 現行教育宗旨及實施方針：

(一) 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。

(二) 實施方針

前項教育宗旨之實施方針，應守下列之原則：

(A) 各級學校，三民主義之教學，應與全體課程，及課外作業相貫連，以史地教科闡明民族主義之真諦；以集會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。

(B) 普通教育，須根據總理遺教，以陶融兒童及青年，「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。

(C) 社會教育必須使人民具備近代都市農村生活之常識，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。

(D) 大學及專門學校必須注重實用科學，充實科學內容，養成專門智識技能，並切實陶融爲國家社

會服務之健全品格。

(E) 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最嚴格之身心訓練，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。

(F) 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。

(G) 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，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。

(H) 農業推廣，須由農業機關積極設施，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之促進，須以全力推行。

上項教育宗旨，實較歷來所定之教育宗旨，詳切而顯明，蓋因實施有相當之步驟，各種教育均有一定之目標，可以遵循進行也。

第二節 學校系統

學校系統者，將學校爲有系統之組織，分配適當教育於國民，而爲一切教育實施之標準也。我國學校制度之

沿革於前章已述其梗概矣。今依其變遷之程度別之爲五大時期；第一、爲學制系統未正式成立時期；第二、爲學制建立時期；第三、爲民國學制時期；第四、爲新學制時期；第五、爲修正後之新學制時期。綜上各期自有其變遷之原因，與歷史上之背景，茲分述之。

(甲) 學制系統未正式成立時期

我國新學之倡，發端於前清末葉，當時國家鑒於內憂外患之逼，亟思興學以救危亡。其興學之目的，不過爲養成特殊人才，應國家之需要而已。同治年間所設之同文館、法文館、俄文館，其目的在培養翻譯人才。他如上海機器學堂、福州海軍製造學堂，及光緒年間李鴻章奏請創設之天津武備學堂，亦祇養成軍官及製造人才而已。惟其時學校雖立，而入學年齡，學校等級，尙未規定。所謂教育，不過敷衍當時朝臣之奏請，暫應時勢之要求，無計劃與組織可言也。及張之洞出示招考湖北自強學堂生徒，始規定入學年齡，自十五至二十五歲，五年畢業。光緒二十一年十二月，張又奏請創設陸軍及鐵道學堂，規定經費由籌防局、江海關及商捐充之。入學年齡，自十三至二十歲，三年畢業。同年八月，盛宣懷擬設天津中西學堂，由北洋大臣王文韶轉奏，旋奏稱爲北洋中西學堂，內分頭二等兩級，各以四年畢業，二等學堂畢業，升入頭等學堂，其於教員之聘任，經費之支配，及課程之釐訂，均有詳盡之規劃，此雖非正式學制之成立，然於此已具學制之雛形矣。二十二年，孫家鼐議覆開辦京師大學堂摺，主張分小學與大學兩段。同時李端棻奏請推廣學校，選舉貢監生年在三十以下者入之。各以三年爲期。翌年盛宣懷奏陳開辦南洋公學，內立四院，一曰師範院，卽師範學校也。二曰外院，卽小學校也。三

曰、中院，卽中學校也。四曰、上院，卽高等學校也。而師範院，又爲我國師範學校之始。同時湖南亦創設時務學堂，由王先謙先生主辦。其入學年齡，自十四歲至二十歲，爲當時之中學程度也。二十四年戊戌政變，下定國是之詔，通令各省廢廟宇，開辦中學，又六月二十四日，孫家鼐議覆五城，建立中學堂小學堂，爲籌設正式中小學堂之始。至是吾國學制，已具規模，而學校設施之責任，已於無形中演成分工合作之趨勢矣。此期興學之程次，可分述如下：

(一) 由內憂外患進於創議興辦學校；

(二) 由創議而進於無系統的實行；

(三) 由應急之特殊教育，進而爲正式教育；

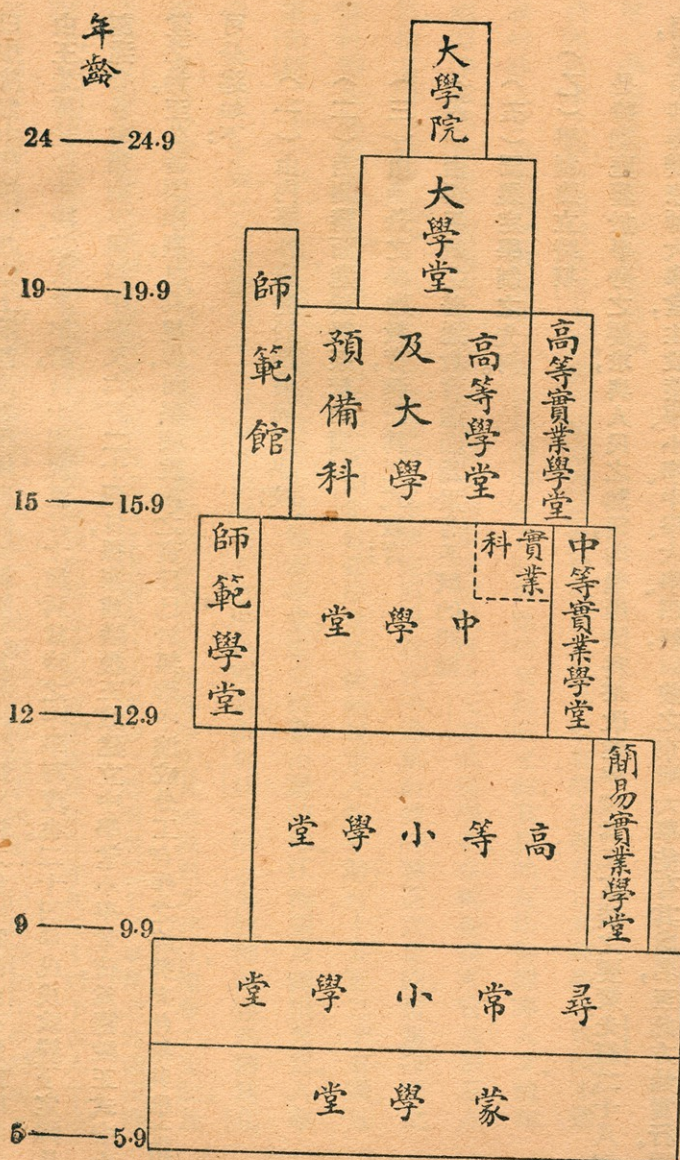
(四) 由無系統之普通教育，進而爲於有系統的組織；

(五) 開製定學制之先河。

(乙) 學制建立時期

是時朝廷鑒於事勢之要求，與人民之熱望，均覺廢除科舉改建學校爲謀富強之要策。光緒二十八年正月，張百熙奏辦京師大學堂，主設蒙學、小學、中學、大學、四級，以前之京師大學徒有其虛名，至此方始實行。同年七月十二日，張百熙進呈全學堂章程，稱欽定學堂章程，又稱壬寅學制。雖以當時之梗阻，未能實行，然樹學制之基礎，使人民瞭然於學制之重要，厥功甚偉。此制仿自日本，全體分初等、中等、高等三段。初等教育更分蒙

(一) 壬寅學制系統 (光緒二十八年)



學堂、尋常小學堂、及高等小學堂三段，修業期限十年。中學教育，包含普通中學、師範學堂、及實業中學，修業年限四年。高等教育，包含高等實業學堂、大學預科、大學堂、師範學堂，合共六年。大學院年限未定，爲大學畢業生深造之所。大學預備科分政藝二科。大學堂則分政、文、商、農、格致、工藝、醫七科。全制計長二十年其特點有三：
(一) 當時之大學堂，爲學校與教育行政機關合一之組織，京師大學既管理大學堂事務，又管理各省教育，推之各省學校亦以等級而異其職權，上級學校有管理下級學校之權，猶今日之大學區制也。(二) 學制上無女子教育之地位。(三) 學制系統上無補習學校。

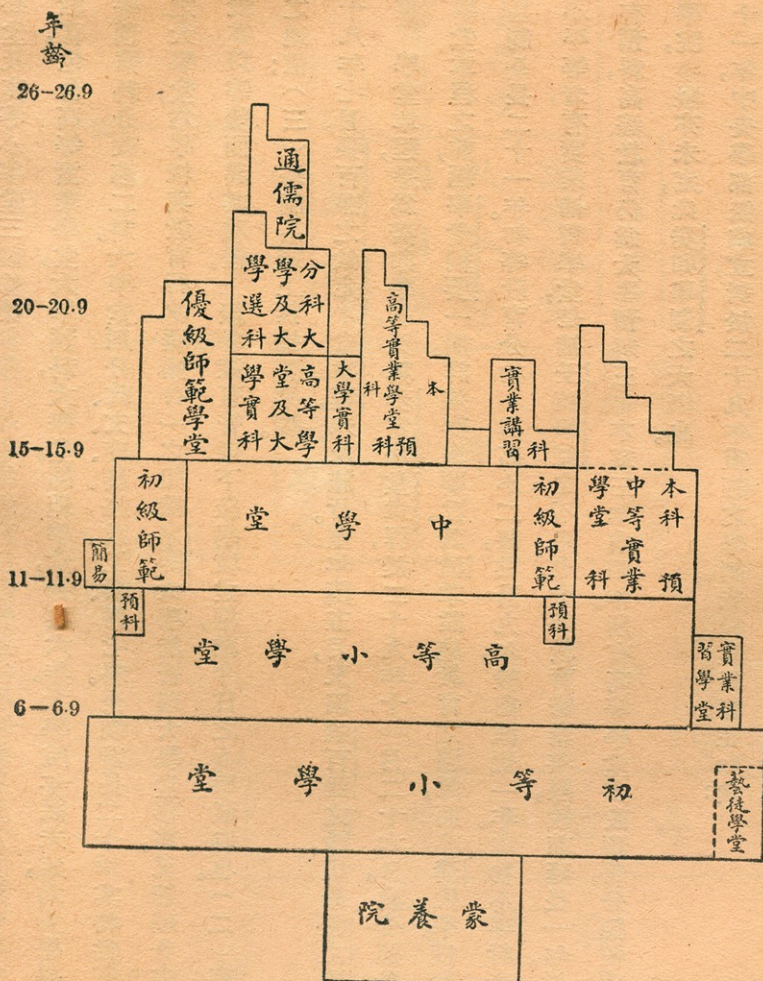
光緒二十八年七月，張百熙之欽定學堂章程，未及施行。翌年閏五月，又因張百熙之請，復命張之洞榮慶會同張百熙重訂學堂章程，是爲癸卯學制，又稱奏定學堂章程，於二十九年十一月二十六日，諭令頒發各省試辦。並於各學堂章程之前，編學堂綱要一冊，詳述辦學要旨。爲清季設施教育之淵源，而亦清代學校積極進行之開端也。是制全長二十一年。初等教育分初小與高小二級，共計九年，較前減短一年。與初小平行者有藝徒學堂，與高小平等者，有實業補習學堂，是補壬寅學制之不足也。中等教育修業年限，較前延長一年，惟師範實業學堂皆有預科，高等教育仍爲大學預科三年，本科三年或四年。所有高等學堂多設預科，分類較前複雜。通儒院即大學院，年限亦未定，此癸卯學制之大概也。

光緒三十一年，中央學部既成立，對於二十九年重訂之學制先後復行修正如次：

(一) 三十一年十二月通令設立半日學堂，專收貧寒子弟，不受學費，不拘年齡，是爲我國實施平民教

統系制學卯癸(二)

(年九十二緒光)



育之始。

(二)三十三年正月，頒布女子小學章程，分初高兩級，修業年限與男子同，但不得與男子同校，是爲我國設立女子小學教育之始。

(三)宣統元年三月變通初小章程，分初等五年，完全科四年，及三年簡易科三種。

(四)元年十一月頒布識字學塾章程，專爲年長失學者設之。

(五)三年規定義務教育爲四年，並擬定施行辦法，是爲吾國義務教育倡設之始。

此期學制施行較久，其改革多在初等教育方面。其特點如下：

(1)中央有正式管理行政機關；

(2)提倡女子小學教育，與職業補習教育；

(3)提高中等學校程度；

(4)學校較前整齊完備。

(丙)民國學制時期

民國成立，專制時代之學制，自不適用於共和國家，於是元年七月臨時教育會議所修改之學制發生。茲

撮其要點如次：

(1)堂字改爲校；

(2) 初小改爲四年畢業，高小三年畢業，小學補習科二年畢業；

(3) 中學改爲四年畢業；

(4) 大學預科一年，本科法醫各四年，餘皆三年畢業；

(5) 師範教育，則分初師、高師二級，各預科一年，本科三年；

(6) 專門學校，預科一年，本科三年或四年。

民國二年，復行修正而成壬子癸丑學制。此制初等教育仍稱高初二級，即初四高三合爲七年。與高小平行者，有乙種實業學校及實業補習學校，初等畢業後，有二年之補習教育。中等教育段，普通中學改爲四年，中等實業學校改爲甲種實業學校，與師範學校同爲五年，超過中等學校一年，各設預科，高等教育段分高等師範與專門學校同爲四年。大學仍分本科預科，預科不分科。本科分七科，或文理二科並設，或文理並法商二科，或理科並醫農工三科，或二科或一科，皆得稱大學。至高等師範及專門學校程度，超過大學預科。本科之外，皆設預科，各省之高等學堂至是廢止。此期學制，沿用甚久。其中要點，均足表示吾國學制之進步：

(一) 初小可以男女同學；

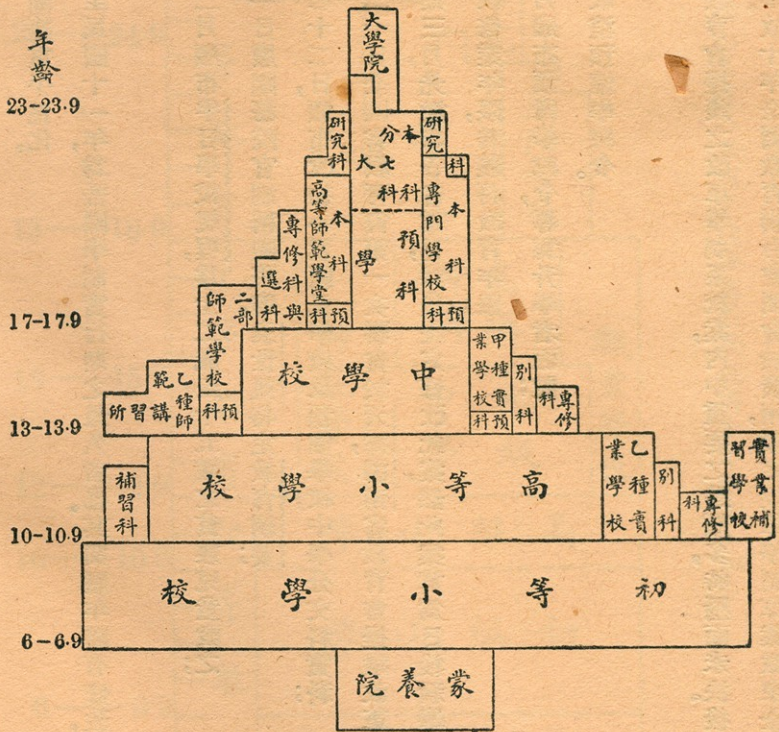
(二) 小學廢止讀經，注重手工與兵式操；

(三) 中學改爲四年畢業；

(四) 廢止獎勵學生出身；

統系制學丑癸子壬（三）

（年二至年元國民）



(五) 男女教育平等；

(六) 教育機會漸趨重平民化。

此制頒布後，實行至民國十一年，爲吾國學制實行期之最久者也。其間歷年略有修改，而所修改者皆關重要，茲臚列於後：

(一) 民國三年二月頒布半日學校規程，爲十二歲至十五歲之貧寒兒童設之；

(二) 三年五月一日廢國務院官制稱國務卿，袁世凱特定教育綱要；

(三) 四年一月二十二日，頒布改初小爲國民學校，及預備學校，中學分文科實科；

(四) 四年四月二十日全國省教育會第一次聯會於天津，湖南省教育會提議改革學制系統案，內容頗重要，經會中公決限期三月，先徵求各省意見，然後決定修改此案，然此案實爲日後新學制之嚆矢；

(五) 定國民學校修業年限，爲義務教育年限；

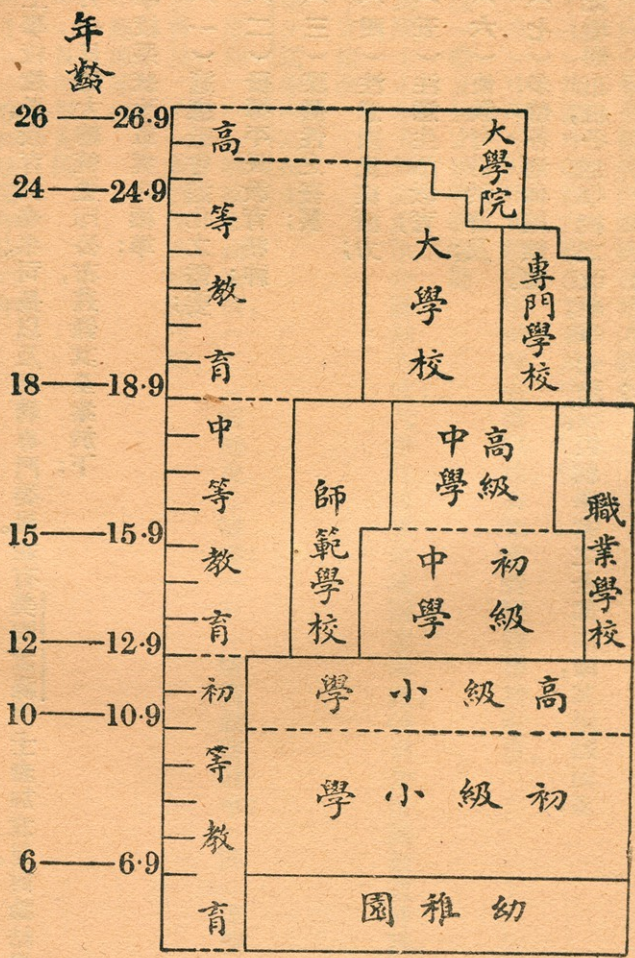
(六) 四年十一月頒布預備學校令，專爲升學者而設；

(七) 五年政變，取消預備學校令。

(丁) 新學制時期

民國四年湖南省教育會提議之改革學制系統案，內中重要之點頗多，特懸而未決。後以時代變遷，而壬子癸丑學制之弱點頗多。故十年全國教育聯合會開會於廣州，擬定改革學制草案徵求全國意見。十一年九

(四) 新學制系統 (辛酉、壬戌學制系統 民國十年至十一年)



月教育部根據此項意見，召集學制會議於北京，出席者有各省區教育行政機關代表，各省區教育會代表，專門以上學校校長，教育部參事、司長以及部聘專門委員。並有美國孟祿博士參加意見。討論結果，新學制成立。十一月一日，經大總統蓋印公布，茲錄其全案於下：

學校系統改革案之標準：

- (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) 多留各地伸縮餘地。
- 此項頒布後，各地學校之改組，爭先恐後。但就學制之全部而論，其優點固多：
- (一) 學制系統全部組織較前簡單；
 - (二) 學制分段，以兒童身心之發達為依據，合於教育原理及世界趨勢；
 - (三) 各級學校，較前易於銜接；

