

書叢院學育教學大央中

政行育戲代現

著 楓 承 夏

行印局書華中

書叢育教學大央中

政行育教代現

著楓承夏

1932

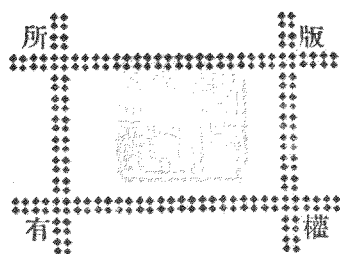
行印局書華中

民國二十一年十二月印刷
 民國二十一年十二月發行
 民國二十二年九月再版

現代教育行政(全一册)

◎定價銀二元二角

(外埠另加郵匯費)



著者

夏承

楓

發行者

中華書局有限公司
 代表人 陸費逵

印刷者

上海靜安寺路
 中華書局印刷所

總發行所

上海棋盤街

中華書局

分發行所

北平天津張家口石家莊邢台保定
 濟南青島太原開封鄭州西安蘭州
 成都重慶長沙常德衡州漢口南昌
 九江安慶蕪湖南京徐州溫州
 福州廈門廣州汕頭潮州梧州雲南
 瀋陽煙台香港新加坡

中華書局

編者序

大學教育學院設教育行政學程爲輓近事。其在我國歷史更爲短淺，卽至現今學程命名尙未一致。有以「中國教育行政」或「地方教育行政」以代「教育行政」者；更有以「教育行政學」稱之者。此學程內容如何，見仁見智各有不同；校之與校，甲之與乙，甚至同一教者今年之與去歲，均可發現重大之差異。

中央大學自遵照十八年八月教部公布之大學規程於教育學院設教育行政系後，重行釐定課程。設「教育行政」「地方教育行政」爲該系必修學程；另設教育經費，教育視導，事務行政等學程以輔之。爲免學程間之重複，「教育行政」之內容略如概論，涉及教育員工，教育經費，教育制度，課程制度，教育行政組織等問題；而於教育視導學程中述明新教育行政之方法，於地方教育行政學程中述明教育事業管理之實際。此三學程有相當之聯絡，其講稿將陸續付梓以求正國人；凡本書所不能詳盡論列之事，蓋多將於後二稿論及之也。

現代之重視教育行政並非無故。教育事業之日漸推廣，其管理問題遂愈嚴

重，因是教育行政之組織亦漸完密，爲現代社會不可或缺之結構而不容不研究，其是非得失之問題，此一因也。教育學術漸能致用，而漸滲入於教育行政之內部，官僚政治與教育行政攜手原爲教育行政建設初期普遍狀況。但至今日，此種狀況已漸崩潰而呈迴光返照之象，祇須教育行政本身努力攻入學術範圍，十年後未嘗不能爲根本改革。以科學手段爲教育行政建立基礎，言教育者咸認此工作之重要，此二因也。綜此二因，無論大學院系之如何編制，大學對於教育行政改造之使命，應無異於社會、政治、經濟、醫學、法律、工業、農業等問題。大學貴能以學術的公正的態度，謀理論與實際的諧和；抉擇異地異時之經驗，形成一貫的知識；應用科學上的成就，培養足以增進效率的技巧。大學果能承受此使命者，不惟數十百萬教育員工之犧牲較爲值得；即數千百萬之家長亦將深慶其子女教育得有較深固之依托，而不至永久籠罩於官僚政治烟幕中。然則教育行政之研究方興未艾，本書之刊行特啟蒙運動中之一聲吶喊耳。

Stoddan) 著美國教育行政一書內容包括行政組織教育制度教師課程等事。一九一三年施菊野(G. D. Strayer)及桑代克(E. L. Thorndike)教授發表教育行政之計量的研究，實開科學手段研究教育行政之先河；研究對象，分學生、教師、學校行政、教學結果、教育經費五類。一九一六年克卜雷(E. P. Cubberley)教授著普通教育行政（或公立教育行政）一書問世，除詳論行政組織外，於教育經費、教育制度等略有敘述。據氏於三版修正本（一九二九年出版）序言，則將以已出版之省教育行政，及將付印之市教育行政為姊妹本，實合三書為一體也。作者參用各家體制，以定本書內容，分全書為五講，每講分節，節中含一個或數個問題。本書意旨，偏重於業務之說明，至處理方法則記述較少。凡一問題，重在國內外狀況之比列，簡舉探討之線索，以便研究者之參證。參考資料採用較多；教育行政千頭萬緒，迄少定論，惟以最近資料，呈獻讀者，以憑自力之批評耳。卷末附研究題及書目，所舉不詳，猶有待於讀者之補充也。至本書排列，先及業務而後言行政組織；先及教師經費問題，制度次之，行政組織又次之；教師經費及制度三講，內容較

詳，行政組織內容較簡。作者鑒於言教育行政者過重視行政組織之軀殼；而業務實爲其臟腑，徒斤斤於行政組織固未能使機能完備也。

本書原稿曾在中央大學兩度用作講稿，得就教學經驗逐加修正。書已付梓，中央大學教育學院爲列入該院教育叢書之一，殊引爲幸。惟作者十年來雖於教育行政問題略加涉獵；以此科範圍之廣，關係之重，心得殊尠。所望海內賢達多予指正，至教育法規，朝令夕更，研究者輒無所準繩，惟有於他日再版時逐漸訂正耳。

二十一年七月夏承楓序於南京

現代教育行政目次

編者序

第一講 教育行政的意義……………一至一七頁

第一節 教育行政的產生……………一至五頁

政治的需要 社會的需要 教育的需要

第二節 教育行政的性質……………五至七頁

教育行政與其他行政 教育行政與學術行政 獨立與孤立 教育事業中心機關

第三節 教育行政的內容和方法……………七至一七頁

各級教育行政的業務 四類方法 紀律與活動 集中管理與專斷

第二講 教師與教育行政……………一九至一四二頁

第一節 教育行政與教師的關係……………一九至二七頁

教師與教育行政者的隔離 直接管理 所謂關係

等二節 教師的標準……………一七至五四頁

法規上的標準——資格取得手續，克卜雷原則，資格取得的準備，事實上師資狀況

教育行政方面責任 我國師資訓練

第三節 教師的任用和任期……………五四至七一頁

任用的主持者 任用手續 任期 無限任期 退隱制

第四節 教師進修和分等……………七一至九〇頁

需要 教育行政責任 進修制度 我國教師進修教育 進修問題

分等制來源應用與內容

第五節 教師的待遇……………九〇至一四一頁

我國教師待遇 大學院原則 各國教師待遇 待遇的研究 待遇制度 退隱金制

第二講 教育與經費……………一四三至一九二頁

第一節 教育經費的獨立處置……………一四三至一五七頁

獨立政策由來 反對論調 特徵 解釋 三種方式

第二節 教育經費的來源……………一五七至一九二頁

我國現象 產業問題 基金問題 捐稅問題

第三節 教育經費的管理……………一九三至二四八頁

機關 徵收 保管與發放 稽核

第四節 教育經費的分配……………二四八至二八二頁

預算理論 編造分期 預算法式

第四講 教育制度……………二八三至四〇四頁

第一節 教育宗旨與政策……………二八三至二九六頁

沿革 推行 教育政策

第二節 教育法規……………二九六至三一頁

作用 產生 沿革 憲法

第三節 初等教育制度……………三一一至三三三頁

沿革 課程 其他制度 各國 義務教育

第四節 中等教育制度……………三三三至三六一頁

沿革 各國 比較研究

第五節 高等教育制度……………三六一至三八八頁

沿革 留學政策 各國 問題

第六節 社會教育制度……………三八八至四〇四頁

起源 定義 實際 沿革 問題

第五講 教育行政組織……………四〇五至四三八頁

第一節 我國教育行政機關組織的沿革……………四〇五至四一八頁

第二節 各國教育行政制度述要……………四一八至四二八頁

英 美 法 德 日 俄 土

第三節 教育行政組織十問題……………四二八至四三八頁

研究機關 參議機關 視導組織 學術行政 統一管轄 教育區域

人事管理 各級關係 內部組織 教費管理

附載(一) 本書各節研究題舉例

(二) 參考書目

現代教育行政參考資料目次

(天)

美國某城從事教育工作人數	二二頁	各國教師任期表	六五頁
各國中小學最近統計	二二至二五頁	美國各省教師任期法狀況表	六六頁
法國一九二六年教師應考狀況	三〇頁	中小學教職員進修辦法	七六至七九頁
美國各省主持教師檢定經過	三一至三三頁	上海市小學教師進修規程	八八至九〇頁
美國一九二五年度有教師資格畢業生數	三九頁	宣統三年小學教員月薪	九四頁
一八七〇年至一九二一年 <u>英格蘭</u> 之教師	四〇頁	民國六年小學教員俸給	九五頁
紐約省一九二二年師資狀況百分比	四一頁	十七年大學院公布小學教師薪水	九六至九八頁
印第安馬利蘭一九二一年度師資	四二頁	制度原則	九六至九八頁
日本師範學校累年統計	四三頁	國民會議優待小學教員案	九八頁
宣統二年教員資格	四五頁	江蘇山東省校教師待遇	九九至一〇二頁
大學院五三九號師範教育		廣州市校長俸給	一〇三頁
制度令	四九至五〇頁	南京市小學教師待遇	一〇四頁
		江蘇山東省 <u>嶺縣</u> 校教師待遇	一〇五至一〇七頁

上海縣小學教師月俸	一〇七至一〇八頁	單純薪制一例	一三二頁
興化縣小學教師待遇	一〇九頁	理想教師及校長待遇	一三三頁
英國褒漢量表 (Burnham Scale)	一一一至一一三頁	教師退隱一例	一三六頁
法國七級小學教師年俸	一一四頁	學校職教員養老金及恤金	
一九二七年度法國教師俸給表	一一五頁	條例摘錄	一三七至一三九頁
一九二八年比利時教育員工年俸	一一七頁	漢口市小學教師待遇	一四〇至一四一頁
丹麥中小學教師待遇	一一八至一一九頁	國府保障教育經費獨立令	一五六頁
日本昭和三年教師平均俸	一二〇頁	美國私家教育基金團體	
美國教師待遇中數	一二二頁	概覽	一六六至一六七頁
美國一九二六年度各級教師待遇中數	一二三頁	民國以來之中央財政與庚子賠款	一六九至一七〇頁
美國各種職業工資	一二五頁	之關係節錄	一七一至一七八頁
亞爾馬克 (Almsack) 氏原則	一二七頁	庚款簡述	一八二至一八四頁
美國彭省教師待遇	一三一頁	二次全教會教費計畫	一八六至一九〇頁
		各國最近中央教育費一覽	一八六至一九〇頁
		江蘇各縣教育經費來源簡表	

獨立系統的教費管理組織 一九〇至一九二頁
一九五頁

江蘇教育經費委員會簡章 一九七至一九八頁

江蘇教育經費管理組織 一九六至一九九頁

美國一九二二年市教育公債 二〇七頁

江蘇各縣普及教育勸捐

保管及動用辦法 二〇八至二一四頁

籌備全國教育銀行計劃

大綱 二一五至二二二頁

中小學適用帳表 二二四至二四一頁

審計院支出憑證單據規則 二四四至二四七頁

預算書 二五五頁

江蘇各縣編製十九年度教育

預算辦法及細則 二五七至二七〇頁

學校預算書式 二七二至二七七頁

美國市教育經費會計科目

標準 二七八至二八二頁

中華民國教育宗旨及實施

方針 二九五至二九六頁

法規制定標準法 二九九至三〇〇頁

民十二年憲法教育專章 三〇六至三〇七頁

民十四憲法草案教育章 三〇八至三〇九頁

訓政約法國民教育章 三一〇至三一頁

初等教育制度圖 三一二頁

中國小學校課程

沿革表 介於三一四與三一五頁之間

中國小學法規重要事件

沿革表 三二〇至三二五頁

美國強迫教育年期表 三二六頁

世界各國最近文盲統計 三二九至三三三頁

中國中學初期課程沿革表	三三九至三四二頁	德國大學近狀	三七四至三七六頁
新學制公布後中學課程	三四二頁	法國十七大學	三七七至三七八頁
十九年試行中學課程標準	三四三頁	英國大學一覽	三八〇至三八二頁
中國師範學校初期課程		中國初期教育行政組織	四〇七頁
沿革表	三四四至三四六頁	民初各級教育行政機關的改組	四〇八頁
十一年後師範課程	三四六至三四八頁	教部組織現狀	四一一頁
實業學校課程	三四九至三五二頁	中央研究院組織	四一二頁
中等教育重要問題沿革表	三五二至三五四頁	教育廳組織	四一三至四一四頁
普通教育期間表	三六〇頁	教育會制沿革表	四一六至四一八頁
留學法規目錄	三七一至三七三頁		

現代教育行政

第一講 教育行政的意義

第一節 教育行政的產生

自中央和地方的行政組織中增列了教育行政一項，政府把教育行政的事權分配給教育行政者；社會把教育事業的責任囑託了教育行政者。他們必不是輕易的囑託和勉強的分配，我們先要追求教育行政制度產生的主因。

教育行政
制度為近
代產物

完備的有系統的教育行政制度是近代的產物。雖然歷史上亦可找出許多由政府直接注意教誨人民的事件，如「契爲司徒敬敷五教」「周官設大司徒」「唐設國子監」都可以看作是教育行政的專官或機關。自「夏曰校商曰序周曰庠」到遜清光緒以前的書院、府學、州學、縣學，以及自漢以降的立博士設太學，日唐迄清的科舉取士，亦都可以稱爲教育行政的計劃。在歐洲紀元前四世紀的希臘，文物之盛，蔚爲大觀。尤其斯巴達的國民教育，可以證明政府的絕對負教

育責任。但是我們同時要知道在十九世紀普及教育運動以前，全世界尙不能有普遍建立教育行政的趨向。或者是君主的好大喜功，在都城中設立大學以資誇耀；或者是政治上一種聯絡人才的手腕，而大倡其昌明儒術的高調；自由人和奴隸，其教育機會有霄壤之別。一般的民衆，有無受教育的機會，却全憑自謀，政府完全沒有責任。而負教育責任的，一是家庭，二是教會，三是宗族和地方。有時有懷抱的學者爲傳播學說而開門授徒，但亦屬諸私人。就中國說，除了科舉制度以後拿考試手段隱懸教育標準以外，是無所謂教育標準和實施計劃的。

中央教育
行政機關
的設立

十九世紀國家意識的突飛猛進，民族觀念的濃厚和民本主義的宣傳，實是教育行政制度成立的主因。一八一七年普魯士教育部和內政部分離，一八二八年法蘭西設教育部，一八九九年英國成立教育部，日本在明治四年設文部省，我國在前清光緒三十一年設學部，美國省縣教育行政制度在十九世紀逐漸的完整，最近又有設中央教育部的要求。至於近代各國急切的要求設立專管教育的機關，歸納的說，因爲有三方面的需要：

一、政治的需要

一、政治的需要 現代政治家的目光，已打破了「民可使由之不可使知之」的傳統觀念，而真實的承認「民爲邦本。」於是深知民族精神思想的團結一致乃鞏固國家的要素。一個民族的存亡，是寄託於民族中所有分子，不僅是如羅馬所謂自由人負責，亦不是幾個領袖或賢者所能完全負責的。根據這種理由第一要統一團結民衆的精神思想，第二要培養增進民族生存的能力。要達到這兩種目的，教育機會不能憑民族中各個分子自己的命運，應由政府來管理支配使得機會普遍而均齊；教育標準不能各行其是，應由政府建立了各種的教育制度以資準繩。

二、社會的需要

二、社會的需要 社會的範圍逐漸擴大，內容愈加複雜，教育由家長的任務進步到社會的業務。進步到了現代，要希望全民族中沒有不受教育的分子，教育便成了新興的煩重的企業。社會祇能投資，乃不得不委託政府爲有組織的計劃和管理。至於過去的家庭教會和地方自謀的教育，因爲事業的內容逐漸擴大，有力難勝任的情形，亦迫切的希望政府收回教育管理權。不能勝任的原因，一方

三、教育的需要

而固由於普及教育責任過重的關係；一方面由於教育本身的進步，課程不止於以前的讀書算學；學校種類爲適應社會生活起見，亦不似以前的簡單。這些都使得私人方面感覺能力不給，而需要專家來辦教育；專管機關來主持一切。

三、教育的需要

教育的範圍漸廣，教育的標準和制度漸確定，於是教育界應全體通力合作以求教育效率的增高。但是一般的教師，有待於鼓勵指示和輔導。一切規章制度實施的結果，和預定的目標，距離的程度如何，亦有待於考察衡量和判斷。這些不能由教師自謀。教師無此特權，無兼顧的時間，無全部事業的目光和知識。而同時教育界如果盲目的呆板的前進，教育很容易失了方向低落效率。爲免教育的落後並望其有長足的發展，不能不有專任的人員去專從事這一部的任務。這又是教育行政制度產生的一種原因。

從以上三點，我們可以明白教育行政制度的成立，絕不是爲了行政制度的點綴，更不是爲人設事的駢枝機關。

先有教育
事業後有
教育行政

但是因爲完備的教育行政制度，是始於近代，所以各國有一種普遍的現象，

教育行政
與內政

其他行政
注重現實
和成人福
利

就是先有內容龐雜的教育事業而後發生管理問題。於是教育行政的第一步工作，不得不從整齊劃一形式美備入手；而最先顧及的又是政治的需要，於是不顧師資的情形如何，便開始的謀教育的普及；祇求統計的光榮而忽略教育的本質；公文傳遞，表格填寫，即盡管理能事。這些或是往者一般教育行政者錯誤的手腕。此後的教育行政，應不要忘記了教育行政制度的產生，實負有重大的使命。

第二節 教育行政的性質

一般的解釋，認教育行政為內務行政的一種。從歷史上看各國的中央教育行政機關未成立以前，亦多屬於內政部，或和內政有關的衛生宗教禮俗等合併成部。教育行政如果勉強歸納於內務行政，亦是內政中最重要的一部分。但教育行政確有他的特性，不應隸於任何行政部分。

無論中央或地方行政制度中的各項行政，他們的任務多注重「現實。」除了衛生行政外，更屬完全把目光放射在成人生活的福利上。從時間說其效力不過在最近的將來。從年齡說不過管理到人生三分之二有生命期中的成人生活。

尤其是現在都市的勃興，市政建設往往顧及成人的便利，增加兒童的危險，減少兒童的生趣，犧牲兒童的幸福。

教育和學術的行政

教育行政的任務是管理學術和教育的行政。在教育方面自嬰兒至未成熟的青年，教育行政實負其生活的全責。成人而失學或學習不滿足，教育行政亦有相當的責任。這是很特殊的任務，為其他行政中所未有的。教育的責任尚不僅如是。在學術方面又具有保存和發揚文化，使繼續而悠久；直接影響到社會的生存和將來的民族。一個知識荒廢身體羸弱道德淪喪的民族，就是表示在前一時代沒有『健全教育』的結果。教育行政的關係這樣的重大，自有獨立存在的可能。

但是自有了教育行政獨立的學說後，教育界又發生了奇異的錯誤。獨立是專管的意思；不是和其他方面漠不相關。教育界以為獨立便是自守門戶而成孤立無援的現象，是很可悲惜的。社會事業是整個而互相有關係的。分部執掌不過是爲了分工容易生效率。我們應該認清教育行政和各項行政都有關係，雖然相關的程有差異。

獨立與孤立

教育行政本身是一種職能，不能看作是一種特權。原來教育行政制度的成立，是由於教育事業的要求。並不是一種在教育事業以上或以外增加的一種制度來行使特權；乃是為各種教育事業建立一個中心機關。這個機關發生出來的作用，可以使全部教育事業增加效能。離開了事業或是和事業立在對待的地位，便沒有設立教育行政機關的必要。教育行政機關能自處於教育中樞機關的地位，雖是採集中管理的手段，亦可不致使人誤會為獨裁和專制。

總起來說，教育行政本身的特質是有獨立性的，是和其他事業有關係的，是教育事業的原動機關，是一種運用職能而非行使威權的機關。

第三節 教育行政的內容和方法

教育行政所應處理的是些甚麼事業，談到這一個問題，各級教育行政機關所應守的範圍是不盡同的。雖然總起來說所管的是教育和學術的行政；但如我國採取中央省縣三級制的教育行政制度，而各級的任務頗有區別。在地方——省縣——機關偏於教育的普及，尤其是縣教育行政機關是負普及教育的專責。

在中央機關應多負文化和學術的責任。如法國的學制，大學區(Academies)主管中等教育，省(Department)主管小學教育，責任十分的明晰。至高等教育的管理，各國的情形多數爲中央教育部直轄的。

職權行使

以上是從事業的劃分上講。至於職權的行使，自然亦各有其範圍。在中央教育部，一方面固佔在監督地位；一方面是決定教育行政重要事業和計劃的機關。如全國共守的教育宗旨和政策，全國各級教育的制度，全國教育發展的預定程序等。省縣教育行政機關，固亦有一定區域內的計劃責任和直轄的事業。但是省制的成立如美國是因中央集權爲不可能，設省制爲相當的集中管理，在中國是因爲交通和面積的關係，中央政令不能直接達到地方，地方的情形又多隔閡，於是以省爲中介機關。所以在省教育行政機關，應多佔在監督和指導的地位。至教育事業的基礎，教育的實際，却完全寄託於教育行政的基本單位。所以在縣教育行政機關應偏重在執行方面。但三級的事業和職權，有時亦很難絕對的立一個界限。尤其是職權，有時亦不能勉強限制。不過因爲各級責任的不同，各級的性質

利範圍應各有所偏重。

各級教育行政機關的業務，從法規上的列舉可以使我們得一個概念。而一切業務的訂定，仍不外乎對社會負文化的責任，對個人負培養公民的責任。

我國現行教育部的組織法，是二十年七月三日由國民政府修改公布的。他的業務是：（事務方面除外）

高等教育方面——大學教育，專門教育，國外留學，學術機關指導，學位授予。
普通教育方面——中學，小學，幼稚園，師範教育，職業教育，地方教育機關設立及變更。

社會教育方面——民衆教育，識字運動，補習教育，低能及殘廢教育，美化教育，公共體育，圖書及保存文獻。

蒙藏教育方面——地方教育調查，地方各種教育事業興辦，師資培養，子弟入學獎勵，教育經費之計劃。

華僑教育方面——設計。

此外有編譯圖書和審查教育圖書儀器及其他用品的任務。又上面所列舉的各項業務，除直轄和國立事業而外，教育部的主管事業是委託地方最高級行政長官執行，或用監督指示的方法責成地方最高級行政長官進行。

省的業務

省教育廳暫行規程是民國六年九月公布的。內容非常簡單。關於任務方面，祇有「秉承省長執行全省教育行政事務監督所屬職員暨辦理地方教育之各縣知事」一句話。他的組織大綱祇有四條，在第二條各科職掌所列，有普通教育、社會教育、專門教育、國外留學等。國民政府成立後，尙未公布新的教育廳組織法，但省政府教育廳的名稱已載在省組織法。省教育行政機關的組織和業務，現多由各省暫自行規定。用比較研究的辦法，可以歸納爲下列數種：

- (一) 省轄事業預決算的編造。
- (二) 省轄機關領袖及縣教育局重要人員的任免。
- (三) 受理教育行政陳訴事項。
- (四) 國外留學、大學教育、中小學教育、職業教育的管理（設立變更等）。

縣的業務

- (五) 中小學教師的審查檢定。
- (六) 義務教育計劃。
- (七) 中初等學校課程的審核。
- (八) 社會教育機關管理（設立變更等）。
- (九) 學生管理（轉學、升學、退學、畢業考試等）。
- (十) 相當的教育活動事業（運動會、展覽會等）。
- (十一) 視察指導。
- (十二) 地方教育行政監督。

縣教育局的任務在民國四年教育部呈准公布的勸學所規程中列舉較詳。十二年三月公布的教育局規程反忽略了職務一項。就現狀說，地方教育行政制度除縣組織法有縣教育局地位外，中央亦尚無統一的規定。各省有各省的縣教育規程。關於職務方面，要算前中央大學區各縣縣教育局局務分課細則和江西縣教育局組織暫行條例為較詳。歸納起來有下列各條：

- (一) 執行一切教育法令及政策。
- (二) 向縣政府及教育廳建議教育的改良擴充。
- (三) 處理呈訴。
- (四) 籌劃並管理教育經費。
- (五) 任免縣立教育機關主任人員，學區行政人員管理。
- (六) 管理全縣教育建築設備用品等。
- (七) 繕製統計報告。
- (八) 學校教育計劃事項——單行標準，教材審查，學區劃分，教師整理，學事曆規定。
- (九) 學校教育執行事項——教師任免，兒童考查，效率測量，研究集會，就學督促，學校設立變更，各項教育指導。
- (十) 社會教育執行及計劃事項——童工幸福，各業補習教育，社會娛樂場所管理，風俗改良，識字運動，注音符號推行，慈善教育機關指導，社會教育

機關設立，古蹟保存，民衆教育活動等。

可見縣教育局的職務偏於執行，而頭緒亦比較複雜。

克卜雷氏 (Cubberley) 論美國之省教育行政，謂省機關應注意學制，學歷，教師訓練檢定，物質建設標準，教育稅率及種類，義務教育年限，和兒童保護的法律等。總之其任務在比較重大而需要統一的問題方面。市教育局長負組織者執行者指導者地方領袖四重使命。縣教育局具文書的事務的事業的三項責任。

業務內容
歸納

我們明白了各級教育行政的性質以後，對於教育行政事業的內容，可以總歸納起來分成幾類：

- (一) 教育員工——標準，任務，任用方法，考核，保障，輔助等。
- (二) 教育經費——寬籌，支配，監督，稽核，財產保管及增加，效率估量等。
- (三) 教育制度——學制，行政制度，各種教育機關制度，各項教育業務標準，適應個別問題之命令等。

(四) 教育計劃——區域分配，年期分配，事業分配，政策，進行方案，改進步驟

等。

(五)教育結果——測量,判斷,估計,調查,比較性質的活動等。

(六)教育輔導——人員,技術,準備,實施等。

(七)教育改進——統計,報告,一切計劃之修正等。

此外又有偏於事務行政方面的問題,如學校備品的規定和購置等;偏於文書方面的,如卷宗的保管等,因為並非教育行政的目標,故未列入。

從這種種事業裏面,我們可以曉得教育行政之所謂「政」,乃是「行」的結果。例如求教育的效率是一種「政」,但沒有測量統計等動作是無從曉得效率的實況。管理教育人員是一種「政」,但沒有訓練考察等方法亦是無從管理的。「政」是內容,「行」是方法。現在爲眉目清醒起見,再把所謂「方法」抽出來歸爲幾類:

(一)監督管理作用的方法——如員工服務的限制,按期呈報各項實狀的規定等。

(二)考核判斷作用的方法——如教育標準的訂定，視察制度的設立，教育結果的計量等。

(三)輔導指示作用的方法——如法令標準的解釋，教師進修的計劃，專員指導等。

(四)比較研究作用的方法——如多數意見的蒐集，統計的應用，實驗教育的舉辦等。

從這各種方法中，可以保持教育平衡的狀態及一定的趨向；獲得改進的途徑及整個計劃的根據。

在運用這種種作用時，却有兩個先決的問題。

一、教育行政事業的進行，有無效能全看他有無活動的事業。教育行政僅注意了機械的辦公室工作，而忽略了與全部事業發生親切的關係，教育事業便漸與教育行政隔離，由隔離而不免誤會和糾紛。僅注意了機械工作，或四項方法忽略了某一項，皆可證明教育行政的不健全。但是同時教育行政又應注意紀律，一

般的誤會，以爲紀律的意思就是保守機械工作。要知紀律和活動是不相違的。紀律在教育事業上說應是規矩和標準的意思；亦就是進行的方向；並不是機械的意思。沒有紀律的活動便是無方向的活動便是盲動。沒有活動的事業而空言紀律，一切章制標準，很不容易貫徹於教育事業的全體；甚至格格不相入。

集中管理 與專斷

二、教育行政事業的進行，與集中管理至有關係。集中管理，很容易使人聯念到專制獨斷方面。但是民治精神最富的美國，亦漸漸對於教育事業有集中管理的要求。如教育的標準已列在各省的憲法；如紳權的降落；如縣教育行政制度的普遍，教育局長漸進於委任專家而不完全靠毫無標準的民選制，都是集中管理的現象。原來教育行政既是整個的制度，如對全部事業不能認識或不便過問，一切的職能無由實現；一切的行政方法皆不能運用。集中管理的流弊，有時使管理者誤會爲大權獨攬，有時地方受種種不合理性的限制使無從自謀適應與發展，有時管理的力量薄弱不能及於全體。但管理集中，纔可談到教育標準的應用和教育機會的均衡，纔可承認教育是社會整個制度。不過集中管理的理性化，是必

要的。據達敦 (Dutton) 和施耐敦 (Snedden) 氏的建議有三個條件要注意的：(一) 職責分明各級不相侵越；(二) 教育行政方面祇能規定最低限度，共守標準，不必限制過嚴；(三) 高級機關多容許所轄機關之自動建議，自立於裁決地位。能保守這幾個要件，雖用集中管理的態度來運用教育行政各項作用，亦不至被誤會為專斷或獨斷的。

第二講 教師與教育行政

第一節 教育行政與教師的關係

從事於教師職業的人，沒有不希望他的任務成功。教育行政方面也沒有不希望教師的事業勝利。但教師的失敗墮落是常見的事；教師界的內容龐雜效率難期亦不難尋出多少例證。教育行政方面要希望這些不幸的事不至發現，自然要一洗從前隔岸觀火的態度，而有預防或補救的方案。

教師以教育行政人員爲局外人，教育行政方面亦將教師視同陌路。這是教育行政的失敗，教師的失敗，乃至教育事業之所以不振的一個主要原因。兩方面隔離的太遠，受犧牲最大的還是教育本身。就中國情形而論，所以造成隔離現象，至少有三個原因：

一、師嚴道尊

一。教師的習慣向來是無所拘束。尤其是師嚴道尊的傳統觀念，使一般的教師有了目空一切惟我獨尊的成見。以爲管理便是侮辱，和官廳性質相近的教育

教師與教育行政者的隔離

二、教育行政方面不負責任

三、校長居間的隔閡

兩方面的關係

行政機關發生關係，便是不清高。自己的使命，是傳道授業解惑，此外非所當問。

二、教育行政的本身，遲疑不敢接收負擔全部教師問題的責任。祇求暫時的安然相處，絕不預先準備和發現將來的問題所在。行政的力量，不求貫徹到教師界的各個分子，以為這是很麻煩而愚笨的辦法。於是在教育行政業務中，捨本逐末，忽略了為教師謀精神和物質生活的健全，而僅費盡心力去找所謂「成績」。

三、校長制的充分利用，教師和校長發生直接關係。教育行政當局，退居在間接地位。以至教師認為教育行政機關是高高在上，除了較嚴重的問題，不願時常出入公門。雖然教師的命運，全靠校長的人格和私人的情感，而不是所有教師立

在一個管理標準之下；但是終久教師知有校長而不知有其他。

各級教育行政機關對於教師管理，自然因各級情形而異其範圍與性質，在前一講已略述及。但是既名為「教育行政」，和主持教育事業的教師，總須比較接近，纔有辦法。所謂管理問題，完全埋伏在彼此互相造成的親切的複雜的關係中。兩方如秦越相視，或是僅靠了間接的代表人以及表冊上通往來；教育行政永

遠不能認識「教師」，教師亦永久不能感覺「教育行政」和他們有切膚的關係。

在理論上兩方的關係既如此密切，在事實上亦可證明已往的教育行政早已傾向於直接關係的一方面。如德國中小學教師由各邦政府任用，和一切公務員有同樣的權利和義務。如法國小學教師由各省(Department)之長官(Prefect)委任，中等以上學校教師由教育部長委任。英美之教師任用亦屬諸地方教育行政當局而不操諸校長。我國擬設學部時，當時的政務處條陳意見，第一條便是「學堂教員宜列作職官。」他的辦法是：「別以品秩，判以正副，重以禮貌，優以俸給。」他的理由是：「可免來去自如，師範生卒業亦有所安置。」教育行政方面直接任用教師，以及教師之應列入公務員，在教育行政未能專業化以前當然有許多流弊。但是直接的任用，亦是直接管理的一個基礎。從任用方式上看，亦可預料到兩方關係之親疏。

我們再擴大的說，教育發展到了現代，教師問題，已經成了一個社會上可注

意的問題。教師數量的激增，足以使教師形成一種新職業。其勢力和影響既如此重大，如果缺乏了管理的系統，直接則使新興職業不能發展，間接亦影響到社會的健全。原來從事於一種相同職業的人數，倘若達到較可注意的數字，便漸漸有管理制度的要求。

現今世界上從事於教育工作的人員究有多少？現在不能得到一個完全的統計。美國就某一人口僅一萬二千人的小城調查從事教育的人數得下表：

長	1
導	1
導	1
導	1
導	1
長	1
長	1
長	2
長	5
師	20
師	25
師	50
師	5
師	1
師	2

共 117 人

從此表可知城中每一一〇人有一人從事教育。

再從各國中小學的統計，以研究教師和社會的關係。

英國1926—1927小學統計

校數		學生數		
公立小學	20,726	565,412		
立案小學	22	1,491		
立案特種小學	563	43,360		
嬰孩小學	27	1,414		
21,336		5,681,718		
尚有私立學校	11,626校			
地方學校	9,101校			
教師數		總		
公立小學	男	女	總	
1.經專業訓練及格者	37,825	81,831	119,656	
2.未經專業訓練及格者	2,261	31,591	33,852	
3.不及格者	2,158	31,644	33,802	
4.補充教師		8,734	8,734	
共計	42,244	153,800	196,044	
立案學校	8	46	54	
立案特種學校	426	1,775	2,201	
嬰孩學校		35	35	
此外尚有專科教師 772 人，見習教師 3779 人，教生 1929 人，技師約 2500 人，無資教師 2500 人。				

德國 1926—1927

小學校數	52,320
小學級數	187,400
小學生數	6,629,779
男	3,340,804
女	3,288,975
小學教師	180,273
男	137,134
女	43,129
中學校數	1,370
女中校數	537
中學生	男307,946
	女131,330
*中學教師	3,516

*1928 統計增加 346 人

英國 1926—1927 中學統計

公款設立學校	校 1319	學 生 男 196,289 女 175,204	教 師* 專任 男9721 女9919 } 19640 兼任 2741
非 公 款 設 立 學 校	中學校 32	59,141 男 29,839 女	
	預備學校 108	9,193 男 6,976 女	

*係 1926 統計

美國 1925—1926

	男	女	總
小 學 生 教 師	10,665,044 75,436	10,318,958 509,195	20,984,002 644,631
中 學 生 教 師	1,786,383 63,374	1,971,083 106,164	3,757,466 169,538
專科學生 教 師	505,214 12,259	406,412 6,641	911,62 18,900

日本昭和三年度統計

小學	校數	教師數	學生數
尋常 高小 高合	7,186 149 18,271	229,188	9,680,732
中學 官立 公立 私立	2 432 112	10,914合格 2,463不合格	143,411(本科) 298(補習)
高等女學	752又(207實科)	13,150(本科及高等) 1230(實科)	359,269

*中國十三年度

小學生	6,137,662
教師	308,639
中學生	159,248
教師	13,423

*根據教育部十八年度中
初等教育統計

江蘇省十八年度統計

	校數	學生	教師
小學	8,875	655,463	21,725
中學	168	30,361	2,693

福建省十七年度統計

	校數	學生	教師
省中	24	3493	695
省中小	13	3,775	188
縣中	121	8627	1023
縣中小	2539	112,412	7022
市公私中	25	3272	357
市中小	7	652	39

根據全國教育會議議決的改進全國教育方案，在二十年內實施義務教育，就學兒童估計有四千萬人，需要培養教師一百四十萬人。

從上面種種數字的觀察，可見參與教育工作人數的衆多，尤其我國最近的將來必有猛進的狀態，管理的問題，亦愈加迫切。

社會對此大部教師，有無窮的希望。但是教師的分子不齊，精神散漫，亦很容易失社會的信仰和同情。教育行政制度既成立了，應當用參與的態度，透澈認識

教師的情形，培養教師的共同興味，適應教師的共同需要，使教師和社會的文化的前進，不獨不應敵視並當予以相當扶助。

所謂關係

從事教育工作的人，一方面要滿足受教者，一方面希望自己的滿足。但「滿足」不是能完全出自己造成的。教育行政者要把「滿足」引爲己任，當然先要從和教師發生關係入手。所謂關係列舉起來很複雜，歸納的說有兩項：

一、職業本身 甚麼是教師？甚麼人能當教師？教育行政員訓練檢查核定的責任，以使得教師界內容健全。社會對於教師應如何的看待，對於教師業務應如何的認識？教育行政員糾正錯誤提高地位喚起同情的責任。教師的成績標準，教師努力的效果，教育行政方面尤應有一定的程序章制，使從事此職業者，得到一個公平的保障。

二、事業方面 輔導問題在教育行政中漸擴大他的領域。輔導是教育行政和教師發生積極關係最有效的方法。然而輔導的最後目的，本非爲了教師的落伍淘汰，乃是專重在事業的改進。教育事業不是教育行政能包辦，亦不能專靠

了教師就能成功而有進步。所有關於實驗研究和待決的問題，能兩方通力合作，互相利賴（Interrelate and Interdependent），教育行政纔算爲「教育」的行政，教師纔算爲辦「教育」的員工，而首先要教師悅服「教育行政」的領導，教育行政能尊重「教師」的人格。

第二節 教師的標準

甚麼是教師的標準？達到如何的條件纔可以承認他是合格的教師？這是教育行政應當詳細考慮的一件事。照理想上說，對於教師的造就不厭其精深，對於教師自身所受的事業訓練愈成熟愈好，本不能有一個限度。有了限度以後，在限度以上的人才，往往不甘屈就。社會對於教師的看待，亦僅以所謂限度爲標準。但是現代社會需要教師的數量如上節所述，已可證明所謂「教師」古今有不同的解釋。古之所謂「師」是個人的一家的或少數人的指導者，其目的在傳道授業。今之所謂「師」是社會的公務員，其目的在負全社會所有兒童的教育責任。從前擇師的標準是「名師宿儒」，重在學問的淵博。現在擇師的標準是要具有

指導兒童或青年生活的理想和技術。數量上性質上責任上今昔迥異。教育行政不得不預立標準，為訓練的基礎和選擇的依據。

但是教育行政所立的教師標準，是因時而異因地而異；師資改進，本應有一定的步驟，絕不能懸一個高不可登的鵠的；因人才消長的關係，絕不能完全抹煞事實；因當前教育需要的關係，更不能不隨時代而變更。於是一國有一國的教師養成辦法，一時代有一時代的教師法規。明乎此，纔能使標準以事業為轉移，不至使事業受標準的限制。

我們要研究教師標準，先要考察教師標準的實況。而所謂實況，尤其要注意法定的標準和事實的施行總不能完全符合。所謂嚴定標準，亦不過是「取法乎上僅得乎中」的用意。

一、法規上所見的教師 從各國教育行政對於教師人選的解決辦法上看，所謂法規含有兩種原素：一是教師資格取得的手續；一是教師資格取得以前的準備。原來歐洲各國對於教師培養，認為訓練僅是取得教師資格的初步。正式

教師標準
因地而異

法定和專
實

一、法規上
的標準

1. 資格取得的手續

的教師，仍須由考試或另定手續，然後決定。我們現在亦可分開來說：

1. 教師資格取得的手續 我國師資極不整齊，所以對於教師祇求其資格相當已屬難得。雖然亦有教師檢定的制度，但是所檢定的是無資格的教師。即在民國五年的檢定小學教員規程，凡稍有資格都歸於無試驗檢定之列。教員分正教員、專科教員、助教員。檢定合格發許可狀。在民國四年國民學校令高等小學令都載明凡教師須有許可狀。而實際「許可狀」祇有不合資格教師看得較鄭重。其資格相當者多數無需乎此。

日本

日本的制度，小學教員分正教員及准教員，正教員又分本科專科兩項。一切教員必須得免許狀。免許狀之取得須卒業於師範學校及文部省指定的學校，曾經檢定及格。代用教員無免許狀。這種辦法和我國以前的規定略同，不過在他們能認真執行。

法國

法國在高等小學畢業後年在十五歲可應初級教師證書考試(Brevet elementaire)。有此證書可充準教師(Stagiaires)，可投考師範學校。師範畢業後可應

第二次考試，但第二次考試凡在職教師未具此考試及格資格者亦得應考。及格後給高級教師證 (Brevet suprieur)。現有此證書者約九萬五千人以上。考試分三部分，在師範生可於肄業期內，每年應試一部分。一九二六年的考試狀況如下：

師範生	應考數	及格數
男	1953	1696
女	2016	1861
其他		
男	183	87
女	1111	689

得到這一項證書，仍然是試用教師。經兩年的試用，加第三次考試，纔可給教師資格證 (Certificat d'optitude Pédagogique)。這一次考試，不過是二三小時的教學實習，和解答關於實習的問題。

德國
 德國革命後新的教師檢定法還沒有規定。舊法是師範學校 (Lehrerseminare) 畢業應第一次考試 (Erste Lehrerprüfung) 及格後准暫任教師。於任職一一年至五年內應第二次考試。及格者始能充正式小學教師。交地方教育行政機關於一年內派定職務，為終身職。

英蘭格
 英格蘭的教師分下列數類：(一)合格訓練教師 (Certificated trained teac-

hers)是曾受師範教育並經教育部考試合格者。(一)合格未訓練教師 (Certific-

ated untrained teachers)是並未受師範教育經教育

部考試合格者。(二)補充教師 (Supplementary teach-

ers)是未經考試，但因地方臨時需要由視學員暫行

認可者。(四)學習教師分二種：甲、Student teachers 中

學畢業，到小學見習，一方在大學選習教育學分，期滿

後可以應教育部考試。乙、Pupil teachers 中學肄業

三或四年，在指定小學實習二年，實習時並在中央學

校補習。期滿後可應師範學校入學試驗。

美國

美國的教師檢定情形最複雜，有由地方自行辦

理，有由省教育廳主持的。但是因為集中管理的趨勢，

已完全屬於省行政範圍。就下表便可瞭然於省集權

制 度	省 數				
	1894年	1903	1908	1919	1925
由省主持	3	5	15	26	30
由省管理由縣執行	1		2	7	8
縣主持但採用省標準	17		18	10	8
縣與省雙方辦理	18		7	3	1
由縣主持	4	4	1	0	0

因爲省縣職權的爭執，於是縣的檢定爲試用教師，省檢定爲終身教師，是近來最妥善的辦法。所謂檢定有兩種辦法：一是不問候補人的資格加以筆試或口試，主持的人或爲不諳教育的人或爲專家；一是審查候補人的證明文件，合格者可以承認爲教師。但是專用第二種方法的地方很少，多數是兩者參用。

克卜雷原則

克卜雷氏曾爲美國教師檢定問題，立了十四條原則：

一、要教師資格提高應先改良待遇，待遇改良，檢定的標準乃能作進一步的計劃。

二、各地所行的低級檢定制 (lower grade teacher's certificates) 應一律停止。
(按各地因人才缺乏，凡能力資格毫無之教師，予以低級檢定，惟有效期間甚短，有一教師服務數年須經數次考試者。) 檢定應先審查受檢人所受訓練。

三、人才缺乏地方所發臨時低級教師證應一律無效。

四、受檢人的資格，至少在四年中學畢業。受檢後應於相當期內爲專業預備，

並有相當證明。

五、檢定暫分兩級，甲級係爲中學畢業經考試合格及曾畢業於臨時師範班者而設。乙級係爲曾經訓練的教師服務兩年有成績者而設，有效期間均爲兩年。兩年後成績優良得換新證，有效期五年。俟師範學校推廣，教師待遇改良，甲級制先取消。

六、檢定後的專業預備，在法律上應明定期間，須經師範學校校長的證明或其他文件足資證明。

七、檢定應分別性質。中小學固應分別辦理。卽幼稚園初中等亦應各定標準。

八、檢定的教師，除着重受檢人專業訓練外，在視導方面所承認的成績亦應計及。

九、特殊教育的教師應有特殊檢定辦法。

十、終身教師證 (Life diploma) 不宜輕於發給。必受檢人學識品行及其他條件經備具後始能有此權利。

十一、已得終身教師證者如中途改業至三五年者應失其效力。

十二、一切教師檢定手續，應由省集中管理。

十三、各省間檢定資格應有交互承認辦法。

十四、每年應舉行教師登記及審查。

2. 資格取得準備

2. 教師資格取得以前的準備 怎樣的準備纔可以有候補教師的資格？

這個範圍各國的差異很大。我國在前清光緒二十九年的奏定學堂章程有任用教員一章。那時教員分正副。中學的正教員是優級師範優等畢業和國外高師中等畢業；副教員是優級師範中等畢業和國外高師畢業。高等小學正教員是初級師範優等畢業和國外尋常師範畢業。初等小學正教員是初級師範中等畢業；副教員是初級師範修業。以成績的優劣，定職務的高低是當時採用的原則。民國以來對於教師資格僅在民五檢定小學教員規程中稍有發現。規程中無試驗檢定的正教員是師範畢業，中學畢業服務一年，和服務三年認為有成績者三項；專科教員是實業學校或專

門學校畢業兩項，試驗檢定最抽象的資格是「曾研究專門學術兼明教育原理著有論文者。」至於中學在中央法令中祇有「民元中學校令裏規定」……經檢定委員會認爲合格者充之。」但中等教員的檢定，二十年來並無所聞。所以就事實上說，現在我國所需要教師的準備，並沒有全國一致的標準，不過省自爲政。各省因文化的差異，人才的差異，標準亦自然紛歧。大體說起來，小學教師而能高中師範科畢業，中學教師而能大學或師範大學畢業，平均起來，算是最高資格了。但各省法令上的規定却不能僅有此一目標而不立其他方便之門。否則因師資問題，立刻要使教育界發生恐慌。

日本

日本的小學教師是由道府縣立的師範學校培養。此種師範學校分一部二部。一部收高小畢業生修業原定預科一年本科四年，現已廢預科爲本科五年。第二部收中學畢業生修業一年或二年。中等學校教師在高等師範學校培養，本科四年專修科三年研究科修業一至二年。本科又分文理家事等科。至專科教師養成有專設專校，但亦有附設於大學和實業學校者。

德國

德國自革命以後舊有的師範學校，爲世詬病，已毅然不再續辦。十八邦中祇有兩邦是維持舊制的小學教師的培養，多數的趨向是收九年制中學畢業生在大學師資科修業三年或在師範學校修業二年。在普魯士一九二六年適用新制的有三校。中學教師須大學四五年級學生應試及格分發實習第一年謂之研究期(Seminarjahr)，重講習，第二年爲見習期(Probejahr)再加以考試，纔能得教師證書。所謂研究期的講習是附設於指定的中學的。

法國

法國的小學教師須師範學校(Ecole normale)畢業。師範學校修業三年收高小畢業生。在一九二三年統計全國男校八六，學生四五三八人，女校八五，學生五〇九三人。學額限制甚嚴。師範學校教員，由二年制的高級初等師範學校養成。中學教師資格在高等師範(Ecole normale superieure)修習三年準備國家考試(Agrégation)凡具學士(Licencies)學位經兩年研究者均可與試，爲一種競爭試驗，合格極難。有學士學位可任助教。

英國

英國小學教師，先經見習教師時期然後入師範學校(training college)但不

合格教師亦可應考，此項機關亦有附設於大學稱師資科者（University training department）。師範學校二年，師資科一年至四年不等。中學教師須大學畢業在師範學校大學師資科或中學校中受一年訓練。一年中至少有六十日實習。

美國小學教師在省市縣立師範學校養成。收中學畢業生修業二三年不等。亦有師範班附設於中學者。大學設教育科的有三百八十校之多。修業三四年，畢業後任中學教師。亦有省市立師範性質的師範班附設於大學，畢業後任小學教師。

從法規上所見的教師，我們可以看出各國立法上對於師資的認識。尤其歐洲各國認爲名器之不可假藉。本來教師人選的不當，便是教育失敗的預告。行政立法方面，不得不有嚴密的防範。但是制度固如此的嚴密，而執行並不是一個簡單的問題。有許多與執行應同時解決的問題——如教師待遇師資訓練——不能使法規立刻發生效力。還有許多社會錯誤的觀念，亦容易使執行不能如願。就各國的先例，有的已收了美滿的結果，有的正在逐漸的前進。於是我們不能不稍

體察事實上的狀態。

二、事實上師資狀況

二、事實上師資的狀況

因師資的整理是取漸進的手段，除了辦理較久

組織完密的國家有顯著的成績外，多數還沒有圓滿的結果。其中遲延的原因不外由於教師整理的阻力。教育行政制度是近年的事。整理的成效自然不能即有顯明的表現。如英國，一九〇三年成立的教師註冊會（Teachers' Registration Council）一九〇七年經教師反對而廢止，後纔漸漸恢復。如法國教師的懲罰的必經 Conseil départemental 的通過。會議中有教師代表出席的。整理的問題，和教師共同解決自屬必要，而整理便不能不取漸進態度的。

英國

英國一九二五—二六年統計，訓練而合格的教師百分之五六·六。未訓練而合格的為百分之二七。未登記的百分二〇·九。補充教師百分五·五。但就倫敦市而論，合格而曾受訓練的為百分八三·九。未登記和補充教師祇占百分一·二。

美國

美國每年需要新教師至十萬人。但就一九二五—二六年中等以上學校的

畢業生數，已可證明人才的數量。

美國中小學
有資格教師人數
1925—26畢業人數

中學附設訓練班	17750
縣師(108所)	2370
省師(102)	15759
市師(26)	2769
私師(64)	2595
省市教育學院(101)	29139
普通大學	40000
共計	110,391

但是在此十一萬人中不是人人當教師。更不是人人可以稱得起有完全的教師資格。據亞爾馬克(Almack)氏的推測，每年有十萬教師缺額，而真正培養的新教師不過三萬人。一九一七年後受了歐戰影響，大批的不合格教師插足進來，亦是整理難以收效的一個原因。到了近

來大城市和進步的省，纔慢慢整理起來。我們看紐約省一九二二年報，鄉村單級教師竟有百分三六未完成中等教育的；鄉村教師之受專業訓練以在臨時訓練班為多，占百分四七。大規模學校情形雖較好，而未完成中等教育的亦有百分之一四如印地安省一九二一年度的報告，能在中學畢業後受專業訓練二年的祇有百分二四。八不足四分之一。如瑪尼蘭省一九二一年的調查報告三五六八

小學教師當中共有四百六十九人是僅受過小學教育的約占百分之十四。

1870—1921 英格蘭威爾士公立小學教師

	有證				無證		補充	見習		共計	
	受訓練		未受訓練		男	女		男	女	男	女
1870	12167				487	775				6,882	6,847
1880	9546	9347	3975	8554	2681	4971	2352		16,202	25,224	
1890	12770	12573	5934	14962	5254	16530	5210		23,958	49,575	
1900	64038				32436		17512		113,996		
1904—5	19922	22972	8358	27485	5530	36516	46	19070		33,856	106,361
1909—10	23381	29950	9424	34641	6005	39550	149	19239	8421623	39,801	122,003
1910—11	24412	32252	9601	34731	6131	39506	10	14408	7551517	40909	122,614
1911—12	25402	34429	9503	34181	5380	38632		13865	5721269	41307	122,376
1912—13	26497	36731	9493	33306	5303	37590		13477	5421213	41835	122,317
1913—14	27804	29102	9422	32828	4655	36752		13367	4851486	42366	123,535
1919—20	36416	50103	8119	29265	2596	33113		13424	4882959	37582	129,164
1920—21	26561	52965	7682	28861	2177	33280		13540	7473501	37167	132,147

紐約省1922師資狀況百分比

(甲) 教師所受普通教育

	<u>單級或兩級學校</u> 百分比	<u>三級以上學校</u> 百分比
大學畢業	1	22
大學肄業	1	4
中學畢業	62	60
中學肄業	32	12
小學畢業	4	2
小學肄業	0	0

(乙) 專業訓練

大學訓練	1	21
師範畢業	7	44
師範修業	4	2
教師訓練學校畢業	2	2
教師訓練學校修業	1	0
師資訓練班畢業	47	15
師資訓練班選讀	2	1
暑期學校選讀	19	4
未受專業訓練	17	11

(丙) 教學經驗

一年	18	11
二年	11	11
三年	11	11
四年	8	8
五年	7	8
六年	6	6
七年	4	5
八年	3	4
九年	3	4
十年以上	29	32

Indiana 1921—22 小學教師

	鄉		鎮		市		總	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
小學	46	.6	2	0.3	15	.3	63	0.5
中學修業	531	7.6	54	8.4	183	3.6	798	6.1
中學畢業	116	1.6	14	2.2	110	2.2	240	1.8
中學以上訓練								
一學期	1775	24.0	22	3.4	128	2.6	1925	14.8
二學期	1709	23.1	54	8.5	249	5.0	2012	15.4
一年	2455	33.1	351	55.4	1604	32.0	4413	33.8
二年	360	4.9	75	11.7	1611	32.2	2046	15.7
三年	75	1.0	31	4.9	599	12.0	705	5.4
四年	55	0.7	14	2.2	410	8.2	479	3.7
未詳	257	3.4	19	3.0	94	1.9	370	2.8
總	7409		639		5003		13051	

