

城市教育行政及其問題

夏承楓譯

南京書店出版

Ellwood P. Cubberley 著  
夏承楓 譯

# 城市教育行政及其問題

南京書店出版

## 譯述者言

本書取材於克伯雷教授 Ellwood P. Cubberley 所著之「普通教育行政」Public School Administration。克氏爲司丹福大學校務長兼教育教授、河畔教育叢書 Riverside Textbooks in Education 主撰。於教育行政著述最富。「普通教育行政」脫稿於一九一六年。其主旨：（一）敘述普通教育行政之根本原則（二）敘述教育行政各項問題之演進狀況（三）預測此後應有之興革；而以城市狀況爲敘述之中心。一九二二年刊修正本，與原稿無大出入，所異者統計數字耳。

克氏原書凡三部（一）省教育行政組織大綱（二）城市教育行政及其問題（三）城市教育行政成效之推廣。全書四百七十頁，一三兩部合計不足百頁。第二部爲精華所寄佔全稿六分之五。緣克氏於一九一四年暑期演



講於哥倫比亞大學教育學院，其題爲「都市教育行政」，此部即當時講稿也。

述者初讀是書，猶十年前事。以爲國情互異，無多參證價值。近五六年參與教育行政工作，對於地方教育問題，稍知注意。偶溫舊籍，深訝所言之於我國地方教育行政現狀，如出一轍，不啻洞見癥結對症發藥。而於原則方面，尤多不朽之論。爲便從事地方教育行政者閱讀計，着手譯述，半年而稿成。至章節排列，則以譯成先後爲序。克氏深以美國地方教育紛歧散漫爲不當。過去數十年成效已著規範漸立者，厥爲都市教育。是以全書重在闡發城市之優點並說明其演進狀況，以爲各地之借鏡。述者目的亦正在此。於原書一二兩部，以爲質量兩方，均無關係重要；且所論多彼邦情形，特刪略不講；庶讀者旨趣專一，得應用於實際也。



本書作者文筆流暢，述者力求不失原意，字句工拙，或未能斟酌至當；惟其間有酷似我國教育界近狀處，則多原稿偶然俾合，述者並不敢故爲附會，期其強合，幸讀者垂鑒焉！

中華民國十九年八月 夏承楓序於南京

526.3  
224  
2

目次

# 城市教育行政及其問題目次

## 第一篇 教師問題

第一章 教師之選擇與任期.....一

第二章 師資訓練與輔導.....二二

第三章 教師之待遇與升進.....三七

## 第二篇 教育行政方術問題

第一章 效率測量.....五八

第二章 衛生指導.....六九

第三章 就學監督.....七九

第四章 事務及文書.....九三

第五章 校產管理.....九九

第六章	教育經費基金及會計	一〇九
第七章	記錄及報告	一一一
<b>第二篇 教育行政組織問題</b>		
第一章	城市教育行政組織之演進	一二六
第二章	城市教育制度之來源	一三五
第三章	教育董事部之組織	一四三
第四章	教育董事部之職能	一五二
第五章	教育局長	一六〇
第六章	教育局長三任務	一六七
第七章	教育局長之組織	一七六
第八章	教育科	一九一



# 城市教育行政及其問題

## 第一篇 教師問題

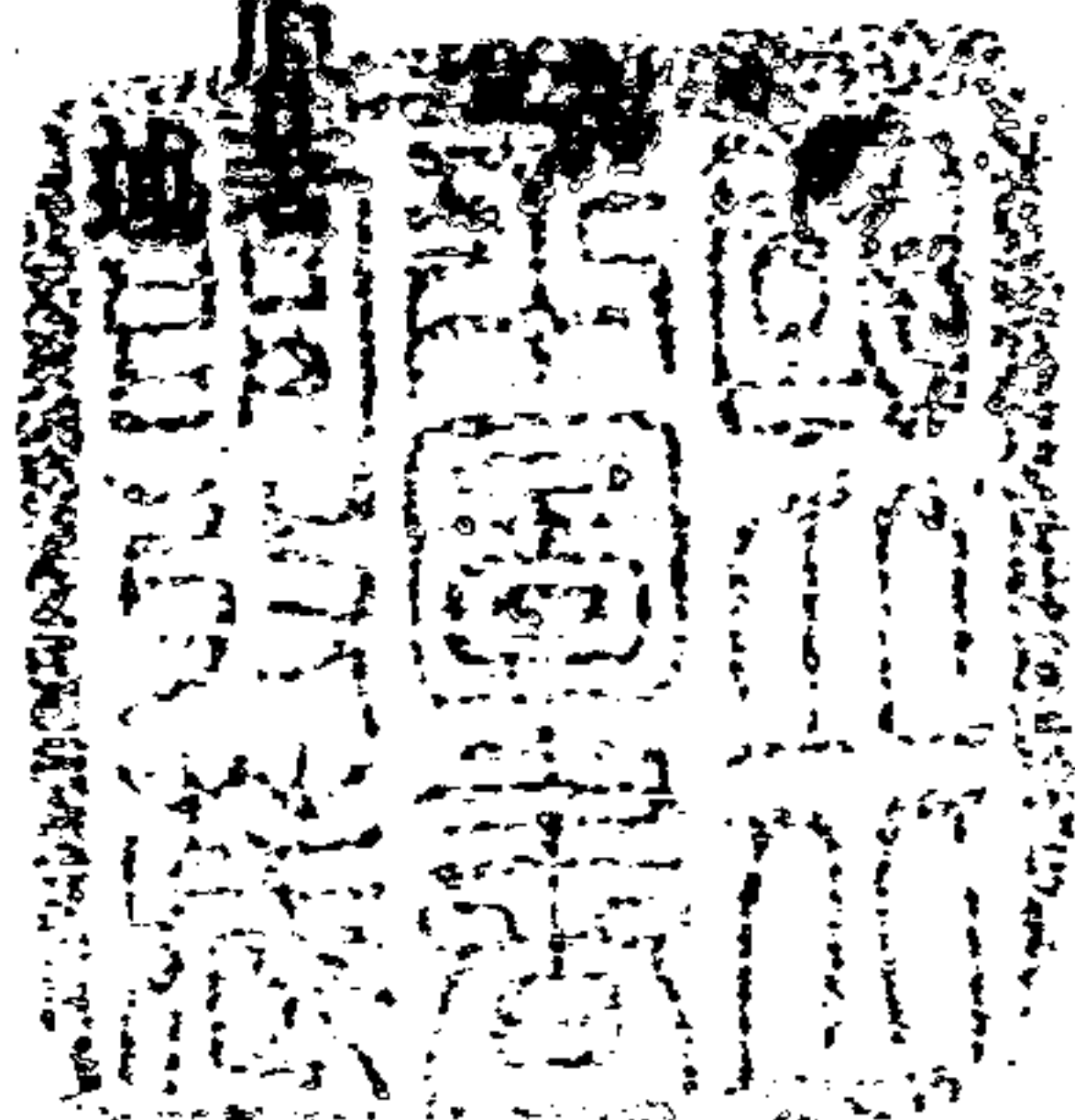
### 第一章 教師之選擇與任期

#### 擇師問題

每屆學年或學期開始因教師任滿辭退或疾病死亡等不得不設法更聘。至因城市教育之自然發展與夫新式教學之急須進行則需才尤亟。城市教師之變動每歲有時比例甚大其得人與否則教育當局之責也。

各市之選師方法其制不一。有出於教育局長之推薦而為董事部認可者。有人選由董事部物色商同教育局辦理者。但美之多數城市率皆董局雙方處理，以求有利於校務。

Hilwcod P. Cubberly  
夏承楓節





舊時方法

當教育事業初創之時，優良教師尚不多覯，教育行政亦極幼稚，學校需要人才標準較寬；由董事部負選才之責事甚易易。僅須設一檢定團體辦理檢定試驗，發給及格證書，即足供給學校之要求。檢定團體特注意教師之人格；對於候補教師之親友，加以訪問；其教藉黨藉，審核尤嚴。檢定團體認為合格者，報告於董事部；董部方面為最後之取決。是時之學校完全為地方事業，教師之成績輒以管理兒童才能為標準。客藉教師實所罕見。教師來源率皆地方學校高級畢業生之優秀分子，而地方士紳之子女以及獨身處子寡居少婦，亦多寄居教界。地方士紳，操教育行政之全權，足以左右董事部而有餘。

缺點

用此方式，其不能取得真才可以顯見。其缺點約有兩端：



一，董部人員不明教育者居多。其人才標準自不洽當。董事無論如何忠實，要皆不能無地方觀念，缺乏教育眼光，若輩對於教師之儀表，親誼之關係，過分重視；至教學之成績，毫無客觀標準可資評判，遂不得不完全忽略。其結果不惟師資紊亂，有志之士勢必心灰氣短；教師職業，乃為社會賤視；教師待遇，亦隨而低微。至於教師之事業理想，與夫競爭上進之願望，均難有以鼓勵。所謂教育局長之指導責任，益陷於困難。是全市兒童以及整個社會，完全為董事會嘗試之具矣。

二，選才之範圍異常狹隘。董部僅就志願候補人中加以選擇。居住本籍之候補人，深知地方情形；能利用地方勢力，故常有求必應。此種政策非徒示人不廣。其本籍青年倘未嘗游學他方者，其言行必甚鄙陋。青年生活經驗之磨鍊，首在能離家遠游始能有新鮮之理想；始能由交接而擴大其人生觀。從事教育者尤必具此條件始無害於兒童也。



任用教師  
之重要

教師之引進爲董會與教局最嚴重之任務。在職之教師與其中途撤退，寧慎重於事前。教育當局乃能專力於未來教師之培養以及在職教師之進修；而種種無謂之糾紛，自可減少也。

教師引進之狀況各地不同。有因待遇過低不足以羅致人才，客籍者不願屈就，本籍少年甫經完成中等教育，即有意此席者；又有待遇雖能滿意而社會對於教育之觀念甚弱，董事部亦不能確定標準以提高人選，師資仍屬紊亂者。其最佳者待遇優厚教師職業標準至嚴是以選任優良教師比較爲易。

基本原則

地方教育當局及社會人對於師資之應改善，當深表同情。惟應先立基本原則，期有所根據：

一，學校之設立，係奉省教育行政方面之核准，以教育全省之兒

童。則對於任何兒童之教師及教育，應盡地方之能力以謀改善。

二，地方興辦之教育，必使日有進境，則根本之圖，在有優良之教師。

三，學校非爲教師位置而設；凡非學識經驗均足勝任者，絕無佔領教師地位之理。學校非一人一家之事業，不能含有家族政治宗教等目的。

四，師資之來源不應加限制。本籍青年，不應有所謂優先權。必受同等之訓練。同居於候補地位。

五，教師之去留，應視其致力於本身業務足爲社會謀福利至何境界而定。

六，教師有缺額時，凡志願候補者，董事方面應普遍考驗。倘有特



殊人才，雖未嘗應徵，亦當設法羅致。

七，本市以外之教師，如毫無教育經驗，驟然招致，足以影響兒童精神。但應逐漸徵聘，至相當比例。

應有之標準

董會爲擇師便利起見，應先立人選標準，庶倖進之徒不致竄入。

一，凡未受過四年之中等教育，且未經證明已受檢定爲合格師資（如教師證等）者，不得充任幼稚園或專利教師。

二，凡未受過四年之中等教育，且畢業於師範學校者，不得充任小學教師。進一步須有一年之教學經驗。

三，凡初中教師，除前條資格外，並須在大學肄業或初級大學畢業而經實習或有一年之教學經驗者。

四，中學教師必須大學畢業，且受專業之準備訓練者。



五，候補人應填交資格證明文件體格檢定書。

六，教師選任以人格高尚，無不良嗜好且教學優良為準。

但在小城市中如待遇與隣近各城相差無幾，尙易按前項辦理。倘薪資甚微，必降格以求，則困難殊多。是以董部與全市民衆應速謀改善教師環境優給薪金，乃為最重要之圖。

### 擇師方法

在小城中，通常由董部組委員會會同教育局長辦理教師任用事宜。如局長富判斷力——公正忠實明需要人才之條件——自可無害。蓋董部為明事理者類多信任局長之建議。在小城中此制尙適用，一方局長雖可佈置勢力，但董部亦可隱相牽制。

但此制之困難，在董部本身活動性過大。局長一年之設施，繼起之董部委員會可於數年內完全推翻。是以局長必有相當推荐教師之法權以



資保障。

爲局長者無不望師資之優良，且若輩對於人才需要辨別至明瞭對於候補人之適當與否分析至敏銳，對於私人政客不至盲目引進。若輩固未嘗無偶爾失察之處，但較諸董事或所謂委員會則遠勝。欲得良師固當優厚其待遇，而能集中教師管理於專家之手要亦羅致良師之一道也。

立法要點

董事部者爲代表民衆管理教育之機關；若輩固不能直接委任局長，但有罷黜之權。至任免教師則

應規定如次：

一，局長應書面荐舉各項教育工作人員於董部，以備選用及升進。小學教師之選擇，學校亦應有參與機會。至職務之指定，由局長全權辦理。

二，董部對荐舉人員，僅能決定可否，不能另擬替代人選。

三，董部否決後，局長應另提出第二人選。

四，非至局長認為無從荐舉人員時，董部不得自行提出人選。

五，董部僅能指出候補人名單，但不能涉及候補人職位。董部應佈告依法祇有決定合格人選之權，所有候補人不能對任何董部人員有關說請托情事。

六，凡舉行競爭試驗之城市，應拒絕候補人之接見。應佈告凡有意謁見者為違反正當應徵行為，足使被謁者預有成見。

### 擇師根據

局長對候補人應分別等次，庶足減少候補人之懷疑。下列各項為判斷之原素，各應估適當分量。

一，關於專業之預備及經驗 預備及經驗最缺乏者居最低等。或縱有經驗而成績甚劣者亦如之。經驗豐富成績優良者居最高等。（如自〇等至25等）



二，關於專業成績之證明 私人介紹之普通函件概不接收。候補人應請教育專家證明其訓練及服務狀況。此種證明函件，應加以信任，並分列次第。此種次第，經調查後，可全部或一部有效。（如自〇等至四〇等）

三，關於人格及教學之適應能力，在面詢時察看。（如自〇等至25等）

四，關於專家證明之身體檢查（如自〇至10等）

以上四類合併計算以決定候補人之等第。

### 競爭試驗

規模較大地方，應徵教師以及缺額均較多，則宜取競爭試驗，以定候補人之等次。合上述四項之分等標準總計之以決去取。關於競試辦法又當注意下列數點：

一，董部從局長荐舉人員等次較高者中，依缺額需要數選定若干人。



二，在若干人中爲進一步之選擇，每一缺額選定三人。

三，董會之選擇，不以局長荐舉之名次爲準。

四，候補期間依次註明一年一年半及兩年等。

此種競試應有筆試，以檢查候補人對於職業之見解；應有時間較久而又較切近之面試，使當局能深切認識候補人之情形。

〔例〕某候補人總分得87.5，在八十五名中列爲第六十二名。假如此城每年需六十至七十教師，在九月補入四十至四十五人。餘在年假補入則此君應在翌年正月始有任用希望。

面試不必與筆試同時舉行，可隨時爲之。有數城市其競試事由副督學二人校長三人主持。每星期六與候補人接談一次。

甄用與訪  
賢

競試之制，客籍與本地候補人應一視同仁。重個人成績而不取請托運動。是以薪制果有保障，良



教師頗爲羅致。局長有荐舉之權，必多方訪求英才也。

CARR氏增加學校效能之原則

- 一，指示人才真偽之判別，引起民衆改進教育之企望。
- 二，打破畛域之界，教師不論籍貫。
- 三，教育界根本剷除黨派私親家族種種主義。
- 四，管理教師機關應有實權。
- 五，機關任期，應切實規定，以資保障。
- 六，教師優者升進，劣者罷退。
- 七，保障專業教師，使不受無專業者之傷害。
- 八，教師待遇，以服務輕重爲標準。

城市使用多量金錢，在希望兒童受優良之教育。如一方薪制改良，一方仍僅於本地人才中略加限制，則金錢亦屬虛擲矣。但優良教師重在

能訪求，非株守可得。訪求之責端在教育局長。教育局長漸為專家的業務，則擇師重任應歸若輩全權處理，亦必由習慣而為法律矣。

### 教師任期

在美通常每學年分二或三學期。教師一學期一任。但近來多數取一年任期制。蓋教師選用以一年為期，校務各端，亦以學年為段落也。

是以每屆春季滿期，教師恆注意其次年續任問題，教局方面亦是時工作最重要。照例董部每年有一次考察，董部教師檢定委員會及校長共同舉行正式會議。各有記錄。必要時須親視察。在此數週中教師精神至不安，結果必撤去一部不稱職者，重選下年新教師代替之，此中亦頗有不公正處。有因鑽營者之攻擊而去職者。有因不得志於校長或行政方面而去職者。亦有局長校長認為應去職而董部反令續任者。總之在此一時期內恆置兒童精神於不問，以各逞伎倆而已。



因此教師每認為校長局長，並不能為其保障；優良者每棄而他求，所保留者多屬庸碌。且有恐或為權要所不悅，而未敢盡其天職者。教育界之不安非教育界之福。倘在此現象而行使指導制者則必無助於事業而僅為偵察；無領導，無觀感，徒為無意義呆板之標準；則是僅足使教師神經緊張憤激不可名狀耳。

### 任期不定

教師之一年選任制，倘與其他工商職業相比，則其他職業固無所謂任期；更無一年一度之選用恐慌。其治事有成績者久於其位，不則先加警告次降其位置再次除名如是而已。依情理言，教師校長指導員等在年度將終未能努力職務者實由於教師之有意蟬聯而未能明董部意旨，遂存觀望，乃事實所不得已；其實董部未必即有意撤退。是董部之虛聲張勢，乃一不良制度。

此種狀況半由習慣相沿，半由董部並非專家而涉及專業工作。若輩



既無教育眼光何能有適當之改進政策。若輩無客觀標準遇事以意爲之。常有董部於數十教師既免任之後，經親友之關說輿論之鼓吹，大力在前而不得不復職者。

是以一城市中局長得人，其所易教師，恒超過董部所爲，因董部所選者未必稱職也。又有教師視翌年複選等於具文，因若輩知複選不過形式，續任爲事所必然者。此種現象歷時已久，所有教師選擇及任用問題，乃不得不由政治家手中移轉於教育局長。