(四) 初中二年級以上，採用選科制，使青年個性易於發展；

(五) 爲適應特殊之智能，對於天才教育，得縮短其修業年限；

(六) 學制縱橫活動，適合地方需要；

(七) 提高中等教育程度，並普及中學教育；

(八) 中學分升學與職業兩部，俾各盡其能，有相當智識服務於社會。

(戊) 修正後之新學制時期

民國十七年五月，國民革命既將告成，大學院爲奠定黨國之基礎，特召集全國教育會議，關於學制系統，有以下之修改：

中華民國學校系統案

(甲) 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) 多留地方伸縮可能。

(乙) 組織系統：

(一) 初等教育段

(1) 小學校修業年限六年；

(2) 小學分高初兩級，前四年爲初級，得單設之；

(3) 小學課程，於較高年級斟酌地方情形增設職業學科；

(4) 幼稚園收受六歲以下之兒童；

(5) 初級小學修了後，得施行相當年級之補習教育；

(二) 中等教育段

(6) 中學校修業年限六年，分爲初高兩級；高級三年，但依設科性質，得定爲初級四年，高級二年；

(7) 初級中學得單設之；

(8) 高級中學應與初級中學並設，但有特別情形時，得單設之；高級中學以集中設立爲原則；

(9) 初級中學施行普通教育，但得視地方需要，兼設各種職業科；

(10) 高級中學得分普通科及農、工、商、家事、師範等職業科，但酌量地方情形，得單設普通科；

(11) 中學校初級三年以上，得酌行選科制；

(12) 各地方應設中等程度之補習學校，(或稱民衆學校)其補習之種類及年限，視地方情形酌定之。

(13) 爲推廣職業教育計，得於相當學校內，附設職業師範科；

(14) 爲補充鄉村小學之不足，得酌設鄉村師範學校，收受初級中學畢業生，或相當程度學校肄業生之有教學經驗，且對於鄉村教育具改革之志願者，修業年限一年以上。

(三) 高等教育段

(15) 大學校修業年限四年至七年，醫科及法科修業年限至少五年；

(16) 為補充初級中學教員之不足，得設二年之師範專修科，附設於大學教育科，收高級中學及師範學校畢業生；

(17) 研究院為大學畢業生而設，年限無定。

附世界各國學制年限比較表

國	別	在學年數	年	齡	小	學	年	數	中	學	年	數	大	學	年	數	最	高	學	位	所	加	年	數		
英	國	十六年	五歲至二十一歲	七	年	六	年	三	年	加	四	年	或	五	年											
美	國	十六年	六歲至二十二歲	六	年	六	年	四	年	加	三	年	以	上												
法	國	十五年	六歲至二十一歲	預	備	學	校	五	年	七	年	三	年	加	一	年	以	上								
德	國	十六年	六歲至二十二歲	預	備	學	校	三	年	九	年	四	年	不	加											
比	國	十七年	六歲至二十三歲	六	年	七	年	四	年	不	加															
意	國	十七年	六歲至二十三歲	四	年	八	年	五	年	不	加															
瑞	士	十五年 或十六年	六歲或七歲至 十二歲	二	年	至	六	年	六	年	半	至	九	年	半	三	年	或	三	年	半	加	否	不	一	律
瑞	典	十五年	七歲至二十二歲	三	年	九	年	三	年	加	四	年	以	上												
丹	麥	十八年	六歲至二十四歲	五	年	七	年	六	年	不	加															

荷 蘭	十六年	六歲至二十二歲	六年	六年或五年	四年	不加
西 班 牙	十五年	六歲至二十一歲	五年	六年	四年	加一年以上
日 本	十六年	六歲至二十二歲	六年	五年	預科二年大學三年	加三年以上
中 華 民 國	十六年	六歲至二十二歲	六年	六年	四年	至少一年多則三年

第三節 教育宗旨與學校系統問題

吾國教育宗旨與學制之沿革，為進步的而非退步的顯然可見。且某時期有某時期的特點，學制初則模仿日本，繼則採乎德法，今且參考英美。可知學制非一成不變，惟變之能否適乎國情。日本今日之學制，猶明治維新時代之學制也。人行之而有效，我行之而鮮益者何歟？可知良善之學制，尤貴乎有良善之實行方法和堅持之決心，若朝更而暮改，徒增加實行上之困難而已。然學制為教育設施之標準，制定學制之初，必須審慎周詳，計劃盡善。下列各原則，尤當特別注意焉。

(一) 學校階段宜銜接。教育之方法與組織，千緒萬端。所貴乎有學制者，在能統籌全系，制定教育之大政方針。我國過去學制之弊端，非失之過，即失之不及。中學校第一年級課程與高小，幾重複一年；大學預科課程，幾與高中重複一年；非失之過乎？加之全國學制，未能統一。舊制中學與新制中學相差一年；有時中學與專門大學之間，須預備一年乃至三年，非所謂不及乎？過與不及，足以使國民精力，公家財物，均有損失。改進之途徑：(一)

宜釐訂各級學校課程，使其銜接；（二）注重學力分組；（三）實行強迫教育，使全體人民於一定年限內，獲得一定生活之智識技能。

（二）學制宜縱橫活動。所謂縱者，即各級教育之分段適當，便於支配國民教育。所謂橫者，即各種教育之分類，依國民身體、境遇、能力、自然之狀態，而施以適當之教育。二者皆予國民以活動之機會。此種要素，宜深寓於學制系統之中，言其要點有五：（一）設施簡便而易於普及；（二）能為無力受高等教育者謀補習之便利而目的不變；（三）使就學者教育者一致明瞭其目的，得有獨立一部分之改良和進步；（四）使國民教育能應國民民力之進步，減少社會上之消耗；（五）各級教育之改良進步，得以始終貫徹且互相維繫；（六）行政上易於管轄，便於督促。

（三）學術之發展。學制之創製，必須有所依據。所謂國民之經濟力也，社會之需要也，皆為創製學制之當然依據。尤要者，須顧及國家學術之發展。欲達此目的，必須顧及下列條件：（1）須不虛耗國民之腦力、光陰、財力；（2）使國民自小學以至大學，能貫徹目的；（3）足以應國民多方面之要求；（4）能造就中等學識之國民，咸有滿足之高等學識基礎；（5）所有系統上之教育機關，須保持其獨立之狀態。

（四）教育平等。學制上之教育平等云者，即予各個國民教育機會均等也。所謂天才教育也，特殊教育也，皆供給國民之特殊需要。學制之最不平者，為含有階級思想之學制也。德國學制，截貴族平民於兩途，高等教育，平民決不能窺其堂奧，此學制之最不平者。平等之學制，務使人人各盡其能，依其財力智力和身體狀況而受適

當之教育也。

研究和討論問題

- (1) 試述吾國創議學制時期之重要事項。
- (2) 批評初次成立之癸卯學制。
- (3) 比較民國初年與清末學制之優劣。
- (4) 批評修改後之新學制。
- (5) 分別比較各期學制變遷之優劣。
- (6) 製定學制，究宜顧及幾種要素？

參考書報

- (1) 陳寶泉 中國近代學制變遷史
- (2) 郭秉文 中國教育制度沿革史
- (3) 舒新城 中國近代教育史料 第二冊 一至九四頁
- (4) 廖世承 中學教育 第一章 一至一八頁
- (5) 吳家鎮 世界各國學制考 第三十章 四七四至四九三頁
- (6) 陶知行 中國教育建設新學制的歷史 新教育 第四卷二期

- (7) 王國維 教育世界 第一一八期，一一九期。
- (8) 光緒要政 卷十一，卷二十一，卷二十九
- (9) 最近之五十年
- (10) 教育雜誌 第三年 第十二期 民國元年三月
- (11) 政藝叢書政書通輯 卷五第二
- (12) 教育雜誌 學制課程研究號 第十四卷號外
- (13) 盛朗西 談談三十年來的中國學制 江蘇教育

第十二章 初等教育行政

第一節 我國初等教育之沿革

我國正式小學之設立，始自光緒二十三年盛宣懷設立之南洋公學之外院。當時招生一百二十人，學生年齡最小者九歲，最大者十七八歲，分大小兩班，仿日本尋常小學辦理。至光緒二十八年七月，頒佈欽定學堂章程；爲我國正式小學制度產生之始。其時分蒙學堂、尋常小學及高等小學三級。並規定蒙學堂由城內坊廂鄉鎮設立；小學堂由州縣設立，將來義務教育，俟各處學堂一律辦齊後，凡國民均須受蒙學堂及尋常小學之七年教育。翌年學制改訂，初等教育制度驟變；規定蒙養院及家庭教育爲補助小學教育之不及。初等教育分完全科與簡易科；前者爲升學之預備，後者爲貧家兒童設之，猶德國之雙軌制也。高小修業年限四年，初小畢業者入之，其初高兩級合設者稱兩等小學。而又以其性質分爲官立公立及私立。當時師資缺乏；國家督促無方，故進步甚緩。迨光緒三十一年學部既成，各縣設立勸學所，爲初等教育之主管機關，於是劃定學區，推廣學校，調查學齡兒童，籌集地方學款，爲我國初等教育積極進行時期。此後設立半日學堂，頒定女子小學章程，復於宣統元年改初等小學爲五年完全科，四年及三年簡易科，頒定識字學塾章程，專爲年長失學者及貧寒子弟設之。宣統二年十一月，修改高初等小學修業年

限，皆為四年，初等小學復刪去簡易科目。三年閏六月訂定單級二部辦法，為救濟初等小學之在僻鄉費絀者之妥宜編制方法。此時期小學教科書，悉用國定與審定；凡私行編製者，必須經國家審定，方可採用。

民國成立，教育維新，元年九月，教育部召集各省教育人員開臨時教育會議，改訂學制。九月，頒佈小學校令，規定初小四年，高小三年。凡關於教科書，課程組織，均有釐定。並議定城鎮鄉設初級小學，縣設高級小學。（城鎮鄉財力有餘者，亦得設立。）三年二月，頒佈半日學校規程。四年七月，又改初等小學為國民學校，頒佈國民學校令及施行細則，規定義務教育年期，並明白規定國民學校施行國家基本教育，注意兒童身心之發達，施以適當之陶冶，並授以國民道德之基礎，及國民生活所必需之普通知識技能為宗旨，是為我國小學教育之革新時期。民國六年各省設教育廳，教育行政趨重獨立；縣教育亦加整頓，初等教育，愈形鞏固。民國十一年教育局和新學制兩案同時成立，於是小學教育之督促管理及實施方針，均行確定。最近孫中山主張發展兒童本位之教育。國民政府認小學教育為國家之根本教育，對於小學教育之規劃尤詳。學校名稱，改稱實驗小學；蓋含試驗改進之意。故我國初等教育之進步狀況，其要點可示如下表：

歷年我國小學教育變遷比較表

年 期	小 學 教 育 宗 旨	課 程	每 週 時 數	管 轄 機 關	設 置
光緒二十九年	忠君，尊孔，尚公，尚武，尚實	修身，國文，算術，體操，手工，圖畫，唱歌（初小三年起加讀經講經） 高小加歷史地理格致中國文學	三十小時	由本州縣官兼 擬本省學務處 彙呈督撫提要 彙咨管學官	無女子 小學校

宣統二年	留意兒童身心之發育，培養國民道德之基礎，並授以生活所必需之知識技能。	減少讀經 初小無變更，高小加授農業商業	三十至三十 六小時	勸學所	男女小 學分立
民國元年九月	國民學校施行國家根本教育，注重兒童身心之發育，以適當之陶冶，並授以國民道德之基礎及國民生活所必需之普通知識技能。	女子小學加授縫紉，高小加授理科英語縫紉（女）廢止讀經廢止出身獎勵	初小男二十二 至二十八小時 女二十二至二十 九小時	同上	初小男 女同校 高小男 女分校
民國四年七月	國民學校施行國家根本教育，注重兒童身心之發育，以適當之陶冶，並授以國民道德之基礎及國民生活所必需之普通知識技能。	無變更		縣署第三科 （各省不一 律）	
民國八年	養成健全人格發展共和精神			勸學所	
民國十一年十一月		國語，算術，衛生，公民，歷史，地理，自然，園藝，工用藝術，形象藝術，音樂，體育，高小加英語，自然，生理，衛生	學分制（以 分數計時）	教育局	男女 合校
民國十七年五月	小學教育以根據三民主義施行人民生活之基礎訓練為宗旨	初高級小學加授三民主義高級小學加授黨童子軍，刪除外國語	同上	教育局（學 校教育科）	同上

第二節 現行小學教育行政

小學教育行政，分為內外二部。凡國家對於小學教育之管理，如小學教育宗旨之確定，學校之設置，教師之資格，設備之標準，教科及編制，皆屬於小學外部行政範圍之內。凡小學內部之組織，如課程之支配，訓練之方法，經費之分配，皆屬於內部行政範圍之內。

(甲) 外部行政，根據民國二十二年四月教育部公布之小學規程，內容如下：

小學規程

(一) 總綱

- (一) 小學為施行國民義務教育之場所，實施左列各項之訓練：
 - (1) 培育兒童健康體格；
 - (2) 陶冶兒童良好品性；
 - (3) 發展兒童審美興趣；
 - (4) 增進兒童生活知能；
 - (5) 訓練兒童勞動習慣；
 - (6) 啓發兒童科學思想；
 - (7) 培養兒童互助團結之精神；
 - (8) 養成兒童愛國愛羣之觀念。
- (二) 小學收受學齡兒童。修業年限六年，在教育未普及前，修業四年，即作為義務教育終了。
- (三) 小學分為兩級；前四年為初級小學，得單獨設立；後二年為高級小學，須與初級小學合併設立。
- (四) 為推行義務教育起見，除上述小學外，各地方得設簡易小學及短期小學。

簡易小學招收不能入初級小學之學齡兒童。其修業期限，以授課時間折算，至少二千八百小時。短期小學招收十足歲至十六足歲之年長失學兒童。其修業期限為一年，以授課時間折算，至少五百四十小時。

簡易小學及短期小學，依照教育部第一期義務教育實施辦法及短期義務教育實施辦法辦理之。

(二) 設置及管理

(五) 各縣市為推廣設立小學並便於管理起見，應以自治區為學區。自治區過於廣闊時，得分作二學區或三學區。

(六) 由省設立之小學，稱省立小學。師範學校附屬小學，除供師範學生實習外，其性質與獨立小學同。至各省市為試驗教育方法而設立之小學，稱省立或市立實驗小學。

(七) 省立小學，以所在地地名之。縣市以下公立小學，以區域較小之地名為校名。一地有立別相同之公立小學二校以上時，得以數字之順序別之。私立小學應採用專有名稱，不得以地名為校名。

(八) 小學由各級教育行政機關分別管轄之。其範圍如左：

(1) 省立小學，由省教育廳管轄。

(2) 市立小學及市內之私立小學，由市教育行政機關管轄。

(3) 縣區鄉鎮設立之小學及縣境內私立小學，由縣教育行政機關管轄。

(九) 小學之設置變更及停辦，均須呈報主管教育行政機關核准備案。

(一〇) 教育行政機關以外各機關所特設之小學，由所在地主管教育行政機關監督指導之。

(二) 小學應於每學期開始後一個月內，將全校組織概況，學級編制，教職員名冊，兒童名冊等，呈報主管教育行政機關核准備案。

省立小學及國立專科以上學校之附屬小學，應於每學期開始後兩個月內，將本學期兒童名冊，上學期畢業兒童名冊等，報告所在地縣市教育行政機關存查。

(三) 實驗小學，應將實驗計劃及結果，呈報主管教育行政機關轉呈教育部核准備案。

(四) 非中華民國之人民或其組織之團體，不得在中華民國領土內設立教育中國兒童之小學。

(五) 私立小學之設置，除依據小學法及本規程之規定外，應遵照私立學校規程辦理。

(三) 經費

(一) 小學開辦費，其校舍建築及設備兩項，應為六與四或七與三之比。

(二) 小學經常費支配，應以下列之百分比為原則：教職員薪金，約百分之七十；圖書、儀器、運動器具，教員等設備費，約百分之十五；實驗、文具、水電、薪炭等消耗費，約百分之九；旅行、保險等特別費，約百分之三；預備費，約百分之三。上項預備費，非經主管教育行政機關核准，不得動用。

(一七) 小學經費標準，由各省市教育行政機關訂定，呈請教育部備案施行。

(一八) 小學經費之開支，應力求擲節核實。其公開審核等辦法，由各省市教育行政機關訂定，呈報教育部核准施行。

(四) 編制

(一九) 小學學級應於兒童入學時，依其年齡、能力，分別編制。

(二〇) 小學學級編制，依小學法第七條之規定。其學額每學級以四十人為度，至少二十五人。

(五) 課程

(三一) 小學教學科目及每週教學時間，列表如左：

科目	年級	年		年級	年級
		低	中		
公民訓練	分	一年級	二年級	一年級	二年級
公民訓練	練	六〇	六〇	六〇	六〇
衛生	生	六〇	六〇	六〇	六〇
體育	育	一五〇	一五〇	一五〇	一八〇
國語	語	三九〇	三九〇	三九〇	三九〇
社會	會	九〇	九〇	一二〇	一八〇
自然	然	九〇	九〇	一二〇	一五〇

附	總	音	美	勞	算
註	計	樂	術	作	術
(一) 所列分數，均可以三除盡，便於以三十分或四十五分或六十分支配為一節。	一一七〇	九〇	九〇	九〇	六〇
(二) 總時間為適中數，得依地方情形每週增加或減少九十五分鐘。	一二六〇	九〇	九〇	一二〇	一五〇
	一三八〇	九〇	九〇	一五〇	一八〇
	一四四〇	九〇	九〇	一五〇	二四〇
	一五六〇	九〇	九〇	一五〇	二一〇