現代教育行政

Maryland 省 1921 調查報告——小學師資

	白 人		有 色 人	
	人 數	百分比	人 數	百分比
小 學	391	12.7	78	15.4
中 學 修 業	634	20.7	99	19.6
中 學 畢 業	1031	33.7	110	21.8
師 範 修 業	82	2.7	25	4.9
非正式師範班	614	20.0	114	22.5
正式師範班	148	4.8	40	7.9
大 學 修 業	98	3.2	18	3.6
大 學 畢 業	65	2.1	21	4.2
總 數	3063	99.9	505	99.9

四二

日本在昭和元年小學教員爲二一六八三一人，而是年未經試驗檢定合格的一五七六〇人；經試驗檢定合格的九三九五入。授與免許狀的雖三八七五四人，而每年師範畢業生不過在萬人左右。可見檢定政策還佔重要地位。更可證明師資還不能完全仰給於師資訓練機關。（昭和三年度師範畢業生一三九三七人，授免許狀三八七三五人）

日本師範學校累年統計表

年 度	校 數	在 校 生 數	畢 業 生 數	投 考 生 數	錄 取 數
大正十年	九四	二八九三二	九九一六	三二五六二	一三四七九
十一年	九五	三一二六三	一〇五三一	四一二三一	一三二二五
十二年	九八	三三八二九	一一二九九	四七八七四	一四五四四
十三年	九九	三六三八九	一二六三四	五四〇二三	一六二四七
十四年	九九	四五五四〇	一四〇五三	五二四四三	一六八二六
昭和元年	一〇二	四八六四七	一七四五七	五九九一六	一八九五六

我國的師資情形，很難有一個整個的估計。清末的一張統計表在教育沒有發達的時候，小學教師資格，在高小中，師範畢業的竟占百分四十，初小中近百分

五二。這時所謂師範其中的差異必很大。近年中央的教育統計工作無形停頓，各省均不重視統計。卽有統計對於教師資格亦很少忠實的記載。師範教育提倡最力的要算江蘇省。師縣師鄉師，每年都培養大批的人才。然就教師的現狀說十七年度統計總額二〇六〇〇人中不合格的一一六七三人，占百分五六·六七。所謂合格僅以受過兩年師範教育爲標準，不過八八四九人占百分四二·九五。受過高中等教育而加以相當訓練的不過七十八人。人文薈萃的地方情形是如此。他處更可想見了。陝西教育廳十六年度的報告全省學齡兒童九五九三五六人。已入學的二一〇七二九人。而本省中等以上學校畢業人才登記是：

國外大學	一〇四人	師範學校	一五〇六人
國內大學	八七八人	中學	二二三七人
職業學校	三〇七人	總數	五〇三二人

人才的缺乏，已無待證明。從全國說，卽以中學畢業爲標準，合格的亦未必能有半數。事實上情形是如此，而義務教育的推行又刻不容緩，師資整理，訓練，進修，

宣統二年之學校教員資格比較表

總計	留學生	科舉	外國教師	其他學校	師範畢業	出身人數		學校專門中學優級師範初級師範傳習所範高小初小實業
						數人	百分比	
1186	370	297	122	397		數人	百分比	專門
	33.7	25.5	10.5	32.3		數人	百分比	中學
3286		1087	91	1260	848	數人	百分比	優級師範
		33.04	2.79	38.25	25.82	數人	百分比	初級師範
467	144	80	91	152		數人	百分比	傳習所
	30.84	17.34	17.48	32.55		數人	百分比	範高
1252		349	27	358	523	數人	百分比	小
		27.9	2.2	28.1	41.8	數人	百分比	初小
580		116	4	126	331	數人	百分比	實業
		20.0	.69	21.73	57.58	數人	百分比	
17080		7005	36	3172	6867	數人	百分比	
		41.01	.22	18.57	40.2	數人	百分比	
		30978			33348	數人	百分比	
		48.1			51.1	數人	百分比	
1544	243	445	108	748		數人	百分比	
	15.5	28.96	7.35	48.2		數人	百分比	

應有一個整個的計劃，方不至蹈二十餘年前初辦教育時有名無實的覆轍。

宣統二年全國教育統計

三、教育行政方面的責任

師資不能長此聽其紊亂。師資的紊亂便是社

1. 嚴定資格

會的損失。但在教育行政方面確有他的困難。一方面不能不顧到多數教師的苦況，一方面不能不謀事業改進。究應取怎樣一種的態度？

1. 嚴限資格

限制資格，自然是應有的辦法。限制資格，不獨有利於事業，並且有利於教師本身。他的理由是：

(一) 標準提高，不是隨便甚麼人可以插足，有資格者的地位多保障。

(二) 人選適當地位安全，可以有較高較遠大的服務理想。

(三) 將來教育的發展，需要新教師很多。先有一定的資格，師資不至受第二度的紊亂。

(四) 資格不加限制，教師以學校為傳舍，以教師為副業為兼職，影響很大。有了限制，專任的人可加多。

各國對於限制，看得很重要。對於師資方面共同的趨勢是：

(一) 人才選擇傾向於專業訓練。

(二) 師範教育程度提高不受中等教育的限制。

(二) 師範生入學有嚴格的限制。

限制確是一種逐漸淘汰不合格人選的辦法。但求限制之有效，能切實執行，便不能僅以限制為唯一辦法。

2. 加緊訓練 教師是為社會負責的一員。人才的得失，還有賴於社會的培養。要達到這一個目的，應認識師範教育是人才教育，應承認師資訓練有他的特徵，應取消『師範教育就是普通教育』的口號。教育行政方面對於訓練問題，不僅負了設學校聘校長的責任。培養師資是教育行政的分內事，不應僅委託給一個校長全權處理。不可卸責的具體問題甚多，現在列舉幾項：

(一) 關於入學 入學的限制，一般採用的方法，是競爭試驗。但所謂競爭應各有條件，不能完全依賴所謂國文算術。師範生未入學前的職業指導，應試時的年齡資格以及身心狀況的限制；學額的分配，應由學校和教育行政雙方規定拔取真才。

(二) 訓練期間 小學畢業後的五六年長時期的訓練是無意義的。主張這

種制度，是說師範生不獨重專業訓練，尤在心性培養，以學校為修道院所。在實際職業的選擇，必俟自己感覺職業興味。否則是被迫而從事。將來必有改業的事實。所以師範教育的開始應在完成普通教育有擇業需要以後。至師範教育的期間，倘若師範生人選適當，二三年亦不算少了。

(二) 所謂訓練 師範教育的課程有兩種的爭論。一是實習和理論的爭辯，以為實習的分量太少。一是專業和基本知識的爭辯，以為專門的培養不重視。如果師範生人選提高，在二三年的期間自然應重在專業訓練。實習和其他科目對壘，亦是一種奇觀。實習不能和理論分割。實習是應用理論。二三年的訓練期內，各項理論和專業技術的實習，至少要到精嫻的程度。

(四) 服務問題 師範畢業後自己謀出路或聽自然機會的支配，亦足表示教育行政的一個忽略。社會有用的人才應使致力於社會。教育行政機關所幫助社會的亦正在此。各國尚有強迫服務的限制，可見教育行政者的責任。但師範生服務的分配在最初一二年應不避辛苦；祇要才能相稱，應

無條件的聽行政的支配。這是義務不是權利。

(五)機關分合 這一個爭論，近三年來爲最烈。原來自師範附設於中學和高中師範科制度的成立後，頗引起一般人的注意。以爲中師合設直接是師範不獨立。間接是師範教育無形消滅。這種疑慮，自有他的價值。中師合設是從權的辦法，如美國中學附設訓練班，大家亦認爲是臨時的。認清了從權的這一點，此後分合的爭辯，乃有明晰的論點。全國教育會議作一個折衷結果，大學院五三九號令公布師範教育制度的議決案是：

1. 廢止六年制。修業年限，三年制初中畢業者三年；四年制初中畢業者二年。
2. 師範學校得單獨設立。
3. 高級中學得設師範科。
4. 爲補充初級中學教育之不足，得設二年期之師範專修科。附設於大學之教育學院，收受高級中學及師範學校畢業生。
5. 鄉村師範學校收受初中畢業生，或相當程度肄業生之有教學經驗且對於鄉村教育具

改革之志願者，此項學生修業年限，得暫定一年以上。如收受小學畢業生，則其入學時之年齡應在十六歲以上，修業年限至少兩年。

總之，教育行政先要承認教師為行政職務中最重要的一部，對整個的教師問題負全責。目前的行政，影響將來的事業。對於師資標準較應注意的幾件事是：

- (一) 甚麼是合理限制的標準。
- (二) 未來教師培養比在職教師限制還重要。
- (三) 取消臨時的救急的態度去選擇教師。
- (四) 訓練和考試並用。
- (五) 教育行政和師資訓練機關合作。

四、我國師資訓練制

四、我國師範教育制度的經過 我國在前清光緒二十三年上海南洋公學設師範院為師範教育的開始，同時設外院為附屬小學。二十四年京師大學設師範齋，二十八年改為師範館。這都是有學制以前的師範教育機關。二十九年奏定學堂章程分優級師範、初級師範、簡易師範、和師範傳習所、實業教員養成所五

種制度，其間僅優級師範是養成中學教師的。三十三年公布女子師範學堂章程。宣統二年取消優級師範選科及簡易師範。三年在初級師範附設臨時小學教員養成所一年或二年。民國元年公布師範教育令分師範爲高師、男師、女師、三種。高師設本科選科專修科研究科。男師設一部二部，二部收中學畢業生。又附設小學教員講習科，修業二年爲正教員，一年爲副教員。女師附設保姆傳習所。民國八年山西有國民師範制，但不過爲一省單行制度。又如鄉村師範和縣立師範亦並非全國通用的制度。十一年公布新學制，關於師範教育的，是師範學校修業六年和高中師範科制度的成立。所謂相當年期的師範，亦成了一時的風氣。就經過說，臨時的制度過多，頗足影響於整理的進行。

五、學理上需要的教師

亞爾馬克和蘭(Almkvist)兩氏根據業務分析的原

定教師應具的智能共二十條：

1. 參考書圖書館書目書報指南等的用法。
2. 普通學校教材的資料。

3. 所担任教學科目應有的知識。
4. 有豐富的教育方法和技術。
5. 知保護兒童在校時的健康辦法。
6. 兒童的倫理和道德方面的重要問題。
7. 學生自治和其他關於訓育的標準辦法。
8. 能力及教育測驗的辦法。
9. 完善正確報告的編輯法。
10. 能編訂某種辦法程序使進行順利。
11. 朗讀語言悅耳正確。
12. 知襄助編造課程的方法。
13. 能奏一種樂器或歌曲。
14. 能製圖表寫美術字。
15. 能作十種以上的遊戲。

16. 能主持兩種以上的社會活動。
17. 明社會交友之道。
18. 獲得並保守合作之機會。
19. 對於指導員指導時應取的態度。
20. 對於教師本業應取的態度。

兩氏又復舉教師應具的知識技能和道德如次：

1. 知識
 - 讀法
 - 語言
 - 拼字
 - 算術
 - 歷史
 - 公民
 - 地理
 - 衛生
 - 書法
- 體育
 - 科學初步
 - 音樂
2. 技能
 - 註冊保管
 - 製作報告
 - 監護遊戲
 - 監護兒童行爲
 - 注意採光
 - 通氣等
 - 急救術
 - 利用圖書館
 - 社會合作
 - 遊戲參加
 - 教學
- 成績
3. 道德
 - 合作
 - 熱心
 - 敏捷
 - 忠實
 - 進取
 - 整潔
 - 機警
 - 負責
 - 守正
 - 和善同情
 - 堅忍
 - 振作

從這些列舉的條件看來，更可知教師的標準，必要達到以上各條，纔算名符其實。那末當然又不僅是一個資格問題。更應進一步去計劃，怎樣去訓練師資，乃能符合學理上的要求。

第三節 教師的任用和任期

人才培養問題和人才分配問題，有相互的關係。懷才不遇和濫竽充數到處皆是。有人才不去應用，或用非其才，都是一種損失。因此我們不能不略談到任用問題。

一、任用的主持者

一、教師任用的主持者 政府對於教育事業，不僅是站在監督者地位，並且站在主持者地位。凡是在教育事業中工作的各個分子，為得為失，應是政府的責任。教師和一切公務員同為政府和社會委託，參與一部分工作；他的任用，應與一切公務員相同。從這種理論上觀察，教師的任用權，應歸於行政當局。由行政當局主持。教師任免方法有兩種區別：一是中央和地方區別；一是普通行政長官和教育行政機關的區別。現在列舉幾國的辦法：

德

1. 德國 各聯邦各自爲理。普魯士小學教師的任用由縣政府 (Regierung) 主持；中學教師的任用由省政府 (Provinz) 主持。但均係受中央教育部的委託。公立學校教師的權利義務和一切公務員相同。

丹麥

2. 丹麥 各校最高級人員如學校指導員 (Skoledirektor) 視察員 (Skoleinspektør) 主任教師 (Overlærer) 由教育部呈薦國王任命。

瑞士

3. 瑞士 公立學校教師任免由市議會 (municipal assembly) 或鎮議會 (town council) 辦理。但亦有由地方教育董事部主持。

荷蘭

4. 荷蘭 由中央經費辦理的學校歸國王任免教師。由地方稅辦理的學校歸市政廳 (Municipal Council) 任免教師。

挪威

5. 挪威 小學教師任用由各地教育董事部 (Skolestyre) 辦理。中學教師任用由中央政府辦理。

瑞典

6. 瑞典 小學教師資格相同，經教育董事審查，每一位置薦舉三人。取決於教區會議 (Vestry meeting)。

7. 英 公款設立學校的教師，由地方議會產生的教育委員會辦理。

8. 法 大學中學教師由教育部長任用。小學教師由大學區視學官薦舉，由省行政長官任用。

9. 日 本 中學教員免許狀由文部大臣授與。小學教員免許狀由府縣知事授與。

10. 美 公立學校教師任免，由教育局提出，經教育董事部通過。

總合各國辦理教育任免的方式有下列的種種：

1. 用國家元首名義。
2. 由中央主管教育行政機關主持。
3. 由地方行政長官主持。
4. 由地方議會主持。
5. 由地方教育參議機關主持。
6. 由地方教育行政機關主持。

7. 教會有最後決定之權。

我國的辦法，校長的任用由行政機關負責，教師的任用由校長負責。關於校長任用，或由主管教育機關負責，或由行政長官負責。根據十九年教育部四四五號通令，主管教育行政機關最多祇有選薦之權。所以江蘇省的規程，省立學校方面是：『……由教育廳長遴選員提出省政府委員會議決派充之；』縣立中等學校是：『……由縣長選薦合格人員呈請教育廳核准派充；』縣立小學校是：『……由教育局長遴選合格人員取具履歷及證明文件呈由縣政府轉報教育廳核准後派充之。』於是委任與聘任，官吏與專家，成了任用校長一個爭論的問題。一方面認為公務員就是官吏的解釋，一方面以為教育工作者人員好像佔在『超公務員』的地位。

但是教師由校長延請，乃是三十年來天經地義的辦法。雖然形式上於校長延用教師以後，亦有所謂呈報核准備案種種手續，實際是官樣文章。凡是遵章呈報的，絕無不合格的事實。而教師的真實情形，卻祇有校長明瞭。一般認為校長延

用教師制的優點是：(1)易於合作；(2)便於管理；(3)量才致用。但校長唯一的武器就靠了聘約。一年半的任期，可以強迫教師服從合作，以期延續；可以假借才能的不當爲變動的根據罷了。從他的危險上看，這種制度或者是造成教育界糾紛、風潮、不安定、無效率的一個原因。

1. 一人關係全校 政治上軌道，一切公務員的服務自當有穩定的保障。但是校長有了進退之權，不免有『一朝天子一朝臣』的態度。固然最希望的是校長亦不輕於變易，不得已而思其次，這種伺候長官的卑劣習慣，實不應傳染到教育事業中來。

2. 人才認識的限度 憑一位校長耳目之所及，社交的範圍，鑑別人才的本領，很容易埋沒了真才。一地方的人才，有了集中管理的辦法，自然比由一人盲目的探討便利得多。

3. 個人的私見 請託情面，運動奔走，倘若亦成了教師應有的技術，教育事業更不堪問。但是在這種制度之下，因親友的關係，勢力交誼的關係，而取得

任用的機會，亦事實上所不能免的。

4. 人才分配問題無從解決。專門訓練的人才沒有引援，聽其閒散。有機會的未必是受過訓練的人才。這亦是無從避免的危險。雖然可以有法令的限制和預防，但是普通教育範圍太廣頭緒太複雜了，防不勝防。於是整個的教育行政完全破產，亦無怪教師知有校長不知有所謂教育行政機關或人員。

這雖是一個通行的制度，而且通行已久無人懷疑的制度。但其潛伏的問題，不能看得太簡單。任用教師的方式，應有通盤的改革，這是改進教育計劃中不容忽視的。

二、任用的手續

二、教師任用的手續。每一年度終了，有四種情形需要新教師：(1) 教師辭職；(2) 教師升進；(3) 教師撤職；(4) 事業增加。就亞爾馬克氏依美國常態平均說起來，推廣事業的速度每年約居百分之三。其他的變動，固不可估計，但每年總有相當數量。這些缺額的候補人，不外：(1) 初畢業的師範生；(2) 被辭退的舊教師；(3) 想換較好位置的舊教師。

倫敦市

在一方求位置一方需人才的中間。怎樣的介紹纔可公平而美滿呢？倫敦市遇有教師有缺額時，先在倫敦市議會公報 (L. O. C. Gazette) 徵求。應徵人依式填寫應徵表附履歷書證明書送至學區教育長 (Divisional Superintendent) 或教育通信員 (Official Correspondent) 處。教育長就應徵人中選出二人交學校管理員 (Local manager) 管理員再就商於該校該科主任教員，由主任教員與應徵人面談。將結果復報告管理員，管理員提出於市議會教育委員會之教師任免分委員會。議決後交教育局長通知就職。至在職教師的進級以及由普通教師選爲主任教師，係由視學選優保薦，亦取決於分委員會。所有教員任用期中如發現各方請託關說或資格不確等情，即取消其應徵資格。這樣手續看起來好像太複雜，其實有了精密的手續，纔可免引進不適當教師，教師的服務可以較永久，變動的事亦可減少了。

美國

美國的小學教師，最初是由各地方教育董事部主持。董事多半是鄉董，對教育完全外行，對地方政治有濃厚興味。於是所任用的教師往往資格濫別不能認

眞，學校需要的人才不能明瞭，親友的關說很有力量，更高更大的官紳直可以命令左右董事。這些顯然的危險，各地都感受了。近來的改革，除偏僻之區外，已將董部任用教師的特權給取消。而有所謂專業的選用方法（*professional method of election*），即教師完全由教育局長提名交董部議決。董部祇居同意的地位不得自行提出人選。

教育局長對於候補教師的考慮有兩種根據：一是考試；一是關於資格品行能力等證明物件。這些材料經教育局的考察調查，證明其確實。有時不由教局自理，中間有一個介紹機關代理，向教師取第一年俸百分之五的酬報。這種機關往往由師範學校介紹部組織；亦有由教師聯合會組織的。他們專蒐集學校對於各校人才需要和應徵人本身種種材料，務期供求兩方都能滿意。教局方面除了考試外，對於應徵人要考慮的事實，非常精詳，有時至五十項之多，歸納起來：

1. 個人方面 年齡，體格，性別等。
2. 訓練方面 中學，師範，大學，特殊訓練班，學位，業師等。

3. 經驗方面 年期，種類，時日，地點，以及非教育性質的經驗等。
4. 專科教育及指導活動能力 音樂，藝術，體育，童子軍，表演等。
5. 證明人 教育界有資望者一一簽名保證應徵人資格確實。

教育局長應規定定式表格寄交應徵人及各個證明人，答復下列各項：

1. 應徵者教室管理的能力
2. 教育的能力
3. 品行
4. 人格
5. 學問
6. 合作志願
7. 忠實任務

此外又應有各個面詢，以鑑別教師的實在狀況。通常考試面詢和證明文件各占三分之一的計分。

除了介紹部以外，近來又有分設專業任用機關的趨勢（professional appointment office）。這種機關，或設在教董部教育局，或附設在教師會。他的任務，完全是職業指導。教師納費每年二元至七元半。人才的任用，缺額的需要，經他考慮有了結果，通知教育局。站在教師保障方面說，自然是有利的。職業介紹公開，可以減少多少私弊。缺額公開，可以免秘密活動。但是職業介紹由社會事業地位而進

三、任期

於半官性質，雖使教師增加機會減少費用，有時不免僅存形式，另有政治的背景。

三、教師的任期 任期是教師學校兩方均應注意的一個問題。一方面有了任期可以獲得任期內服務保障；而另一方面有了任期遂免不了任期終了種種煩惱。一個年度終了有五分之一的教師缺額，他們經自動和被動的原因而解僱（turnover）。在鄉村小學甚至第一年的教師祇有二三人在第二年繼續服務。教師每年或每半年一聘，惹起教育界的變動不安，所以任期制不能不成一個問題。

在我國一切職業很少穩固狀態，教育界有一年半年的任期，還值得引起旁人的羨慕。然而教師每年改組一次，其結果却甚可痛。

任期制的 流弊

1. 教師方面 任期將滿時的精神不安，希冀繼續任務或另作他圖的種種運動奔走，都是精神上的損失。倘每年易一新校，新教師的待遇往往較低，而待遇又往往以年功為轉移，這種經濟上的損失亦頗不貲。

2. 社會方面 一個人的工作的效率，必經長時間乃能充分表現。假如說教師必繼續服務五年方能表現他的最大效率，而二三年即更易，最大效率便

永不可見。

3. 教育方面 教師和兒童間的了解認識，愈長久則愈親切。兒童受教育的幾年，教師時易，兒童要受多少無形的損失。教師的進行計劃，亦因此中斷或不敢作久遠之圖。

4. 職業方面 優秀人才因任期太短不肯入教師界。在職教師因職業的無保障，無從培養職業的理想。

教師的變動固然不僅由於任期短促的一個原因。如待遇的低微；所從事的任務無把握；自身專業訓練和信仰本不充分；生活環境的惡劣；社會對教師的不能認識；其他職業的引誘；皆足以使教師不願仍留原職而希望升進甚至改業。但任期短促確亦一重要原因。其他原因，自應分別解決。而任期制的解決，單純的一年一任的制度的廢除 (brief and uncertain tenure) 應先乘此論及。

各國對於教師，沒有所謂任期。但同時教師的任用非常嚴密慎重。任用時不能慎之於始，利用有限任期制爲此後的救濟，真是「舍本逐末。」我國對於教師，

向取有限任期的辦法，多少傾軋排擠的風潮，未始非從此中演出。民國十六年江蘇對於省立學校校長的任用曾取階段制。第一次一年，第二次二年，第三次三年，第四次不定年限。實是較進步的辦法。最近的規定無任期而以久任爲原則，但是撤職的條件是：

1. 違背本黨黨義或中華民國教育宗旨者；
2. 違背法令者；
3. 治校不力或廢弛職務者；
4. 操守不謹侵蝕校款者；
5. 行爲不檢人格墮落者。

未免過分抽象，似乎應有進一步的具體規定。我們再看各國教師任期情形如下表：

各國教師任期表

國別	任 期	撤 職
德	終身	因事及退隱年齡
丹麥	不定	同上
瑞士	各部不一致	因事(但極少)
荷蘭	不定	因事
芬蘭	兩年試用後不定	同上
挪威	不定	因事及退隱年齡
瑞典	試用後不定	因事經警告後不改
英	不定	因事及退隱年齡
法	不定	同上

歐洲的國家對於教師任用的情形，既是這樣，於是行有限任期制的地方不得不謀改造。改造的初步工作，便是規定任期規程 (Tenure legislation) 逐步求其實現。

美國
的任
期

但法律的效力，或普遍全省，或限於一部。至由各市自定單行任期法的，已有二十三省中的四十九市。

美國各省規定教師任期法狀況

省名及任期法施行年份	任期	施行區域	教師試用時期
California 1921	無限	八教師以上之鄉區	二年
Colorado 1921	永久	二萬人以上之市	三年
Illinois 1919	永久	十萬人以上之市	三年
Louisiana 1922	永久	市及 New Orleans	三年
Maryland 1919	永久	Baltimore 以外均實行	二年
Massechusatts 1914	永久	Boston 以外均實行	三年
Montana 1915	無限	全省	二年
New Jersey 1917	永久	全省	三年
New York 1910	永久	未定	一至三年
Oregon 1913	永久	二萬人以上之市	二年
Wisconsin 1921	永久	甲級市	四年

美國由各省規定任期法的，據一九二四年全美教聯會的報告，已有十一省。

終身和無
限任期

無限任期
反響

終身任期 (life tenure) 和無限任期 (indefinite tenure) 有別。終身任期制不應作為保障一般教師職業安全的制度，乃是獎勵少數優秀教師的辦法。至無限任期，隨時有撤職的可能，乃是適用於一般教師的。

初行無限任期制，必要引起多少社會的批評。原來教師之有任期已成習慣。驟然變更，自難免懷疑。

1. 不能達到延長教師服務期的目的。反對者，以教師能否久於其位，不僅在任期有無保障。教師待遇根本成問題，所謂任期或者不是問題的焦點。

2. 落伍者永難淘汰。無效率可言而又無重大的錯誤落伍者，有了永久任期的保障，勢難加以取締。

3. 撤職乃事實所難能。行政當局，雖有撤退教師原職的特權，但撤職的條件，必屬於極重大方面。每年發現的人數有限。撤職的手續必極嚴密，即所發現的少數人，亦難完全實行撤職。

4. 優秀教師失特殊地位。優秀者和一般教師受同樣的保障，足以減少

努力的興趣。

5. 教育行政方面感受困難。教師的保障固重要。教育行政對於教師的策勵警覺，因為教師位置穩固，每不易有效。

這些反對的論調，當然是由於過重現實，沒有想到將來。有些問題如待遇指導獎勵等，並非因定了無限任期制後即無需注意。祇須擇師有標準，進修指導有辦法，所謂撤職，或者竟成了備而不用條文了。

原則一
據甘代爾 (Kantel) 在一九二四年哥倫比亞師範院季刊上發表關於教師的原則是：

1. 合本省規定之教師資格
2. 試用期一年至三年
3. 期滿後經視導認為滿意即無任期限制
4. 已獲資格者在本省境內轉移均有效
5. 明定教師分等標準

原則二

6. 撤職條件應詳密具體

7. 不稱職者應先警告說明其缺點

亞爾馬克氏規定的原則是：

1. 教師資格應定為中等教育四年師範教育兩年

2. 試用期間二三年二三年內應當變更其職務以資實習

3. 試用期滿即無限任期

4. 每年由教育行政當局研究教師升進及繼續服務問題一次

5. 未警告前不得遽行退職應有通知說明理由

6. 退職時教師得要求自行申訴

7. 教師有向上級官廳上訴權

從這兩種原則，可以歸納的說：所謂無限任期制必教師資格適合試用滿意。至此後發生退職事，應有合法手續，不能「不教而誅」。

但教師的效能和他的年齡有關係。年老無力時，應有兩全其美的辦法。一方

不至使兒童受損失，一方對於社會努力多年的人要有安頓之所。於是有退隱制 (Retirement system) 退隱制不外使老教師休養，而另有相當待遇「終其天年。」退隱的規定，有自由和限制兩辦法。退隱的標準，以教師年齡及服務年限而定。

1. 英 以六十歲或服務三十年為退隱期。但實際延長到六十五歲。
2. 法 以五十五歲或服務二十五年為退隱期。
3. 丹麥 年齡定六十五至七十歲；服務年限二十五年。
4. 西班牙 年齡定七十至七十二歲；服務二十至三十五年。
5. 比利時 小學年齡五十歲；中學師範五十五歲；服務十五年。
6. 美 麻省六十歲得請求退隱；七十歲限制退隱。康尼的克省 (Connecticut) 六十歲退隱。紐約省六十五歲自由退隱；七十歲限制退隱；服務定二十五年。維蒙脫省 (Vermont) 服務三十五年。

已滿服務年限雖未及退隱年齡，得請求退隱。又退隱金的分配與服務年限

爲正比例。這是普通的辦法，如英制退隱者未滿六十歲必至六十歲始得領退隱金。

爲甚麼在無限任期制下，又有退隱的規定？其理由如下：

1. 年老無力時不能留以貽誤兒童，同時有安然休養辦法。
2. 表示社會重視教師免青年教師灰心。
3. 免教師終日惴惴節用防老。
4. 減少教師更動所受的損失。
5. 教師與一切公務員受同等待遇。

第四節 教師進修和分等

教育行政方面對於教師最要關心的是教師的前途以及教師的將來。教師的將來，完全有賴於教師的進步。所以在職教師進修，亦成了今日教育行政者不可卸除而日見加重的責任。

進修的作用，消極方面在防止教師的腐化。社會進步不絕，教師率由舊章漸

進修非新
鮮制度

漸地和時代距離日遠，不覺的落伍。積極方面在增加教育的效率。教育對社會的貢獻是無限的。教育的效率加大，便是社會的經濟。尤其今日時代進步，社會變化，較有歷史以來任何時代為迅速，進修教育更值得注意。

但進修教育並非新鮮的制度，更非教師所獨有。任何職業，倘若有進步可能的，皆有他的職業補習教育。教師的知能增進補習，亦屬自然的要求。不過在以前的，教師的進修，不如其他職業有一定的補習教育制度，有形式上的組織和管理的辦法而已。這時所謂教師的進修機會，出於偶然，由於個人，是無規則的自然進行。無規則的進行，不能普遍，不知結果，也許走錯了途程，耽誤了歲月。教師進修之需行政負責，其故亦正在此。

一、需要

一、進修的需要 教師中有四種情形有進修的需要。

1. 在職教師中未受專業訓練者，應當培養與取締並用。對於這種教師，惟有盡力補充他們專業知能的不足，不得不取正式教育的方式，期其速效。

2. 新進教師雖受訓練，但缺乏經驗。許多關於技術方面的秘訣，與其聽他

們嘗試錯誤以求成功，不如用暗示的方法去提醒。

3. 教育新思想制度的實現。教師多好墨守成規，對於新思想制度往往隔閡不了解。教育行政方面，應不絕的灌輸誘導，以求整個的事業不至降落。

4. 教師研究興味的培養。鼓勵教師以教學時期作為研究時期。永遠在研究經程中，以收「教學相長」的效果。

從教育事業看，進修的需要固如此的迫切。從教師本身看，能否人人誠意接受進修教育，確是一個疑問。教師對於進修有幾種動機：(1)力求精進的惟恐機會太少，材料太簡，不足以滿求知的欲望；(2)富保守性的，對於成規十分尊重，但頭腦中隱有一種深拒固閉的見解，不願有任何新思想擾亂他的舊規矩；(3)能力薄弱的，雖具求知的願望，而不能自明弱點，不能有選擇進修材料的本領；(4)昏庸自滿的，以為自己已有的知能足以應付裕如。教師動機這樣的複雜，在不能了解各個動機而加以適當指導，使有自動的進修要求以前，而僅籠統的強迫的與以進修機會，效力必甚微薄。

二、教育行政責任

二、教師進修與教育行政力量

因為希望教師對於進修自發興味，進修

漸有容納在教師法規中的趨勢。第一、進修應與教師法規相聯絡。進修到相當程度，待遇便有提高的可能，任務便有升進的可能。這是間接提高師資的一個辦法。又如法規上明定教師進修的獎勵或經費補助，自然亦是一種正當的刺激。第二、進修的機會和限制應有明白的辦法。教師的任務太重，時間不敷，亦是難於求進修的一原因。教育行政方面應合理的分配教師工作，使進修亦占一部工作時間。進修的辦法甚多，自然不能拘於一格，但是怎樣纔可算真正的進修，不能無確定的範圍。否則聽一次講演和讀一冊書，同樣受法律上的利益，是不妥當的。第三、用教育行政力量同時顧及各種不同的進修的目的，進修的目的：有的為糾正弱點；有的為增加所從事任務的知能；有的為獲得新的專業知能以備將來的應用；有的其志不在職業而在個人修養；有的自己預定一中心研究問題希望藉進修以謀解決。在教育行政方面應有一個健全的指導機關，將進修責任列為主要工作之一。將全境教師一一分析他們的目的，擇其需要最迫切者次第舉辦。

三、教師進修制度 教師進修方式甚多。方式的選擇，各地方自有其自由，列舉起來較重要的有：

1. 讀書會 (Reading Circle)
2. 教師進修學社 (Teachers institute)
3. 暑期學校 (Summer school)
4. 通信研究 (Correspondence study)
5. 推廣學級 (Extension course)
6. 參觀教學 (Visit other teachers)
7. 自己分等 (Self-rating)
8. 教師研究會 (Teachers meeting)
9. 表演教學 (Demonstration teaching)
10. 指定研究工作 (Research work)

前五種屬於直接教育方面，後五種屬於教育指導方面。

四、我國的教師進修教育 我國自暑期教育的風行，已漸感覺到教師進修的問題。每屆暑期，環境較好的地方往往舉辦講習或臨時教師班性質的集會。但尚以此爲臨時工作，而不能於平日行政中隨時注意；仍認爲行有餘力的作業，並非必要的作業。至多還在提倡時代，未有列入正式的事業，未有訂成完備的法規。十九年第二次全國教育會議議決的「改進全國教育方案」中「籌設各級各種師資訓練機關計劃」的第九項「中小學教職員進修辦法」可算教育行政對教師進修的整個計劃的開始，是值得注意的。現在附錄如下：

第一 開辦暑期學校

甲、每年暑假由各國立大學開辦暑期學校，使中小學教職員在假期中得有進修的機會，若國立大學有二所以上在同一地點，或國立大學在省市教育行政機關所在地者，得會商合辦。

乙、各省和各特市每年應辦暑期學校一所，使中小學教職員進修。這種暑期學校應注意下列各件：

1. 每年地點不必相同。

2. 不收學費。

3. 給予成績證明書，但不計學分。

4. 學科須適合教育需要，事先可徵求多數教職員的意見。

5. 不辦暑期講習會的縣分，每縣必須派遣教員二人以上入暑期學校。

第二 訂定並頒發中小學教員進修書籍

甲、由教育部編訂書目。

乙、按照教員種類或担任科別，分類編訂。

丙、這種進修書籍的數量，暫以足供三年內的閱讀為度。

丁、由中央及地方合力籌撥款項，分別購定教員進修最低限度書籍若干份。（分為中學師範職

業小學鄉村小學等組）分配給各學校。

戊、各省縣市應訂定巡迴圖書館詳細辦法施行。

己、各省縣市應籌足經費，限期開辦巡迴圖書館。

第三 提倡閱讀團

第二講 教師與教育行政

教職員閱讀關於職務上特別有興趣的書籍，各省分區可以先行試辦。

甲、書目由教育廳特約的指導員或專家選定。

乙、注重新出版書籍。

丙、每人每學期前至少須報告閱讀心得一次。

丁、閱讀團受縣市教育行政機關的監督指導。

戊、經費應由縣市教育行政機關担任。

第四 選拔優良教師繼續深造

甲、每年由各省辦選拔試驗一次，送往國內外相當學校肄業。

乙、選拔人數和標準，按照各省的需要和教育經費狀況，由教育廳訂定，呈准教育部施行。

丙、學成後必須回原省分派服務。

第五 各縣市開辦假期講習會

甲、一縣或各縣聯合辦理。

乙、事前應有充分的籌備。

丙、注重解決實際問題。

丁、經費由縣擔負。

戊、講習材料應徵集各會員的意見。

己、不宜與省辦暑期學校在同地舉行。

第六 明定教育研究學術辦法

甲、每年至少出刊物一種。

乙、會員須分組研究，每組每年至少須有一次研究報告。

丙、每學期開分組會議一次。

丁、經費由會員分擔。出版物的印刷費得由教育行政機關酌予補助。

戊、勸導中小學教師一律加入教師會。

五、問題

五、教師進修的注意問題 教師進修是一個複雜的工作。教育行政方面

開始舉辦此項工作，又無成規可以取法。自然於無形中歸納於附帶的臨時的次要的工作項下。比較有討論必要的，有下列幾個問題。

1. 教育行政組織方面 既承認教師進修是一個日常的工作，在機關組織中應佔一部重要位置。至少要有專員負專門責任。指導人員應兼顧進修工作，是無疑義的。但無專任的人，很容易有散漫疏忽的地方。不斷的供給，不斷的鼓勵，是最重要的手段。此項事業應列入計劃，列入預算，確定專員及其地位，這都是成敗的先決問題。

2. 師範學校應負一部責任 師範學校的使命，本不應僅培養師範生到出校為止。至少師範學校對於他的畢業生要負相當時期進修的責任。更進一步應聯合所在地教育行政機關定一地方的教師進修辦法。辦理師範教育機關，倘不理教師進修問題，便足以證明師範教育的功能不健全。

3. 教師進修要注意結果 教師進修要根據教師需要，定一種進修制度，要求得一種結果。「強迫聽講」固然不是辦法；「表面熱鬧」亦非社會所希望。一方面計算進修的效果。更一方面調查教師的興味和努力。進修的方式，在發覺不滿意的時候，應早轉變方向免一誤再誤。

4. 中小學教師進修應並重

通常以爲小學教師需要進修中，學教師可以忽略。並且中學教師，亦確有以學者自居，認進修爲侮辱的心理。例如莊斯敦 (John-ston) 氏在「現代中學」一書中，說到某教育局長看到一本關於中等教育極有價值的書通函五百，教師徵求他們讀本書的，同意結果祇得八封復信。但中學教師之應進修，當無殊於小學教師。不過問題和方式，應有差異而已。

教師進修制是從積極方面謀教師的進修。教師分等制是消極積極兩方並用以求教師的進步。教師的效率，已到了若何地步？所不能滿足的是那些條件？怎樣發現這些條件，使他自己明白爲進修的依據？這便是教師分等制 (Rating Plan for Teachers) 成立的原因。

從前對於教師效率的檢查，太抽象主觀，中間攙入不少感情成見的原素。憑教育行政人員的私見 (Opinion)，以斷定教師的知識技能人格種種。其結果不獨教師如入五里霧中，即行政人員自身清夜捫心亦覺有愧。這樣的結果，不能判定

教師的真實效率，不能發現教師真正錯誤。又何從使教師誠心悅服拿這種不着邊際的評語而作為自省和進修的根據呢？教師分等制是想用科學方法，來解決這個難題。不過試行的不久，還不能有最美滿的結果。用客觀的科學的方法，分析教師的效率，為精確的規定；並以數量估定各項效率的輕重，使評定結果有科學的正確；這是教師分等制的一個理想。這個理想原係為解決行政方面僅憑成見以決定教師成績的紛爭。但拿他做了行政的工具，自然免不了各方面的猜疑非難和反對。

反響

一九一七年全美教聯會 (N. E. A.) 年會報告，中有派洛德女士 (Miss A. V. Parrott) 的「廢除分等制」(Abolishing the Rating of Teachers) 一文，足以代表反對的呼聲。他說『本制根本錯誤，更無改善的可能。損失教師尊嚴，減少家庭信仰，摧殘教學進步，降低職業地位，皆本制為之厲階。』他說的四項反對理由是：

(一) 阻礙教育專業化，降低教育身分。

(二) 記錄的結果人各不同，斷難用以作教師獎勵的根據。

(三) 便於行政人員的濫用和假藉。

(四) 教師祇有以行政人員好惡為轉移，不顧兒童的眞需要。

這種反對的論調，是由於分等制還沒有成熟，而教育行政方面試用的太不慎重。實際是分等量表的內容和應用的問題，並非分等制原則的不確當。所以我們應從這兩方面去研究。

一、來源

一、分等制的來源 一九一〇年伊里渥 (Miliot, F. C.) 試用分等制。當時的記錄共分七類：

1. 身體效率 12分。
 2. 道德品性效率 14分。
 3. 管理效率 10分。
 4. 應付效率 24分。
 5. 進修效率 6分。
 6. 成功效率 24分。
 7. 社會效率 10分。
- 共一〇〇分。

一九一五年在紐約市研究部雜誌上發表有教師效率測量表 (A Tentative Scale for the Measurement of Teaching Efficiency) 一文是對於本制最較早的討論。

銳格(Rugg)在一九二〇年五月份小學校雜誌上發表一個教師效率測量新表 (Self-improvement of Teachers through Self-rating; A New Scale for Rating Teachers' Efficiency) 一文。有更精確的量表和他的應用。

此後各省市風行一時的採用分等制，雖然所定的量表有精粗的不同，教育界漸注意這種制度的施行。

二、應用

分等制的應用，分等制的目的，應包含：(1) 便於候補教師的自省；(2) 便於在職教師的進修；(3) 便於行政方面選擇和進退教師。我們可以把分等制用途分為兩大類：

1. 行政

1. 行政方面

- (一) 獲得升進移轉撤退教師的材料。
- (二) 獲得因成績而加薪的材料。
- (三) 獲得教師服務實況的材料。

2. 指導

2. 指導方面

(一) 在職教師進修。

(二) 鼓勵自省自評和自己改進。

(三) 提高專業的標準。

(四) 指導人員及校長有一致的判斷及改進標準。

(五) 教師努力有所依據。

行政的作用，是創造本制的動機。指導的作用，是本制應用的改良。如銳格（Ruggs）的量表重在自己分等（Self-Rating）。美國教師分等制應用的近狀，據新

新內地（Cincinnati）大學的全國調查，發現下列的事實：

(一) 全國各市大部分已採用本制；

(二) 多數仍注意於行政作用，忽略指導作用；

(三) 百分之九十七教育局長，在原則上皆贊成本制；

(四) 極少數地方仍持反對態度；

(五) 有三大城因教師不滿意近忽停止施行；

- (六) 在小城應用似較順利；
- (七) 分等工作多數由校長及指導員擔任，甚少由局長親理；
- (八) 自己分等制發展極速；
- (九) 分等制的公開，容納教師提出討論，亦一新趨勢；
- (十) 更有分等卡片的規定和應用由行政和教師雙方合作者。

三、內容

三、分等制的内容 分等制有幾種辦法：(1) 記分卡片法 (Score card) 將教師效率分析為若干條，每條規定應得分數。由應用者就情形斟酌增減；(2) 記分卡片及量表 (Score card and Scale) 同上各條，每條分甲乙丙丁戊各等。如銳格 (Riggs) 規定甲 38 分，乙 30 分，丙 22 分，丁 14 分，戊 5 分。應用者祇須在各等內加以記號，不必費斟酌的功夫。還有不從教師本身記分，僅從學生成績考查上定教師記分的 (Pupil test method)。每一教師擔任科目，於學期之始末各行測驗一次，以求得學生一期內所受教育影響。

教師效率 = $\frac{\text{各項學科學期始末成績相差之總和}}{\text{擔任科目數}}$

如結果在平均數以下，便證明教師的效率低微。但此制實行甚感困難，教師擔任科目難易不同，學生程度不同，和測驗本身的構造，均有關係。暫時仍係一種理想而已。

四、要點

四、計劃分等制的要點 分等制在原則上得多數的承認。所謂反對的呼聲，實對於內容的懷疑，所以規定一種分等量表，應經過慎審的考慮。現在列舉其要點：

1. 分等之最要的目的在教學並非在教師個人。
2. 引導教師增進服務能力。
3. 每項目標必確切有獨立性；有最大可信。
4. 手段完全客觀易了解，應用簡便；不因人而異。
5. 最後判斷應連同其他材料，並須經過高級人員參加。

總之，分等制雖是一個新制度，但至今還未能到完美無缺的地步。暫時宜用作職業指導教師進修的工具，將來應用普遍得到信仰，在教育行政方術上自有

他的位置。

附上海市小學教師進修規程

第一條 本局爲增進市立小學教師教學效能起見，特定小學教師進修規程。

第二條 小學教師進修時間，暫定五年爲一期。

第三條 小學教師進修辦法，暫分下列各項：

(一) 暑期學校 (二) 講習會 (三) 公開演講 (四) 各科教育討論會

(五) 指定自修科目 (六) 巡迴讀物 (七) 參觀

第四條 凡市立小學教師，係大學本科高等師範及高中以上教育科畢業者，須於五年內入暑期學校二年。(指定第二、四年)

第五條 凡市立小學教師係中等學校及簡易師範畢業或檢定合格者，須於五年內入暑期學校三年。(指定第一、三、五年)

第六條 小學教師在暑期學校修業，經考試後不及格學科佔所修學科五分之二以上者，應於下屆暑期學校重修之，或由本局指定應修科目，定期補行考試。

第七條 小學教師在暑期學校修業，經考試後，其不及格學科未達所修科目授課時間五分之二者，得於該年度第一學期內補考之。如仍不及格，則應於下屆暑期學校重修之。或由本局指定應修科目，定期補行考試。

第八條 小學教師於不進暑期學校之其他年度內，由本局每年指定自修科目，至少一種，並定期舉行考試，其不及格者，由本局酌令補考，或重修之。

第九條 小學教師應定時參觀學校教育，或其他教育機關工作。惟須先期呈局核准，並將參觀情形呈報備查。

第十條 小學教師應於每學期內，由各該區教聯會舉行公開演講兩次，並須先期呈報備查。

第十一條 小學教師應出席各科教學討論會。

第十二條 小學教師應於定期內，讀完指定巡迴讀物，並將研究所得，交由各該校校長彙呈備查。

第十三條 小學教師如有左列情事之一者，由本局酌予相當處分：

(甲) 無故不入暑期學校，且不遵章呈報者；

(乙) 因故不入暑期學校，並未呈局核准者；

(丙) 連續兩次不及格科目佔暑期學校所修各科五分之二以上者；

(丁) 對於本規程第三條所定各項進修辦法奉行不力者，前項處分辦法，暫定爲警告，不進級，降級，停職四項。

第十四條 凡新任小學教師，應自開始服務之年度起，遵照本規程辦理。

第十五條 小學教師如有關於進修所得之著作，呈經本局審查確有出版價值者，得照本局叢書徵稿規則辦理，並酌予獎勵。前項獎勵，暫分名譽、晉級、免檢定一屆等數項。

第十六條 小學教師於五年進修期滿，經考查成績及格者，給予第一期進修證書。

第十七條 本規程自呈奉市政府核准後公布施行。

第五節 教師的待遇

教師的待遇問題，是一個教育問題，亦是一個社會問題。待遇問題不解決，一切的教師問題的解決，便不容易有實效。從事教師職務的人，數量日有增加，社會不能聽其自然不替他們負生活的責任。社會對於勞動者的工資，對公務員的待遇，用全副精神去謀改善。有嚴密的法規，合理的標準，保障他們的生活。社會對於

教師應怎樣的看待？教師同是拿個人力量增進社會效率的工作人員，無論承認他們是職工或是公務員，當然不能僅注意他們的義務方面而忽略了權利。社會固然沒有責令教師枵腹從公，但是社會確實還未能負教師整個的生活責任；還未能如一般職工或公務員，已經有相當的辦法。

社會對於教師待遇問題，到現在纔覺悟有注意的必要。這是由於教育業務的社會化，由政府負責，是比較晚近的事。從前的「束脩制度」是憑私人以意爲之，憑一地方習慣的手續產生。所以祇有各個教師的各個待遇，沒有通用的標準。再說「師道」尊嚴傳統觀念形成了「師道」的清高。教師的潛在的目的雖爲謀衣食，表面的目的不能不說是爲造就英才。以斤斤較量待遇爲可恥。於是明明是職業問題，不得不化裝爲事業問題。既然志在事業，自不能不犧牲忍痛。直到今日，偶然發生教師對待遇有所請求，輿論往往一方面同情一方面責備。同情是確知教師生活的困難，責備是說從事精神事業者應不失其固有的清高。然而責令現代多數的教師，均嚴守「餓死事小」的哲學，亦可算是時代錯誤。並且待遇和

清高，本不是對待的名詞。在改造過程中，要免除這些不幸現象，祇有建設合理的通用的待遇制度。

一、我國

一、我國的教師待遇

在束脩制度下教師待遇，不獨合理而且從優。這是由於祇有高貴階級纔有力量來使他的子女受教育，有力量來供養教師；對於教育的結果抱有教子成名絕大的野心，自然對教師不敢待慢；教師的觀念深入人心。教師業務社會化了以後，原希望社會代替私家負責。但教師的種類日繁，人數日多，標準日雜；社會的管理無方，能力有限；教師的待遇沒有切實負責的對方，亦一落千丈。由低微而至不定，由不定而至積欠。試稍調查地方教師待遇情形，上者有一個僅免個人飢寒的標準，其次祇能作為生活的一部分津貼，下者儘無所謂確數，積欠經年累月，遇有年節關頭略資點綴而已。整理教師待遇，在今日除建設合理制度而外，尤當注意到實施方面。

我國由政府以法規形式注意到教師待遇的，最早的是前清宣統元年十一月學部公布的小學教員優待章程和二年二月學部公布的初級師範中學教員

優待章程。兩種章程內容大致相同。

甲 中小學通用的

1. 地方官待以職紳之禮。
2. 本身得免徭役。
3. 非本身罪犯不得牽連拿捕。
4. 一校服務五年以上除呈明請獎外，得就本校經費酌加津貼至每年所得薪金十分之三。不能加給者得當局給予名譽獎。

乙 中小學不同的

1. 師範中學教師比照舉貢，小學教師比照附生給予頂戴。
2. 師範中學教師任職十五年告退由本校給一年薪金。小學教師給八個月薪金。
3. 師範中學教師任職十五年告退後病故，由家屬請該校給平均一年薪金。小學教師給平均一年薪金十分之八。

4. 師範中學教師子孫胞弟胞姪入所在地官立公立中等以下學校免一人學費，小學教師入所

在地官立公立小學免一人學費。

5. 任職五年以上者免兩人學費。(餘同前條)
6. 任職十五年以上者師範中學教師之子孫胞弟胞姪不論在該地何校肄業免四人學費，小學教師免兩人學費。

這種規程，除告退及病故兩項有實質的優待外，其餘均屬虛榮。而經費來源又完全出諸本校，政府未嘗負絲毫責任。前清宣統三年六月六日學部公布小學經費暫行規程，對於小學教員月薪規定如下：

級別	一	二	三	四	五	六	七	八	九
本科正教員	30	25	20	18	16	14	12	10	8
專科正教員	24	20	16	14	12	10	8	6	
副教員	14	12	10	8	6				

此外規定：

1. 初級小學教員月薪至多之數不得過表中第五級以上。

2. 地方有特別情況者得照教員月薪表量為減少。惟所減之數較之月薪表最低級不得過二元。
3. 各項教員月薪在最低級者應酌量地方情形及教授年數按級遞進。
4. 高等小學本科正教員既受第一級之薪金又有特別勞績者其月薪得遞增至六十元。初等小學正教員既受第五級之薪金，又有特別勞績者其月薪得遞增至三十二元。
5. 邊遠地方在內地聘訂教員不能照月薪表之規定者，應由提學司詳明學部核奪。

本章程的弱點，第一是最低的規定並無理論的根據；第二因分級太多，活動性太大。這是因為希望由中央規定一個一致的法規適應全國，免不了的現象。試看民國六年二月六日教育部所公布的小學教員俸給規程，具有變本加厲的狀態。內容的規定是：

職別	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一	十二	十三	十四
校長及正教員	60	55	50	45	40	35	30	26	22	18	15	12	10	8
專科正教員	40	35	30	26	22	18	15	12	10	8	6			
專科及專科助教員	22	18	15	12	10	8	6	4						

此外規定：校長及正教員受一級俸後確有勞績者得遞增至八十元；專科正教員專科教員至六十元；助教員至三十元。又地方不能按照上表辦理的，得呈請變通。同年月日教部公布小學教員褒獎規程。所獎的是「勳章」「獎狀」「褒狀」。

經這兩度的規定，各地依然各行其是，可見應否由中央規定各省一致標準尚有商量的必要。

原則

十七年七月三十日大學院根據全國教育會議的結果公布「小學教師薪水制度之原則」。在原令上說：「教師自應本犧牲精神盡樂育天職不計待遇厚薄」「惟教育行政當局應力謀提高待遇安其身心」「查內地小學教員有月俸極少幾至不足以餬口者」「徒令枵腹從公影響國家根本。」至於原則是：

1. 訂立最低限度之薪水

(原則)兩倍衣食住(以舒適為度)三事之所費，為最低限度之薪水。譬如江甯縣城每月每人舒適之膳食需費十元，每月房屋需費六元，每月添置衣着(以一件土布衣服為標準)需費二元，共