終身任期  
運動

於是多數城市教師，羣起運動，在法律上確定教師終身任期制。蓋董部任用教師輒多失當，遂迫而出此；但個人升進亦從此失機會則非一般願望也。通例法規必載明經公開檢舉後教師有行止不檢教學無方者撤職，但終身任期制之下此律亦僅存形式而已。所謂檢舉應公告社會，接收書面舉發，被告人得請代理



人辯訴。表面上凡被告人須經檢舉，而事實上提出應行檢查者仍屬局長及校長等。

檢舉之事易引起社會及教師對於學校之惡感。經檢舉並報紙宣布後名譽之損失非短時所能恢復。辯護士甚易與教育當局發生糾紛。家屬聯名以證明教師被控之無稽；教育當局之判定每陷於無辦法；董部之判決往往有法律上之錯誤。被告人訴諸法庭，法庭以法律眼光技術以為衡，不重事業方面之證明及教育兒童之成效，其判決往往與董部相左，教育當局之威信遂盡失矣。

### 終身任期 之影響

如依終身任期之制，則是一教師可無條件的服務十年廿年，但對教師問題略加研究或稍知人類本性者必不以為然也。教師中固有不願環境惡劣奮鬥到底者，但亦有必須經悠久溫和之鼓勵而始努力者。教師之落伍率皆由於置鼓勵於不問，祇



求終身任期之獲得爲已足。教師取得終身任期如此易易，社會將以爲學校之設乃純在位置教師計矣。吾人之目的果在破壞固有之教育精神以增加自利自私毫無長進之教師，使教育常爲落伍分之所操縱，則終身教師制或有一得。教育關係重大必不應如是顛預。所謂終身任期制乃優良教師應得之報酬，不應爲一般教師法律的保障也。

### 折衷

兩者之間有折衷之途使教師學校均無妨害，厥爲任期不規定之一法。一城市中驟來一新教師必須二三年之觀察，在此時期應與其他師教及地位略異，每年經教育局長推荐重聘一次。經此期後而認爲成績適合者或另加選任手續任期四五年；或不定任期。前者可使在任期內安心任職；後者可免逐年複選之糾紛，俟遇有特殊原因應由教育局長提出更換董部通過後作爲契約終了。

所有因特殊原因提出約期終了之責任極爲重要，乃教育局長應有之



權。聰明之局長必不願同時變更多數教師或校長。若輩能合作者則積極指導遠勝消極罷免。教師選任責在局長則董部可不至逾越範圍，進退教師問題便易解決。即所謂優良教師亦未必始終如一，為事業計，亦可取臨時調動辦法也。

### 契約終了

辭退通知必須具有辭退可能之確定條件方足以昭大公。第一教師服務不能滿意在不能證明其缺點及予以改進自勉機會以前不得宣告契約終了。倘改進仍無結果局長始為通知轉述董部宣告年終契約終了之意。應於學年終了之日脫離關係。此項通知為局長與董部之全權，無需經律師法庭等手續。凡不得通知者自可繼續服務。

此項辦法雙方可無異辭。蓋有限任期足以使努力者灰心，終身教師制有害於市民及兒童皆非所宜也。折衷辦法實足為優良教師之保障局長



行使職權亦甚便利。所謂公開檢查種種弊端均可避免；教育當局對於社會對於教師不至有惡感；學校可減少糾紛；兒童本身亦得無所妨害也。

輔導人員與  
任期間題

學校校長專科指導員副督學其任期應與教師等——即不規定任期是。輔導人員地位如有任期限制，則效果難見。惟為求服務美滿任用條件自當稍異耳。

教育局長為各類教育事業之代表人，凡校長指導員的業務彼負計畫領導之責。有時須為先鋒，有時須敏於判斷糾正謬誤，有時須身先士卒與惡勢力抗。彼固不當徒好辯論，但於教育工作之原則應立定主張顛撲不破。局長人格應屬脊椎類而非水母類。彼應祇知真理不知屈服；不知所謂出奇制勝。則反辯者明其為人寤為肉搏不至陰謀側擊矣。側擊之法為董部之慣技彼等從任期及待遇兩方使局長自不安於位。預防之策即局長在一年試用期間後第二度任期應較長——四五年或更長——在任期內



董部無重大原因不得中途撤職其表決應取大多數（如五分之四或七分之五）。在任期內董部不得任意減少其俸給。

董部之免局長以年度重選為最高明之手段。四五年之任期既終局長正可追溯數年之努力以為反省之計。至繼任與否胥視個人之效能。年齡與效能亦甚有關係。在局長職務其不能取終身任期制較教師為尤要也。副督學對於局長關於最切。局長之成功繫於若輩之忠實與努力合作。選用之權應絕對由局長掌之。倘彼等各異其趨向則無不僨事者。副督學之任期亦當不加規定，與變動教師同。於年度將終了，由局長提出於董部。局長對此而挾私見或判斷差誤者其政策必終無貫徹之一日也。

### 教職之指定

教職之指定應由教局全權辦理。分調任用亦教局之事。局長熟知職務之需要個人之才能其適應能力自較一切人為宜。教師之進級降等亦應由長局舉荐。

## 第二章 師資訓練與輔導

任用教師無論取何完善制度，擇師標準趨重訓練與經驗無論規定如何完密；教師既任職則應增加其修養輔助其教學。本章對此兩問題將略論之。

### 教師訓練

每歲開校之始吾人總希望教職員必有一番新氣象較勝於往昔，則勢必新進教師之修養教學技能個人造詣較高於前人。延聘教師無論取何方式，總期新進者有所貢獻足以資前人之觀感。教育局長每年於選用教師之後應自覺新進教師之教育才幹修養均較前歲為優。如是則輔導之事方易着手；因彼等挾其新鮮之理想熱忱與夫專門訓練以俱來也。

### 新進教師之專業標準

擇師標準前章已及之，即教師必須具基本學識



與專業預備。在今日城市小學教師必須中學畢業且受兩年師範教育，似非標準過高；能再增一年教學經驗則更圓滿。中學教師必須大學畢業並於中學每科教學及中等教育曾加研究，亦非過分要求。今日美國各州優良師範學校之設立正如雨後春筍，各大學之普通及專業教育亦日漸推廣，優良教師亦與日俱增，則城市方面適用上項標準，祇須薪給稍厚，當非難事也。

候補教師其所受專業訓練或初次教學均宜負笈他鄉，前章並亦及之。遠遊異鄉，為人生訓練上最有價值之辦法，蓋異鄉人相處其觀念理想迥異，治事方法亦盡新奇，置身其間獲益匪淺。青年女子能具此經驗，則返里服務其貢獻較諸不越雷池一步者相去奚啻天壤。

地方師資  
訓練機關

吾人認為小學新進教師必須受專業訓練，於是小城中紛紛自設市立師範學校或師資訓練班。中學



畢業有志爲市內小學教師者得先經此種專業訓練。各市此種師資班有已辦至二三十年者。是時薪金甚薄，師範學校不多，優良教師亦甚缺乏；此項教師班重實際作業近於實習制，甚少理論科目。故甚適合。近今各州師範學校已甚發展合格教師漸多，在小城中教師班尙不能廢；大城則已逐步改良，非復昔日辦法矣。

至於小城本地青年女子必須爲小學教師時（因待遇甚少惟女子樂就及地方觀念甚深必由若輩充任）則此類訓練實足以謀補救於萬一。在小城中多此一辦法勝於無辦法，新進教師不至毫無門徑置身講席也。

上項訓練之限度

此項制度其成效究屬有限，是以除大城市得利用以成較完好之師資準備制外，其困難滋多。

第一 二十至二十五萬人口以下之城市不能有完備之施設以及適當之教導人才。教師班之設備及教導人才均應相當於州立師範學校。所謂



設備指建築及教具，人才應一部聘自外方，一部關係於本市各項問題聘自本市；所施教育能使中校畢業之高材生知所領略。在二十萬人口以下之城市其每歲所需教師為數不過四五十人，如是大舉殊非必要。有此經費不如用以整理在職教師增加其薪金，使其成績與本州優秀教師相埒。

第二 此種教師班實有害於教育本身，各校缺乏教師由此輩補充，外籍教師遂無從插足。城市中有此一教師班中等學校畢業生受畢訓練即有教師資格，則其希望有位置自屬當然之事。即使此輩補充缺額後而尚有位置者，地方少年毫無資格亦得受短期訓練而儼然人師。有時教師班且易為地方黨派互相利用之工具。因此教師班之制不啻摧殘教育之武器。且地方教師訓練班其教授者每仍多為地方現任教師。彼等並無新知，所傳授者不過自身作教師之經驗，所謂教育理想不過爾爾。其結果受訓練者至多與若輩能力相埒；仍未能得新鮮之理論與方法以為改進張



本。教育局長果讚賞教育機械化，趨向整齊劃一者自可躊躇滿志；然教育之新生命摧殘殆盡矣。改良之道在於毅然廢除此種頑固作梗拒絕新思之地方訓練班，移其費用以提高教師待遇，各方羅致學有專長具有新方法與理想之教師。在城市應設正式市立師範學校，凡在職教師非師範出身者得重受訓練俾得接受新經驗與理想。

### 訓練與訪求

雖然，城市行政當局往往注意搜羅市外人才而忽略根本訓練。在行政管理最完之市訪求人才不遺

餘力。局長之訪教師正如大學校長之訪教授。是以祇須待遇甚豐師資必甚整齊。然教師純恃求諸他方，而不注意在職教師之訓練，則師資之實際提高亦非易事。

### 在職教師訓練

教育之事應繼續的謀進步。學校之進展至速，倘教師不能時時增加其能力，殊無益於教育。繼續



進步端在教師受繼續之訓練；教育當局對於教師修進不惟應存此希望或嚴加規定；凡教師能自動的努力於進修者更加以獎勵。

雖然，於教學技能而外希望教師致力學問，恆被若輩視爲苦役。師範畢業者更自覺已受完全訓練不必再下功夫。尤其本鄉教師往往故步自封。但教育之實施以及理論與日俱進。昔日之良教師，時代稍易即行落伍。教師之知識理想應適應時代之需要。教學之事，亦時有耗費及影響效能處，與其他職業固相類也。

Van Sickle 氏對於應增加修養教師之分類：

- 一，指導教師自以爲才能充滿無須有所啓發者。
- 二，教師能力甚富，學問資格均屬上乘，惟深信舊法完善拒絕改進者。

三，教師資格缺乏技能亦差，對於工作標準及其意義不甚明瞭，具



自知之明怯於前進祇求不爲視察者所見，敷衍過去者。

四，前項師教缺自知之明並不知需人輔導者。

五，新進教師曾受專業訓練，具有專業態度，須引導前進，勿使趨落伍之途者。

### 教師會議

學校精神之團結在於教師常相聚研討。學校進行方針，每項業務，各科教學等會議。有屬行政或指導目的；亦有屬刺激興奮性質者。如建築會議校長指導員會議分級會議各科教師會議以及教師全體會議等其內容不一。教育局長應每週留兩個以上時間及每月一次星期六，專力於此。每年應有數日爲各校教師總講習，聘請外方名人演講，使教學力量因新觀念與啓發而益鞏固。

各項會議之計畫指導，事先應精密考慮，使大家努力獲有代價。每年事業分別規畫，亦可二三年合併計畫。每次會議必有確切目的，使教



師感覺所費時間實甚值得。

### 讀書會

每年應規定應讀之書，教師組織讀書會以自謀進修。此亦增進教師效能之一法。每年讀有關教育書籍若干冊數年而後知識進步必有可觀；而養成教師之讀書習慣其價值尤大。

每年希望每一教師讀教育名著兩種，為校長者更應注意有關行政之書籍及論文，此種書籍選擇宜精，因職務性質而入各不同，不求過高深而須便於應用。讀書後並作綱要附以研究問題之解答，則尤易見實效。

讀書會之組織足以使在職教師保持專業態度，實為教育局長增進，在職教師知業知識擴大若輩專業眼光之最好辦法。教育學術日新月異，為專業充分準備，不得不從讀書入手。



### 離職深造

教師之求深造，如於服務期間同時進行障礙滋多。如休假一年或暑期讀書則其效果於教師於學校雙方均有利益。教師服務較久其進步能至一定限度，則有此要求，如休假一年為重加修養時間，其收效必至宏。在大學校教授任務七年休假一年為游歷旅行之用，此一年概支半薪。在此一年內所得必豐，則返校後職務效能之增加，可以想見；僅支微薪不為耗費也。大學教授既有此辦法，何獨中小學師教不能援用耶？

總之在職教師之需增進專業研究以增加教室效能乃屬當然之事；教育長局應荐舉相當教師給修養假。以前董事部每拒絕此要求，殊覺毫無教育根據。至所需經費辦法，當於下章詳論之。

### 教育輔導

過去之都市教育當局，未能重視輔導，無庸諱言。中等城市，輒故步自封，以為其教育已至止



境，對於輔導種種目爲多事。當局使校長教師負校務專責，聽其自謀。所謂教育局長者爲一事務的局長工程的局長辦公廳的局長而已。對於教育問題不多過問，即偶爾參觀，僅屬交際的而非真正之指導工作。教師工作平庸無大過失者自能久於其位，其成績惡劣者每不教而誅。

教育如是因循敷衍，輿論不加責，社會不過問，市民以爲事不干己。所謂教育行政之正當目的，教育之真實效率，乃完全消失。

### 錯誤之輔導

有熱心教育之局長，工作異常努力，尤注意於輔導，然因原則之錯誤，結果乃至劣。其着重之點，在考查兒童對於呆板固定之教材所生之結果。此類教材預爲規定強迫注入。課程格律一致；每週應授至何頁，亦爲機機之分配。蓋求授與兒童統一的課程，使用統一的方法與程序。定期爲全部試驗，其問題亦屬一致。所謂輔導實類視察，在考查每一時期教學進修是否完全符合機



械的規定而已。各校成績，教學效果，悉憑此種定期試驗以爲斷。所謂輔導事業，亦僅指此。如是則教師之事，在教教材在教教科書，絕非教育兒童。惟有將近考試，勉力以將教材暫時注入。如是而謂之輔導，則何能增進其業務上之能力與興味。教育局長之行使職權不能有一定之標準，全憑個人之威權，教師聽命非出自動，絕滅其請求當局輔助指示之動機。

### 輔導的需要

欲市內教育之能逐步前進，教師方面應獲得親切之指導。小城之教育局長，大城之指導員團體，除於教師進應修多負責外，對於教師教學技能應隨時予以指示。美國各城女教師充滿於育教界，其所受專業訓練根基甚薄，彼輩更不存久於其任之心，則教學指導尤屬重要。即使師範畢業者欲使其稱職而減少錯誤，輔導亦不可少。其無專業訓練者之需個別注意更不待言。



### 輔導之目的

輔導之目的宜為建設的。輔導者如自命為視察者為偵探為法官，其工作殊無多代價，且亦絕難明瞭教師之辛勤所在。蓋需輔導之教師其工作必不值批評者眼光之一顧也。輔導者又不當立於「迪克推多」地位，如是亦不能為教師之友。教師所心悅誠服者為能指導之領袖。命令與批評，均不足以言指導。僅批評，結果必暮氣沉沉。指導員之天職在鼓勵暗示範，即使批評亦係取積極目的。倘以批評為目的，適彰其淺陋，而缺乏科學的才能。然即博學之士，亦好為破壞評論。若輩縱明事實，不能有建設計畫以為貢獻。此種人在社會自有其地位，然不能負輔導之任。所謂建設的批評必須才能卓越。教學輔導，宜由此種人員任之。又必具和藹審思與夫互助之態度，乃能得教師之信仰。教師能明白輔導人員實一益友；並非上級官廳之巡查者，則互助之關係乃能發生。



輔導之目的在謀全校努力前進精神之團結，使教學之各部分均獲有最大效能。但團結非統一固定之謂，此不可不慎重分析者。現代小學每各級自爲治理，精神異常散漫。團結即所以謀合作也。

### 方 法

輔導者首當與受輔導者間建立良好的個人關係。則入手輔導不宜據提出批評，應先發揚優點，俾循序以進。教師乃能自覺其所着手之工作已得輔導者同情的協助。教師所行之事已發現錯誤時，輔導者對其教案問題，學習預定，席次排列，時間經濟，及其他個別事項，應助其成功，則信仰自增。教學有須改良者宜提出進一步之辦法，不宜對已往錯誤多所指摘。至指導者立於教者地位教師從旁觀察並加批評，亦屬一至有價值之辦法。

明告教師認爲其工作結果不滿人意，亦覺淺薄萬分。蓋凡具些許教學經驗者皆能下此範統斷語。有爲之青年，每因是而灰心不知努力。必



至怨聲載道，結果不過一無訓練之教師去，一無訓練之教師取而代之耳。所謂協助與友誼求難建立。輔導者固當有廣博之知識，而對於新進教師首當有同情之了解，否則博學亦無所用也。冷酷之輔導者，以批評為能，無論學問淵博，必不能收輔導之效。更非輔導者中之上選也。

### 時間及工作支配

輔導人員，先當研究各校之狀況，如是可使輔導之事經濟而有實益。其時間支配不取對各校教師均分量平均。教師中有需全力輔助者，有僅需一言之鼓勵或興奮者，亦有距離成功標準甚接近者。能力缺乏者必須輔助，用暗示或實例以期振作。有能力者須暗示其更求進一步之成功。其優秀者且足鼓勵輔助人員之前進。

專科指導及小學校長亦有輔導任務。如指導之事僅排定日程為機械進行自無意義。要在能就不同之效能，加以誘導。輔導之重要目的，在



發覺誤點一一加以改進也。

### 示範教學

直觀方法之示範教學，實為改進教師方法中最重要者。新教師或須輔導之教師，宜導至優秀教師學級上，觀察其教法。參觀數節後開會討論其方法及理論，擔任教師應出席解釋。經若干時期，教學上之心得必多，改進之事易如反掌矣。

有數城特選定優良教師數人為訓練教師，略增其待遇，與初學者共同管理級務，交換參觀。自局長以至優秀教師均負輔導之責其進步自速。

### 用當其才

教師地位之適當與否，與輔導大有關係，蓋求人盡其才實最有效力之事。此種工作，允宜由局長全權處理。董事部或教師委員會缺乏專門技能不能勝任。六年級教師某甲如任為低年教師則人事咸宜。某乙任低年者應宜於高年；至任此科者應宜彼科均屬常有之事。是在當局之知人善用。