(三) 小學科目得依地方情形，酌量分合。其辦法如左：

(1) 社會、自然、衛生三科，在初級小學得合併為常識科。

(2) 勞作科、農事工藝作業，可單設一種，即以所設一種命名為某某科；其餘必要作業，併入於性質

相類之各科中。

(3) 美術科在低年級，可與勞作科合併，稱為工作科。

(三) 小學課程，應依照教育部所規定之課程標準。

(二四) 小學教科書，應依照小學法第九條之規定，由學校選定採用。

(二五) 小學教學，應力求適應兒童之身心，以啟發其自動能力，並培養民族精神。國語、社會等科，應指導

其運用補充讀本。自然、勞作等科，應注重實驗及實際工作。

(二六) 各地方鄉土教材，由主管教育行政機關編輯，呈請上級教育行政機關轉呈教育部審定之。

(二七) 小學課程內容，除有教育部編輯，或審定之教科書可資依據者外，其餘由各省市主管教育行政機關，依照課程標準之規定，分別訂定之。

(六) 訓育

(二八) 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。

(二九) 小學為訓練兒童團體生活，應作種種集團活動，並得指導兒童組織自治團體。

(三〇) 小學為便利個別訓育起見，得施行訓導集團制。小學教師，均負直接訓育兒童之責任。

(三一) 小學為增進教訓效率起見，應隨時聯絡兒童家長討論關於教訓等之實際問題。

(三二) 小學兒童，不得施以體罰。

(三三) 小學兒童，除有特別情形外，應着制服。其服裝用品，均以國貨為限。

(三四) 小學公民訓練標準及實施辦法，依照教育部之規定。

(三五) 小學各學期各週訓育事項，由各地方遵照小學公民訓練標準，參酌地方需要訂定之。

(七) 設備

(三六) 小學校址，宜擇便於兒童通學之地點，並須有善良之環境。

(三七) 小學校舍，宜質樸堅固，適於教學、管理及衛生，並應採用本國式樣，本國材料。

(三六) 小學應有運動場、工場、農場或校園，其面積均須足敷應用。

(三五) 小學兒童所用桌椅，宜適合兒童身長之比例。

(三四) 小學應參照學校衛生設施方案，力求充實關於衛生及運動之設備。

(四二) 小學關於圖書、儀器、教具等設備，應力求充實。

(四三) 小學應備有關於教學訓育等各種重要簿籍圖表。

(八) 成績考查

(四四) 小學兒童學業成績考查，除平時考查外，並分別舉行臨時試驗，學期考試，畢業考試。

(四五) 臨時試驗由教員於每月月終舉行之。每學期內，至少須舉行三次。

(四六) 學期考試由教員於學期終舉行之。但將屆畢業之一學期，免除學期考試，而以平時成績為學期

成績。

(四七) 畢業考試由小學校長會同各科教員於畢業前舉行之。

(四八) 小學兒童各科成績計算方法，操行體育考查方法，及兒童升級降級辦法，由省市教育行政機關

訂定，呈請教育部核準備案。

(九) 學期學年及休假日期

(四) 小學以每年八月一日爲學年之始，次年一月三十一日爲學年之終。

(五) 一學年分爲兩學期，以八月一日至次年一月三十一日爲第一學期，以二月一日至七月三十一日爲第二學期。

(六) 小學休假期日期，由教育部另定之。除規定日期外，不得任意休假或停課。

(七) 設在鄉村之小學，如有特殊情形者，得按照學校所在地之農業狀況，酌量移動暑假休假期日期。並得將假期分爲數節，作間隔之休假（如分別放蠶假、麥假、秋收假等，而減少暑假日期）。惟休假期日期之總數，不得超過規定之暑假日數；並須經各該省市主管教育行政機關之核准。

(八) 寒暑假休假期日期之起訖，在嚴寒酷暑之省市境內，得按照當地情形酌量變更。惟休假期日期之總數，不得超過學校休假期之規定。

(十) 入學及畢業

(一) 小學兒童入學年齡爲六足歲。但有特別情形者，得展緩至九足歲。

(二) 小學各學級遇有缺額，在每學期開學後三個月內，應隨時收受插班生。

(三) 小學兒童因身體或家庭之特殊情形，得休學一學期，或一學年期滿復學。

(四) 小學兒童因身體或家庭之特殊情形，經學校調查屬實者，得准予轉學或退學。

(五) 小學兒童修業期滿，考查成績及格者，由學校給予畢業證書。

(十) 高級小學兒童畢業，應由主管教育行政機關呈經上級教育行政機關之核准，舉行畢業會考。其辦法依照教育部中小學畢業會考辦法之規定。

(十一) 學費及其他費用

(五) 小學不收學費。但除義務教育實驗區外，得視地方情形依照小學法第十六條之規定，呈請主管教育行政機關核准，酌量徵收之。

(六) 凡徵收學費之小學，仍應設有三分之一以上之貧寒兒童免費學額。

(六) 小學不得歧視免費兒童，並不得以收費免費為編制學級標準。

(六) 小學不得向兒童徵收雜費。

(七) 小學必需之學用品等，得由學校發給，或由學校或地方教育行政機關組織消費合作社，以極低廉之價格售諸兒童。

(八) 小學除有特別情形，呈經主管教育行政機關特別核准，得向較殷實之兒童家庭募集圖書、建築臨時捐外，不得向兒童徵收任何費用。

(十二) 教職員

(九) 小學設校長一人。每學級設級任教員一人，並得酌量情形，添設專科教員或助理教員。但平均每兩學級教員人數，至多以三人為限。

(六) 小學應單獨或聯合設校醫或看護。其有六學級以上者，得酌設事務員；但須呈請主管教育行政機關核准。

(七) 小學教職員應在學校或學校所在之區域內居住。

(八) 小學校長綜理全校事務，除擔任教科外，並指導教職員分掌校務，及訓教事項。

(九) 師範大學及大學教育學院教育科系畢業者，高等師範學校，或專科師範學校畢業者，舊制師範學校本科或高級中學師範科或特別師範科畢業者，均得為級任教員或專科教員。

(十) 小學級任及專科教員，無前條所列資格之一者，應受主管教育行政機關所組織之小學教員檢定委員會之檢定。

(十一) 小學級任及專科教員之檢定，分無試驗檢定，試驗檢定二種。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，著作等）決定之。試驗檢定，除審查其各項證書外，並加以試驗。

(十二) 具有左列資格之一者，得受無試驗檢定：

(1) 畢業於舊制中學或高級中學以上之學校，曾充小學教員一年以上，或曾在當地教育行政機關或大學教育學院，師範學校等所辦之暑期學校補習教育功課滿二暑期者；

(2) 畢業於二年以上之師範講習科，或簡易師範學校，簡易師範科，曾充小學教員二年以上，或在上述暑期學校補習滿三暑期者；

期者；

(3) 曾充小學教員三年以上，經教育行政機關認為確有成績；或曾在上述暑期學校補習滿四暑

者。

(4) 曾充小學教員三年以上，有關於小學教育之專著發表，經主管教育行政機關認為確有價值

(五) 具有左列資格之一者，得受試驗檢定：

(1) 曾在舊制中學或高級中學畢業者；

(2) 曾在師範學校或高級中學修業一年并充小學教員一年以上者；

(3) 曾在師範講習科、簡易師範學校或簡易師範科畢業者；

(4) 曾任小學教員三年以上者；

(5) 學有專長並充小學教員一年以上者。

(六) 具有第七十條資格之一或經檢定合格之教員，服務二年以上，具有成績者，得為小學校長。

(七) 小學教員，由校長依小學法第十二條之規定，於學年開始一月前聘任之。聘定後應即呈報主管教育行政機關備案，遇有不合格者，主管教育行政機關得令原校更聘。

(八) 小學因地方特殊關係，無從延聘合格教員時，得聘請代用教員；但應呈請主管教育行政機關核准。

(七) 小學教職員之薪級，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。

(六) 小學教職員薪金以月計者，每年作十二個月計算。

(五) 小學教職員，在校時間每日至少七小時；任課時間，每日至多三百分鐘。

(四) 小學女教職員在生產時期內，應予以六個星期之休息。其代理人之薪金，應由學校呈請主管教育行政機關另行支給。

(三) 小學教員繼續在一校任職滿十二年得休假一年，從事研究考查。將其成績送由原校轉呈主管教育行政機關。

前項休假教員，仍支原薪。但以不兼任任何有給職務者為限。

(二) 小學教職員之俸給等級表，年功加俸辦法，由省市政府教育行政機關規定，呈請教育部備案施行。

(一) 小學教職員養老金及卹金辦法，依照國民政府公頒之學校教職員養老金及卹金條例辦理。

(四) 小學教職員非有左列情形之一者，不得解職。

(1) 違犯刑法，證據確鑿者；

(2) 行為不檢，或有不良嗜好者；

(3) 任意曠廢職務者；

(4) 成績不良者。

(5) 身體殘廢或身有痼疾不能任事者。

(八五) 小學教員進修確有成績者，應受加俸或昇格之獎勵。其進修及獎勵辦法，由省市教育行政機關訂定辦法，呈請教育部核准施行。

(十三) 輔導研究

(八六) 小學教員應參加本校及本地關於教育研究之組織。研究兒童生活所表現之事實，及教訓方法。

(八七) 小學有教員五人以上者，應組織教育研究會；研究改進校務及教學訓育等事項。以本校全體教員為會員。每月至少開會一次，以校長為主席。

(八八) 小學在一學區內，應聯合組織本區小學教育研究會，研究改進本區小學教育。以學區內全體小學教員及本區教育委員為會員。每兩個月至少開會一次，以主管教育行政機關所指定之本區小學校長或教育委員為主席。

(八九) 小學在直隸於行政院之市或縣市內，應聯合組織全市或全縣市小學教育研究會，研究改進本地方小學教育。以主管教育行政機關所指定之各學區小學代表為會員。每半年至少開會一次。以市縣教育行政長官或督學為主席。

(九〇) 小學在五縣市至七縣市內，應組織省分區小學教育研究會，研究改進本省分區小學教育。以省

教育廳所指定之各縣市小學代表爲會員。每年至少開會一次。以省立師範學校校長，或附屬小學校長，或省立小學校長，或省督學爲主席。

(九二) 小學在全省，應組織全省小學教育研究會，研究改進全省小學教育。以省教育廳所指定之省分區小學代表及省教育廳廳長、主管科長、督學等爲會員。每兩年至少開會一次。以省教育廳廳長或其代表爲主席。

(九三) 教育部得召集全國各省市小學代表及初等教育主管人員，開全國小學教育研究會，研究改進全國初等教育。其規程於召集該項研究會時另定之。

(九四) 各省市得由省教育廳指定省分區內之省立小學或省立師範學校附屬小學爲該分區之中心小學。各直隸於行政院之市及縣市教育行政機關得指定各學區內之一小學爲中心小學。

前項中心小學，應充分以研究所得，供給該分區或該學區內之小學參考實施。但不得於校名內標明中心字樣。

(九五) 幼稚園教員及與小學教育有關係之教育人員，均得參加小學教育之研究。

(九六) 各種小學教育研究會，應由各級教育行政機關負輔導之責。

(九七) 省市以下小學教育研究會組織規程，由省市教育行政機關訂定，呈請教育部備案。

(乙) 內部行政

(一) 小學校之行政組織 學校行政組織之良窳，關乎學校行政之效率頗鉅。好事鋪張者，以為學校之科股愈多，愈合於科學分類之原則，可表示學校之規模宏大，可炫耀參觀者之耳目。殊不知事權不集中，無統屬關係，而行政效率，則適得其反也。最優良之組織，必須(1)事力集中；(2)顧及學校經濟；(3)斟酌事業巨細以定科股之多寡；(4)分別事務之性質，繫於相當科股；(5)便於學校行政；(6)便於學生參加活動。總此六端，皆為創制學校組織之不可忽。十七年五月，江蘇全省立實驗小學開成績展覽會於首都，關於小學內部之組織，陳列頗多，茲特表出，以觀一斑。此次所見，共有十校，即南中、蘇中、上中、揚中、徐中、錫中、鎮中、蘇女中、淮中等實小。觀察之結果，覺各校組織，大都非常複雜，較為簡單者當推徐中、錫中及鎮中等實小，分為二十餘課。最複雜之組織，為南中、泰中、二實小，多至四十餘課。如此複雜之組織，辦事上是否便利，實一大疑問。即大體上之劃分，各校亦不一律。有分為六部者；有分為三部者；其中分為四部者較多。至各部之性質和名稱，亦不一律。有名總務、事務、訓育、教務會者；有名事務、教務、訓育、研究部者。茲舉鎮中實小一校為例。

(二) 訓練 訓練者，為根據兒童身心發達之程序，施以達到小學教育目標之方法也。其性質可分目標與方法二種言之：所謂方法者，須利用運動、服務學會、讀物、講演諸活動，俾學生實地練習。總此諸端，為完成小學教育之要素。雖然，教育隨時勢之要求而變者，今後吾國之小學教育，宜從根本改造。所謂根本改造者，小學教育之目標，宜與時勢之變遷相迎合也。吾國所需要之國民為紀律化、革命化、社會化、生活化、平民化、和藝術化之國民。凡此宜寓於小學教育目標之中，而訓練目標，尤應循此以作育者也。

鎮中實小組織系統

中央大學

鎮中江學

實驗小學

校長

教務主任

教務系

事務主任
事務系

全體教職員會

訓育主任
訓育系

階段主任

第二部主任

各種委員會

舍務部 訓導部 監護部 指導部 體育部 黨童子軍

研究部 測驗部 編輯部 圖書部 成績部 學籍部

校具部 出版部 統計部 擴充部 文書部 交際部 衛生部 庶務部

教務會議

階段會議

訓育會議

校務會議

第三節 今後我國小學教育之實際問題

我國小學教育進步之速度，誠駕中學大學教育而上之。然僅就設立於城市者而言，若鄉村則仍私塾變相，無進步言可也。夫鄉村兒童數超過城市，小學教育實以鄉村爲中樞。故我國今後小學教育，應作根本上之改造，特舉其要端焉。

(一) 國家宜負小學設立之責任 初等教育既爲國家之根本教育，則小學校之設立，爲國家之義務，亦爲國家之權利。故歐美各邦多採官立政策，完全取締私人之自由。我國政府未見及此，乃委諸地方自治團體負責設置之責，且假手於教會之勢力，任其設置以爲宣傳宗教之場所，爲患孰甚！際茲實施三民主義教育之時，小學爲其重要部份，非由官廳主辦，或嚴加限制，則無以貫徹三民主義教育宗旨，形成信仰三民主義之下代國民。

(二) 謀質量上之改進 所謂質者，吾國小學現多改爲實驗小學，不過既實驗其名，須實驗其實。宜從事於教法上之改進，訓練上之認真，抱試驗之精神，探討研究。更宜有服膺黨義和明瞭教育之人，實地指導。所謂量者，以現有之小學，不足以適應現有學齡兒童之需要，況談普及教育乎？故今後宜從數量上之擴充。

(三) 實行強迫教育 教育爲人民之自由，似無需乎強迫政策矣。但教育既爲國家根本事業，則強迫兒童入學，爲國家之本分。歐美各國，強迫教育政策之嚴密，早獲相當之效果，獨我國以經費貧乏之故，未能積極進行，急起直追，可忽乎哉！

(四) 提高小學教師待遇 我國小學教師待遇，雖已提高。然衡諸歐美各邦，則仍瞠乎其後。此次全國教育會議，亦有提高小學教師待遇之議案。夫服務小學教師之人，既以鄉村生活單調，而乏興趣，復以待遇菲薄，難以贍養身家，尙冀其安心服務哉！改進之道，非特提高薪俸，卽小學教師之退養金卹金，國家亦應有相當之規定。

(五) 改良師資 教師爲完成小學教育之要素，其關係固重大。自十八世紀教育成爲國家事業以來，小學教師遂成爲國家教育行政之中心問題。歐美各邦，莫不視小學教師爲維護國家之干城。蓋小學教師爲文化之母，民治之基。況欲實行三民主義教育，而小學教師，尤爲先鋒隊。提高師資之道有二：(一) 舉行嚴格之檢定試驗；(二) 擴充師範教育，培養真才。

我國小學教育之須改進者頗多，以上所舉，不過瑩瑩大者，知一漏萬，在所不免，然遵而行之，未始無補也。

研究和討論問題

- (1) 我國小學教育以何期爲最發達？
- (2) 批評小學校暫行條例。
- (3) 批評中央大學所定之小學校長資格及待遇。
- (4) 草擬一個鄉村小學的內部行政組織系統。
- (5) 提出關於改進我國小學教育之原則。

(1) 舒新城 中國近代教育史料 學制

(2) 教育部 教育法規彙編 小學校令及施行細則

(3) 袁希濤 五十年來之初等教育 最近之五十年

(4) 中華教育改進社 英文中國小學校概況

(5) 廖世承 中小學溝通問題

(6) 蘇州中學實驗小學 實驗小學行政組織

(7) 饒上達 小學組織及行政

(8) 芮佳瑞 小學行政及組織

(9) 程其保 小學行政概要

(10) 鄭宗海 沈子善 設計組織小學課程論

(11) 中央大學實驗小學 一個小學十年努力記

(12) 第四中山大學教育行政週刊 第二期

(13) 新學制課程起草委員會 新學制課程標準綱要

(14) 教育雜誌第十四卷號外 學制課程研究號

(15) 蔣維喬 江蘇教育行政概況 初等教育

(16) 沈雷漁 小學組織法

(17) 小學教育法令大全

第十三章 中等教育行政

第一節 我國中學教育之沿革

我國中學學制，可謂與初等教育同時產生。當時中學修業年限定為四年，附設實驗科及師範科，自三年起分科，中學外，另設中等實業學堂，為高等小學畢業者入之。其由民立者稱民立中學，而管轄權則直隸於高等學堂。當時中學教育宗旨，規定：「中學堂之設，使諸生於高等小學畢業後，而加深其程度，增添其科目，俾肆力於普通學術之高深者，為高等專門之始基。」可知當時中學校為高等專門之預備學堂。光緒二十九年，中學改為五年畢業，限令各府必設中學一所，費由官籌。學生額定三百人至六百人，教員則分正副二種。內部組織，則設監督、庶務、會計等科。而中學宗旨則改為：「中學堂為實施較深之普通教育，俾畢業後不仕者，從事於各項實業，進取者升入各高等專門學堂，均有根柢者為宗旨。」至宣統元年，學部奏陳中學分文實兩科，但未及一年，即有直隸提學使詳直督變通文實學科之過專，於是有一年酌改文實兩種中學課程之奏請。蓋以當時教師缺乏，設備簡陋，學生擇科時，無確定志願，致辦理益增糾紛。翌年七月，學部奏准停止畢業覆試，中等教育改歸省轄，實吾國中學教育之一革新也。

民國成立，政府規定：（一）中學為普通教育，文實不必分科；（二）廢止中學獎勵出身；（三）改監督為校

長；(四)修業年限四年；(五)中學宗旨變為：「中學校以完足普通教育，造成健全公民」為宗旨。同時規定中學校之設立，由行政長官規劃地點及校數報告教育總長，並劃定省立中學經費，以省費支給之。中學教師以檢定合格者充之，是為吾國中學教育之改進時期。民國七年五月十一日，教育部通咨各省區召集中學校長會議，討論中學教育上之重要問題。八年四月二十五日教育部通咨各省區中學校，應斟酌地方情形，酌量增減科目及時期，其便於中學教育之活動，誠非淺鮮。十一年九月新學制頒布，改中學為六四二制或六三三制，分初高中兩級，以兒童身心發達，為分級之根據。中學課程編制，則採用選科制，注重普通職業之陶冶，其特點如下：

- (一) 根據兒童身心之發達，縮短小學一年，取消大學科制，使中學年期延長，無浪費之弊；
- (二) 行六三三制，各級學校之銜接，較前密切，關於教材方面亦便於溝通；
- (三) 中學於六年之第三年，定為一小結束，可以減少中途退學之弊病；
- (四) 初級中學定為三年，縣能舉辦，校數可以增加，因之教育程度可以提高；
- (五) 中學課程編制，既分門別類，採用選科制，學生可隨其志願而擇校擇科；
- (六) 實行選科制，俾升學謀職業者均有充分之準備，畢業者不致無所事事。