計十八元，兩倍之得三十六元，年薪四百三十二元。此即爲江甯縣小學教師最低限度之薪水。凡合教師之資格者，其所入薪金不能短於此數。

2. 訂立根據學歷之薪級表

(原則)教師之學歷有超過規定之標準者，得估其所值多給薪水。反之不及規定標準者，得酌量減最低之薪金。假定以初中以上二年爲最低限度之資格，則此後每一年學歷當按其在校之費用給以百分之六之利率。譬如每年所用學膳宿等費爲二百元，其一年時間之所值比照不入學之教師爲四百三十二元，兩共得六百三十二元，以百分之六之利率計算，幾於三十八元。(兩年當爲七十六元，以此類推至六年爲止。)將此數加入最低限度之年薪中，其不及規定之學歷者則減去此數，至多以兩年爲限。

3. 訂立根據經驗之加薪數

(原則)教師經驗有增加，薪水亦隨之而加，可以勸其久任。顧此項原則不易決定，但亦可比照學歷原則取其所加數之五分之三。譬如每年學歷所加之數爲三十八元，取其五分之三，幾於二十三元，加入最低限度之年薪中。

(附)其他如教師之效率，教師之課務等，當然亦有影響薪水之增加，但其標準必須專家審慎考訂，一時不易實行，故從緩議。

以上各項原則，大率根據於亞爾馬克及蘭兩氏所研究的結果。(詳後)由武斷的規定教師待遇，進爲注意到理論根據，自然是進步的現象。但各省市爲經費所限，尙未能遵照以整理教師的待遇。實際上我國教師待遇，仍由省市縣自理，中央固然尙未限制各省，省亦未能限制市縣。

二十年五月國民會議通過優待小學教員案，其辦法如下：

1. 政府急辦所得稅指定爲獎勵小學教員及其他教育事業之用。
2. 所得稅未辦前地方政府應另籌可靠的款作爲獎勵之用。
3. 獎勵應辦事件：

(甲)年功加俸

(乙)老病保障金 服務十年以上如因病不能教書時，應按年給與原薪若干成，至終身爲止。

(丙)獎學金 凡小學教員在服務期有志求學應給與獎學金。

就各省縣市的教師待遇比較，大率省校優於縣校，中小學教師待遇相差甚遠。有的地方仍完全用校長包辦的手段，還沒有着手由教育行政方面規定教師待遇辦法。較進步的地方對於省教育事業部分規定待遇標準，縣市方面有無標準省方尙未能過至。問於省教育廳能完全規定全省通用的省縣市各級教師待遇標準的尙不多見。即已能公布此項法規，施行的效力亦甚微弱。

現在先從省方面說，江蘇的省校校長和教師待遇，在十六年度已有規定；關於校長部分於十九年度曾加以修改。省中的專任教師待遇是：

一級	一六〇元	高中
二級	一四〇元	初中
三級	一二〇元	初中
	八〇元	

兼課教師高中每週授課一時月薪五元至十元，初中四元至六元。

省中校長的待遇是：

級	額
一	240
二	220
三	200
四	180
五	160
六	140

俸給等級，就各校事務之繁簡，及各人學歷經驗酌定之。

省

省立實驗小學教師優遇正教員分 60 50 40 三級待遇，專科教員分 55 45 35 三級優遇，校長分 140 110 80 三級待遇。

山東省十七年九月規定省中校長待遇如下表：

師 範	職 業	初 中	高 中	校 別	
				級	別
200	160	160	200	一	一
190	150	150	190	二	二
180	140	140	180	三	三
170	130	130	170	四	四
160	120	120	160	五	五
150	110	110	150	六	六
140	100	100	140	七	七

省中教師待遇職員和教員是分列的。職員的規定如下表：

書 記	事 務 員	訓 育 員	教 務 員	文 牘	事 務 主 任	訓 育 主 任	教 務 主 任	職 別		
								別 別	班 別	級 別
35	55	60	60	60	80	80	80	18 13	一 級	高
30	50	55	55	55	70	70	70	12 7	二 級	
25	45	50	50	50	60	60	60	6 3	三 級	中
35	40	45	45	45	60	60	60	9 7	一 級	初 級
30	35	40	40	40	50	50	50	6 4	二 級	
25	30	35	35	35	40	40	40	3	三 級	學

專任教員的規定是：

	高 級			低 級	
	一 級	二 級	三 級	四 級	五 級
高 中	140	130	120	110	100
初 中	100	90	80	70	60

浙江省中教員修金，十六年度以來仍照鐘點制。初中每週任課一小時月支四元至八元，高中月支六元至十元。由校長就教師資格經驗成績及課務繁簡定之。省小教師修金規定第一第四兩中學附小平均數為四十元，以三十元為最低，五十元為最高額。第二第三第五中學附小平均數為三十五元，以二十五元為最低，四十五元為最高額。其他平均數為三十元，以二十元為最低，四十元為最高額。所以參差的原因，或者因生活程度的不同。

各獨立市的規定亦各不相同，以漢口市為最高。（詳後）

上海市十八年度的規定小學教師待遇共十四級，校長自三十五元至一百

元每級增至五元；級任自三十元至九十五元每級增五元；專科二十五元至九十元每級增五元。校長教師起薪的等級因資格而異，年級的標準服務滿一年後每三年增一級。

廣州市小學教員薪俸分二十級，最低級四十元，每級遞加七元五角，最高級一百八十二元五角。專任教員每年升一級。成績優異者三年內有一次升級機會。正教員自第十四級即八十五元起薪，助教員自第二十級即四十元起薪，最高俸至第十一級即一〇七元五角。

校長俸於所得正教員俸外，其職薪依學級多寡定之。如下表：

月 俸	學 級
15	1—2
20	3
25	4
30	5
35	6
40	7
45	8
50	9
55	10
60	11
65	12
75	13—16
85	17—20
95	21—24
105	25—30
115	31—36

本市又規定教員保障條例其要點如下：

1. 在職身故任職二年以上者恤金百元五年以上者二百元十年以上者三百元。

2. 女教師產育時給假兩月支原俸。

3. 任職五年給休息假一學期，支原俸，但在期內不得兼他職。

4. 因身體殘廢精神衰弱撤換任職滿一年教師津貼薪一月，二年者兩月，遞加至十二個月。

南京市規定的小學職教員待遇條例特重資格表列如下：

			任 務	畢業 資格
校長 最低數	45	45	及 高師	大學 本科
教員 最低數	40	35	5角	優師 或高專
兼任 每時 最低數	6角	30	4角	中 學
		25	3角	範 中及 習所 師
			2角	高 小

附註：校長月薪自三〇元至一五〇元教員月薪二五至一二〇元 本條例之優師疑似本

科師範之誤

至於各縣的教師待遇情形當更複雜。省教育廳規定縣立學校教師待遇的
有江蘇山東等省。江蘇對於縣立中等學校教師月俸在十六年公布的：

級	校長	教師
一	100	90
二	90	80
三	80	70
四	70	60
五	60	55
六	50	50
七	45	
八	40	

兼課每一時分一元九角，八角，七角，六角。五角六級。

江蘇縣立小學校長之月俸標準規定如左：

職別	學級數				第一級	第二級	第三級
	一	四	七	三			
小	一	四	七	三	四〇—三五	三五—三〇	三〇—二五
學	六	六	二	二	四五—四〇	四〇—三五	三五—三〇
校	三	二	一	一	五〇—四五	四五—四〇	四〇—三五

初級小學		初級中學	
村	鎮	村	鎮
專科教員	正教員	專科教員	正教員
二五——二〇	三〇——二五	三〇——二五	三五——三〇
一〇——一五	二五——二〇	二五——二〇	三〇——二五
一五——一〇	二〇——一五	二〇——一五	二五——二〇

說明：

1. 以上數目為初級俸均包括膳費而定 2. 以上級別係就個人學歷及成績而區別

之標準每級中之差數係就各縣經濟情形可以活動之範圍 3. 以上標準係指合本條之

規定資格之教員而言 4. 各縣遇有特別情形得由教育局另擬標準呈核

山東的規定，和江蘇竟絲毫無別。分級分等以及各級數目完全一致。固不敢斷定為模仿，亦可見此項規程之僅為形式了。

由一縣規定整個教師待遇制度，在我國尚不多實例。江蘇在十六年度地方教育正在改組時，各縣很注意及此。但所能見諸事實的很少。現略舉幾縣辦法，可見一斑：

1. 江蘇上海縣城小學校長教員月俸標準

甲、城鎮小學校校長俸給標準(城鄉分列一例)

學級數	一	二	三
1—3	45	40	35
4—6	50	45	40
7—12	55	50	45
13—	60	55	50

乙、城鎮鄉小學教員月俸標準

校別	職別	級別				
		一	二	三	四	五
城鎮高級	正專教員科	48	44	40	36	32
		44	40	36	32	28
城鎮初級	正專教員科	44	40	36	32	28
		40	36	32	28	24
鄉村高級	正專教員科	36	33	30	27	24
		34	31	28	25	22
鄉村初級	正專教員科	34	31	28	25	22
		32	29	26	23	20

丙、鄉村小學校長月俸標準

校別	學級數	級別		
		一	二	三
小學校	1—4	36	32	28
	5—8	40	36	32
	9—	44	40	36
初小	1—4	34	30	26
	5—8	38	34	30
	6—	42	38	34

2. 江蘇興化縣小學校長教員待遇標準表

(資格分級 例)

學 校	職 務	資 格	月 俸	每 週 任 數 課 分 數	備 註
高 級 小 學	校 長	甲	30	750分以上	
		乙	26		
	正教員	甲	25	1000分以上	
乙		23			
丙		22			
專 科	專 科	甲	19	850分以上	
		乙	17		
		丙	16		
初 級 小 學	校 長	甲	22	700分以上	
		乙	20		
		丙	19		
丁		17			
正教員	正教員	甲	20	950分以上	
		乙	18		
		丙	17		
專 科	專 科	丁	15	750分以上	
		甲	14		
		乙	13		
單 級 小 學	校長兼 教員	丙	12	1350分以上	
		丁	11		
		甲	27		
		乙	25		
		丙	24		
		丁	22		

3. 江蘇無錫縣小學校教員待遇（以整個生活爲準一例）

1. 級任，每週任課 840—1000 分鐘，科任 1000—1200 分鐘。
2. 擔任課外料理繁重之課及擔任較繁重事務者，減少任課時數。
3. 月俸高小二十元至三十元，初小十五元至二十五元。
4. 依服務年限及特殊成績得加薪。
5. 在職病故給原俸二月至四月。
6. 教師子女一律免學費。
7. 女教師生產前後各給假一月半薪。
8. 教師膳食由校供給。
9. 教師宿舍由校供給。
10. 教師親友到校得留膳宿但以一人一宿爲限。

以上各縣的規定於十七年度普教經費運動成功以後，數目上不無變動，但原則無多變動。江蘇的無錫上海都是經費較穩定的地方，但是教師的待遇亦僅足維持個人生活。地方教師待遇問題，從全國說起來，確是一個急待解決的問題。

二、各國

英

附註：與化規定的四項資格是：甲、本科師範或高中師範科；乙、舊制中學新制高中及甲種實業；丙、前期師範縣立師範鄉村師範甲種師範講習所；丁、檢定合格未滿有效期間。

二、各國教師待遇的近狀 各國教師待遇因經濟的變動而要求改善。在歐戰後確定薪制和提高待遇，幾普遍於全世界。現在分述如下：

1. 英國 一九二〇年由教師代表會同地方當局合組委員會研究全國適用的薪制。由褒漢卿 (Lord Burnham) 主席擬定所謂褒漢量表 (Burnham Scale)。本制在一九二五年加以修正，各方均無異議，希望一九三一年得以完全實現。本制分四級，因地方經濟情形分別認定，僅倫敦市得採用最高級。每級又分(1)未註冊教師(2)註冊教師(3)校長三項。現將未註冊教師最高最低級待遇列表如左：

級 別	起 薪 (年 俸)		每 年 加 俸		最 高 限 度	
	男	女	男	女	男	女
第一級 (鄉村)	£ 117	£ 108	£ 710s.	£ 6	£ 192	£ 162
第四級 (倫敦)	£ 102	£ 93	£ 710s.	£ 6	£ 156	£ 144

註冊教師經兩年師範學校畢業者最高最低級待遇如下：

級別	起薪 (年俸)		每年加俸(服務兩年)		最高限度	
	男	女	男	女	男	女
第一級 (鄉村)	£ 168	£ 150	£ 12	£ 9	£ 312	£ 246
第四級 (倫敦)	£ 192	£ 180	£ 12	£ 9	£ 408	£ 324

註冊教師未經師範訓練者起薪較受兩年訓練的起薪數男教師減十二鎊女教師減九鎊，最高限度與兩年訓練者同。同理受三或四年師範訓練者，其起薪數應較兩年訓練者增加年功加俸數一年或二年。此外地方當局得在本制規定以外給予教師獎金。

小學校長的待遇因學校的大小分爲五等。第一等學生不足百人，第五等學校超過學生五百人。在第三第四級地方（即倫敦及其他大城）男校長除應得教師俸外，其學校屬於第一等者加年俸二十四鎊，女校長加十八鎊，學校屬第二等者倍之，餘類推。在第一第二級地方第一等學校男校長加十八鎊，女校長加十

三鎊十仙令。第二等學校倍之，餘類推。依此推算在倫敦任一第五等學校校長任職二十六年，最高年俸男子可至六百零六鎊；女子可至四百八十六鎊。最近因減政案，倫敦小學教師於一九三一年九月總請願。據謂減政結果小學教師每週所得不足三鎊者五萬三千人，不足二鎊者一萬四千人。

褒漢規定中學教師俸，亦完全根據此精神。略如下表：

		起薪 (年俸)		年功加俸		最高限度	
		男	女	男	女	男	女
倫	敦	£ 276	£ 264	£ 15	£ 12	£ 528	£ 420
其	他 地 方	£ 234	£ 216	£ 15	£ 12	£ 480	£ 384

2. 法國教師待遇甚低。一九二七年所取的制度。小學教師的年俸是：

法

試用教師	8500 ^{佛郎}
第六等教師	9000
第五等教師	10200
第四等教師	11400
第三等教師	12600
第二等教師	13800
第一等教師	15000

男女教師享同等的待遇。對於校長的待遇，視學級的多寡而定。二級者正薪外加四百佛郎；三四級者八百佛郎；五至九級者一千四百佛郎；十級以上者二千佛郎。

補習科教師待遇除小學教師年俸外加八百佛郎；三年後為一千佛郎；六年後為一千四百佛郎；十年後為一千七百佛郎；十五年後為二千佛郎。學校設立五千人口以上之市，對教師有住宅津貼(indemnité de résidence)在巴黎津貼可至一千八百佛郎。在小鎮和鄉村並供給住宅略具田園的佈置。在歐洲女教師出嫁後即不能服務，但在法國無此禁例，可以夫婦共治一校。

一九二七年改訂教師俸給表，略見提高。但生活較戰前高五倍，教師提高待遇較戰前不過三四倍，仍難滿人意。

1927—1928 法國改訂教師俸給表

I. 小學*	Seine省年俸(佛郎)	他省年俸(佛郎)
師校教師	20000—32000	14000—26000
校長職薪	4000—7000	3000—6000
高小教師	20000—32000	{ 14000—26000 14000—24000
校長職薪	4000—7000	2000—5000
高小助教	14000—26000	12000—22000
普小教師	9000—16000(七級)	
普小校長職薪	400—2000(學級計)	
II. Lycées		
有國家學位教授	26000—40000(六級)	20000—32000(六級)
有學士學位教授	20000—32000(六級)	14000—26000(六級)
低級教授	14000—26000(六級)	14000—24000
圖畫教授	18000—30000	14000—24000
體育教授	10000—18000	9000—17000(高級) 9000—15000(低級)
縫紉教授	10000—18000	10000—17000
寄宿管理	9000	8500
III. Collégs		
高級教授	14000—26000	
普通部教授	14000—24000	
低級教授	10000—18000	
專科教授	9000—17000	
寄宿管理	8500	
IV. 大學		
專任教授	巴黎大學 42000—54000(三級)	其他 34000—46000(四級)
專任講師	34000—42000(三級)	30000—34000(三級)
助教	16000—26000(五級)	10000—24000
候補教授		22000

*小學教師有國家學位者,加6000佛郎,學士位者,加2000佛郎。

德

3. 德國 各邦的規定至不整齊。如普魯士待遇甚低。小學教師年俸二千八百馬克至五千馬克。此外有二百馬克至一千二百馬克的加薪可能。中學教師年俸自六千二百馬克至一萬二百馬克。撒克遜(Saxony)採兩年加俸制。在二十六歲有加俸資格。至四十八歲爲止。其起薪爲2800馬克。遞增爲3100, 3400, 3700, 3950, 4200, 4500, 4800, 5050, 5300, 5500, 5800 馬克。大學畢業資格之小學教師在該邦規定年俸爲4000—7500馬克。此外又規定教師之第一二子女津貼各三百四十馬克，第三四子女各三百馬克，第五子女以後各三百六十馬克。房租津貼視所在地情形而異。鄉區年約四百五十馬克，中市約九百馬克，大城約一千二百馬克。在大城市一教師有一子者，除納稅外每月平均可得四百五十馬克。

俄

4. 蘇俄 此邦自經戰事後經濟奇窘，教師待遇極薄。小學教師月薪平均在鄉校僅 39 rubles 10 Kop. 在城校的 46 rub. 22 Kop. 中學教師月薪在城約 57 rub. 5 Kop. 在鄉約 50 rub. 但最近的繼續提高自在意中。在蘇俄教師有職業組合。其主要任務：(1)保障教師經濟的及法律的利益；(2)謀自身組織之健

比

全；(3) 注意教師的政治教育。一地滿五十人者得組織分部，除與行政方面會同解決關於教師各項問題外，並力謀教師的進修。

5. 比利時 此邦在一九二八年一月公布修正公務員待遇辦法，但因經濟關係，各地可減少百分之三至百分之七。其教育員工年俸規定：

職別	年俸限度	校長增加
小學教師	13000—26000佛郎	2100—4000佛郎
初中教師	18000—39000	3000
高中教師	24000—56000	4000
初級師範教師	21000—45000	3500
大學教師	60000—95000	
小學視察員	40000—54000	
中學視察員	45000—75000	
師範視教員	50000—62000	

丹

6. 丹麥 一九一九年九月十四日及十月四日通過小學教師待遇辦法，略如下表：

職別	級別	起薪	每三年加	最高限度	備註
市校校長	甲種	5100 Kr	480	6360	
	乙種	4800	480	5760	
市校教師	甲種	2820	360	4620	
	乙種	2310	360	4410	
鄉校校長	甲種	2610	360	4410	
	乙種	2310	360	4140	
鄉校教師		2100	300	3300	服務十六年得達3360

*Kr = Kroner 丹幣

甲乙級之決定由地方擬具意見，經教育部長核定之。

中學教師待遇，在一九一九年九月九日通過。略如下表：

職別	起薪	每年增加	最高限度
中學校長	7800	600	9000
高級教師	5400	600	7200
初級教師	3180	360	5640

校長每週必兼課十二節，教師任課每週二十七至三十節。一九一九年九月十二日通過教師額外加薪三項：(1)房租 (Stedillaeg) (2)生活費用暴增 (Dyrtilstillæg) (3)物價變動 (Konjunkturtillæg)。

7. 土耳其 這一個新興國家，對於教師待遇已有相當辦法。小學教師月俸最低為五十利拉 (liras 約美金五角) 助教師三十五利拉。中學試用教師月俸六十利拉，專任正教師七十利拉，臨時教師五十至五十四利拉。中小學專任教師每三年提高月俸百分之十五，臨時教師百分之十。小學教師每月有五至十利拉之房租。校長每月有十至二十利拉之公費。中學校長每月有三十至六十利拉之公費。

8. 日本 小學教師分正教員專科正教員准教員等。正教員及專科正教員判任官待遇稱訓導。准教員稱准訓導。正教員俸分九級十八等，月自四十元至百八十元。特別可加至二百四十元。專科正教員分七級十四等，月自三十五元至百二十元。特加可加至百六十元。准教員分四級八等，月自三十至六十元。繼續任務五年。正教員年加四十至六十元，餘年加十二至二十元。再繼續五年正教員年加十八至三十六元，餘年加十二至十八元。正教員服務二十年有特績者得享奏任待遇。據昭和三年小學教員月俸平均：

		男		女		男		女	
高小	正	74.28元	54.60	55.16	43.18	高兼 尋小	72.81	50.79	
	專	54.67	45.50	53.12	41.92				
	准	48.42	37.63	40.81	35.53				
	代	42.79	35.93	38.96	27.29				

中學教員稱教諭及助教諭。校長依奏任官制年俸十級，一千一百元至三千

八百元。教諭奏任待遇者年俸十三級，一千元至三千一百元；判任待遇者十一級，月五十至百六十元。助教諭十一級，月四十至百二十元。五年任教後年功加俸奏任者至七百元，判任至四百五十元。高等女校待遇與中學等。師範學校教員名稱略同。昭和三年度師校男教諭平均月俸一三九元，女三六元餘。

高等學校教員稱教授。教授奏任待遇年俸十二級，一千二百元至四千五百元，特加可至七百元。助教授判任待遇，月薪十一級，四十至百六十元，特薪可月至二百元。校長勅任或奏任，由奏任教員三年以上者充之，年俸三級，四千五百至五千二百元。專門學校略同。高等學校。

大學校長單科者稱學長，綜合者稱總長。帝大總長勅任，年俸六千五百至七千元兩級；官立大學總長勅任，年俸三級，六千至七千元；學長俸三級，五千二百至六千元；教授勅任或奏任，俸八級，一千二百至四千五百元；助教授奏任，俸十二級，一千一百元至三千一百元。公立大學教授俸十一級，一千六百至四千五百元；助教授俸十一級，一千至三千一百元。任職五年以上者有七百元以內加俸。又有講座

俸及職務俸，爲正助教授額外收入。

總集各國教師待遇辦法，除養老年金外（詳後）約有起薪加俸房租子女補助金等種類。地方經濟能力之大小，生活費用之多寡，教師資格之高低，任務之繁簡高下，皆是決定教師待遇的要件。

三、研究

三、美國的教師待遇及其研究 教師待遇問題最複雜的要算美國。所以他們對本問題亦特別注意。全國教聯會，在最近幾年，不絕的刊印教師待遇問題的研究報告。他們志在求出原則，而不僅在數字的增多。現在先觀察事實。

1923與1925
各級教師待遇
中數比較

職別	中數		增減
	1923	1925	
幼稚園	1454	1493	39
小學	1466	1528	62
特殊	1655	1697	42
初中	1660	1706	46
中學	1921	2000	79
小學校長	1820	1963	143
小學指導	2385	2484	99
初中校長	3020	3106	86
中學校長	3794	4003	209

以上爲三萬至十萬
人口之市統計

1926—1927
各級教師待遇中數

鄉村學校

單級學校	755元
兩教師學校	763
三人以上學校	874
聯合學校	1066

鎮市學校

鎮市學校	1194
<hr/>	
2500—5000人之市	
小學	1176
中學	1550
<hr/>	
5000—10000人之市	
小學	1281
中學	1671
<hr/>	
10000—30000人之市	
小學	1381
中學	1806
<hr/>	
30000—100000人之市	
小學	1565
中學	2060
<hr/>	
100000人以上之市	
小學	2008
中學	2583

美國教師的待遇，雖然有逐漸增高的趨勢，但是和其他職業相比較仍屬不公平。負有為全國教育界解決問題使命的全國教聯會，用極科學的態度冷靜的頭腦，分析這一個問題。一九一八年伊佛登 (E. S. Evenden) 氏發表美國教師俸給研究 (Teachers' Salaries and Salary Schedules in the U. S. A.) 一報告，對於本問題已開闢了研究的途徑。一九二二、二五、二七，更陸續的作進一步的研究。研究的資料，已由教師待遇的本身，推廣注意到其他職業界的待遇比較，社會經濟的比較。由教師薪金待遇制度比較，推廣到規定待遇制度的原則問題。如該會一九二七年五月的教師待遇研究報告，既將調查所得 464,700 鄉村教師，33,300

地方教師待遇狀況加以統計，（見上表）更進而研究各種職業的待遇。在全國四千四百六十萬有業人員的年俸平均約2010元。再分類的研究一般工人每週平均工資 27.27元，年作四十八週計約1309元。低級書記約1200元，高級書記約1908元。政府服務人員年俸平均數約有1484, 2094, 2334, 3910, 5675元等級。但此八十四萬五千教師待遇平均數祇約1300元。這種客觀的比較當然是正確而合真理。他們對於待遇制度的規定，研究種種辦法。（一）為採用與其他相當地方薪制的比較而造成一個地方的薪制。例如積許多五千人之市的薪制，用比較的方法規定一個五千人之市的薪制。（二）為以粗工工資為標準。如穆爾曼（Moerhman）在所著公立學校財政（Public School Finance）書中力主此說，以為合格教師薪金應相當於粗工工資之1.5—2.2。資格較高者可至3倍。（三）為以購買力為標準。如一八九〇年一元的購買力，在一九二七年需二·三一元。如一九一三年一元的購買力在一八九〇年可值一·三二元，而在一九二七年祇值五角七分。因物價的變動而教師待遇不與購買力為等比例的增加，往往名為加薪實

四、制度

是損失。(四)爲以生活標準爲標準，生活標準的提高，薪金亦應爲比例的增加。以維持生活的平衡。他們的研究，十二分的側重統計，所以在美國教師待遇情形雖異常雜亂。但有了領袖機關，地方教育自能感覺不少的便利。

四、教師待遇的制度 一九二〇年美明尼沙塔省(Minnesota)的研究，是

年各業的
工資以教
師爲最低
如下表：

鉛管工	1847元
水泥工	1797
理髮匠	1615
木匠	1507
牧人	1172
司帳工	1124
長工	1107
速記	989
中學教師	982
商店記帳	945
小學教師	803
鄉小教師	602

從這種社會不平等待遇狀態之下，要求教師待遇合理化，自然是正當的。所謂待

通用辦法

遇的改善，自當從制度改善入手。

待遇制度的規定，應先有合理的根據。就通用辦法約有五種：

1. 因年級高低待遇有等差。此制大概幼稚園及初年級教師待遇不及高年級。或者因現在初年教師資格較弱。但從原則上說小學教育高初年級不應有軒輊的界限。

2. 起薪數一律加薪以進修爲標準。但有時教師個人進修，並無關於教學效率，僅以此爲待遇高下標準，亦不甚合理。

3. 就任務階級而有等差。如試用教師與服務已三年的教師，待遇自不相同。僅以此爲待遇標準，可議之點亦甚多。

4. 根據教師效率。從結果定報酬，自屬公允。但效率的考量不能有確切辦法以前，這一項標準亦難實現。

5. 根據資格不問所任業務種類而規定待遇。即今日所謂單純薪制(Simple Salary Schedule)有一嚴定的資格，合格的乃能中選，待遇完全一律，這是一個新制度，在一九二五年美國已有九十二城試行。

薪制的作用有三：(第一)薪制爲教育行政上的重要制度。一切教育行政事業的開始，將視薪制之有無與得失而定；(第二)薪制是預算的根據。教育經費受量入爲出包辦政策的影響，以至教師報酬祇有降落難得增高。先有制度而後談預算，纔可決定社會對教育應準備的正當負責；(第三)薪制爲謀教師待遇的公

允不至僅憑據個人機會和命運，同一教師而待遇相差甚遠。有了這三種作用，我們在規定薪制，應各方兼顧，不能僅以一兩項原則作為標準。

亞爾馬克和蘭提出五條原則是：(1) 教育經驗；(2) 所受訓練；(3) 教師任
務；(4) 教學結果；(5) 地方經濟能力。克卜萊又補充三項：(1) 生活費；(2) 進修；
(3) 成績優異。於是亞爾馬克和蘭於一九二五年在他們所著「教師問題」一
書上發表對於小學教師合理的待遇辦法如下表：

I. 生活費用原則 應得年俸

衣食住每月50元年600元 }
其他負擔相等年600元 } 1200元

II. 訓練原則

以中學畢業後兩年師範
訓練為最低資格
兩年學費每年 1200共2400
兩年不服務損失年 900共1800

$$\text{加薪數為 } 4200 \times \frac{6}{100} = 252$$

III. 進修原則

以六星期暑假為單位
學費 60
旅費 $\frac{20}{80}$

$$\text{加薪數 } 80 \div 2 = 40$$

IV. 經驗原則

每年加薪 50

V. 任務原則

以任務較標準任務
多二分之一為單位

$$\text{加薪數 } \frac{252 + 40 + 50}{2} = 171$$

VI. 效率原則 (因人而異)

規定一地方的待遇制度，本屬煩重的工作。克卜雷氏提出十一項要點應特別注意的：

(一) 薪制起點應斟酌生活實況俾優良教師欣然來歸。

(二) 逐年增薪定率不大而年限宜長(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；薪金之最大限度應能代表教師所受專業訓練及其個人才能所應得之生活費。

(三) 凡有經驗之教師，其起薪應高於新進教師。無論其經驗從何處獲得。

(四) 優異教師，或屬勤奮或屬造詣或屬非常成績，均應於達最大限度以外，特別加薪。

(五) 薪金之決定，應根據於所任業務之需要，不根據於教師個人。

(六) 特殊教師如模範教師非常兒教育班教師等，必使有特殊研究者充任，其薪制應提高。

(七) 因任務之高低，薪制應各異，各等任務薪金，各有其增率及最大限度。採

分等進級制。

(八) 等級之升進，須俟確實證明其效率或業務準備有進步後公告之。

(九) 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，其結果須公告。

(十) 以教師為專業者，其最大限度所得，應比照起薪時二倍或二倍半。但必有十八至二十年之服務而證明確有效率者。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。但兩種辦法中，以前者為較優。

改善步驟

所謂改善教師待遇運動，應有他的步驟。列舉如下：

(一) 組織團體以研究改善待遇為目的。

(二) 蒐集關於教師待遇的材料，作比較的研究。

(三) 蒐集關於本地生活標準費用的材料，務求其正確可信。必要時得請專

家指示。

(四) 研究本地各工工資俸給情形，並應追溯數年前的事實。在勞工行政機關中，可以得相當材料。

(五) 調查物價和每元購買力的比較。在社會行政機關中，可以得相當材料。

(六) 研究本地教育經費情形，和其他地方的比較。

(七) 研究本地消費及納稅狀況。

(八) 擬定辦法，先經教育界本身的修正通過。

(九) 陳述意見於教育行政當局，希望得其同意。

(十) 採用出版展覽邀請參觀演講舉行教育週等宣傳方法，希望社會認識教育的價值。

(十一) 宣布教師待遇實況及擬定改善辦法，求社會的了解。

(十二) 其他應附帶努力者，如經費的開源、教師任務的平衡、支配教師效率測量的辦法等，都足以影響薪制的本身，亦應注意研究。

現在再舉幾個關於薪制的實例，以作結束。在美國因薪制的紊亂而思以省行政手腕去負整理責任的為彭雪佛尼省 (Pennsylvania)。彭省於一九二一年定本省一致的薪制，並嚴定規程。規定在一九二七年九月一日以後不得任用中學畢業後未經師範訓練的教師。省方準備一千二百萬元經費以促成新薪制。丁等區域由省方津貼教師半薪，其餘區域津貼百分二五至三五不等。

美國彭省教師待遇制

甲等區 (五十萬以上人口)

職別	起薪	加俸	加俸年限	最高
小學教師	1200	100	8	2000
中學教師	1500	100	3	1800
初中教師	1800	125	8	2800
中學教師	1800	175	8	3200*
指導員	1800	125	8	2800
小學校長	2100	137.5	8	4200
初中及中學校長	4000	252	4	5000

*有特殊成績增至3600元

乙等區 (三十萬至五十萬人口)

小學教師	1000	100	8	1800
中學教師	1400	100	8	2200
指導員	1400	100	8	2200
*小學校長	1600	100	8	2400
*中學校長	3000	125	8	4000
教育局長	5000			

*必分配一半時間於指導工作

丙等區 (五千至三萬人口)

小學教師	1000	100	4	1400
中學教師	1200	100	4	1600
指導員	1200	100	4	1600
小學校長	1400	100	4	1800
中學校長	2000	125	4	2500
教育局長	3500			

丁等區 (5000人以下)

小學教師	月 100元
中學教師	月 125元
縣教育局長	年2500—4000元

單純薪制打破年級高級和中小學的界限，亦是一個可以注意的制度。茲將明尼沙塔省明尼坡利 (Minneapolis) 城的規定列左

第一級教師薪制

在職年數	入本市以前的經驗		
	二年	每年增加及年數	八年
1	1200	6年 × 50元	1500
2	1300	" "	1600
3	1400	" "	1700
4	1500	" "	1800
5	1600	" "	1900
6	1700	" "	2000
7	1800	" "	2000
8	1900	4 "	2000
9	2000	2 "	2000

第二級教師薪制

在職年數	入本市以前的經驗		
	二年	每年增加及年數	八年
1.....	1500	6年 × 50	1800
2.....	1600	" "	1900
3.....	1700	" "	2000
4.....	1800	" "	2100
5.....	1900	" "	2200
6.....	2000	" "	2300
7.....	2100	" "	2400
8.....	2200	" "	2500
9.....	2300	4 "	2500
10.....	2400	2 "	2500
11.....	2500	" "	2500

附註：第一級指中學畢業後經兩年師範訓練者
第二級指中學畢業後經四年師範訓練者

於全國的。全美教聯會於一九二三年，曾擬定一種理想的教師待遇表，是希望能普行

理想的教師待遇

中學畢業後的訓練	十萬人以上之城市		三萬至十萬人		五千至三萬人		五千人以下	
	起薪	最高	起薪	最高	起薪	最高	起薪	最高
(甲) 師範二年	1500	1502	1400	1400	1300	1300	1200	1200
(乙) 師範或大學三年	1700	1702	1600	1600	1500	1500	1400	1400
(丙) 師範或大學四年	1900	1903	1800	1803	1700	1703	1600	1603
(丁) 大學或師範院碩士	2100	2102	2000	2000	1900	1903	1800	1803
(戊) 大學或師範院博士	2500	2500	2400	2400	2300	2300	2200	2200

理想的校長待遇

	十萬以上		三萬至十萬人		五千至三萬人		五千人以下	
	起薪	最高	起薪	最高	起薪	最高	起薪	最高
(甲) 同上	2500	2500	2400	2400	2300	2300	2200	2200
(乙) 同上	2700	2700	2600	2600	2500	2500	2400	2400
(丙) 同上	2900	2900	2800	2800	2700	2700	2600	2600
(丁) 同上	3100	3100	3000	3000	2900	2900	2800	2800
(戊) 同上	3500	3500	3400	3400	3300	3300	3200	3200

附註：需特殊訓練之教師得增高100—500元，任務特重之職務應增之數由各地方規程定之。

本表詳 N. E. A. 1923 年報告 "Teachers' Salaries and Salary Trends in 1923" 第七十八頁。

退隱金

教師待遇中，除年俸外，關係重要者為退隱金問題。在日本名恩給金，在英美舊名 Pension。在英慣用 Superannuation 一字。在美又慣用 retirement 一字。

英國一八九八年教育法案規定凡註冊教師每年納款，至告退時政府每年予以年金。在一九一二年前教師交款規定男三鎊女二鎊，一九一二年以後規定男三鎊十二仙女二鎊八仙。至六十五歲時得領取年金。一九一八年新教育法案對於年金付給有兩種標準：(甲)一次退隱金：其數為平均年俸三十分之一乘服務年數。(乙)年金：每年領平均年俸八十分之一乘服務年數。但教師請求退隱必服務三十年或年逾六十歲。不至六十歲時不得領取年金。至恤金規定平均年俸十二分之一乘服務年數。但對死者之服務情形及生時身體狀況，教育行政方面須加考慮，然後決定應否給恤。歐洲各小國，大率皆有教師退隱金的制度。如比利時定年金由公款付給，其公式為：
$$\frac{\text{最後五年平均年俸}}{\text{退隱年數}} \times \text{服務年數}$$
但最大限度不能超過年俸四分之三。如丹麥一九一九年規定年金給與自年俸十分之一到六分之四。如匈加利規定服務十年可告退，年金自年俸百分之三十五至百分之

百（服務三十五年可得百分之百）如西班牙規定年金自年俸三分之二至五分之四。要皆視服務年限之長短，退職時之年歲而定。（退職規定詳前）

美國教師退隱金制，有各省自定法規普遍施行者二十三省；部分施行者十二省。餘由市縣自由規定。他們的辦法大率設立退隱金管理機關，採取儲蓄制度，每年教師交款相當於年俸百分之三至七。政府的補助，有與教師交款數相等者；亦有採累進制者；每一教師有一存摺，但不至法律所規定退隱時不能提款。至退隱時應分年提款，分年辦法亦詳載法規。一般所取原則略如下：

1. 新進教師，職業觀念未定，加入與否得任自由。
2. 中途退職，其所儲款得提取，惟公家補助部分，不規定退隱年齡不得領取。
3. 因公致傷退職者，或未滿退隱期死亡者其年金辦法另定之。
4. 退隱金額之估計，以能養老爲準。
5. 各個教師分別記帳。
6. 公款補助宜與教師儲金總數約相等。

一個教師退隱舉例

服務年數	年俸	儲金佔年俸百分比	儲金數	計四厘金逐年加入利息	佔年俸百分比	補助費數	計四厘金逐年加入補助費	補助費及儲金逐年計	本息逐年計
1	1200		60	60	2.00	24	24	84	84
2	1300		65	127	2.25	29	54	181	181
3	1400		70	202	2.50	35	91	293	293
4	1500		75	285	2.75	41	136	421	421
5	1600		80	376	3.00	48	789	565	565
6	1700		85	476	3.25	55	252	728	728
7	1800		90	585	3.50	63	325	910	910
8	1900		95	703	3.75	71	409	1112	1112
9	2000		100	831	4.00	80	505	1336	1336
10	2000		100	964	4.25	85	610	1574	1574
11	2000	一律百分之五	100	1103	4.50	90	724	1827	1827
12	2000		100	1247	4.75	95	848	2095	2095
13	2000		100	1397	5.00	100	982	2379	2379
14	2000		100	1553	5.25	105	1126	2679	2679
15	2000		100	1715	5.50	110	1281	2996	2996
16	2000		100	1884	5.75	115	1447	3331	3331
17	2000		100	2059	6.00	120	1625	3684	3684
18	2000		100	2241	6.25	125	1815	4056	4056
19	2000		100	2431	6.50	130	2018	4449	4449
20	2000		100	2628	6.75	135	2234	4862	4862
21	2000		100	2833	7.00	140	2463	5296	5296
22	2000		100	3046	7.25	145	2707	5753	5753
23	2000		100	3268	7.50	150	2965	6233	6233
24	2000		100	3499	7.75	155	3239	6738	6738
25	2000		100	3739	8.00	160	3529	7268	7268
26	2000		100	3989	8.25	165	3835	7824	7824
27	2000		100	4249	8.50	170	4158	8407	8407
28	2000		100	4519	8.75	175	4499	9018	9018
29	2000		100	4800	9.00	180	4859	9659	9659
30	2000		100	5092	9.00	180	5233	10325	10325
31	2000		100	5396	9.00	180	5622	11018	11018
32	2000		100	5712	9.00	180	6027	11739	11739
33	2000		100	6040	9.00	180	6448	12488	12488
34	2000		100	6382	9.00	180	6886	13268	13268
35	2000		100	6737	9.00	180	7341	14078	14078

本表根據 Research Bulletin of the N. E. A. VOL. IV. No. 3, P. 110. May, 1926

Efficient Teaching and Retirement System.

就本表推算教師的退隱年金：

	五十歲服務 二十五年	五十五歲服 務三十年	六十歲服務 三十五年
儲金項下	254元	384	579
補助項年	240	395	630
共 計	494	779	1208

我國關於教師退隱問題，還少有切實的計劃，雖然最初的待遇規程中已注意到告老一點（見前）。國民政府於十五年十一月二日公布學校職教員養老金及恤金條例。但於經費來源無一定的辦法，依然難以完全見諸事實。所幸新教育的歷史尚短，在這三十年內，國家又經過幾次的大變動，真正能合於條例所規定的資格者，尚不多見。但在地方教育預算中，應注意這一項經費的開列。若能採取儲金制度，似乎更易於引起教師的興味。

附摘錄學校職教員養老金及恤金條例

第二條 凡連續服務十五年以上之職教員年逾六十自請退職，或由學校請其退養者得領養老金，或未滿六十而身體衰弱不勝任務者亦得領養老金，但以不任其他職務為限。

第三條 ……如因公受傷以致殘疾不勝任務時，雖未滿前條之年限，亦得領養老金；……

第四條 ……養老金給予之標準如左：

甲 專任教員依左表行之。

二十五年以上	二十年至二十五年未滿	二十年未滿	養老金	
			在職年數	最後月俸
1200	1050	900	200元以上	
955	840	735	150—200	
810	729	648	120—150	
726	660	594	100—120	
648	594	510	80—100	
546	504	462	60—80	
445	413	381	45—60	
342	319	296	30—45	
240	225	210	20—30	
204	192	180	20未滿	

乙 兼任教員照最後三年內年俸平均數之百分之二十。

第五條 ……連續服務十五年以上，……依第三條之規定而退職時，其養老金……專任照年表加最後年俸百分之十；兼任照最後三年內年俸平均數百分之三十。

第六條 養老金支給自退職日起死亡日止。

第七條 恤金

- 一 連續服務十年以上死亡
- 二 同前十五年以上
- 三 同前二十年以上
- 四 因公致死
- 五 因公受傷或受病以致死亡

第八條 恤金標準

- 一 專任教員 前條一項給最後年俸半數，二項給全數，三四五項給倍數。
- 二 兼任教員 前條一項給最後三年平均俸百分三十，二項百分四十，三項百分五十，四五項百分之百。

第十一條 國立學校……由國庫支給；省立學校……由省庫支給；市縣區立學校由市縣區經費支給。

第十二條 私立學校……由各校察度經費情形酌量支給。

第十五條 本條例公布以前……服務年數得照追計，但以有確據者爲限。

（按全條例共十七條）

附錄漢口市小學教師待遇

一 完全小學校長

薪俸等級如下：

月俸	級別
180	1
170	2
160	3
150	4
140	5
130	6
120	7
110	8

每週授課二百分至三分百不另支薪

二 完全小學校教員

授課時數 高級每週八百至八百五十分；初級八百至九百分。

教務訓育事務主任每週酌減二百五十分至四百分。

專任教師薪俸等級如下：

月俸	職員	教員	職別	
			別	級
70	140		1	
65	130		2	
60	120		3	
55	110		4	
50	100		5	
45	90		6	
40	80		7	
35	70		8	

專任教師兼主任教師者較專任教師加一級。

會計自五級起薪，庶務自六級，書記自八級起薪。

兼任教師 高級每週授課五十分者月俸四元。

三 初級小學校

正教員及專任教員每週授課自八百五十分至一千分鐘。校長減三百分，兼主任者減一百至二百分鐘。

初級小學不設兼任教師

薪俸等級如下：

事務員及書記	專任教員	校長及正教員	月 等 級	
			職 別	俸 級
	130	135		1
	125	130		2
	120	125		3
	115	120		4
	110	115		5
	105	110		6
	100	105		7
	95	100		8
	90	95		9
	85	90		10
70	80	85		11
65	75	80		12
60	70	75		13
55	65	70		14
50	60	65		15
45	55	60		16
40	50	55		17
35	40	50		18

設三班者校長自十六級起薪每增一級校長進一級。

第三講 教育與經費

第一節 教育經費的獨立處理

社會的投
資

經費是財政問題不是教育問題。從教育行政本質上說，好像即「教育經費」一個名辭的成立已屬多事。但是我們倘略加分析，自公家負教育責任以後——即有了教育行政制度以後——從實利眼光看，教育事業乃社會一種重大的投資。教育行政者，根據社會的投資以布置教育的機會增進教育的效率。教育行政各項業務，與社會投資情形，有直接關係。教育行政者對於用費估計的不正確，分配的不公允，管理的不適當，使用的不經濟。一方面低減教育的效率，一方面虛耗社會的資產。因此教育行政者，萬難將經費責任歸納於財政問題，而忽略了「教育的財政問題。」固然一般從事教育行政者——尤其地方教育行政者——過分集中注意於理財，工作時間幾於全部用在經費奔走，以至忘記自身的事業本性。但教育經費問題中，確有許多近專門性質的方面。從事教育行政者，不能不

具有相當的知能。

有人以爲教育經費行政，歸於教育行政業務範圍，是由於教育經費獨立的關係。當然，教費獨立而後，教育行政方面對於經費的責任加重，此項業務自更複雜。但即教費並不獨立，教育行政範圍內亦免不了許多有關費用的問題。如教育預算，特別會計制度等問題，無論教費獨立與否，皆當歸於教育行政業務範圍的。不過教費不獨立，教育經費行政，難有一個健全系統，往往流於形式。我們既覺得「教育經費行政」問題有成立的可能；先當明瞭所謂教育經費獨立的政策。

一、獨立政策由來

一、教育經費獨立政策的由來 自「增高教育經費並保障其獨立」列在對內政策以後，國人對於教費獨立，似已無多少懷疑。但教費獨立運動，經過長時間的努力，究竟最初的動機爲的甚麼？總起來說，無非爲求經費的保障；無非爲經費假手於非教育界人有些不敢信托。分開來說約有四項原因。

1. 財政紊亂

1. 財政紊亂無負責的對方 財政當局，雖然長袖善舞，但到了收支懸殊的時候，他們對於各項事業經費負責的程度便大有區別。教育界倚仗一本預算冊

2. 挪移

作爲要錢的根據，時常敗興而返。經過這種教訓，乃努力於指定教育專款運動，亦即劃分歲入來源運動。以爲歲入來源既不相混，足以使掌財政者搪塞無從，蒙蔽乏術了。財政當局責無可卸，自然經費較有保障。

2. 挪移延欠呼籲無從。無論已否指定教育專款，經費本具有絕大的流動的性質。捐款不發或暫時移用，恆被一般管理財務者誤解，以爲即財政之所謂『政』。教育界對於指定專款的奔走，結果仍屬望梅止渴。雖然因此而造成多少教育兩界的衝突，甚至經年累月不平息，但是善理財者以態度從容安詳爲貴。結果教育本身受損失，即稍有所得究竟不能相抵。於是教育界更進一步而有自行管理的運動。凡屬教育專款，不要假手他人，由教育行政當局負管理的全責。教育界與教育行政方面誼屬一體，自然妥當而便利了。

3. 財務積弊

3. 財務積弊影響收數。在捐稅徵收方面，存留了許多積弊，熟於財政者習慣成自然，外行的教育當局驟觀黑幕，競相駭告。於是，以爲教費雖然劃分管理，而大半仍委托財務機關代理徵收，有些不妥。爲澈底整頓，又進而作自行徵收的企

4. 增款困難

圖。管理範圍內能獨立徵收的來源，總求其直接徵收不藉助他人。

4. 來源有限增款困難 教育經費和普通財政分別掌理以後，唯一的困難就是無從新闢來源。教育事業繼續發展，經費來源一仍舊貫。收支漸難適合。增加經費的辦法不外就原有來源提高，和增加新來源。財政當局隔岸觀火。主張教費獨立者更進而謀全國教育經費行政自成系統。凡由人民輸納經費用於教育者取決於教費行政機關。教育上的財政，採自決政策。教費獨立到了這樣程度不可謂不澈底了。

就這四個原因說，教育經費的獨立，似乎完全由於財政的失職而生的反響。假如財政能給一個完全的保障，獨立與否好像不成多少問題。這便是一般反對教費獨立論者的根據。

二、反對論調

二、教育經費獨立政策的反對論調 教育經費有獨立處理的必要麼？教費獨立能作一個永久原則麼？教費獨立果然有益於教育有益於社會麼？他們從這些疑問中，得到幾點理由：

1. 紊亂財政系統 財政統一 是政治理想；是法治國應有的現象。教育經費的分割管理，從財政統一原則上說無異於軍閥的割據截留稅款。教費可以自理，其他社會事業何以不能自理其經費？偷羣相效尤，將毫無財政之可言。並且一國的歲計，應採通盤支配的辦法，乃能有利於國無傷於民。各種事業的用費，各自爲政，人民將不堪征斂之苦。事業的進行亦未必順利。

2. 教育家與財政家各有其特長 財政家的對象是人民的經濟能力。教育家的對象是事業的繼長增高。以教育家的理想，又不明財政的對象，很容易忽略事實爲過分要求以滿足其野心。並且教育家對於理財的方法自不能清楚，往往因書生之見多所貽誤。要求社會安定進步，最好是用其所學。教育者自理其經費強不知以爲知，一方面收入未必增加；一方面也許反增加了人民的痛苦。

3. 決定教費者卽爲使用教費者 財政所以需要專管機關，在防止浪費，注意經濟。教費自決的辦法，凡決定經費使用經費以及管理稽核經費者均爲一體。其中自由通融妥協的機會很多。財政的重要條件在堅守法定標準毫不寬假，在

嚴加限制以求節用防止浪費。教費自決，很容易破壞這些程序。或因自由而浪費，或因寬容而不免流弊。社會無形的損失，當爲數不資。

4. 教育封建

4. 教育界的封建思想 社會各種事業，本應互相溝通，協力進行。經費劃分而後，無異加了一層圍牆，使教育事業與其他事業聲氣不通。並且引起教育界的門戶之見。如教育行政與衛生行政本可溝通的，因費用問題，不得不自行辦理。同時他種事業的委托亦不能授受。在市行政方面，這種現象尤其顯著。不能供給其他事業的便利，以及和其他事業爲重複的設施，皆教費自決政策的結果。

5. 一時病態

5. 社會一時的病態 教費因沒有保障而要求獨立。要知在社會沒有秩序以前，一切的經費都談不到保障。因社會一時的病態，沒有即確定教費獨立爲永久原則的必要。例如財政的枯竭使各種事業不能有長足的進展，理想方法尙不能科學化難免貪污濶跡弊端發生。建設方始，百廢待舉，有限的經費，須應付無窮的問題。這些都是暫時的情形。祇要有改革的辦法，不難在短時期內即見功效。社會的病態不醫治好了，雖說教費獨立，恐亦不免徒擁虛名罷。

我們試估量以上各點，確亦有相當真理。在教費獨立的意義和解釋，沒有充分明瞭以前，很容易引導一般人到這一條思想線索上去。我們祇須注意：爲什麼教育經費特別的要求獨立？甚麼是教育經費獨立兩個問題，便不必再去尋找對於以上各點的答辨了。

三、特徵

三、教育事業的特徵與教費獨立 教費獨立的動機，固不能否認係由於教費無保障而生的新運動。但教育事業本身，確有不少的特點而爲他種社會事業所難比擬者。於是主張教費獨立的學者如克卜雷，明白的表示其他事業經費可不獨立，而教費不能不獨立。（見 Cubberley; Public School Administration 538 頁。）研究教費獨立問題的弗來塞而氏，正式宣布研究的結果，教費獨立確能保障教育進行。（Fraser; The Control of City School Finance）但是究竟教費何以應特別獨立，我們應當從教育事業本身去考察。

1. 不可減

1. 教育事業是不可減的 從各國教育統計上，可以證明教育事業祇有增加不能減少。除了如歐戰以後人口劇烈變動，就學數驟降，但不久便恢復原狀。本

來在教育未普及的國家，惟有努力開闢未入學者的教育機會；教育已普及的國家，絕無以命令取消一部分人教育機會的道理。所以學校以開辦為原則，停辦為例外；學額以增加為原則，減少為不可能。但在財政方案每年度的預算，歲出須根據歲入通盤支配。偶遇社會經濟發生變化，歲入銳減，應實行緊縮政策。或者減少事業，或者減少開支。在教育事業本身至少要保持原有事業。絕不能暫停某兒童的就學權利，等候財政寬裕時再為設法；或者減少教師的月俸使難以維持生活。所以教育預算的獨立編造，乃是事業的要求。

2. 無止境

2. 教育事業發展無止境 世界各國爭奇鬪勝的去辦教育，已經普及了還

要提高。已經使所有兒童青年享受教育了，又推廣到成人。從讀書識字的責任，擴大到職業生計的教育。但教育愈發達，費用愈加大。社會將如何以適應這種無厭的要求。我們看人民輸納金錢供公共的支配，含有兩種性質。一為投資性質。如建設農政等，愈發達愈能增加生產。造一條鐵道，以鐵道的收入便可自養。這稱投資，使人民看到具體的物質的報償，而且自身有生產的能力，雖十分發展無礙於財

政預算。二爲維持現實社會秩序性質。如一切行政用費。這一類的用費有一定的限度，雖不能有生產的能力，他的財政預算是有一定的規則的。即偶然超出，可用緊縮政策爲補救。但教育事業，一方面發展無止境，沒有一定的限度。一方面不能有自給的能力，一般社會看不見他的報償。沒有生產能力不能自食其力。表面上看好像是社會上一個揮霍無度的敗子。社會對他倘不置之於死地，祇有另眼看待滿足他揮霍的欲望。於是惟有採取基金政策，爲教育發展的保障。祇有撥給大宗的資產，訂立特別管理和動用的制度，一方面不至因教育發展影響其他事業，一方面有了資產，教育的計劃更膽壯了。教育特定基金，即是教育經費獨立的來源。