### 第三章 教師待遇與升進

#### 低微之標準

教師待遇之微薄城市與鄉村無稍異。其故在教師人選標準過寬，教育專業觀念近年始漸有所聞。

一般社會不能了解教師究需若何訓練，教學究需若何才能，更不知應特提高師資標準。以爲標準高則納稅必重，祇求在職教師之能自愛爲已足。身爲教師者又率皆以此職業爲落泊者棲流之所如頻施輔導則任務將更重；曷若一切自作主張之得任意從事。

教育當局亦曾努力於提高師資標準。以爲必基本知識及專業訓練均當提高方能取得教師資格，高年級擇師標準則尤嚴。但在職教師與一般候補人反對聲浪乃遍於社會。

提高師資標準，恆受輿論之駁斥。蓋社會僅知同情於窮教師而不知



其兒童實寄托於窮教師之下也。於是規程等於具文「窮教師」安於其位，優良教師不能得一席。所謂依年級之高低定師教之標準亦完全失效也。

必須相當  
待遇

標準提高與待遇提高應同時並舉。各城中標準升格而所增待遇與生活標準不相應。亦有人選暫不提高而漸增其薪給者。此後增加經費應就資格能力高下以定待遇。新進之優秀教師及在職中努力分子，其待遇應與中等社會人士相等。

據美國教聯會教育改造委員會一九一九年在第六期公報上之報告則各城之待遇亦甚可憫。小學師教年俸三百至一千二百元中數八八五元。初中學教師六百元至二千元中數一二四二元。在二萬五千至五萬人口之城市大率如是。如果就人選標準言，如是待遇與任何公務員或勞動者比較實異常微低。



待遇之值

吾人試將教師年俸化爲每日工資，則其所入之微，甚易覺察。他種工作十二個月之作工以三百十六日計算。師教實際僅工作十個月約二百日。因其業務較煩，而兒童及家長均希望有休假時也。但教師，固全年中無日不需生活。年計之可得其工資標準如下：

年	俸
三	三百元
四	四百元
五	五百元
六	六百元
七	七百元
八	八百元
九	九百元
一	一千元
二	一千元
三	一千元
四	一千元
五	一千元

每日所得

九	二元九角
二	二元九角
五	二元九角
九	二元九角
二	二元九角
三	二元九角
六	二元九角
五	二元九角
一	二元九角
二	二元九角
二	二元九角
三	二元九角
三	二元九角
三	二元九角
四	二元九角

年	俸	每日所得
一	一六〇〇元	五·一二元
一	一七〇〇元	五·四三元
一	一八〇〇元	五·七四元
一	一九〇〇元	六·〇五元
一	二〇〇〇元	六·三六元

木作機匠洋鐵匠皮匠漆匠瓦匠運輸工人司械人書記警士消防隊員成



工匠製帽工作看護婦其所需教育與與業務準備均極簡單，而每日所得工資，優於教師。則薪制不改良，而希望教師得人教育效率增進，是緣木求魚耳。

### 合理的待遇

教育關於民族族之盛衰與團結，而教育所費乃不敵烟酒糖菓消耗品等之輸納，可恥孰甚。是以在任何城市小學初級待遇在九百元至一千元間遞增至一千二百元；初中教師初級待遇一千至一千二百元遞增至一千四百元；中學教師初級待遇一千二百至四百元遞增至一千八百元至二千元；實非過分要求；其城市較富生活較昂者仍應再加提高。

### 自然增加制

城市教師大率年定增率，及最高級後加薪頗非易易。吾人應知新進教師其最初數年進步至速，但至較成熟之境自難再求前進。薪制中規定年有增進而為數不多，年度終



了有成績者皆可略見提高，亦一辦法。新進教師，其待遇祇求能安其生活故無需過高。此後逐年自然增加至最大限度為止。所謂最大限度應與生活工資相應，必工作有最大效能，始能有此權利。最大限度以上亦有加薪可能，必其人提高專業訓練有顯然之成績者。

Los Angeles 之薪劃

任 務	最低限度年俸	每年加薪	增加年數	最大限度年俸
中 學				
校 長	\$3000			3600
校 副 主 任	2400	60	7	2160
校 主 任	1800	60	5	1800
校 副 教 師	1500	60	7	1560
初 中				
校 長	3000			
校 副 教 師	1290			
校 副 教 師	1200	60	7	1560



小 學

級 別	單 級	雙 級	三 級	四 級	五 級	六 級	七 級	八 級	九 級	十 級	十 一 級	十 二 級	十 三 級	十 四 級	十 五 級	十 六 級	十 七 級	十 八 級	十 九 級	二十 級	
校長(單級)	1200																				
校長(2-5教室)	1260																				
校長6-10教室	1380																				
校長11-17教室	1680																				
校長18教室以上	2100																				
教 師	1200																				
特 殊 教 師	1200																				
幼 稚 園 指 導 員	720																				
指 導 員 助 手	600																				
指 導 員 主 助	2100																				
指 導 員	1680																				

工 作 獎 勵

業務有成績之小學教師，應如何予以獎勵，實一行政上困難問題。在中學則處置較易公允。教師



分爲首席副席及教師等類，待遇有等差，提升其等第即表示獎其成績。在小學教師頗不樂於分別等第以顯有高下。有數城試行此制，頗爲教師所不滿，聯合以抵抗行政當局，並反對教師中之受分等試驗者。教師之經驗相等者未必能力相等，此稍明事理者必不否認。薪制劃一，則是凡經驗等者其價值亦等，實絕不合理之事。教師固有優有劣，多數教師，處於優良輔導之下於業務準備及效率增進知所遵循，則必能稱職。

勤奮求進  
之鼓勵

優良教師往往因待遇及輔導之鼓勵而成功。鼓勵勤奮之教師與特殊人才，全憑薪制之適當輔導之得宜。不此之圖，則無怪教導之江河日下也。爲防止落後計，爲獎勵有功計，其制有四；

- (一) 薪制因位置不同分爲若干種類及等級
- (二) 受修進之專業訓練因而資格提高者額外加薪



(三) 教師待遇分等進修須加以考試

(四) 教師分等根據成績應有客觀量表

茲再一一分述之

因位置及  
任期不同  
待遇分類

就職務以定待遇，為最簡單之辦法。試舉西方某小城一九一九年所行之制以明之。

總計	經驗年限		每年增加數	年俸固定數
	在城	在市		
1	1	1	\$ 50	\$1100
2	1	1	110	1150
3	1	1	60	1260
4	2	1	80	1320
5	3	1	100	1400
6				1500

此制往往因所任年級不同，異其待遇！任職久暫關係，加薪數不同，總俸亦有差異。有時中等學校且暫定辦法。從東部某中級都市之實



例，可以明其實況：

服務地位	最低俸	每年加俸	加俸年限	本職之最高俸
一級級級級級級	\$ 800	\$ 50	4	\$1000
二級級級級級級	750	50	5	1000
三級級級級級級	800	50	6	1100
四級級級級級級	850	60	6	1210
五級級級級級級	900	75	6	1350
六級級級級級級	1000	100	10	1500

又有中級城市原則亦與上表同，惟最低及每年加俸數皆一致，惟因位置不同，加俸年限有長短，最高俸途有差異。

服務地位	最低俸	每年加俸	加俸年限	本職之最高俸
一級級級級級級	\$800	\$40	7	\$1080
二級級級級級級	800	40	8	1120
三級級級級級級	800	40	9	1160
四級級級級級級	800	40	10	1200
五級級級級級級	800	40	11	1240
六級級級級級級	800	40	15	1400



缺點 此制完全不自然而且不合行政原則。蓋仍爲「凡人皆可爲教師」一說所朦蔽，而不知待遇必須改良之根本意義。薪制在求教師之得人，並非高其待遇使任何人皆樂爲教師。因職務之繁簡，薪制因應有相當之活動性。但亦流弊滋多。倘能資格完全相等使各級教師待遇均等者，尤爲良法。有多數城市，已能使小學或中學取齊一之薪制矣。然亦有需特殊待遇者。如特殊學級或示範之教師，其才能超乎尋常；又如高年級教師，其課外作業特多；均不能不增加其薪給。

因任務高下  
薪制有差異

局長就成績荐舉(一)任務之升進由於教育  
提高待遇條件者得升進其職務。

薦舉 荐舉之制通常行於中學。新進教師往往爲助教漸爲教員爲主任。每進一級，待遇亦隨之提高。在紐約進級之時限甚長其制中小學均



包括。在自然進級中有兩關頭。分進級為三期，必須經視察後經董部通過始得進級。在小學方面自應定薪制為若干級，進級時必就其成績審查並經一定之手續。至在同級者得按自然增薪，就其任務之久暫以定其增加之最大限度。依下表則增薪可至十八年。

類	任期	起薪數	每年增加	增加年限	各類最多薪給
1. 臨時教師	一年	800元	50元	3	1000元
2. 三年期教師	三年	1050	50	3	1050
3. 五年期教師	五年	1200	50	5	1400
4. 永久教師	至退隱止	1450	{ 25 50	{ 3 4	{ 1800 1600

第一三類任期滿後及本類甚至最高級待遇。一二三類之升進必須曾經補充學識者。第四類限於成績特著者。

考試升進 考試升進亦進級中之一辦法。較大城市多取此制但無一



致之辦法。有考試範圍僅屬專業者有屬於基本學識者。如 *Belmont* 則僅重在教育方面，第一試為英文第一試為一年教育研究所得之特殊問題。其曾入暑校或受其他推廣教育者得代替一部或全部之考試。

此制實行有效之城固多，而亦有深感不便者。其能鼓勵教師入暑校或受其他推廣教育以引起研究教育問題之興味，為此制最大之目的。但身任教師者同時求學於其他學校，而教學雙方並不相連續者，則教學效率必受無形損失，而僅憑筆試亦不足證明其將來實際教學必有成績。是以考試一事僅能認為考驗成績中之一種辦法耳。

造指深者  
提高待遇

待遇之增進以造詣為準，則較簡而易行。此制有一致之最低俸，憑學力以增加等差。如暑校研究，大學修業，出國研究，皆足為加俸根據。

此制之缺點即多數教師無力以謀自修。所獎勵者或為篤學之士未必



有補於教育效率。

待遇根據  
效率

此制最重要而亦最難實現。各地試行，頗少結果。是在指導人員對於教師之工作效能有審慎之觀察與判斷，待遇高下根據於此項判斷之書面報告。此種原則固為各地所早承認，而最近始有進展。

本制之批評

教師效能之記分如能為優良之判斷，其評點如十分正確，自能估量教師之能力。然往往評點標準不能一致，視察者目光亦人各不同，至結果亦不甚可信。董部僅憑此項報告以定獎懲則失之毫厘差以千里。是視導制度，無較好之辦法者，此制亦同時不可靠也。

本制原則甚是

從教育效率及經濟原則論之，本制實甚適當。城市教師確有成績甚劣而反厚其俸給者，其人數雖不多，而各地要皆具此現象。教師努力至已達最高俸時，往往因位置較固怠於進取而銳



減其效率者。一方則教育之理論及實施，日有改革，則彼輩未有不落伍者。彼等勢力已厚睥睨一切，即欲考其效能，亦易遭白眼；至於罷免尤屬不可能之事，則惟有憑其成績以重定其待遇耳。

本制之作用，在防止新進教師之落伍，激勵在職教師之努力。社會各種事業，多以成績以爲獎勉，教師自不能獨異。復次則薪制之用意實在鼓勵教師勉奮，特殊成績者之能獎進。教育當局固希望社會能多供給經費，以爲教師待遇儘量提高之需，而民衆所望於教育當局者亦在取之於民用之於民，而能獲最大之效率也。

**估計效率之方式** 教師效率之考察及評點辦法，各城均在試行。如 Maryland Indiana 均採年度總記錄制以記載教師之成績；教師待遇之等差，亦以此記錄爲準。此制分兩式，一爲秘密的，一爲公開的。伊利諾之 **Dogans** 所用格式專爲視察者之自用。內容較恰當。其要項



爲：(一)學校物質方面(二)教師人格(三)適應能力(四)對學校政策之盡職(五)互助精神(六)對學生態度(七)訓育及制裁力(八)教師技能(九)專業興味(十)大體印象。每一教師經三人記分，由局長集合以佔定總分。

威斯堪幸大學 *Wisconsin* 教授嘗試行一制使教師得自行估計其效率。輔導人員得依據以與教師接洽改進辦法。此種表格不僅爲視察者分等之用。氏之製作其重要根據如次：

(一)教育成效是否根據於(1)分析複雜之教育經程歸爲主要的有系統的原素(2)，教師之性質及能力是否適應此種種原素？

(二)能否具大公無私客觀標準應用於教育經程可精確的佔定教師效能？

(三)改進教學增加學校能率之根本原則是否根據(1)，教師經



# 教師效能記錄片

見 21 著“教室組織及管理”

同長記號 □ 校長記號 × 指導員記號 ○

總 等 第 成 績	最劣	劣	中	優	超
I. 個人方面					
1 儀表					
2 健康				× □ ○	
3 音調		×		□ ○	
4 智力					□
5 創造及自信				× □ ○	
6 適應及才略					
7 正瞻					
8 勤					
9 熱心樂觀					
10 誠實					
11 自治					
12 敏捷					
13 老練					
14 公正					
II 社會及專業方面					
1 基本學識					
2 專業準備					
3 教材了解力					
4 兒童認識力					
5 對學校社會興味					
6 聯絡家庭能力					
7 對學生生活興味					
8 互助及忠實					
9 專業興味及增進					
10 逐日準備					
11 國語應用					
III. 教室管理					
1 注意光熱氣					
2 注意清潔					
3 注意秩序					
4 管理才能					
IV. 教學技能					
1 目的明晰					
2 形成習慣的技能					
3 刺激思想的技能					
4 指導學習的技能					
5 發問的技能					
6 選擇教材					
7 組織教材					
8 注意預定教材					
9 能引起工作					
10 注意各個需要					
V. 結果					
1 本級之注意及反應					
2 學業進步情形					
3 學生社性發展					
4 社會影響					
5 人格感化					







鼓勵及訓練以決定其職業必須根據教師及行政雙方同意之標準(2)，接收建設的批評繼續之刺戟輔導以資策勵；其成績得失能否僅憑偶然視察任意判定？

(四)增進教育效率是否有客觀數量的辦法以測教師之結果？

紐約 Rochester 又有第三種制度。其制凡教師之訓練及其效率凡前二式所述者皆集成一測驗，如標準測驗形式。至教學結果，更由行政當局集合各種材料以資參證。其原則在集合廣博資料使結果較正確。並特約專家及心理分析家合作以期結果之完善。城市之熱心於教育效率者恒取此制。自較僅憑個人觀察而斷定者為優也。

上進之激勵 任何職業必前途有大希望，方可奮勇前進。醫生律師工程師，其平庸者必不能勝重要案件或病症。彼輩為提高地位不得不



十分努力。是以職業界必有一競爭途徑，欲求勝利必先得人信任。至於教師則競爭至有限。報酬幾於人人相等。即偶提高亦有其限度，達到限度，又屬常人皆易辦到者，是以刺激頗不容易。

然教師必須有一刺激以激其前進固與其他職業相等。此刺激更必長久存在直至專業能力完成為止。是以薪制中在已滿足最大限度以外，能於相當年期因勞績而增高待遇，則亦一最好刺激也。憑勞績以定薪制原不易着手，特市民所納經費固甚願為最聰明之支配也。

**薪制根據訓練及任務**

近來師範生年有增加，率皆服務城市；益以生活提高，是以薪制漸趨向於經驗及訓練兩原則。此制在打破待遇之岐異，各級教師其訓練等者待遇亦等。此制在理想上較為適當。但就今日經濟狀況學校狀況以及教師本身，此制尚難普遍見諸事實耳。



四年制中學畢業訓練後之專業訓練	同等資格者之最低待遇	每年加薪	加薪年限	最高俸
中學畢業訓練(博士)類	\$ 850	\$ 30	10	\$1450
一年專業訓練(碩士)類	1000	60	10	1600
二年專業訓練(碩士)類	1150	60	10	1757
三年專業訓練(碩士)類	1300	60	10	1900
四年專業訓練(碩士)類	1450	60	10	2050
五年專業訓練(碩士)類	1600	60	10	2200
六年專業訓練(碩士)類	1750	60	10	2350
七年專業訓練(碩士)類	1900	60	10	2500

此制並可參合教師效能分等之結果以為升進之決定。同時可於第三四年或第七年規定為升階關頭。分等結果為「優」「甚優」者，始得加薪。

又教師效能分等，如每歲報告一次者，全部教師可分為數類：

甲，完全合格者  
乙，工作不滿意，而努力不懈足以證明不至落伍者  
丙，工作不良不足以證明將來有奮進之望者

甲類自當每年按級加薪；乙類之加薪由教育行政當局斟酌定之；丙類不惟不加薪遇必要時應撤退之。



優良薪制  
原則

薪制之造成宜根據下列原則；

(一) 薪制起點應斟酌實況俾優良教師欣然歸

來。

(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具有教師所受專業訓練及習慣本能之人所應得之生活費。

(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，應根據於所任教師之成績，不根據於教師個人。

(六) 特殊教師如範教非常兒教育等，必使有特殊研究者充任，其薪



制應提高。

(七)因任務之較重，薪制應各異。各類薪金，自有其增率及最大限度。

(八)任務之升進，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爲之，其結果須公告。

(十)以教師爲專業者，其最大限度所得，應比照起薪時二倍或二倍半。但必有十五至十八年之服務而證明確有效率者。以教師爲臨時任務者，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，以前者爲較優。



## 第二篇 教育行政方術問題

### 第一章 效率測量

#### 一個新運動

近一二十年來教育上新運動層見迭出。而最關重要者為測驗。此運動雖尙未成熟，而關係於將來教育行政足使其根本改造。如教育調查之盛行教育標準之擬造以及標準測驗之試編，皆此運動下之產物。此運動不僅使置身教育者得有數量的單位以觀其成功；且亦使社會衡量教育當局使用多量之教育經費是否斟酌至當。