新學制頒布後，各地中學先後改組，有依照六四二制者，有依照六三三制者，則高初兩級合併，甲種實業學校則改為職業學校，或升為專門學校，可謂為我國中學教育之蓬勃時期。

年 期	中 學 教 育 宗 旨	課 程	管 理	中 學 教 師	特 點
光緒二十八年至二十九年	中學之設，使諸生於高等小學畢業後，而加深其程度，增多其科目，俾肆力於普通學術之高深，為高等專門之始基。	修身，讀經，講經，中國文學，外國語，歷史，地理，算學，博物，物理，化學，法制，理財，圖畫，體操。	未分	資格未規定，級任制。	
光緒二十九年至三十四年	中學堂為實施較深之普通教育，俾畢業後不仕者從事於各項實業，進取者升入各高等專門學堂，均有根柢者為宗旨。	同上	初歸學務大臣，十年後歸學部統轄。	正副兩種優級師範畢業與外國留學優等生充正教員，中等生充副教員。	試驗學生辦法周詳。
宣統元年	升學預備	文實分科，課程分主科與通習文科，讀經減少，實科英文減少。	改歸省轄。	分三種：(1)大學預科畢業，(2)外國大學畢業，(3)服務中高等學校三年以上。	廢止實官獎勵，檢定中學教師。
民國元年	完足普通教育造成健全國民	廢除讀經，加增藝術科（女子中學加家事園藝縫紉等科）	同上	教師專任	中學校用省款
民國六年	漸趨分科	中學自第三年起得設職業科，因地方情形得加農工商班。	省教育廳	高等師範及專門學校畢業	注重職業陶冶，尤中學自由增減科目。
民國十二年	升學與職業並重	課程分必修選修科，選修之分量逐年增加。	同上	國內外大學畢業	試行選科制，採用能力分組辦法。

第二節 現行中學教育行政

我國教育行政改組後，中等教育有二大趨勢焉：（一）甲種實業學校改爲職業學校，或升格爲專門學校；（二）中學與師範合併。至中學訓練之標準，教員資格之規定，內部之組織，課程之釐訂，待遇之標準，以及任期之長短，均有變更，茲分述之：

（一）中學訓練標準 根據中學規程第二條之規定，中學爲嚴格訓練青年身心，培養健全國民之場所。

（1）鍛鍊強健體格；

（2）陶融公民道德；

（3）培育民族文化；

（4）充實兒童知能；

（5）培植科學基礎；

（6）養成勞動習慣；

（7）啓發藝術興趣。

（二）中學校長資格和待遇 我國中學校校長之資格，從無相當之規定，待遇亦參差不齊，江蘇教育廳現規定校長人選標準，分初高級中學二種：

（甲）校長資格，人格高尚，服膺黨義，並且有下列之資格：

（一）高級中學校：

- (1) 國內外大學師範科或師範大學畢業得有學士學位，曾任教育職務一年以上，著有成績者；
 - (2) 國內外大學，高等師範學校或專門學校畢業，曾任教育職務三年以上，著有成績者。
- (二) 初級中學校：

- (1) 高等師範學校畢業，曾任教育職務一年以上，著有成績者；
- (2) 高等師範專修科畢業，曾任教育職務二年以上，著有成績者。

(三) 職業學校：

- (1) 高等師範學校或專門學校畢業，對於職業教育素有研究，曾任教育職務三年以上，著有成績者；
- (2) 高等師範專修科，或中等職業學校畢業，對於職業教育素有研究，曾任職業學校教職四年以上，著有成績者。

(乙) 校長待遇 各省所規定之待遇不同，然大都相差有限。茲舉江蘇省所定薪俸表如下：

校別	俸別		
	第一級	第二級	第三級
高級中學	二〇〇元	一八〇元	一六〇元
初級中學	一四〇元	一二〇元	一〇〇元
職業學校	一八〇元	一六〇元	一四〇元

(三) 中學教員之資格 以前清宣統三年所規定之辦法為最完備，當時有檢定及待遇中學教員辦法，但

未實行。現江蘇省對於中等學校教職員資格、待遇及任免方法，規劃頗詳。

(甲)高級中學 須品格健全，其所任教科爲其所習之學科，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)國內外專門學校本科或專科學校畢業後，有三年以上之教學經驗者；

(五)國學或藝術上富有研究者。

(乙)初級中學：

(一)經初級中學教員考試檢定合格者；

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

(六)具有精練技能者。

(四)內部組織 根據中學規程第十二章應有下列之規定：

中學設校長一人，總理校務，並須擔任教學，其時期不得少於專任教員教學時間最低限度二分之一，並不
得另支薪給。

第三節 今後中學教育行政實際之問題

(一) 中學教育目標之確定 依據我國過去中學教育之目標，不外乎一方為普通教育，容納高小畢業者，俾有深造之機會；一方為升入大學之預備學校，其效用僅為承上接下之教育機關。對於中學生如何適應社會之需要，如何適應國民之經濟力，毫無顧及。故中學教育之功用，可賅括為兩個原則：(一) 便於國民升學；(二) 提高國民程度。

美國中等教育委員會所定之中學教育目標七：(1) 健康；(2) 基本工具；(3) 滿意的家庭；(4) 相當的職業；(5) 地方及中央公共事業之參加；(6) 娛樂標準之提高；(7) 青年德性之養成。而在吾國今日，究宜如何規定乎？當顧及國情及社會趨勢而定適當之目標。然制定目標之原則，須認定中學教育，一方為養成國民普通智識，而為升入高等教育之基礎；一方須養成職業人材，而為社會謀福利及維護國民生活之工具。欲達此目的，須注意於下列之標準：(1) 革命化；(2) 平民化；(3) 職業化；(4) 社會化；(5) 藝術化。

(二) 中學與大學教育銜接問題。中等教育介乎大學與小學之間，論其設施之職能有二：(一) 初級中學之唯一職能，為試驗探討小學生之特殊能力，施以相當之指導；一方補救小學教育之不逮，他方必須培植升入高

級中學學生，而高級中學所負之職能範圍較廣，然其要旨，亦不外乎升學與選擇職業兩種。至大學教育則就中學畢業生而造成專門人材。由是大、中、小學之間，常感過猶不及之弊。今後改進之道，中小學當注意：（1）中小學間須有一種承上啓下之機關；（2）平時適應個性；（3）加增中學校數；（4）定奪小學畢業之標準；（5）改組中學課程；（6）改進中學校教學法和訓育方法。至大學對於中學校應取以下之態度：（1）大學宜統計大學生入學試驗之成績，而規定中學最低限度之必修科目；（2）大學應鄭重聲明中學生應有的常識；（3）根據中學程度，改造大學課程。

（三）中學課程之改造。前言中學校教育之不能承上接下，而課程乃其重要之阻因。夫課程為社會演進之要素，人民生活之工具，歷來編製課程者，多憑一己之見解，而忽略客觀之標準。即民國十二年所組織之中小學制課程委員會，與其所擬之課程標準綱要，是否皆為課程專家乎？有否調查社會之需要，及兒童身心發達之程序，而為相當之釐正乎？率爾操觚，片面之見耳。加以中小學課程委員分道揚鑣，隔閡之處，在所難免。為今之計，惟有從事改造。改造之途徑，宜參考外國學者之主張。美國有中學課程專家三人，其主張之原則如下：

（一）羅克的主張：（1）根據現在中學課程實施的狀況；（2）根據於統計的原理；（3）採用客觀的分析和試驗的方法。

（二）包寇突的主張：（1）發現青年和成人關於基本學科的短處；（2）發現關於社會性的缺憾；（3）根據人類活動來定目標。

(三) 蔡推爾的主張：(1) 確定凡是社會上能成功的人物，應有的理想是什麼；(2) 發現國民基本身體和智識的活動；(3) 用精密方法來分析事物，再求出重要的理想和活動。三人之主張，容或有別，然而根據於教育原理和實施狀況，以求出最重要之原則，來定中學課程，則無以異也。吾國究何所依據乎？應由最高教育機關組織學校課程委員會，從事於分析和調查，並根據於下列諸點，以求根本改造：

(一) 根據中央教育機關所定章程；

(二) 參考外國課程專家之意見；

(三) 社會上的惰性；

(四) 根據於大學試驗程度之統計；

(五) 教育家對於課程的主張。

(四) 中學男女合校問題。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，便信外國自由結婚，蔑視父母夫婿；(三) 女子祇能持家教子，不必多習高深學問。其頑固之態度，太輕視女權。直至民國九年，北京大學及南京高師，實行開放女禁，而中學男女合校之議，甚囂塵上。廣東省立中校，開始招收女子。慎之者以爲青年男女意志未堅，社會成見太深，中學男女合校之時機未至，以此男女合校之議，未有明令公布。近全國教育會議決，中學以男女分校爲原則；但經第五次中央執監委員會之議決，曾白何委員香擬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。但未增設前，務請此案取銷，庶使女子教育，不致停頓……」夫男女合校，果使爲經濟着想，與實行男女平權，則固有充分之理由。若以男子中學與女子中學相等，則女子中學之需要，較男子爲遜，不能相提並論。惟男女合校與分校之理由，均甚重要。此後如何審慎周詳，計劃實行步驟，是在教育行政者。

(五) 中學與師範合併問題。我國中學與師範教育，素主獨立，即考之歐美各國之師範教育，亦多獨立。顧我國因政治混亂，教費支絀，師範學校爲經濟之要求，多附設中學班以圖補救，於是形成中師合併之趨勢。近自浙省創中師合校之制，江蘇繼之，於是中師合校，竟由理論而成事實，始作俑者其無後！夫師範教育爲造成下代國民之專門教育，爲國家應負之責任，其設施全恃濃厚之教育空氣與特殊訓練。今將師範併入中學，列爲中學之一科，是國家對於師範教育已失其獨立之狀態，而蹙小其範圍。故全國教育會議對於師範學校之設立，爭論頗多，結果成立高中得附設師範科，地方得設獨立師範學校案，此亦不過折衷雙方之爭執耳。將來負教育行政責任者，應如何根據議案，保持師範教育之真精神，誠今後中學教育舉足注意之問題也。

(六) 中學教學法之改進。我國中學教育素不注重教學法，以故中學教育之進步不若小學教育之速，其原因有二：(一) 由於服務於中學教育者，偏重專門智識，忽略教學方法；(二) 由於教育行政機關，取放任主義，無相當之督促和指導，中學教育之進步緩，亦固其宜。今後欲謀中學教育之改進，惟有限制中學教員，至少須受有相當學分之教育學程，並利用假期講習機會以圖補救，或派教學專員親身指導。

研究和討論問題

- (1) 我國各時期的中學教育，以何期進步為最大？
- (2) 批評中學文實分科之當否？
- (3) 各時期中學課程之研究；
- (4) 比較和批評各期中學學制之變遷及其利弊；
- (5) 批評中學內部組織；
- (6) 比較改組前後之中學教育；
- (7) 你對於中學男女合校意見如何？
- (8) 就你個人意見提出今後我國中學教育之改造問題。

參考書報

- (1) 廖世承 試行新學制後之東大附中
- (2) 廖世承 中學教育
- (3) 廖世承 五十年來中國之中學教育 最近之五十年
- (4) 蔣維喬 中等教育 江蘇省教育行政概況
- (5) 夏承楓 中師合校制與師範教育 第四中山大學教育行政週刊

(6) 中央大學區普通教育暫行法規

(7) 新學制課程標準綱要

(8) 學制課程研究號 教育雜誌 第十四卷號外

(9) 蘇州中學一覽

(10) 李之鸞 各國師範教育概觀

(11) 李建勳 師範學制應成獨立之提案 新教育

(12) 汪懋祖 我國師範教育之三大問題 同上

(13) 許牟衡 對於今後江蘇中等教育之希望

第四中山大學教育行政週刊

第十四章 高等教育行政

第一節 我國高等教育之沿革

(一) 大學校。吾國在正式學制系統未成立之前，如同治年間所設之北京同文館、上海機器學堂，及光緒年間之天津電報學堂、水師學堂、軍醫學堂，皆爲當時之高等教育機關。至正式大學之設立，有光緒二十三年盛宣懷之創設上海南洋公學。他若京師大學之設，雖創議於光緒二十四年，僅有虛名，而無實際。所謂京師大學堂，僅當日之教育行政官署，而正式京師大學，則成立於光緒二十九年也。

光緒二十八年，管學大臣張百熙奏定學堂章程，規定於省會設立高等學堂，修業三年，於京師設立大學堂，內分：(一) 大學院；(二) 大學專門分科；(三) 大學預備科。其時高等學堂分政藝兩科：「以經史、政治、法律、通商、理財等事隸政科，以聲光、化電、農工、醫算等事隸藝科。」大學堂則分政治、文學、格致、農業、工藝、商務、醫藥七科。當時辦大學之主旨，爲「京師大學堂之設，所以漸發忠愛，開通智慧，振興實學謹導，此次諭旨，端在趨向，造就通才爲全學之綱領，」可見當日大學之情形。翌年，修改學制，高等學堂無大變更，惟分科較詳。通儒院爲分科大學畢業生研究學術之所，修業五年。優級師範以造就初級師範學堂之教員及管理員爲宗旨。

追民國元年七月，教育部召集臨時教育會議於北京，議決學制系統，其關於高等教育者，議決全國設四大學：一在南京，一在北京，一在武昌，一在廣州。大學以「教授高深學術，養成碩學閥才，應國家之需要為宗旨。」大學預科分三部，本科分文、理、法、商、醫、農六科。六年，修正大學令，規定設二科以上者，得稱大學，其單設一科者，則稱某某大學。大學院不定年限，為研究高深學術而設。此外專門學校為養成專門人才而設，本科三年，預科一年，高等師範學校，為造成中學師範教員而設。此次所定學校系統，沿至十年之久而勿替。民國十一年新學制頒布，對於高等教育，附說說明如左：

(一) 大學與小學相對取義，單科者亦得以大學稱之，不限定集合某某科而始成；

(二) 大學畢業期限，定為四年至六年，各科得按其性質之繁簡，於此限定內斟酌定之；

(三) 大學不設預科，其入學資格，以高級中學畢業者或有同等學力者為限；

(四) 大學學生至少須習兩種外國文；

(五) 畢業於大學者，得入研究院不定年限；

(六) 大學得附設專修科，不定年限，凡志願對於某科之一部或他種職業加以修習者入之；

(七) 高等專門學校之畢業期限，定為三年至四年。其四年者待遇與大學四年畢業者同；

(八) 高等專門學校不設預科，其入學資格與大學同，關於高等師範，其說明如下：

(1) 高等師範四年畢業，其入學資格與大學同；

(2) 高等師範畢業後得入大學研究院；

(3) 大學得設師範科，高等師範得仍獨立。

新學制頒布後，各專門學校均謀升格運動。當時公私立大學之設，風起雲湧，頗呈嶄新之氣象。及至最近教育改組，主張集中合併。故我國大學教育之改革，有下列數要點：

(一) 大學預科年限之縮短；(二) 大學分科之活動；(三) 高等專門學校與高等師範程度之提高；(四) 大學校數之擴展；(五) 大學區制之仿行。

(二) 私立大學。近年私立大學之設，盛極一時，其原因甚多：(1) 新文化運動後學生之智識慾驟增；(2) 無相當高等學術機關以厭其熱望；(3) 中學畢業生增多，不能即行服務於社會，於是勉力求高等教育；(4) 政客家視學校為植立特殊勢力之機關，爭儲人材為政治活動之準備。

(三) 高等師範。前清稱優級師範，各省多有設立。民國元年教育部劃分高師區域，全國約設六校：即北京、南京、武昌、瀋陽、廣東、成都等高等師範。九年，北京女子師範學校，建立女子高等師範學校。及專門學校升格運動之潮流發生，而各地高等師範，先後改為大學。南高先改為東南大學，北高改為師範大學，武昌高師則改為武昌大學。廣東高師則改稱廣東大學，正式之高等師範，完全推翻。所存者僅有北京師範大學，現又歸併於北平大學，改稱師範學院耳。

(四) 外人設立之高等教育。自許外人來華傳教後，外人即借設立教育機關之名，為傳佈教義之實。其歷史

則遠過吾國正式高等教育，其影響甚大。所謂近今社會領袖人物，均受教會大學之薰陶。前清道光二十五年，美國聖公會主教文氏設學校於上海，名約翰書院。嗣後設立者有同治三年，聖公會設立之武昌文華書院，後改爲大學。美國浸禮會設立之青州廣濟書院。至民國六年，合併以上二校，及濟南之醫學校，青州之神學校，改組爲齊魯大學。金陵大學，滬江大學，之江大學，雅禮大學，皆教會大學中較著者。惜吾國中央教育機關，未注意國家主權之重要，遂使教會所設立之大學，各依外國法律成立，有給予學位之權。關於課程之釐訂，又不適於我國國情，因此隔膜愈甚，在教育部方面，於辦理優良者不予褒獎，成績惡劣者，不加以限制，對此一部分之高等教育，不啻完全放棄其整理獎進之權。此於國家統一，有莫大之阻礙。近年來，教育部始限令教會大學，得援引私立大學之例，開具事實，呈請立案。自此項部令頒布後，雖有按照手續，請求立案，並由部派委員視察報告者。然實際上之承認，不過金陵大學之農林科，其中雖因辦法未盡合宜，程度尙欠圓滿，而最難之關頭，在宗教之打破。蓋教會大學，其辦理負有宣傳宗教之使命，一旦取消，頓失其立學之宗旨。但根據現代教育行政應有之原則，學校立案，爲國家之教育政策。現國民政府有見及此，規定私立學校，應向所在地立案。教會學校，一律冠以私立二字，並由中華民國國民主持校務。將來嚴行取締，挽回國家教育權限，誠必要之圖也。

(五) 留學教育。留學教育，可視爲吾國間接辦理之高等教育。當時以國家需材孔亟，國家教育系統未成，勢不得不派遣人員，赴外求學。吾國留學之最早者，爲清德宗十三年總理衙門奏請派遣學生出洋始。此次所派赴至東西洋者，僅十名。至同治七年，容闕先覺中國派遣幼童赴外留學之重要，遂草留學辦法，託其友丁日昌轉呈北京

政府事隔二年，得曾國藩之同意，奏呈北京政府，當由政府批准，遂派容闈及陳蘭彬爲留美學生監督。先設立預備學校於上海，額定百二十人，每批三十人，入學年齡自十二至十五歲。待畢業後，派赴遊美。至十年夏，第一批三十人，方渡太平洋而赴美國，其後續行分派，並改派吳子登爲監督。復因新舊兩派之爭，容陳意見不合，又值美國禁止華工入口，御史卽請停止遊學，撤回所派學生之議。雖有美國各大學校長爭論取消此議，終無濟於事。學生百餘人，遂於光緒七年，輟學而回國焉。先是李鴻章沈葆楨於同治十二年十一月，奏選閩船廠生出洋遊學。至光緒三年二月，福建船政局資派學生四十六人，分赴英法習造船駕駛之術。戊戌後，江蘇之端方，湖廣之張之洞，均各以省款資送學生出洋。二十七年，政府命令駐外使臣，認真考察學生之畢業品行，並規定留學生出身辦法。二十九年十一月，張百熙時爲管學大臣，奏派學生赴東西洋各國留學，是爲中央派遣留學生之始。迨學部成立，各省且有提學使未曾遊學者，先須出洋考查，然後到任之規定。三十二年張之洞奏請約束鼓勵出洋遊學辦法，開各省遊學辦法之先河。翌年，始派留歐學生監督，旋又派留日學生監督，與留美學生監督。由省與中央之教育行政機關，均有管理留學生事項，每年亦指定相當款項，以爲派遣留學生之用。同時江蘇考取出洋學生十三人，明年浙江舉行同樣之考試。宣統元年美國退還庚子賠款，作爲遊學經費，並籌設北京清華學校，爲遊美之預備學校，先後派赴美國之學生最多。畢業歸國者在社會上頗佔優勢。近因清華改組大學，留學生優待辦法，已行改革。然各省之派遣學生出洋辦法，仍繼續進行；前年江西教育廳考取留學生十二人，分赴英法德美等國遊學，其他江蘇浙江安徽福建廣東山東吉林等省亦同樣舉行留學考試。而第一次全國教育會議議決關於留學生之資格，限制甚嚴。將來如何實踐，拔選真