3. 有形結果

3. 教育事業看不出有形的結果。教育事業與消防造路衛生公安等費用合併分配，自然得不到優勝。一般人的眼光，舉辦一種事業，總偏於有速效，有明顯的結果。以各項事業的效率和代價爲分配標準。但十年樹木百年樹人，教育的結果，不是立刻可以見到，更不是人人可以看得出。以無形的結果和有明顯結果的事業相較，這是一般主政者忽略教育事業的大原因。換言之，教育事業和其他公

共事業，性質和目的完全不同，不能合併的分配費用，教費的獨立處理，可以免除這些可能的危險。

4. 估計單位

4. 教費估計自有其單位。教費的使用和監督，固然不能違反全國共守的財政法。但教育本身費用的估計，應自立單位。教育事業的預決算，如與一般行政機關用同樣單位，結果必削足適履。即如學年度和會計年度的一致，在今日管理教費者認為是一個難題。惟有容許教育事業採取特別會計制度，乃能解決這種困難。

四、解釋

四、教費獨立的解釋。從上述各條理論中，不難找出教費獨立政策的正當解釋。獨立處理的目的約有三項：

1. 防止變動

1. 爲防止經費的變動。不指定教費專款，無可靠的來源，每年度總不免因教費支配或發放，引起爭端。教育行政不得不受財政方案的限制和影響。經濟預算和事業預算，常相差太遠，或有名無實。理想的教育計劃不得不束諸高閣。或者教育行政當局，樂得空唱高調，而藉口於財政當局不爲後盾，不求計畫的實現。經

2. 易於生效

費的動搖便是事業的動搖。倘若取獨立處理政策，自然比較可減少危險。

2. 爲增籌經費易於生效 人民對公共事業有相當了解後，雖增加負擔比較的可樂於輸納。所以專爲教育而籌款，比不定用途籠統徵稅易於成功。尤其是教育經費，因爲人皆有子女，自然肯負擔子女教育的用費。教育經費的增添是不可免的。爲減少增籌教費阻力起見，以獨立處理爲最當。

3. 自身安定

3. 爲教界自身的安定 教界的恐慌或行動失常，多由於經費問題的逼迫。因財政當局的忽略，不公，不合理；教界不得不在那裏籌劃預防抵抗等方法。情形愈迫切，這一類非分內的工作亦愈緊張，實在不值得。爲求教界心理的安定，消滅這些無謂的爭端，不得不取教費獨立政策。

三種方式

所以教費獨立，原非教育事業故示奇特，財政的主要目的，亦不過求社會各項事業能盡量發展。經濟管理，固不必取一種牢固的方式一成不變。所謂教育經費獨立處理，乃爲事業發展的便利，並無傷於財政上所謂系統問題。對於教費獨立的辦法，有三種不同的方式：

1. 完全

1. 完全獨立 在這種方式之下，教育經費自成一行政系統。國省縣各有機關互相連貫。關於教費處理之權，非局外人所能過問。換一句話說，人民對於教育的負擔，及所輸納經費的使用，教費行政機關有處理決定的全權。這種絕對自成一種組織的辦法，能否通行？是否無流弊？却有待研究。主張此說的，或受了教育獨立思潮的影響。但教費獨立不過是教育行政上的事務問題，與教育獨立的論調無多相關。教費獨立處理比較由財政當局附帶辦理利多害少，如是而已。祇求達到此項目的，固不必與教育獨立主張混為一談；更不必深拒固閉，以自成一組織為快意一時之計。

2. 半

2. 半獨立 半獨立是較切近事實的辦法。關於經費管理自徵收到發放應絕對獨立；關於立法方面如預算標準捐稅定率等規定應半獨立由教育行政方面制定草案，但不能不經立法機關的通過；關於監察方面如決算的審計，稽核的制度，應絕對不獨立以免國家計政之分歧。在半獨立方式之下，由國家劃定專款交教費機關直接管理。教費管理機關應受教育行政之統轄，但非教育行政兼理，

3. 形式

在不違反國家財政法範圍內建立特別會計制度以適應教育事業的特徵，所以與其說獨立處理不如說分別治理。

3. 形式獨立 在教費獨立聲浪甚高的時代，財政當局最慣用的手段即教費僅具獨立形式。雖然指定專款，但無徵收實權。已徵收的教費可以延不解交。所謂教費管理機關，僅有向主徵機關索欠的責任。更有並不指定專款，僅按月規定成數撥交教費機關。在這種方式之下，專設機關管理教費，殊近多事。

教費獨立處理，假定是教育事務行政一個原則，並且是一種政策，那末惟有順此政策和原則，去規定中央省縣教費處理的制度。就我國現狀，教育經費獨立幾乎成了口頭禪。而在此積極整理財政時期，一般的誤會總以為教費獨立與整理財政是矛盾而不相容的。為免避誤會起見，一方面固然要找出他的真解釋；一方面應建立教費獨立處理的各種法制，取得立法方面的保障。倘教費問題有了解決，所謂整頓學風等等問題，自然多少有可幫助的地方。

附國府行政院保障教育經費獨立令（二十年二月）

行政院爲確定各省教育經費維持獨立原案令財政部云爲令飭事案據教育部呈稱安徽江蘇等省政府咨並據江西湖南熱河等省教育廳及北平市教育局等呈以奉中央明令實行裁撤厘金及統一鹽稅關係影響於教育經費甚大請設法維持獨立原案等語先後咨呈到部查本黨對內政綱有確定教育經費並保障其獨立之規定復經本部呈准鈞院通令各省市市政府切實遵行並對於既獨立之地方教育經費不得輒行變更原定辦法在案年來各省市以遵從政綱中教育經費獨立之規定有相當辦法或在鹽稅項下附加或由某種正稅指撥以爲固定之教育基金故各省教育設施除有特殊情形外均不無多少進展現在裁厘業已實行而鹽稅附加亦限於二十年三月一日劃歸財政部統一核收前項教育基金根本動搖雖有此項附稅曾有專支一時難於籌補亦應據實呈由行政院查核轉飭財政部設法酌量撥款補助之規定具體辦法各省市教育廳局僉以原有教育經費受裁厘或其他影響而減少者籌補不易一時將歸無着羣情惶急文電紛至各廳長中且有遠道來京陳述者至各地教育團體推舉代表到部呼籲者亦復接踵而至亟請明令救濟辦法免致現已進行之教育事業中途停頓前奉鈞院第四二五二號訓令內載教育基金爲學校生機所寄政府尤當負責籌劃決不使經常費稍有缺乏基金稍有動搖致妨礙教育發展與獨立等因誠以教育爲百年大計亦爲建設根本事業未可

來源不妥
的影響

一日申請教育經費自應繼續保障其獨立辦法，前由國家正稅或附稅項下指撥之教育專款如厘金及鹽煙酒等稅附捐在未確定確實抵補辦法以前應指定當地國稅機關照原定實數撥給免致教育停頓是否有當理合備文呈請鈞院鑒核示遵等情經提出本院第十一次國務會議議決令財政部照辦除飭知外合行仰該部即便遵照辦理具報備查此令

第二節 教育經費的來源

教育經費由公家負擔以後，不得不在公家收入或資產內劃定一部分充教育費用。但來源規定的不妥當，不獨影響經費的數量，並且足以妨害教育事業的本身。例如利用學費制度籌集一部教費，在表面上是很公允的。輸納相當的費用，子女便能獲得相當的教育。然而學費制度，便是造成資產階級佔有教育權利的原由。教育拿錢買，無錢便不能使子女享受教育，或錢少子女多，便不能使子女受充分的教育。所以學費制度，實不能算一種教費優良的來源；尤其在普通教育方面，過分襲用這種制度，足以因教育享受的不平衡，而釀成社會的鬭爭。

教費的來源，可歸納為產業基金捐稅三大類，而以捐稅為大宗，如美國省縣

教育來源中的捐稅，在一八九〇年總數佔百分六八，一九二〇年增到百分九二。此後經費的增加，自然仍大部出於捐稅。所以我們研究教費來源，應特別注意捐稅方面。

一、我國現象

一、我國教費來源的現象 我國教費指定專款爲來源，在中央方面除庚款使用外其他皆列入整個預算。在省縣方面不少取教費獨立政策，和財政收入劃分來源的。尤其在各縣多數有學田等產業。但就現狀論，省縣教費來源，頗有足以引起批評的地方。

1. 就地籌款

1. 就地籌款的不當 自公立教育制度成立，縣市鄉的教費由縣市鄉就地籌款，以爲應依某縣的富力供給某縣的教費。而各地方的富力差異很大。如美國一九一八年兩地的比較密西西比 (Mississippi) 每兒佔全地富力祇二千五百元，而尼伐大 (Nevada) 至四萬元。在我國省與省縣與縣市鄉與市鄉間這樣的差異亦是常有的。行政方面不設法調劑，聽地方的自然狀態。結果地方愈瘠貧，文化愈落後。文化愈落後，地方更難振興。教育事業在全國顯有畸形發展現象，正所以

表明教費政策的錯誤。

2. 權利義務

2. 權利義務之不稱 果然教費完全取地方自給政策，有力的地方便可有教育，雖有流弊，究易救濟。但同時預算的支配者不獨不知調劑，並且更進一步抱了趨炎附勢的心理。經費的來源，大部出於農民。而完美的學校却在城市。城市子女享受好的教育，鄉農負擔他們的經費。權利義務如此矛盾，可見稅則的不公平。

3. 苛細

3. 苛細之無濟於事 打開任何地方教育預算的歲入門，羅列各種複雜的捐稅，表面上非常熱鬧，但一一的去研究，多數近於苛捐雜稅。在地方教育行政當局，因為籌款困難，所以細大不涓。總合這一張歲入一覽表，却往往良心不能自安。並且有些為數甚微，而名目十分離奇。政府如厲行取締苛捐雜稅，教費必發生劇烈的變動。這樣的來源，所得不償所失並且不能持久。

4. 寓征於禁

4. 寓征於禁的矛盾 教費來源中又有關於迷信奢侈等性質的捐稅，如烟酒經懺等。在開闢稅源時以為破除迷信提倡節約是教育的責任。徵稅所以示限制取締的意思，姑無論徵稅未必能作為限制取締手段，即使可用此手段達到目

的，到了取締完成的時候，教育事業豈不將無以為生？教育愈辦愈發達，教費愈過愈少，這一種的來源實不可靠。

5. 附加稅易於搖動 教費來源中，附加稅仍佔大部。附加稅實為最危險的來源。因為附稅根本是病民的；是額外徵收為人民不應負擔的負擔。再說附稅的管理徵收不能離正稅而獨立，所以直接整理為不可能。在教育方面，負額外徵收的惡名，而一切流弊又無權自己剷除。可謂不值得。況且附稅的存亡是以正稅為轉移的。如我國裁厘而後，地方教育經費必減少許多。又如將來田賦整理，亦必先自取消附稅入手。教育經費中的附稅問題，應及早籌劃善後的辦法。

6. 貧富輸納單位相等 在已往的稅制，不問產業資本的總量，祇有唯一的單位。例如十畝田的耕農每畝納稅一元與百畝田的地主每畝亦納稅一元相比，耕農的負擔重於地主。在已往教費來源中，以畝捐或出於田賦經費為大宗，都是用貧富同一單位制度的。為求公平起見，新闢的稅源應注意累進制一原則。

7. 產業紊亂基金極少 我國學產最普遍的要算學田。但既成了公田，面積

每因年代悠久而模稜，其生產照例的是永久荒蕪，納租照例的重要比民間低少，其中的黑幕，不言而喻。其他學產，每爲地方紳權所掌握，等於他們的私產。至於講到基金，在中央省縣，從未行此政策。即偶有盈餘存儲，亦不過少數地方的自謀。直到發生庚款問題，教育基金一事，纔漸引起教界的注意。不過在現狀尙不能維持的地方，自然亦談不到永遠之圖。

8. 與地方富力無必然關係 人民對教費負擔，應以國民經濟能力爲準。但我國稅制，本不以人民富力爲標準。完糧納稅的輕重，沒有正確辦法，僅聽有司的派定。教費各項來源，亦沿襲這種習慣。究竟一地方的資產值多少？每年所得總數若干？教費應佔所得百分之幾？實佔百分之幾？均不得而知。所以有的地方尙有餘力，有的地方已超過他的能力。增加人民對教費的負擔，亦每以意爲之。如江蘇各縣增加普教款捐，均須由省府會議決定。而會議時並無統計根據，祇須出席者無異議便成鐵案了。

教費有這種種現象，而事實上亦絕不許可長此敷衍下去。即如財政略加整

頓，教界立即感受困難，當前的重要問題約有數端：

- (一) 認清幾種合理的來源，尙未見諸事實者，應促其實現。
- (二) 固有經費中不合理或不可靠的來源，應迅謀抵補的辦法。
- (三) 固有資產的澈底清理，同時厲行教育基金政策。
- (四) 由立法方面確定教費獨立處理的制度。

二、產業問題

二、教費來源中的產業問題 由政府就國有或公有產業中，劃撥一部專為教育之用，在歷史上是一個很舊的辦法。我國的書院有產業，文廟有產業。當時都是拿產業的孳息充經常費，私人捐助亦有贈產者。這一類產業以學田為最普遍。美國最初因西部土地劃界的爭執，一七八〇年決定收為國有為全國公益之用。一七八五年採長方形測量法，每一方哩為六百四十畝成一區(Section)，每三十六區成一鎮(Township)，每八十鎮成一單位計東北西北東南西南各二十鎮。是年規定每一鎮內第十六區的土地為該鎮的教育產業，每一單位留兩鎮土地為大學產業。此後各省析地皆用此制。一九二二年總計留第十六區者十二省，留

第十六及三十六兩區者十四省，留第二及十六、三十二、三六四區者三省。如亞拉斯加 (Alaska) 加入計算，佔地 147,131,6 方哩，即 94,164,284 畝。此外一八四九年國會通過沙田撥歸地方爲拓殖之用，漸成爲教育基金共四千萬畝。一八八九中央補助師範學校地產，受者十四省近百五十萬畝。一八六二年莫利爾案 (Morrill Act) 撥農工教育學田，每代議士以三萬畝計共 11,315,665 畝。至大學學地全國約三百五十萬畝。我國若與相較，當然相形見拙。就固有的教產，除學田外，幾無產業可言。但如最近山東省調查全省學田亦有三十二萬六千七百餘畝。最多縣區有五萬餘畝。如各省嚴行整頓，其收入亦頗可觀。倘能利用全國的沙田官荒洲口湖田荒山，撥給教育之用，多少有些補助。至於廟產，當然是前代社會絕佳的遺產。時代既然變更，這種產業的用途亦當轉變。惟有以政府對於本問題所持態度如何而定了。

教界的增產運動，果然是百年大計。但這種運動值得全力奔赴麼？原來產業的變動性極大，產業的管理亦非常困難。疏忽，浪費，隱匿，侵吞，使教產徒擁虛名。至

產業的無有定值和利息的微末；都可證明增產運動如官荒沙田等無補於目前緊急的需要。在美國一千九百年以後進一步作基金運動。蓋亦有鑑於地產不免爲經營者所中飽。教育事業本身未能獲實在利益。

三、基金問題

三、教費來源中的基金問題 教育基金，有公家指撥和私人捐贈兩種。大概每項基金必規定特殊用途和使用計劃。在私家方面委托專家或組織委員會代爲計劃。美國一八七〇年霍耳（Howe）反對由政府撥地於各省；主張土地由政府出售撥現金於各省補助義務教育，但國會未通過。一八八七年有黑區案（Hatch Act）由政府補助省立農校年各萬五千元爲農事試驗之用；一九一〇年度總數至一百四十四萬元，爲教育基金之開始。至一九二五年褒納爾案（Turner Act）已增爲每省五萬元。一八九〇年所謂第二莫利爾案（Second Morrill Act）省立大學由中央各年助一萬五千元此後遞加至五萬元。而最馳名者有三案：（一）一九一四年斯密利佛案（Smith Lever Act）每年基金四十八萬元爲推廣農業教育之用。遞增至一九二二年預算列四百一十萬元。

(一) 斯密許士案 (Smith-Hughes Act) 一九一七年規定由中央補助各省職業教育經費計分四項：農教基金以各省鄉村人口數為補助比例；工教基金以各省城市人口為補助比例；職教基金以各省人口數為補助比例；職教研究基金由中央分配。至一九二五年預算為七百二十萬元。

(二) 薛巴湯納案 (Sheppard-Towner Act) 嬰兒健康基金，每省年補助五千元省自籌五千元，基金共一百萬元。至一九二五年基金額至五百二十四萬元。

又一九一八年傷兵復業教育 (Smith-Sears Vocational Rehabilitation Act) 一九二五年預算列二千八百萬元，平均每一傷兵佔六千三百元。一九二〇年斯密班海案 (Smith-Bankhead Act) 因工作致傷者的復業教育第一年列七十五萬元，此後年列一百萬元。

美國在中央及各省已能充分利用教育基金政策，提倡特種教育事業。在特種事業固可順利的進展，教育行政方面亦可收集中管理之效，這是應當注意的。同時資本家為博得輿論稱許起見，亦不惜分其資財為教育文化事業的基金，全國總計約八萬萬元之譜。從附表的記載，可見其勢力的雄厚。

美國私家教育基金會團體概覽

基金名稱	金額	用途
1. 1867 Peabody Education Fund (Distributed)	\$ 3,000,000	南方各省教育
2. 1882 John F. Slater Fund (Charlottesville, Va)	?	黑人師範及工業教育
3. 1890 Baron de Harsch Fund (N. Y.)	\$ 4,000,000	歸化美國教育
4. 1901 Rockefeller Institute of Medical Research (N. Y.)	?	醫學研究
5. 1902 Carnegie Institution of Washington (Washington)	\$ 22,000,000	各類教育補助
6. 1903 General Education Board (N. Y.)	\$ 50,000,000	Rockefeller 增大 學教薪
7. 1905 Milbank Memorial Fund (N. Y.)	\$ 10,000,000	健康教育
8. 1906 Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (N. Y.)	\$ 10,000,000 + 1,250,000	退隱金, 研究費
9. 1907 Russell Sage Foundation (N. Y.)	\$ 5,000,000	文化事業
10. 1908 Anna T. Jeanes Foundation (Charlottesville, Va)	\$ 1,000,000	改善南部郵教
11. 1909 World Peace Foundation (Boston)	\$ 1,000,000	世界和平教育運 動
12. 1910 Carnegie Endowment for International Peace (N. Y.)	?	同上

13. 1911 Phelps-Stokes Fund (N. Y.)	\$ 1,000,000	改進黑人教育
14. 1911 American-Scandinavian Foundation (N. Y.)	\$ 500,000	美蘇聯絡教育
15. 1911 The Kahn Foundation (N. Y.)	\$ 5000	法人學額二名
16. 1911 Carnegie Corporation of New York (N. Y.)	\$ 134,000,000	收入利息充文化事業
17. 1914 The Rockefeller Foundation (N. Y.)	\$ 170,000,000	人類幸福
18. 1915 Julius Rosewald Fund (Chicago)	\$ 2,445,000	黑人鄉教
19. 1918 Commonwealth Foundation (N. Y.)	\$ 40,000,000	兒童幸福，鄉村教育
20. 1919 American Field Service Fellowships (N. Y.)	\$ 1200 × 11 + 100,000	留法學額十一名，世界教育社
21. 1920 Belgian Relief Commission Fellowship (N. Y.)	?	美比聯絡教育
22. 1920 Juilliard Musical Foundation (N. Y.)	\$ 14,000,000	養成音樂人才
23. 1920 Laura Spelman Rockefeller Memorial (N. Y.)	\$ 63,763,357	婦女及兒童教育
24. 1925 John Simon Guggenheim Foundation (Y. P.)	\$ 3,000,000	國際觀音及教育改進

我國屬於國有的教育基金在庚款退還問題未發生以前，雖各地方亦有少數教育公積金，而有計劃的基金尙未能計及。至庚款興學雖已成了政策，但就已

解決的情形亦有不容不注意研究之勢。中美方面，大部用於清華大學一校的教育。自成立了中華教育文化基金委員會以後，對於用途比較地嚴格而慎重。中俄方面數目最大，亦由委員會全權管理。中英最近換約，作為建設投資；直接用於教育文化者所佔成數不多。中法賠款受金佛郎重大的損失。中日因日本文化侵略的手段太顯著，正謀廢止文化協定，可算還沒有解決。意比賠款亦多使用在建設的方面。德奧賠款已於大戰後停付，但已抵作公債基金。庚款興學計劃，確是我國改進教育的關頭。庚款到一九四五年滿期，這十幾年正是我國生聚教訓的時期。倘若庚款利用得當，自有極大的幫助。但對方的文化侵略，以及各項庚款被負責支配保管者利用造成勢力等，都是庚款作教育基金應防止的危險，倘若依據政策，作為整個的教育基金，對於用途有整個的計劃，次第實現，似可減少危險。而同時不至零散毫無系統的使用。對於教育文化的前途，自有裨益。楊予戒先生曾於二十年四月發表「民國以來之中央財政與庚子賠款之關係」一文於時事新報。其結論頗足代表一般意見。摘錄如次：

「查各國與我協定之賠款餘額，用途大多趨重於教育及文化事業。一國之教育文化事業宜有劃一之計劃，應各方適宜之需要，支配款項，始收事半功倍之效。今以協定關係，或限定此款用於中美教育文化，或限用於中日文化事業，或限用於中法中比中意中英教育事業，以致一國之教育事業支離破碎，缺乏系統。且各方面指定之基金多寡不一，款多者往往故爲不急需之奢侈設備，而不能用以補助輟課待款之學校。因爲政府對於賠款餘額，用途尙未定有統一之支配計劃，故發生此種不統一不公平之現象。又因沒有統盤的計劃，使支用款項壘牀架屋大多重複。例如用美款設圖書館於北平，日本又擬在北平設圖書館。英國與日本又擬在中國設科學研究所。義比荷三國餘款之用途均注重於公共實業及工程。類皆用途重複，應早統籌規劃設法合辦以增大其效率。各國賠款之退還，除美國爲完全善意外，其餘各國協定皆含有把持之意。類多指定將此款項用於有利該國之事業。此等協定皆應設法逐漸廢除。如購材料不必限定向某國訂購。本國產品應當儘先購買，使本國實業得以發達。至於辦理教育慈善事業，而劃定一特別界限，曰中美、中日、中法、中比、中英之教育慈善，不惟助長他人之文化侵略，亦且妨礙統一教育之計劃。」

「最後我們對於各國庚款協定及其用途，有兩點尤應特別注意之：甲、應設立支配用途的整個計劃，

勿使大宗款項浪費虛擲，須使一方面興辦教育慈善等事業，一方面仍保持其基金，以完成國家偉大事業之建設；乙、因協定成立之各種委員會及董事會，應由我國政府規定其消滅期間，以免將來各以事務未了爲口實，無期延長，致使此種不平等束縛永遠存在。』

教育基金政策如利用專稅存儲的方法，亦事半功倍。如第一次全教會議有以海關噸稅作爲教育儲款的提案。本案的精神極可取。在國家財政困難的時候，使預算內多列教育基金自不可能。倘指定稅源專款存儲，比較容易造成一種基金。

私家基金組織，在我國尙不多見。雖然私人興學如廈門大學、南開大學以及各地由私人財力所設的中小學，不能不算作私家基金興辦教育，但多偏於設立學校。東北成立的漢卿教育基金規模比較宏大。基金五百萬元月息一分二厘，每年七十二萬元。設委員會主持其事。逐年息金的支配分七項：

(一) 中小學教師俸給補助 四十三萬元 (二) 小學教師助學金 五萬元

(三) 體育補助費 五萬元 (四) 圖書科學館 七萬元

(五) 特種補助準備金

一萬元

(六) 辦公及調查費

一萬元

(七) 積存金

一萬元

資本家設立的基金，從消極方面說，不免有操縱知識階級的危險。在我國爲節制資本計，固不希望美國式的基金團的發展。但私人關心教育文化事業，如果動機純正，不至即阻礙學制的自由。政府應有提倡監導限制並行。如果籠統承認，凡捐資興學者皆堪嘉許，一味褒獎，也許未獲益而已蒙其害。

附庚款簡述

夏承楓輯

清光緒二十六年（即西曆一九〇〇年）因義和團之亂，英俄法德日美奧意八國聯軍，於七月二十日佔領北京，是爲庚子之役。是年李鴻章等代表清廷與列國謀和未成。翌年李死，於一九〇一年九月七日訂立辛丑和議。其第六款爲『允付諸國償款銀四百五十兆兩，照海關銀兩市價，按各國金錢之價易金。』此款年息四釐，分三十九年清還本息，（即是一九〇二年至一九四〇年）用金付給，息銀計五萬三千二百二十三萬八千一百五十兩，本息合計實爲九八二二三八一五〇兩。史家名此款爲『庚子賠款。』而和約第六款十三號附件復規定『照海關銀兩市價易爲金款。』每年付款時，銀價低落，其中因磅虧損失，尤不可數計。

庚款分配一覽表

國別	中國銀兩數	折合外幣數	所佔百分比
俄	130,370,120兩	184,084,021.44羅卜	23.97136
德	90,070,515兩	275,165,423.33馬克	20.1567
法	70,878,240兩	265,793,400 金磅	15.75072
英	54,620,545兩	7,593,081.15金磅	11.24701
日	34,793,100兩	48,935,877.82圓	7.73180
美	32,939,055兩	24,440,778.81美金	7.31979
意	26,617,005兩	99,813,768.75法郎	5.91489
比	8,484,345兩	31,816,293.76法郎	1.88541
奧	4,003,920兩	14,394,092.10克勒尼	0.8976
荷	782,100兩	144,651.60佛樂林	0.1738
西	135,315兩	507,431.25法郎	0.03007
葡	92,250兩	13,838.1 金磅	0.02050
挪威瑞典	62,825兩	9,423.5 金磅	0.1396
雜費	149,670兩	22,450.1 金磅	0.03526

現代教育行政
各國分攤此項賠款如下表：

庚款分年償還數

西曆年度	每年應償磅數	每年應償關平兩	合計
1902—10	2,824,423	18,928,500	169,465,500兩
1911—14	2,984,895	19,899,300	79,592,200
1915	3,492,495	23,233,300	23,280,300
1916—1931	3,672,570	34,483,800	391,740,800
1932—40	5,320,522.5	35,350,150	318,151,350
共計			982,238,150

第一年至第九年，此款由各省攤派。計每年：川省二百二十萬兩，江蘇二百五十萬兩，廣東二百萬兩，浙贛各一百四十萬兩，皖一百萬兩，魯晉豫各九十萬兩，直閩各八十萬兩，湘七十萬兩，鄂一百廿萬兩，陝六十萬兩，新四十萬兩，甘滇桂各三十萬兩，黔二十萬兩。第十年除各省攤款外，由度支部加一百零六萬兩餘。第十一年（即民國元年）停止各省攤派，改由海關關稅項下撥付。民國六年參加歐戰，是年三月即停付德奧賠款抵作公債基金。英美等七國應付之款展期五年；俄款祇緩交百分之十，期亦五年。西荷瑞典挪威爲中立國未延期。延期各國賠款須算至一九四五年，即民國三十四年。戰後除中立國外，遂有自停付年份起退還賠款之倡議。

美款於一九〇八年（即清光緒三十四年）每年退回浮算之數美金七九一九一五元，當時僅有設校派生口頭接洽，外部據以爲清華學校基金。一九二四年（即民國十三年）五月美衆議院通過一九一七年一月起應付之賠款全數退還，充發展中國教育及文化之用。由中國政府設立中華教育文化基金委員會主持其事。

俄款於民國十三年五月中俄大綱協定第十一條：「蘇聯政府允予拋棄俄國部份之庚子賠款」附聲明書：「中華民國政府與蘇聯政府對於大綱協定第十一條公共聲明雙方了解如左：（一）蘇聯政

府所拋棄俄國部份之賠款所擔保之各項優先債務清償後完全充作中國教育款項之用(一)設立一委員會管理分配上述款項該委員會以三人組織之——其二人由中國政府委派其一人由蘇聯政府委派該委員會所議決事項以全體一致行之(三)該款於隨時收入時應即存儲於上述特別委員會指定之銀行。

英款退還倡議最久，糾紛特多。緣該國朝野，不能放棄文化侵略手段，國人頗難同意。去年(十九年)冬季，英使藍浦森已與我外交當局訂立草約。大致用於建設方面，而以在英購料為條件。其中有一小部經費分配於香港及倫敦大學及其他中英文化事業之用。此項協議於二十年三月成立。二十八日公布董事會章程。積存部分至十九年底三三三九四四八鎊，除以四十八萬五千鎊補助文化事業四萬鎊建築外部外，存二八一四四四八鎊，以三分之二歸鐵部，三分之一歸水利及電氣。未到期至三十四年止共七八四七零九一鎊，一半在英購料，一半國內應用。可先發公債。

法款在十一年一月該國國會議決退還中國賠款，充作中法實業銀行恢復營業之用。惟因金佛郎案關係，延未解決。緣十一年六月二十二日法使照會外部庚款改用金元計算，於七月九日正式議定：「中法協定」規定退還庚子賠款之用途，而該協定中所用佛郎名詞均改為金佛郎。七月十三日法使

又照會外部撤回用美金計算，要求直接用金佛郎。國人雖異常反對。至十一年二月九日開議，「法國部分庚子賠款，自上年七月九日拋棄賠款，撥充遠東存戶存款五厘金債券基金，中法間教育事業，中國政府在中法實業銀行未清股東及代償中政府缺欠中法實業銀行各債款之協定關係，應仍照案以金佛郎計算之。」十日照會法使正式承認。若自十一年十二月應付賠款計算起損失約八千萬，不可謂不巨。國會雖羣起責難。至十四年四月十二日，段氏執政，與法國正式換文，遂成鐵案。茲摘錄要點如下：

(一) 法國政府對中國政府承認將法國部分庚子賠款退還中國，作為中法兩國有益事業之用。法國政府承認上項退還賠款，得自一九二四年十二月一日起算，其自一九二二年十二月一日後之二十四個月，作為展緩期內所有過期未付之款悉數交與中國政府。

(二) 中國政府向法國政府承認……一併折合美金自一九二四年十二月一日至一九四七年止逐年繼續墊借與中法實業銀行，作為該行發行五厘美金公債之擔保……分二十三年還清……將換回遠東債權人應得之債券全數一次交與中國政府。

(三) ……發行之五厘美金債券分配用途如下：

(1) ……發給中法實業銀行遠東債權人……換回所有債券。

(2) 辦理中法間教育及慈善事業之用；其執行條件，應每年在北京由法國政府代表與中國教育部代表商定之。中法實業銀行，因有借款關係為替代利息起見，願提出五厘美金債票若干，充中法間教育事業之用。其數每年至少為美金二十萬元之實款。該行並應設法於實行協定應付各款外使此項數目能達到美金二十五元為實款為度。

(3) 代付中國政府應繳中法實業銀行股本餘額。

(4) 撥還中國政府所欠中法實業銀行各款。
餘略。

所謂中法賠款用途問題在此約第三條實已明白規定。至支配用途所組之委員會，在中國方面由教育部指定外教財部代表及少數大學代表任之。

中日賠款在十二三年曾有所協議。日本設對支文化事務局。始終不肯放棄文化侵略政策。十三年一月駐日公使曾與日政府正式訂定協議。乃日方聲言並非退還，僅為提撥此項經費辦理中國文化事業之用。直欲伸張其教育行政權於我國內。近正式廢止協定，進行修約，日方態度不變，終須延擱耳。

中比賠款於十四年九月五日中比金佛郎案換文解決。由華比銀行用紙佛郎一次代我國將賠款償清。我國仍按金佛郎分年償還華比銀行。墊款償清後按照應付之款充中比教育慈善公共實業以及公益工程之用。材料應向比訂購。組織中比委員會管理。十六年五月可將華比墊款償清。十六年七月至二十九年餘額計美金七百萬零三千三百九十八元七角八分。

中意賠款解決辦法與中比同。即由華意銀行用紙佛郎一次代我國償清賠款。我國仍按金佛郎分年償還該款。至十九年五月可將墊款償清。再付者爲金紙差額指定用於中意教育實業工程公益等項。其細目有：(一)建築曹娥江鐵橋；(二)建設北京都市；(三)導淮工程並附帶條件。按照退款全額付三分之一現款三分之二在意購料。惟英法美等國因利害衝突，反對此協定。國府亦因不合現狀準備修正。

中荷賠款雖於十四年十月荷使會自動表示願退還，作爲治黃之用。最近又有此傳說（見二十年五月七日時事新報專電）但爲數甚少，尙未協議。

二十年三月二十五日中央政治會議通過庚款撥用及保息辦法，關係庚款整個使用問題。其辦法如下：

甲、保息辦法 凡撥用庚款之事業，均照五厘認息，以作教育文化經費。在事業本身生利者自應歸原事業擔負。否則由國庫擔負。其暫時不能生利者亦由國庫暫墊。

乙、撥用辦法 由行政院召集有關係各機關，組織委員會討論撥用辦法，決定後呈請政府核定，交財政部發行公債照案支配。

四、捐稅問題

四、教費來源中的捐稅問題 捐稅在教育經費歲入中佔極大比例，是最重要的來源，前面已略述及。採用教育稅制籌集教費，在民生方面說祇要稅則合理不至病民；在教育行政方面說專稅成立可一勞永逸，而且易於比較成功。所以此後新增教費，亦必集中於指定捐稅一辦法。教育捐稅問題更值得注意。

我國中央教費，因財政統一無單獨的歲入預算，所以和捐稅本身沒有直接關係。但地方教育，以所指定用於教費的專稅情形如何，足以預測前途的安危。所以教育捐稅問題，對於地方教育影響特大。

財政不容不整理，然而一談到改良稅法取締苛細，教育幾於立刻要發生崩潰的現狀。教育不容不普及，普及教育不容不增籌教費，增籌的唯一捷徑便是從

捐稅入手。所以在整理財政和普及教育兩種情形之下，所謂捐稅問題，更覺得嚴重非常，爲目前教育行政方面一件大事。

地方教費來源中的捐稅情形太複雜了。省與省異，縣與縣異，五花八門，以成其盛。追溯其故，由於地方教費，初無有系統的計劃，聽各地方四出張羅。各地教育行政當局，急切不擇手段，無論稅源正當與否，數量合理與否，凡有捐輸可能的機會，無不趨之若鶩。以至一縣之內，教育經費來源中的捐稅項目自十餘種至數十種。除少數爲稅法所許可者外，多數無以名之，名之曰雜捐。如江蘇各縣的教費除雜捐外，屬於教育專稅或附稅者：有畝捐，忙漕帶征，冬漕加征，中資捐，契紙捐，鹽釐驗契帶征，忙漕附稅，屯蘆場灶附稅，契附稅，牙帖附稅，屠宰附稅，雜稅附稅等。雜捐有：牛馬捐，魚捐，繭捐，柴捐，糟坊捐，磨坊捐，鴨行捐，石灰窰捐，石稅，漁稅，華茅山捐，印捐，戲捐，竹木捐，公益捐，糧食捐，鹽旂捐，蛋捐，馬路捐，牲畜捐，經懺捐，五成橋厘，紅砂捐，花生捐，雞鴨捐，房捐，渡船捐，稻捐，絲捐，典捐，電燈捐，錫箔捐，花捐，豆餅捐，布捐，春魚捐，經保捐，小豬捐，魚籌捐，筵席捐，米捐，絲綢捐，洋經捐，油坊箱捐，軋車捐，貨厘捐，

鴨欄捐，廟捐，水面雜捐，陸陳捐，煤礦捐，紳富捐，糖厘捐，蹄角捐等。以上或爲一縣所獨有或爲數縣所同具，所以名稱亦不一致。關心本問題的人，從這些來源中發現教育捐稅與民生的關係。在產業、營業、產品、貨物、娛樂、迷信各方面，對於教育皆有負擔。而以取諸田畝者爲獨重。凡衣食往行的必要原素，無不含有教育捐稅。教育如不能得民衆認識信仰，自然結果是不能忍耐，天怒人怨。

教育捐稅的實況，既如此的複雜而不穩定，自然不能使教育界安心於業務。卽就目前情形，如江蘇免徵經懺捐和滯納罰金收歸省收入，有許多地方便無從籌得抵補之術。十七年十一月二十二日公布劃分國家地方收支標準案。國家收入爲鹽稅，海關稅及內地稅，常關稅，菸酒稅，捲煙稅，煤油稅，釐金及一切類似厘金之通過稅，郵包稅，印花稅，交易所稅，公司及商標註冊稅，沿海漁業稅，國有財產收入，國有營業收入，中央行政收入等十五項。地方收入爲田賦，契稅，牙稅，當稅，屠宰稅，內地漁業稅，船捐，房捐，地方財產收入，地方營業收入，地方行政收入，其他屬於地方性質之現有收入等十二項。但各地方習慣以鹽稅，捲煙稅或其他劃爲國家

收入的捐稅爲教育費者，不免根本動搖。又如二十年一月一日實行裁厘，各地方寄生於厘金制下的教費來源，亦無存在餘地。而各地收支標準第六條又鄭重規定：「國家稅地方稅劃分後各自整頓不得添設附加稅惟所得稅得徵附加稅但不得超過正稅百分之二十。」爲整理財政計，附稅確爲病民政策，但教育捐稅中附稅却居極大的成數。雖然在二十年二月教部爲裁撤厘金統一鹽稅影響教費提交國務會議議決：「凡向由國家正稅或附稅項下指撥之教育專款，如厘金及鹽煙酒等稅附捐，在未籌定確實抵補辦法以前，應指定當地國稅機關照原定實數撥給，免致教育停頓。」於此正可見教費來源本身之不健全，財政稍謀整理，便覺險象環生了。倘若政府對於財政教育，不能兼籌並顧，更將陷於絕境。但如利用過渡時期，能爲地方教育稅制，立一澈底方案，亦千載一時機會。亦就是我們在最近將來，應特別注意研究教育捐稅問題的一個原因。

美國在未成立用公稅制度負擔教費以前，所謂地方教費來源除產業租息外，全靠私人捐贈，家長輸納，甚至以獎券方法募集教費。這和我們之以迷信煙酒

的收入維持教育初無二致。但自逐漸成立地方稅制以來，教費居地方稅總數之半。所以地方稅對於教育負擔特大。重要地方稅爲產業稅，營業稅，遺產稅，所得稅。一九一八——一九九年全國稅則研究會(National Tax Association)對於地方會擬有地方稅則標準(Model system of state and local taxation)標準所舉應歸入地方稅的爲個人所得稅，產業稅，營業稅，遺產稅，消費稅。他們地方稅的來源甚富，而且全部用於地方，大部用於地方教育，所以教育經費比較的穩定。

今後我國教育捐稅問題將如何解決？在十九年第二次全國教育會議有一個最低限度的要求。特錄出以供參考。

第一 完全用作教育經費的收入

- 甲 沙田官荒收入 以五成歸中央，三成歸省，二成歸縣市（特別市除三成外，餘歸中央）支配。
- 乙 遺產稅 以五成歸中央，二成歸省，三成歸縣市（特別市三成，餘歸中央）支配。
- 丙 屠宰稅牙帖稅 完全歸縣市支配。
- 丁 寺廟財產 各按其原來關係，縣市或地方團體支配。

戊 田賦教育附加稅 完全歸縣市支配。

己 菸酒教育附加稅 以五成歸省，五成歸縣市支配。

庚 庚款和其投資的收入。

辛 凡地方原有的各種教育附加稅捐，除另有法令規定外，其收入概照向例辦理。

第二 一部分用作教育經費的收入

甲 出產各稅（茶捐繭捐之類）

乙 消費各稅（筵席捐娛樂捐稅之類）

丙 房捐鋪捐

丁 營業捐

戊 所得捐

以上成數的分配另行規定

第三 中央補助教款原則之確定

甲 省市縣原有教育經費，應仍撥作原有教育事業用。

乙 省市縣新增教育稅收，省應提百分之三十，特別市應提百分之五十，作義務教及成年補習教育前的經費。

丙 縣市義務教及成年補助教育經費不足時，應由省補足其數額。

丁 省及特別市義務教及成年補習教育經費不足時，應由中央補足其數額。

戊 中央補助義務教育及成年補習教育費每年至少應擔負全額百分之四十五。

己 前列第一第二兩類收入中央部分不足規定數額時，應由財政部自中央一般收入中撥定。

庚 中央支撥的義務教及成年補習教育經費，應由教育部按照各省市縣的需要，從詳支配。

這種議決案可以代表全國教育行政人員的公意，然而究不能謀澈底的解決。舊有的教育稅倘若是病民的，不能藉口舉辦教育而不剷除。至於因剷除而需抵補，自然屬於財政分內事。但據國地支出劃分標準，中央教育費僅限於中央直轄教育機關，如果實行國庫補助制，本標準有修改的必要。新稅的舉辦，原標準以所得稅消費稅遺產稅出廠稅為國家收入，營業稅市地稅所得稅之附加稅為地方收入，和二次全教會議的希望顯有不同。消費稅遺產稅列國家收入，對於教育

稅制將來的改進，關係似甚重大。教育界之希望以遺產稅爲教育專款，迭次會議，均有人提出。其意以爲用前代遺產培養後世子孫爲社會自然現象。將來此稅舉辦，自不免舊案重提。消費稅之歸國家收入，或因爲裁厘後之代替稅。但地方收入因此銳減。所得稅從美國先例，亦屬地方稅。民國九年我國着手舉辦所得稅以七成歸教育，三成歸實業。國民會議通過的優待小學教員案第一條辦法，即舉辦所得稅。然則所得稅應作爲教育稅非毫無根據。

建國大綱第十一條『土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業……』

第十三條『各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之。其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。』有此兩原則，所謂地方收入自有無窮希望。注意教育捐稅問題者應以此兩原則，爲整理和開源的張本。土地整理完竣，生產事業發達，財政制度能澈底改革以求建國大綱之實現，教育捐稅乃有正當解決的出路。

附錄 I. 各國最近中央教育費一覽表

(日內瓦國際教育局根據各國決算編造以瑞士國幣爲單位)

歐洲部分

國名	年份	政費	教育費	百分比
Austria	1929	1,451,598,003	46,487,977	3.2
Belgium	1929	1,374,215,256	113,495,525	8.2
Bulgaria	1928-29	279,808,100	33,368,280	11.9
Czechoslovakia	1928	1,466,648,181	137,477,513	9.3
Denmark	1929-30	439,810,031	86,471,235	8.3
Estonia	1927-28	120,782,660	10,124,760	19.9
Finland	1930	4,527,000,000	519,000,000	11.9
France	1928	8,641,791,567	526,296,442	6
Great Britain		20,663,715,660	2,197,781,310	10.6

Greece	1928-29	750,239,010	35,796,870	4.7
Holland		1,634,871,697	314,475,008	15.4
Hungary	1928-29	831,061,002	102,210,472	12.2
Leeland	1929	15,082,890	2,235,475	15.4
Latvia	1928	5,087,019,740	370,816,520	7.2
Levi	1928-29	764,110,000	21,171,000	12.9
Luxembourg	1928	213,746,099	23,049,107	10.7
Poland	1929-30	1,530,952,360	212,801,976	13.0
Norway	1929-30	448,283,080	66,255,870	14.8
Portugal	1925-26	368,328,692	5,639,019	1.5
Prussia	1929	5,168,255,018	850,745,900	16.4
Rumania	1929	1,673,758,200	151,897,200	9
Spain	1930	2,769,732,725	148,889,454	5.3

Sweden	1929-30	1,084,952,611	171,867,289	15.8
Switzerland	1926	569,223,986	112,880,022	19.8
Yugoslavia	1928-29	683,803,858	73,619,755	10.7

美 洲 部 分

國 名	政 費	教 育 費	百分比	
Argentina	1927	1,800,854,316	290,877,089	16.9
Bolivia	1928	105,467,292	9,450,756	8.9
Chile	1928	603,320,320	83,201,920	13.7
Columbia	1928	228,951,060	27,147,822	11.8
Ecuador	1928	53,135,640	7,061,680	13.2
Uruguay	1924-25	233,270,400	33,733,733	14.4
Venezuela	1928-29	193,495,500	9,053,550	4.6
Guatemala	1928	68,223,588	9,068,487	13.2

Alexander	1928-29	59,684,425	5,461,077	9
Cuba	1928-29	437,969,049	81,676,587	18.6
Mexico	1928	727,794,500	67,536,500	9.2

亞 洲 部 分

國 別	政 費	教 育 費	百分比	
Ceylon	1926-27	152,000,000	15,304,500	10
Japan	1927-28	4,222,368,200	286,123,200	6.7
Persia	1926-27	126,778,500	5,236,000	4.1
Palesline	1927	42,037,220	2,397,800	5.7
Siam	1926-27	242,603,775	6,489,675	11.8
Philippine	1924	171,436,500	20,300,550	11.8

菲 洲 部 分

國 別	政 費	教 育 費	百分比
-----	-----	-------	-----

South African Protectorate:				
a. Basutoland	1927-28	7,163,786	1,122,327	15.6
b. Bechuanaland	1927-28	2,731,523	96,669	3.5
Swaziland	1927-28	2,618,962	175,405	6.6
Orange Free State		559,509,000	24,199,080	4.3
Anglo-Egyptian Sudan	1926	141,445,610	2,714,495	1.9

澳洲部分

國別	政費	教育費		
New Zealand	1927-28	630,108,174	78,985,494	12.5

附錄 II. 江蘇各縣教育經費來源簡表(根據十六年統計)

稅收名稱	收入數	百分比
田賦附征.....	3401494.....	59.6%
什漕附稅.....	1973385.....	