**新運動之意義** 此運動之最大精彩處，即教育行政之成績在昔揣測不定言人人殊者，亦將完全為科學的精確。營私舞弊與夫政治手腕乃



得完全肅清；教育局長之政績自有其保障，文人之誣蔑敵對之搆陷皆不足有所中傷；昔之僅憑經驗者今得委托專家；昔之視導，無專家準備，僅爲臨時的官吏的任務，今乃不得不委諸懷有專技之社會營造者矣。此運動既如是重要，新進少年思於教育行政有所努力者必須對於此項新工作之目的及方法先加以體察。

**科學的目的** 此運動之科學的目的，在創造效能單位及測量的標準，俾應用於教育全體於各個學校學級或學生，以斷定的已往工作之效力。從前僅以個人私見爲學校成敗判斷標準者乃得屏棄不用。昔日教師校長局長以及課程等之有無效用全境個人任意鼓簧，不諳教育者亦得信口開河。學校之政策主張均屈服於此勢力之下。董部於人員進退課程增刪悍然爲之無人能指摘其短。換言之學校立社會中四無援助，無從以使社會認識其某項工作確有價值，無從以宣告其成績與社會。但吾人固深



願社會信仰吾人之工作並確信吾人能使其成功。特無具體辦法缺乏傳達工具，學校乃陷於孤立。縱十分努力，而成功殊不易。新運動之用意在建造成功之測量的及單位的標準以免學校與社會相隔閔；證明工作之重要使社會獲深切之了解；能應用規定之標準及單位以測量教育或個人之效能。視導之事不僅爲一職務而實一專業，不寄生於政治或人情之下而爲科學的任務，有具體標準以爲保障。則於未來教育之改造其關係之重大無待言。今後言教育行政者勢將亦此運動爲中心矣。

**用比較法的測驗** 測驗效能在今日應用較普遍者爲比較法。如教費之支配問題可羅列各城實施狀況以爲比較；如課程之價值問題可就各城對於各科目所費時間及實際情形比較；學籍，就學，進度，均可籍比較以得標準也。

此制之效用極廣，置一城市狀況於城市中甚易顯出一城市之地位。



一九一一年 Baltimore 之學務調查規模甚大，即取十二相當城市以資準繩也。此制足以避免個人成見，行政方面之需要，可由其他城市情形代為證明。某城市某項事業之成敗某項事業成績特殊，皆不難一目了然矣。

粗淺之比較雖結果未必精確而用途則至廣。所謂精微之標準亦無不從比較方法入手。特比較法僅能發現中數標準，確定中數地位，而不能代表向上及進步之趨勢，是其缺點也。

**測量之標準或單位** 為釐定教育經程之標準及創造計量效能之比較單位起見，近二十年埋首研究本問題者日見其多。確信最近期間必可成功各種尺度以衡量整個的或一部的某項的教育情形，而求得工作之價值。此項運動之用意絕非認所有兒童毫無差別教育手段應取一致；不過將各項實施及方法均加以度量，凡不能有良好結果者加以淘汰而已。不



過有客觀的證明以判別教育手段之優劣，非如往者之僅憑個人意見而已。

Couris 及 Stone 之算術能力測驗 Ayres, Freeman 及 Thorndike 之書法測驗，Thorndike 之圖畫量表，Hillegas 及哈佛牛頓城之作文量表，Ayres, Buckingham 之標準音表，Jones, Couris, Kelly, Thorndike 之字彙及讀法標準，Binet Simon 之智力測驗及 Terman 之修改本，Elliott, Boyce 之教師效能量表，Elliott, Hutchinson, Strayer, Updegraff 之城市教育經費研究，以及學生記錄片之整齊學校會計法之統一等——皆代表製造教育測量標準或單位之初步工作，至今日乃得發揚光大也。

**標準乃指導之南針** 創造各種量表以測驗工作比較成績，其主要用意在於使指導人員及教師有一共守之目的，任務時雙方不感困難。今日教師多忽略數量之標準，以為傳述教材辦理考試外別無任務。指導人員



之指導亦不能有一清晰之觀念，以選擇獲得教育最大效果之捷徑。兒童之生長經程，正如播種，培植之標準各異，滋生之結果自相差甚遠。教學之事倘無計量之器，無規定之標準，而一一委諸天命；則正如舊日農子之祈禱於天束手待斃耳。學校工作服務標準，健康標準，心理測驗，各科學習標準，教學標準，教師標準，視導標準——倘不此之圖，則返觀近代農業已悉改舊觀，耕種之術已能應用科學知識與手續，教育為社會重要事業，何獨仍與舊日無知農民為伍耶。

**標準之重要** 所謂標準或單位乃教師實施之規範。學生之考試及分級以此為準，學生得學習不感困難。教師對於一般之企望得有確切之認識，彼能自辨其所作為是否滿足一般企望。教師之願望乃能轉移其中心，其目的不在課程不在學校事務而在兒童之本身。

教師可用此量表以自測其工作。深究其記錄以察成敗之因。其有可



以圖表示者師生均得就圖而謀反省。有時學生亦可自作記錄以自明其缺點。在此種結果中，教育行政者甚易明瞭各個學生各個教室之進步及缺點，急待糾正或提高之處，教學經程中之謬誤，教師需要之輔導，學校編制之不當，教師之失職等。至職業指導此項記錄尤有價值。教育局長可利用此種結果以報告董部及社會，以明事業與費用之是否相稱。

效能科之組織

學科測驗以及學校工作之度量事至繁瑣，必須有多人合作乃克底於成。除教師校長外，最重要者為心理診斷家，學校護婦及醫士，各項測驗專家及一組記錄及統計人員。在一職業團體中個人記錄需要最多應非常重視。必有記錄生數人以整理保管此項材料。倘各個兒童及各個組合之記錄不能歷年保存者，則所施之測驗將完全無價值。是必有一組清晰的，適當的，確定的，明顯的歷年教育結果之記錄慎重保存。在此人事世界吾人研求效率問題，應



知記錄中有無窮寶藏，一切正確知識，胥從此中獲得也。

在城市教育行政關機中實有設效能科之必要。組織縱有簡繁而設立確屬需要。教育注意效能為近年事，故各地尚少明瞭者。此種業務在小城市可由教育局長偕事務員數人任之。在大城市宜任用曾受訓練之青年，彼等對於教育難題之解決有濃厚之興味，能廣加搜討確實負責。其業務愈專，則其職責亦愈固定。從事於此者此後必漸加多，埋頭數年其易成一專門人才也。

### 業務種類

——實驗教學 效能科之業務，就各地實施情形已可略見一斑。一屬行政組織方面一屬特種教育適應方面一屬教學實驗方面。分析言之其業務如次：研究兒童預備生活之途徑以及社會服務之效力；研究教育改進之特點；研究增進教育效率減少浪費之方法；測量各項教育結果以建議實施者改良之方向；研究



測量各項教育方法其屬於浪費者淘汰之；研究教育之用費有無其他方法使更經濟而增加效率；供給教育局長充分材料使對董部社會以及教師有所依據；組合資料爲年度報告。

**心理診斷及其業務** 欲增加教室之效率必先能使各個學生工作適當且與能力相應確屬將來需要。吾人對此工作現尙不能有滿意的辦法。能力分組及自然升降均根據此原則。特尙未大成熟耳。

是以除測驗專家而外應專聘心理專家以分析異常兒童。其劣等及低能者指示其教育方法。小城市此項工作多屬效能科，亦有歸衛生科者但其重要任務實在實驗教學方面。在大城市心理專家地位甚高，可聯合效能衛生兩科合謀本問題之實驗教學事項。

**教育效果之調查** 本章所述實教育行政方面之新事業，爲一般當局所不慣者。但將來必感其重要，能使教學及視導之專業化，能增加教



育在公共事業中之價值。教育行政者應採用測驗方式以計量全部教育事業。以明其優點及弱點而定改良方案。此種調查應測及事業之各部由專家主持以預防流弊之發現。

任何生產事業必有估計效率之專家，以計算工作之效能。此輩專家供獻改進方案，訓練工作人員使產額增多而出品優良。學校亦一工廠，兒童均屬原料，形成爲各種出品以適應社會生活。二十世紀之工廠制在分工，學校之事亦在因材施教。是必有精良工具與機械，不絕的估量其產品，以視其是否無浪費各得其宜，而造成各類之出品耳。

特有人以爲教育之對象爲人類而非工廠中之木石毛革，人類因遺傳及生長過程，均足以影響教育之結果。專家指導殊不易言。則以農事爲喻。今之農事大都請專家爲指導員以助農民改進方法增加生產。此舉之得繼續進行。固不僅由於農民之覺悟與政府之主張。而實因不絕的指導



有較優之產物，農人得此門徑，其所穫甚豐也。專家指導重要，在教育方面固與其他公共事業相類耳。



## 第二章 衛生指導

**衛生指導之需要** 吾人固深知教學效能之重要，而健康問題如師生雙方身體上之缺陷，如耳目鼻喉肺牙腺心臟營養神經等部疾病其數量至可驚。此種缺陷均影響於教學效率，如學校希望效果良好，自不能不注意衛生指導。衛生指導教育，盛行於各國，亦可謂效能運動中之一部分也。

欲求學校辦事之經濟及教學之有效率，首當改造其工具與材料。教師體格不健全者教學必難滿意，學生有疾病或缺乏家庭保護營養者亦難獲教育之益。一教室中如有多數兒童失其健康狀態未充分享受教育，則每日三四元之教薪四元至八元之設備辦公管理等費均等虛擲耳。此種消耗自不容忽視。倘能費少數金錢以挽回此絕大損失者允宜從長計議



也。從歐美各城市實施結果，每生每年衛生耗費在十至七十五分錢；四十人之教室中每日每室耗二至十六分錢，其衛生事務可以完備，所費甚小所增教學效能則至大也。

衛生教育三時期 衛生教育之發展，顯然可分三期第一期為醫藥視察其目的在發現傳染病症預防蔓延於學校及社會。實際不過將地方衛生行政推廣於學校耳。一八九四年Boston首行此制，因正時疫流行也。Chicago 一八九五年New York 一八九七年Philadelphia 一八九八年相繼取此制度。自大城中流傳是小城至為迅速，一九〇七年有九十都市一九一〇年有三百三十七都市一九一三年近五百都市先後繼起。此種視察制之結果，頗足令人驚訝也。

第二期推廣範圍即包括非傳染性身體缺陷之檢查。如耳目鼻牙心臟消化神經各部。並足證明凡此種種缺陷之發現，甚足影響兒童之進步。



其中亦有甚易療治者，在美國多數都市——大城幾完全如是——對於兒童身體爲全部檢查，發現缺點，通知家長，勸告療治。

第三期進而至於實施診療。其目的在培養健全之體格，從學校全活動之衛生輔導中謀身體缺陷之預防。此衛生視導中最要之工作，在今日尙屬萌芽期，但其發達推進亦意中事，行見鄉村學校亦將與城市享同等利益也。

在統計上證明兒童每歲罹傳染病者僅百分之四，而非傳染性之疾病居百分之五六十其影響教學亦最甚。學校當局不可不注意也。是必有個人衛生之教育，使自知注意其健康。健康問題實一教育問題，惟學校當局能體察入微。其問題即如何保全兒童之體能以抵抗其遺傳或後天身體缺陷。此不僅使兒童之學習進步恢復常態，且能發達體力，爲健全之人，而自知注意其身體也。



事業之範圍 有系統的學校衛生視導自較僅注意疾病診察功用爲大，診察不過事業之一部耳。所謂事業如診斷身體缺陷，與家長合作計畫治療方法，研究家庭環境足以妨碍康健及兒童學業進步並爲改良之設計，與體育負責人員及衛生工程人員合謀校舍之適於衛生條件，糾正學校現況中之妨碍衛生及影響兒童身體健全之情形，學校運動及遊戲場之指導，補助教師進行衛生教學，檢查及指導教師校工之個人健康。學校衛生業務之最大目的在改良全社會之衛生狀況以學校爲實施之中心。

衛生指導事業在今日固甚幼稚。而將來之發展亦意中事。有人以爲衛生爲家長任務，此正如以爲就學爲家長任務無須強迫，課程無須規定同陷於謬誤也。數十年前人皆奔走駭告，以強迫教育爲侵越家長管理兒童之權。千萬無知文盲盛氣凌人，頗自覺其理直氣壯。因家長不知健康之重要，今日有千萬成人羸弱無救；其衰弱非出諸天然，其子孫世世相



傳，不將同爲病夫？今日之兒童未來民族盛衰所關，維持民族之健康，乃國家急切之任務。而能以合理手段，以謀改進，尤政府之責任。國家對於經濟生產，孜孜不息，以求改良，費多量金錢以求米穀產量之增加。此種生物的原則，轉移而應用於兒童之養育，則晚近之事。兒童之價值，固不低於森林稻麥畜牧也。

**業務之支配** 學生疾病檢查，在昔多數認爲衛生行政之業務。但現有四分之三城市，已移其管理權於教育局。此種業務既屬教育分內事，則如是支配比較得體。衛生局過重視疾病之防止而與教師興味反多忽視。其所派醫士與教育方面素無關係，既乏威權復多隔膜。關於教育經程中足以影響兒童生長或健康各項問題，完全不能了解。雖有時衛生局之措施未必不妥，教育局負衛生責任亦有不當之處。但主持者之理想及任務之認識確爲先決問題。職是之故學校衛生業務應於教育局另行專



定組織，俾進行較爲便利。

教育局之衛生科，位置甚關重要。此種新技術，必經專家指導，完全保持專業精神。此部自當隸屬於主持全部業務之教育局長。主任之下設醫士專科醫士及看護婦，由主任支配其工作。同時主任對於露天學校官能殘缺教育遊戲場活動以及學校之衛生教學負輔導之責。心理專家與衛生主任應充分合作，教師之任用，必先經體格檢查。教育人員對體育方面有所詢問，衛生科負答復之責。

健康指導其組織有三（一）健全之科組織有完善之設備。（二）不設科僅有專任或兼任醫士一人看護若干人（三）小城市由一看護與教師合作辦理衛生教育。

### 大城市制度

在五六萬學童之城市至少有下列之組織：

專設衛生科主任一人專任制必有醫師而有志於衛生教育者



普通醫務員一人

眼耳鼻喉專科醫士一人

精神或神經病症醫士一人必同時能諳心理方法與心理專家合作

臨時醫士一人

女醫士一人爲中學女生診治

牙科專家一人

看護婦二十至四十人辦理室內視察學生清潔檢查身體檢查助理衛生

教學家庭訪問視察實施狀況

以上醫務人員均以專任爲原則

設備方面需專設辦公場所，有接待室檢查室辦公所醫藥及心理實驗室牙病及藥物診察所。大規模學校看護室備簡要之檢查用具。如是組織，則每年每兒平均費用五角至一元；須視看護婦及醫士之待遇如何爲



斷。城市較小，醫士可減，費用亦當減少至每生年費一角五分至二角五分。

**小城制度** 小城不能有完備組織，可取兼任醫士制看護婦平均每一千至千八百兒童請一人，或不設醫士僅有看護婦。有時看護婦之成績反較醫士為佳，雖醫士以為若輩學識簡陋，而家庭及教師殊樂與接洽。有百分之九十兒童疾病，看護婦能與醫生之診斷同樣正確。學校衛生之初期僅看護婦司理其事，漸進則益以兼任醫師制。小城制如此規畫所費自較大城為省。

**教師與衛生事業** 利用教師之合作，以求學校衛生事業之進展，雖尚無具體方案；但多數城市，確因得教師之助力，而效果極優。教師終日與兒童接觸，兒童官能不靈心理缺陷疾病感染足以影響教學，惟教師能首先覺察。果教師不參與此事業，進行自難收效。而學校衛生之應



歸教局分科辦理，不應歸衛生行政機關，於此益可證明。

就現狀言，教師對於疾病之發現，與認識兒童生長之衛生，以及預防方法，均毫無所得。即優良教師亦不能知何從辨別病症。但普通病理，稍加研究，則甚易明瞭。是教師對於衛生之興味與訓練不可不加意也。

最簡單之衛生常識如辨別病源，研究兒童健康之統計，調查全校衛生辦法則頗不難傳習。此種工作在學理上實甚淺易，在教育上用於兒童衛生觀察，減少兒童身體檢查之社會的反抗，使社會注意兒童健康及疫病防止，喚起社會注意衛生事業，確甚有價值，加以看護婦校醫之輔助效力自大增矣。

**事業之重要** 近一二十年來文明國家羣注意於衛生教育事業，亦人類自存運動中重要之任務。人類今日甚知注意天然的及人爲的富源之



放棄或浪費。民族生存固當注意其土壤礦產森林水利等問題，而民族生  
活力之保存，實為最重要之事。世界有繼續之進化，則吾人當保持固有  
之進步以發揚蹈厲也。

至今仍有多數人，不明此旨，反對所謂學校衛生之說。彼等對於保  
健防疫種種法令漠然視之。而每年在此漠然忽視態度下，喪失其生命  
者，不知凡幾。是減少此種現象，拯救無辜者之犧牲，乃國家之責任。  
而社會各機關能利用以進行此項事業者，則惟有學校為最宜。為改良衛  
生增進後代之體魄，減少今日人羣之損失的則學校實唯一之機關。縱稍  
有費用，其代價固絕偉大。社會改進與夫教學效能增高，均賴此新事業  
之完成。則學校衛生事業之將於教育事業中，居重要位置，可拭目俟  
之。



## 第三章 就學監導

**強迫就學** 兒童就學狀況爲學校效率一大問題。學校爲兒童準備教育而兒童未能依時就學則教學毫無結果。是以就學兒童與學籍之百分比足以覘教學之效能，而完成義務教後之繼續入學其百分數亦甚重要。強迫入學之制確甚重要。蓋各地就學兒童比數相差甚大。在美國各省有單行法以爲強迫規定，近年以來兒童數增加至速。但亦有數省執行頗難甚至毫無效力。又有城市尙易執行，偏僻鄉村則尙非法律所及者。