才，實今後高等教育中之重要問題。

第二節 吾國現行高等教育行政

(一) 大學設施責任之分配。改組前吾國高等教育之設施，由國與省分別負之。由省負者概為專門學校，如各省之工業、農業、法政、專門學校是；由國負者則為國立大學，如東大、北大、北洋、武昌、南洋大學是。其經費之負擔，或由政府直撥；或由各省國庫項下撥解。自改組大學後則主張集中合併，如中央大學則由前東南大學、河海工程、南京、蘇州工專及江蘇法政等校合併。浙江大學則由工專、農專與法專改組。廣州中山大學亦由工專、農專、法政等校改建。北平大學則由從前各國立大學合併。其原則採取各省設置一大學，內設各學院以代替昔日之各種專門學校。近各省多集其精力，謀建立大學，先後成立者則有安徽、廣西、雲南、山東與甘肅等省大學，經費多由省直接負擔。至國立大學，雖未完全設立，已由全國教育會議議決劃分南京、北平、武昌、成都、廣州、瀋陽、西安、七區各設國立大學，江蘇、浙江曾試驗大學區制，此吾國高等教育設施之概況也。

(二) 大學之組織。大學為研究高深學術之機關，如何而使大學成爲一完善之組織，下與中學校溝通，並與專門職業有適當之聯絡，則設科分系，必有相當之準備。吾國中央教育部所頒之大學組織法（十八年七月二十六日）暨大學規程（十八年八月十四日）關於大學校之組織有云：大學分文、理、法、教育、農、工、商、醫各學院，凡具備三學院以上者，始得立爲大學。不合上項條件者，爲獨立學院，得分兩科。又大學各學院或獨立學院各科，得分設

若干學系，並得附設專修科。內部人員設校長一人，各學院設院長一人，由校長聘任各學系各設主任一人，由院長商請校長聘任之。至處理校務則設校務會議，由全體教授副教授所選出之代表若干人，及校長各學院院長各學系主任組織之，校長爲主席。校務會議外，並得設立各種委員會；各學院設院務會議，以院長、系主任及事務主任組織之，院長爲主席；各學系設系教務會議，以系主任及本系教授副教授講師組織之，系主任爲主席。

(三) 大學教育宗旨。我國大學教育之宗旨，素甚籠統。在前東南大學所定：「以研究高深學術，發揚文化，培養通才爲宗旨。」北京師範大學「以造就中等學校教師及養成教育行政人員並研究專門學校爲宗旨。」改組後，情勢既變，而所定之宗旨亦不同。現中央大學「以遵照總理三民主義及國民政府頒行大學條例，闡揚文化，講求學理，達之實用，以造成新中國之學者及建設人才。」而北平清華大學則確定：「根據中華民國教育宗旨，以求中華民族在學術上之獨立發展，而完成建設新中國之使命爲宗旨。」又教育部公佈之大學組織法第一條文云：「大學應遵照十八年四月二十六日國民政府公布之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。」大學教育宗旨於此可見一斑。

(四) 大學教員。前年美國大學聯合會通過關於大學教員之議案：(一) 學校對於教授之研究，在於教科範圍內，不准限制；(二) 教授在範圍內如功課等皆有相當自由權，在校外亦然，如學校爲私立或教會立，則亦必有相當之限制；(三) 任何教授，不准在教室內討論課程以外事項，就道德論，教授不得在教室內發表引誘問題；(四) 教授課以外所發表論文與公民同樣看待，但發表論文，不准與學校發生關係，由個人負責。吾國對於教授

之道德，尙未計及，即資格待遇，亦各不同。茲舉中央大學較有標準之規定如下：

(甲) 資格。分助教、講師、副教授、與教授四等：

(一) 助教：(1) 國內外大學畢業，得有學士學位，而有相當成績者；(2) 於國學上有研究者。

(二) 講師：(1) 國內外大學畢業，得有碩士學位，而有相當成績者；(2) 助教完滿一年以上教務而有特別成績者；(3) 於國學上有貢獻者。

(三) 副教授：(1) 外國大學研究院若干年得有博士學位而有相當成績者；(2) 講師完滿一年以上之教務而有特別成績者；(3) 於國學上有特殊之貢獻者。

(四) 教授、副教授完滿二年以上之教務而有特殊成績者。

(乙) 待遇。薪俸則分四級：

大學教員薪俸表(月俸)

類	別	數	授副	教	授講	師助	教
月	俸	數	四〇〇—六〇〇	二〇〇—四〇〇	一六〇—二〇〇	一〇〇—一六〇	

(五) 選科制。選科制者，以合理的方法，排列多數之科目，由學生自由選讀者也。我國規模較大之學校，幾乎

盡用選科制，規定最低限度之必修科目，以爲調劑，且爲養成專門學者，規定主系輔系之最少限度學分。主系輔系

由學生於本科各系中，選取一系爲主系，然後由主系教授指定數系任學生選取其一，以爲輔系。主系學程至少三

十六學分，輔系學程至少十五學分。但最近趨勢，有主張年級制者，如中央大學工學院及法學院，皆實行年級制，是又大學教育編制上之問題也。

(六) 我國大學教育之新氣象：

(一) 大學校長之專職。大學教育為高深學術機關，內部事務，為職至繁。非高深學識名孚衆望者董其事，不足以處理周到，故非專任不可。初則各國立大學校長多由黨政要人兼任，近因校長遙領，既不便於行事，兼職復又責任不專。首由教育部長蔣夢麟氏辭去國立浙江大學校長以為之倡。繼則廣州中山大學、北京大學、國立勞動大學、國立武漢大學、國立暨南大學，及北平師範大學校長皆辭去兼職，專任校長。此則最合於教育專業之精神，誠吾國高等教育界之佳兆也。

(二) 大學副校長之取消。副校長之設，原為規模較大之大學，取辦事上之便利而設。近感黨部之提議取消，而副校長一缺，遂由各校自動呈請取消矣。

(三) 大學教育之新議決。A 第一次全國教育會議對於我國大學教育之改進，多所討論，其要點如下：

(1) 凡中國大學學生，非有十學分之關於農工專門課程及二十學分之實習學程，不得准其畢業案；

(2) 大學及專門學校，不得招收初中學生開辦預科案；

(3) 請大學院規定：大學畢業考試及學位授予條例；

(4) 劃分南京、北平、武昌、成都、廣州、瀋陽、西安七區各設立大學；

(5) 公費派遣留學案。

B, 第二次全國教育會議決議決關於改進大學之要點如下:

(甲) 營建的補充:

(1) 令各大學斟酌緩急, 呈報應行營建工事, 附具圖樣預算, 經部調查核准, 彙資籌撥;

(2) 令國立各大學, 就經常費項下撙節開支, 餘款用作營建之用;

(3) 國立各大學自募私人捐款, 充營建之用。

(乙) 設備的擴充:

(1) 由教育部訂定大學設備標準, 令各大學依照擴充;

(2) 經常費中設備費, 應占百分之三十至四十;

(3) 設備費有超過百分之四十者, 請財政部另撥臨時費;

(4) 需要特殊設備者, 彙請文化基金本位, 或庚款基金會撥助。

(丙) 經費分配標準:

(1) 俸給, 百分之五十五到六十五; (1) 教員薪俸, 不得少於百分之四十五; (2) 職員薪俸不得超過百分之十;

(2) 設備費百分之三十五;

(3) 辦公費百分之五到十；

(4) 特別費不得超過百分之五。

(丁) 將來設立大學之條件：

(1) 交通便利；

(2) 工商發達；

(3) 其他有造文化中心之可能；

(4) 本區域及鄰近地方高中畢業升學者，每年達百名以上；

(5) 除現已設國立大學及省立大學地點外，以後何處應設大學，依前項條件由教育部決定；

(6) 增設大學應先稱學院，分文理兩科，就地方需要，增設學院；

(7) 境內或鄰近設有國立大學省分，不必再設省立大學。

除以上各項改進計劃外，如院系及課程的整理，增進教學效能，整理現有大學，取締私立專科以上學校，獎勵私立專科以上學校，均定有詳細計劃。而滬上取締之各私立大學學生，曾由教育部舉行甄別試驗令轉入其他國立大學。誠整頓私立大學之正當辦法，亦吾國教育前途之樂觀也。

第三節 今後我國高等教育之實際問題

(一) 以提高大學程度集中設立爲原則。我國大學之成績，優者固多，而惡劣不堪者亦不少。推其原因，而政治之不穩固，大學常捲入旋渦之中，不克整頓發展，實爲主因。且所謂大學者，教授而已矣。果使校中作育人材，皆一時名彥碩儒，則校務蒸蒸日上，可操左券。否則人材缺乏，程度因之不齊，遠不能與歐美大學較，於是畢業生常懷不足，負笈異國，相沿成風，吾國之大學教育，不啻爲留學生之預備教育。此雖爲國家所鼓勵，所特許，然常此以往，不求本國大學之整理，徒事赴外留學以爲榮，亦非良策。故郭氏秉文常發表其對留學之意見，謂：「留學教育，爲國內高等教育未十分發達以前之一種暫時辦法，在經濟上及國家教育上並有所犧牲。乃一般人視爲唯一之高等教育，非此不足以言學術者，實一錯誤之觀念也。倘使節留學經費，平均每人每年可二千元，六千人即得一千二百萬元，可維持大學十二所，此款自建學校，延聘外國專家來華講學，其經濟所得猶小，而在國內研究，均適合國內問題，所學不致流爲空虛，學術上所得爲大也。」爲今之計，惟有謀本國大學程度之提高，廣求著名教師，增設研究院，一方植我國大學教育之基礎，一方可減少留學之趨鶩。但際茲國家財力一時未能充足，增設大學，自難一蹴即成，宜以集中設立，使多數省分各擔負大學經費，徐圖擴展爲原則。

(二) 大學應注重考試。大學訓育，既主放任，功課又屬選修，且所鑽研者，更係專門智識，將來社會利賴之處頗多，倘不嚴加考試，則無以拔取真才而發揚國家之文化。顧吾國大學，非特較之歐美不逮遠甚，即較之外人在吾國所設立之大學猶未及焉。此雖爲學校內部之行政或教師個人之問題。然中央教育行政機關，宜負督促並規定嚴格考試之責也。

(三) 改良選科制。吾國採用選科制，爲教育上之極大變遷。採行以來，按之實際，優點固多，疵瑕亦未免焉。反對者之言曰：「如此公共之市場，百貨陳列，入其市者，目眩色迷，圖便宜任擇數種，挾之而歸耳。」噫！此雖不切事實之談，但實際此弊究未免耳。且選科制爲各班學生之混合，又如羣人入市場，只顧買得各人所希望之貨物以歸，而感情上絕無相當之認識，此不如年級制之易於聯絡也。但若班級制每教師能教一二百人者，而選科制教師僅教十餘人，此又學校經濟上之損失也。然選科制規定若干之組目，合乎自然之分配，增進人類之自由和職業之專精，亦有充分之理由。今後之要圖，惟謀補救之方，避免雙方之流弊：

(一) 選擇之限度。選擇之限度有三：一曰、科目之規定相當階段。學者由淺入深，以臻絕頂。初學應從普通科起，歷級而升，苟其無相當之準備，必不能予以選讀高級課程之權利，各系必須規定相當之必修科目，非必修科目修了，不能入也；二曰、成績上之限制，學有勤怠之別，而成績有高下之分，怠者宜勉勵其響學，而勤者當促進其向上。成績劣者宜減少其所讀之學分，規定最低之限度。優者宜增加其學分，亦當有最高之限度，此又合乎天才教育之原則也；三曰、學科之限定，大學教育宜專而博也。所謂專者，宜擇學生之系別，而規定最少限度之必修學分。所謂博者，爲公共必修學程，亦即基本學程之限制也。

(二) 實行選科指導制。選科指導制者，由教師指導如何選科之謂也。新學生入學，對於選科，漫無認識，非由教師爲之指導不可。且科學之選擇，學分之多寡，學業之專精，均有賴於指導，故選科指導亦即職業指導也。

研究和討論問題

- (1) 分期批評我國高等教育之沿革，
- (2) 私立大學究宜如何限制與鼓勵？
- (3) 北京師範大學學生教師運動保存師大獨立有無理由？
- (4) 試述教育大學之影響及今後之處置法；
- (5) 國人已中留學之麻醉劑，此後國家究應如何限制與補救？
- (6) 批評大學校之組織法。
- (7) 批評現行大學之選科制。
- (8) 提出改革我國大學教育之意見。

參考書報

- (1) 郭秉文 五十年來之中國高等教育 最近之五十年
- (2) 舒新城 遊學 中國近代教育史料 一六一至三三九頁
- (3) 謝 冰 大學之行政
- (4) 陶孟和 大學之教育
- (5) 吳家鎮 世界各國學科制
- (6) 傅代言 新教育 十一卷一期

(7) 清朝史料

(8) 容闕 西學東漸記

(9) 國民政府現行法制

(10) 舒新城 近代中國留學史

(11) 教育部 第二次全國教育會議紀錄

(12) 常導之 歐美大學之比較及我國高等教育問題 第二十一卷第八號

(13) 張銘鼎 今後高等教育之使命 同上刊

(14) 李洪康 日本高等教育之政策及其影響 教育雜誌 第二十一卷第九號

第十五章 社會教育行政

第一節 社會教育行政概論

(一) 社會教育行政之意義 社會教育行政者，為國家於學校教育及家庭教育之外，謀民衆資質之向上，以社會為客體，實施種種教育運動，或設立教育機關，使一般男女老少，直接或間接受到教育上之有形或無形之感化，以提高一般民衆教育程度，增進社會效率，其重要與學校教育相等。論其意義有廣義和狹義之不同，廣義的社會教育，凡社會上各種事業，可使社會改良者，均可謂之社會教育。狹義之社會教育，則僅以直接改良社會，含有積極性質者。本章所討論社會教育之範圍，則屬於狹義的教育行政。

國家辦理社會教育行政，其必要之理由有二：(一) 國家為謀全民之幸福，達國家於隆盛之域，不可不有此社會教育，以謀社會之進步；(二) 國家辦理教育，係欲達完美之結果，而有需於社會之協力不少，故須極力提倡社會教育。且社會教育中之圖書館、博物館、植物園、古物保存所等，均為學校教育之良好參考場所。

(二) 社會教育行政之範圍 社會教育之邊際，可謂與社會相等；社會之廣度，即社會教育之廣度。學校教育，只限於一校之教師及學生，並有年齡與資格之限制。而社會教育，則不論學者為商人、工人、農人、軍人、或宗教家，

以及國家地方政府、學校教育會、商會、工會、農會、兵營、廟宇、圖書館、報館、茶市、酒館、均為社會教育之主動或被動者。所以國家地方政府，對於社會教育應為重要之職務，須有一種完善的組織和精密的計劃。

(三) 社會教育機關 凡學校和家庭以外的教育機關，均為社會教育機關。社會教育機關，可分為四類：

(一) 社會教育行政機關——如教育部之社會教育司，省市教育行政機關之社會教育科，及市縣之教育局之社會教育課均屬之。

(二) 社會教育經營機關——社會教育不一定由教育行政機關主持之，如國家地方政府，公共團體或私人鑒於社會政策之需要，得經營之。

(三) 社會教育實施機關——學校教育有一定之校舍，社會教育亦有一定之實施機關，如圖書館、博物館、動植物園、感化院、戲院、電影院、演講廳、少年宣講所、民衆教育館、巡迴文庫、遊戲場、運動會、展覽會、以及宣傳特任機關是。

(四) 社會教育訓練機關——欲實施社會教育，必須教育人才，為之領導，於是國家應負養成此項人才之責。如江蘇省之民衆教育學院，浙江省之民衆教育人員養成所，社會教育研究所，圖書館人員養成所，茶社說書訓練班均屬之。

(四) 社會教育行政之分類 社會教育之分類，有以民衆教育、文化藝術、及公共娛樂區分者。有以訓練民智，養成民衆道德，注意民衆衛生，強健民衆體格，區分者。茲姑就後四者分述之：

(一) 關於訓練民智者——(1) 圖書館；(2) 博物館；(3) 動物園；(4) 植物園；(5) 報館；(6) 壁報；(7) 國貨展覽會；(8) 成績展覽會；(9) 講演會；(10) 職業指導所；(11) 貧民教養院；(12) 民衆學校；(13) 其他。

(二) 關於培養民衆道德者——(1) 青年會；(2) 處女會；(3) 公園；(4) 兒童樂園；(5) 音樂會；(6) 演戲；(7) 電影；(8) 說書；(9) 其他。

(三) 關於提倡民衆衛生者——(1) 運動會；(2) 民衆體育場；(3) 嬰孩比賽會；(4) 衛生講演；(5) 衛生館；(6) 其他。

(四) 關於鍛鍊民衆體格者——(1) 體育場；(2) 國術比賽；(3) 健身所；(4) 其他。

(五) 我國社會教育行政之沿革 我國社會教育，向無系統之組織。惟圖書館事業，則發展較早。周代之王室文庫，爲我國圖書館之鼻祖。其時老子爲圖書館長。秦火而後，以前書籍，雖多被焚，然民間書籍，存者頗多。漢高祖卽位，搜集民間書籍，存於內府。至漢武帝時，更置藏書府，南北朝時代而有書庫公開的制度。降至清高宗時，集四庫全書而藏之。其分類法頗爲精密。但從此圖業書業，多由朝廷文人主持，而民間設置者甚少。故所謂社會教育者，只可謂之局部的社會教育，非現在之社會教育。社會教育事業，亦祇圖書館事業而已，非現代分門別類之社會教育。

正式教育制度成立之後，社會教育仍不爲人所重視，如前清學部爲中央最高教育行政機關，對於全國社會教育，應有所主持。無如其組織系統之下，並無社會教育司之位置，僅由總務司庶務科職掌各種學會，國內外遊學，

圖書館、博物館、天文臺事項，可見當時國家對於社會教育之態度矣。

民國成立，政體不變，有識之士認為非對民衆做教育工夫，不足以立民國初基。故元年一月，教育部通令全國，提倡社會教育。由是社會教育一司，始行獨立。下設圖書博物與通俗二科，一方頒布章則，以爲地方設施準則，一方通令全國，從速設置，於是社會教育始有端倪。但當時地方教育行政者，多偏重於學校教育，而忽略社會教育，即有違章設置者，亦祇因陋就簡。觀乎第一次全國教育會議中教育部提案云：「各地方孔廟附設社會教育機關辦法諮詢案，」內容主張於各地方孔廟改設社會教育機關，可見當時地方社會教育機關之一斑。