款 捐.....1198227

冬漕加征.....116499

滯納罰金.....69383

征收盈餘.....32330

屯蘆場灶附稅.....11670

款產租息.....727037.....12.7%

田房租.....676057

息 金.....50980

學生繳費.....465672.....8.2%

學 費.....465672

中契附徵.....352367.....6.2%

中資捐.....169733

契附稅.....125293

契紙捐.....	37486	
驗契帶征.....	19855	
商貨捐稅.....	325708	5.7%
牙帖附稅.....	20125	
屠宰附稅.....	115005	
雜稅附稅.....	3721	
貨物雜捐.....	147262	
營業雜捐.....	39595	
鹽稅附徵.....	104193	1.8%
鹽 厘.....	104193	
雜 收 入.....	326420	5.8%
其他雜捐.....	276643	
其他收入.....	49777	
總 計.....	5702891	100.0%

第三節 教育經費的管理

在教費專管原則之下，首應研究的爲教費管理的制度和方法。我國各地教費獨立的程度各不相同，所以教育行政方面對於教費管理還不能規定統一的方案。但因各地辦法的不統一，亦正是研究本問題最好的機會。

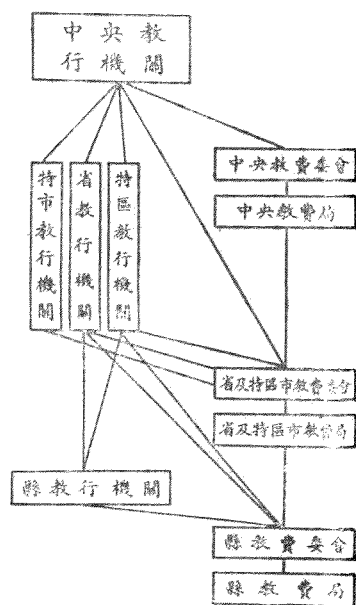
一、機關

一、管理教費的機關 專管教費有兩種制度：一爲分治制 (Dual plan) 卽教育行政機關和教費管理機關分別設立，不受行政的節制；一爲統一制 (Unit plan) 卽教費管理不獨立而受制於教行機關。主張分治的理由以爲管理經費係財政問題，而且內容非常煩劇。由教育行政長官兼任，才力均有所不及。但如管理者地位過低，事事受教育行政當局的節制，絕非專家賢者所願從事。主張統一的理由，以爲教育行政和教費管理，其目標應同爲教育。如教費管理不受教育行政方面節制，很容易使市僧操縱教育。他們目中祇知有經營原則 (Business principle)，不明事業需要，他們一味的鄙吝以求盈餘，不能謀教育的進展。所以管理教費僅能站在助理地位，不能容其獨立。再進一步說分治爲不可能。因爲分治的原

因，教行機關和教費機關必至終日互爭主權。教費機關可以措款不發以挾制教行機關，教行機關可以不問經濟盈虧肆意揮霍要求發款。各不相讓，必兩敗俱傷。（詳見Pittenger: An Introduction to Public School Finance, Chap. VII.）

從兩方面的理由，我們不難明瞭教費雖獨立管理而仍不免因教費時起爭執的原因。分治了以後，教費管理機關握最高實權，教育界知有教費管理處不知有所謂教育行政當局。統一處理，又得使各縣教育局長，祇知有經費責任，忽略一切教育責任。本問題的先決問題，自然是教費管理機關組織系統問題；亦就是教費管理機關和教育行政機關如何發生關係，使能充分合作，並減免一切流弊的問題。

第一次全教會議，關於教育經費管理處組織法有具體規劃的共二案。第一案主張全國教費管理成一獨立系統，其系統表如下：



中央教費委會有決定全國教費政策，計劃全國教費管理事項之權。各級相統轄儼然成一種行政統系。

第二案的精神爲省區教育經費獨立官署的組織。其要點：

(一) 各省區教育專款管理處隸於中央教育行政機關，但須受本省區最高行政機關之監督，及最高教育官廳之監理。(二) 各省區教育專款管理處置處長一人。由各省區最高教育官廳召集教育機關選出三人呈請中央教育行政機關遴派一人充之。(三) 各省區最高教育官廳對各省區教育專款管

理處，得組設監理委員會。

這兩案皆趨向分治制，教行機關僅遙加監督而已。至組織委員會爲建議立法機關，亦一緩衝調劑的方略。但教育行政機關多一層階梯，更不能明瞭教費詳況；對於處理行政，自仍不免感覺不便。

我國教育專管機關設立較久規模較備的爲江蘇教育經費管理處。該處於民國十四年成立，專管指作教育專款的屠宰稅牙稅省稅項下之漕糧附稅及捲煙特稅。（但現因捲煙特稅改歸財政部徵收，以江蘇田賦抵補，計撥田賦正稅百二十萬元及忙屯蘆附稅六十萬元歸處經理。）該處設處長一人，由教育部督令省教育廳憑江蘇教育經費委員會加倍推舉擇一聘任，呈報教育部備案。所以處長是聘任職，而教委會爲初選機關。該處組織要點如下：

（一）設立三科，分掌事務。（二）爲慎重保管銀錢，或整理及調查督催事

宜，得由處長酌派常任委員或臨時委員。（三）對於管理徵收機關公文用令，對教育部省政府用呈，對教育廳縣政府用公函。（四）管理處預決算由教費

委會審議，請教育廳提出省政府審核公布，並呈報教育部備案。（五）教費委會組織稽核委員會，到處稽核各項收支簿據，並蓋章於發款通知書。

至江蘇教育經費委員會，為教費管理最高機關。十八年十月十七日修正簡章如次：

第一條 本委員會為謀教育經費之適應需要，協助教育行政長官對於教育經費之收入支出款額及用途為相當之考查，或籌議整理方法。

第二條 本委員會之組織如下：

甲 當然委員 江蘇省政府主席 江蘇省財政廳廳長 江蘇省教育廳廳長 教育部部長
國立中央大學校長

乙 聘任委員 江蘇省立中小學校長代表二人 江蘇省社會教育機關代表一人 由江蘇教育經費管理處支撥經費之其他學校及學術團體代表一人 江蘇熱心教育之耆士四人

第三條 本委員會當然委員任期依其本職，聘任委員任期二年；但續聘得連任。

第四條 本委員會設主席委員一人，由委員互選之。

第五條 本委員會委員均為義務職。

第六條 江蘇教育經費管理處處長，得於本委員會開會時列席。

第七條 本委員會每年於三月六月九月十二日開常會，由主席委員定期召集。遇必要時得開臨時會。

第八條 本委員會得設常務委員三人，處理常會議決所辦之事務；但將辦理情形報告於下屆常會；遇必要時並得通訊報告之。

第九條 本委員會因執行會務之必要得推臨時委員，其任期以事竣爲止。

第十條 本委員會設於省會所在地。

第十一條 本簡章由江蘇教育經費委員會議決施行，並呈報江蘇省政府暨教育部備案。

稽核委員會的簡章是：

一 本會由江蘇教育經費委員會推舉五人爲稽核員。

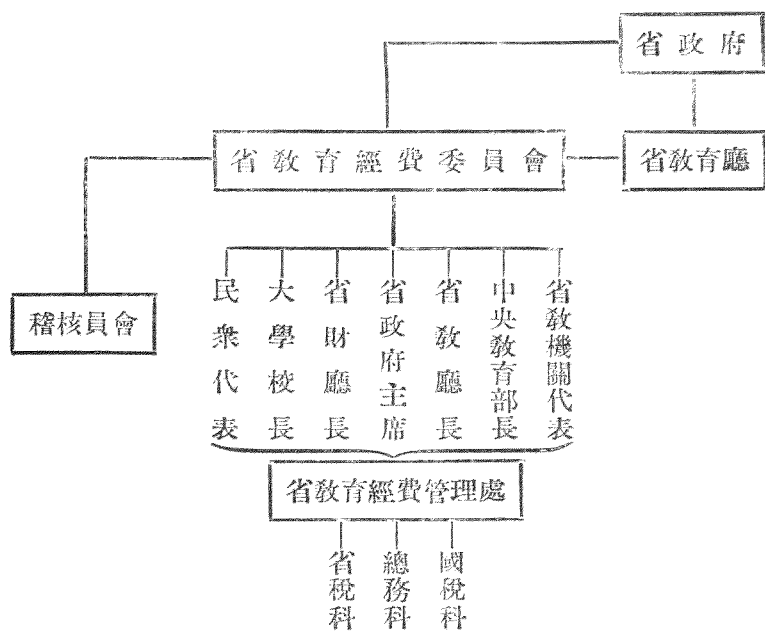
一 稽核員之被選資格，不以教育經費委員會委員爲限。

一 稽核員之職權應就管理處組織大綱第九條所規定範圍，並注意於稅額之比較及支款之用途。

(按即稽核各項收支簿據並蓋章於發款通知書)

一 稽核員以一年爲一任，連舉得連任。

從上面的事實，可以歸納為下列組織系統圖：



從這種組織系統中，我們可得幾個結論：

1. 偏於分治制和教廳無密切關係。管理處的問題取決於委員會非教廳所能解決。教廳的通知，管理處亦可以否認不理。并且他們相互間是用公函形式沒有統屬的關係。

2. 直接管轄管理處的是委員會。但委員會除開會外是僅有機關沒有機能的。離開江蘇事實，僅就這種組織說，管理處不是無所秉承必是便宜行事。處理財政機關，應注意系統嚴明組織緊密，江蘇的辦法偏於人治忽略法治。

3. 稽核員任務的規定太空泛太活動。如果稽核員會是委員會對管理處的監理機關，注意簿據的核對，稽核員應為常駐的專家，以查賬為最大任務。按期發表公告。如果是偏重在「蓋章於發款通知書」，自不足代表稽核的意義。要使稽核員會成為純粹監察機關，其規章不應如此簡單。

江蘇是教費獨立管理的始創省區，從效果說自然比較滿意。但從組織本身研究，自不無需進一步謀改善之點，庶幾分治制的弱點不至發現。

各縣的教費管理多數採統一制的。除田畝附稅及其他附捐由縣政府或財務局帶徵外，其他租息雜捐多由教育局自理。（以前有由公產公款管理處代管之制，但因教費獨立關係，多劃歸教局自理。）江蘇曾有縣教育經費委員會組織規程的公布，但亦僅居立法建議地位。本規程實行未久即廢止。因為採用統一制，教育局長百分之九十的時間精力，都用在經費的計算。流弊所屆，更有駭人聽聞的事實，即夤緣此席者竟有挾理財目的以俱來。教費管理機關的組織法，真成了教育行政制度中一個最嚴重最急切的問題。

解決本問題的一個方案，即成立教育參議機關制度。（但並非僅解決教費問題的教費委會。）有了參議機關可以事業適應與經費適應並重，分治制的困難可免。管理教費機關為教行的協助機關。其任務僅在經費的籌集，機械的管理對於用途分配等問題，取決於參議機關。教行機關所需的教費材料，管理機關有確定制度為有規則的供給，隔閡自可免除。在教育經費數量很小的地方，這種專管機關附設於教育局，受局長的指導和教育參議機關的監督；處理範圍內的任

務，似覺輕而易舉。

二、徵收

二、教費的徵收

徵收教費有三種性質：一爲產業租息；一爲捐稅；一爲募款。關於產業租息如學田種種，祇須依照民間慣用的制度，便可盡管理的能事。徵收辦法最複雜的爲捐稅。因爲捐稅本身複雜，所以不能用一種單純的辦法。屬於專稅性質的，教費管理機關固然有獨立徵收之權。但因稅源的數量和性質，所謂獨立徵收，辦法亦不盡同。第一種辦法爲自行徵收。即納稅人和教費管理機關發生直接的關係。因爲直接，所以流弊較少稽核較便。但如每月收數甚小的捐稅採此辦法，則關於徵收手續的用費浩繁，必得不償失。所以直接徵收並不是一切專稅皆可採用的辦法。第二種辦法爲委員徵收。因爲教育捐稅項目甚多，不能一一親理。惟有責成專員負一種或一部稅捐徵收的責任。就每月徵收的成績，定專員手續費的多寡。或有規定的薪額。一切簿據皆由教費管理機關發給隨時稽核。爲防止專員舞弊甚至捲逃起見，一方面取得人的保證和現金的保證，一方面規定種種罰則。第三種辦法爲包商。由商人集資包辦某項專稅。遵守政府法規，繳納保

證金額每月或每年認繳定額專款。無論盈虧，按期繳款，不得短少。雙方有詳密的合同以資遵守。如江蘇徵收捲煙特稅爲教育專款時，曾由阜蘇銀號與江蘇教費管理處互訂合同二十條。合同期二年，第一年繳一百零二萬元，第二年繳百二十萬元。保證金十六萬元。按月交款有一定日期。銀號預計除開支外盈利二十五萬元。在二十五萬元以上的盈利以五成歸政府。這種辦法，很明白的看出公家的損失。但因公家力量有限，自辦難有成績，不得已而出此下策。第四種辦法爲認捐。應納稅的商人爲避免徵收人的需索，取同業集合自動認捐的方法。在公家可免徵收費用的開支，在商人可免額外的負擔。但商人的團結不固，求情豁免觀望延宕亦屬恆見之事。所以管理教費機關寧願招商承包，不願同業自認。從上面幾種辦法，可見徵收問題頭緒之繁多。地方習慣，各業特性，納稅人情形，都須一一顧及。而巨商的把持，紳董的操縱，乃至催租吏的刁難，重重障蔽，從取之於民的「取」的歷程中大施伎倆。如果制度規定嚴密而又力行不懈，當然有相當的成效。但是障礙不能掃除，良好的制度往往不能收效。屬於附加性質的教育附稅，自然無從獨

立徵收，這一種來源，如某種地方稅，劃歸教育祇有相當成數，自非教費機關能獨立經營。又如在某種稅項下帶徵教育費，祇能由正稅徵收機關負責。在現今附稅佔教費極大成數狀況之下，這是關於徵收最難解決的問題。經徵機關的把持舞弊，非教育當局所能過問。其盛氣凌人大權在握，尤非教育當局所堪忍受。但事實如此，教育界不得不為和平的奮鬥。明明是捐款不發，要譽之為「熱心教育」；明明為應發之款，要頌揚他「嘉惠士林」。而一方面不得不要解除痛苦。「教育經費不存縣署以杜侵吞」在江蘇曾經過長時期的努力。「積威之下，不敢請求。」「劣紳舞弊，狼狽為奸。」「人民庸懦，入其牢籠。」「滑吏飾詞，工於延宕。」「縣官卸任，公款一空。」這是當時關心者的寫實文字。江蘇對於田賦帶徵，遂有外劃運動；即縣糧櫃逐日收入，劃清來源，各分專冊記載，教育局按日抄賬，互相核對，蓋章，積有成數隨時劃款。此項辦法，雖甚簡單，但貫徹亦頗不易。總之凡關附稅，欲求其賬目清楚，界限分明，按期付款，努力整頓，均事實所不許。往往負教費責任者大部精神耗費在附稅的接洽。有時祇能以情感為前提，所有規納制度賬目竟

不敢輕易援引，以防失歡。所以附稅的徵收，除非上級主管長官作爲後盾，殊難有圓滿的效果。

募款之由教育行政機關正式主持者爲教育公債制。公務機關之舉債，一如普通營業機關。在經常費一時周轉不靈，不得不短期貸款，名爲「息借。」教費來源有淡旺，息借是必要的，但無形的損失亦很大。至教育公債，係指臨時特殊需要而言，如購置地產，充實設備，改建校舍等。此種大宗用費，如在經常費等支撥必影響於固有事業。如因無法籌款停止進行，又與力求進步之旨相違。如因臨時需要添設新稅，人民負擔過重亦非辦法。美國因市教育事業發展一日千里，利用公債制以適應發展需要，已成爲慣用的方法。教育公債的利益略舉有數端：（一）爲特定的教育建設募集公債，用途明確，易得同情；（二）公債係爲私人保管財產，非徵稅可比；（三）社會爲兒童幸福而投資，祇有利益，沒有損失；（四）用公債備置校產，以產業的收益（如地價的增高等）足以抵補應付之利息。但一種教育公債的成立，欲求其不至失敗，應注意下列要點：

- (一)用途 有特定目的，需款數量較巨，必募集公債始能完成者。
- (二)手續 有詳密的計劃和草案，經立法機關通過上級行政機關備案。
- (三)信用 有確切抵押品，並經金融機關擔保。
- (四)發行 應以本地為中心，由金融機關代理。
- (五)還本 按期付利到期還本，和分期攤還本利兩種辦法。以後者為計算便利，易於管理，且債權債務雙方獲益。
- (六)債券收回 到期還本取歷年準備金辦法；分期攤還可在經常費內分年列入預算。又有另易新券調換舊券辦法，但不能認為真正收回。
- (七)債券定期 專家研究結果，以十年為最宜。期限過長，危險性亦較大。
- (八)公債規程 抽籤擔保和發行，皆規程中扼要之點。詳細規定，應由專家指導。

(九)勸募 募債的宣傳與說明應十分重視。

美國 1922 市教育公債概況

市 名	市 債 總 額	教 育 公 債 部 分	每 市 民 負 擔 教 育 公 債
New York	1064,519,350元	0	0
Chicago	98,899,700	125,000元	0,04元
Philadelphia	167,146,067	20,366,000	11,16
Detroit	86,753,429	31,115,600	31,35
Cleveland	98,162,613	20,297,000	33,16
St. Louis	15,565,000	3,000,000	3,88
Boston	98,038,953	15,583,500	20,83
Los Angeles	34,073,536	501,750	0,87
San Francisco	71,103,200	7,389,800	14,54
Buffalo	34,854,931	8,905,000	17,57
Milwaukee	20,731,450	6,918,750	15,24
Newark	43,359,584	11,917,200	28,67
Cincinnati	78,364,482	9,056,650	20,07

三、保管與發放

三、教費之保管與發放 教費實行專管以後，凡屬於學產契據基金證券以及所徵經費，應有妥善的保管方法。向例除契據部分由教育行政機關負責保管外，所有現金證券等多存放銀行錢莊，隨時動用。因此我們對於保管一事，應注意幾個問題：（一）保管的可靠；（二）稽核的便利；（三）動用的手續。

保管

要求保管的可靠，應先注意負責存款人和存款機關的可靠。各地有組織委員會共同監督的辦法。凡指定銀行或錢莊，存款付款簽字，以及收支登記皆由委員會負其全責。亦有完全負教育行政機關全權辦理者。要求稽核的便利，對於經費出納的記錄，有嚴密的系統的格式。對於教費按期的清理，應責成保管者有明確的報告。要求所保管的經費不至濫用，更應有確定的動用手續。經常費，臨時費，以及各項專款，必經規定手續，方能動用。如上級官廳的命令，參議機關的議決案，或其他手續。總之保管制度愈縝密，經費的使用愈節省。而會計制度的嚴謹，更是一先決問題。茲錄江蘇的畝捐保管辦法，以資參考。

江蘇各縣普及教育畝捐保管及動用辦法

月 日	總收數
1	
2	
3	
4	
5	
小 計	
6	
7	
8	
9	
10	
小 計	
11	
12	
13	
14	
15	
小 計	
16	
17	
18	
19	
20	
小 計	
21	
22	
23	
24	
25	
小 計	
26	
27	
28	
29	
30	
小 計	
月 計	

(附註) 征起之款，每滿五日小計一次，惟每月最後一次，應按月份之大小，加以變通。

六、每經月計一次，即由教育局備文，請縣政府加蓋印信，將收數一覽表，呈報本廳備核；呈報之期，不得遲於月終後三日。

七、儲存機關，以信用昭著之銀行為原則，附近尚無銀行之縣分，始得分存殷實可靠之錢莊。

八、教育局動用普及教育勸捐舉辦各事，應先行各別編造計劃及預算專案，呈請本廳核准後，發給准予動支書，以憑開具支取書，加蓋局印；並持請縣長核對明白後，會蓋縣印，連同摺據，向儲存機關支取。

九、准予動支書及支取書格式如下：

茲核准 縣 爲舉辦

在普及教育畝捐 義務民衆 教育項下動支 萬 千 百 十 元 角 分 厘正

除分別填發准予動支書外合行存根

中華民國 年 月 日

縣 字第 號

茲核准 縣教育局爲舉辦

在普及教育畝捐 義務民衆 教育項下動支 萬 千 百 十 元 角 分 厘正

合行發給准予動支書仰即憑此填具支取書持請該縣縣長即請核對明白會蓋縣印向儲
存機關支取動用可也此給

縣 教育局長

江蘇省教育廳長

中華民國 年 月 日

縣 字第 號

案查 教育局爲舉辦 事宜請求在普及教育畝捐 義務民衆 教育項下動

支 萬 千 百 十 元 角 分 厘正業經核准除填發准予動支書外合行通知仰

於該局前來請求核對之時迅即對明會蓋縣印俾向儲存機關支取該款此給

縣縣長

江蘇省教育廳長

中華民國 年 月 日

案查本縣為舉辦

事宜請求在普及教

育畝捐義務民衆教育項下動支 萬 千 百 十 元 角 分 厘正業經

中央大學核准填給 字第 號准予動支書並經本縣長局長核對明白合亟

支取俾便進行此致

銀行

錢莊

支取人

縣縣長

私章

教育局長

口

縣印

中華民國 年 月 日

局印

十、

對。經本廳核准動用之款項，除以准予動支書之一聯，通知局長外，同時並以一聯通知縣長，以憑核

存 累	額 存	數次銀存	日 月	關機儲存	數 號

上項辦法，固然有許多地方，近於理想，但對於前面所提出三問題略能顧及。教費保管，以銀行錢莊爲存儲機關，當然較爲妥當。但銀行錢莊本身的可靠與否尙屬問題。他們對於經費存放完全根據自身需要，在不需要時雖存款尙須付息，暗中損失殊難盡舉。民國十七年曾有籌備教育銀行的計劃。本計劃果能成事實，教費的保管問題固可解決，而其利猶不止此。教育銀行制的優點，簡言之：

- (一) 教育基金不僅有保管機關，且可向一切有利的生產事業投資。
- (二) 保持教育經費存儲利益調劑需要。
- (三) 教育行政人員可免奔走經費之勞，得專心業務。
- (四) 吸收現金使教費充分活動。
- (五) 採取銀行制度，關於以前教費會計制度不統一，種種流弊可以革除。

茲附錄原計劃如次：

籌備全國教育銀行之計劃大綱

籌備員 鄭洪年 錢永銘 馬寅初 馮少山 湯鉅合 擬

甲 理由

- 一 教育銀行之名稱歐美日本均無此制默察國內之經濟狀況及頻年教育經費之困難實由於教育界無合法之金融流通機關故認為有設立之必要
- 二 普通銀行對於教育界類多隔膜貸款於學校不免懷疑
- 三 學校校長終年奔走借款不克專注校務於教育發展頗有影響
- 四 國家地方稅之劃充教育專款如無存放之銀行緩急有無固少活動餘地徵收盈絀亦難稽核考成而防止挪移猶其餘事
- 五 庚子賠款退回充作教育經費者有此存儲機關金錢集中不僅挹盈劑虛學校無中途停頓之患即補充教育計劃亦可通盤籌議為大規模之預備不至空言無補
- 六 公私學校之基金及遺產捐助之教育費或特別移助者有此保管機關「專設一信託部」經濟公開可免外界之懷疑且益得捐款人之信任
- 七 各省各縣之教育款產久為一地方不良份子所把持收支多不明瞭若以銀行為樞紐經理得宜必可增加收入其契據證金等件有此保管機關「專設一保管部」更可革除種種流弊

八 教育款項之支付命令在經手教育款之銀行視爲有價值之貼現票據若在普通銀行無貼現之可能性以前學校方面往往以通知書向各銀行重利告貸亦難濟急極感困難至教育銀行實以此爲營業之一種於學校自多便利

乙 組織

- 一 上海設立總行各省設立分行其重要學區得添設辦事處
- 二 採用董事制以總行統轄各分行及辦事處
- 三 總行內設出納會計文書信託保管五部分各地分行及辦事處參酌當地情形而定
- 四 總行設常務董事三人總經理一人副經理一人分行設經理一人辦事處設主任一人但分行事務較繁者得酌設副經理一人

丙 股額

- 一 一定股額五百萬圓以財政部所辦各種之教育附加稅及有獎公債一部分充作基金七成外餘招商股三成收足二分之一卽開始營業

丁 營業種類及代理業務

第三講 教育與經費

現代教育行政

二一八

- 一 收存公私教育專款
- 二 辦理各種儲蓄
- 三 收付命令貼現「指學校額定經費而言」
- 四 存款
- 五 放款「放款種類另有規定」
- 六 書籍儀器之押匯
- 七 匯款
- 八 發放教育經費
- 九 代收學膳費
- 十 存儲教育基金及證金
- 十一 保管教育款產之契據
- 十二 買賣生金銀

一 普通銀行之抵押放款及信用透支

中華教育銀行章程

第一條 本行以經理各項教育專款謀教育經費之獨立與鞏固俾教育得有充裕經費逐漸發展為

宗旨

第二條 本行由大學院財政部呈請 國民政府立案

第三條 本行為股份有限公司股本總額定為國幣五百萬圓每股定為國幣一百圓由大學院咨請

財部撥充公股七成另招商股三成照額收足二分之一即開始營業

第四條 本行之公股係以財部指撥各種教育專稅陸續分交大學院由大學院撥充本行基金

第五條 本行營業年限定為三十年設總行於上海設分行於各省會其重要學區設立辦事處

第六條 本行設立董事會以董事九人組織之由教育經費計劃委員會推舉三人大學院財政部合

推三人商股股東就二百圓以上之股東選舉三人其詳細章程另定之

第七條 本行設監察三人由教育經費委員會推舉一人大學院財政部合推一人商股股東就二百

圓以上之股東選舉一人其職權另定之

第八條 本行股東總會每年舉行一次其章程另定之

第九條 本行總行設總理一人綜理本行全行事務由董事會聘任設副經理一人由董事會派充分行及辦事處副經理主任由本行總經理提交董事會派充

第十條 本行應辦之事業如左

- 一 收存公私教育專款
- 二 代理各種教育經費
- 三 辦理各項儲蓄「儲蓄種類另定之」
- 四 支付命令之貼現
- 五 存款
- 六 放款「放款之種類另定之」
- 七 匯款
- 八 存儲教育基金及證金
- 九 買賣生金銀

十 書籍儀器之押匯

十一 代理教育信託事項

十二 保管各地教育款產

十三 經管各項教育證書契約

十四 保管教育證券及證金

十五 其他關於教育各種事項

第十一條 本行於左列之事務應行禁止

一 普通銀行之信用放款與透支

二 本行股票之收買或抵押

三 收押不動產

四 有價證券之買空賣空

第十二條 本行盈餘每年決算一次除開支外照十成分配如左

一 公債金二成

第三講 教育與經費

二 股東紅利四成五

三 董監及辦事人花紅三成五

第十三條 本章程如有修改由董事會提交股東大會議決呈請大學院財政部核准施行

發放

教費的發放與保管制度有連帶關係。通例經常費的發放，就存款狀況以決定能否按期按數。不足則加以息借。息借仍不足，遂成延欠。延欠與稅收淡旺有關。經常支出數各月平均，收入月有淡旺，到了周轉不靈便不得不延欠。一遇延欠，關於教費所立種種規律便根本破產。所以必有良善的保管制度纔能達到按期按數發放經費的狀態。

臨時費的發放，應以某項專案成立為準。專款存儲經費的發放，必俟動用手續的證據充分。經常費的發放，應以全部預算為準。所謂發放不一定發現款。如江蘇取教育金庫制。委託銀行代辦金庫。由管理機關發給領款人對銀行的通知書。通知書由教育管理處和省教廳蓋印長官加章以及稽核員加章。領款人持此通知書另填收據向指定銀行取款。銀行發款後將收據彙報教費管理處。但在各縣

不能有如此規模。鄉校經費多由教委領放，城校直接向教局領取。

利用發放機會進行教育工作，爲聰明的領袖所慣爲。例如甲月未呈送報銷丙月經費便暫扣發；又如各機關應向教行機關報告或呈交之件不完全便暫停發經費等。此種手段如果應用得當，在發放經費時機確可作一個總檢查的時機。但有一個先決問題，便是發放必須按期按數。而同時在教育行政方面，應認爲利導的機會並非行使威權的機會。

有些地方不按月發款，而按節按季甚至半年；又有一年作十次發放者。這是相沿的習慣，實影響於會計制度的統一，在上級主管機關有糾正之責。

四、稽核

四、教費的稽核 稽核的先決問題爲會計制度的整理。沒有統一的簡便的正確的會計制度，所謂稽核，不過憑主觀的判斷和零散的材料。我們應先研究教育會計制度，再進而討論稽核本身問題。

會計制度

教育會計獨立和施行特別會計制度，爲教費獨立運動中一個條件。第一次全教會議通過的教育經費獨立並保障案，關於保障辦法第一條規定的即「實

行特別會計制度」意在「用特別會計法處理教育款產，省市縣政府除查賬外，不得干涉或提用。」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。關於教費會計制度的建造，是教育行政方面應注意的工作。江蘇在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（見第四中大教育行政周刊第二十五期）於會計科目帳簿組織均有具體規定。更繼續請專家製定「中小學校適用帳表」為不可多得的規劃。茲將樣式列後：

（甲）帳簿裏面附帳

- 一 目錄（除現金出納帳暫收款項簿暫支款項簿以外各種帳簿皆附此表式）
- 二 經管人員蓋章表（各種帳簿皆附此表式）

（乙）主要帳簿

- 三 現金出納帳
- 四 收入分類簿

五 支出分類簿

(丙) 補助帳簿

- 六 薪工簿（凡教員薪俸職員薪俸校工工資津貼等開支均詳細登記此簿）
- 七 辦公費簿（凡文具紙張郵電印刷等開支均詳細登記此簿）
- 八 購置簿（凡器具圖書儀器標本雜品等開支均詳細登記此簿）
- 九 雜費簿（凡膳食茶水薪炭燈燭修繕旅費雜支等開支均詳細登記此簿）
- 十 銀行錢莊往來簿
- 十一 暫收款項簿
- 十二 暫支款項簿

(丁) 表單

- 十三 收支對照表
- 十四 財產目錄
- 十五 負債目錄
- 十六 各科目分戶餘額表

第三講 教育與經費

甲(一) 目錄

			頁數
			科
			目
			頁數
			科
			目
			頁數
			科
			目

甲(二)

主管人員一覽表

		職別	
		姓名	
		蓋印	
		年	接
		月	管
		日	
		年	移
		月	交
		日	
		備考	

乙(三) 現金出納帳

收 項

年 月 日	摘 要	分類 帳數	收 入 數							合 計								
			百 萬	十 萬	千	百	十 元	角	分	厘	百 萬	十 萬	千	百	十 元	角	分	厘

丙(七) 辦公費簿

第 項 第 目 科 目

年 月 日	品 名	數 量	計 算 單 價				總 價				單 據 號 數	備 考	
			萬	千	百	十元角分厘	萬	千	百	十元角分厘			

丙(八) 購置簿

第 項 第 目 科 目

年 月 日	品 名	數 量	計 算 單 價				總 價				商 號	單 據 號 數	備 考			
			萬	千	百	十	元	角	分	厘				萬	千	百

丙(九) 雜費簿

第 項 第 目 科 目

年	月	日	事由 (或品名)	數量	計 算 單 價				總 價				收款人 (或商號)	單據 號數	備 考	
					萬	千	百	十元角分厘	萬	千	百	十元角分厘				

丙(十二) 暫支款項簿

支出 年 月 日	摘要	收據 號數	支 出 數					收 入					備 考				
			十 萬	千	百	十 元	角	分	厘	年 月 日	十 萬	千		百	十 元	角	分

丙(十三) 收支對照表

中華民國 年 月份

收		入		科	目	支		出						
百 萬	十 萬	千 百	十 元			角	分	厘	百 萬	十 萬	千 百	十 元	角	分

校長 蓋章

會計主任 蓋章

製表員 蓋章

稽核委員會代表 蓋章

丁(十四) 財產目錄

民國 年 月 日

名稱及種類	金額					合計					備考	
	百 萬	十 萬	千 百	十 元	角 分 厘	百 萬	十 萬	千 百	十 元	角 分 厘		

校長蓋章

會計主任蓋章

製表員蓋章

稽核委員會代表蓋章

丁(十五) 負債目錄

民國 年 月 日

名稱及種類	金額										合計	備考								
	百 萬	十 萬	千	百	十	元	角	分	厘	百 萬			十 萬	千	百	十	元	角	分	厘

校長蓋章

會計主任蓋章

製表員蓋章

稽核委員會代表蓋章

丁(十六)

各科日分戶餘額表

民國 年 月份

科目

戶名	收項餘額					付項餘額					備考
	十萬	千	百	十元	角分厘	十萬	千	百	十元	角分厘	

校長蓋章

會計主任蓋章

製表員蓋章

稽核委員會代表蓋章

從上面的實例，我們可知規定統一的確當的會計制度，實為行使稽核職權的基礎。統一會計制度的優點：（一）防止無標準的浪用。例如每月辦公費在經常費中有一定比例，便不至超出範圍；（二）便利經濟記錄。分類分目有統一標準，記帳當然容易；（三）便於比較。各機關每項經費的節省浪用不難作逐月逐年的比較；（四）便集中管理。各機關經濟情形瞭如指掌，行政方面自然事半功倍。有了統一的格式，而能厲行貫徹，則稽核自便弊端自除，乃有稽核的可能。惟會計制度應注意簡便適用。教育機關的會計員，究非專門人才，過分複雜應用不易；又如鄉村學校規模甚小，亦不需要複雜的規定。

查核帳目是稽核的初步。進一步應注意單據的真偽。偽造單據雖有刑事的罪名，但因稽核的不嚴謹，雖教育機關亦不能說沒有弊端。前審計院為便利稽核，特定「支出憑證單據證明規則」和單據黏存簿式樣。單據的要點亦即稽核的對象。列舉之有：

- （一）品名每單位價格數量

(二) 受款人親筆署名蓋章在商店並加店章

(三) 經手人署名蓋章

(四) 機關首領蓋章

(五) 實收數目及收款年月日由受款人加章在商店並加店章

(六) 出差及工程單據見原規則第六七條

(七) 會計署名蓋章並說明用途

稽核於教
育行政方
略

稽核人對於單據有疑義，應親到商店查對草帳或向受款人偵得實情。但機關庶務的積習和商人的道德，都足以使稽核人束手無策。所以對於稽核員的人選應特別審慎賦與最高權力，但同時應負最大責任。稽核人應係居監察地位的專家。對稽核結果應公開報告。稽核以後發生的錯誤稽核人應同受法律的制裁。

教育行政方面，有一貫的方略亦足以使稽核易於生效。如漢口市於十九年度凡每月經常費達千元者由教育局委任會計員一人辦理。(一)編造歲入歲出預算；(二)經管現金出納及節存繳款；(三)登記各項帳簿；(四)辦理統計表冊。每

機關更設事務專員一人，亦由教局委任，辦理：（一）經理修繕及購置；（二）保管公有動產及不動產；（三）物品出納；（四）進退公役。湖南於各省校設會計主任成績甚著。安徽近亦有設會計主任於各省教育機關的擬議。自然會計員事務員的人選爲本制度成敗的關鍵。但爲厲行經濟公開款不虛糜，在計政方面確爲扼要之圖。本制如能貫徹，教育行政機關爲教費直接負責者，稽核的頭緒較簡，實在狀況亦較易明瞭。

附錄前審計院所定的支出憑證單據規則和黏存簿式樣

甲 支出憑證單據證明規則

第一條 各機關支出憑證單據之證明，除法令別有規定外，依本規則行之。

第二條 凡支出以正當受款人或其代理人之收據爲主要證明，其他憑證單據，均爲參考附件。

凡支出非有收據不能證明，但事實上不能取得收據者，得由經手人聲敘理由，開單署名，蓋章證明之。

凡收據須由正當受款人或其代理人親筆署名蓋章，但不識字者，得由經手人開單，使其畫押或蓋

第三條 凡收據須填明實收數目、收款年月日，並付款機關之名稱。

第四條 購買物品，應由商號於發貨單上註明實收現金數目及日期，並某機關查照字樣，作為收據。其另具收據者，仍應附具發貨單。

前項實收數目上，須蓋用商號印章。

第五條 凡機關人員出差經費，須依旅費規則辦理，並應聲明左列事項：

一 出差事由；

二 起訖日期；

三 停留地點（指更換車舟之地點而言）

四 關於輪船火車之艙位車位等級及其他舟車之種類價目；

五 關於因公發電之事由；

六 關於延滯期限之事由。

第六條 凡工程經費，除單據外，應加具工程估計書、各項圖說、暨監工人員技師等之證明書件；其訂有合同及招商投標者，並應抄送合同及投標文件。

第七條 各項憑單證據，均應由出納人員署名蓋章，並將用途簡單註明。

第八條 按照印花稅法，應貼用印花之憑證單據，均須貼用印花。

第九條 憑證單據上，有雜列各種貨幣者，應註明折合國幣總數，及折合價率。

第十條 凡非漢文之憑證單據，應由經手人將其中重要條件，附譯漢文。

第十一條 原憑證單據，所開名目價值數量，如有不甚明析之處，並不能使受款人補填完備者，應由

經手人另加註明，於數目上蓋章，並附說明。

第十二條 各機關憑證單據粘存簿，應將各憑證單據，按支出計算書，區分項目節，依次編號粘存，每

件右角，由出納人員，在騎縫蓋章；並於憑證單據上，註明所屬項目節，每項目節之後，填一總數。

裝訂成冊之憑證單據，不得拆改粘簿，但須在粘存簿中，詳細註明備查。

凡供參考之憑證單據，均應註明係某號憑證單據之附件，按號附列於後，並於該號憑證單據上，註

明附件總數。

第十三條 國家營業機關之憑證單據，因營業之便利，及有特殊情事者，由主管機關，轉報審計院核

准後，歸各該機關備存。審計院得隨時派員檢查之。

第十四條 本規則如有未盡事宜，得由審計院呈請國民政府訂定之。

乙 單據黏存簿式

(某機關)

單據粘存簿

<p>第 號 元 角 分</p>	<p>第 號 元 角 分</p> <p>說明</p> <p>(一) 單據粘存簿須用中國紙長寬不得過一方尺單</p> <p>(二) 單據粘存簿須按支出計算書區分款項目錄依次編號</p> <p>(三) 每張單據前須註明號數及金額</p> <p>(四) 凡供參考之憑證單據均應註明係某號單據之</p> <p>附件按號附列於後並於該號單據上註明附件</p> <p>總數</p> <p>(五) 每節單據粘完須註明本節單據件數及金額</p>	<p>第 號 元 角 分</p>	<p>以上第 項第 目 第 節</p> <p>單據第 號計 元 角 分</p> <p>共洋 元 角 分</p>
------------------	--	------------------	---

第四節 教育經費的分配

分配教育經費最重要的根據，爲預算和決算。預算爲分配的估計，決算爲分配的實效，沒有預算無從產生決算，所以預算問題實爲教費分配的主要問題。

甚麼是預算？預算是一個人或一個機關在一規定時期中收支的預計而爲有系統的記載。所謂一定時期，即通常所謂會計年度。就教育經費說，會計年度和學年度各地方未必恰相符合。但預算祇能從會計年度。學年和會計年間如有了參差，對於教育行政方面頗多影響。我們就學年度以爲事業計劃，再就會計年度以立實現事業計劃的經濟計劃。所以最好是期間相同。

教費預算不獨應按時編造並且務求其詳。因爲預算是教育工作的重要因素。從預算中可以決定教育的組織，教育的方法和效果。就事實說，教育事業任何部分總不能逃出預算的影響。因此要編造一部好的教育預算，乃是全部教育行政工作人員最煩難的工作。所謂煩難，並非說其中有何等秘訣需專門的技術。祇須明教育富常識而又略知預算法則的人便可勝任。預算之難，初不在於經費短

細，而實在於支配的適當公平，所謂「不患貧而患不均」。

一、教育預算的一般理論

根據陶孟和氏「財政公開的一個條件」

預算」文中的擬議，教育預算的原理歸納爲九項（見新教育五卷五期）

（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纔許支出。

（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。

編造分期

以上九項，為編造任何預算應注意的要點。至於編造預算乃一長時期的工作，從時期上說，亦有應注意的要點。

1. 準備期

1. 準備時期 在本年度預算成立的時期，亦即下年度預算編造的準備時

期。為甚麼需要如此長期的準備？預算雖祇是估計，對於收支兩方估計的確切與否，足以表明預算的價值。但估計的根據，全在過去的事實。要求預算得安然通過，應充分拿出估計的證據來。所謂事實分收入支出兩部。收入方面應根據最近三個年度各項來源徵收的實況，方不至於虛列。但這種事實，應有長時間的記錄。支出方面應考查最近三個年度的決算情形，應注意各種事業中因財政限制難以發展的事實，應就視導調查所得而擬定實現教育計劃的經濟計劃，應詳密調查

應購用品的物價和品質從這些事實根據找出一個總預算來，纔能當得起預算的名稱。但這些事實，如果平時不能有保存的方法，不能特殊的蒐集，到了臨時需要，自然感覺到手忙腳亂不能完全。因此凡有關於預算的材料，應根據預算項目，分類保存和記錄，這是準備時期的重要工作。

準備時期第二項任務便是擬定草案。草案的擬定，應注意下列各要點：

(一) 教育行政機關與一切教育機關應通力合作。教育預算應能容許校長和機關主任參加討論的機會。並不是說草案應取決於此一切機關。應當採納他們的意見，作為一部分事實的根據。

(二) 草案本身務求其詳盡。預算項目應分析很細，說明應確切。如僅列總數，而不分析解釋，難免審查人的誤會。

(三) 草案的比例均衡。確定各項的比例後再着手起草，免得許多爭執。比例的擬定，應參考全國的統計，各地的實況，專家的報告等。

(四) 草案不必故留餘地。審查人以核減為目的，於是起草人預為提高估

計，這不是一個必要的手段。因為隨便核減和有意提高，都不足以造成真實的預算。先立標準，後計數目，雙方相見以誠，教費處理乃可上軌道。

(五)全部收入皆應計入預算案。身任校長者，往往誤會預算乃行政當局對學校應發經費額的估計。而對於學校自身收入如學費等總求其不列入預算。預算是就整個收入分配整個支出問題。無論所入數量大小，應完全列入預算。

(六)草案擬定應在年度開始前數月。草案的成立，須經煩重的手續。自草案擬定到預算成立，必距離甚多時日。就我國七月為會計年度開始，至少要在一月起草二月完成草案。

(七)一切預算皆以銀元為單位。

2. 草案提出期

2. 草案提出時期 由教育行政機關擬定草案，應向參議機關，或議會，或上級主管機關，或同級政府會議提出。提出預算草案總望其成立。提出預算時應注意的要點如下：

(一) 將全草案爲詳密的檢查。有無與政府公布預算規程主管機關公布分配標準牴觸之處。項目的錯列，比例的不符，格式的誤用，都足以使預算駁回重造，增加不少的麻煩。

(二) 草案的分發。除審定機關規定需要份數外，應充分準備。除正式呈送者外，凡直接與審定有關的個人，應各贈一套，使於核議前有相當的印象。

(三) 儘量的宣傳。爲求民衆的同情和當局的了解，應不厭求詳的作口頭的說明和文字的發表。報紙刊物應充分利用。事業計劃和經濟計劃合爲專刊，亦宣傳的一個辦法。但宣傳應重事實的說明。增進各方的了解，故以公開宣傳爲限度。

3. 預算案成立及執行時期 預算案既成立以後，即應嚴厲的執行。雖然預算是一個估計，但如實際上出入過大，便顯見估計失效。在這一時期，教育行政機關應按月檢查經費使用情形，以免累積愈久糾正愈難。所以決算的造報如不能按月辦理，最好按季或按學期辦理。我國預算分款項款目節三宗。款項與款項不

能相通，目節與目節可以相通，絕不能輕易的挹彼注此。至於收入銳減或因災變支出驟增，這是非常狀態。通常列預備費以適應此種狀態。如中途變更預算，雖迫於事實不得已，但必經審定機關的承認，否則財政便無系統之可尋，管理自感困難。

二、法式

二、教費預算的法式 據十九年二月二十六日國府公布中華民國十九年度試編預算章程。預算編製共分三級：

第一級 各機關所編本機關歲入歲出預算

第二級 中央各主管機關彙合第一級預算編成之各分類預算，各省財政

廳及各特別市財政局彙合第一級地方預算編成之各該省市預算

第三級 財政部彙合第二級預算編成之國家總預算及地方總預算

根據這種規定在教育廳市教育局國立學校所編預算均屬第一級，至縣教育局及市校所編者為第一級的分冊，縣校所編者又為分冊的分冊。但預算書的格式，無論總分冊，均應一致。該規程所定預算書式如下：

預 算 書

編製機關 第 _____ 號 第 _____ 頁

中華民國 _____ 年度 _____ 歲 門

年 _____ 月 _____ 日起至 _____ 年 _____ 月 _____ 日止

前年度決算數	科 目	本年度預算數					上年度預算數					增減比較數					說明					
		萬	千	百	十	元	角	分	萬	千	百	十	元	角	分	萬		千	百	十	元	角
	第一款-																					
	第一目-																					
	第一節-																					

編製機關長官 _____

編製日期 中華民國 _____ 年 _____ 月 _____ 日 會計主任 _____

關於一切計算書的形式，前審計院的規定：

(一) 篇幅

甲種 長公尺三寸六分（即三十六生的米突）寬公尺三寸九分（即

三十九生的米突）

乙種 長公尺三寸二分（即三十二生的米突）寬公尺四寸一分（即

四十一生的米突）

(二) 用紙 以採用本國仿製之洋宣或夫士紙爲主

教育機關預算分教育行政機關編造的一縣一省乃至全國教育預算，和一個機關預算如一學校一圖書館等。前者收入和支出均甚複雜，後者收入較簡應當側重於支出項目方面。

江蘇對於以上兩項預算的法式均有詳細的規定。茲列舉如下：

(一) 江蘇省各縣編製十九年度教育預算辦法

1) 江蘇十
九年度辦
法

十九年五月廿三日江蘇省政府委員會第二九六次會議通過

一 各縣教育經費獨立另行編列預算。

二 各縣教育局編製教育預算，應就各項教育專款實收範圍以內，審慎支配，務求收支適合。

三 各縣教育經費，應由教育局按照本辦法編製預算，呈由縣長轉報教育廳核准後，始得動用。

四 本辦法實施細則，由教育廳規定飭遵。

(二)江蘇各縣編製教育預算細則

十七年七月公布十八年八月修正十九年五月再修正

第一條 預算冊分總冊及教育行政費分冊，普通教育費分冊，義務教育費分冊，社會教育費分冊，特別費分冊六種。

第二條 總冊歲入歲出經常臨時各門之項別規定如下：

(一)歲入經常門

甲 附稅及帶征各款——本項分下列各目：

子 忙漕附稅，

丑 屯蘆場灶漁課附稅，

寅 滯納罰金，

卯 忙漕帶征，

第三講 教育與經費

辰 教育畝捐，

巳 普及教育畝捐，

(註)舊有義務教育畝捐併入計算。

午 其他。

乙 雜稅附稅——本項分下列各目：

子 牙帖附稅，

丑 屠宰附稅，

寅 契附稅，

卯 其他。

丙 特捐——本項分下列各目：

子 中資捐，

丑 契紙捐，

寅 鹽厘，

卯 鹽斤加價，

辰 箔類特稅，

巳 其他。

丁 雜捐——本項分下列各目：

子 貨物雜捐，

丑 營業雜捐，

寅 其他。

戊 款產——本項分下列各目：

子 田地租，

丑 房租，

寅 息金，

卯 其他。

己 學宿費——本項分下列各目：

子 學費，

丑 宿費，

寅 其他。

庚 寄附金——本項分下列各目：

第三講 教育與經費

現代教育行政

子 團體機關補助，

丑 私人補助，

寅 其他。

辛 其他。

(二)歲入臨時門之項別自行擬定。

(凡無永久性質者屬之)

(三)歲出經常門之項別規定如下：

甲 教育行政費，

乙 普通教育費，

丙 義務教育費。

(註)預算欄內所列數，應照分冊內乙項事業費與丙項基金之總數開列，其分冊內甲項行

政費數目，因已併入前列甲項內，此處毋庸複計，但應於預算冊說明二欄內註明。一連

同田畝捐撥補之行政費 元特別費 元計共支 元」以示本項經費之總數。

丁 社會教育費。

(註)同前。

戊 特別費。

(註) 凡不屬於前列各項而必須歸入經常費動用者，列入此項，如私立小學獎勵金及各項命令，飭遵或呈准有案之補助費等，均屬之。

己 第一預備金：

(註) 照經常收入總數百分之五開列，惟箔類特稅一款不列入計算。

庚 第二預備金。

(註) 照最近三年征收折扣，及秋勘減成，平均數，酌列經常收入百分之十五至三十，以爲抵補收入不足之準備，惟箔類特稅一款，不列入計算。

(四) 歲出臨時門之項別，自行擬定。(凡無永久性質者屬之)

第三條 教育行政費預算分冊，歲入歲出，經常臨時各門之項別，規定如下：

(一) 歲入經常門 凡由普通教育費，義教，民教專款項下撥充之款，分項開列。

(二) 歲入臨時 同上。

(三) 歲出經常門之項別規定如下：

甲 教育局經費——本項分下列各目：

子 局長薪金，

第三講 教育與經費

丑 督學薪金，

寅 教育委員薪金，

卯 課主任薪金，

辰 職員薪金，

巳 工食，

午 購置費，

未 消耗費，

申 雜支，

酉 旅費，（局長因公旅費督學教委視察旅費及其他局員因公旅費屬之）

戌 其他。

乙 行政事業費——本項分下列各目：

子 研究及集會費，（教育局召集及奉令舉辦之各種研究及集會經費均屬之）

丑 參觀費，（教育局計劃舉辦之參觀及呈准有案之參觀等費均屬之）

寅 刊物費，（教育局自印刊物及地方教育月刊等費均屬之）

卯 調查測驗費，

辰 其他。

(注)教育局經費，均照實支總數開列，其由義教民教專款項下撥補者，亦包括在內，說明欄詳細註明動用畝捐數目。

第四條 普通教育費預算分冊歲入歲出經常臨時各門之項別規定如下：

(一)歲入經常門——照總冊經常收入，用於普通教育經費之總數開列。

(二)歲入臨時門——凡總數歲入臨時門中，各項關於普通教育經費者屬之。

(三)歲出經常門之項別規定如下：

甲 初級中學——本項分下列各目：

x x 中學

子 校長薪金，

丑 教員薪金，

寅 職員薪金，

卯 校役工食，

辰 辦公費，

巳 購置，

午 消耗,

未 租金,

申 修繕,

酉 雜支,

戊 其他。

乙 小學高級部——本項分下列目節:

xx 小學

子 薪金,

丑 工食,

寅 辦公費,(凡雜支消耗修繕購置等均屬之)

卯 其他。

丙 職業學校——分目與小學高級部同。

(四)歲出臨時門——凡臨時建築與設備均屬之,其項別自行擬定。

第五條 義務教育費預算分冊,歲入歲出經常臨時各門之項別規定如下

(一)歲入經常門分下列各項:

甲 原有義務教育經費

(註)應照十六年度所有縣立師範初級小學小學初級部之總經費，除舊義務教育捐外開列。

乙 普教畝捐七成充義務教育經費，

(註)舊有義務教育捐併入計算。

丙 箔類特稅之百分之二十五，

丁 新增收入應提撥數。

(註)凡新增收入遵照規定分配辦法，應提撥之義務教育經費屬之。

戊 其他。

(註)凡指定專充義務教育經費者屬之。

上列乙、丙、丁、戊四項，應將總冊內應提撥之預備金，除去計算。

(三)歲入臨時門之項別，自行擬定。

(三)歲出經常門之項別，規定如下：

甲 行政費——本項分下列各目：

子 教育局經費，

(註)應照動用義務教育捐項下撥補之數開列。

現代教育行政

二六六

丑 行政事業費，

(註)同上。

乙 事業費——本項分下列各目：

子 初級小學——本目分下列各節：

x x 初級小學

薪金，

辦公費，(凡工食購置消耗雜支租金等均屬之)

丑 小學初級部——同上。

寅 縣立師範或初中師範科——本項所分各目與初級中學同。

卯 師資訓練，(不合格師資訓練班函授部等經費均屬之)

辰 獎勵小學教育。

丙 基金

(註)照普及教育勸捐義教應佔七成中百分之十開列。(除去預備金計算)

(四)歲出臨時門之項別，自行擬定。

第六條 社會教育費預算分冊，歲入歲出經常臨時各門之項別規定如下：

(一)歲入經常門分下列各項：

甲 原有社會教育經費，

(註)原有社會教育經費應照十六年度用於社教事業之全部經費開列。

乙 普及教育畝捐之三成，

(註)舊有義務教育畝捐併入計算。

丙 箔類特稅之百分之七十五，

丁 新增收入應提撥數，

(註)凡新增收入遵照規定分配辦法，應提撥之社交經費屬之。

戊 其他。

(註)凡不屬於前列各項之新增經費，及經指定撥充民教經費者屬之。

以上各項總數，應佔全縣教育經費百分之十五以上；其有不足者，應於普通教育經費項下提撥補足之。又乙、丙、丁、戊四項應將總冊內，應提撥之預備金除去計算。

(二)歲入臨時門之項別，自行擬定。

(三)歲出經常門之項別規定如下：

甲 行政費，

第三講 教育與經費

子 教育局經費，

丑 行政事業費。

(註)就動用民教畝捐之部分自定之。

乙 事業費，

(註)每一機關或每一單獨設施列爲一目，並各於目下分節列舉，支配細數，但社教機關動用民教經費之總和，不得超過民教畝捐百分之三十。

丙 基金，

(註)照普及教育畝捐民教應佔三成中百分之十開列。(除去預備金計算)

(四)歲出臨時門項別，自行擬定。

第七條 特別費預算分冊，歲入歲出經常門之項別，自行擬定。

(一)歲入經常門照總冊經常收入，用於特別費之總數開列。

(二)歲出經常門照事業之性質分項開列，其須動用義教民教專款者，均應於說門欄分別註明數目。

第八條 各項收入均照額征數開列。

第九條 各學區或學校各社會機關之特有收入如公共款產及私人補助等，均應列入預算不得隱

置。

第十條 義教民教畝捐存儲之息金，及其他息金，均應列入收入經常門息金項下。

第十一條 上年度各項收入數，有超過預算數者，其結餘之數，應作為本年度臨時收入，儲作基金，不得支配用途。

第十二條 各縣教育局經費，應照上年度核准之預算數開列，所有准在義教民教專款項下撥補者，仍得照支；如有特別情形須增加經費者，應另案呈准，方得列入。

第十三條 行政事業係籌辦全縣行政事業之經費，其關於義教民教各項，得在義教民教專款項下動支。

第十四條 第一預備金，係備預算外臨時必要之支出，動用時應呈請核准，其義教民教，仍按七三分配。

第十五條 第二預備金係備各項收入短少時之抵補，尋常絕對不得動支，其義教民教，仍按七三分配，此項預備金，如無須動用，即儲作基金。

第十六條 經常臨時支出，應按照預算分別動支，不得互相流用。

第十七條 編製經常臨時預算，收支應絕適合。

第十八條 收入各項，遇有無數可填時，應在說明欄內註明「無」字，但不得刪去項目。

第十九條 支出各項，應於每一項下詳列目節分填細數，並於第一說明欄內說明支配情形，不得僅列總數。

第二十條 各項事業，是否新辦？抑係繼續進行？應於第二說明欄內，分別註明「續辦」或「新辦」字樣。

第二十一條 上年度預算數如與實收實支數不符者，應於說明欄註明，以備參考。

第二十二條 縣立初級中學附設師範科之預算，應絕對單獨編製；其比例按級數開列，不得以中學部分侵占義務教育經費。

第二十三條 完全小學初級部之經費，亦應絕對單獨編製；其標準與普通初小相同，不得獨大。

第二十四條 編製預算應將本年度教育計劃摘要聲敘，但於新辦事業，須將具體實施方案，一并附呈，以備查核。

第二十五條 各縣教育局所訂各教育機關預算標準（如俸給標準設備標準等）應隨冊附送，以備查核。

第二十六條 各教育機關預算分冊格式，由各縣教育局自行酌定。

第二十七條 會計年度，應一律遵照通例，以七月一日至下午六月三十日爲止，不得任意變更。

第二十八條 預算總冊分冊，應同樣造送三份，內一份存縣政府。

預算書格式規定如下：

歲門

第 節	第 目	第 項	第 款	款 別	本年		上年		說 明 一	說 明 二
					預 算 數 度	增 減	預 算 數 度	比 較		

(說明) 子、此項冊式及項目總冊、分冊、經常臨時各門均適用之。丑、各款各項各目之名稱下，

均應列該款該項該目之總數。寅、款項目節之次序，應照前列各條所規定者排列。

卯、每門末尾均應列「總計」一項，以示該門之總數。辰、收支各數，均以銀元計算，以

下至分爲止，數碼應一律用本國數字。巳、說明欄應逐項填注，務須詳明；如學校級數

及教員數等類，均應開列。午、預算冊邊框規定縱九吋寬十二吋。未、預算冊一律用

八開新聞紙。

(三) 學校預算書式 十六年九月中央大學區公布

○○學校編造中華民國 年度歲入預算書

歲入經常門		全年數	預算數	備考
科目				
第 款	學校經費			
第 項	學費			
第 目	年級學費			
第 項	其他			
第 目	其他			

(說明)

- 一 學費一項應按照學生年級及每級人數詳細編列
- 二 其他一項各校如有校產收入應分目分節詳細編列

○○學校編造 年度歲出預算書

歲出經常門

科目

全年
預算數
每月
預算數

備

考

第 款 學校經費

第一項 薪工

第一目 薪水

第一節 校長薪水

第二節 職員薪水

第三節 教員薪水

第二目 工食

第一節 夫役工食

第二項 辦公費

第一目 文具

第一節	紙張			
第二節	簿籍			
第三節	筆墨			
第四節	印刷			
第五節	雜件			
第二目	郵電			
第一節	電報			
第二節	郵政			
第三節	電話			
第三目	購置			
第一節	器具			
第二節	儀器			
第三節	圖書			

第四節 雜品

第四目 消耗

第一節 膳食

第二節 茶水

第三節 電燈

第四節 薪炭

第五節 油燭

第六節 實驗材料

第三項 雜費

第一目 修繕

第一節 校舍修理

第二節 雜項修理

第二目 雜支

第一節	雜支			
第三目	特別費			
第一節	特別費			
第二節	預備費			

(說明)

- 一 膳食一項中學校高中師範科及鄉村師範科適用之
- 一 特別費一項各校特別支出如忙漕房租地租等類適用之
- 一 預備費一項應按照全年經費數酌列百分之二以爲預算外之支出
- 一 職業學校得另列實習費一項並詳分節目
- 一 各校如有特別情形得將前列目節約量增刪

○○學校編造中華民國 年度歲出預算書

歲出臨時門		全年預算數	備考
科	目		
第 款	學校經費		
第 一 項	工程		
第 一 目	建築費		
第 節			
第 二 項	設備		
第 一 目	購置		
第 節			

從上面的法式看起來，顯見其中多折衷之點，為暫行辦法。但有了統一的規定。編製預算便有所依據。

教育預算，自有其特性。所以預算科目必另定標準。有確定預算科目，纔能談

到預算法式的統一。美國鑒於教育預算之紛歧，曾由內政部教育司聯合其他機關會同擬定教育會計科目標準。計分甲乙兩式。甲式用於較大城市。乙式用於事業簡單地方。茲逡譯如次：

美國市教育經費會計科目標準

甲 式

(一) 支出部分

1. 屬於消 者

A. 行政費

1. 董事會及其祕書處

2. 學務選舉及學籍管理

3. 會計辦公處

4. 法律顧問

5. 辦公場所修繕管理

6. 學校建築設備管理處

7. 教育局長辦公處

8. 義教辦公處

9. 其他

10. 總計

B. 教育費

11. 分級及專科指導員薪金

12. 上項人員公費

13. 校長及其書記薪金

14. 校長公費

15. 教師薪金

16. 教科書

17. 文具及教科用品

18. 其他

19. 總計

C. 校舍運用費

20. 事務員校工工資

21. 燃料

22. 水

23. 光及電力

24. 校工用具

25. 其他

26. 總計

D. 校舍保護費

27. 校舍修繕場地整理

28. 器具修理及更易

第三講 教育與經費

29. 保險

30. 其他

31. 總計

E. 補充教育事業費

a. 圖書館

32. 薪金

33. 書籍

34. 其他

b. 增進健康

35. 薪金

36. 其他

c. 兒童入學運送

37. 薪金

38. 其他

39. 補充教育事業費總計

F. 雜費

G. 其他支出

40. 私校補助

53. 公債還本

41. 其他機關附設學校補助

54. 短期借款償還

42. 兒童保護機關

55. 上年定貨貨價付給

43. 養老金

56. 補足債務準備金

44. 租金

57. 付息

45. 其他

58. 雜支

46. 總計

59. 總計

II.