**各地之差異及其困難** 強迫就學之年限各省差別甚大，而每年之就學時日數，執行強迫律之工具，執行此法與公立學校之關係，強迫就學與童工之關係等，各省規定亦甚參差。有數省及數城市固已頗著成效，就全國觀察則尙甚幼稚也。



此制之實行與民衆之態度極有關係。彼等尙有不明本制之需要者；亦有寧願兒童早從事勞動可得工資者。在學校校長教師頗遲疑於有教無類難得英才；教育當局認爲經費無着不敢遽謀推廣。戶籍方面對於兒童記載甚欠明瞭，兒童已否受教育無從辨別；公立私立學校彼此隔關對於義教未謀合作辦法；童工律規定不當或不能實現因而影響教育；成人或青年失學對於補習教育無適當規定；凡此種種皆義務教育之當前問題。

推廣義教執行強迫法規，有三難題應先解決：（一）強迫教育年齡兒童之登記方法應有精密程式（二）執行強迫律及童工律之方法（三）適應兒童需要，新來者注意特殊教學。在美國各省有延長義教之至十六歲並注重特殊及分類教學方法。

**就學科之組織** 在小城市中管理就學人員由董部任用。歸教局管理。與校長教師合作，實爲今日最通行之辦法。此機關之任務，在每日



接收各校之出席電話報告，及關於缺席之其他消息；訪察在上課時間街市上閑遊兒童；童工之許可；家庭違犯就學規則之警告；以及違法之檢舉等。就學科之意義在代表教育局學校兩方以及政府以保護兒童教育之特權。

下表爲一萬四千人口之城市中就學部所應用，此部由一人主持並附設家長學校。足以代表小城市關於就學之記載。

報告本部之案件	267
a, 由校長教師	221
b, 由公民	15
c, 由警士	31
調查案件	251
兒童保留家庭者	207



a, 家長臨時事項	48
b, 家長放任	89
c, 疾病	47
d, 貧窮	23
兒童退學及就業	14
a, 已過強迫年齡	10
b, 違法	4
兒童脫離本市	9
兒童逃學家長未覺	21
兒童續學	232
家長受罰	183
a, 警告	171



b, 被拘	12
兒童受少年法庭裁判	12
a, 檢驗	10
b, 送省立訓練所	2
報告慈善機關案件	23
允許作工	132
調查後允許作工	116

在大城市自應組織大規模之就學科，並分全市為若干就學區以資便利。本科應與家長學校，劣等或殘疾兒童之專校，慈善機關，私立及教會學校充分合作。對於家長之擇校亦應指示，俾公立學校之發展不至偏廢。總之本科實學校與行政雙方之合作機關也。

本科之業務應視強迫教育制是否實行而異其性質。而各教育機關之

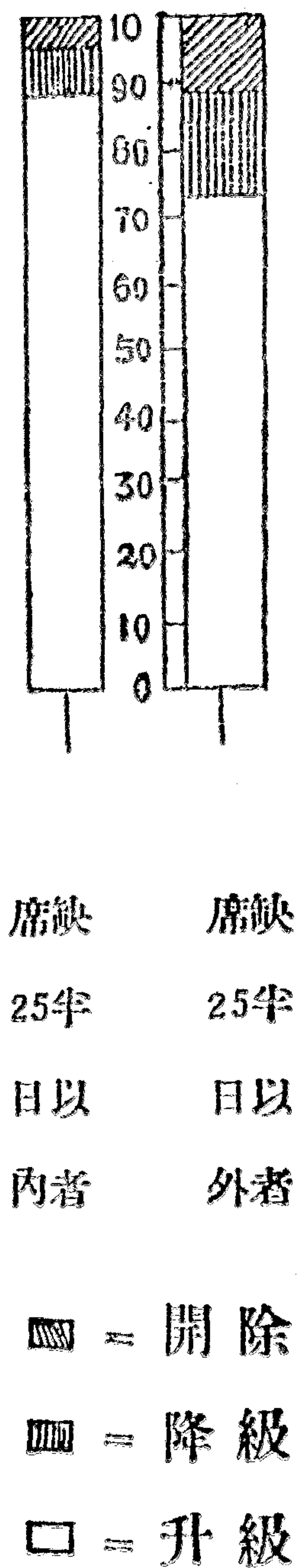


合作辦法，以及特殊教育之健全組織，實為先決問題。

兒童就學之增加 小城中之就學部如上述之報告辦法，其效果自甚易見。兒童之出席缺席及其原因所在不難立刻明瞭，家庭接洽尤易從事，是以其結果十分正確。就學監導如是認真，兒童出席數自不難增加矣。

就學能納於常態對於學業進步關係甚深；試就降級與開除求相關度不難舉例以明之。

Ohio 省 Dayton 地方之研究——缺席與開除降級之影響



席缺 25 日以內者  
 席缺 25 日以外者  
 ▨ = 開除  
 ▩ = 降級  
 □ = 升級



中央對於地方教育之補助費如多能支配於此項業務，則就學監導必居甚重要之地位也。

**就學兒童登記** 就上述各點，就學監導業務似尙無根本辦法。缺席之尋訪，勞苦殊甚；而較關重要之材料，反無多根據。普通戶籍中之兒童登記，對於童工調查及強迫教學，不能適用。對於兒童學齡計算，乃強迫教育法中最有關係者。兒童之年齡數目住址如無正確材料，則就學監導人員以及校長，均不能知應入學之兒童爲何人；對於兒童入私立或教會學校，以及若輩入私校之出缺席狀況亦無從分別，則強迫教育之厲行，殊無從着手耳。是以正確之兒童學籍，乃最根本之任務。必取卡片形式，以便自由分類。每兒之卡片，其必要之項目如下：

a, 姓名

b, 性別



c, 生年月日歲數（此項應根據家長口報出生登記以及進口執照等）  
以為允許作工及就學根據

d, 國籍及父母國籍

e, 父母姓名保護人及親屬姓名

f, 住址，所屬學區又郵政區，街名門牌

g, 身體狀況（健全，聾啞，盲，肢殘，等）

h, 心理狀況（健全，其他）

i, 所入學校及校名（公立私立教會立）

j, 學校地位

k, 未入學理由

l, 已作僱工，何處？為何？

m, 種痘執照



此項卡片應保存兩份。一置就學科，一置所肄業之學校校長室。

兒童學籍之繼續工作 上項材料已完成後，就年齡。學校，學

區加以統計及表列。惟材料以新鮮合時爲貴，應繼續的修正。此後兒童戶籍之調查不宜時常舉行亦不必全市同時舉行。但上項材料之隨時繼續修正確甚重要。是項責任，家長保護人學校應共同擔負。遇有遷居轉學及其他情事，以及區內增加新生新校，應即報告。以利於學籍之改造及添製。學校，教師，家長，警士，慈善機關均負報告之責；不報告者加以處罰；如是則學籍之正確亦非難事，童工法之實行可無困難矣。在大城市重車遷居以及租戶變更均須經政府發給執照，則尤易稽考。

如此辦法，學籍乃可正確。美國各省多定專律以爲限制，其入手即各城市設立就學科以執行專律，而普遍於省之全境。爲保護兒童期中應享之教育權，省當局不能不如此策畫也。



如是整頓學籍，自較舊式，隨意記載所費爲多；然其效用極大。舊式學籍除用以分配校產比例外幾無價值可言。雖裝璜成冊，亦甚可觀而無實效。至卡片式則應用靈便。卡片之保管自需專員爲之。但逐戶之修正，僅須於暑假由就學科人員調查無須其他費用。就學能認真辦理，社會對於教育之觀念自可改變。

**阻撓及需要** 強迫教育法之開始，應設立特殊學級以謀特殊需要之適應。蓋未施義教之時，不良子弟頑劣及無人管束之學齡兒童，常嬉遊街市。強迫入普通學校，足以妨害教學之進行，其影響至惡。在昔認爲不可教誨，每遭斥革而流落市塵。今日各省深知其非，必強使返校；且有規定必十六歲後始可不入校者。不過需要特殊之組織與教學耳。至聾盲殘疾肺弱低能以及貧乏無依者，亦應有特殊之適應辦法。

爲實行強迫教育，不得不就兒童各個之需要，爲種種特異之設



施，使無損其教育權利，此當然之事也。各城試行頗有成效。而 Cray 之制，亦足解決問題之一部。倘不此圖之，徒強兒童入學，而彼等索然寡味毫不獲益。重加責罰則社會及教育目的均見降落又何苦多此一舉。強迫就學之問題總言之（一）兒童分級升降應較活動（二）多設特殊教育救濟異常兒童（三）高年課程改造增加職業訓練（四）增進教育費用及效率。

**所謂特殊學校** 為解決就學困難，城市中應設下列三種學校，至少成立前二種。

一，訓練班 *Disciplinary Class* 在小城至少有一所。大城最好每校設一級。此級取混合編制，以不滿二十人為原則，教師能力特強。頑劣兒童納此室內。俟其與常兒無殊可歸原教室。

二，家長學校 *Parental School* 入訓練班而仍無效者改入此校。其中多逃學及不守秩序兒童。其中有少數頗難變更習性而不能返原校者。



此種學校有兩類。甲類在未宣誓悔過以前永居留校中。重個別教學軍事訓練手工農作音樂及其他建設的活動。其期間較長，總使受訓練者能自覺早返原校，並養成其克己能力。

乙類為能力薄弱兒童而設。其課程簡單，以仁慈態度施教。旨在其發生做人之興味。凡在家長學校而不能返原校者即送入此校，待其感覺人生之興味，再送入第三種特殊學校，

三，特殊兒童中心學校在 *NEWTON* 此類學校有兩班附設於中學校，惟不限必經八年級畢業者。在 *Los Angeles* 特設中心學校。此類學校重音樂，圖畫，手工，家事，職業準備，表演，團體組織等。從此學校可轉學於普通工藝或商業學校畢業。但往往學生在此學校者其義教年期亦多在此中滿足。此項教育之旨趣在養成學生為實用人才如木匠瓦匠漆匠印刷匠電器工作者汽車修理者園丁庖丁裁縫等。



亦有兒童對於各項工作均不能有成就，宜轉送入省立特殊學校受長期之訓練者。

**教育機會** 今日城市之教育問題即如何教育所有青年男女，使在就學期間成就甚大。在兒童至十六歲時，應能使所有智力普通者，均能終了六年小學教育及修習相當之初中課程，（即九年級）。

都市中應實現其教育責任及機會。必準備各類學校，各種教育方法，輔導制度，使兒童各得其所。分級升降應較活動，課程應分門別類，注意衛生指導及教學，青年擇業指導，組織健全的就學科，皆屬重要之圖。每一兒童必與以長時間之教育使個人應用及生活效率均能滿足。所供給之教育，足為兒童未來參加政治，生產，社會，家庭業務之準備。

城市就學科設立之目的，單獨分設特殊學級之意義，其主旨仍在城



市兒童之幸福。今日之城市其平均兒童出席數不過百分之五六十，有百分之十五至二十之兒童每歲且不能就學半年。其效率之低微可知。是必增加教育經費擴大組織。但增加市民負擔必先使市民發生興味認為有利於民，換言之倘能減低社會之貧乏罪惡淫奢等風氣則社會亦甚願投資也。



## 第四章 事務及文書

**科之組織** 事務與文書乃任何教育行政機關所不可少者。在小城市僅有文書兼會計一人，司各校區記錄之保管，各校通信，分發用品，填發支票此為組織之最簡單者。

普通城市此部應有一辦公所全部業務應有管理系統。為董部設書記一（或事務員）有速記員會計員。掌理全市各區之事務及文書職務。各校事務員工作分配，設備之購置及分配，校舍修理，校產保管，及其他一切事務全責均由該科負之。使局長得盡力於政策規畫及事業指導。

在大城市此部組織擴大分工益詳密。事務主任下設書記會計庶務保管抄寫速記等人員。分事務校產為兩部；事務由事務主任主持，校產另設校產管理主任主持，兩部關係密切，由局長總其成。



### 本科業務

事務主任所管者爲建築設備修理校地保險費及董部之法律委員會。事務主任之延聘應定立合同，每年經會計師查賬一次。與董部關係甚切爲董部之經濟機關。對於各教育機關之經費情形應裝訂成冊慎重保管。對收入支出財產等應條分縷析精密記錄。凡屬經費出納契約訂定皆其專責。其校產部未分設者關於學校設備之購置，及分配校舍，修理建築，亦由此科兼理。其屬於定約等事，則應商諸董部及教育局長。至本科工役及抄寫人員之進退，則徑行處理。

### 本科目的

本科之設，在求學校之事務部分，得循軌道進行。此種事務工作至煩瑣，董部不能親理，設事務主任後，凡教局之事務文書工作時間與費用均得爲經濟的處理。董部有時另設事務指導會以審議計畫，決定預決算，糾正事務主任之不及。事務主任固須事務上有幹才而同時對於教育之需要及目的亦須明瞭。彼不僅助理董部管理全市之事



務，並應對於教育有濃厚之興趣。

**事務科之錯誤** 事務主任有時亦不免錯誤。以爲事務大權隱然在握，操縱左右均所難免。事務科儼然爲全局中心，學校之視事務主任較局長爲重要。

試舉一例如某城其事務主任僅有支配各校事務員清潔工作之權，漸伸張其勢力凡不在教學時間之校舍使用皆由其管理。則校長擬於晚間開懇視會，手工教師擬在假日補行實習，局長擬假會堂召集教師談話，均必先請示於事務主任矣。

又如某城事務主任有購置學校用品之權。所備兒童作文用紙價目較賤紙質甚劣。結果書寫不甚流利字形亦甚不雅觀。此蓋因事務主任對於貨品貴賤固甚了然而於用途需要不能深知。所節省之費甚微，而教學上無形損失則甚大。



又有某城事務主任喜取競售辦法購置用品，結果價雖較廉而應用不便，然猶必強各校一律使用。又有生性保守，流於鄙吝。對於校舍保管至為完善，而添增設備提高薪給，則甚為難。

**本科之主旨及其地位** 以上所述，皆係精力妄用，無濟於事者。即如校舍落成以後自應屬諸學校而不屬諸事務科，不過事務科當然設法增加此校舍之效用。如清潔修理及溫度調節等工作，自應隨時從事；至校舍之使用則學校之責非事務科之責也。

即屬修理改造，在事務科亦應與學校會商進行。不能擅自處理。總期款不虛糜得以實用耳。至修理改造之事，在全部經費中，尤應佔甚小成數。蓋預算大部當用於教學，至於物質維持非建設可比應有其限度。至於設備則應依照預算，凡學校有需要時，不宜過從簡也。

優良之教育局長，其對於各校物質需要之了解，應不讓於事務主



任。教育局長爲機關領袖應力謀各科業務之銜接，秉承董部處理公務。教育局長對於學校之關係較任何人爲深切，應注意學校之幸福與成功。各科在其支配之下，努力於業務之前進。

有時局長爲辦事便利計，予各科領袖充分自由。但關係重大之事，不能悉聽各科主張。是以事務科對於各科及學校應有之關係，不可不有範圍以爲限制。否則事務主任逾越職權，困難叢生矣。

**聰明之經濟處理** 所望於事務科者不在其力謀經濟而妨害教學效能。教育事業，根本上即不當以鄙吝態度爲規畫張本。特支配較聰明者足以防止社會所投資本之浪用。是以一錢應有一錢之效力。倘僅取儉節態度，在經費方面固屬經濟，在事業方面實屬損失。欲求學校成績優良，不患用錢多，祇求消費之合理。此唯一之標準也。

採取集中事務管理制度，足以減少許多浪費。比較以前由董部組成



不負責之管理委員會辦事毫無成績者，實進步遠甚。即加利福尼亞省。Oakland地方在一九一四年度改行事務科制之初，全年經手用費四十六萬餘行政耗費四千餘元，而事業費較上年度所節省近三四萬元，可見組織負責機關之重要。又如設備用品，整個購置，辦理得人，必價廉而物美；契約之審核，收支費用之比較研究，減少教育局長對於事務部分之勞力等，皆特設事務科辦事便利之優點也。



## 第五章 校產管理

**校產科之組織** 特設專員組織成科，管理校產，乃大城市之辦法，蓋大城市始有此項組織之必要也。中級城市有事務主任或其他類似職員可以兼理；甚至臨時委托建築家與局長會同辦理，亦可完成校產管理工作。在小城市則局長與事務員會同董部一二委員即足決定校舍修理及保管等事。必須有新建築時，然後隨時聘建築師共同計畫。此種業務，甚易引起興味。往往教育局長對此興味過濃，而偏重於工程事務。局長儼然一工程師，教育本身之業務反忽略不問。校產管理專員在今日城市教育勃興期中，乃一重要之公務員。專員之計畫，多延聘新青年中曾受工業教育而且有判斷力理想力及執行才幹者，使負建築改造保管校舍之責。所有建築工程機械管理工作人等均受其支配，而於校地之契約



房屋之修建均由其負責進行。室內之保溫清潔消毒，均由彼集中管理，是以所有學校之事務員機械匠工役，彼應有進退訓練指導之權。換言之，此項人員，皆應在彼管理之下以從事工作。

**本科之目的與地位** 本科之目的在集中管理校產之保護及增添，使一負責的有科學訓練的領袖主持其事。此科主任自當與教育局長衛生指導員兒童遊戲場管理員以及事務主任等，在董部核定之計畫範圍內充分合作。換言之彼乃為董部代表為局長分勞，以主持修建保管等業務。至校地契約往往易生糾葛。今之董部已將此種專門業務委托專家之主任辦理，董部僅負物色專家主持科務及審核教局會同校產科所擬建築計畫預算之責。又如僱用各校事務員工匠工役，在昔由董部直接辦理，現已悉移於專設機關主持矣。本科之重要事務，仍須經局長之承認；又為董部否決之事亦須會同局長再行申請。本科正如事務科辦法，雖職權分內



事，得有充分自由；而關係重大之事，必先商諸局長。但在小城不能設專科者，局長對於修建應邀約地方諳熟工程者及董部代表，合擬一切計畫。

**教育局長之責任** 教育局長不獨有審定校舍方面重要案件之責，凡此科人員之服務，局長亦當促其努力。建築工人多屬無知，因是錯誤叢生。則學校建築應有科學方法隨時監督。在昔此項業務亦屬之局長，今日宜請專家處理為當。為監督建築工作計，局長對於衛生建築等常識應豐富，而於將來之教育需要尤須預先料及。至經費方面建築費保護費及設備費均須有適當之認識。