革命後，國民政府認訓練民衆，爲興國家之基礎。無論中央地方對於社會教育，非常注重。中央教育機關初設社會教育處，大學區行政院則設擴充教育處，均爲管理社會教育之主幹。近教育部與教育廳成立，均正名爲社會教育。關於社會教育之經費及設施範圍，均有詳盡之計劃和特殊之進步。近四中全會開幕，中委朱家驊氏曾提出改進人民娛樂，俾寓教育精神一案，洵我國社會教育前途之樂觀也。

第二節 社會教育行政之實施

前節所述，社會教育行政之範圍至廣，欲盡所述，勢非所能，茲擇其要者而論之。

(一) 圖書館——圖書館之設，爲史最久，而設置最普，關於地方公立圖書館設置之條件，由中央教育部制定圖書館規程，頒發各級教育機關遵照辦理。茲示於下：

(一) 各省及各特別市應設圖書館，儲集各種圖書，供公眾之閱覽，各市縣得視地方情形設置之。

(二) 私法人或私人得依本規程之規定，設立圖書館。

(三) 各省市縣所設之圖書館，稱公立圖書館，私法人或私人所設立者，稱私立圖書館。

省立或特別市立圖書館，以省或特別市教育行政機關為主管機關。

市縣立圖書館，以市縣教育行政機關為主管機關。

私立圖書館，以其館所在地之教育行政機關為主管機關。

(四) 省立或特別市立圖書館設置時，應由主管機關呈報教育部備案，市縣立圖書館設置時，應由主管機關呈報教育廳備案，呈報時，應具左列各款：

(1) 名稱；

(2) 地址；

(3) 經費；(分臨時與經常費二項并須註明其來源)

(4) 現有書籍冊；

(5) 建築圖式及其說明；

(6) 章程及規則；

(7) 開館日期；

(8) 館長及館員學歷、經歷、職務、薪俸等。

私立圖書館，由董事會開具前項所列各款及經費管理人之姓名履歷呈請主管機關核明立案，並由主管機關轉呈上級教育行政機關備案。

圖書館之名稱、地址、經費、建築、章程、館長、保管人等，如有變更時，應照本條之規定，分別呈報。

(五) 公立圖書館停辦時，須由主管機關呈報上級教育行政機關備案。私立圖書館停辦時，須由主管機關核准，並由主管機關轉呈上級教育行政機關備案。

(六) 公立圖書館除蒐果中外各書籍外，應負責收集保存本地已刊未刊各種有價值之著作品。

(七) 圖書館為便利閱覽起見，得設分館，巡回文庫及代辦處，並得與就近之學校，訂特別協助之約。

(八) 圖書館設館長一人，館員若干人。

館長應具左列之資格之一。

(1) 國內外圖書館專科畢業者；

(2) 在圖書館服務三年以上而有成績者；

(3) 對於圖書館事務有相當學識及經驗者。

(九) 圖書館職員，每年三月底，應將辦理情形報告於主管機關。

(十) 省市縣立圖書館，以董事會為設立者之代表，負經營圖書館之全責。

(二) 私立圖書館，以董事會為設立者之代表，負經營圖書館之全責。

私立圖書館董事會，有處分財產，推選館長，監督用入行政，議決預算決算之權。

私立圖書館董事會之董事，第一任由創辦人延聘，以後由該會自行推選。

(三) 私立圖書館，董事會應於成立時，開具左列各款，呈請主管機關核明立案。

(1) 名稱；

(2) 目的；

(3) 事務所之地址；

(4) 關於董事會之組織及職權之規定；

(5) 關於資產或資金或其他收入之規定；

(6) 董事姓名、籍貫、職業及住址。

上列各款項如有變更，須隨時呈報主管機關。

(三) 私人以資財設立或捐助圖書館者，得由主管機關遵照捐資興學褒獎條例，呈報教育部核明給獎。

(二) 民衆教育館——民衆教育館，為實施民衆教育之中心機關，舊稱通俗教育館。現仍有稱通俗教育館者，如江蘇、河南則稱民衆教育館，安徽等省則稱通俗教育館，內部組織有分教學、推廣、圖書、科學、藝術、編輯、及事務等部者，如江蘇是有分講演、圖書及游藝三部者，如安徽是。內部組織及名稱，雖有互異之處，然其為民衆教育之中

心機關則同。茲舉河南縣立民衆教育館暫行規程以示一斑（載河南教育二卷六期）

（一）縣立民衆教育館隸屬於教育局，爲實施民衆教育之中心。

（二）縣立民衆教育館設圖書、出版、講演、科學、藝術、展覽、推廣等部，並須組織各種會社，但因特殊情形，亦得酌量減少一部或數部。各部之職掌如下：

（1）圖書部——設備圖書室，陳列關於民衆需要之圖書、雜誌、報章，指導其閱覽，亦得於人烟稠密處添設壁報及閱報處，並舉辦巡迴文庫，及其他與圖書有關之事業，以謀民衆閱書之便利，而養成其閱書習慣。

（2）出版部——發行民衆刊物，如通俗報、畫報，及各種關於普通常識之叢書，並得於城鎮各處設置標語揭示牌等，以發揚社會文化，改善民衆生活。

（3）講演部——辦理通俗及學術講演，並定期舉行識字、自治、國恥、各種運動會，以啓發民衆思想，增進國民常識。

（4）科學部——籌設科學室，搜集陳列關於博物、理化、史地、農業、工藝、衛生之各種標本、模型、圖表，與說明等，並舉行各種科學運動會，以增進科學智識，正確民衆思想。

（5）藝術部——籌設美術室、游藝室，分別陳列繪畫、雕刻、樂器、玩具等，並得聯合民衆籌辦新劇、影戲及其他俱樂部、游藝會等，以增進民衆興趣，改良社會娛樂。

（6）展覽部——定期舉行關於教育上、職業上、各種展覽會，如學校成績展覽會，兒童玩具展覽會，兒

童衣食展覽會、國貨展覽會等，用資觀摩而促進步。

(7) 推廣部——籌設民衆學校、民衆茶園公園、公共運動場及其他社會教育事業，并得考察地方需要，指導或協同民衆組織各種有關民衆利益的團體，以促進民生幸福。如各種合作社、農業改良會、水利會、森木會、築路團、息訟會等。

(三) 縣民衆教育館搜集陳列品之方法如左：

(1) 調查；(2) 徵求；(3) 募捐；(4) 購置；(5) 採集；(6) 製造。

(四) 縣立民衆教育館得隨時聘請專家組織各種委員會，分別設計關於社會教育各種事業，以利進行。

(五) 縣立民衆教育館設館長一人，總理館務，館員若干人，商承館長分任各部事務。

(六) 縣立民衆教育館館長及館員任免及待遇規程另定之。

(七) 縣立民衆教育館經費得編造支付預算書，呈請教育局核准發給之。

(八) 縣立民衆教育館每月工作情形及收支狀況，應製表呈報教育局備查。

(三) 民衆學校——舊稱平民學校，專收十二歲以上五十歲以下之民衆教育之。茲舉南京市民衆學校辦法如下：

法如下：

(一) 宗旨——以民衆認識文字，了解黨義兼具相當常識，使成良好市民。

(二) 校址——利用學校教室，或有相當設備之教育機關，或其他團體設立之。

(三) 教員——由南京市政府教育局聘任之教員，由校長聘任呈報市教育局備案。

(四) 學生——本校修業期限，暫定四個月，修業期限終了時，經考試及格者，准予畢業，並發給證書。

(五) 學科——暫定識字、黨義、常識、筆算、唱歌。

(六) 授課時間——規定每晚七時至九時止，如有特別情形，得酌量變更，星期日休假。

(七) 待遇——本校不收學費，課業用品，均由本校發給。

(四) 識字運動——我國民衆之不識字者，占百分之八十以上，以如此文盲民衆組織之社會，又何能望其進步？故焦易堂氏曾向二中全會提議全民識字案，內中有云：「查全民實行憲政，爲本黨最後之目標，然非全國之人民具有相當之智識，不足以由訓政而入憲政，本黨歷次主張厲行強迫教育，意即在此。但強迫教育，僅能施行於學齡期間之兒童，成人仍難顧及，是以本次全會常務委員提案中，指定識字運動爲黨務工作之一，爰根據斯義，草擬全民識字施行法……」

(一) 擇常用之字一千，編爲課本，定名爲國民千字課本，或即用商務印書館所出平民千字課，通令全國，凡男女不識字者，每人按日認識四字，限一年內認完，違者處罰。

(二) 照千字課本，計日分配，每日四字，預先確定，逐日功課，通令各省縣，令行市鄉鎮閭鄰黨部教育行政機關，以閭爲師位，鄉爲指導位，市爲督察位，縣爲總考察位。

(三) 通令全國各公署、學校、黨部、寺院、教堂、醫院、會社，均須附設國民義務學校，其機關職員、學校學生及

寺院僧道，均爲義務教員，除於每日下午四時至五時或七時至八時教授人民識字外，加授簡易之科學，及三民主權之大義。

(四) 通令全國曆書、日曆、月份牌等，按日排四字於其上，以便認識按日功課。

(五) 通令全國，舉凡各種商貨箱件、皮面、裏紙，一律排印平民千字，公司商場，一律遵行，不得違背。

(六) 通令全國，各公署、口岸、兵營、城門、巷口、商店等，及寺院、教堂、醫院、會社等，均置黑板一面，懸掛門外，及要道口，用粉筆大書昨日國民已識之義務字四個，下書國民日課四字。逐日如此，不得間斷，如有荒怠，經官廳黨部察及後，嚴加申斥。

(七) 凡屬國民在義務認字時期，經過市街巷懸牌之處，無論從前認識與否，必須朗誦而過，以表期望識字強國萬衆一心之概。

(八) 每月末日下午四時至六時，全國市鄉鎮閭鄰，屆時教授管閭內民衆，不分男女長幼，一體復習一月中所認之字，平日教授人員。

(九) 通令全國，年終由各省府派員赴各縣，協同縣長，趨赴市鄉試驗全民識字程度，熟習此一千字者，各市鄉閭榜示其國民資格，未認清及熟習者，亦榜示其國民資格不完全，用昭激勸，但資格不完全成者，次年須補習三個月，由鄉閭長負完全責任。

(一〇) 各市鄉鎮閭鄰男女，年齡在十歲以上四十五歲以下者，均須一律認字，不許遺漏一人，如經官廳黨

部，查有遺漏時，鄉閭鄰長當負處罰之責。

(二) 各縣政府考察民衆識字，已過一年，某閭下二十五家中，尙有少數未識清，或未熟習者，責成閭長，指導各該鄰長，於三個月內，一律補認完全。

(三) 各鄉鎮閭下，民衆於補習三個月後仍未認清，當總計某市或鄉鎮中有若干閭，用連帶負責法，合閭二十五家每家罰洋五元，卽以此罰款，立聘一教師，於再三個月內，補認純熟，並於每月末日，由此教師督考該村全民補習一次。

(三) 前條教師倘於三個月內，不能將該閭下已識字者使之溫習，未認清者，教之認清，則此一百二十五家之薪金，給其三分之一作爲伙食費，仍以餘款三分之二，另聘一教師，以兩月教授爲限，教授完畢，不得再有不識此一千字者。

(五) 戲劇及游藝審查 (南京市教育局頒布)

(一) 凡本市所公演之新舊戲曲，清音鼓詞及游藝等，須經本局審查，頗有許可證後，方准公演。

(二) 審查手續：(1) 填寫本局規定之戲曲及游藝審查申請書；(2) 呈驗戲曲及遊藝劇本或說明書；(3) 於必要時本局得令其預演；

(三) 處罰：凡經本局審定後之各種劇本，或說明書，本局得隨時派員前往實地審查，如有與說明書或劇本不符，違反審查細則者得取締其許可證。

(四) 取締：凡戲曲如未經本局審查，擅自公演者，得隨時通知公安局嚴行取締。

(五) 防止：凡戲曲遊藝經審定後不得將其內容任意增減。

(六) 獎勵：如各娛樂場所所表演之戲曲，確有裨益於教育者，並予以相當之獎勵。

第三節 各級社會教育行政概況

(一) 中央社會教育概況。中央社會教育，至民國二年始正式成立圖書館及通俗教育館。迄今中央所設立之社會教育機關，亦僅北平圖書館、天文陳列所、通俗教育館、古物保存所及擬設之首都教育陳列館而已。至社會教育經費中央所擔負者，每年不過五八三九二元。

(二) 省制舉例：各省社會教育，雖於民國二年由教育部通令各省遵令辦理，無如經費與人材兩項，均感困難，故各省社會教育進步較遲。民國五年全國教育行政會議開幕，對於社會教育雖所論及，然當時各省設者寥寥。十二年全國教育聯合會開會，預定翌年議題為社會教育。自國民政府奠都南京以後，教育當局鑒於人民智識程度之不足，不識字者達百分之八十以上，即已受教育者一旦脫離學校轉入社會，每為惡劣社會環境所轉化，而教育效用盡失。深知往昔教育囿於學校之非，故決意增廣教育範圍，均等教育機會，務使教育精神，瀰漫於全社會內。而凡學校教育所不能及者，設法補充之，務使教育力量灌輸全民衆之腦中。凡學校教育之所不能為者，有以為之，整頓提倡，不遺餘力，故四年來各省之社會教育，均有突飛猛進之趨勢焉。

江蘇省

(一) 社會教育經費籌劃 蘇省社會教育經費，在十六年度以前，爲數極少。自試行大學區制以後，對此學校以外之社會教育設施，既定名爲擴充教育，首先力謀擴充教育經費，得假定預算爲二〇二，二一九元。但實際收支僅一七五，〇〇〇元，佔全教費百分之五差強。十七年度事業增加，新預算定爲五〇二，二九二元，亦以總經費之入不敷出，預算始終未能成立，實支數僅有二二九，〇〇〇元，其比例佔全數之六差強。十八年度教育廳成立，復正名社會教育，對於社會教育預算列數三九二，五八六元，正式成立預算，其比例已增至全教費百分之九強。

(二) 師資訓練 十六年度特設社會教育講習會，訓練各縣社會教育機關服務人員，到會者計二〇四人，本省學員一七九人，來自五十七縣。又鑒於師資缺乏，先後組織民衆教育設計委員會暨勞農教育設計委員會。旋於十七十八兩年先後成立，依照各委員會決議案成立民衆教育學院及勞農學院各一所，爲培養社會教育人材之機關。近令已合併爲江蘇省立教育學院矣。

(三) 民衆教育實驗概況 民衆教育尙屬草創，故特別注意實驗工作，期由設計進而實驗，復由實驗，進而推行，爰於十八年五月於無錫、黃巷設置民衆教育實驗區，以爲推行之準備。

(四) 現有省立社會教育機關。

浙江省三年來重要社會教育機關一覽表

備註	年度		民衆學校		體育場	
	總計	計	計	計	計	計
(一) 上表所列，係較重要之社會教育機關，其餘從略。	一、四七一	四三三	一、八八四	四〇〇、九三七	一一、九八九	四二二、九六六
	一、三三六	四〇四	一、七三三	七三、六五七	九、四六四	八二、三三三
	一、三三六	四〇四	一、七三三	七三、六五七	九、四六四	八二、三三三
	一、三三六	四〇四	一、七三三	七三、六五七	九、四六四	八二、三三三
	一、三三六	四〇四	一、七三三	七三、六五七	九、四六四	八二、三三三
	一、三三六	四〇四	一、七三三	七三、六五七	九、四六四	八二、三三三
	一、三三六	四〇四	一、七三三	七三、六五七	九、四六四	八二、三三三
	一、三三六	四〇四	一、七三三	七三、六五七	九、四六四	八二、三三三
	一、三三六	四〇四	一、七三三	七三、六五七	九、四六四	八二、三三三

(三) 市制舉例：

(一) 南京市——首都社會教育，在過去一年中，較爲發達。雖市庫奇絀，每月經費祇三千五百餘元，然舉辦之事業，仍努力進行。如推廣民衆學校五十四級，擴充盲啞學校，注意職業訓練，添設民衆閱報處，設立職業指導所，舉行通俗演講，創辦民衆茶園及九龍橋游泳池，以及舉行私立補習學校登記，民衆學校登記，學術團體登記，審查戲劇電影，及民衆讀物，皆積極督促進行。

(二) 青島市——全市民衆補習學校：市立者十七校，私立者四十二校，共計五十九校，全市民衆補習學校學生，市立者七百六十一名，私立者一千七百二十三名，共計二千四百八十四名。全市民衆閱報牌九十四處，市立圖書館一處，市立民衆講演所一處。

(三) 杭州市——杭州社會教育，成人補習教育，與民衆教育機關兩方面述之：

(甲) 成人補習教育：

(1) 平民夜校，現有九所，十二級，學生六百九十三人，每級每月經費十七元，以四個月計算，每人平均

經費一元二角；

(2) 工人補習學校，現有市政府工務局工人夜校，三友實業社工人補習學校，人力車夫職工俱樂部補習學校三處，經費由各該機關支歸市政府指導考核；

(3) 公職勞工識字班，市政府及所屬各機關暨各團體強迫所用勤務工、清導夫等識字，各機關單獨或聯合組織識字班，第一期以一月為限，現已辦竣，計增加識字約三百餘人；

(4) 學生教字，市立學校高小六年級以上優秀學生，每人教不識字一人或二人，以一個月為期，現行試行期內約增識字人數二百五十餘人，將來逐漸推行。

(乙) 民衆教育機關：(1) 市立通俗教育館；(2) 市立兒童圖書館；(3) 市立教育圖書庫；(4) 市立巡迴通俗圖書庫；(5) 補助私立浙江流通圖書館；(6) 市立自然科實驗市；(7) 市立植物園；(8) 市立簡易體育場；(9) 市立兒童遊戲場；(10) 市立通俗講演處；(11) 市立改良茶園；(12) 問字處。

(四) 縣制舉例——南通縣

(一) 原有社會教育機關

民國十六年以前，南通原有社會教育機關，僅博物院、圖書館、通俗教育館、軍山氣象臺、女工傳習所、盲啞學校、公共體育場數處，除通俗教育館、公共體育場、支給縣費，女工傳習所津貼縣費外，其餘各處均由自治事業總務處經營，所有縣社會教育經費，僅五千三百三十二元。

(二) 新增社會教育機關

十七年度啓征普教款，以百分之三十充社會經費，益以新增各款，本年度增至三萬五千六百九十六元三角三分三釐，全縣社會教育事業，得以逐漸進展，其新增機關及舉辦事業，分述如下：