屬於建設者

60. 年度終了結存

47. 購地

61. 支出及結存總計

48. 新建築

(二) 收入部分

49. 改造舊舍

A. 實在收入

50. 新舍設備

62. 省撥學產及補助金

51. 舊舍設備增添

63. 縣撥學產及補助金

52. 總計

64. 其他機關撥學產及補助金

65. 市庫補助

66. 產業稅

67. 營業稅

68. 丁稅

69. 罰金

70. 租息

71. 學費及其他

72. 外籍轉學生學費

73. 其他

74. 總計

B. 暫收

75. 借款及出售公債

76. 定購貨物

77. 財產變賣

78. 設備變賣

79. 支出節餘

80. 其他

81. 總計

82. 收入總計

83. 年度開始上年結存

84. 收入及結存總計

乙式

1. 行政費(甲1—6)

2. 教育局及就學科(甲7—9)

3. 指導員薪及公費(甲11—12)

4. 校長薪及公費(甲13—14)

5. 教師薪

6. 教科書

7. 文具設備及其他(甲17—18)

8. 校工工資

9. 燃料

10. 校舍運用(甲22—25)

11. 校舍維持(甲27—30)

12. 圖書館(甲32—24)

15. 雜費(甲40—45)

17. 校舍(甲47—49)

18. 設備(甲50—51)

20. 公債及準備金等(甲53—55)

21. 付息

22. 其他

25. 省撥學產及補助金

26. 縣撥學產及補助金

27. 其他機關撥學產及補助金

28. 市庫補助

29. 產業稅

30. 營業稅

31. 丁稅

32. 罰金

33. 租息

34. 學費及其他

35. 外籍轉學生學費

36. 其他實取

38. 借款公債未付貨價貨物等(甲75)

—76)

39. 財產變賣(甲77—78)

40. 其他暫收(甲79—80)

第四講 教育制度

第一節 教育宗旨與政策

教育爲現代社會事業的一種，爲政府直接管理事業的一部。於是不得不建立適合公共遵守實現社會政治目的的教育制度。教育制度各國不同各時代不同。不同者期其強同，則爲模仿的抄襲的。張冠李戴，當然不妥貼。因此對於教育制度，固不可不爲比較的研究，但不可爲盲目的仿效。一國的教育制度，有他產生的來源。先找出來源然後順着來源去立制度。教育宗旨，爲一切教育制度的來源。所以要有適合時代適合社會的教育制度，應當先注意爲一切制度立一正確的鵠的；應當先有明白的確切的教育宗旨。

教育宗旨，不能完全單純以教育的原則爲範圍，因爲教育是人羣中的一種制度。教育宗旨不能忽略了社會；不能忽略了人羣中的一切有關係的制度。政治上所要求的「人」，社會所想像的「人」，和教育原則所認定的「人的條件」。

雜揉滲合以決定這個目標。這是以「人」爲出發點。同時以「社會」爲出發點。從理想的社會中去求理想的人。求得培養理想的人和社會的主要之點。而後能建立教育宗旨。單純以教育原則爲目標。超然物外。以求教育宗旨。不惟應用有可能。並且偏而不全。但這一點却是教育界時常爭論的。

教育宗旨的建立。既不是單純的教育原則問題。所以不得不因時因地因人而異。雖持教育獨立論者。以爲這便是干涉教育獨立的鐵證。但教育終不是出世間的。

一、我國教育宗旨沿革

一、我國教育宗旨的沿革 清光緒三十一年成立了學部以後。纔找出這一個主腦問題來。原來興學運動爲期已久。教育章制漸見完備。而百忙中竟把最高問題忽略。學部原奏『……考之東西各國之學制……其國中無論富貴貧賤男女老幼皆能知書通大義究其所以亦曰明定宗旨極力推廣而已……』這是說各國教育能有結果因爲明定宗旨。至於學部請宣示教育宗旨却用意在『以一風氣而安人心。』學部擬定宗旨的出發點是『深察國勢民風強弱之故而後能

滌除陋習造就全國之民。所以他決定「中國政教之所固有而亟宜發明以距異說者有二曰忠君曰尊孔」中國民氣之所最缺而亟宜箴貶以圖振起者有三曰尙公尙武尙實。』前二者一方可仰承上意，一方可使當時士人階級不至駭怪。後三者確能道出我民族的弱點，純屬良心主張。三十二年四月二日奏諭公布，這是我國規定教育宗旨的第一聲。

教育宗旨是因時而異的。民國元年教部成立，舊的教育宗旨當然廢止。是年七月十日召集臨時教育會議，討論教育宗旨甚詳，九月二日以教部部令二號公布教育宗旨爲：「注意道德教育，以實利教育軍國民教育輔之，更以美感教育完成其道德。」四年一月二十二日，袁世凱以大總統名義頒布教育綱要，對於民元的宗旨重行規定爲：「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，以實用教育爲用。」這是袁氏想以大總統地位變更教育宗旨的過渡辦法。四年二月更明白的根據教育綱要以「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。這是教育宗旨因人而異的實例。在這七項中自然

潛藏着個人政治的野心。五年七月廢止教育綱要，袁氏的教育宗旨亦同歸於盡。但並未同時建立新的宗旨。民國以來，全國教育如「不繫之舟」，飄泊無定，不爲無故。

七年十二月教部公布教育調查會規程，延攬名流六十人爲教育行政諮詢機關。八年四月調查會開第一次會成立「教育宗旨研究」案。擬以「以養成健全人格發展共和精神」爲宗旨。其理由：（一）民元「軍國民教育」放在教育宗旨內，和歐洲大戰後世界潮流不合；（二）民國成立後禍患迭乘由於缺乏共和精神；（三）健全人格爲共和國民所必具；（四）英法美等國或重人格教育或極力發揮共和精神，我國當採其所長。更說明所謂健全人格的條件是：（一）私德爲立身之本，公德爲服務社會國家之本；（二）人生所必需之知識技能；（三）強健活潑之體格；（四）優美和樂之感情。所謂共和精神之條件是：（一）發揮平民主義俾人人知民治爲立國根本；（二）養成公民自治習慣俾人人能負國家社會之責任；但「健全人格和「共和精神」有相互的因果關係。絕非各有獨立性的兩件事。這種

「對聯式」的排列，似乎有些勉強。這件議決案雖成立，但並未明文公布。

八年全國教育會聯合會第五次年會成立的「廢止教育宗旨宣布教育本義案。」大意重在兒童本位的教育。他們以為「從前教育只知研究如何教人不知研究人應如何教。」以為教育宗旨是「教育之鑄型」「束縛被教育者」所以應當廢止。這是當時「教育獨立」「為教育而教育」思潮的結晶。他們要求明令廢止民元的教育宗旨；但同時他們又要求以教育調查會議定的「養成健全人格發揮共和精神」明令宣布為「教育本義」。單純以教育原則去定教育目標，或是他們的根本觀念。要知「健全人格」「共和精神」中何嘗不含有時代的主義的背景。然則「宗旨」和「本義」又有何不同？這種建議，教部並未採納。

十一年十一月一日公布學校系統改革令，所定的學制標準有七項：（一）適應社會進化之需要；（二）發展平民教育精神；（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）多留各地方伸縮餘地。除

第六七兩項是在學制形式方面，其餘均近似教育的標準。

十七年五月大學院召集第一次全國代表大會，最重要的議決案就是擬定中華民國教育宗旨爲「三民主義的教育。」同時對於這個名詞的成立，反覆的說明，並擬定教育上實施方案的原則十五項：（一）發揚民族精神；（二）提高國民道德；（三）注重國民體力的鍛鍊；（四）提倡科學的教育，推廣科學的應用；（五）勵行普及教育；（六）男女教育機會均等；（七）注重滿蒙回藏苗等教育的發展；（八）注重華僑教育的發展；（九）推廣職業教育；（十）注重農業教育；（十一）闡明自由界限，養成服從紀律的習慣；（十二）灌輸政治知識，養成使用政權的能力；（十三）培育組織能力，養成團體協作的精神；（十四）注重生產合作消費及其他合作的訓練；（十五）提倡合於人生正軌的生活，（衛生的，經濟的，秩序的，優美的，培植努力公共生產的精神。

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。」國民政府於本年四月二十六日明令公布中華民國教育宗旨

旨及其實施方針。規定教育宗旨爲：

『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。』

中華民國的教育宗旨，聚訟紛紜，到此方算有一個最後鵠的。從內容說不似全教會議的籠統，而三民主義的真精神亦完全表現出來。果然順此宗旨，以定教育前進的計劃，自然如第一次全教會議宣言所述，十七年來「國民的文化，不但沒有能築成他向上的軌道，而且只有後退和橫決的現象。」絕不會發生了。

我們將一部教育宗旨沿革史詳細檢查一過，現行教育宗旨可稱較合於理想。其理由：（一）過去的宗旨完全以學校教育爲限度，現行宗旨包括全民的教育，所列「人民生活，社會生存，國民生計，民族生命」四要項，絕非僅以學校教育制度爲範圍；（二）過去的宗旨太囿於現實。所謂軍國民教育，所謂共和精神，皆一時的需要，現行宗旨立了「促進世界大同」的目標，有遠大的理想；（三）過去的宗

旨零碎列舉，沒有系統的理論以爲基礎。現行宗旨是整個的，無從分割的，以三民主義爲根本觀念，（四）過去的宗旨，多忽略社會的背景。現行教育宗旨能代表中國整個社會的需要。

二、教育宗旨的推行

二、教育宗旨難收實效的原因 從教育行政的常軌說，必先立教育宗旨，然後一切章制計劃，纔有所遵循。但我國雖定了幾次的宗旨，而實際看不到他的影響。固然「尙公尙武尙實」的結果仍舊是「私」「弱」「貧」而道德教育實利教育軍國民教育等等，亦僅略備一格，而流於紙上空談。所以說三十年的教育實施和教育宗旨，完全是兩回事。我們分析他的原因約有數點：

1. 嬗變過速 這三十年是中國最富於變化性的時期。政治的觀念，社會的思想，受外力的影響和國人自動的覺悟，引出許多複雜的綫索。爲應付這些變化，教育宗旨屢經變更。但變更的結果，仍難造成一致的信仰。不信仰的原因，因爲人各有其思想的背景；加以各方求治太急，教育無成績，皆完全歸咎於宗旨。於是教育宗旨問題遂成爲文人論戰集矢之點。輿論攻擊過甚，便加以修改。宗旨本身，不

過是教育行政照例的形式而毫無力量了。

2. 陳義太高 教育宗旨代表國家對於教育所懸的最高鵠的，其本質極莊嚴。擬定宗旨的人，自當十分慎重，費盡推敲。但一般學者教育家，以深奧爲莊嚴的象徵。於是希望要言不煩，於寥寥數語中包含教育全部的意義。抽象的名詞無確切的定義，到應用的時候自不免誤會或根本不認識。以教育宗旨爲壯觀瞻的陳設，其作用亦僅及於裝飾而止。

3. 實施不力 教育宗旨的實現，在於推行的步驟和力量如何。宗旨明白規定了以後，乃可順着目標以定施政的方針。但就往事論，召集會議研究宗旨，宗旨成立了便是最後的成功。一切制度，祇求消極的不違反宗旨，未能積極的以推行宗旨爲出發點。所以宗旨的變更和有無，與教育行政的實施不發生連帶關係。教育宗旨，反成了贅疣了。

三、教育政策

三、教育宗旨與教育政策 教育宗旨太近於抽象，從事教育的人祇覺其高高在上可望而不可及。於是採用教育政策的形式，使宗旨可具體化。教育政策，在

確定重要教育實施原則和制度；與現實狀況可以銜接；於最近期間可以實現。教育政策，往往納入政黨政綱的一部分。但教育政策的構成，並不限於政黨。

從各國政黨公布的教育政策，比較研究。政黨對於教育主張，往往集中於下列各點：

- 一、教育與宗教的分合問題；
- 二、私人設學的自由和限制；
- 三、教育制度的放任及嚴格的劃一；
- 四、男女教育機會均等問題；
- 五、義務教育的主張；
- 六、無產者子女的教育機會；
- 七、對於教育系統的主張。

政黨的教育政策，當然和政綱是一貫的。換一句話說，是要用教育的力量實現其政治理想。取一黨專政制的如意大利法西斯蒂黨的一九二一年教育政策，

祇重國家的目的不問人民的實況如蘇俄共產黨一九一二年黨綱內的教育政策，完全趨向於勞働中心。（詳見顧樹森著最近世界各國政黨）取多數政黨並立制度的，他們各就其黨綱發表教育政策以利宣傳。如英之自由保守勞工三黨，如日之政友會民政黨及近來成立的無產階級政黨，如美之共和黨民主黨，他們重視教育的程度雖不相同，但各有其教育主張以資號召。

中國國民黨三次全國代表大會通過的教育宗旨及其實施方針案所定的八項實施方針可以代表國民黨最近的教育政策。八項實施方針於各種教育制度確定了前進的軌道。不啻爲三民主義教育的總說明。謹守此八項原則以立全國教育的方案，是我國教育改進一大關鍵。

教育政策的構成，除政黨外，尚有幾種宣布的方式。如宣統元年的學部分年籌備事宜摺，預定八年教育進行的方案。如現行教育宗旨及其實施方針乃由國府明令公布。如大戰後德教育部長漢尼須（Hanisch）氏一九一八年宣布三十二項教育政策。這是由政府自動公布教育政策的實例。如一九一八年英之費休案

(Fisher Act) 一九一七年美之斯密湯納案 (Smith-Towner Act) 是由議會通過教育革新方案和新事業，而成功教育上的名案。這是議會決定教育政策的實例。又如一九一八年全美教聯會公布的七章改革全國教育計劃，由教育專家施菊野等二十八人起草。計劃內：(一)目前危狀；(二)教師養成及待遇；(三)鄉村教育；(四)體育衛生；(五)移民及成人教育；(六)強迫補習教育；(七)設立教育部。其影響非常重大，有左右全美教育界思想的力量。這是由教育團體擬定教育政策的實例。

在社會發生劇烈變動時，民衆對於社會各項制度容易因懷疑而使舊制度根本動搖。于是必有極複雜奇特的思想，掀動各人發表辯論的興味。所謂教育政策應先將這些思想理出一個頭緒來，再求具體適應的方略。無論政黨或政府，絕不會閉戶以草大計。歐戰後各國紛紛變更原來的教育政策。但無論何國，所謂新教育政策必非憑空而來。我國已往的教育改造，多半是部分的枝節的進行。自十八年公布教育宗旨和實施方針以後，乃有其中思想適應全部社會的教育政

策。教育實施，乃有確切的原則和步驟。

附中華民國教育宗旨及實施方針

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。

實施方針 前項教育宗旨之實施，應守下列之原則：

(一) 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，務使智識道德，融會貫通於三民主義之下，以收篤信力行之效。

(二) 普通教育須根據總理遺教，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，助災互助之美德。

(四) 大學及專門教育，必須注重實用科學，充實科學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，及最嚴厲之身心訓練，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。

(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，農業科學智識普及，以及農民生產消費合作之促進，須以全力推行。

第二節 教育法規

教育事業由政府直接管理，建立各級教育行政制度以爲管理機關。教育法規的訂立，爲政府的重要任務。有了法規，政府有管理的標準，地方教育有進行的

一、作用

方向，乃可由人治進步到法治。

一、教育法規的作用 教育事業所包者廣，見仁見智各有不同。在私家教育時代各行其是。政府兼顧到教育事業以後，雖不能採取機械的劃一政策，但不能無共守的原則。否則無教育行政之可言，所謂管理亦無從着手。這是創制教育法規的來源，但教育法規的作用却不僅在此。我們可分爲四點說明：

1. 教育事業的理想原則 教育法規有兩種形式。一爲最低限度的標準，如小學教師的資格，其用意在至少須符合此資格。一爲最高標準，如義務教育的年期，是希望全國能達到此理想，並非法規公布之日立刻即可實現。前者屬於限制性，後者屬於引導性質，這種理想原則，在教育法規中所含獨多。俟理想已成事實時，或將修改本法提高其理想。

2. 實現教育宗旨或政策的具體方案 教育宗旨或政策，總近於要言不煩。要求一一實現，必順應宗旨或政策規定具體的條件。就各個條件，可個別的析而爲一種或幾種法規。如「謀教育之普及」是教育政策。從此政策，可產生義務教

育成年補習教育兩大部法規。從義務教育部分可析為行政、經費、師資、校舍設備等規程。一國的教育法規，有一貫的系統，教育乃有一貫的精神。

3. 各級教育行政機關的施政標準 各級教育行政機關的責任，在管理各項教育事業。管理不能憑個人的主觀，不能聽一地的自作主張。有了教育行政制度，必建立所需要的教育法規，為施政的依據；同時亦為施政的保障。在法規範圍以內，得自由的規劃推進，社會的疑慮可以消釋，事業的進行可減少阻力。

4. 教育制度的說明 一國或一省區域遼闊，政令的傳遞有賴於文字。但敘述式的文字，有時不能將某項制度的內容描寫確切而完全輕重適當；即使敘述得體，亦難免應用者的誤會。教育法規在取法律條文的形式，以簡要的文字確切的語句，說明某項制度。一切的誤解可以免除，事業進行的標準，自不至錯誤。

二、教育法規的產生 教育法規，因其性質的重要，關係的普遍，產生的方法亦不一致。現就中央及地方兩部分別說明。

1. 中央

二、產生

1. 中央教育法規 中央教育法規的特性有三：（一）全國教育事業的理想

原則，亦即全國教育的最高標準。在全國雖不能同時達到，但應集中於一點；（二）全國教育制度共守標準。各級教育行政機關的組織，各階段教育的設施種類年期種種；（三）全國教育設最低限度的標準。一方求各地的自由發展，一方防一地的過分落後，訂立最低標準以爲限制。

中央教育法規中，其重要程度有等差，所以產生的方法亦不盡同。最普遍者爲中央教育行政專管機關所頒布。但重要法規制定與頒布，不僅爲教育部的專責。我國於十八年五月十四日國府公布法規制定標準法六條。

（一）法律案由立法院三讀程序之通過經國民政府公布者定名爲法

（二）左列事項爲法律案應經立法院三讀程序之通過

（1）關於現行法律之變更或廢止者

（2）現行法律有明文規定應以法律規定者

（3）其他事項涉及國家各機關之組織或人民之權利義務經立法院認爲有以法律規定之必要

者

(三) 凡條例章程或規則等之制定應根據法律

(四) 條例章程規則等不得違反或抵觸法律

(五) 應以法律規定之事項不得以條例規則等規定之

(六) 本法自公布日施行

從本法的規定，教育方面的根本法，必經立法院三讀手續，由國府公布。如大學組織法教育會法等，均先後用此手續完成。所以我們可以說凡屬應以法律規定的教育法，是由國府公布。其餘的教育規程條例可由教育部制定公布。由中央政府公布的法規，在我國以前以大總統敕令公布（如學制系統改革案）。現由國府公布，中央教育法規產生的方式可歸納為：

(一) 由立法機關或國會通過，以中央政府名義公布。

(二) 由教育行政機關公布；(1) 呈准中央政府然後公布；(2) 公布後呈

中央政府備案。

(三) 與他項行政機關有關係的教育法規，會同公布。

2. 地方教育法規 省縣所定的教育法規適用於本省本縣。單行法規的性質：(一)不與上級行政的法規相抵觸；(二)適應一地方的情形，不背上級的行政原則並得其認可；(三)爲求推行上級法令的便利，地方比照實況規定更詳密的規程爲更具體的補充。可見省縣單行法規，重在中央教育法規的推行，重在使中央教育法規適合於一地方的應用；至少應不與中央教育制度或趨向相違反。

地方單行教育法規的產生，一如中央的情況。省教育法規的制定，分幾種手續：(一)教育廳制定逕由廳公布；(二)教育廳制定後交省府議決，再由省府咨請教育部備案，部方修改後或以省令或以廳令公布；(三)省立法機關議決由省咨教育部備案，以省令公布；(四)教廳與有關係各廳會同公布。縣教育單行法規的制定由縣教育局或縣教育參議機關主持。其公布得由縣教育局逕行公布或呈教育廳備案後公布。因法規的關係輕重，制定和公布的手續遂有繁簡的不同。除中央所定根本法外，法規名稱有『條例』『規程』『規則』『簡章』『辦法』

3. 制定

「細則」等。條例二字近在省市已不能應用。所以地方教育法規以「規程」「規則」「大綱」等名稱爲最多。凡事務處理或關係較小的法規用「簡章」「辦法」等名稱。經修正後的法規名稱上加以修正者字樣，但必前後法規大體無多變更。又規程上加「暫行」字樣，係表示在上級無成規以前，地方暫立法規以維現狀；或表示內容尙有變更餘地。

3. 制定教育法規的商榷 無論中央或地方，認爲某項事件有制定專法之必要時，必係內容較雜關係較重要的事。因此教育法規的產生有數點值得注意。

(一) 不宜瑣細分裂 教育事業本互有關係，分門別類各立專法，不過爲應用便利，但因分析過細，往往在兩種法規中發見互相重複矛盾之點。例如教師待遇立一規程，教師年功加俸又立一規程，內容往往兩歧。所以凡關係較切的問題，宜統合於一整個的法規中。各分章節，以便檢讀。如思及一事，便立一規程，不免掛一漏萬。而各個規程，因制定期間的前後，主稿者的易人，必致不相銜接。

(二) 不宜手續過簡 凡由本機關自行制定即自行公布的教育法規，嚴格

的說不是法律而近似命令。造法簡毀法亦易。教育法規含有指導作用，固不如其他法律之富有剛性，但教育行政之應導入法治，與其他一切行政初無差別。所以必經多人的思考，再作結論，自較妥善。產生的手續不當過求簡單痛快。

(三)不宜時加變更。朝令夕更，表示造法時的疏忽。法規既立，應有相當的尊嚴。尤其教育法規，既經公布，即須應用。中途變更，困難極多。法律本非不可變更。但數年一變甚至一年數變，在民間誤會官方之不憚煩；在從事教育者將無所適從。普通法規對「未盡事宜」的補充方法及本法的修改手續，多列入條文，在法律形式原無不合。但不過作萬一的準備，並非希望時時有變更的舉動。

三、沿革

三、中國教育法規的沿革。學校制度引進以後，乃感覺教育規章的必要。先是在學制未定以前，每一學堂必有章程。官立者由政府制定，私立者由設立人制定。光緒二十四年軍機大臣及總理衙門合議之籌議京師大學堂章程，凡八章五十三節，粗具法規形式。

光緒二十八年的欽定學堂章程分京師大學堂章程，大學堂考選入學章程，

高等學堂章程，中學堂章程，小學堂章程，蒙學堂章程六部。雖僅在說明學制而學校行政各項問題靡不包括。光緒二十九年奏定學堂章程凡二十冊。除各類學堂章程外，有學務綱要，任用教員章程，各學堂管理通則，各學堂考試章程，各學堂獎勵章程五專章。這是自光緒二十七年派張百熙爲管學大臣至三十一年教育法規草創時期的情形。學堂成立後以迄清末所立法規極多。然偏於修改補充，甚少根本的改革，可認爲教育法規的整理時期。就中央教育法規的種類看，是時已漸臻完備，至內容的不妥却是因了時代和人才的兩重限制。

民元到民七爲第一次中央教育法規重訂時期。元年到四年，教育部成立的法規有十八類一百餘種，蔚爲巨觀。產生的形式分部令，大總統令，呈准大總統部令，部飭，示等六項。民五到民七繼續成立教育法規三十六種，宣布失效七種。民七以後，教部的職權漸低落，所頒布的教育法規，亦多屬修正補充性質。民十一以大總統令公布的學校系統改革令及十二年公布的特別市及縣教育局組織規程，爲此期中較重要的教育法規。

國民政府下的中央教育行政制度有三變遷。在廣東設立政府至民國十六年爲國民政府教育行政委員會。奠都南京後成立中華民國大學院。十八年改設教育部。教行委會和大學院，皆曾制定一部分教育法規，後繼者往往將前所公布法規加以修改重行公布。自國府成立以來我國中央教育法規爲第二次重定時期。十八年後國府取五院制，法律的制定，有固定的手續。教育法規所缺乏的根本法乃逐漸公布。所以現行中央教育法規，大部仍屬暫行性質。然據教部十九年四月所編『現行重要教育法令彙編』，更益以十九年四月迄今，已可得三百餘種。雖其中夾有法令而非條文式的法規，亦可見教育待決問題之多。整個的中央教育法規的整理，似亦不容或緩了。

四、憲法

四、教育法規與憲法教育專章 憲法中對於教育的規定，乃教育法規的最高法。二十世紀制定的憲法，類多容納教育的條文。如一九一九年德意志憲法第四章第一四二至一五零條；一九二零年波蘭憲法第九四，一零三，一一七至一二零條；一九二零年捷克斯拉夫憲法第五章一一八至一二零條，一九二一年巨哥

斯拉夫憲法第十六條，均係教育專章或專條。美國聯邦憲法未述及教育，但聲明凡聯邦憲法所無者權屬於省。各省省憲幾無不有教育專條（詳見孟祿：教育辭書 Constitutional Provisions 節）。教育爲一國的重要事業，其原則應專立條文載在憲法，要亦保障之意。

我國民國以後的憲法史中亦時涉及此點。民二國會憲法起草委員會草案第三章第十九條有『人民有受初等教育之義務』、『國民教育以孔子之道爲修身大本』兩項。六年重議憲法對第二項改爲第十一條『中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由非依法律不能限制』。十二年四月賄選國會提出教育專章，其內容如下：

第二章

第一條 全國教育應以致力於人格完成發展民主國之國民精神爲主旨

第二條 義務教育之學年至少以六年爲限在義務教育學年內免納學費其教科書及學校用品

均由學校設備之

小學教員之年功加俸及養老金以法律定之

第三條 國家及地方對於未受教育之成年者應予以補習之機會

第四條 國家及地方之教育經費占歲出全額之成數應依教育需要財政狀況明確規定之

關於教育基金及學術獎勵金之籌定得就國有及地方公有財產撥充之

第五條 國家及地方應籌設特別基金對於成績優異無力升學之學生予以相當資助得使受中等以上之教育

第六條 全國教育會議之組織以法律定之凡關係教育之行政立法事項有左列之職權

- 一 建議政府
- 二 受政府之諮詢
- 三 提出法案於政府時政府須咨交國會但教育會議得派代表出席說明

各地方教育會議之組織依各地方法律之所定

第七條 學術上之研究國家應予保護不得限制

此項專章，因賄選國會未及三讀，故於十二年十月十日公布的曹錕憲法致將此章割棄。十四年段祺瑞召集善後會議以後，產生所謂國憲起草委員會以林

長民爲議長。所草憲法十四章百六十條。於是年十二月一日完成三讀。所定教育專章凡十條。茲錄草案以資參考。

第一條 全國教育應以道藝並重發展民主國之國民精神爲主旨由中央政府本此宗旨制定教育

大綱通行全國

第二條 國民教育以孔子之道爲修身大本

第三條 一切教育在國家及地方監督之下其事業由國家及地方經營管理之

第四條 義務教育之期限定爲六年畢業時授以國憲印本在義務教育學年內免納學費及其教科

書及其他學科用品

小學教員之年功加俸及養老金由各省區以法律另訂之

第五條 學校之建築及設備由國家與地方及其他公共團體協力爲之

第六條 關於成人及補習教育國家及地方應盡力推行之

第七條 國家及地方之教育經費佔歲出金成數應依教育需要及財政狀況明確規定之

關於教育基金及學術獎勵金之籌定得就國有及地方公有財產擴充之

地方教育經費不足時得請求國家補助之

第八條 國家及地方應籌劃基金對於成績優異無力升學之學生受學校審訂後予以相當資助使受中等以上之教育

第九條 國家獎勵學術上之研究在法律範圍內不得限制

第十條 歷史上之圖書美術及名勝古蹟品由國家及地方保護並禁止出國

這一次的內容大半根據十二年的陳稿略加補充而已。十一年八月曾有所謂中華民國八團體國是會議。他們以人民團體的資格擬議憲法。曾擬甲乙兩式。甲式教育專章列第十章八十六至九十二條。乙式教育專章列第九章八十四條至九十條。他們以聯省自治爲立場，其內容歸納爲：（一）全國定學制大綱各省自定細則；（二）國家及地方均特設基金資助貧寒入學；（三）省得設大學；（四）省教育經費不得低於歲出百分之三十；（五）學術自由；（六）美術古蹟國家保護。

民國以來，沒有完成代表民意全國共守的法則，或是紛擾不已的原由。教育無法律保障，更是到處荆棘。二十年五月五日召集國民會議。所制定的爲訓政時

期的約法而非憲法，但至少是訓政期內代表民意的全國共守的法則。全案已於五月十二日通過六月一日公布。第五章爲國民教育章。約法的施行爲統一建設的基礎。教育的建設，要在第五章各條能否一一切實的履行。茲載其全文如左：

第五章 國民教育

第四十七條 三民主義爲中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會一律平等。

第四十九條 全國公私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。

第五十條 已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五十一條 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。

第五十二條 中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予以保障。

第五十三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育，國家應予以獎勵及補助。

第五十五條 學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

第五十六條 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。

第五十七條 學術及技術之研究與發明，國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史文化及藝術之古蹟古物，國家應予以保護或保存。

第三節 初等教育制度

初等教育制度爲一切教育制度的基礎。以初等教育一部或全部，爲全民的教育，爲國民最低限度的教育，乃現代國家普遍採取的政策。所以初等教育在教育上政治上，均屬關係重大。

一、我國初等教育制度的沿革 我國初期教學制的變遷，可於下圖中表明。

就上圖研究，關於我國初等教育制度的變遷，可得幾個結論：

1. 初教的分段 初期爲三段制，漸進爲兩段制。至現制已無顯然的分段，小學以六年爲原則，高初的段落爲暫時適應的辦法。是原則上已取一段制的精神。

2. 初教的年期 初期爲十年，漸減爲九年八年七年。現制爲六年。是祇有遞減的現象。此或由於初期兒童入學年歲不齊，課程內容未確定。小學不僅負兒童期教育的責任，而實兼青年初期的教育。

3. 女子教育的進展 奏定學堂章程蒙養院及家庭教育法第一章第二節，明白的說『中國此時若設女學，其間流弊甚多，斷不相宜。』光緒三十三年設立女子小學制度，纔正式解放女禁。民元一月十九日教部公布普通教育暫行辦法明白規定初等小學男女同學。於是小學初級由分校爲合校。民四的高等小學令施行細則第十六條高等小學應分別男女各編學級。至十一年的學制，便根本廢除小學教育男女有別的办法。

4. 幼稚教育的地位 幼稚教育制度，雖名稱數易，而始終爲附庸性質。卽十

一年學制，亦僅爲備一席地而已。

5. 義教的年限 義教始終以初級小學段落爲段落，所以自七年到四年，雖十一年學制有義教爲四年得延長至六年的規定。但義教以四年爲標準，已成一般公認的原則。

初級教育段的職業教育，在我國學制史上有兩次爲整個的規劃，在光緒二十九年奏定學堂章程，有初等實業學堂制。招收初等小學畢業生，農商科均肄業三年，商船科肄業二年。民國二年八月四日教部公布實業學校令。乙種實業學校招收初小畢業生分農工商業三種，肄業期三年，與清末初等實業學堂實完全相類。十一年學制，初等教育段落無職業教育餘地。職業學校，至少須招收高級小學畢業生。

其次講到初等教育課程的沿革。小學課程，經過幾次的改造，改造的用意，無非爲求進步。我們先就下表，對於科目和分量的變遷得一概念，再去找變遷的痕跡。

小學課程
沿革

初級職業
教育沿革

(二) 民十一年學制改革後之小學課程

數字代表
每週分數

科目 年分	國語 30%		算術 10%		常識 20%			識工 12%		形象 10%		體育 10%	外國語	總分數
	語讀	作文	術	衛生	公民	歷史	地理	自然	園藝	工藝 7%	藝術 5%			
初級	一	324	108	216	129.6	75.6	54	64.8	108	1080				
	二	324	108	216	129.6	75.6	54	64.8	108	1080				
	三	378	126	252	151.2	88.2	63	75.6	126	1260				
	四	75.6	151.2	100.8	50.4	126	252	100.8	20.4	88.2	63	75.6	126	1260
	高級	五	86.4	172.8	115.2	57.6	144	57.6	68.6	48.6	4	86.4	144	1440
		六	86.4	172.8	115.2	57.6	144	57.6	68.6	48.6	4	86.4	144	1440

附：外國語自三四年起於規定時間外加百分之十

(三) 民十八教部發表小學暫行課程標準

年級	黨義	國語	社會	自然	算術	工作	美術	體育	音樂	總計
低年級	(30)	330	90	90	120	150	60	150	120	1140
中年級	(60)	360	120	120	150	180	90	150	90	1320
高年級	(90)	390	150	150	180	210	90	180	90	1530

附註(一)黨義名稱和時間都是假定的

(二)都是課內作業時間

(三)所列分數都是可以三除的

三十年的小學課程制度，為進化為退化，我們不難用比較方法去求答案。統
合的說：

1. 分量的遞減 小學課程的總量，在初期無論高初級均每週在三十小時

以上。逐漸進步高初級分量有差異。再進而各年級有差異。自採取分數制，以現行

分數與初期的每週三十六小時相比較，所減分量在初級竟差至十七小時。

2. 各科目間的比例 各科目間的分量比例，以前多任意規定，毫無標準，如奏定學堂章程高小習字讀經已佔三十六小時中之二十小時，但算術每週三小時僅十二分之一。自民十一學制改革以來已漸注意科目在全課程中的位置問題。

3. 科目的確定 小學的科目經多次的修改，始漸確定。初期的讀古文詞固不崇朝而滅，但讀經竟保留到民五又重見於法令，小學教育以兒童爲本位，不應該進許多兒童不能接收並且不必要的材料。但這種意義，到了現在，纔算有相當認識。

分科的

我們再從各個科目，以察其進化的形勢。

1. 言文科方面 初期的讀經與國文的相持，古文與今文的相持，經過長時間的爭執。於是由經文並存到讀經的逐漸淘汰；古文的勢力在小學究竟格格不入，未演成運動的中心。民國以來爲國文國語之爭，到民九乃小有結束。外國語在

小學課程向無地位。但因通都大邑，小學亦重此科，所以引起存廢的討論。近教部所定小學課程標準，毅然剔除，亦殊痛快。

2. 修身科目 一脈相傳的每週兩小時修身課制度，生命最久（欽定章程除外）但效力至微。至學制改革納入社會科，修身名稱遂不再見。修身每週限定時數，採用教科書講解背誦，所得者至多為公民知識，未必即影響行為。存否均不關重要。但行為訓練，並無積極辦法，亦不能妄責以前每週二小時修身為多事。

3. 職業科目 三十年的小學課程全未及此。雖農工商家事等科目亦偶現色相，但位置不重要，不足以有結果。近教部課程中，改手工為工作科，分量佔課程總量約百分之十五。意在提倡勞動。對於工作科應從速豐富其內容，亦一切職業訓練的基礎。

4. 自然科目 格致理科自然，名異而實則相類。在初期僅設於高級，近已普遍設於各年級。此類科目，不僅為課內作業；然僅列為正式課程，憑藉書本不尚觀察，實為一般通弊。

5. 社會科目 史地的位置，一如自然，課程上略備一格，近亦普及各年級。雖史地分合問題，亦曾引起研究者的興味，但此類科目，僅取上課講授的方式，效力實微。

6. 美術科目 圖畫音樂手工，以前在課程中不過為烘托作用。所以初期多認為隨意科。現除音樂在低年級漸明顯其價值外，其餘畫工等科，尙待努力以求得地位。

7. 體育科目 體操在三十年內是繼續存在的。除一部在低年級與唱歌混合外，絕無人想到體育的存廢問題。但每週數節體育課，上課時間不一，教材亦極不確定。這樣的體育，實不敢保證必能增進兒童的健康。體育是必要的，但應否認作課程？如修身既不能當作書讀，體育亦是同樣情形。

小學課程經一次的改造，自然增加不少優點。卽如以現行課程和光緒二十八年所定課程相比，自然可以發現前人多少錯誤，但形式的變更，尤有待於內容的改革。否則社會與史地何異，工作與手工何異。所以課程的實效完全在課程的

內容。教科書代表大部分的課程內容。在初期取國定教科書制（見欽定章程）未可厚非。所惜編譯人才太少毫無成績。統一教科書政策，在我國地方情形差異過大自不適用。但一味放任受書賈的支配，要亦失策。又課程的內容，往往與設備有關，如自然社會等科，沒有設備正如紙上談兵。教育行政方面，應不以課程標準公布以後即以爲盡責。

初等教育在歷次的法規中，亦可發見初等教育制度其他問題的變遷。下表舉其重要事件，足以代表各時代對於初等教育的識認，不盡相同。

初等教育
制度其他
變遷

中國小學法規重要事件沿革表

夏承楓製

時	期
1902—03 (公曆)	
1903—12	
1912—15	
1915—1922	
1922—1928	
1928—	

學 校 教 職 員	任 責 立 設
<p>總 理 辦 文 案 支 教 習 收 副 教 習</p>	<p>官 立 一 州 縣 } 學 小 民 立 一 紳 商 官 立 一 城 內 坊 廂 民 立 一 鄉 鎮 村 集 公 立 一 義 塾 商 自 立 一 家 塾 私 塾</p>
<p>堂 正 司 事 副 教 長 於 小 女 理 設 外 習 經 記 書 務</p>	<p>州 縣 一 學 小 官 等 高 } 小 高 地 方 一 學 小 公 等 高 私 人 一 學 小 私 等 高 州 縣 一 學 小 官 小 初 } 等 初 地 方 一 學 小 公 等 初 家 塾 私 塾 一 學 小 私 等 初</p>
<p>校 正 副 教 員 教 員</p>	<p>縣 城 鎮 鄉 立 } 小 高 私 立 用 代 縣 城 鎮 鄉 立 } 小 初 私 立 用 代</p>
<p>校 正 專 助 教 員 教 員 教 員</p>	<p>縣 自 治 立 } 小 高 私 立 用 代 縣 自 治 立 } 民 國 私 立 用 代</p>
<p>上 同</p>	<p>縣 及 立 區 學 } 學 小 私 立 用 代 縣 及 立 區 學 } 學 小 級 初 私 立 用 代</p>
<p>校 任 級 專 教 員 教 員 教 員</p>	<p>市 縣 立 } 學 小 區 學 立 私 立 用 代</p>

備註	初等教育宗旨	考 試
根據堂章 欽定學程	「授以道徳知識及一切有 兒童之身體」 「培其養身」 「調護其體」	每月出分業 一榜升三種 數分計 試考次 卒終年
根據他 堂法 奏定及其規	「培其強壯啓發」 「調護其體」 「養其身心」 「強其體質」 「啓其智慧」 「發其潛能」	初考由 小試方 畢高 業小 加不 業會 考官
根據令 小學校	「留兒童之身心基礎」 「發其生機」 「活其生活」 「培其德性」	初時不業 小成 高績 以評 小試 平定 學驗
根據校學 令 國民小學	「增進國民教育之普及」 「發揚國民教育之精神」 「普及國民教育之機會」 「發揚國民教育之效能」	適用上 項規 法
	未 定	上 同
根據行 例 暫學小	「根據三民主義之原則」 「按國民教育之方針」 「照兒童身心之發展」 「知本基之生活」	未 定

二、各國

二、各國學制上的初等教育。

1. 德國 小學八年。國民學校前四年自滿六歲至十歲，為基本學校，國民學校後四年為高級，自十歲至十四歲。修畢基本學校，可入中間學校及一切中學的前期，不一定入國民學校高級。

2. 英國 自滿五歲至十歲為尋常小學。十歲後分為幾途：（一）繼續尋常小學。二年至十二歲，益以高等小學。二年至十四歲。五歲至十四歲。凡九年，為英格蘭的義務教年期；（二）十至十二歲的中學預備學校。尋常小學至十二歲。又有三條出路：（一）十二歲到十六歲的中央學校；（二）十二歲到十六歲的低級職業學校；（三）初級中學。所以英國的初等教育除五至十四歲的小學外，還有幾種制度或為初教制的一部分或佔有初教年期的一部。

3. 美國 小學取六年八年制兩種。

4. 法國 初小七年，六歲至十三歲；第一年幼兒班，二三年初級，四五年中級，六七年高級。中學預備學校六至十歲，四年。高級小學為職業性質，收十二至十八

歲兒童，畢業至少三年。

5. 日本 尋常小學六年，六至十二歲。高等小學三年，十二至十五歲。惟中學緊接尋常小學。

6. 意大利 小學低級爲六、七、八歲，高級爲九歲，十至十四爲職業準備班。各國制度，年期的長短，以及段落的劃分甚不一致。我們可得幾個結論：

1. 初等教育全階段，甚少取絕對單軌制的。

2. 在初等教育階段中，爲升學預備或職業準備，可以中途豎立一種特殊制度同時並進，如英制最富此精神。受教者可以自由活動。

3. 英法的高等小學段，及意大利十歲後的一段皆重職業訓練。職業教育機會，並非在初等教育制度中絕無存在餘地。

4. 義教年期，德八年，英九年，美各省不一（見附表）。法七年，日六年，意五年。多數與初教制度一段或全段相符合，但如英美卽未必如是。

附美國各省強迫教育年期表

三、義務教育

強迫年齡	適用省數
7—16	20
8—16	10
7—17	4
8—14	4
8—18	3
7—14	1
7—18	1
5—16	1
6—18	1
9—15	1
9—17	1
7—15	2

平均8,65年

每年就學日數自38週
至三個月平均為7,23
月

三、初等教育與義務教育 義務教育乃一種教育政策，各國往往指定初等教育制度的一部或全部施行義務教育政策，所以和初等教育制關係最切。雖然如德國新憲第一四五條義務教育除八年小學外應受補習教育至十八歲。英國一九一八教育方案十四至十六歲為強迫補習教育時間。又如美國各省義務教育有定為八九年，納初中一部為義務教育者；此為延長和超過小學年期，仍以小學為基礎。

義務教育所謂義務，有四個解釋：（一）公民應有的義務，凡屬國民必受此項最低限度的教育，即所謂國民教育；（二）家長有保護其子女，享受此項教育的義務；（三）國家對於人民，有設施此項教育以法律力量使兒童得充分享受的義務；

(四)社會有供給的資財，設置此項教育的義務。可知義務本非一方面的。政府不設學校，無從強迫兒童入學；社會不供給資財，學校勢難普設；家長不知教養，兒童依然廢學。我們如以義務教育的責任僅在兒童，以爲乃兒童做人的義務，則教育本非可怕的東西，實爲兒童的權利。

茲列舉義教較可注意的問題，以資研究。

1. 義教與初等教育的分合 義教之借用初等教育制已成習慣，但很容易使人誤會義教必與初教制度符合。要知義教和初教有幾點不同之處。(一)開始期問題，最近有人主張我國義教應從十歲開始。(見教育研究第十九期)其理由根據學習方面。倘初等教育不從十歲起，而義教開始又略遲，則義教與初教非分離不可。(二)變通年期問題，義教可以超過小學亦不及小學。即我國規定爲四年，事實上亦覺太長。近如江蘇已產生所謂試行初步義教暫行辦法，簡易初小每日受課二小時，年五百小時，最近五年修畢一千五百時者爲義教終了；此後每五年增加五百小時。此與宣統元年的初小簡易科用意略同。可見初等教育爲正

常的制度，義務教育須以受教育者的便利社會的進步爲轉移。

在我國十歲到二十歲的少年，失學數過多，爲社會大患。義務教和初教的分合，在受教育者的現狀看，尤足注意。教育普及以後，自然全國兒童可六歲入學，至少四年離校，便可沒有困難。

2. 義務教與社會經濟狀況 我國義務教進行的遲緩，固由於教育行政方面從未認真推進。但社會的貧乏，使人民無從讀書，學校不能普設。所以義務教政策應特注意生產方面的教育，不應僅以減少文盲爲唯一標準；不應取藉法律力量壓迫人民讀書的手段。至義務教經費應各級政府共同負責。各國成例英國是地方負擔國家補助，法比荷是教師俸給由國家負擔餘歸地方，丹麥國家四分之一地方四分之三，惟鄉校教師俸給國家負擔，瑞典國家負十分之一地方十分之一，意國學校建設由國家借款，總之義務教經費，如完全責諸地方，因地方富力的不均，義務教的推行必難順利。我國貧苦地方太多，政府應有調劑補救的辦法，然後可談到厲行義務教政策。

此外師資養成，地方籌款等問題，多詳前數講，茲不贅述。
附世界各國最近文盲統計一覽表

世界各國最近文盲統計一覽表

國 別	最後調查時期	年齡限度	文盲與被調查人數之百分比	附 註
阿根廷 Argentina	1914		37.9	
奧斯達利亞 Australia	1921	五歲以上	4.3	無識的能力
奧國 Austria	1924		4.0	
比國 Belgium	1920		9.3	該國人民半屬土人
波里維亞 Bolivia	1900		84.0	外國人在內
巴西 Brazil	1920		75.5	
布加利亞 Bulgaria	1920		44.5	
坎拿大 Canada	1921		5.7	無寫讀兩能力
錫蘭 Ceylon	1921		33.3	不能寫讀短篇信札

智利 Chile	1920		49.7	無讀的能力
中國 China	1925		80.0	中華民國教會估計
哥倫比亞 Colombia	1918		67.53	無讀寫能力
考斯塔瑞加 Costa Rica	1927		52.6	
古巴 Cuba	1919		52.4	
捷克 Czechoslovakia	1921		7.7	
史拉瓦克亞				
丹麥 Denmark	1927		0	只6.8%學齡兒童因病失學
多米尼堪 Republic	1921	十三歲以上	70.0	政府估計
埃及 Egypt	1917		92.1	
埃斯托尼亞 Estonia	1926		3.0	
芬蘭 Finland	1920	十五歲以上	1.0	
法國 France	1921	十歲以上	8.2	
德國 Germany	1927	六歲以上	00.3	

希臘 Greece	1907	57.2	
瓜弟瑪拉 Guatemala	1921	89.08	
英屬基阿拉 Guiana	未詳	55.0	
海帝 Haiti	未詳	90.0	
匈牙利 Hungary	1920	15.2	
印度 India	1921	87.95	
愛爾蘭 Ireland	1911	3.0	無寫的能力
意大利 Italy	1921	27.0	
日本 Japan	1923	0.94	
如哥 Yugoslavia	1921	49.0	
那伯多 Labrador	1921	40.0	
拉第維亞 Latvia	1925	14.72	
里丟尼亞 Lithuania	1923	44.1	
盧克森堡 Luxembourg		0	

馬來 Malay states	1921		62.6	
墨西哥 Mexico	1917		62.0	
荷蘭 Netherlands	1927		0.23	
紐芬蘭 Newfoundland	1921		22.7	
尼加拉瓜 Nicaragua	1920		72.0	
牛西蘭 New Zealand	1916	五歲以上	4.17	無讀的能力
挪威 Norway	未詳		1.0	
巴勒斯坦 Palestine	未詳		90.0	
巴拉馬 Panama	未詳		70.0	
波蘭 Poland	1921	十歲以上	24.9	
波多瑞可 Porto Rico	1920		55.0	
葡萄牙 Portugal	未詳	五歲以上	68.0	
羅馬尼亞 Rumania	1909	七歲以上	60.16	
蘇俄 Soviet Russia	1920	五歲以上	72.4	

薩爾瓦多 Salvador	未詳		55.0	外國人在內
蘇格蘭 Scotland	1925	已結婚者	0.27	無寫的能力
暹羅 Siam	1921		90.0	
西班牙 Spain	1920		3.7	
瑞典 Sweden	1926		0	
瑞士 Switzerland	1923	已結婚者	0.03	無寫的能力
敘利亞 Syria	未詳		80.0	
南非聯邦 Union of South Africa	1918		1.99	只歐洲人
英國 United Kingdom	1924	已結婚者	0.7	無寫的能力
美國 United States	1920		5.0	無寫的能力
歐如乘 Uruguay	1908		39.8	
維尼蘇那 Venezuela	未詳		72.1	無寫或讀的能力

根據『教育與民衆』雜誌二卷三期。原來材料係根據 1930 World Almanac 世界教育年鑑。

第四節 中等教育制度

第四講 教育制度

中等教育爲青年期教育。這一期的教育制度，爲最複雜。一因青年的個性逐漸暴露，已不能再繩以統一的定型。二因各個的環境和志願不同，不得不分道揚鑣。中等教育制度不能適應及此，卽不能滿足青年的需要，勢必發生學非所能或學非所願的現象。甚至逼迫青年無路可走。教育制度，固不能完全以青年漫無邊際的理想觀念爲範圍；但青年期教育制度，僅建立單純的定型：從個人和社會兩方面看皆屬不合算。於此亦可見中等教育制度的規定，要求其面面俱到盡如人願，頗非容易；更可見定制的優劣爲社會前途的一大關鍵，應以社會的眼光去觀察中等教育制度。

一、沿革

一、沿革 我國中等教育制度的變遷，較初等教育爲簡單。先略述學制的沿革如次：

1. 欽定章程（卽光緒二十八年）規定中學四年，自十六至二十歲。中學外設中等農工商實業學堂；中學內附設師範學堂，其年期與中學同。中學第三四年，得於本科外設實業學堂。

2. 奏定章程（即光緒二十九年）規定中學爲五年，自十六至二十一歲。初級師範學堂單獨設立，修業亦五年。簡易師範修業一年。中等農工商實業學堂預科二年，本科三年至五年，此外有別科及專攻科。光緒三十三年，更定女子師範章程，修業期四年。

3. 宣統元年二月學部奏准中學文實分科，將五年中學期間分爲文實兩類，課程分通習及主課兩種。通習係公共必修，主課係分科必修。此次改革，不過重在課程分量的差異，科目幾完全相同。

4. 民元九月二十八日敎部頒中學校令，規定中學修業四年，自十四至十八歲。十二月公布師範學校規程，預科招收高小畢業生修業一年，本科第一部修業四年；本科第二部招收中學畢業生修業一年。於是師範學制和中學制度乃顯有差異。二年八月公布實業學堂規程，甲種農工商實業學校相當於中學，預科一年本科三年但得延長一年以內。是與中學制度，亦有差異的可能。

5. 十一年的新學制，中等教育制度共六年，自十二至十八歲。中學分高級初

級兩段，各三年。但依設科性質得定爲四二或二四制，初高中均得單設。初中以施行普通教育爲原則，但得兼設職業科；高中設普通、農、工、商、師範、家事等科。職業學校期限及程度由地方酌量規定。師範學校得單設高中段的三年或二年，亦得設中學整個期間的六年，更可設相當年期師範和師範講習科。可謂異常伶俐活動。

6. 十七年三月大學院公布的中學暫行條例和十一年學制無多變動。其要點爲：（一）高初中各三年，但依設科性質得定爲初中四年高中二年；（二）高初中均得單設；（三）初中實施普通教育得兼設職業科；（四）高中分普通師範農業工業商業家事各科。對於職業教育師範教育，並無其他的規定。大學院於召集第一次全教會議後對於師範教育制度規定爲：（一）廢止六年制師範學校；（二）鄉師招收初中畢業生肄業一年，招收小學畢業生至少十六歲肄業至少二年。（詳二講二節）

從中等教育學制的經過，我們看出幾個要點。

1. 由籠統的到分析的 中等教育由單科而分科，由分科而選課，由一段而

兩段由中學職業師範等機關修業年期和中學完全相同到相當的延長和縮短；皆足表明初期的中等教育是籠統的而逐漸爲分析的，可以因性質的不同而定各個的制度。

2. 由單純目的到複雜目的 中學的本身，在初期完全爲普通教育知識教育的機關。但逐漸認識了青年的個性社會的要求，於是中學不能自保其普通教育的單純目的。在十一年的高初中分立及高中的分科，是目的漸趨複雜的表現。

3. 普通教育期間的遞減 清末中學小學期間相加爲十四年（欽定奏定章程均同卽四三三四與五五五制）後改爲十三年（卽四四五制）民元後減爲十一年（卽四三四制）民十一年減爲九年或十年（卽小學六年初中三年或四年）（高中普通科爲高深學術預備非普通教育）普通教育期遞減，係爲時間的經濟，但亦是一般社會以爲中學生程度今不如昔的一個原因。