**新式建築二需要** 往者學校多為八或十二教室一座。窗向外開。校長室設樓上其建築可稍變化。此種建築此時已不合用；將來更在淘汰之列。普通教育近來之變遷極大，其需要亦與以前迥然不同。其建築原



則趨於分工化而能勝任新的教育及社會工作。是以校舍亦須改造。如葛雷制或其他近葛雷制之理想已佔重要位置。以前之校舍多數已不適用。

如希望新建校舍符合理想則教局及建築家方面對於學校建築衛生之原理及實施，應多注意。建築家或不諳此，但局長自能認識原理中所涵重要工作，務須其計畫得不違反新理論。則不能不有科學的原則以為根據。列舉其要件如下：

- 一，校舍地址及方向
- 二，建築材料
- 三，採光配置
- 四，保溫及通氣
- 五，衛生配置及設備
- 六，學校便利及設備



七，適當之空間以符合各項教育需要

八，適當之場地及空地

新的Pittsburg式建築 Pittsburg之最新建築應用學校建築之原理，可以取法。此城於研究調查多數城市校舍後，並試驗葛蕾制之教學及校舍使用，其校產科主任乃計畫得一十六教室之校舍標準。如是規圖，既可適應目前及最近將來之需要；倘改用葛蕾制，並可絲毫不感困難。

關於建築原則，應使其能建築合法不違反新式學校之理想，能適應今日初等教育之需要。若夫外部形式計畫自可聽建築者自謀，但校舍不得高過兩層並須有地下室。該城所定之校舍每單位以不超過一千方呎之地板面積為準。其標準如下：

### 校舍計畫

教室普通十六所  $24' \times 32'6''$  均附更衣處

16單位



混合教室

1/2 單位

幼稚園

園一 更衣室一 洗手室一 工作室一

1 1/4 單位

家事

裁縫室一 更衣及儲藏間一 模範寢室一

1 1/4 單位

表演室一

1/2 單位

家事藝術室一 更衣及儲藏間一

3 單位

炊事室一 模範食堂一

1 1/4 單位

工藝室

工作枱室一 更衣及儲藏間一 儲貨倉一

1 1/2 單位

表演室一

1/2 單位

打樣室一 更衣及儲藏間一 儲貨倉一

1 單位

行政室

總辦公室一 分辦公室一 藏書室一 醫室一

教員室一 事務室一

2 單位

會議室二

1 單位

3 單位



附男生遊戲室一女生遊戲室——大會堂（容七百人）一運動場二（每所二〇〇〇萬尺）

此外可添設藏書室讀書室佔1¼單位，俾可以學校為社會中心。更有增兩浴室游泳池者。又科學室博物館在設備充實者亦可建造。圖畫室亦可另闢。如葛蕾制中音樂亦設專室。

**校舍之擴大應用** 上述之建築制度可使校舍為社會中心，其作用不止於教學。無論在晝間或晚間均可用為兒童或成人推廣教育之用。圖書館得以開放使校外人能有閱書機會。大會堂亦可隨時開放。在不妨教學時運動場亦可供社會之用。他如兩浴室游泳池等可採同樣之原則。

校舍之社會化今日方在萌芽；但此後總望其推廣用途，亦所以增校舍之效率及社會之福利，使社會對於建築之投資得多獲酬報耳。

學校建築為適應社會化自當較完備。雖用費較多而代價極富。夜



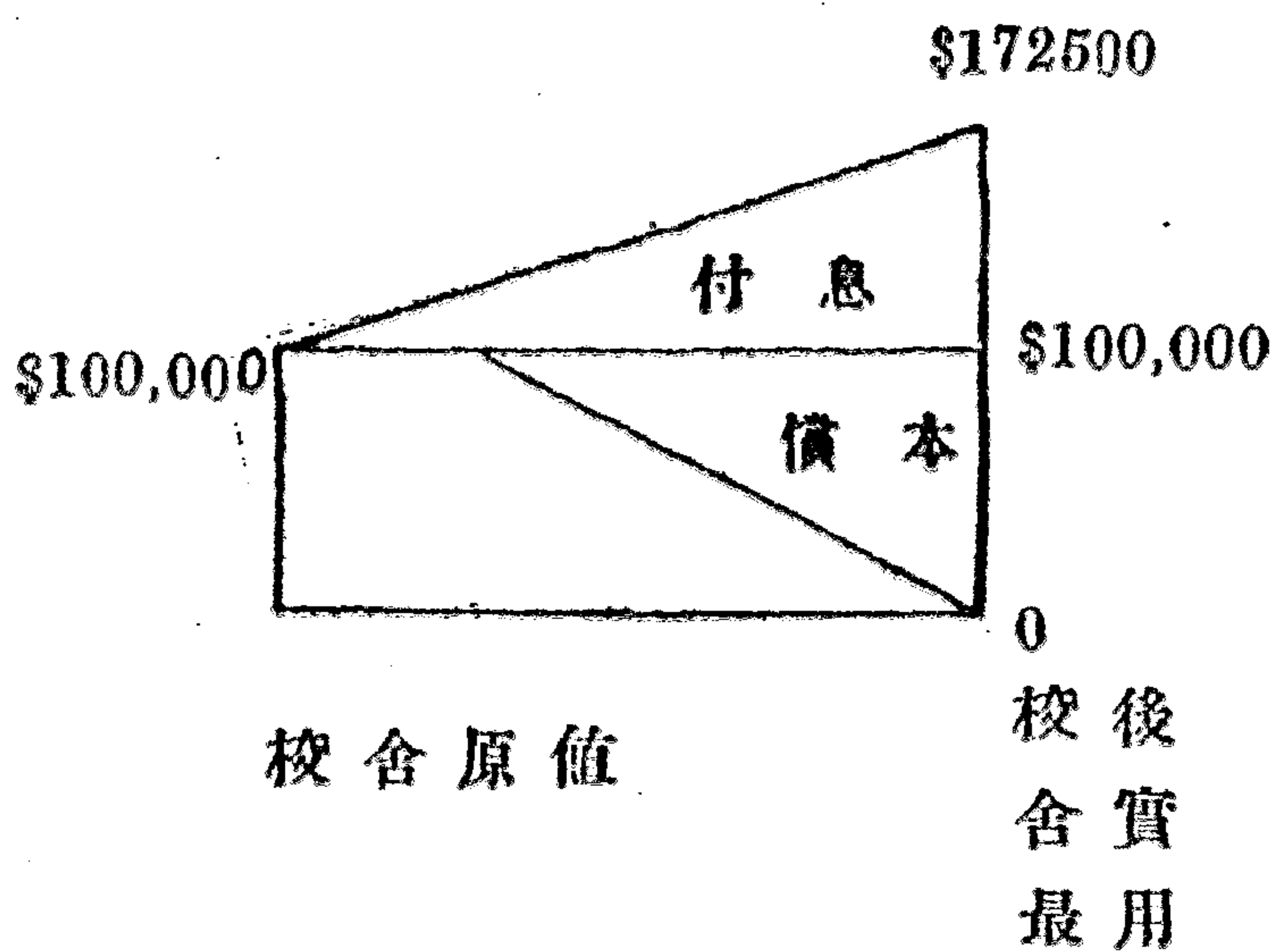
校，夜間演講，讀書會，假期教育及運動，青年及成人之修養事業，家長會，公民俱樂部，各種社交集會，在Pittsburg制之建築均屬可能。爲求此後達到此理想，則校舍之改建宜有所準備。

**校舍建築費用** 校舍校地近年來費用增高甚鉅。其故則（一）材料較前爲佳（二）衛生標準限制甚嚴（三）新式教學需要特殊教室（四）兒童運動場面積加大。此種費用之增高吾人認爲非常重要。校舍用費此後將更有增無減，社會亟應準備資財以爲供給。學校致力於社會者愈大，社會對於教育事業之了解愈深；則雖略增負擔亦屬樂於輸助也。

**建築經費出於捐稅或公債** 今日美國各城對於建築費亟應考慮一問題，即究竟建築費應出諸捐稅或發行分期公債。公債之制今日比較流行。但各城實施結果，分期籌款固屬必要，而實施時頗有困難。因用費過巨；担保抵押等條件損失過甚。尤其小學校舍保護費甚大，二十五



年或三十五年後必須修理，猶必分期償債負擔殊重也。



本圖表示一十萬元之建築，取五釐公債辦法，五年至三十五年償清本利。倘此市產業佔額在二千五百萬。則每百元納稅四角一年即可抽出，每百元納二角二年即可抽出矣。

此後教育需要 在最近將來，城市校舍之逐漸改造乃意中事。如以二十五年至四十年為期以完成此項改造工作，則分期公債制仍不失為



一至佳之策略。此種改造問題固無從預料其止境，但普通教育之性質及地位今昔迥異；在今日城市事業中教育最關重要。則普通教育之建設乃此後二三十年都市之當前問題。保護兒童生命增進其幸福亦即增進民族之福利；改善成人及家庭生活之環境，行將為普通教育不可少之工作。城市對教育之期望愈高，則建設用費，比較民力易於從事者，仍以公債制為佳也。



## 第六章 教育經費基金及會計

希望教育辦理有成效，當增加多量經費，使不似今日城市各校之窘態。增加教育效率之經費即指經常費設備費而言。試觀各地之增加基金提高預算，皆所以謀教育成績之增進，不至讓少數城市專美也。浪費之學校固非優良學校，然一味以鄙陋爲目的從社會的眼光評判要亦非具有教育效率者也。所謂優良學校在經費使用得當而能時有增加。徒以簡陋爲標準自難見效率，每因師資之不健全而減色。即使教師甘受薄俸依然努力，而學校爲經濟所限，其所貢獻於社會者亦有其限度。

**鄙陋的學校** 鄙陋的學校其學級不能言擴充課程不能言改造，新教育需要不足言適應。教材悉根據教科書，一教室容甚多兒童，不設幼稚園及家事工藝等教育，中學之課程亦完全依照書本，凡此皆鄙陋之結



果也。其教師待遇薄而教室內兒童特多無所謂教學輔導。教學設備極簡，校舍無特殊教室，無大操場，屋頂無設備。一教室一教師，室內桌椅外有火爐，及陳舊之地圖書藉。所謂文具必取價之最廉者。

公立學校如此簡陋，家長自願送其子女入私立或教會學校，則城市中將無教育行政可言。所謂強迫教育尤難啓齒。兒童留級亦無從限制，因升入中學則教育用費必增也。從各城市兒童戶籍，就學升降，以及薪金制度預算標準課程報告等狀況中一一考量，則今日美國各城，此種簡陋教育仍多存在者。不過較十年前用費較多故略進步耳。

**增加基金問題** 教育行政不能以吝慳為手段。如圖省錢不如取教育私有制，政府完全不負責任。否則應就地方經濟能力為充分之供給。教育需要增加學校必推廣經費自當增籌。至經費之增加尤須與各項業務設備材料應提高之經費額相應，學校設備尤必使符衛生原則。



今日城市教育之用費問題，即如何與城市他種事業之發展同時並舉以增加教育基金，使能適合教育自然進展之需要。董部之教費委員會及教育局長應根據地方之能力以寬籌教育需要之基金。教育局長對於經費在法律上未規定由市政府完全負責之時，應有相當之責任；而為求多量經費計，應先有充分計畫。

**教育經費獨立管理** 為保障教育及經費之平衡支配計，美國各省中已有指定所有或一部城市，其教育經費，在法律限制範圍內，由教育當局自行擬定應增之基金及稅率；不由市行政方面處理。近年此種辦法，各城紛紛採用，而市政當局反對之聲亦時有所聞。市政府集中管理則教育局僅為市政府一部分，教育事業與消防街道警政飲料溝渠的事立於同等地位。市政府之政治空氣愈厚，教育之前途愈危。

教育稅由市府管理之理由，以為市稅當取統一財政主張，所有市經



費集中支配。倘教育可例外，則公園警政衛生亦將各定專稅矣。要知教育關係將來國家生命最爲重要，如使混入政潮，則因地方黨見蠻觸之爭城市教育難謀長足進展。即使市政當局對於教育均有善意扶助，而市議員諸君對於教育問題不能明瞭，於將來教育需要更屬茫然；教育與其他市政之比較輕重亦不能得其平矣。至教費獨立與市稅統一亦與無大妨。蓋惟教育爲社會未來命運所關，辦法略示殊異，要亦合理也。

從美國各城之過去經驗，教育管理脫離市政獨立，在法律範圍內由教育當局自行處理，實爲一般運動。在法律限制中稅率之規定得以自由。是以多數城市試行結果極佳，其教育進步較諸舊制爲速。稅率常較市府管理時爲高。但以應教育需要爲限；以適合市民經濟力爲限。市民納稅而用於教育，固最聽名之事也。

**市基金之競爭** 教費未能獨立之城市，勢必在市基金內與各項市



事業競爭分配數量。則教育局不獨須設法以證明其教育需要，並須使市政當局了解其陳述之教育需要。

市政當局分配事業費，教育所得往往甚微，近年市政各項事業發達至速，用費極多。一因物質提高，一因市政需要擴大。如公園道路溝渠衛生消防等事業是。此種種事業，其需要甚明顯，費用易計量，效果能目睹。是以經費之增高甚易得同情之通過。

	San Francisco	Scenectoey	兩個城市教育經費逐年佔城市經費百分比
1908	12.8	27.5	
1909	13.9	27.2	
1910	11.5	26.9	
1911	10.8	26.3	
1912	11.7	25.0	
1913	11.4	24.6	
1914	9.5	24.1	

教育經費應年有增加，但其需要每不能證明。即計畫如何周詳，總嫌一般難於明瞭。舉辦一事，於其預算不能有正確之計算，不能期其收



必然之效果，則市議會諸君固於物質建設特有興味者。教育經費百分比時削減，亦當然之事也。

**預算方法** 職是之故，教育局對於簿記及會計方法應甚正確而有良好制度。欲增加經費必將新舉事業之過去情形，將來需要，用費單位，成功標準，一一計及。在今日物價增高，市經費用途日增之時，教育局對於預算編造，必有精確方法，以希其通過，而為擴充事業之用。局長及董部應如商人交易態度，以證明需要之確切。否則即屬教費獨立，亦難有增加經費之望。

所謂需要應分欸節，仿會計制度法。每欸必並列上年度之用費，本年度需要之質量，每單位需之費用。並說明繼續進行之需費，自然增加之實數，擴大此項事業之費用。又如每年用費之比較，各城用費之比較，提高每項用費標準之理由等，均可補助說明之不及，而使討論者益



瞭解一般之趨勢，俾可收良好之結果。

各校之年度預算分冊，亦須備就。又年度用費對市民應有詳細之說明書。此不得不有長時間之準備。在大城市預算雖由各科編造而局長對於預算大綱及其理由應透澈明瞭。其經費要求之成功，及稅率提高之通過，亦在局長對於教費情形是否深知底蘊耳。局長於辦事有幹才者，則其行政問題之解決，亦較易也。

**會計方法** 預算方法與會計方法有連帶關係。會計得當則預算必確。近年美國城市學校所取會計制度，持論各異。自教育司會同學校會計人員聯合會，全國戶籍處，全國統一教育登錄報告會議等團體決定之經濟統計報告格式，各地多已仿行。今日比較各地各校某項費用，乃漸可能。

其大綱如次：



一、普通行政費（分薪金及其他各類）

1. 董部及其書記室

2. 教育選舉及學籍

3. 普通辦公室之事業及經常費

4. 局長室

5. 執行強迫教育法

6. 其他普通行政用費

7. 總計

二、教學費（分小學中學夜間中小學師範實業特殊等學校及特殊活動各類）

1. 各級指導員及各科指導員薪

2. 指導費用

3. 校長及其書記薪

4. 校長其他用費

5. 教師薪



6. 教科書

7. 教學用具及設備

8. 其他關於教學費用

9. 總計

三、校舍管理費(分類如二、)

1. 工役

2. 燃料

3. 飲料

4. 採光

5. 工役用品

6. 其他

7. 總計

四、校舍保護費(如二、)

1. 修理房屋及整理地面



2. 器具修繕

3. 保險

4. 其他

5. 總計

五、附屬事業(如二、)

1. 圖書館

A 薪

B 書

C 其他

2. 保健

A 薪

B 其他

3. 兒童接送

A 薪

B 其他

4. 總計

六、雜費(如二、)

1. 私立學校補助

2. 其他學校補助

3. 保護兒童團體

4. 退隱金



- 
5. 租金
  6. 其他
  7. 總計
- 七、臨時費（如二、）
1. 土地
  2. 新建築
  3. 改造校舍
  4. 新校舍及地面設備
  5. 新校舍設備
  6. 其他
- 八、其他支付
1. 債券收回
  2. 短期借款償還
  3. 上年期票償還



4. 償債準備金

5. 付息

6. 其他支付

7. 總計

至於歲入自當分類編造，可無贅言。

**學校會計及用費單位** 就上述辦法則無論日間或夜間中小學校其各項費用之每生歲佔數甚易求得。再從各校費用中各項比較，以發現其經濟與否。則應採簿記方法以表現某種教育一學生之用費，每一教室之用費，每一校舍之保護或管理費等；其經濟或耗費殊易發見。其最經濟而有效率之各項用費標準亦不難求出。各城能應用此類簿記每年從各項登記中作成報告公告社會，實一扼要之圖也。



## 第七章 記錄及報告

**記錄之重要** 記錄之需要從以上各章已可證明。任何辦事機關必有良好記錄。欲求證明進步用費及需要起見，此類事實之說明，甚有關係。但各地教局多有視此為具文不能實際應用者。關於記錄有時必新創格式徵集材料方能有用。在教師學生學級教費等項皆有此需要。不過材料之徵集整理，自屬一煩重工作。教師之填表工作不宜過多，應擇其扼要者，請教師為助；即校長亦不宜加重其辦公室工作以浪費時間精力。校長應多致力於教學指導。應為設書記一人為接見賓客繕發函件並專力於填表等機械工作。校長乃得置身於教室從事輔導。

**學生記錄** 學生記錄法其內容應包本篇第三章所舉各點。餘如積分表將一年成績記載，此表作為移載學籍之用。又有記錄學生測驗成績



片，亦如積分表，可隨時填寫以比較其進步。

此項記錄爲書記的工作。就經驗所得各地實行結果甚感便利，倘能再多獲材料而能應用則價值尤大。

**學校記錄** 教育當局，對於新轄事業之內容及費用，每難有精析了解。是在能製爲圖表，俾一日瞭然。用繪圖法表示，尤淺顯而易動人。總之教育圖表，對於社會極有益，事業之進行亦較便利。

凡社會公益事業，常利用圖表展覽，以引起公衆之注意，而教育事業則頗忽略。民衆之同情，應從其「目睹」中得之。一切公益事業其經費年有增加職是故也。從事教育者，當速起而模仿之。