(1) 關於民衆教育館者。除原有南通市民衆教育館，計五所，金沙平潮兩館，早經成立，其餘正在積極籌備，本年度可以完成。

(2) 關於民衆學校者。自十七年度迄今計設實驗民衆學校一所，民衆學校一百〇一所，先後畢業學生凡二千八百餘人。

(3) 關於農民教育者。十七年度擬訂農工教育計劃，籌辦農民教育館，適省令頒布辦法，遂於本年度第一學期成立農民教育館一所。

(4) 關於職工教育者。根據原定農工教育計劃於十六年度，大生副廠旁設立職工教育館一所，近復就唐開各工廠附近籌辦大規模之職工教育館一所，預定十九年度完成。

(5) 關於民衆娛樂者。除原有南通劇場外，本年度有南通公園，各區改良茶社，新新影戲院等設施。

(6) 關於民衆體育者。擴充公共體育場，增設婦孺運動部，國術指導部，組織民衆體育協進會。

(7) 關於民衆圖書館者。除各區設立民衆閱書報處外，本年度籌設民衆圖書館一所。

(8) 關於補習教育者。設立成人女子半日學校一所，開辦民衆記帳應用文等短期訓練班。

(9) 關於活動事業者。舉行識字運動、衛生運動、拒毒運動、民衆業餘運動會、種痘運動、除蝗運動、藝術展覽會、民衆同樂會、清鄉運動、以及其他各紀念節之活動事業。

(10) 關於研究事業者。有社會教育機關聯合會、社會教育機關服務人員談話會、民衆教育研究會、民衆體育協進會等之組織。

第四節 今後我國社會教育改革之途徑

實施訓政，完成建設，此爲訓政時期之唯一要圖。顧如何實施訓政，如何辦理建設，須實事求是，非空談理論，所能奏效。教育事業爲一切建設之基礎，已爲中外人士所公認，惟教育之機會，貴能均等，教育之設施，須切實要。溯自社會開化之初，由少數優秀分子之創造，而社會文化，賴以演進。此少數分子直接負社會進化之責任，多數民衆，乃爲環境能力所限，不能參與社會之文化事業，馴至促進文化之教育，爲少數人所獨佔，成爲少數人之特殊利益，而教育機會均等之真意遂失。其結果埋滅社會無數人才，而妨礙社會之進步。更因教育流爲少數人之利益，而一切設施便成少數人之獎飾品，不能切合大多數民衆之需要。其結果徒耗糜公家財力，無補於社會之發展，此爲歷來吾國教育之最大弊病，亦即專制時代之愚民政策，便於操縱而壟斷。方今訓政開始，其最要工作，爲喚起民衆。但中國現有二萬萬二百餘萬之渾噩同胞，其需要社會教育之設施，實刻不容緩。爰特擬具改革意見如下：

(一) 糾正偏重學校教育之觀念。統觀全國各級教育經費之支配，而社會教育所佔成之數極微。江蘇素稱

教育發達之地，社會教育經費不過佔全教費百分之九，其他各省類皆百分之三、四，以此區區教育經費，而欲謀社會教育之發展，不足言也。最近中央通令各省，擴張社會教育經費，並規定最低額須佔百分之十至二十，其原令云：「國家盛衰，端繫教育，而訓政肇始，黨治觀成，必須社會教育與學校教育分途並進，庶免偏枯不均之虞，藉收相得益彰之效。茲據大學院呈擬定社會教育經費辦法前來，洵屬要圖，應予照准。此項經費在全教費中暫定佔百分之十至二十……」至十八年六月，教育部復通令各省，規定社會教育經費百分之十至二十，令內有云：「……惟查各地方教育經費，向多偏重學校教育方面，相習成風，積重難返，誠恐各地方教育機關，遷就事實，不能切實奉行……」等語，可見吾國地方教育之偏重學校，忽視社會，已成一般習慣，中央有見及此，思有以改之。惟此百分之十至二十之限制，已屬遷就。況地方固執成見，徒作學校經費之增加，而不謀社會教育之發展，安能望社會之進步，達訓民衆之目的哉？今後之改進，惟有逐漸改變方針，增高社會教育經費，徐圖擴展耳。

(二) 實施社會教育，須切合人民需要。社會教育之目的，有五：一曰、實施公民訓練，使能明瞭黨義，運用五權，灌輸政治智識，養成善良公民；二曰、實施文字訓練，使能識字讀書，作文寫信，以爲吸收智識經驗之工具；三曰、實施職業指導，使能補充職業智識，改良生活需要，解決個人生計，增進社會生產；四曰、實施康樂訓練，使養成衛生習慣，注意身體鍛鍊，改良娛樂方法，養成活潑精神，增加工作效能；五曰、改革風化習俗，改良社會環境，蠲除社會惡習，培養民衆優德，使民衆遷移默化。綜此五者，爲社會教育之真正目標，實施之時，須同等注意，方能切合社會需要，樹立設建之基礎。

(三) 以學校教育輔助社會教育之發展。在現時國家地方教育經費竭蹶之時，而民衆訓練，尤屬切要。社會教育之設施，一時自難普遍，唯一補救之方策，惟有以學校教育輔助社會教育之進行，利用既成學校之設備，與建築以爲社會教育之活動；既可節省增設社會教育機關之費用，復可收社會教育之效果，增進學校教育之進步。況社會爲一種有機體，學校爲一種社會的設施，萬不可與社會相隔離，而成一種特殊範圍，鑒於現代社會，一般對於教育之要求日多，所望於學校者亦日大，故學校不應僅對於少數學生施以教育，對於一般社會，亦應予以教育機會。此後須改革閉關之政策，擴充教育的活動，廣爲開放，成爲社會教育之場所，爲社會教育之中心，既可減少社會與學校之隔閡，且可促進其對於學校之理解及信用。其理由如下：

(一) 學校有教師，有學生，有設備，以之爲社會教育之中心，則人才較多，所費有限，而受效較宏。

(二) 學校與社會，可化合爲一，易於促成教育生活化。至其實施辦法，河南教育廳已擬有具體辦法，茲介紹如下：

(一) 圖書館之開放：

(1) 學校圖書館須一律開放，並用講演廣告各種方法，勸導一般民衆到館閱覽。

(2) 學校圖書館圖書較多者，須檢選民衆需要讀物，舉辦巡迴文庫，以增加其所在區域一般民衆的

閱書機會。

(二) 通俗演講之實施：

(1) 學校職教員，或指導高級學生，組織講演隊，於星期假期按照學區，舉行循環演講，宣傳三民主義，國恥事項，及切於民衆生活之常識。

(2) 各學校定期舉行訓練民衆游藝會——講題及游藝項目先期公佈——招徠一般民衆到會聽講，並須預備相當游藝，以資娛樂——能與民衆共同組織，更爲完善。

(3) 各學校每學期舉行講演遊藝會及循環講演次數，舉行日期講演題目，聽衆情況，須於學期終時列表呈報教育局，彙呈教育廳備查。

(三) 科學教育之灌注：

各學校理科教員，須調查及搜集學校所在地之天然產物及工藝品，并製造標本及模型學校儀器，陳列一室，於每日課餘或假期開放，招徠一般民衆入內閱覽，并須指導高年級學生向參觀民衆實驗說明。每學期由學校將室內陳列品類及數目及每月參觀人數，列表呈報教育局由局彙呈教育廳備查。

(四) 體育之提倡：

各學校體育場須於每日課餘及假期開放，一任民衆入內遊戲。由學校體育教員或高年級長於體育之學生負指導管理之責。並須計劃種種方法，如民衆運動會，衛生講演會等。使一般民衆咸注意體育，樂於運動。每學期由學校將其所計劃提倡運動之方法，及每月到校運動之人數，詳細列表，呈報教育局由局彙呈教育廳備查。

(五) 舉辦與考核：

(1) 教育局為縣教育行政之最高機關，對於上列各事，除督促各學校切實舉辦外，教育局亦須分別舉辦以為表率。並須於每學期終，就辦理情形，分別製表呈報教育廳備查。省立各學校直接呈廳備查。

(2) 教育廳於每年終，根據教育局各項報告及視察指導員或專派委員調查報告統計，詳定分別，優給獎，或酌撥省補助以鼓勵。

(四) 注意通俗講演。訓政時期之最要工作，為宣傳黨義及訓練民衆有運用五權之能力。又以訓政為憲政之準備時期，為限極短，欲於極短之時，完成建設工作，舍通俗講演而莫由。蓋通俗教育之實施，簡便易舉。性質普遍，而收效亦速。惟通俗演講，早有創設，而成績素鮮者何歟？其重要原因，則為：

(一) 辦理人員缺乏熱心及經驗；

(二) 講演的方法，不能引起聽衆之注意；

(三) 講演的材料，不適合於民衆的需要。

今後之改革：

(一) 盡量設施；

(二) 改良講演方法；

(三) 注意講演的材料；

(四) 改良講演的技術。

研究和討論問題

- (1) 試言社會教育之意義及範圍；
- (2) 社會教育機關與學校教育機關有何區別？
- (3) 試分述社會教育機關之職能；
- (4) 如何實施社會教育？
- (5) 試各述本縣(或省)之社會教育狀況；
- (6) 學校如何盡量的實施社會教育？

參考書報

- (1) 馬宗榮 社會教育概說
- (2) 蔣維喬 社會教育 江蘇教育行政概況
- (3) 盧殿虎 全國教育行政會議
- (4) 教育部 教育行政法規彙編
- (5) 安徽教育廳 安徽教育行政週刊 一卷二十七期
- (6) 浙江大學 浙江大學教育行政週刊 第十五期

- (7) 浙江大學 浙江大學教育行政週刊 第二十七期
- (8) 福建教育廳 教育行政週刊 第三期
- (9) 南京市教育局 首都教育 一卷四五兩期合刊
- (10) 河南教育廳 河南教育 二卷二十一一期
- (11) 楊醒遠 今日中國實施民衆教育的研究 河南教育 二卷二十一一期
- (12) 趙冕 民衆教育館通論 浙江教育行政週刊 五十期
- (13) 浙江教育廳 提倡民衆娛樂辦法綱要 浙江教育行政週刊 五十期
- (14) 王書林 用杜威的教育學說來解釋學校教育與社會之關係 山東教育月刊 一卷五號
- (15) 樊粹庭 對於通俗講演實施之我見 河南教育 二卷二期
- (16) 錢俊端等 民衆教育號 河南教育 二卷一期
- (17) 大學院 全國教育會議報告 社會教育
- (18) 任應培 民衆教育的意義與範圍 河南教育 二卷一期
- (19) 江蘇教育廳 社會教育 最近江蘇教育概況
- (20) 安徽省教育廳 一年來之安徽教育
- (21) 王穆清 試辦茶館教育的經過 中華教育界 第十七卷第十期

第四編 教育經費

第十六章 教育經費概論

第一節 教育經費與教育事業

教育事業，各國視爲國家生命之根本，社會重要之投資。蓋其收效之宏，立基之固，有非他項事業所可比擬者。故對於教育經費之籌劃，實爲行政上重大之職務。統觀各國籌劃方策，略可分爲三類：（一）組織完全獨立機關，自由徵稅，美國城市多有行之者，其利在不致受任何方面之影響，而易於支配；其弊在組織不經濟，如保管不得當，流弊實多；（二）由行政機關另組獨立機關，以負保管與支配之責；（三）完全仰給於財政機關，如中國現行組織是，教育視政治爲轉移，此法最爲不佳。

吾國教育經費，尙無統一制度，其根本原因，約有數端：

（一）吾國社會人士，對教育爲生產事業之興趣，不甚濃厚；（二）教育行政機關素未獨立，政治變幻無常，教費常移作他用；（三）教育行政制度變更太速；（四）學校本身或因政局多故，或因辦理人之目的，以教育爲

利藪，致失社會人士之信仰，地方教育經費，因之難於籌措；（五）寬籌與保管之方法不適當。總此五端，可謂吾國教育經費竭蹶之主因。故處今日而言教育經費，是不揣其本，而齊其末也。

吾國土地之廣，人民之衆，爲世界冠。教育事業應如何宏大，應如何雄厚。統觀全國教育經費收入，較之美國紐約一城之經費，已瞠乎其後。就中央言，教費不及軍費百分之一，且有時移作他用。就地方言，各省貧富不均，終日割肉補瘡，奄奄待斃，因積欠而罷課，時有所聞，教育之發展，不足言也。

經費、人才、組織三者爲教育行政成功之要素。經費無辦法，雖有人才與組織，則一切教育，皆不能進行。然欲求教育之發達，須求經費之獨立，欲謀經費之獨立，必求國家財政之解決，追根窮源，則又須乎政治之改革。

我國現在教育之危機，當無過於經費之拮据。無論中央地方，皆感困難。設法整理，又何能緩。整頓之途徑，當從來源、保管、和分配三方面着手，容後一一述之。

第二節 各國教育經費之鳥瞰

（一）英國——中央教育經費有逐漸增加之趨勢，當一九一四年英格蘭全國之收入，用於教育者達百分之十，佔額一四，三六八，七九四鎊，其後每年均有增加，雖於一九二三年以後，略有減少，然近來又恢復其增加之趨勢。茲將英國每年之中央教育經費決算數列下：

配情形如下：(1) 文學院一百八十萬元；(2) 商學院百零二萬元；(3) 工理學院七十七萬元；(4) 教育學院八十九萬元；(5) 醫學院五十萬元；(6) 牙醫學院四十一萬元；(7) 法學院二十五萬元；(8) 研究院二十五萬元；(9) 暑期學校二十萬元。

再就最近美國教育經費各來源所供給學校經費的百分比言之，則根據一九二五至一九二六年之統計，則分省費、郡費和本區所出數種，就中以地方所負擔為最鉅。省費與郡費所佔之比例較少。茲僅將一年來教育經費所佔數目列出，以示一般。

美國教育經費分配表（一九二五至一九二六年各來源所供給學校經費的百分分配表）

省	名省	費郡	費本區	所出	基金和地租的所得
Continental United States		一五、〇	一一、一	七三、九	一、四
Alabama		三七、五	三六、三	二六、二	一、一
Arizona		二〇、〇	三五、三	四四、七	三、二
Arkansas		三七、五	二、八	五九、七	、六
California		二〇、九	三四、三	四四、八	、五
Colorado		、八	二六、一	七三、二	三、八
Connecticut		七、六		九二、四	、八
Delaware		八一、五		一八、五	一、五

District of Columbia	三四、六		六五、四	
Florida	四、九	四三、五	五一、六	九
Georgia	三三、五	二八、三	三八、二	
Idaho		三三、六	六六、四	八、五
Illinois	六、八	二	九三、〇	一、〇
Indiana	七、四	九	九一、七	一、七
Iowa	四、四		九五、六	九
Kansas	二	五	九九、三	一、七
Kentucky	二七、四	二八、七	四三、九	九
Louisiana	二三、〇	六〇、八	一六、二	一、〇
Maine	二八、四		七一、六	七
Maryland	二一、二	三二、三	四六、五	
Massachusetts	七、八		九二、二	三
Michigan	二〇、九		七九、一	四
Minnesota	一七、四	四、六	七八、〇	三、九
Mississippi	三三、三	三七、三	二九、四	二、五
Missouri	九、六	六	八九、八	一、六
Montana	三三、三	四〇、五	五六、二	八、一

Nebraska	一、四		九八、六	三、四
Nevada	一四、六	六八、五	一六、九	七、三
New Hampshire	一〇、七		八九、三	、六
New Jersey	二〇、八	、一	七九、一	、七
New Mexico	一四、〇	六九、六	一六、四	一七、七
New York	二一、四		七八、六	
North Carolina	六、五	六五、一	二八、四	、二
North Dakota	三六、七	五、〇	五八、三	六、六
Ohio	二、三	三二、六	六五、一	、四
Oklahoma	一、四	八、九	八九、七	六、〇
Oregon	一五、四	一九、四	六五、二	二、〇
Pennsylvania	一五、一		八四、九	、一
Rhode Island	三、九		九六、一	、三
South Carolina	二九、二	二八、〇	四二、八	
South Dakota	一、八	一、五	九六、七	八、〇
Tennessee	二二、九	六〇、二	一五、九	、九
Texas	三九、一		六〇、九	六、六
Utah	三四、二		六五、八	二、九

Vermont	二一、九		七八、一	一、七
Virginia	三一、〇	五三、四	一五、六	一、〇
Washington	二四、九	一五、一	六〇、〇	三、八
West Virginia	三、六		九六、四	二、二
Wisconsin	一〇、五	八、三	八一、二	三、三
Wyoming	三二、六	一九、一	四八、三	一四、二

(三) 德國——德國教育經費，原以由各邦及地方負擔為原則。故中央之教育經費為數甚少，據一九二七年度之預算，僅如下數：

教育

二五〇〇〇〇馬克

天才兒童教育補助費

六〇〇〇〇〇馬克

體育競技

一〇〇〇〇〇馬克

兒童福利

三〇〇〇〇馬克

健康教育

五〇〇〇〇馬克

(四) 日本——日本教育經費，據一九二二年之統計，由府縣或地方金庫支出之教育經費總數計三〇三、一〇〇、三九九元。而一九三二年實支之初等教育經費，國庫佔百分之二二・七六，府縣佔百分之十七・九四，市

佔百分之一五·一三，村鎮佔百分之四四·一七。至一九二八年中，教育經費數竟達二八六，一二三，二〇〇元。

(五) 俄國——俄國教育經費在一九一三年佔全國收益百分之七·七六，最近用於教育者佔百分之一〇·六三。在一九二六——二七年度之地方收入，用於教育者佔百分之四十，全國教育經費共二九〇，〇〇〇，〇〇〇盧布，地方教育經費超過中央者約二·二五倍。至一九三二年國家文化社會事業費為數一六八四〇〇〇〇〇〇〇盧布，佔支出額之百分之五·六。一九三三年國家文化社會事業費為數二三九三〇〇〇〇〇〇〇〇盧布，佔歲出總額之百分之七·三，顯明表示教育經費之進步。

(六) 各國中央教育經費最近概況——據日內瓦國際教育局之調查，歐洲、美洲、亞洲、非洲、澳洲各國中央教育經費最近決算數（為劃一起見折合瑞士金元計算）如下：

歐洲部分

國	名	年	份	政	費	教	育	經	費	百分比
Austria (奧大利)		一九二九			一、四五一、五九八、〇〇三		四六、四八七、九七七			三·二
Belgium (比利時)		一九二九			一、三七四、二一五、二五六		一一三、四九五、五二五			八·二
Bulgaria (布加利亞)		一九二八			二七九、八〇八、一〇〇		三三、三六八、二八〇			一一·九
Czechoslovakia (捷克)		一九二八			一、四六六、六四八、一八一		一三七、四七七、五一三			九·三
Denmark (丹麥)		一九二九			四三九、八一〇、〇三一		八六、四七一、二三五			八·三
Estonia (愛司陶尼亞)		一九二七			一一〇、七八二、六六〇		一〇、一二四、七六〇			一九·九

Finland (芬蘭)	一九三〇	四、五二七、〇〇〇、〇〇〇	五一九、〇〇〇、〇〇〇	一一·九
France (法國)	一九二八	八、六四一、七九一、五六七	五二六、二九六、四四二	六
Great Britain (英國)		二〇、六六三、七一五、六六〇	二、一九七、七八一、三一〇	一〇·六
Greece (希臘)	一九二八	七五〇、二三九、〇一〇	三五、七九六、八七〇	四·七
Holland (荷蘭)		一、六三四、八七一、五九七	三一四、四七五、〇〇八	一五·四
Hungary (匈牙利)	一九二八	八三四、〇六一、〇〇二	一〇二、二一〇、四七二	一二·二
Iceland (冰島)	一九二九	一五、〇八二、八九〇	二、二三五、四七五	一五·四
Italy (意大利)	一九二八	五、〇八七、〇一九、七四〇	三七〇、八一六、五二〇	七·二
Latvia (拉達維亞)	一九二八	一六四、一一〇、〇〇〇	二一、一七一、〇〇〇	一二·九
Luxembury (盧森堡)	一九二八	二一三、七四六、〇九九	二三、〇四九、一〇七	一〇·七
Poland (波蘭)	一九二九	一、五三〇、九五二、三六〇	二一二、八〇一、九七六	一三·〇
Norway (挪威)	一九二九	四四八、二八三、〇八〇	六六、三五五、八七〇	一四·八
Portugal (葡萄牙)	一九二五	三六八、三二八、六九二	五、六三九、〇四九	一·五
Prussia (普魯士)	一九二九	五、一六八、二五五、〇一八	八五〇、七四五、九〇〇	一六·四
Romania (羅馬尼亞)	一九二九	一、六七三、七五八、二〇〇	一五一、八九七、二〇〇	九
Spain (西班牙)	一九三〇	二、七六九、七三二、七二五	一四八、八八九、四五四	五·三
Switzerland (瑞士)	一九二九	一、〇八四、九五二、六一一	一七一、八六七、二八九	一五·八
Sweden (瑞典)	一九二六	五六九、二二三、九八六	一一二、八八〇、〇二二	一九·八