中等學校課程的沿革可分爲三個時期：（一）清末及民初爲初期；（二）十一年後爲第二期；（三）現行標準爲第三期。第二期後有重要的變動。第一在民國八

年四月教育部令各地中學課程得自由規定。其影響使全國中學課程的實施校自爲政漫無標準。卽全國教聯會起草的標準，遲至十四年始草草完卷。但並無法律的效力。第二學分制和選課制的引進。十一年學制改革後，鐘點制漸廢止，學業成績以學分計；雖然事實上大部分科目仍以每週上課一小時作一學分，但學分數不一定和時數相符。選課制的採用，亦一大改革。

中等學校課程可分爲：(一)中學；(二)師範；(三)實業三類。茲分類表列其課程的沿革。

(一)中學課程 在高中分段以前，中學課程的變更，不過是微細的修改，並無澈底的改革。卽民元除廢讀經外，和清末亦大同小異。高初中分段後，所立科目頗多新創，可惜有科目無內容，以至教材的歧異極大。如人生哲學究竟是怎樣一回事，至今亦言人人殊。

(一)中國中學初期課程沿革表 (夏承楓製)

表內數字代
表每週時數

外國文	中外輿地	中外史學	詞章	算學	讀經	修身	科/年		時期
							目	級	
9	3	3	3	2	4	2	一二三四	欽定章程 1902	
				4 4 4 4 4	9 9 9 9 9	1 1 1 1 1	一二三四五	奏定章程 1903	
8 8 8 8				4 4 2 3.5 1	5 5 5 6 5	1 1 1 1 1	一文 二三四 五科	文實分科 (宣元三月 二十六日)	
8 8 8 8				6 6 7.5 7 6	5 5 5	1 1 1 1 1	一實 二三四 五科	1909	
7.6女 8.6女 8.6女 8.6女						1 1 1 1	一二三四	民二中學 課程標準 1913	

理化	地理	歷史	中國文學	博物	圖畫	體操	化學	物理
				2	2	2	2	2
4 4	2 3 2 2 2	3 2 2 2 2	4 4 5 3 3	2 2 2 2	1 1 1 1	2 2 2 2 2		
2.5 3	3 3 2 2 2	3 3 3 3 3	6 6 7 7 7	2 3 2.5	1 2.5	3 3 3 3 3		
5 5.5	2 2 2 2	2 2 2 2	4 4 4 4 4	3 3 2.5 2.5	1 1 1 2 2	3 3 3 3 3		
4 4	2 2 2 2	2 2 2 2		3 3 2	1 1 1 2.1女			

共計	樂歌	縫紉	園藝	家事	數學	國文	手工	法制及財政
36								
36 36 36 36 36								3
36 36 36 36 36								3
36 36 36 36 36							2 2	2
33•32女 34•33女 35•34女 35•34女	1 1 1 1	2女 2女 2女 2女		2女 2女 2女	5•4女 5•4女 5•4女 4•3女	7 7•6女 5 5	1 1 1 1	2

備註	四年級 規定相同	讀經 名讀經	此後外 國文名 外國語	法訓 名法訓
----	-------------	-----------	-------------------	-----------

(二) 十一年學制公布後全國教聯會擬定的中學課程

初級中學 (額定180學分
表列外為補習學分)

高級中學 (額定150學分)

科目	學分	數	公共必修	第一組分科專修	第二組分科專修
社會	6	22	國語	必 特設	必 三角
公地	8		國語	心理 初步	高中幾何
歷史	8	68	外國語	論理 初步	高中代數
地理	32		人生哲學	社會科學 一種	解析幾何
國語	36	164	社會問題	自然科學 一種	用器畫
外國語	30		文化史	修 選	物理化學 生理學
算學	16	16	科學概論	純粹選修	每科6 學分至少12 選二科
自然	12		體育	3)以內	
藝術	4	16	體育	共	修
工圖	12		計	68	30
體育	12				
衛生					
體育					

(三)十九年教育部試行中學課程標準

初級中學

高中普通科

科目	學分	科目	學分
黨 義	6★	黨 義	6★
國 文	36	國 文	24
外 國 語	20(30)	外 國 文	26
歷 史	12	數 學	19
地 理	12	本 國 史	6
算 學	3)	外 國 史	6
自 然	15	本國地理	3
生理衛生	4	外國地理	3
圖 畫	6	物 理	8
音 樂	6	化 學	8
體 育	9	生 物	8
工 藝	9	軍事訓練	6
職 業 科	15(5)	體 育	9
童 軍	不計	選 科	18
總 計	180	總 計	180

★按黨義學分於十九年十月通令改作十二學分計

(二)師範學校課程 師範課程內容在初期和中學相同之點較多，逐漸的表現師範的特徵。現行標準公布未久，其真價值尙無從估定。

(一) 中國師範學校初期課程沿革表(夏承楓製)

表內數字代
表每週時數

習 字	博 物	理 化	算 學	地 理	歷 史	中 國 文 字	讀 經 講 經	教 育	修 身	科 目		時 期
										年	級	
										(一) (二) (三) (四)	欽定章程 1902	
3 2 1 1 1	2 2 2	2 2 2 1	3 3 3 3 3	2 2 2 2 1	3 3 3 1 1	3 2 2 1 2	9 9 9 9 9	4 4 8 14 15	1 1 1 1 1	(一) (二) (三) (四) (五)	初級師範 奏定章程 1903	
			6	2	3	2		12	2	(一)	簡易 女子師範 章程 1907	
			4 4 3 2	2 2 2	2 2 2			3 3 3 15	2 2 2 2	(一) (二) (三) (四)		
2									2	科	預 民二師範學校課程標準 1913	
2 1	3 2 2	3 3 2		2 2 2	2 2 2		2 2 2	4 4 11	1 1 1 1	(一) (二) (三) (四)	本科一部(男)	
2 1	3 2 2	2 3 3		2 2 2	2 2 2		2 1	4 4 11	1 1 1 1	(一) (二) (三) (四)	本科一部(女)	
	3						2	15	1	(男)部二		
	3						2	15	1	(女)部二	1913	

第四講 教育制度

合計	農業	圖工	法制經濟	數學	外國語	音樂	手藝	裁縫	家事	格致	國文	體操	圖畫
36													
36													
36													
36												2	2
36												2	2
36												3	3
36												2	2
36										3		4	2
34						1	4	4	2	2	4	2	2
34						1	4	4	2	2	4	2	2
34						2	4	4	2	2	4	2	2
34						2	3	3	2	2		2	1
32				6,5	4★	2					1)	4,3	2
32女		2		女								女	
33		3		4	5	2					5	4	
35		3		3	5	1					4	4	
35	3	4		2	4	1					3	4	
35	3	4	2	2	3	1					2	4	
32		4		3	3★	2		4			6	3	
35		4		3	3★	2		4			3	3	
33		3		2	3★	1		4	3		3	3	
33		4	2	2	3★	1		2	3		2	2	
36	3	3		2		2					2	3	
35		3		2		2		2			2	3	

A 高中師範科

(1) 公共必修

國語	16學分
外國語	16
人生哲學	4
社會問題	6
世界文化史	6
科學概論	6
體育	10
音樂	4

共計 48

(2) 師範必修

心理入門	2學分
教育心理	3
普通教學法	2
各科教學法	6
教材研究	6
教育測驗及統計	3
小學行政	3
教育原理	3
實習	20

共計 48

(4) 二組選修(同上)

(3) 一組選修(20學分)

國語	8學分
外國語	6
西洋近世史	4
地學通論	4
政治概論	3
經濟概論	3
鄉村社會學	3

算學	8學分
代數	6
幾何	6
三角	3
物理學	6
化學	6
生物學	6
礦物地質學	4
園藝	4
農業大意	6

(二) 十一年學制公布後全國教職會擬定的師範課程

備註
照本期中學 課程減外 文三小時 教授加
法三小時
歌名此音 樂後樂
★女隨意
★男隨意

(5)三組選修(同上)

圖 手 音 體 家	畫	8學分
	工	8
	樂	8
	育事	6
		8

(6)教育選修(8學分)

教	育	史	3學分
鄉	村	教	3
職	業	教	3
兒	童	心	4
教	育	行	3
圖	書	管	3
現	代	教	3
幼	稚	教	6
保	育	法	3

(7)純科選修(不定)

B相當年期師範課程

科 目 級	教	國	社	算	自然園藝農業	藝	體	總	備 註
	育	語	會	學	術	育	計		
三年制	36	36	26	25	33	15	9	180	表內數字 代表學分 數
二年制	24	24	16	16	22	10	6	120	
一年制	14	8	8	8	8	8	6	60	

必修科外加黨義12學分 軍事訓練6學分 選修科17學分

共計 162學分

(二)實業學校課程 職業課程最複雜。其內容應有三項：(一)職業學科；(二)職業基本學科；(三)非職業學科。而職業的分析種類繁多，所需教育的期間長短不一，課程性質亦各個不同。就沿革說，實業學校僅有兩部較完整的法規。但於課程都沒有詳細的規定。祇列舉科目並無時數。十一年學制改革後全國教聯會關於職教課程標準至十四年四月編成報告。亦僅為各個起草者的意見，不能作最後的決定。(詳新學制職業科課程標準)

(一)中等農工商實業學堂課程 (奏定章程1903)

預科		修身 中國文學 算術 地理 歷史 格致 圖畫 體操 外國語
農	農業科 蠶業科 林業科 獸水科 醫學科 撈漁業 製造業 養殖業 遠洋漁業	普通科目八種 七 七 七 七 七 二 二 二 二 二 二
業		實習科目十二種 八 八 八 八 九 九 七 五 八 八
工	木科 土金造電木鑛染密漆圖 工船氣工業織業工稿 科科科科科科科科科 科科科科科科科科科	六
業		八 六 五 七 八 八 八 七 六 五 八
商		四
業		九
商	航海科 機輪科	九
船		七 六

學制和課程外，關於中等教育重要制度的沿革，以中學師範較詳，實業教育較略，茲製表如下以代替零散的敘述。至現狀因各項專法尙未製定，暫由各省就中學暫行條例自行酌定。

中等教育制度及其他重要問題之沿革

任 責 置 設		
	治府—立官 立民	1902
設必州隸直及府—學中 立縣州及立省—堂學 立縣州及立省—堂學 立地方—學中	官州師實公 立私 立私 立私	1903
外例立縣—立省學中 外例立縣—立省師範實私 立鄉鎮城縣—立省業立私 學中		1912
立私及市縣省—學中		1928—

備 設	學 費	制 限 量 容
<p>程章定欽 四第堂學中 「置建」章</p>	<p>元一過得不月每 拘不立民</p>	<p>人十五過得不班每</p>
<p>專書圖場屋 章</p>	<p>定酌省各</p>	<p>至人百四至百三校每學中 一立縣州人百三立府範 人十五百 詳未業實</p>
<p>設有程規各 章備</p>	<p>元二至一月每學中 供元十金證保交範師 宿繕給 元一至角八月每 業實 角五</p>	<p>四以下以人十五級每學中 限爲人百六至百 人百四以人十四級每範師 限爲 詳未業實</p>
<p>條行暫學中 共章四第例 條三</p>	<p>定 未</p>	<p>定 未</p>

註	備員職教
<p>獨單有未尚堂學業實堂學範師 程章</p>	<p>理總 辦副 教文 習案 不宿 收舍 支監 各督 一 或 三 人 人 人</p>
<p>爲定務義後業畢生費官範師 年三科易簡年六科本 師學小備預設可時臨範師 等生聽旁所習傳範師所習講 及考復堂學等高經業畢學中 學升願志其依得格</p>	<p>中 學 掌 師 副 教 學 小 實 設 書 範 師 教 學 同 業 監 文 監 員 教 學 中 督 書 督 附 庶 學 員 辦 小 務 學 計 會 監 辦 員 官 教 務 員 教 官</p>
<p>限年務服業畢範師 年五女年七男費公 年四女年五男費半 年三女年五男費自 年二女年二男部二 科習講設得並小附設範師</p>	<p>中 人 八 人 學 校 增 人 十 人 業 實 以 級 四 外 長 校 增 人 未 詳 教 員 一 個 半 上 一 員 教 員 半</p>
<p>法專頒未尚校學業職及範師 質性「行暫」係亦例條學中</p>	<p>定 未</p>

二、各國

二、各國中等教育制度與我國現行制度 我國現行六三三制，顯係採取美

制。各國對中等教育段所定制度，有係沿襲歷史的慣例，有係國家情勢的要求，我們略舉幾國的制度，以爲比較。

1. 各國的中等教育制度

(一) 英

(一) 英國 英格蘭的公立學校 (Public School) 是爲中學的代表。公立學校有四年六年兩種，後者爲高級中學。十二歲後小學七年修畢或經家庭預備即可入學。高中修畢或在四年級的優良學生即可升入大學。所以中小學的銜接以及大中學的銜接，在英國無嚴謹的辦法。中學制度之無系統純粹獎勵天才，爲英制的特徵。公學外又有地方中學、文法學校、私立中學等所取制度，大致相同。地方中學爲近代的，發達最速。

(二) 德

(二) 德國 德國中等教育制度最複雜。歸納言之有數種。

1. 中間學校 基本學校四年修畢後入學，修業六年，十至十六歲。分普通科、工商職業科、家政科、升學預備科等。

2. 九年制中學 基本學校四年修畢後入學，修業九年，十至十九歲。因課程

的差別，計有文科中學，文實科中學，新文科中學，新文實科中學，高級實科中學，德意志中學等名稱。

3. 前六年制中等教育 中間學校外，相當於中間學校年期的尚有前期文科中學，前期文實中學，實科中學，及國民教育七年修畢後的三年高級小學。從基本學校四年修畢計起，皆為中等教育的前六年。

4. 後六年制的中等教育 從國民教育七年修畢起入學，修業六年，即十三至十九年。有建立中學，經濟中學等。

5. 女子中學制度 中間學校和九年制均略同。前六年制的女子中學之上，又有三年的女高中和女高實中，一至二年的婦女學校。

可知德國中等教育在十歲，十三歲均可開始；十六歲十九歲均可結束。國民教育的後四年和中學的前四年不妨重複；並且國民學校第七年，亦有轉入中學的機會。

相當於小學。中學修畢六年受一部學士試，及格後入一年的文哲或數理級受二次學士試。初小五六年級亦得入中學一二年級。初小畢業有四年制的高小，高小一二年級亦得插入中學相當年級。初小修畢，更有三年制的低級職業學校職業補習學校等。

(四)美

(四)美國 自一九一四年全美教聯會制定新學制後，美國現存的中學制度有三種：(一)八四制，小學八年中學四年爲舊制；(二)六三三制，小學六年，初中三年高中三年；(三)六二四制，小學六年初中二年，高中四年。又自加州規定大學一二年級爲初級大學後已成普遍現象。大城的中學延長二年爲初級大學又名中學研究科。所以二年的初級大學可認爲美國高級中學的延長。

(五)日

(五)日本 修畢尋常小學後有幾個升學的途徑：(一)五年制的中學；(二)二年或三年制的高等小學；(三)五年制的高等女學校；(四)四年制的實科高等女學校。至於師範學校係三年高小升入，修業五年爲第一部，中學四年或高女畢業升入爲第二部修業二年。甲種實業係二年高小畢業升入，修業二至三年，均比

中學地位爲高。乙種實業學校二至五年。中學地位的降低由於中學修畢後尙須三年高等學校，乃能入大學。所以嚴格的說，日本的中等教育爲八年，前五年的中學爲初級，後三年的高等學校爲高級。在這八年內所含的師範實業教育制度，不必和普通中學起迄相同。

2. 比較的研究

我國自取六三三制，中等教育制度能分段各認清目的自較以前爲進步。但就各國制度比較，顯然可發見幾個可懷疑之點。

(一) 一種單純的學制能否應付 中國社會情形複雜，各地方的差異尤大，青年的力量當然亦不一致。僅有一種單純的三三制，而必小學初中高中階梯分明。受教育者的狀況如能力志願等，倘若不能和這些階梯相合，則無上進的希望。如德制有各種不同的機會，能各就其個別狀況找一條生路。這種機會或建設在小學的中途，或建設在中學的中途，總之多開一引進之門，青年的困難亦可減少。雙軌制固然爲昔日貴族平民兩階級而設，但於多軌之中而能互相溝通移轉，要

亦地大物博的國家不可不注意的。

(一) 高中果萬能乎 現制三年高中，計分普通、農、工、商、師範、家事等科。何以這種種職業訓練，其訓練期間長短起迄皆恰合三年的高中制，似令人費解。就事實論，高中勢力最雄厚者仍爲普通科。至師範科類多因保留舊制師範學校而得暫存。農工商科如鳳毛麟角。家事科全國幾未嘗發現一所。其故由於辦中學者認普通科爲主要，其他種種職業科非中學的本職，在中學同時舉辦亦難見成績。究竟農科是否必招收初中畢業生，三年之期爲有餘爲不足均係問題。我們應注意職業教育不必與中學教育系統相同。師範教育應另立制度固不待言（詳二講二節）。即實業教育，應於中初教育制度間，建設複雜的學制，以便受教育者到處可求得職業訓練機會。德之中間學校，英之中央學校，法之低級職業高等小學，日之甲乙種實業學校，固不必與所謂正統的中學爭地盤，且有時亦可高於中學。

(二) 普通教育期間恰當否 六三三制中小學共計十二年。普通教育系統中小學連貫大學，爲國家學術文化所寄。在中小學期中應能完成「準備研究高

深學問」的教育。但就我國歷史及各國現狀，即合高中計僅十二年。茲表列如下：

中國普通教育期間沿革

1902	小學十年	中學四年	大學預科三年	17
1903	小學九年	中學五年	大學預科 高等學堂（三年）	17
1912	小學七年	中學四年	大學預科三年	14
1922	小學六年	中學六年		12

各國普通教育期間

美	小學八或六年	中學四或六年	初級大學二年	14
英	小學七年	中學六年		13
法	小學四或五年	中學七年		12
德	小學四年	中學九年		13
日	小學六年	中學五年	高等學校二年	14

就上表除法國外，普教期間皆較中國爲長。說者以爲此係最經濟的辦法。但普通教育側重學術研究，未可僅從經濟觀測。（法國考試極嚴，期間雖短而落第者不得以待來年）我國釐定學制者於普通教育，多從普及着想，故一味求經濟。作者以爲初中以後的普通教育（即高中普通科）在學制上應居極狹的地位，表明爲一部天才者保持發揚文化所設，畢業後應全數入大學，無力者由國家資助。至在青年期大部分的地位應從人才方面應用方面設想。此少數天才的普通教育應使其能完成「研究高深學術應有的準備」，應取文實分科制，應酌提高其年限。若現制的高中普通科以普及爲旨，未必能勝研究學術的重任；畢業後又無一技之長，可以擔任一部分社會工作。結果學術文化固無從發揚；個人無業，社會生產落後，要非無因。

第五節 高等教育制度

高等教育爲中等教育以上的教育，含有純粹研究學術和培養專門人才兩目的，所以高等教育制度亦極複雜。高等教育制度，有以大學包括兩種目的者，如

倫敦大學實包含二十二個性質不同的學校而成。有大學與專門各趨一途者，如日德與我國大學與專門學校分別規定學制。大學與專門學校並存，文化系統與職業系統屹然對峙；而事實上大學法科與法政專門學校課程內容差異甚微。其實高級農工職業教育和大學的農工科不過修業期間長短的問題，並非高等教育段兩種並立的系統。如就此義解釋，大學教育足以包含高等教育制度。

大學爲分科研究的機關，大學教育的開始應自分科研究爲起點。美國大學前二年的初級大學，日本的高等學校，我國以前的大學預科高等學堂，均係普通課程。嚴格的說，不過大學的預備而非開始。

大學的原意本爲教者與學者的總會（*Universitas Magistorum et Scholarum*）。大學應以師生共同研究爲歸宿。實驗室，研究所，圖書館等爲大學精神所寄。大學的中心在學術，大學生的行動，大學行政方面可不過問。惟如劍橋牛津的學舍制（*College*），導師與學生共同生活，要亦爲人格感化的良好制度。學會的組織，更足以養成修學和自治精神。今日各國的大學教育自按時計值的學分制到

自由研究的實驗室研究所制，自對行爲無管理的自由制度到學生軍的嚴格訓練。在這兩極端中，變化萬千，所以高等教育制度的標準，亦頗難有定論。

一、我國的沿革 歷史上的太學國子監，和從歐西傳來的大學，截然兩事。所以我國的大學並非太學的演化，而實爲外來的制度。我國專門教育機關如同同治元年的京師同文館以及此後各地陸續設立的方言、船政、海陸軍、時務、鐵路的學堂，實爲高等教育機關之濫觴。

光緒二十四年係家鼐爲管學大臣籌辦京師大學堂。由軍械大臣及總理衙門會訂「籌議京師大學堂章程」共八章五十三節。其要點：(一)各省學堂歸大學管理；(二)大學課程溥通學十種，語言學五種，專門學十種；(三)附設中小學師範齋；(四)學生有中學學成，官吏，大員子弟三種；(五)學生膏火分六級；(六)溥通學卒業者爲頭班，未卒業者爲二班；(七)設編譯局，藏書樓，儀器院。孫家鼐就職後對於進士舉人出身者立仕學院。

光緒二十七年張百熙爲管學大臣。先是是年和議告成，山東巡撫袁世凱曾

奏陳東省開辦大學章程。奉旨通行各省謂之直省大學堂章程計，學堂辦法二十八節，學堂條規三十三節，學堂課程十三節，學堂經費十八節。政務處禮部更會奏學堂選舉鼓勵章程。張百熙於十二月初一日奉命，乃着手於訂定各項學堂章程。光緒二十八年欽定章程，大學堂制度爲最詳。

欽定章程中關於高等教育段要點如下：

1. 大學院主研究不主講授。
2. 大學分科三年，爲政治，文學，格致，農學，工藝，商務，醫術等科。
3. 預科三年分政藝兩科。
4. 設仕學館三年，已入仕途者入學；師範齋四年，舉貢生監入學。
5. 省會設高等學堂，三年，分政藝兩科；附設高等實業學堂，仕學館，師範學堂。
6. 大學入學年齡以三十歲以內者爲限。

光緒二十九年張之洞張百熙榮慶會同商訂學堂章程，關於高等教育改訂制度如下：

1. 設通儒院五年畢業。

2. 分科大學，經學，政法，文學，格致，商，工均三年畢業，醫學，農學，四年畢業，各科又分學門。

3. 大學預科及高等學堂同制，三年畢業。分第一類（經政文商），第二類（格工農），第三類（醫）。

4. 設譯學館招中學畢業生修業五年；進士館初登仕版者入學修業三年。

5. 設高等實業學堂，預科一年，農本科四年，工商商船三年。

6. 設優級師範四年，分公共科一年，分類科三年（計分中國文學，外國語，史地，數理化，動植鑛，生理四類）加習科一年。並得設專修科選科。

光緒三十二年五月頒布法政學堂章程，預科二年，本科法律政治二門各以三年畢業。別科不設預科，三年畢業。附設講習科，亦爲救濟候補人員而設。

民初對於高等教育規程，均重行規定，形成大學專門對立制度。茲分述如下：

1. 關於大學者

(一) 大學院不定年期。分哲學、史學、植物等學院，取導師制。

(二) 大學，法科醫科四年，文理商農工科三年。科下分門。民六一律改四年。

(三) 文理、文法商、理醫農工，三種合組形成得稱大學。但民六改爲一科得稱某科大學。

(四) 預科三年。分(1)文法商(2)理工農藥(3)醫三部。民六改爲二年不分部。

(五) 大學設評議會。

2. 關於專門者

(一) 預科一年，本科法政藥學農業工業商業外國語美術音樂均三年，醫學商船四年。

(二) 研究科一年以上，

(三) 省設者爲公立，中央設者爲國立。

3. 關於高等師範者

(一)預科一年，本科三年，分國文、史地、理化、英語、數理、博物六部。
(二)研究科一年至二年，專修科二年至三年，選科二至三年。
十一年新學制說明，關於高等教育者七條：

1. 大學設數科或一科均可。
 2. 大學修業四至六年，惟醫法科至少五年。師範大學四年。
 3. 大學用選科制。
 4. 專門學校修業三年以上，修業與大學同者待遇亦同。
 5. 大學專門學校得附設專修科。
 6. 大學教育科及師範大學得設二年之師範專修科。
 7. 大學院爲研究機關，年限無定。
- 十三年教部公布國立大學條例，與以上所定顯有出入。

1. 大學分文理法醫農工商等科（師範大學未列入）。
2. 大學修業四年至六年，數科或一科得稱大學（同前）。

3. 大學附設專修科（同前）。

4. 國大設董事會，董事分例任部派聘任二種。

十八年七月二十六日國府公布大學組織法及專科學校組織法。與舊制差異處甚多。

1. 關於大學者

（一）大學分文理法醫農工商八學院，除醫學院爲五年外，餘均修業四年。

（二）三學院以上稱大學，不足三學院稱獨立學院。

（三）國省市立大學校長國府任命，獨立學院院長教部聘任。

（四）大學得附設研究院。

（五）各學院之分系，有詳細規定。

（六）大學設校務會及院務系務會議。

2. 關於專科學校者

（一）修業二或三年，招收高中畢業生。

(一) 學校種類，工業類十六項，農業類八項，商業類九項，其他八項。

(二) 專科學校得附設高級職業中學。

二、留學政策的經過 當國內教育未完備時，借讀他國，取人之長，當然是一個有意義的政策。日本維新，亦利用此政策，養成多數人才。我國海禁初開，大臣出洋親貴游歷，是留學政策的前導。至張之洞端方等的迷信留學，更足以造成學者濃厚的興味。政治改革，百度維新，人才需要既殷，留學制度成了萬應靈藥。國內大學，發展遲緩，留學制度幾隱然佔領中國學制的最高層。歷史上的事實，我們自即便忽略了。

官費留美始於同治十一年（即一八七二年），是年計畫派十二至十六歲聰穎子弟一百二十名赴美留學分四年前往。在外十五年。派劉翰清在上海招生，陳蘭彬容閱駐美經理學生。設留學生事務處於哈佛（Harvard）及康勒提（Conncticut）。此係根據咸豐七年曾李的奏議，他們係因中美條約有中美交換留學的規定。但一八八一年因學生不願爲監督吳子容下拜全數召回，得留美者僅十人。

自宣統元年，美國退還庚款浮算之數，外學兩部會奏派遣學生赴美留學辦法，定有辦理大綱五則，留美學生驟然增加。所謂大綱其重要者：（一）設肄業館於京師城外，辦理悉依美制；（二）考選學生一部爲二十歲以下可直接入美國大學者，一部爲十五歲以下者，每年取一百名；（三）經費如有盈餘，每年酌撥若干，津貼在美自費生。於是在京設遊美學務處，附設肄業館，至一九一一年成立爲清華學校。在美設駐美監督。首四年，每年派生約百五十名，第五年起至少五十名，以十分之八習農工商鑛，十分之二習政法教財。自是留學之舉遂成風氣。公私費留美學生，年有增加。教部曾在十三年八月令各省停送學生留美，但無何實效。

歐洲留學，始於光緒元年，李鴻章、沈葆楨派遣福建船廠學生赴英、法、德學習。同治六年，李任閩督設船廠於馬尾，沈爲船政總理。光緒元年，閩廠監督日意格回國，沈派學生數人隨赴法留學。續派武弁七人赴法學習水陸軍械技藝製造，學生十四人赴法習製造，十二人赴英習駕駛。光緒七年，續派船廠學生留學歐洲。十一年合天津學生派赴歐留學，展期三年爲六年，得習科學法律外交等。此輩學生，影

響於教育及學術者至大。光緒二十八年諭各省派學生赴西洋學習武備製造農工商等科，三十年外務部與學務大臣奏定西洋遊學簡明章程，重要在派年幼學生王西洋學習實科，江鄂兩省，派送較多。民國以來留法之風最盛。自民元創儉學會，民四勤工儉學會，民五華法教育會，皆提倡留法的大本營。八年五月至九年一月間以勤工儉學赴法者多至七百零二人。

留日政策比較爲最後。光緒二十四年御史楊采秀奏派官費生赴日留學。特設日華學堂以爲語言文學的預備。但各省應徵者僅二十六人。拳亂以後，日本的國際地位增高，中國需要速成人才。留日學生自光緒二十七年至三十二年增至萬餘人。在政府是病急亂投醫，在留學者是取其價廉而成功易。

留學生漸普遍後，關於留學法規亦陸續訂定，計可分爲數類：

1. 留學管理

派遣游美學學生辦法大綱（宣統元年）

管理日本遊學監督處章程（光緒三十四年）

管理歐洲遊學生監督處章程(宣統二年)

管理留日學生事務規程(民三)

留日學生監督處規程(民七)

管理留歐學生事務規程(民四)

管理留美學生事務規程(民五)

修正管理留日學生事務規程(民十八)

修正留日學生監督處組織大綱(民十九)

2. 留學回國考試及任用

考驗遊學畢業章程(光緒三十二年)

考驗日本畢業生章程(光緒三十二年)

遊學廷試章程(光緒三十三年)

官費遊學回國後充當專門教員五年(光緒三十三年)

3. 留學選派及預備

鼓勵遊學章程（光緒二十九年）

奏定留學章程（光緒三十二年）

貴冑遊學章程（光緒三十三年）

遊日高等五校預備學堂章程（宣統三年）

選派外國留學生規程（民五）

修正發給留學證書規程（民十七）

選派留學生應注意理工二科（民十八）

蘇湘遊學預備科辦法（光緒三十一年）

三、各國

三、各國高等教育略述 各國高等教育，制度不一。即一國以內，因各校的歷

史不同，每不能以政府統一法令相繩。歐洲中世紀的教育權爲教會所有，所以今日最古的大學，其初期皆受宗教支配。近今的大學，如法國其行政權集中於政府，德國權在大學評議會，美則大學多私立故校董會高於一切。大學管理權如此紛歧，自難望其有統一的學制。但自大學教育的意義說，機械的統一有時反足妨學

術的進展。

1. 德國大學爲邦立，共二十三所。除新立者外多設神法醫哲四科。法科有屬政治，有屬政法，有屬法律經濟者。醫科有包獸醫或藥學及獸醫者。哲學包文理二科，理科亦有獨立者。

	德 國 大 學 近 狀	設 科
邦	大學 (成立年期)	設
普魯士 Prussia	Berlin (1809)	神法醫哲
	Bonn (1818)	同
	Breslau (1702)	同
	Frankfurt M. (1912)	神法醫哲理
	Göttingen (1737)	神法醫哲理
	Greifswald (1456)	神法醫哲
	Halle (1694)	神法醫哲理

	Kiel	(1665)	神法醫哲
	Köln	(1919)	社法醫哲
	Königsberg	(1544)	神法醫哲
	Marburg	(1527)	同
	Münster	(1773)	同
巴伐利亞 Bavaria	Erlangen	(1743)	同
	München	(1473)	神法政醫獸醫哲
	Würzburg	(1402)	神法醫哲
撒克遜 Saxony	Leipzig	(1409)	神法醫哲獸醫
威登堡 Württemberg	Tübingen	(1477)	神法醫哲理
巴登 Baden	Freiburg	(1457)	神法醫哲
	Heidelberg	(1386)	神法醫哲理
杜林根 Tübingen	Jena	(1558)	神法醫哲

赫森 H. essen	Giessen	(1607)	神法醫哲醫
漢堡 Hamburg	Homburg	(1919)	法醫哲理
馬克冷堡 Meo Tlenberg	Rostock	(1419)	同

德國大學正式生在大學研究期為三年或四年，醫科為五年。研究期滿有所著述得應博士試。大學取自由研究 (Lernfreiheit) 不斤斤於上課。如柏林大學各種研究所徧布城內外不下二十所，哲科 (即文理) 研究所占十五所。教授以批評研究等方法，指導學生為高深研究，以為博士論文的準備。至於學生生活，學校完全不負責，一聽學生自理。

大學而外各邦亦設專門學校，分工業農業森林畜牧商業美術醫藥等。全國共八十餘所。前六年制中學畢業即可投考。附設研究所。畢業學生有碩士得業士教師三類，後二者為職業資格。

大學設監督 (Kurator) 全權對外掌理財政，設總務長 (Magnificus) 由教授公推一年一任主持校政。設評議會，為全校立法機關。

2. 法國大學完全歸教育部直轄。全國有十七大學區，故有十七大學。大學校長兼理本區教育行政，專門學校及中學均由其管理。除斯德拉斯堡 (Strasbourg) 一校係戰後歸法外，餘皆根據一八九六年法令而重行計劃。各大學設科自四科至二三科不等。肄業年期約三年可得碩士位，再加二年預備可應國家博士試。至大學博士專為外國學生而設，無須經碩士階級。此外又有高等教育證書，經大學考試認某科及格者發給證書。法國大學之重自由研究一如德制，惟研究所多不隸屬大學，而成獨立機關如法蘭西學院、巴斯德學院等。

專門學校有農林工商法醫神學獸醫等。招收中學畢業生競爭試驗。修業二至四年不等。如百工學校 (Ecole Polytechnique) 為最著名。

法國的十七大學

Paris	交理法醫藥	1200
Strassburg	神文理法藥醫	1892
Bordeaux	法醫藥	1441

Lille	文理法醫藥	1562
Lyon	同上	1808
Nancy	同上	1854
Toulouse	同上	1229
Montpellier	同上	1181
Algerie	同上	1879
Oran	同上(醫藥預)	1431
Rennes	文理法	1735
Dijon	文理法醫藥預	1722
Grenoble	文理醫藥預	1893
Poitiers	文理法醫藥預	1431
Besancon	理醫預	1422
Clermont	文理醫藥預	1854
Aix-en-Provence	文理法醫藥	1409

3. 英國大學各校自爲風氣，無統一制度可言。但古大學如牛津劍橋之學舍制(College)則爲世界大學僅有之制。牛津學舍二十二所，劍橋十八所。學舍原屬公寓性質。因其歷史爲設舍(長Dean)幹事(bursar)導師(tutor)糾察(Steward)使每舍成一學術生活機關，學生與導師間薰陶於無形，其影響不僅於學問。牛津分神文理法醫史西語東語八科，劍橋分爲若干系。設校長僅任名義，副校長一年一任。由舍長公推。設校務執行會(Council of Senate)共十六人，半由與大學有關係者公選，教授互選四人，舍長互選四人。此外又設校務大會出席人數甚多。各項業務委員會，有向校務會建議之權。

新式大學以倫敦大學爲代表。倫大設總務院(Senate)除校長外總務員五十四人，計國王指派四人，畢業同學十六人，公共機關十八人，各院教授代表十六人。關於學院學科，校外生考試，另組專任委員會。是校分神文理文醫工音樂經濟等科，但各學院有設多科亦有設單科者。

愛丁堡大學爲蘇格蘭大學。設大學庭(Court of University)爲最高機關。設

監督三年一任無實權。設主任爲終身職，由大學捐款委托人會推選。主任爲教務會首席，教務會由教授組織掌教訓及學位授予等事。設校務會教職員畢業生全部參加，監督由此會產生。學生設代表會，旨在保障利益改進生活。是校分文理神法醫首六科。

英之大學初級學位（即學士）分普通與優異二種。普通重廣博，優異重精深。優異生一年級考試及格後二三年可不上課專於一門。初級學位得後一二年可得碩士，再延一二年可得博士。

英 國 大 學 一 覽

Birmingham	文理醫科	1875
Bristol	文理醫工	1875
Cambridge	神，法，醫，古文，東方研究，西語，數理， 生物物質，考古歷史，道德科學，音樂， 政治經濟，農林，工築，工程，外交，	各舍不同

	地理, 軍事, 心理, 印度服務等系	
London	神工理法醫工音樂經濟	1836
Manchester	神文理文醫工商教育	1851
Oxford	(見前)	各各不同
Sheffield	文理法醫工治	1879
Wales	神文理法醫農音	1891
Aberystwyth		1872
Birmingham		1884
Cardiff	文理醫音	1883
Swansea		1920
Aberdeen	神文理法醫音	1494
Edinburgh	同上	1582
Glasgow	神文理法醫工	1892

S Andrews	神文理醫	1411
Belfast		1845
Dublin Trinity	文理法醫商工	1591
Lreland	法醫工建商哲美	1880
Cork		1854
Dublin	神文工醫	1908
Galway		1845
Durham	神文理法醫商音科	1893
Leeds	文理醫工	1887
Liverpool	同上	1881

4. 美國高等教育機關有 University 及 College 兩種。所謂 College 非如英之學舍或一教育機關的總稱，而實為專門學校或單科大學 University 係組合幾個 College 或 School 的名詞。高等教育機關分省立私立兩種，亦有市立者。

省私立大學各組聯合會以維持其教育標準。大學收中學畢業生，修業四年，前二年爲初級大學，皆普通學程，後二年爲分科。畢業後得稱學士。設研究院，爲繼續研究準備碩士、博士學位機關。修畢一年可得碩士，二三年提出論文可得博士。省私立大學均設校董會爲最高機關，官廳方面除任董事外絕少過問之權。省立大學且有形成爲一省教育領袖機關之勢，而代理考試及訓練人才的任務。美國大學校數，省立者三十九，私立而設研究院者二十八。但合併單科大學專門學校師範學校計之，高等教育機關有九百餘所之多。大學設科亦少統一標準，惟大學聯合會曾限制有五科方得稱大學。

5. 日本高等教育制度，大學專門並立。專門學校由文部省直轄者四十九校。公立九校，私立九十三校。招收中學畢業生，修業期三四年，亦有設研究科者。大學前期爲高等學校。大正七年高等學校令，分官立公立私立三類。在尋常小學畢業或高等學校預科畢業入尋常科修業四年。尋常科畢業或中學畢業入高等科修業三年，高等科分文理兩科。得加一年專攻科，畢業稱得業士。大學又設預科，收中

學修業四年生爲期三年；收中學畢業生爲期二年。大學設法醫工文理農經濟商業等學部，修業三年（醫科四年）試驗及格得稱學士。各學部設研究科總合爲大學院。國立大學設東京、東北、九州、北海、五所。大學設總長、學部長，設評議會，評議員由教授互選。文部委任。私立大學著名者爲慶應義塾、分、大學、普通、幼稚、三部；爲早稻田、大學、專門、高等、師範、高等、豫科及研究院。高等師範四（東京、廣島及東京、奈良、女、高師）分文理家事等科，本科四年。此外設研究專修等科。

四、問題

四、高等教育制度問題 高等教育關係人才的消長學術的進退。我國興學初期，首先感覺的即高等教育問題。但從沿革說，三十年的高等教育制度僅有幾次形式上的修正，很少澈底的改革；祇見數量的增多，未見內容的提高。益以中等教育的基礎不固，大學程度無形降落；教育經費困難，大學設備依然簡單；留學政策亦依然十分利賴。自學制上取消高等學堂、大學預科，高等教育日見緊縮，但地位亦未見提高。此後高等教育，較應注意的問題特提出如次：

1. 留學政策的目的 國內大學不完備而藉助於留學制度，或國外大學的

特長而用留學方法去吸收，這是留學政策的最初目的。前者爲暫時的，應銳意充實國內的高等教育機關，應知借讀不獨不經濟且亦不可靠不能持久。後者爲永久的，對於所謂「特長」的鑑別和留學者的選擇應有嚴厲的標準。但自有留學制度以來，幾以任何國任何大學的教育皆居中國高等教育的最高層。國內大學幾成了任何國外大學的預備學校。法令上對於任用人員的資格，以及學術機關的教師資格，照例是留學生應另眼看待。祇須出洋何必讀書，而外國學校又利用這種心理弱點學位贈與特別優待。留學制度的利益未見，反爲社會所詬病。改革的擬議：（一）留學生應預定目的，擇校擇科應由政府負責支配；（二）無論公私費留學生，應由政府集中考核；（三）留學生資格應以在國內已受畢大學教育而有志研究某項專門學識者；（四）留學生應以政府力量輔助之並爲較嚴密的管理。總之留學政策的採用應有其限度，如一味的依仗留學爲提高學術的憑藉而不知自振，則中國將永不能有正式的高等教育。

2. 大學教育的提高 由來的改革如高等學堂及預科的取消，使大學完全

爲分科研究機關，祇注意了大學的下段。至大學的研究院總以爲高高在上，從來沒有實現。所謂大學生應至少能養成獨立研究的習慣。我國大學，尙不能脫離中學式，以上課學分爲標準，實際不能完成大學的使命，亦卽大學程度不若人的一原因。我們應知研究院爲大學制度以內的事，而非大學以上或以外的事。我國以前取日制，最近取美制，使大學和研究院顯然成兩個段落。要想稍近研究，焉得不遠適異國。所以大學年期的延長，使研究院納入高等教育制中，並於大學普設研究所以變更讀學分的風氣，似爲今日規劃中不容忽視者。

3. 大學的自由 大學爲最高學術機關，應有校政自治學術自由的精神。政府對於大學的管轄，應有其限度。教授治校爲近代大學行政的普遍現象。卽取集權的法國，近亦取消高等視察員，許大學有相當自由。大學應有完整的教授制，健全的評議機關，俾漸能趨於自治一途。大學以學術爲中心，不同的學說在一大學可以並存。大學生以研究爲中心，應充分予以自由研究的可能。但大學的自由，亦非可輕易取得。是在大學本身的學術化。中學式的大學，假自由以行，要亦失大學

自由的真義。

4. 大學結果與學位。學位爲代表學術進度的符號，名器不可假藉，所以學位的取予，亦未可漫不加察。國內大學因程度的低落，學士外很少給予碩士博士學位的。各大學的成績有差異，而學士的稱謂相同，自然亦屬不公平。但在形式上國省市立學校，政府以全力統轄，私立學校有立案的限制，相差尙不至過遠。獨國外的學位，在我國法律上發生絕大的效力，則不容不注意。原來各國所取的學位制度本非一致。同一 Doctor 因取得的國家不同，授予的學校不同，其難易相差至大，卽所代表學術造就程度並非齊一。但在我國籠統的承認爲博士，其間僥倖和叫屈的大有人在。爲尊重名稱起見，國外學位，僅能供參考不能承認爲資格。政府應取國家學位制，用考試法給予學位，不論國內或國外大學畢業，同樣應考。

5. 大學生的生活。學風問題，是關心我國大學者常念及的事。因學風而聯想到訓育。大學生及於成年，訓育又往往無從着手。各國對於大學生的生活行動多不加管理，尤其偏重引導學生入研究室的大學，祇求學生埋頭於研究室。但如

牛津劍橋的學舍制，一舍中學生不多而有多數導師與之共同生活，師生生活均從容閑適。這種制度重感染不重干涉，自爲訓育之極則。我國大學，果應取何趨向？一般中學所用的訓育制度在大學或無必要。導師制似亦未易普行。就全校而論應以學術立場形成學派，組織學會以學術相結合。大學門閥的觀念，我國似甚強烈，這是學風敗壞的根本。以學派代替門閥，乃大學當局應覺悟者。學生自治學生軍以及社會服務等團體的組織，在大學不應視爲形式具文，當積極提倡。

第六節 社會教育制度

社會教育制度在一切教育制度中成立最晚。雖然公家或私人藏書以及保存古物等事業由來已久，但其目的不在民衆方面。十八世紀以來通俗教育漸爲世人所注意。爲民衆謀補充教育的制度亦逐漸建設起來。

一、社會教育的起源 教育制度的第一期是貴族有教育平民無教育，第二期是兒童需教育成人不必教育。社會教育的成立，可算教育制度第三期的擴大。爲什麼要擴大教育的範圍？有幾個原因。

1. 補習教育的發軔 機械發明工業革命，人口集中於工商區域。為改善勞動者的生活技能，增進工作效率，救濟工人的失學，保障人生的價值，乃有補習教育制度。補習教育制度確定後，引起兩種新的覺悟。一為成年者教育問題。深悟受教育者固不僅以兒童或青年為限。一即教育方式問題，深悟除學校形式外尚有其他各種辦法。一方面學校努力於推廣事業。一方面試用學校式以外的種種新辦法使民衆得以接近和享受教育機會。所謂社會教育制度乃逐漸的成熟。

2. 民主政治的訓練 在君主政治或賢人政治下，民衆祇須安然的吃飯作工，完全為被支配者。民衆的賢愚，無關政治的得失。自貴族崩潰國為民有以來，民資格限制漸嚴。於是民衆不僅需要最低限度的義務教育；尤當不絕的借教育的影響增進民衆的能力。社會布置多量含有教育作用的環境，使民衆於不知不覺之間，獲教育的實利；社會供給各種含有教育作用的活動，使民衆繼續的受教育的刺激；社會更建設直接教育成年者的機關，以求成人的上進。學校教育為期甚暫；而民主政治下所需要的民衆能力日見增高；社會教育的突飛猛進，為時代

要求自然的現象

3. 變態的社會救濟 因身體或精神失常，而陷於無知識無生計，非特人道所不許亦社會的隱憂。在昔從慈善的立場為狹義的救濟。在今日從社會的眼光人生而平等，失常者之應加教養無異於一般人。所不同者在教育的方法制度。為救濟變態者起見，於學校制度外，另為籌劃特殊的辦法。此項教育其主旨在減少社會的不幸。社會範圍愈大情況愈複雜，愈當努力準備此項教育。

4. 社會環境的今昔殊異 社會環境，因分工的結果，已異常複雜，時至今日交通方法靈敏，宣傳手段高妙，社會更瞬息萬變。大都市的社會之謎，其玄秘不可思議。社會構造得如此奇異，有可為福亦有可為禍。教育工作對於這萬惡淵藪，不得不加倍努力，以免陷於萬劫不復。社會教育遂代宗教而興為人類的福音。

從上面所舉幾項，可知社會教育為新興的積極的永久的事業，並且今日尚在初創時期，此後的擴大正無限量。就各國的報告，近數十年的發展速率至可驚人，於下段再略述及。即就過去內容變更說，社會教育已由休閒方面發展到生產

方面，已由僅在觀感方面設施到積極活動和直接教育。一國社會教育的有無，將影響於整個社會的進退。似亦非過分的武斷。

二、社會教育的定義 社會教育沒有統一的法式，因社會的需要而定。其制度，非如中小學有標準段落可循。以知識教育為例，自識字到專門學術的傳播，皆為社會教育所當計及。而同一識字教育，因年齡職業等關係亦未可拘於同樣的辦法。然則何謂社會教育，應先為立幾個原則。

1. 受教者 年老失學，已受義教後延長教育，無業者培養生活技能，有業者增加生活技能及必備知識，已受完全教育者的進修教育。所以從廣義說社會教育的受教者實包括全體民衆。

2. 教者 自大學教授到小學教師，自以教育為業務者到農業家工業家醫生律師等，皆可負一部分教者的責任。但規劃領導必需專才，有了專業訓練人才而後計劃得人，可以充分利用社會各方面的專家使為社會教育努力。

3. 教育場所 特設的場所固屬需要，利用學校或其他機關亦不妨礙社會

教育的效率。同時社會教育應呈獻於民衆，應滲入社會實際生活中，並不需所謂固定的場所。

4. 教育內容 教育內容以社會教育爲最複雜。(一)爲性質的複雜。因受教者的弱點而予以相當的教育救濟，乃真足以使他們得到影響。但他們的需要至不一致。道德砥礪，身體訓練，藝術陶冶，技能培養，思想鍛鍊，生產利導，政治知識，人生常識，生活改進，學術修養，皆社會教育範圍內事。(二)爲分量的差異。同樣的教育，各個受教者所需分量多寡有殊。以補習教育爲例，有需每年二百小時，亦有每年僅能受教一百小時者。以法令拘束立相當統一的制度，不過是無辦法的辦法。

5. 教育的目的 社會教育含有保育個人和扶持社會兩重目的。但其最後目的是在人羣方面，是爲改進社會而設。社會改進，個人自無形得以維護。教育宗旨中：「充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命」四大目標，亦即社會教育的理想，必積極的推行社會教育乃能完成此理想。

歸納以上各點，當不難明白社會教育的立場和意義。更可知社會教育本非

三、實際

一種靜止的裝飾的教育，亦非學校教育以外行有餘力的教育。社會教育和學校教育，初非教育內容的差異，不過方式的不同，而且相互的關係極密切，未可劃分的太清楚。

三、社會教育的實際 社會教育在現代異常活躍，發展亦極速。茲舉其較普遍者如次：

1. 公共圖書館 十九世紀中葉爲公共圖書館創設時期。一八五二年英曼徹斯德市以三十餘萬金設立公共圖書館，一八八六年倫敦設二所，一八八八年又增十所。於是內地皆徵圖書館稅，此制遂普遍全國。美國至一九〇三滿一千卷圖書館已有六八六九所。丹麥於一九二〇年始公布圖書館法，一九二五年度統計，已有圖書館八二八間。藏書一百五十萬冊。德國於一八五〇至五六六年柏林市始成立公共圖書館五所，自一八九二年道德文化協會 (Gesellschaft für ethnische Kultur) 的提倡，倡議各城設一所，遂普遍於全國。日本於明治三十二年頒圖書館令，最近統計已有五五〇九所。法國一八三六年教部令公共學校必設圖

書館一所。瑞典地方圖書館有六千所。即波蘭經民衆圖書館協會民衆學校協會提倡，全國民衆圖書館近四千所。圖書館乃成爲社會教育制度中最有勢力的機關。

2. 博物院 法國革命以後，歐洲王侯勢力瓦解，凡所收藏乃得公諸民衆。法國博物院集中於巴黎，德則分散於各邦。但就柏林一城先後成立國立博物院者三十所。屬於美術者九所，屬於學術者十九所，屬於故宮者二所。如何不成爲文化之總匯。博物院設指導員和講演室。民衆處於此等都市無形可擴大眼界增進思想。（日本博物館全國已有七十九所）

3. 大學推廣運動 大學推廣有兩種制度。（一）大學的推廣教育。此制創於英國。一八七二年劍橋設委員會考慮推廣教育。一八七六年倫敦大學設立教育推廣會。一八七八年牛津繼之。一八九八年舉行大學推廣事業二十五週紀念會。劍橋牛津倫敦維多利亞四大學所設推廣學程計四百八十八個聽講者五萬人。一八八八年後在牛津或劍橋設暑期學校，爲推廣事業的擴充。一九零三年成立

工人教育協會 W. E. A. 遂有大學啟導班運動 (University Tutorial Class Movement) 予工人以大學教育的機會。所設學程多關人文及純粹科學方面。分一年班三年班。一九二零年度學程九百餘，聽講者二萬餘。可見英人求知的狂熱。

(一) 民衆大學的設立。丹麥經葛蘭德維格 (Grandvig) 的宣傳於一八五一年設平民高等學校。北歐羣相仿效。德國民衆大學 (Volks Hoch Schule) 於一八七八年在柏林設漢柏脫 (Humboldt) 校。每季設一百至二百學程。每學程聽講五至十時，每次二小時。共分九系，於春夏秋冬四季開設，聽講地點十餘處。每學程收費五至十馬克。規模較大者尚有萊辛 (Lessing) 柏林 (Berlin) 等校，後者爲工人團體組成取費較廉。城市的民衆大學，所設學程皆甚高深。鄉間所設，偏於普通教育如丹麥的平民高等學校。美國紐約的布魯烏勞工學院 (Brook, Wood Labour College) 乃勞働大學一個實例。日本銳意提倡成人講座，除文部設立者外，社會教育機關主辦者凡九六五所，道廳府縣町設立者五零四所，教育及自治團體主辦者三零三所，學校主辦者一五零所，個人主辦者二二所，圖書館主辦者一九

所每一科目，講演約二十小時，全國設科目近四千種。

函授學校制，亦因大學推廣運動而興。一八七三年美國波士敦設家居讀書獎進會 (Society to Encourage Studies at Home) 一八八三年伊薩加 (Ithaca) 地方遂創函授大學，今日美國已設二百餘校。多由大學教授主持。

4. 補習教育 補習教育有實業補習普通補習二類。一八七零年以前多側重在工業訓練。一八七一年德王下強迫雇主及家長送兒童入補習學校令，補習教育漸有法律上的地位。如英一九一八年令十四至十八歲每年受補習教育三百二十小時，則授課時間已不在星期或晚間，而列入日課。現制補習學校約分日夜兩種。日校即所謂部分時間 (Parttime) 制，在此時間僱主不得禁止兒童入學。夜校初為星期日學校的變相。教會一方為實施慈善教育一方為義教宣傳設立星期學校。後來星期學校漸傾向於實業補習和普通補習，遂利用晚間實施教育。凡日間無暇讀書者得入夜校。英於一八三零年後政府實行補助夜校，乃漸發達。一八八二年限制僅津貼十四至十八歲學生。一九零二年規定夜校必中學程度。一

九零五年分夜校爲普通或文商、技術、手工、應用科學、家庭職業與工業、體育六科。夜校之制漸備。倫敦市一九二二年報告有夜校二零二所，學生近十二萬人。法國夜校分初學補習專門三種。一九零六年度已有四八二四八班，學生約六十萬。美國各省對於補助夜校多有專法規定，經營不遺餘力。日本於明治三十五年公布法規厲行實業補習教育制。大正三年公布實業教育補助費時，全國僅三二八校。實業補習學校分前後期及高等科研究科。前期二至三年，以普通教育爲主；後期三至五年，以職業教育爲主。分日校及夜間，又分全年和季節。大概前期每年上課二百至三百餘小時，後期一百數十時至三百餘小時。每週十小時至三十小時。昭和四年計有一五三七八校，學生數一百三十二萬人，教者九四九九三人。全國一一一八市町村未設此種學校者僅五七八處。