**年度報告** 學校每年應刊年度報告公告社會。但就各地報告研究，往往滿載規程，不足以引起觀感。且出版未能依時亦失社會信用。報告之重要材料，應說明事業內容，進步狀況，未來需要。並用統



計材料以證明其工作之進步及需要。報告之目的，在求市民同情於未來的事業，用爲教育當局與市民傳達意見之場所。稅率增加之權如操之於市議會，應借此先得議員之同情；如由董部決定應先得市民之同情；則經費之增加或可有望也。市民對於進行事業及需要費用必使能明瞭，且必設法引起其興味，始可言增加負擔也。教育局長應設法使民衆與學校接近，而絕非僅使學校與民衆接近。前者需要領袖才建設才，後者則僅按步就班之保守者而已。

**報告之編輯** 報告者希望閱者樂於覽讀易於了解，則其材料之表現必簡單而中肯。蕪雜事實，均宜芟除；分門別類不在形式之堂皇而失之敷衍，凡關於教育效率及進步之重要關鍵不宜輕易放過。否則閱者索然寡味，束之高閣矣。凡關於教育及兒童問題應多記載，經費方面，亦有整個的陳述，則市民自可漸有同情表示。



準備此項編輯，在局長每年度應耗一月至一個半月之時間。此為其重要任務，必盡力思索使所希望告市民者得盡情吐出。一冊完善報告，確費心思，其印刷費用應不吝惜。蓋其關係將來事業確甚大也。全國教育會一九一一年統一記錄及報告組委員會議宣告其結果如下：

『教育行政當局應慎重蒐集並組織其統計材料，利用此類材料以啓發民衆對於教育需要之了解力。今日城市如此複雜，家長無從直接獲得關於教育之正確消息。對於現代教育之目的範圍方法則更隔閡。是以設法使民衆熟習教育問題與需要，實有規定整個辦法之必要也。』

片面輿論及私人主張不足以引起羣衆之贊許。羣衆對於充分事實證明之教育需要，則甚重視。利用此項材料益以表解圓圖曲綫黑點或其他表現方法，則民衆對於教育整個工作得不隔膜，對於教育需要經費增加亦可了解。利用此項工具，民衆乃深悟現代學校有廣大範圍之活動，確



較過去爲進步能爲地方人民及兒童謀幸福。』



## 第二篇 教育行政組織問題

### 第一章 城市教育行政組織之演進

美國教育行政權，由教會而移為省轄，其中演進，歷時頗久。就麻省情形，頗足供研究都市教育行政者之探索也。

是省自立法方面主張由公家設校而後，即規定學校設立維持之責，應屬諸 town。是時教育事業甚簡單並無管理問題，一般對於教育亦無特殊興趣。學校主持人選，以及學校之設立維持，雖由市民會議，而各地辦法異常紛歧。教育完全為不諳學事者所操縱。一六四七年規定各 town 有設校之責，否則罰金五磅。此法令之執行，聽市民自謀。又七年本省法定各市議士盡教育視導義務。一六九三年又決定代議士有管理



學校規定教育稅率之權。一七〇二年規定各市設管理員主持校長檢定辦法，一七一一年教師亦受檢定，其事由議士任之。前者漸有教育行政之濫觴，後者由市民自謀進而爲人民代表制。然教育費校產用書及教育，則仍聽人民任意主張漫無規定也。

教育事業漸複雜，各市不得不特組委員會以便管理。有時委員會僅臨時性質，有時則有永久任務及規定任期。委員會者，不過代表全市之教育管理機關，而無發號施令之威權。

一七九八年因檢定教師，規定特設教師委員會，於教師檢定任用有主持之權。然此時其任務與議士常相淆混。一八二六年本省定各市特設教委會，以專管地方學校，乃有職權明瞭之機關。此機關對於教師任用教學視導以及用書校舍教育法令等均有全權。僅決定用費仍歸諸市民耳。

從此二百年演進情形觀之，可知地方初有學校以及教育幼雅之時，



市民大會可以過問一切。學校內容漸擴大關係漸重要，市民所保留者僅能決定用費；至教師選擇其事較專門，市民乃不得不委托於少數代表主持之。

所謂專門之任務，一為教師檢定。二為視察指導。三為教師任用。最初所謂委員屬於學者聞人，漸則注意其辦理教育之專才。一八二六年本省更強定各市設委員會無異證明教育事業絕不能由羣衆解決處理而必由代表任之。市民祇能監督用費而已。

麻省之演進狀況適足為全國十九世紀市教育改進之寫真。至此教育董事部之根基而立。從附圖可以明其概略。

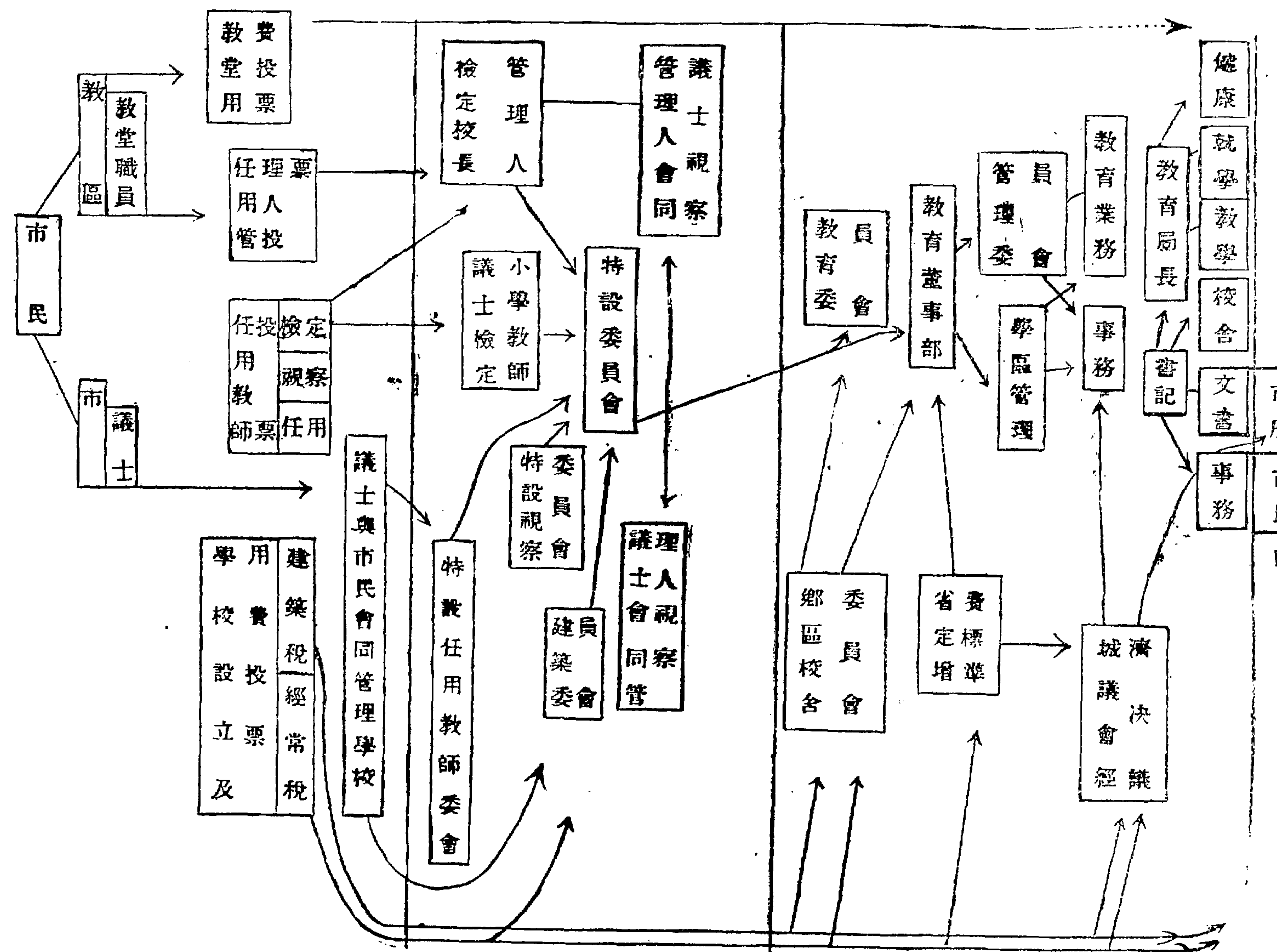
麻省建設市為教育行政區而打破鄉區制，亦不可不述。鄉區反對一八二六年法令成一八二七年法由鄉自組董會以理教育行政事務。一八三十年以後相持不下，至一八八二年鄉區法始廢，此舉對於他省之進展亦



增城市教育行政演進圖

董部及專家掌理

管理自決  
市府市民  
日今



十七世紀

十八世紀

十九世紀







頗有關係也。

麻省爲先進之地，各省乃繼起響應。有初取鄉制漸爲城制者；有設市教委會者；有取波士頓一八二二至一八三五之制學校由市議會直接管理者；亦有由市議會組董會爲代表執行機關者。城制及教委會制則最普遍。總之皆漸傾向於教董部制。

特設董部以理教育爲一八三〇——五〇年事。是時地方政府及學校均認此爲正當原則。除用費外一切教育行政權均歸董部。各省對董部主任務均爲法律的規定。董部在法律範圍內盡其職責。董部並訂立各項規程以爲行政標準。今日教育已爲公共事業，董部之責任益重。

在城市實行學區組織，學區各有專責。董部爲中央機關辦理教師檢定選擇，學校視察，而鄉校董則管教師任用，校舍建築及保管，規定稅收。此制地方意味過濃，各區負擔必有參差，教育難有整飭之望。自城



市興起，此制殊前途發展之一大障礙也。

是時有數城市董部，採分委員會制，以代學區制。董部設各種委會而以董部爲中樞。如是則董部人數必多，否則不敷分配。如教師檢定任免，校舍修建，用書選擇，課程編制等，均指定董事特設委員會，董事人數增加，委員會設立十二種至二十種爲普遍狀態。而如 Cincinnati 當時有七十四種 Chicago 有七十九種之多。

委員會分掌教育行政，亦歷史初步之進步現象也。再進則至設專門督學時期。督學長（此後演進爲局長）由董部選任，漸乃爲董部之代表機關乃有教育局之雛形。教育行政之擴大，實與教育事業之增加相應而生。至一八七五年都市教育行政之演進，遂入於教育局設立時期。

至是董部漸自減其地位，僅爲參議立法經濟監督機關。一切執行事務無論教師教學或校舍設備問題皆歸之於局長。正如在 town 制移大權



於特設委員會，一切由專家主持。

自一八三七年水牛城設教育局長，各城繼之。當其初期，職務甚簡。且被任者未必專家。董部至有視爲書記或事務經理員者，毫無專家地位。城市漸發展，教育範圍擴大，需才較多，標準較高，教育工作中，漸舍專門性質。於是董部乃自減其出席人數及委員會數，凡執行之事，由局長計畫建議於董部。

一八八〇年後城市發展方興未艾，教育進展亦速，教育行政本身亦有分工必要。教育各項問題均有專門意味，自非毫無經驗者能掌理其事；文書事務亦日繁頤必設專人負責。於是教局進而取分工制，各負一部責任。同時董部退化而減少人數，以保守其參議地位。

結果在小城市必有一多才多藝之局長，在大城則各部負責人員漸多。各省製定專條以確定教局各項負責人員之職能，但是時教局偏重於



視導。事務方面另有經理員爲董部直轄。局長外又有視學衛生指導就學監督員等。其他職員之增添因各地情形而異。從過去三十年觀察，都市教育行政，已漸使董部立於立法地位降低其執行權，而由教局集中管理。教局或僅設一領袖或各部有主管，則因城市大小而異。此種執行機關乃代表董部；董部代表人民而一方又代表省行政當局。董部對於經濟建築責任加大，立法範圍亦漸廣，並會同教局以決定教育行政政策。至執行法令之政策，則由董部慎選教局人員，總理其事。教育行政之處理，乃漸有軌道可循矣。



## 第二章 城市教育制度之來源

都市教育爲教育行政一特殊制度。其問題與鄉區教育截然不同。市區制固爲街鎮制之擴大組織，但就其面積形勢，市民性質及興味之複雜，均有特殊處理之必要。復次則各城市之問題亦甚殊異。戶口數之不同，組織不得不變更；即戶口數同而社會經濟民族等需要不同，其教育上待決問題亦異。

市教育固爲省教育之一部，但不能爲省統一性所限制。省之最低規定固當遵守；但市對於方法之選擇，限度之斟酌，應有絕大之自由。

**市制之演進** 教育初興，市校絕少。率皆設校於鄉村。人口漸繁，趨向集中，鄉進爲鎮鎮進爲市，小市進爲大市。昔之一教師之單級學校亦漸淘汰而歸宿於一校，分級教學。更進乃設中學。初僅設校長進



而有指導員、督學、局長。在昔學區分析至細，數目繁多，漸歸併而為董部。其沿革由校董部而學校顧問部而為市教育董部。多數城市皆有此一部演進之史跡。

**現代市教育之勃興** 至一八五〇——一八七〇年間市教育行政漸成一惹人注目之特殊問題。以前城市甚少，範圍亦小。教育組織簡單，校董可總理一切。亦有數城設立教局，但不過主辦文書，無執行之權。一八七〇年全美不過市教育局二十七所，一八六〇年不過有六十九城有中等教育。

一八七〇年後，城市成立者多，發展極速，教育行政之難題紛至沓來，教局乃逐漸加多。一八七〇年十萬人以上之市僅四十所，一九一〇年有五十所，人口佔全國百分之三二，一〇，市之大者相當於省，其教育問題，乃益複雜。

附美國城市進展表

年	八千戶以上 城市與全國人 口數比例	城 數		
		八千人以上	五萬人以上	二十五萬人以上
1790	3.3	6		
1800	4.0	6	2	
1810	4.9	11	2	
1820	4.9	13	2	
1830	6.7	26	3	
1840	8.5	44	5	1
1850	12.5	85	9	2
1860	16.1	141	16	3
1870	20.9	226	25	7
1880	22.6	286	35	8
1890	29.0	447	58	11
1900	32.9	545	99	15
1910	39.7	782	109	19
1920	43.8	924	146	24

二千五百人以上八千人以下之市人口  
 佔7.6 二千五百人以下之鎮市人口8.5在  
 1920年鄉村人口佔 40.1



## 各城設 Superintendent 年份表

Buffalo, N. Y.	1837	Cincinnati, O.	1850	Chicago, Ill.	1854
Louisville, Ky.	1837	Boston, Mass.	1851	St. Louis, Mo.	1854
Providence R. I.	1839	Gloucester, Mass.	1851	St. Joseph, Mo.	1854
Springfield, Mass.	1840	New York City	1851	Indianapolis Ind.	1855
New Orleans, La.	1841	San Francisco, Cal.	1852	Worcester, Mass.	1855
Rochester, N. Y.	1843	Terrey City, N. J.	1853	Milwaukee, Wis.	1859
Columbus, O.	1847	Newark, N. J.	1853	Albany, N. Y.	1866
Syracuse, N. Y.	1848	Brooklyn, N. Y.	1853	Kansas, Mo.	1867
Baltimore Md.	1849	Cleveland, O.	1853	Washington D. C.	1869

1920年美國省市區人口比較

市	人口	省	人口
New York city	5,621,251	Ohio	5,759,368
Chicago	2,701,705	Wisconsin	2,631,839
Philadelphia	1,823,158	Louisiana	1,797,798
Detroit	993,739	Florida	966,296
Cleveland	796,836	Oregon	783,389
Boston	748,060	Maine	768,014
Pittsburgh	588,193	Rhode Island	604,397
Los Angeles	576,673	Montana	547,593
Milwaukee	457,141	Utah	449,446
Washington	437,571	New Hampshire	443,083
Cincinnati	401,247	Idaho	431,826
New Orleans	387,219	New Mexico	360,247
Minneapolis	380,582	Vermont	352,421
Indiana polis	314,192	Arizona	333,273
St. Paul	284,595	Delaware	223,003
Worcester	179,754	Wyoming	194,402
Harrisburg	75,917	Nevada	77,407

水牛城一八〇六年建校舍一，一八一三三年燬。一八一八年徵教育稅。一八三二年全城分六區各設一單級小學。一八三七年定設教局



制仍分七學區區區設一校，校一教師，僅七教師。一八三九年分十五區，仍各設一校，設中心校一。芝加哥一八三〇創一校，一八三五年分五區各設校董會以任教師定稅率建校舍權歸之。一八五一年設董部董事七人，一八五三年設教局。

都市愈發達，教育責任愈重，其教育性質與鄉鎮殊異。而城市之人口行政等時有變遷，教育上之特殊問題亦隨時發生。是以一八六〇年而後，關於城市教育之實施方案單行法規，各地紛紛擬定，亦所以適應城市變遷之特性也。

城市之教育領袖率皆優秀分子，是以貢獻特多。近五十年教育之進步如組織行政設備教學以及推廣教育種種，大半由城市造成。分級學校，中學校，中學校，特科教學，補習學校，假期學校，遊戲場，晚間演講，成人學校，幼稚園，貧兒及低能教育，自由選用教科書，輔導



制度，以及教育行政制度等，皆數十年來城市重要之創造而有功於教育者也。

**省教育與市教育** 市教育之有長足的進步，就往事觀之，由於其行政較自由不爲經費所限，乃得指揮如意。今日省行政方面雖有統一標準略示限制之意，然不甚嚴格。如省方維護教育，爲市教育後盾，免市政當局之干涉教育，則實有利於市教育也。近日省教育發展之傾向，爲增加職權防止地方部落思想計，省市兩方應各明其權責。市教育不應受省專制之下陳死法律的壓迫，而應受其保護。城市對於方法方面應有自由，經濟需要能斟酌支配，對於地方需要應特謀適應，此省市應有之正當關係也。有爲之市監督者，一方使其教育不至沉淪於部落封建派別勢力之下，一方應聽其自然之滋長。餘如市教育董部之組織職權，事務上及統計上之關係，根據提高效率減少障礙原則以決定學區，市教育行政