Yugoslavia (南斯拉夫)	一九二八	六八三、八〇三、八五八	七三、六一九、七五五	一〇・七
-------------------	------	-------------	------------	------

按以上瑞士、丹麥兩國之教育決算，佔全部行政費百分之十九強，普魯士、瑞典、冰島、荷蘭等國次之。

美洲部分

國	年	份政	費教	育	經	費	百分比
Argentina (阿根廷)	一九二七	一、八〇〇、八五四、三一六	二九〇、八七七、〇八九	一六・九			
Bolivia (玻利維亞)	一九二八	一〇五、四六七、二九二	九、四五〇、七五六	八・九			
Chili (智利)	一九二八	六〇三、三二〇、三二〇	八三、二〇一、九二〇	一三・七			
Columbia (哥倫布)	一九二八	二二八、九五五、〇六〇	二七、一四七、八二二	一一・八			
Costa Rica (伊奎特)	一九二八	五三、一三五、六四〇	七、〇六一、六八〇	一三・二			
Uruguay (烏魯生)	一九二四	二二三、二七〇、四〇〇	三三、七三三、七三三	一四・四			
Venezuela (委內瑞拉)	一九二八	一九三、四九五、五〇〇	九、〇五三、五五〇	四・六			
Guatemala (格乃德馬拉)	一九二八	六八、二二三、五八八	九、〇六八、四八七	一三・二			
Salvador (薩拉凡特)	一九二八	五九、六三〇、四二五	五、四六四、〇七七	九			
Cuba (古巴)	一九二八	四三七、九六九、〇四九	八一、六七六、五八七	一八・六			
Mexico (墨西哥)	一九二八	七二七、七九四、五〇〇	六七、五三六、五〇〇	九・二			

亞洲部分

國	名	年	份	政	費	教	育	經	費	百分比
Ceylan (錫蘭)		一九二六	二七		一五二,〇〇〇,〇〇〇		一五,三〇四,五〇〇		一・〇	
Japan (日本)		一九二七	二八		四,二二二,三六三,二〇〇		二八六,一二三,二〇〇		六・七	
P. Iestine (巴勒士丁)		一九二六	二七		一二六,七七八,五〇〇		五,二三六,〇〇〇		四・一	
Persia (波斯)		一九二七			四二,〇三七,二二〇		二,三九七,八〇〇		五・七	
Sinne (暹羅)		一九二六	二七		二四二,六〇三,七七五		六,四八九,六七五		一一・八	
Philippine (菲列賓)		一九二四			一七一,四三六,五〇〇		二〇,三〇〇,五五〇		一一・八	

菲洲部分

國	名	年	份	政	費	教	育	經	費	百分比
South African Protectorate:										
a. Basutoland (巴蘇多倫)		一九二七	二八		七,一六三,七八六		一,一二二,三二七		一五・六	
b. Bechuanaland (斐克那倫)		一九二七	二八		二,七三一,五二三		九六,六六九		三・五	
Swaziland (斯南齊倫)		一九二七	二八		二,六一八,九六二		一七五,四〇五		六・六	
Orange Free state (奧倫齊自由邦)					五五九,五〇九,〇〇〇		二四,一九九,〇八〇		四・三	
Anglo-Egyptian Soudan (英埃蘇明)		一九二六			一四一,四四五,六一〇		二,七一四,四九五		一・九	

澳洲部分

國	名	年	份	政	費	教	育	經	費	百分比
New Zealand (紐西蘭)	一九二七	二八	六三〇、一〇八、一七四	七八、九八五、四九四	一二·五					

以上大小凡四十八國，此外尚有其他諸國，或因缺乏詳確之統計，或因搜集材料稍遲，未曾列入。其中亞洲部分，我國雖有全國教育預算之議案，但年來國事蝸蟻，迄未實現。上列決算數，係專指各國中央教育經費而言，至省及地方之教育費尚不在內，查歐洲各國地方教育費佔鉅額金數者甚衆，茲因無翔實統計姑略之。

第三節 教育經費之獨立問題

教育經費獨立云者，乃指教育主管機關，根據教育需要，劃定相當稅源，組織獨立徵收機關，自行徵稅之謂也。現行各省所採行之教育經費管理處，其作用類似財政機關，而其所異者則在將教育經費來源劃出於普通財政之外，有人民之代表組織團體——教育經費委員會負分配與保管之責，不受行政當局之干預或移作他用，此教育經費獨立之精神也。

反對教育經費獨立者，以爲國家財政，應取統一政策，方可通盤計劃，妥爲支配。而國家財政之弱點所在，始可澈底瞭解，便於整理。且教育行政機關爲中央與省組織之一部，與其他行政機關平等互立，倘採取劃分政策，易惹起其他機關之援例要求，其結果足使國家之財政破壞，而益陷財政於窘境。且國家既有專管財政機關，復設立教育經費徵收機關，疊床架屋，使國家多一駢枝機關，而人民多負一部行政費。

此派主張最力者，當推美國詹姆斯，益得祿，彼等謂：「教育亦市政之一部，與衛生、財政、建設、無以異也。不應另砌爐竈，使教育經費獨立。另設立行政機關，既不經濟，又極危險。」

但贊成教育經費獨立者駁之曰：教育事業為國家助長行政，與道路、警察、救火、防疫等性質不同。後之諸種行政，其目的近在眼前，其利益為一般人所易見，而教育關係國民生活之將來，其目的至為遠大，有非淺見者所能見及，而國家之興衰繫之。若任彼輩注意近者小者，忽略遠者大者，其結果教育經費必被他種事業所侵迫，而影響教育事業之停頓。況中國政潮起伏靡定，國家財政困難已極，軍政費不足，則侵佔教育費以為彌補。故教育經費之獨立，確有事實上之必要。且所謂財政統一云者，不過財政之屬中央者歸中央支配，屬地方者歸地方執掌，以不混亂為原則，而教育部為中央組織之一部，省教育廳為省政府組織之一廳，各有其應管之事業費。今所主張者為教育事業費，由教育行政機關之自行徵收與保管，此非可以破壞財政獨立論也。至謂多立機關，虛糜公費，是說誠然。然教育經費由教育機關自行征收，則教育稅額增加可期，有經費委員會負監核之責，則短少或侵蝕之弊可免，所得足償所失，此不足為教育經費獨立病也。

主張說最力者，為美國柯柏烈氏 (E. P. Cubberley) 柯氏云：「把政治排出城市與學校行政之外，一種重要步驟，是要把城市教育局，和市政府差不多完全分開，吾美國各城市的經驗，明白的表現，決定學校稅款的權力，應當從城市參事會的控制裏分開，在會議所規定的幾種法律限制之下，交給教育當局去規定。」施菊野氏云：「教育局經費應當獨立，凡是研究過公共教育上各種問題的人，無不贊同。」

「增高教育經費，並保障其獨立。」載在國民黨綱。又國民黨政策規定教育經費佔國家全費百分之三十，是教育經費之獨立，在吾國實有充分之理由，雖然，教育經費獨立固矣，果使行之不得其法，其結果較不獨立更壞，故更注意下列諸問題：

(一) 須確定教育基金——保障教育經費獨立之第一要素，為有確定之教育基金。現時文明國家認教育事業為國家之重要投資，所以有指定一種永久收款，作為教育之基金，並限令以後用利不用本。如是方能保障教育經費之獨立。我國前清的學田，可謂教育基金之一種。但因年來變故頻仍，原有資產，已不完整。此後應從事整理，利用城根、基地、廟產，充作教育基金，誠為必要之圖。

(二) 劃清教育稅源——保障教育經費獨立之第二要素，為劃分教育稅源。普通人之見解，以為只要爭到法律上所規定教育經費佔全收入百分之幾，便可達到保障教育經費獨立之目的。不知法律上所規定之成數，原為教育經費不能獨立之制度下不得已之辦法，實際上何保障之有？教育經費獨立之唯一要素，為劃清稅源，由法律規定何項稅源歸教育項下徵收。不過各種稅源中如田賦、漕糧、賦稅等，因年歲之豐歉，而有短少或緩納之弊，含不穩定性者。如捲煙稅、遺產稅等，係按時而穩定之稅源，使教育之進行不致有意外之危險發生。江蘇教育界於民國十四年將捲煙稅劃為教育經費，所以教育事業之進行頗覺順利。革命後，捲煙稅改作國稅，另以田賦抵補教育稅源，教育經費因之不如從前之穩定。且各種稅源中有具獨立性者如正稅是，有具連帶性者如附稅是。連帶性之稅源，在將來征收時不能與正稅之征收脫離關係，往往影響於教育經費之獨立。所以欲保障教育經費，尤須選擇

具有獨立性之稅源。

(三) 教育預算之獨立——保障教育經費獨立之第三要素，為教育預算之獨立。教育預算之獨立云者，為教育行政當局根據所管轄範圍之教育綱要，自行編製教育預算，送交教育立法機關審核通過。教育立法機關若要削減教育經費預算時，須得教育行政當局之同意。但中國教育立法機關，則為普通立法機關或政治當局，彼等多不明瞭教育預算之重要，於是削減短少，常破壞教育預算之獨立。予以為欲謀保障教育經費獨立，非先謀教育預算獨立不可。

(四) 徵收和保管機關之獨立——保障教育經費獨立之第四要素，為徵收和保管機關之獨立。現行征收教育經費方法，有附屬財政機關者，其用意在：(1) 節省另設征收機關之經費；(2) 稅源屬於普通行政範圍以內；(3) 教育界人士多不明瞭稅收之辦法，若單獨征收，不免稍有危險。但實際上則又發生三種缺點：(1) 普通財政機關代征，係屬代辦性質，或許不能認真，因之教育經費缺少；(2) 中國財政困難，財政機關每於無法張羅時，往往移東補西，因之教育經費難免短少；(3) 中國財政界之積弊未除，教育經費託普通財政機關徵收，難免不使中飽自肥之徒，乘機舞弊。所以主張教育稅款應由教育當局自行徵收，頗有充分理由。雖然，征收機關應行獨立固矣，倘使保管教費之權，操諸普通財政機關之手，則支用款項之時，不得不仰求他人之鼻息。所以主張教育經費保管機關，亦須獨立。保管獨立之最妥方法，為組織教育銀行。前大學院長蔡元培氏曾有此提議，惜未實行。

(五) 審核機關之獨立——保障教育經費之第五要素，為審核機關之獨立。現行各省有教育經費稽核委

員會之設立，但是項組織，係屬臨時組織之團體，對於教育經費之實際收入及支出情形，恐難於澈底明瞭。予以爲全國教育經費收入之審核，應歸入於一個有系統之機關辦理，以能確實明瞭收支狀況，昭示人民信仰爲旨歸。

第四節 教費規則及平均負擔

「貧人出錢，富人讀書」可謂吾國教育界之畸形現象。何以言之？蓋我國教育稅制之不公平，已達極點。就江蘇而論，大都仰給於農民，其餘各省，概可想見。茲舉之以明一斑：

(一) 田賦附稅類——(1) 蘆漕田房附稅；(2) 蘆課附稅；(3) 蘆課特稅；(4) 蘆忙修志費；(5) 竈課附稅；(6) 竈課附加稅；(7) 鹽捐；(8) 鹽斤加價；(9) 鹽引捐；(10) 鹽公益捐；(11) 竈折附稅；(12) 竈地學捐；(13) 場竈帶征；(14) 場竈；(15) 半釐鹽款；(16) 場運鹽釐；(17) 鹽棧補助金；(18) 鹽棧捐；(19) 鹽旗捐。

(二) 食品捐類——(1) 豬肉捐；(2) 屠宰帶征；(3) 宰賣廢牛捐；(4) 牛羊肉捐；(5) 豬捐；(6) 鷄鴨捐；(7) 市鷄捐；(8) 蛋捐；(9) 八鮮捐；(10) 魚捐；(11) 魚蝦捐；(12) 魚池捐；(13) 魚庫特捐；(14) 魚籌捐；(15) 粉條捐；(16) 菱捐；(17) 花生捐；(18) 瓜菓捐。

(三) 燃料捐類——(1) 柴捐；(2) 草捐。

(四) 住捐類——房捐。

(五) 行捐類——(1) 輪船租港捐；(2) 船捐；(3) 渡船捐；(4) 幫船捐；(5) 中河船捐。
 (六) 中捐牙捐類——(1) 牙帖附稅；(2) 牙稅帶征；(3) 牙稅營業附稅；(4) 契牙附稅；(5) 印捐中資捐；(6) 中資捐；(7) 牙稅捐；(8) 陸陳擔捐；(9) 陸陳捐；(10) 牛稅捐；(11) 豬行捐。
 (七) 其他營業——(1) 短期營業捐；(2) 審捐；(3) 典捐；(4) 洋商年捐；(5) 機釐；(6) 磨坊捐。

(八) 貨物捐類——(1) 牛皮捐；(2) 竹捐；(3) 木捐；(4) 紅砂捐；(5) 石貨捐；(6) 石灰捐；
 (7) 繭捐；(8) 棉花捐；(9) 百貨附捐；(10) 掃帚捐；(11) 花菓捐；(12) 洋軋車捐。

(九) 產業買賣捐稅類——(1) 置產捐；(2) 變賣收入；(3) 過割費；(4) 契稅附稅；(5) 驗契
 征稅；(7) 驗契帶附稅；(8) 驗契教育費；(9) 紙契帶征；(10) 契紙加價；(11) 田房契附稅；(12) 田房
 契憑單費。

(十) 消耗品捐稅類——(1) 烟酒附稅；(2) 烟酒帶征；(3) 門銷酒捐帶征；(4) 烟葉捐。
 (二) 迷信捐稅——(1) 廟捐；(2) 寺田捐；(3) 寺庵捐；(4) 寺廟註冊費；(5) 僧捐；(6) 經
 懺捐；(7) 香簿捐；(8) 錫箔捐。

(三) 雜捐——(1) 市鄉雜捐；(2) 花捐；(3) 戲捐；(4) 義塚捐；(5) 灰糞捐；(6) 渣捐；(7)
 登錄特稅；(8) 馬路捐；(9) 公益捐。

以上所舉稅目繁而苛，且大半出諸農民之手。至兒童所受教育之機會，一般農民以經濟落後之故，力不能使子弟繼續求學，或竟至無教育可言，徒使士紳階級坐享其利。故邵爽秋氏曾痛切言曰：「異哉，我國人之籌教費也！不曰畝捐附加，即曰鹽斤帶征，苛細雜捐，直接影響於平民生計者，不一而足。彼北方之武人政客，不恤貧民之疾苦，其苛征暴斂也固宜，至若青天白日旗下之教育界，日以解民生問題相號召者，獨奈何於籌謀教費之際，轉以救吾民者，害吾民乎？嘻！教育尙未救民生，民生已受教育之摧殘，雖謂「教育殺人，誰曰不宜？」彼又云：「至若鹽斤帶征，尤悖乎公平之原理，而違背人道之精神，蓋貧苦小民，力不能備珍饈，其賴以佐餐下嚙者，厥唯富於鹽分之蔬菜，或單純之鹽滷。因此貧民所需之鹽分，必比富人爲多，乃從而苛稅之，加之又加，不以爲怪，以挺殺人，何以異於此？」彼更爲反對「起征畝捐以興教育」之言曰：「……夫良田萬頃，肥肉肥馬之富翁，與薄田三畝，饑色餓莩之小農，同依八分畝捐之稅率，負擔教費，執途人而問之，有謂爲公平者，吾不信也！況吾國爲小農制度之國，百畝以下之田，不足以贍養八口之家者，居全國人民之大半。今以教育稅制之不當，就田賦一項已足影響二萬萬同胞以上之生計，吾輩教育界中人，又安能辭其咎？」

觀以上邵氏所發之言論，中國教育稅目之苛細與負擔之不平允，於此可見一斑。且我國田賦之重，甲於全球。就美國而論，於一九二一——二二年，每英畝田賦爲美金七角〇九分，合計即每畝銀二角四分，以視吾國山東省在民國十四年所納之田賦，每畝平均七角一分四釐三，合洋一元零七分，其比例爲一比四。且較之印度一九二二——二四年度所納多至十四倍。可見吾國田賦之重，已開世界上稅制之新紀元。然吾國教育界尙日事搜羅，專就

一般農民身上設法，豈得謂平？

今後之改圖，惟有努力於稅源之新建設，及公平之負擔。關於稅源者：（一）宜征收遺產稅。遺產稅之特性有三：（1）遺產稅為社會勞力之所得；（2）收入可靠；（3）遺產稅在中國為稅則便於舉行；（二）徵收所得稅。所得稅可分財產所得，和個人所得，尤其應側重於財產所得，因個人勞力有限，而所得亦有限，但財產所得為無限，財產越多，所得越加，財產越富，征之以重稅，而辦教育，揆諸情理，甚為公平。至於稅率問題，宜採累進稅率，所謂累進稅者，即稅之徵收，宜按財產之比例而增。如是稅收既可增加，而教育稅之負擔，亦不致專側重於平民也。

第五節 我國教育經費之將來

全國教育會議於第一次開會時，關於教育經費各案討論甚詳。茲將通過之重要案件臚列於后：

- （一）教育經費獨立之保障案；
- （二）組織庚子賠款興學委員會案；
- （三）統一全國教育經費行政案；
- （四）請頒各省區教育經費獨立官署大綱案；
- （五）請劃撥各省沙田、湖田、洲荒、山荒、牧墾、地價十分之四為教費案；

- (六) 各省推行普及教育畝捐案；
- (七) 確定補助華僑教育經費案；
- (八) 大學院補充教育經費政策通令豁免苛細教育雜稅，厲行公平教育稅制，實施教育機會均等案；
- (九) 頒布各省區教育經費會計條例案；
- (一〇) 擬永遠指撥海關噸稅，連續發行長期債券，作為教育基金案；
- (一一) 劃定教育經費案；
- (一二) 確定教育經費及保障其獨立案；
- (一三) 請實行劃分地丁附加，庚子賠款，補助義務教育經費案；
- (一四) 請中央劃撥國稅辦義務教育案；
- (一五) 全國廟產應由國家設法清理，充作全國教育基金案；
- (一六) 請大學院規定全國各省縣最低限度教育經費案；
- (一七) 各省應籌設教育銀行案；
- (一八) 教育機關設立審計委員會案；
- (一九) 確定社會教育經費案；
- (二〇) 社會教育經費應佔全教育經費至少百分之三十以期平均發展案；