5. 社會中心與青年訓練 建立社會中心爲一定區域內的民衆負教育全責，爲最近的理想。在鄉村尤屬必要。蘇俄的工人俱樂部，全境四千餘所，每所分子數百人至數千人。舉凡戲劇、音樂、衛生、軍事訓練、文藝、語言等教育無不應有盡有。

鄉村俱樂部多爲教堂改造，全國約一萬八千所，爲教師醫生農業家通力合作的機關。似近社會中心的理想。日本的青年團，於大正初年積極改良，昭和三年統計全國已成立一五九二五所，團員二百五十餘萬人。女青年團一萬三千餘所，團員一百五十萬人，所從事爲知德修養社會服務娛樂文藝陶冶身體訓練等，亦含有中心機關的作用。社會教育有時各種業務宜統合規劃，取中心制較爲便利。

6. 體育與軍事訓練 自一八九六年恢復亞林比克競技(Olympic Game)以來，中間雖遭停頓，歐戰後仍舉行不輟。社會體育有迫切的要求，於是有公共體育場運動(Public Playground Movement)。一九一五年美國六五二大都市已有戶外運動場五零零六處。室內運動場游泳場尙未計入。民衆體育的機會，全仗設備和指導，社會教育制度中不得不列爲重要設施。軍事訓練納入社會事業，爲日本大正五年頒青年訓練所令。十六至二十歲青年，受四年訓練，計公民一百小時，教練二百小時，普通科二百小時，職業科一百小時。政府以重金補助，昭和三年度已成立一五七六六所，加入青年八十四萬人，年費七百餘萬元。畢業後可減少四

月兵役，與童子軍制意義是兩樣的。全國未設者僅四村。另有少年團相當於童軍，昭和五年五月統計全國有七三二團七萬餘人。

7. 特殊教育 特殊教育，亦社會教育制度之一。大都市已積極進行此項事業。倫敦市一九二二年有特殊學校一七七所，爲盲視力保護，聾，難聽，低能，肢體殘缺，結核病，通常療養，露天，露天寄宿等。更有感化學校四所，留置所二所。年度預算五十餘萬鎊。歐美其他都市皆有相當設施。日本近有盲校七二處，聾啞校四七處，收容七千餘人。

8. 其他社會教育活動 現代社會教育，漸向活動方面發展，不取固定的定型。如巡迴文庫遊行展覽流動講演以及各種臨時集會表演等，皆隨需要而舉辦。又如娛樂的改善與檢查，生產增進的領導，亦隨時隨地舉辦，是在富專才者能鑑別需要所在。

宗教勢力漸衰，代宗教而維繫社會者厥爲社會教育。教會勢力下的社會教育別有懷抱，其範圍極狹小。現代的社會教育，並非悲天憫人的慈善事業，乃人羣

四、我國

中所不可少的舉動。

四、我國社會教育沿革略述 我國社會教育歷史至爲簡單。清末除於宣統二年公布奏定京師及各省圖書館章程外，祇有簡易識字運動爲當時社教的要政。簡易識字爲預備立憲中一重要工作。光緒三十四年憲政編查館奏擬憲法大綱及議院選舉各法並逐年應行籌備事宜摺規定。光緒三十四年至四十二年人民識字義者須得二十分之一。宣統元年學部分年籌備事宜摺改訂宣元至八年爲推行簡易識字時期。簡易識字課本國民必讀課本於光緒三十四年由學部編就。宣統元年頒發。宣元更公布奏定簡易識字學塾章程，三年加以改訂。各省爲遵守法令而設立者數百所至數千所不等。宣元的規定，簡易學塾，一至三年，畢業後可插入初小。於是入塾者以兒童爲多頗受輿論抨擊。三年學部通行各省專招年長失學者，並改訂課程爲一年制二年制兩項。每週課程爲國文六小時國民道德三小時算術三小時。今日的民衆學校情形亦正類是。

民初於教部設社會教育司其任務爲通俗教育及講演，感化事件，通俗禮儀

事項，文藝音樂演劇，美術館及美展，動植物園，博物館，圖書館，通俗博物館，圖書館，公衆體育及遊戲等項。四年公布圖書館規程，通俗圖書館規程，通俗教育講演及講演所規則。民五通俗講演傳習所辦法，露天學校簡章及規則。民八教育部有推廣體育計劃。民六各省設教廳，其分科任務中亦有社會教育字樣。民初實爲通俗教育制度建立時期。但各地虛應故事，認作點綴品而已。江蘇各地設施較完善，但社教經費占總額僅百分之三·五六。年不滿千元者有十餘縣之多（十六年度）可見推行的情形。

平民教育運動爲民九以來晏陽初努力的效果。民十二年八月糾合各省代表設中華平民教育促進總會於北京。其原則固兼有文藝，公民，生計教育三責任，但初期祇在減除文盲。平民千字課四冊，每冊二十四課，預定每日教學一小時至十六星期爲限。中華平教促進會最近已專力於鄉村教育，設華北試驗區於河北定縣。

十六年以來，社會教育驟然爲各方所重視。省市地方漸能認識社會教育與

學校教育同樣重要。國府曾公布國民體育法。教部陸續公布民衆學校辦法，識字運動計劃，圖書館條例，檢查電影片等法規。尤重要者爲十八年八月通令各地社教經費比例應居百分之十至二十。江蘇努力社會教育的辦法：（一）設省立民教師資訓練機關；（二）擴充社教經費，十六年度省社教費十七萬，十八年度三十九萬，縣社教費十六年度十九萬，十八年度一百五十萬；（三）設施有民教實驗區識字運動，平民教育職業補習學校，民衆教育館，農民教育館，民衆閱書報處，體育場，運動會，公園，民衆茶園等事業。十九年度集中於成年補習教育，劃全縣爲若干民衆教育區，區設中心機關。各級學校一律附設民衆學校，每年兩期。縣教育局設社教視導專員，以資督促。其他各省如山東浙江河南，亦均有民衆教育師資訓練機關的設立。

五、問題

五、社會教育推進中的問題 社會教育推行未久，成敗均暫難定論。但新興

時期爲萌芽時期，亦卽幼稚時期。我國一切社會事業，往往因不能慎之於始，中途夭折。茲特提出推進經程中幾個比較應注意之點。

1. 進行應有計劃 社會教育正在熱烈活動中，快意一時的無目的動作，甚易攙入。內容駁雜，但不見功效。所以在初期宜特注意計劃，初不在花樣翻新或以數字自炫。謹守所定的步驟，以冷靜的頭腦，謀社教的推進，是今日主持社教者應抱的態度。如一味模仿盲動，不察需要，不明事實，祇見表面的熱鬧，對於民衆並無實益，徒見消耗經費而已。社會教育爲大有可爲的事業，其責任與範圍，亦將日見擴大，如無計劃，僅憑一時的熱烈，必不能制勝此種大事業。

2. 各國制度的應用 各國社會狀況不同，某種社會教育有時不能移植於另一社會。注意各國制度以資研究自屬必要，但抄襲成規必格格不入。卽如民衆大學制度在我國義教尙未普及，應用必感困難。他人的社會，物質生活比較滿足，因生產過剩而失業，義教已完成正在謀延長補充。我國的社會生活困苦，生產落後而失業，義教相差尙遠。卽舉此數事，亦可見社教的緩急先後，必不能不用腦筋，而盲目的一味用移植政策。學校教育，因受整個的移植的影響，至難滿意。所以社會教育的初期，應不能跨過或縮短實驗研究的過程。

3. 省的指導責任 社會教育爲地方事業，應普及於各地。除獨立市外，在此初期，應以省爲中樞機關。倘各地各行其是，不相銜接；不僅效率減低，且恐名實不稱。必遭清末的簡易識字學塾的覆轍，結果辦成初小簡易科，卽足證明無管理無指導。省居中樞機關，負責供給人才研究辦法審定各地推進的程序，更加以積極的指導，乃不至誤入歧途。

第五講 教育行政組織

第一節 我國教育行政機關組織的沿革

建立大學爲我國施行新教育的開端。光緒二十二年刑部右侍郎李端棻奏請推廣學校，於京師設大學堂。二十四年派孫家鼐爲管學大臣，專管大學堂事務。二十七年重議興學，十二月命張百熙爲管學大臣兼議全國學務章程，此時管學大臣其任務不僅以大學爲範圍，實爲新教育行政制度的發源。

光緒二十九年張百熙榮慶張之洞合訂奏定學堂章程，擬京師設總理學務大臣專管全國學堂事務，大學堂另派專員爲總監督管理堂務。教育行政機關，從此建立。學務大臣下設專門、普通、實業、審定、遊學會計六處，每處設會辦幫辦，已漸有相當組織。同時各省設學務處，設總辦代辦會辦等分科辦事，並設參議爲諮詢機關。在此期中央及省教育行政機關，實已具雛形，爲此後改革的基礎。

光緒三十一年設學部，政務處請設學部摺，原期裁禮部國子監兩衙門歸併

學部，結果禮部仍保留，至學部經費係取外省補助辦法。各省歲科考所耗考棚費以半數歸學部，大學堂五城，中學經費亦係各省分攤解交學部。（詳教育雜誌一卷二期學部收支各款摺）

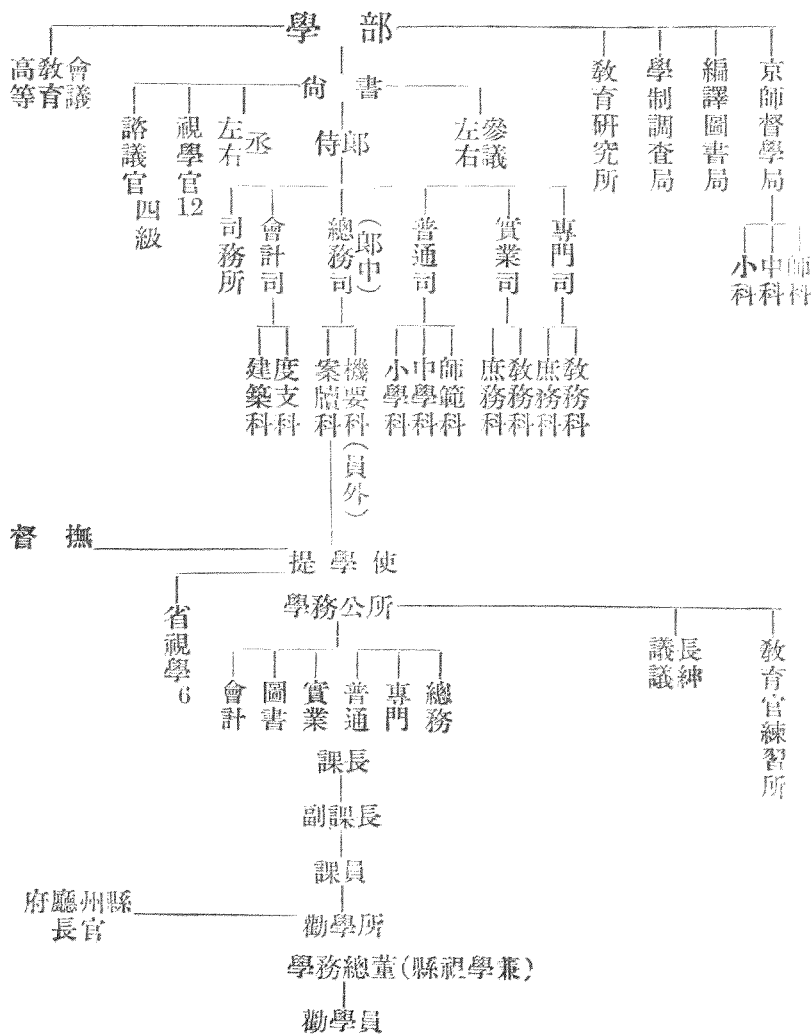
學部成立後，光緒三十二年由學部制定省縣教育行政機關的組織。茲製組織系統圖如次。（圖見四〇九）

初期行政制度至宣統二年於勸學所制加以改訂。其內容即確定勸學所爲輔助長官監督自治的機關。設勸學員長及勸學員。不以機關名義對外。

民國元年設立教育部，但地方教育行政，尙未遑計及。當時各省情形複雜，因地制宜是其優點；散漫不統一是其缺點。民四公佈勸學所規程，民六公布教育廳規程，各級教育行政機關乃重行恢復爲一貫的系統。茲表列其組織如下圖。（圖見四一〇）

中國初期教育行政組織

光緒三十二年建立



民初各級教育行政機關的改組

民元—民六

教育部

總長
次長

參事

視學 16

技正 1
技士 2

京師學務局

總務科
中學科
小學科
通俗教育科

普教司

高教司

總務廳

社教司

師範科
中學校科
地方教育及小學科
低級職業科

大學科
專門科
留學及學術科

編審處
秘書 4
文書科
會計科
庶務科
統計科

通俗教育科
博物美術古物科

省行政長官
政務廳
第三科

省教育廳

廳長
總務科
普教科
留學科
專門科

省視學 46

縣知事
縣視學

勸學所
所長
學員
事務員

地方教育行政機關在十二年有一度變更，即特別市及縣教育局規程的公布。此項規程意在地方教育行政機關的獨立，受高級教育行政機關的管轄，不受地方長官的限制。並設立董事會爲參議機關。

國府成立設國民政府教育行政委員會爲中央教育行政機關。奠都南京後，此項委員會取消而代以大學院制。

十七年六月修正中華民國大學院組織法。大學院直隸國民政府，設院長副院長各一人，參事二至四人，秘書長一人，秘書四至六人，設秘書、總務、高教、普教、社教、文化事業六處。除秘書處外，各處設處長分科辦事。設中央研究院爲全國最高之學術研究機關。（教部成立後中央研究院已獨立非教部所附設）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，曾任上列職務及專門學者與全國教育有特殊貢獻者爲聘任委員計五至九人。大學委員會對於大學院的組織，教育制度的變更，教育方針的制定等均在會議範圍內。是以大學實爲中國教育的主體。

關於地方教育行政制度，經中央頒布者爲大學區組織條例。江蘇大學區於十六年七月成立，浙江繼之（時稱第四第三中山大學區）。北平大學區於十七年成立。大學區設評議會，爲審議機關。設秘書處。高等教育處。普通教育處。擴充教育處，爲行政部分。設研究院爲大學研究專門學術最高機關，院內設設計部爲本區教育研究機關。大學區爲溝通教育與學術並保障教育行政獨立的制度。所惜試行期中，未能運用得當。十八年明令取消。

十八年廢大學院制爲教育部，教育部爲主持教育行政學術行政最高機關。但實際中央研究院院長爲特任職，實有並立的形勢。十八年十月一日修正教育部組織法後，又幾經修改，茲將二十年七月七日公布教育部組織法製系統圖如次：

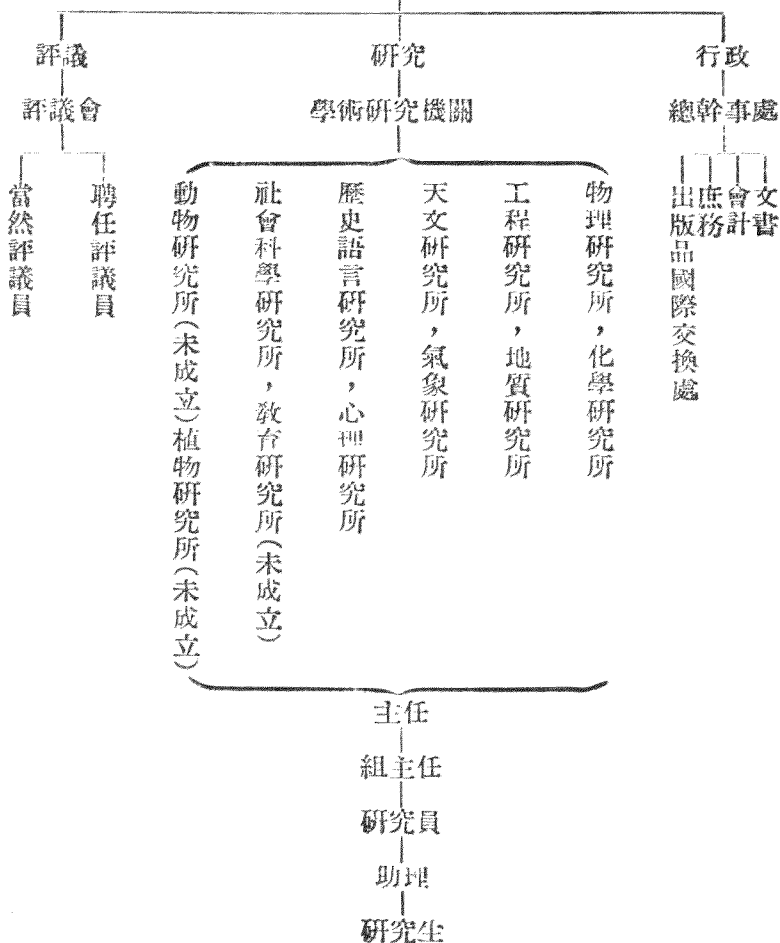
（二十一年六月成立國立編譯館，教部編審處裁併。按國民政府教育部組織法於十七年十二月一日公布。十八年十月一日因設蒙藏教育司爲第一次修正；二十年七月七日增督學爲二次修正；今將爲三次修正矣。）

在大學院時代所設委員會有十餘種之多，教部成立後此項委員會尙多存

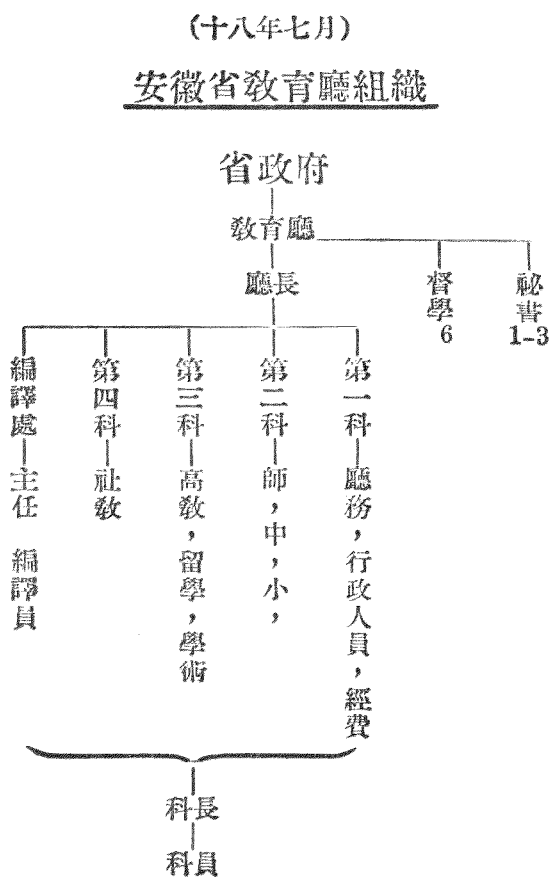
國民政府

國立中央研究院

院長

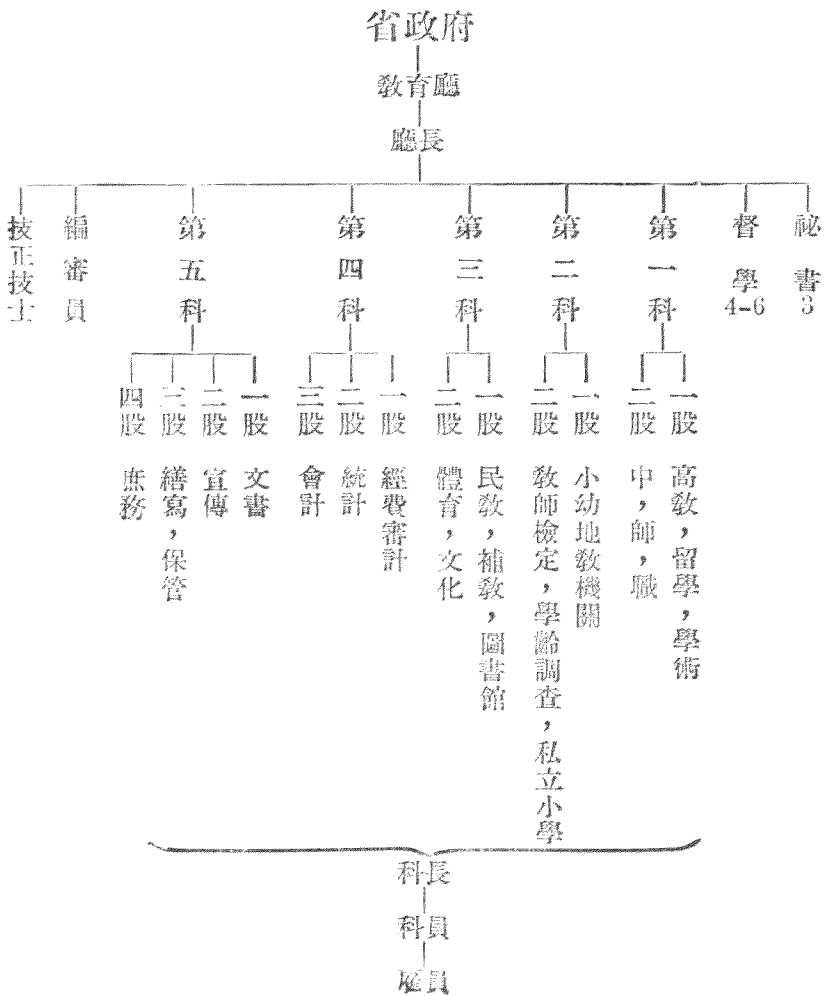


大學區取消後，省教育行政機關一律取教育廳制。但教廳的名稱僅發見於省組織法，其詳細系統由省自行規定。茲以蘇皖兩省爲例，製圖如次：



(十八年十月二十二日)

江蘇省教育廳組織



縣教育行政制，自十一年後，即由各省自由規定。自縣組織法公布，縣政府下設教育局分科辦事，但詳細的規章仍暫由各省自主。大體相同的辦法有數端：（一）設局長及督學；（二）分區設教育委員；（三）局內分課或科的組織；（四）設類似參議機關的委員會。近各省有改局爲科或廢止局內分科制度者

市制下的教育行政制度，除市組織法外亦尙無特定的法規。市有隸屬行政院和隸屬省政府兩項。市教育局並非必設，祇爲得設。不設教育局之市，教育行政爲社會局管轄。二十一年南京北平兩市均裁教育局歸社會局。市教育局內部組織，多比屬省縣辦法較爲縮小。市教育行政制爲改進教育實行指導最便利的辦法。美國利用市制，城市教育五十年來進步奇速。宜專定規程，以明其職責和特徵。

就教育行政區域組織教育會，以補助行政之不及，在我國已有相當的歷史。教育會由行政監督，得向當局建議，須接受行政的委任，和純粹研究機關性質不同。類可認爲教育行政襄助機關。此制亦仿自日本，於光緒三十二年即訂立法規。各省教育總會，對於各省教育關係非常密切。但因教育行政自身的不振，教育會不

免越俎，遂為社會所不滿。國府成立後，對此制已經三次修正，可見其有保存的價值。現制列入人民團體中，採下層為基本組織的辦法。惟會員的資格，不如十七和十八年規定的嚴厲，而教育行政監督的範圍比較的擴大。茲為便於比較，特製表如下：

教育會制沿革表

與教育	設立	宗旨	規程
① 鈐記呈明上級 ② 執行機關備案 ③ 會長副會長公	學務公所所在地 稱省教育總會 廳州縣亦設教育 分會對總會不為 隸屬	補助教育行政圖 致育之普及	光緒三十二年六 月八日教育會規 程
自擬會章經省 縣行政長官核 准	省縣城鎮鄉五 類不相統轄	研究教育事項 力圖教育發達	民元元月六日 教部公布教育 規程
省區應每年報告 代表名冊及會務	① 百區由市縣會 合組 ② 市縣 ③ 縣設區分會	研究教育事項發 展地方教育	十七年二月十四 日大學院公布教 育會規程
① 特市分區得 設分會經教 局轉報教部	① 省由市縣合 組 ② 特市 ③ 縣市	同上	十八年五月八 日教部公布教 育會規程
各級教育行政 機關為監督機 關	① 區 ② 縣市 ③ 省市	同上	二十年一月二 十七日國府公 布教育法

行政機關關係	組織	會費	會務
舉後得執行當 局許可 每三年舉行政 考核酌給獎勵 宗旨不正得解 散	會長 副會長 書記 會計	年六元 以上	①教育研究會 ②師範講習所 ③學校調查 ④條陳當局 ⑤設教育圖書館 ⑥教育品製造所 陳列館
	自擬	未定但不得用 地方公款	①研究 ②建議 ③受官廳委任
	①省執委十一至 十五人任期一 年秘書長一人 ②大會公聘一 市縣執委八至 十六人任期二 年改選二分之 一	入會費常年會費 捐款息會補助費	①研究會 ②講演會 ③建議 ④受官廳委任
核准 該省及特市改 組應教部核 准 縣市改組應 教廳核准	①同上 ②市縣執委五 至九人任期 一年 ③特市同市縣	入會費常年會費 之幾縣市以百分 餘同上	同上
	①區幹事三至 五人候補二 ②縣市五至七 人候補三人 ③省市理事七 至十一人監 事五至七人	同上	研究，調查， 舉辦，諮詢， 委託等八項

註 備	員	會
		紳民
	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ 現任教育職務 ⊖ 富有教育經驗 ⊖ 有專門學識 	
縣應組會員資格 審委會	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ 現任教職員為當然會員 ⊖ 現任及曾任教人員及專門以上畢業為特別會員無選舉權及被選舉權 	
	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ 當然會員現任教育機關服務人員 ⊖ 特別會員為現任及曾任教人員及專門職員又專門學校畢業者無選舉權及被選舉權 	
監督機關組織 會員資格審委會		除在校學生外對教育確有研究者即為合格

(按日本帝國教育會於明治十六年成立，時名大日本教育會，明治二十九年改今名。會員分通常名譽特別三種。設評議會。設總裁一推皇族任之，會長一人由會員公推。東京及道府縣市均設教育會但不相統屬。設全國教育會聯合會，以帝國教育會長為會長，每年集會一次。我國行教育會制二十餘年，並未能成全國教育研究總機關，僅以全國教育會聯合會代之耳。)

第二節 各國教育行政制度述要

各國建立教育行政制度約在十九世紀下期，因強迫教育的施行，須藉助於政治的力量，教會包辦教育的能力又日漸薄弱，或亦建設教育行政制度的原因。（詳見一講一節）惟各國因原則上的差異，教育行政的制度和組織每不相同。有僅處於輔導者亦有持極端干涉主義者，有全部管理者亦有部分管理者，有中央集權者亦有取地方自治者。

一、英格蘭 英格蘭與蘇格蘭愛爾蘭，其教育行政組織爲平行的，皆直接對國會負責。惟組織情形則大體相同。英倫之教育部其管轄範圍僅及英格蘭與威爾斯。一八三二年國會通過以二萬鎊補助教育案政府無管理機會從事分配。一八三九年御前會議設特別委員會以司分配教費之責。一八五六年改立教育科（Education Department）至一八九九年乃公布教育部條例（Board of Education）。英之教育部爲數閣員合組爲（Board），但實際部長與政務次長（Parliamentary Secretary）對部內及國會負責。另設常務次長一人，爲事務官，不隨部長進退。全部分總務，初教，中教，高教，師範，實業及技藝教育，衛生教育，庶務會計，法律，調查

報告等司，並設威爾斯教育管理處。各司辦事人員除司長及秘書外，設各級審查官 (Examiner) 及視學官 (Inspector)。審查官在部內辦事。視學官有視察長，區視學，下級視學，專科視學等。又設女子視學長及視學官。視學分配於各司，各有專責，有三七四人之多。

教部組織尚有兩特點。一為設諮詢委員會 (Consultative Committee) 計十一人，有三分之二為教育界代表。設教師註冊會 (Teacher's Registration Council)，此會於一九〇三年設立，委員十二人，半由教師指派，為教師反對而停頓。一九一二年恢復，委員四十四人，十一大學各選一人，中小學教師均有代表。為保障教師資格的法定團體。又部內之調查報告司 (Department for Special Inquiries and Reports)，專為研究國內外教育而設，如我國初期之有學制調查局，亦一重要組織。

地方教育行政以地方議會 (Council) 為主體。地方行政單位有二種，一為府 (County) 一為府市 (County borough) 又依一九零一年人口統計為準，人口滿一

萬人之市 (borough) 人口滿二萬人之小府市 (Urban district) 亦得作一單位管理小學。各種行政區的組織，由地方議會下設教育委員會，大部為議員兼任，人數自十五至五十人。委員會更可組各項分委員會。設教育局為執行機關，有長官及各分委員會事務員；設視學及指導員等辦理視導任務。

二、美

二、美國 聯邦政府一八六六年國會議決設教育部，其任務限於調查徵集供給資料。一八六九年改於內政部設教育局 (Bureau of Education) 法定名稱為 Office of Education) 除管理調查統計及刊物外，祇於亞拉斯加 (Alaska) 區域有行政權。雖自一九一七年職業教育案內在中央設全國職教董事會 (Federal Board for Vocational Education) 以監督分配職教補助金，但董事會為官民合組，不能稱為中央教育行政機關。歐戰後一九一九年全美教聯會建議設中央教育部，此案於六六、六七、六八、六九次國會均提出 (一九一九至一九二五年)，但尚未通過。省實為美國教育行政組織的主體。省設教育董事部 (State Board of Education) 為立法機關亦有僅居諮詢地位。董事或民選或省長委任或議會公推，制

度不一。各省人數及任期亦參差不齊。董事部下設教育廳長。省教育廳有僅爲董事部的內府，亦有總握全省行政權者。如紐約省設省立大學爲省教育行政機關。其董事部稱(Board of Regents)，執行部分設專門中學，小學三科及各項指導員。市(City)爲五十年來最發展的制度。全國人口居市內者已百分之五十以上。市教育行政組織與省略同。董事多由市民推舉。市教育局長多由董事推選。局內組織重專業指導。

縣(County)近來盛行的教育行政單位。爲集中管理消滅各自爲政的校區制(School District)採用縣制者已四十省。金德幾省(Kentucky)則於一縣中又分爲四至八區。教育行政組織略與省同。

鎮(township)爲西部諸省的制度。其精神與縣制等。教育行政組織亦同上。

美國教育行政組織漸自分散而趨於聯合。就縣制及中央設部運動可見其集中現象。自行政意味而入於輔導作用，從市制中可以證明。地方教育行政自採市制，進步奇速。

三、法國 法蘭西於一八二四年設教部兼管宗教，一八二八年成立教部以委員十六人組織之，關於宗教歸內政司法教育分別掌理。一九零二年設公共教育及美術部 (Ministere de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts) 至其總長為十二閣員之一。設高教，初教，中教，教費，美術等司，近更增職業教育司，司下分科。設最高教育會議 (Conseil Supérieur) 會員五十四人，除政府任命九人外多各級學校代表，任期四年，全年集會兩次，為全國最高教育立法機關。設諮詢委員會分高中初三類，為建議機關。設中央視學員，中學十八人，小學十二人，幼稚教育四人。

全國分十七大學區 (Academies)，每區包 1111 省 (department)，以大學校長 (Recteur) 兼理本區教育行政。設大學區參議會討論關於區內中等教育問題。全國設大學區視學九十九人 (一說百零六人) 分派於各省。區視學由教育總長任免，多中等教師已得國家學位者 (Agréges) 充任。

全國分八十九省。省長及該省的大學區視學總理全省教育。小學教師由區視學薦舉，省長委任。省設教育參議會，會員十四人，省長為主席，區視學副之，官權

較大。省設小學視學員，由教育總長就考試合格人員中委任，每縣 (Arron disse-ment) 約設一人，全國約五百人。

全國二七六縣，縣下分區，區有市區鄉區之別。縣長市長區長皆該區域內教育行政長官，各設教育參議會如省制。每區設學董，由省教育參議會委任，專管本區教育機關的物質方面。

四、德國 德聯邦政府於內政部設教育科，更設全國教育委員會以期各邦交換意見。十八邦各建立中央教育行政機關。

普魯士於一八一七年教育醫務兩部脫離內政部另立教育與醫務部。一九一一年醫務除外，成教育與宗教部。歐戰後一九一八年改爲科學藝術及國民教育部 (Ministerium für Wissenschaft, Kunst, und Volksbildung)。設總長，分人員，庶務，學術及高教，中教，初教及師範，體育，藝術，成人教育八司。中央視學員，全國各邦有五百三十人，皆受邦政府的委任。普邦於一九一四年更有中央教育院 (Central Institute für Erziehung und Unterricht) 的設置，爲調查報告宣講機關，不

屬教育部。

普魯士邦分十二省，省設教育理事會 (Provinzialschul Kollegium) 省長任主席，所在地縣長爲主任，理事七或八人，以省縣視學任之。其職權在管理省區中小學教育。

省分爲若干縣 (Regierungen)，普邦三十四縣，縣設教育局，以縣視學七或八人合組，有官吏及專家參加。

縣內分區 (Kreis)，區有城 (Stadt) 鄉 (Land) 兩種，每縣約十二區，區設視學一人，全邦五三一人。城鄉均設教育委員會，官吏專家牧師公民合組。縣長委任區學董一人爲事務經理。

五、日

五、日本 日本於明治四年設置文部省，專管教育宗教及學藝。設大臣及次官。大臣官房設秘書，文書，圖書，會計，建築等課。設專門學務局分二課，普通學務局分三課，社會教育局分二課。更設實業學務，圖書，宗教等局。近設學生部以利導青年思想爲主。除文部大臣爲親任官外，次官局長圖書監查官爲勅任官，參事官，書

記官、督學官、圖書官、圖書事務官、學校衛生官、技師、爲奏任官，屬圖書官補技手爲判任官。文部省設督學官及視學委員，大正三年特專立規程。設文政審議會，委員五十人，以內閣總理爲總裁。副總裁二，其一爲文部大臣。文部省附屬機關有維新史料編纂會，帝國學士院，公立學校教職員恩給金審查委員會，教員檢定委員會，測地學委員會，理學文書目錄委員會，美術審查委員會，教科用圖書調查委員會，古社寺保存委員會以及體育衛生國語宗教古物委會等。

地方行政單位，計東京、京都、大阪、三府、北海道及四十三縣，皆直轄內務省。道府縣教育，由知事主持。知事下設學務部，或內務部學務課。道府縣皆設視學。如東京府廳下設學務部，分學務社會衛生社寺兵事四課。自治單位爲市町村制。市設市役所，所內設學務局或教育部學務課教育課等名稱。課下分掛，掛下分系。如東京市學務局局長一人，視學學務及社會教育三課。設視學七人，又兼任者四人。囑託者七人。學校衛生專任技師二十一人，兼任學校醫二百餘人，又明治二十三年小學令市町村設學務委員十人以下，但東京市爲十五人，計市議會六，參事會員

六、

三、公民四、男教師二爲補助及諮議機關。

六、蘇俄。蘇俄之教育實行地方制，聽各邦自理。各邦教育委員長有定期會議以資協調。共產黨最高幹部，有干涉各邦教育的實權。邦設人民教育部，取委員制。部內組織記載不一。大致政治教育，社會教育，專門教育，科學及美術，書報檢查，行政組織等皆爲平行的組織。設學術參議會爲全部教育事業設計，總務並管理教育工作人員的進退。設印刷所，影片管理部，劇場等爲企業機關。

地方教育歸地方政府管理。省蘇維埃設人民教育司管理一切高初級學校及其他教育機關。市縣蘇維埃管理社會教育。區蘇維埃無行政權祇有物質協助的責任。下級政府非如自治機關，事無巨細必經上級的核准，各級行政機關均設視學，爲教師之顧問導師及保障者。

七、

七、土耳其。土耳其爲新興國家，其教育行政制度取集權制。中央設教育部掌理教育及藝術。設部長及常任次長各一，分高初中三司，美術古物衛生三科。設全國教育參議會有調查編輯等工作，不僅爲會議機關。

全國分十三省 (Region)。每省設督學長爲中央代表，有任免教師權。於省內分若干教育區設區督學長。省督學長得視察所屬高中初教育。設懲戒委員會，教學委員會及省教育委員會於省，皆督學長爲主席。屬區督學長下設初等學校視學員，省督學長下設省視學員，教育部設中央視學員，皆教育部所設置。地方如縣市鎮村亦組織所謂教育委員會，但近已完全由省集權。

第三節 教育行政組織十問題

教育行政組織的得失，難有共同的批評標準。第一教育行政制度，完全建築在教育事業的本身。因事業的演進，行政制度亦自然的需要變更，而互相差異。如美國各城市教育行政執行機關組織不同，半由於各城教育發展的遲速，而謀個別的適應。第二構成教育行政制度的政治理想不同。中央集權和地方自理，各國各有其政策，不僅於教育一端須遵守此政策。我們不明瞭此種哲學的背景，而作膚淺的指摘，未必能看透他的內層。第三教育行政組織的疏密，因政府對於教育負責的程度而異。政府認教育爲社會事業，僅自居於輔助地位的，無所謂統一的

學制，無所謂嚴密的管理。教會，紳士，各得因其理想而自由的為教育的設施。政府認教育為推進政治理想的工具的，縱他種行政制度可與民間相當自由；而於教育必為建立嚴密的教育行政制度，以期效果的迅速與宏大。我們持一端的立場，批評他端的事實，自無一是處。總之各國教育行政制度，亦如其學制，各因其環境而差異而變遷。甲之所長，未必能移植於乙。絕無所謂標準制度，為一般所適用。但從比較的研究中，發現各國的特點為定制之參考，乃關心教育行政問題者所不可忽。茲擇要分述問題十項如次：

一、附設研究機關 教育非一成不變的事業。教育的問題，僅能為比較的解決。不能有最後的解決。教育行政機關負解決的責任，負計劃測量輔導改進的責任。僅憑辦公廳內一半知解和偶然的主觀，即為批斷一切，自含有極大的危險。至少是不可靠。專設研究機關，使專力於調查測驗研究統計報告等任務，為現代較進步的制度。研究機關，潛心於求問題的答案，不屈受人情的要求勢力的壓迫，不遷就事實忽略真理，不絕的編造參考或應用的資料。實為教育行政的基本工作。

英國教育部的調查報告司 (Department of Special Inquiries and Reports) 德國之中央教育院 (Zentral institute für Erziehung und Unterricht) 美之內政部教育局 (Bureau of Education) 以及各省市附設的教育研究部 (Bureau of Educational Research) 皆專司此項任務。日本文部省附設委員會以料理專門教育問題的研究，亦數見不鮮。我國於建立教育行政制度初期有學制調查局，編譯圖書局，教育研究所等機關附設於教育部。民國以來中央及各省未能注意及此。近教育部有附設教育研究所的計劃，中央研究院附設教育研究所亦見於規程，但均擱置未能成立。教育行政不重視專力研究的制度，所立標準出諸主觀。國內實情世界大勢，亦無深切了解。教育行政的困難自無從解脫。

二、建立參議機關 各級教育行政機關建立參議機關，以妨行政領袖的專斷，並求各方意見的溝通，乃多數國中應用的制度。集權意味最濃厚的法國，其參議機關的組織亦最完整。美之董事部，實含有監督性質。教育行政之不能由領袖獨斷，乃由於教育事業和問題非常複雜，非領袖一人所能普遍了解。我國中央教

育行政近設立大學委員會，但自大學區取消後，大學委員會已失其作用。各省市并無此項法定組織。雖然亦有暫設委員會以資補救者，但其效力止於顧問建議。參議機關之無害於集權，法制可爲先例。大學委員會的組織，中小學教師無置喙餘地，形成大學的操縱局面，要非妥善辦法。宜有專法以備全國遵守。

三、視導組織 視察指導爲教育行政的重要功能。但視導必有相當的組織和地位，乃能實現其功能。英教部各司設審查官與視學官，內外呼應，其制用意甚佳。德的視學，多由教部直接任命，足以增高視學的地位。其權及於教師進退，亦易收實效。即土耳其，中央以下的教育行政完全建設在督學制中。美國地方教育厲行指導制，校長亦在指導人員之列。指導員趨重專家。視導爲教育改進的關鍵，但我國即初步的視察制度，亦甚不健全。現制中央督學最多六人，省市督學，雖中央定有規程，但甚簡單。縣督學標準聽各省自由規定。至於教育委員亦有一部視察責任，特人選標準過低責任亦太複雜。各級視導人員，漠不相關。任務方面，亦未能各有專責。改革的擬議約有數事：（一）地方宜偏重指導制，中央宜偏重督察制。

指導重在從容不迫繼續不斷。中央有少數人員分派全國專力指導，爲事實所不可能。但地方教育，如無指導，效率自減。(二)視導人員，至少受中央特別檢定。視導人員，必學識兼優，而其專門的才能。現行高等或普通教育行政人員考試標準，似尙不能滿足視導人才所需要的條件。是以視導資格的取得，應限制較嚴。法制優秀的中小學教師經教部審查或考試認爲合格者乃能委任。我國除法規上的資格外，別無條件可言，似有改革必要。(三)各級視導應有系統的組織。各級視導人員，僅對本級長官負責；對上級指導人員卽聯絡機會並亦缺如。是以標準各異，任務重複。而本級長官又視爲僱員，任意差遣。結果視學僅爲供奔走的屬員。尙視察人員對上級長官及視察人員負責，對本級長官處於協助地位，似亦足以改革向來的積習。(四)視導的分工。分科視導爲現代進步的制度。如視學分爲普通、學科、事務、地方教育行政各類。所得結果，當較正確。以上爲就經驗所得的感想，自有討論之餘地。如邱椿姜琦兩氏所主張的各級督學院制，規模宏大，系統分明。但督學和行政的界限，似太清楚。又視察和指導雖相關甚密，但各有其作用。國內輿論每

多混爲一談。似有商量餘地。

四、學術行政與教育行政 學術行政與教育行政，應統一管理抑應分別管理？各國關於學術行政如科學藝術等皆歸教部掌理。我國教部條例亦明定管理全國學術行政及教育行政。但中央研究院直屬國府，與教部不相聯屬。就性質論，如大學的管理，學位的授予，學術的評定，著作的審查，以及國際文化事業的溝通交換等，爲有權威學者的分內事，自非應用行政手段所能成就。但文化的推進，爲教育行政的原則，文化與教育必不能截然兩事。在教育部制中高等教育司的地位和組織，不足以勝此重任。似宜專設機關爲教育部的一部分，爲學者的集合場所，使他們負學術及文化事業的管理責任。

五、教育統一管轄 教育管轄權，以英國最爲散漫。中央各部，均有附設的學校。專門及職業教育，非教育部所能管轄。如德如意農工商等部亦均管理一部學校。我國於十八年一月經行政院議決，除黨務軍事學校及中央研究院各研究所外，各部會所設學校統歸教育部監督指導。教育行政權分散，必至制度駁雜，主張

分。歧教育部應與各方面合作以謀教育的進展。但統一管轄的原則不能輕易犧牲。

六

六、地方教育行政區域 教育行政區與普通行政區往往一致。雖法國大學區制打破行政區的限制，但大學區亦係以兩三 department 爲範圍。兩者應一致或應歧異，亦利弊互見。教育行政總逃不了爲行政事業中的一種，則與整個的省政或縣政必互有關係。主張歧異者意在避免行政的干涉。但孤立無援亦不可不防。就原則說，教育行政區不必與行政區吻合；就事實說，非萬不得已似無須多事更張，但如縣以下的學區和視導區等則不妨以教育行政便利爲原則而自由劃分。

七

七、教育行政人員 教育行政人員爲專業的人員之一種。此項人事管理宜有專設的法規。各級學校的資格，有嚴格的規定；而教育行政人員僅以官制簡任薦任委任資格爲準，未免過濫。教師與教育行政方面的齟齬，往往以此爲導火線。中央教育行政機關，果能自居於全國教育行政人員管理的中樞機關，凡關資格，

任用，任期額數，升降進退有詳細的法規爲依據，以打破「教育行政人員爲公務員，凡公務員皆可爲教育行政人員」的矛盾邏輯。專業化的教育行政，將以此爲始基。

八、各級教育行政組織上的關係 從整個的教育行政制度說，中央省縣各級教育行政組織本係全體的各部分。各部分各有專責，互相銜接，自然效率增高。所以各級的溝通和各級的責任，必先確定。在德法以高中初三段教育爲三級教育機關責任的分配。此種制度，似太傾向於整齊。但國省縣直轄事業的劃分，可以減少精力的浪費。至各級間的聯絡，除階級的統轄外，應多謀事業上的銜接。是不得不有各種的組織，藉以互通聲氣，僅靠文書往返，教育部並教育廳長的履歷亦無可考，當然一切隔膜。

九、教育行政機關內部組織 教育部廳局內部應如何組織？（一）在分工之均衡。就業務性質和分量而分配爲司爲科爲股。就業務需要而立各部分，初不在形式的整齊美備。（二）在合作的便易。分工過細，易發生部分間的隔閡。階梯重複

轉多周折。故不得不採委員會或會議的方式以謀團結。(三)在機關以外意見的吸收。設各項專門會議的組織以採取專家的意見。至於省縣教育行政機關的組織，不可無統一的標準，但不可無活動的餘地。克卜雷氏研究美國大中小市有三種理想的組織系統。在中國地方情形，極不一致。似宜採此原則，由中央規定標準組織的辦法，以防省市縣教育行政機關內部時時「改組」。

十、教育經費管理機關 教費管理機關，從嚴格說，所管者為經費，不能納入教育行政制度中。但教費獨立，則教費應如何管理，亦教育行政所應過問的事。現行的制度（詳第三講）如江蘇暫時的辦法，自難作為標準。教費的處理，應受教育行政長官的監督，但不宜由其兼理。如取美制，以董事部為最高權力機關，教育局長與事務人員，同在董事部之下，教費機關自可受董事部之支配。為地方計，似宜建立省縣教育行政參議機關，為地方教育的主腦。對於事業與經費，乃得為持平的支配。

關於教育行政制度的問題，在此十項外當然待解決者必不少。勢難一一列

與各項問題解決的提議，見仁見智亦難強同，本館不過提出此項問題以引起研究的興味而已。

附載(一)

本書各節研究題舉例

第一講

第一節

- 一、教育行政與政治理想
- 二、教育行政與社會思想

三、自漢迄清歷代教育專官考

四、各國中央教育部創設經過

第二節

- 一、近代教育行政之領域

二、擬一以教育爲中心的內政計畫

三、評教育行政獨立主張

四、教育行政如何可居於教育事業的中心

第三節

- 一、述日本文部省之職權

二、舉近年事實說明教育行政的破壞手段與建設手段

第二講

第一節

- 一、論國省縣教育行政內容之異同
- 二、如何避免教育行政官僚化

古今師道異同及其利弊

省教育廳應如何管理一省的教師

教師職業化與社會之影響

儘量舉出教師希望教育行政者代決之問題

第二節

- 一、分析一省或數地教師資格統計
- 二、大學教授資格問題

從各國師資狀況中論師資之整理

評歷來的師範教育法規

第三節

- 一、在無定任期制中如何規定撤職條件
- 二、如何組織公正有力的師資介紹機關

三、任期法研究

四、任用與待遇之關係

第四節

一、教師進修效率問題

二、擬一縣或市一年度教師進修計劃

三、讀教師分等制論文數篇評其得失

四、參考各家教師分等表擬一理想分等制

第五節

一、調查各種職業待遇與當地教師待遇比較

二、大中小學教師待遇比例研究

三、教師待遇制度研究

四、物價與教師待遇研究

五、退隱金制如何可以實行

第三講

第一節

一、徵集社會各業人士對於教費獨立意見

二、研究採用特別會計制度之他種行政並論其辦法

三、合併分析幾省或數地教費獨立處理的辦法

四、試論教育公債與教費獨立的關係

第二節 如何廢除教費中苛捐雜稅及清理學產

一、擬一種特設教育事業之基金制度

二、蒐集關於庚款興學論文摘錄要義

三、建國大綱與教費來源

第三節 擬全國教費管理制度及法規

一、評教育銀行制

二、江蘇各縣教費管理辦法利弊何在

三、教育經費與計政問題

第四節 擬一校及一縣教育的年度預算表

一、教育預算科目問題

第四講

- 三、教育決算盈虧處理意見
- 四、如何厲行教育預算政策

第一節

- 一、在現行教育宗旨下應有之教育方案
- 二、試舉現代極右極左政黨之教育政策明其異同
- 三、論 Strayer 等改革美國教育計畫
- 四、美國教育近狀與 Fisher 案之關係

第二節

- 一、論欽定奏定學堂章程
- 二、戰後新興國家憲法中教育章條問題
- 三、教育法規變更研究

第三節

- 四、評一地的現行單行教育法規
- 一、何謂小學，試研究三十年來意義之變遷
- 二、教科書統一問題

三、美國各省義教與童工律問題

四、短期小學制果適宜於中國乎

第四節

一、師範學制論

二、擬理想的「中學組織法」

三、職業教育與中等教育分合問題

四、評我國中學制之現狀

第五節

一、大學改革議

二、專科學制評議

三、留學管理及基金問題

四、學位整理意見

第六節

一、成年補習教育如何着手

二、社會教育與學校教育溝通問題

三、論民衆教育節制

第五講

四 社會教育行政責任問題

第一節

一、我國初期教育行政制度之優點

二、國立編譯館應有之工作

三、教育研究所亟宜設立之理由及其任務

四、擬教育部頒布省教育廳及縣市教育局組織規程

第二節

一、研究美國幾省的教育行政機關

二、大學區制平議

三、地方自治與地方教育行政制度問題

四、論地方教育行政之基本單位

第三節

一、就本節十問題各述個人主張

二、推出其他問題詳論之

附載(二)

I. 閱讀本書可參考之西書

- Brown, S. W. : *The Secularization of American Education.*
- Cubberley, E. P. : *Changing Conceptions of Education.*
- Schroeder, H. H. : *Legal Opinion on the Public School as a State Institution*
- Cubberley, E. P. : *State School Administration.*
- Hollister : *The Administration of Education in a Democracy.*
- Dutton and Snelden : *Administration of Public Education in the United States.*
- Strayer and Thorndike : *Educational Administration.*
- Cubberley, E. P. : *Public School Administration.*
- Reeder : *The Fundamentals of Public School Administration.*
- Cubberley : *Public Education in the United States.*

Monroe : *Cyclopedia of Education.*

Almack and Lang : *Problems of the Teaching Profession.*

Lewis : *Personnel Problems of the Teaching Staff.*

National Education Association : *Research Bulletins.*

Russell : *Improvement of the Teacher in Service.*

Educational Finance Inquiry Commission Reports.

Almack : *The School Board Member.*

Status of the Superintendent : *First Yearbook, Department of*

Superintendence, N. E. A. 1923.

Sears : *The School Survey.*

Cubberley : *The Principal and His School.*

Knight : *Qualities Related to Success in Teaching.*

Ballou : *The Appointment of Teachers in Cities.*

Russell : The Improvement of the City Elementary School Teachers
in Service.

Harr : Supervision of Instruction.

Whitney : The Growth of Teachers in Service.

Burgess : Trends of School Costs.

Ivenden : Teachers' Salaries and Salary Schedules.

Hebb : Samples of Teacher Self-Rating Cards.

Moehlman : Public School Finance.

Pittenger : An Introduction to Public School Finance.

Swift : State Policies in Public School Finance.

Mort : State Support for Public Schools.

Fraser : The Control of City School Finance.

N. E. A. : Financing Public Education.

Chapman : Organized Research in Education.

Deffenbaugh : Research Bureau's in City School Systems.

Linglehardt : Public School Business Administration.

Smith : The Business Administration of a City School System.

Twente : Budgetary Procedure for a Local School System.

Almuck and Hill : School Building and Building Programs.

Powlkes : School Bonds.

Kandel : Educational Yearbooks 1924—30

S rayer : Problems in Educational Administration.

Kandel : 25 Years of American Education.

11. 國內已出版關於教育行政專書

程湘帆 中國教育行政 (商務)

杜佐周 教育及學校行政原理 (商務)

常導之 教育行政大綱（中華）

姜琦邱椿 中國新教育行政制度研究（商務）

周成 教育行政學（泰東）

夏承楓 城市教育行政及其問題（南京書店）

III. 本書參考國內出版各書

教育大辭書（商務）

莊澤宣 各國教育比較論（商務）

常導之 比較教育（商務中華）

余家菊 美國教育概論（中華）

汪懋祖 美國教育概覽（中華）

舒新城 近代中國教育史料（中華）

舒新城 近代中國留學史（中華）

舒新城 中國新教育概況（中華）

莊澤宣 如何使新教育中國化（民智）

鄒恩潤 民本主義與教育（商務）

莊澤宣等 庚子賠款與教育（商務）

廖世承 中國職業教育問題（商務）

廖世承 中學教育（商務）

馬宗榮 社會教育概說（商務）

孟憲承 丹麥的民衆學校與農村（商務）

各項教育會議報告

各省市縣教育法令統計公報

教育部法規統計報告

說明：關於政治經濟社會及其他類書籍從事研究者亦須涉及茲不詳舉

標商冊註