人員之職務與保障，市補助省縣教育經費之辦法，教育方面事務行政之監督，校舍之標準，衛生指導及管理，以及教師課程特殊教育等問題，皆省市兩方應發生關係之問題也。總之省方不能以強制干涉的態度，為管理手段；應注意教育利益而顧及各城市之差異。是以城市教育行政，應有特殊研究之必要也。

## 第三章 教育董事部之組織

**特設董部** 市區特設教育董部，已成一普遍現象。其名稱以『Board of Education』為最通用又有『School Committee』『School Board』『Board of School trustees』『Board of School Commissioners』『Board of School inspectors』等名稱。

董部組織無一致之辦法，有分區選舉，有普選，有市長或其他方面委任，又有定特殊辦法者。其人數多寡不定。有設分委員會亦有已廢止者。有兼理立法及行政權教育局長等於書記者，亦有執行完全聽諸教局或與教局分掌行政權者。

**最近之改進** 城市發展至速，教育內容愈雜，無專家組織之教局以為指導機關，不足以應付。因教育之進展，教育法令亦隨之變更。近



二十年各城爲求進步，經自動或強迫的改組，以謀適應此後之需要。董部之內容經此變遷乃漸有一致之標準。董部與教局及市府之關係亦漸明顯。本章在說明改造之意義及董部之組織。

**改造之傾向** 因執行之權委諸專家，董部減少人數及兼任董事，其職能亦較削減，前章已言之矣。換言之董部經此變更，乃能成一完全之參議機關。

近年爲改善行政組織，董部之附設委員會數亦銳減。往往各市自定限制董部人數辦法，更有由省製定專條以責遵守，於人數及產生方法均爲嚴格規定者。皆所以謀都市教育之改善也。各省專條內容參差，是以董部之解說亦至不齊。

從經驗觀之，理想之董部以五人至七人而無兼任者爲佳，其產生由市長直選或市長委任均可。任期宜長每年度改選一小部，不必附設分委



## 1895—1920各市董事人數變遷

Albany	7	3	Rochester	20	5
Bridport	12	12	Louisville	15	5
Spokane	5	5	Providence	33	16
Cambridge	15	7	Indianapolis	11	5
Lowell	15	5	Seattle	5	5
Nashville	9	9	Kansas	6	6
Grand Rapids	24	9	Jersey	13	9
Dayton	20	14	Minneapolis	7	7
Fall River	9	9	Los angles	9	7
Omaha	15	12	Washington	11	9
Paterson	8	9	New Orleans	17	5
Richmond	9	9	Newark	32	9
Scranton	22	9	Cincinnati	31	7
Memphis	5	5	Milwaukee	21	17
Birmingham	7	5	San Francisco	12	7
New Haven	9	7	Buffalo	0	5
Syracuse	19	7	Detroit	18	11
Worcester	24	11	Pittsburgh	30	15
Oakland	11	7	Baltimore	29	9
Atlanta	19	14	Cleveland	7	7
Joledo	15	5	Boston	24	5
Columbus	15	7	St. Louis	24	12
Portland	5	5	Philadelphia	43	15
Denver	7	5	Chicago	21	11
St. Paul	7	0	New York	46	7

員會，僅司立法無執行權。



**董部人數** 人數宜少不宜多，此從經驗可為明證。然過少則近獨裁，過多則都不負責。實際仍少數熱心者主持。是以今日各城大致以五人至七人為準，大城如芝加哥紐約則九人至十五人。人少則不至空發議論互相推諉，亦不至分設委員會無團體意志。是以減少人數使能成圓桌會議，以免派別紛歧以辯論為目的而無裨於教育，實今日所最要者。

以之數	城市	十萬人	1910年人口
1	1	0	1
1	1	3	1
14	1	5	14
1	1	6	1
10	1	7	10
10	1	9	10
3	1	11	3
3	1	12	3
3	1	14	3
3	1	15	3
1	1	16	1
1	1	17	1
7	1	17	7
中數	—	—	—

千十之數	城市	二至十萬人	1910年人口
7	7	3	7
72	7	5	72
11	7	6	11
26	7	7	26
4	7	8	4
39	7	9	39
5	7	10	5
2	7	11	2
10	7	12	10
2	7	14	2
1	7	16	1
3	7	17	3
1	7	18	1
1	7	21	1
7	7	21	7
中數	—	—	—

**選任之根據** 分城市為若干區，每區產生董事若干，此種選舉制已無存在價值。此制引起政爭，有害無利。普選之制比較人才易得，乃今日較進步之制，尤其大城市不可不注意也。

一城之內各區居民同類相投，往往一區之內有其特徵，各區代表組



織成董部自多格格不入。其人才亦必良莠不齊。廢止區選爲普選，其最大理由即一城之董會必由一城之優秀者代表，不能由各區所推選者代表。董事興味當徧及全城不能偏於一部，如取各區代表制，勢必爲各區自謀，城市何從有整個之教育。

復次則市教董部之代表如產生於各區，各區必於區內斟酌人選，而一般優秀之城市人物反致落選，亦社會之損失也。

**選舉與委任** 大城市之董事，每傾向於市長委任。但選舉確較委任爲佳。如費城由民事法庭委任，其他則以由市長委任爲多。反對委任之理由以爲如此則教育與民衆隔離。此說實未必中肯，因市長本屬民選已足代表民衆。所可慮者市長於教育不重視，則將爲舉辦其他事業而影響教育耳。

主委任說者以爲市長求賢若渴必無畛域之見。反對者以爲市長將與



董部狼狽爲奸，易本分爲恩惠，混市政與教政爲一談，啓市長干涉教育之漸，而一切政潮亦勢必捲入矣。

**任期與改選** 以前董部每年改選一次，至今仍有沿舊習者。一兩年之改選制中，有每屆改選半數者；亦有全數改選者。至今日趨向，因希望任務較久，其任期應另定辦法。任期短改選易則優秀者不能用其才。一切計畫政策均無從貫徹。是以任期應延長，變動宜少。新人才逐漸引進，不至掀動全部計畫。倘教局長任期同時延長，則事業自蒸蒸日上矣。

董事以三年至五年任期爲當，如董事三至五人每年改選一人。爲七人則第一年抽選一人第二三四年各抽選二人。人數愈多，任期應愈久。

**待遇** 董事之俸，有定年給制者，有出席一次五元至十元每月出席四五次者。有僅年給百元者。而如 Rochester 一九〇一年改選後，每



人年俸一千二百元；桑港年俸三千元，但必專任。又如一九一一年紐約改革教董部案未能通過，因案內說明由四十六人改爲七人主席年俸一萬元餘各八千元。桑港在一九二二年以前，情形亦復相同。是以董部應否有俸給實問題之焦點也。從事實觀察，則董事取無給制，實不感困難。社會熱心人士，被選爲公衆服役時。待遇與否實無關宏旨也。主張有給者，以爲藉此而羅致賢者；要知董部本身，初無執行之權，僅居監督地位。董事一頭銜本非個人職業，無待遇之必要也。

**教育獨立** 研究教育行政者，咸主張教育應以省爲單位，不當由市自作主張。省方對於市，應有種種規程之限制。不過省方，不能以專制態度處理地方教育耳。至市政府應絕對不干涉市教育行政。市之教育較任何事業爲重要，其目的在改良現狀發展未來。此種目的，有非市民所能預料者，是非有專家之教育行政者，不能奏功也。



普通市民局於法律目光，以爲凡市事業應立同等地位，應一律隸於市府。倘市教育列爲地方事業，一切計畫由選民決定，若輩於教育意義，茫然不解；而於不合格之教育，反表示人道的同情。結果則教育落伍，社會之知識道德生活亦一蹶不振矣。教育之不應與其他市事業平衡待遇，乃近代教育學者研究之結論。教育效率埋葬於政治勢力之下，永難有出頭之日。一般市民，徒見風化日墜，而不察其原因所在，要知教育必須搖尾乞憐於市政主持者，其結果至可悲也。一般人之尊崇信仰教董部，遠不如對於市議會之深切。其故則教育行政未能獨立，仍受政治之羈絆也。身爲市長者對於教董部輒虛與委蛇，而於教育政策，亦僅淺嘗。然董部固須事事請示辦理。倘董部獨立則凡教育需要經董部議決即可實現。如教育稅之辦法，祇須在法定範圍內皆有權以爲決定，自然使教育日有進境，足爲社會謀幸福而造成良好之教育政策。

在美國今日兩制並存。如Los Angeles, St. Louis等絕對分立，教育基金及學校監督均歸董部。如桑港等處則仍附屬市府一切不能有自由當於下章詳論之。



#### 第四章 教育董事部之職能

市教董部乃代表民意之機關，為舊日鎮或鄉區制之擴大組織。董事亦市民之一，其職權僅於共同會議成立團體時方可發生。是以董部實一集合體，其各個分子不能有獨立性質之職能。董事之於教育不過於開會時有發言投票以決定政策之機會，固不能為直接干涉。各個董事除受董部之委托外，無執行權之可言。至董事之自作主張則為越職侵權，並無法律根據也。

**董部之變更** 董部為常設機關，有鈐記，負管理學產之責，改組變更時應履行移交手續。董部有變更校產之責。有時省方得停止董部主任，但不能根本取消。

董部改組過速，則一地方之俊秀不願與其列。多為未受充分教育及



缺乏教育經驗者所佔有。如董事任期較長，逐漸改選，則情形必較佳。

### 董部人選

城市中有健全之董部實市民之幸福。然多數城市選舉毫無標準。失意政客無聊士紳與夫販夫走卒均得廁身其間。此輩未嘗不關懷兒童，熱心將事；惜此輩對於教育完全不解，凡所圖謀，反足債事。是以董部不由少數優秀分子主持，而寄托於雜家者流，如普選或委任制過去之結果者，則門外漢以專門自居，亂施斧鑿，教育之元氣喪盡矣。

### 附設委員會制

董部附設委員會執行各項教育行政任務，是謂越俎代謀。普通常設之委員會如課程，教科書，教學，學生升降，其結果輒難圓滿。此種業務必具專門之知識與判斷，均非董部之分內事也。今試為雜家湊成之董部組織若干委員會，其事甚滑稽。如課程由紳士，靴店書記，地產經紀人各組委員會，教師及教學委員會由機匠百貨店主紳



士合組，誠事之至趣者。而在全美此種習慣仍然保留之城市，並不甚少也。是以執行之事，應托諸專家，無附設委會之必要。所惜一般市民及所謂董事茫然不察教育之重要，盲人瞎馬，壹意孤行。教育局長偶指其誤，反責其越軌，深可歎也。今試將辦理市衛生事業，亦取此種委會辦法。市醫院設董事部由董部附設各項委員會以分療診掌看護等職，則患病者鮮有不死亡。在醫院事業無人不知如此辦法之失當，而於教育竟無人贊一辭。蓋一則結果不難立見，一則影響潛伏，將暴發於未來耳。教育局長正如醫士，能深知病理及診療方略。特一般社會對此新職業不明其責任之重要，尙未養成重視教育專家之觀念耳。

**委員會之消耗** 委員會既多屬專家業務，故不宜由董事自理。如歸諸董事，則必造成謬誤。是以凡應屬專家執行之事當由教育局長全權處理。不獨此也，委員會對於教育內容，非所素諳。凡有問題雖感與



味，全力以付，費時甚多。然而徒勞無功，爲董部計，要亦非適當之辦法也。

董部組委員會其職責過重，可舉例以明之。某城設教學委員會，會同教師校長共同討論。其研究極詳。局長對於教學毫無責任可言。某城會同校長組織教師任用委員會，凡候補人須個別面詢，多數表決。然私人悉皆引進矣。某城設圖書館委員會爲中學購置書籍，結果其所購書籍，教師兒童均無需要。某城設籌備委員會，所購用品不合實用。某城設委員會造中學校舍，爲本城唯一建築。乃計畫結果，有一半房屋光綫極不適宜，屋基既成，停止工作，另行計畫。某城教育委員會居然巡視各校大放厥辭。Ting於全美教育會一九一一年會報告中謂某教科書委員會主席爲鐵匠。公決中學應習拉丁。此種有趣實例，不勝枚舉。

### 調和辦法

因董部自信過甚，以至傳爲笑柄。於是凡屬專門業務



由董部另組輔導部爲顧問機關。但不能自行獨立對外。其意見得採納或否決之。有時得更請專家補充之。

**董部之分內事** 董部固不應偏於執行，但董部亦有其責任。其責任在隨時慎選專家以求事業之進步；選擇適宜之校址以實現地方將來之需要；年度預算及稅率之決定；學校擴充之計畫；保障教育利益防止爲市政法或其爲法規之侵越；報告教育政策及需要於民衆。總之董部當務其遠者大者。倘僅注意瑣碎任務，其重要之事反致忽略不問矣。

**立法及執行作用** 董部應爲立法機關，不能有執行之權，兩者必畫分清楚。董部爲代表民意以決定教育政策。政策既定則當交執行人員以謀實施。董部有意見，可以指導教局進行方略。凡有建議請願等董部應以公正態度處理之。其專門及詳盡之業務，教局應有全權。教局處理失敗之事，董部得糾正之。但應慎重而不取操切耳。如關於教學等問



題，董部最好俟教局建議再為決定。不必自行產生議案。美國鑒於已往之糾紛，各城市依照新法判別權責者極多。為實行其立法之職，董部仍得附設少數委員會。如董部祇由五人或七人組成則至多設臨時委會，無常設之必要也。所謂委會有教育事業，事務，建築與經費三種已甚便利。第一種以產生局長為最大任務，第二種監督教局之事務管理，第三種計畫校舍校址及年度經費情形。但據研究者之意見書，此項委員會亦屬無益，應明令禁止設立。

**執行人員之選擇** 立法與行政分權，必有適當之專家與以職責，以主持執行事務。如是則董部方能成一純粹監督機關。選擇此項人才為董部之重任，稍一不慎，教育所受影響必鉅。

執行人員最要者為教育局長。局長為一地方教育之靈魂。倘局長選擇標準因其為地方人；為中學校長可進一步任局長；為本人之躍躍欲



試；或爲地方，政治，黨派，宗教，關係；或爲其人爲道德君子；均屬根本錯誤。尤其地方政黨，如聽若輩所爲則教育必不堪聞問。優秀人才之選擇自有其途徑。優秀者羞與此輩爲伍。是以從鑽營中得人才實緣木求魚百不得一也。

選擇局長既爲董部重任，董部應自動訪求預立標準。其待遇應優厚，任期必長久，要知局長俸給所節者僅，倘不得人，所失者極巨也。

第一董部所希望貫徹之主張，新局長應能勝任。第二董部應考慮其基本學識，教育行政之專業訓練，已往之行政經驗，教育聞人保證函件，人格，毅力，某項問題之意見等。總之董部所求者爲有幹才有毅力有學識有專能之局長。其他行政人員之選擇亦當十分謹慎。選擇既定，則當與以全權。如執行失當即證明選用有誤，罷免之事應首先注意局長之當否。



### 董事人數

從上述各節董事貴能監督而不在執行。謀董部本身之健全，首應減少董事人教。地方之大事業家應請爲董事。若輩曾治大事，目光遠大，不現吝嗇之象，能信賴專家經營一切，對於執行人員能支配至當有極大效率。若輩比較自由不受壓迫。至大學畢業生之思想超絕學問淹博者，自亦能應董事之選。但就事實觀之，不合格之董事比比皆是。毫無經驗之青年，已屆退隱之老者，以及政客地棍，往往溷跡其間。此輩無遠大之志，徒斤斤於碎細問題。求一公正博學之人，尙非易也。

董部應無黨派無教派，以增高教育能率爲己任，使執行人員各盡所能，此實最理想之董部也。地方事業得少數賢者主持，若輩深知爲地方造福應不計個人報酬則事業必有成。教育董事，亦必使此輩慨然擔任，方有希望也。



## 第五章 教育局長

一種新專門事業 從過去數十年觀察，回溯教育局制初成之時，爲教育局長者，經若干年之苦鬥，不畏強暴，不怕犧牲，以爲新事業確定基礎。若輩爲奮鬥前鋒，恆爲一般誤會與責備；但能忍耐處之以爲後人造福。Cove 氏在一千九百年全美教育會年報爲文有云。「各盡其力以求進展，但勝利如何前途茫茫每不自知」。數十年之嘗試衝突討論試驗，而所謂教育行政輔導制，乃隨之產生。

教育輔導制之成立，與國家生命進展有密切關係。此新職業之個別社會的專業的個人的地位固與其他職業地位完全相等，而關係則較任何職業爲重要。教育局長必有健全品性，廣博同情，高尚目的，充分修養，正確訓練，執行才幹與毅力，能盡其時間精力於此職業，而無見異



思遷之念。教育影響於人生，影響於社會風化，從事此職業者責任固極重大也。在昔此種職務，待遇固極微薄；但社會確已漸認識其重要，近年亦不乏上選人才擔任是職，而優其俸給；是以事業之表現，亦增加社會諒解之一道也。

管理學校或指導教學之人員，為城市行政中是重要之人員。學校之組織，行政，教學，精神，主張，地位，皆教育局長之努力輔助，嚴密考察之結果也。學校之成敗，均視彼一人之輔導如何為轉移。

**教局之任務** 教局為教育中心機關，糾正，指導，警覺，皆由教局為出發點。局長為事業之組織者指導者，為學校之代表以答復市民。彼為董部之執行人員，為董部之耳目及靈魂。彼又為教學之視導者，為董部與教師者之溝通者。尤其要者保護兒童乃其最大任務，全市教育責任，必時時銘刻心胸，不敢或忘。教局長為專任職，必強健有才，受



充分訓練而成熟之人始能負其責。青年願居此職，必先經數年刻苦之預備。小城年三十歲可以勝任，大城則須四十歲。數年之預備，實將來成功之基礎也。所謂預備當略舉如次：

一，教育與訓練 最低限度必大學畢業，並需一年以上之專業研究如教育問題研究等。至能力獨高者，宜經數年實際經驗後，完成其博士学位。預備期間最要者，能喚起其努力，堅固其志願，提高其理想。其預備必廣博，如對於音樂文藝科學歷史及人類幸福之興味，應能養成。為將來之成功，應先了解今日科學的生產的世界，應有廣大的人類同情，提高民衆之修養。普通預備外，又必注重技能訓練。對於教育理論及實施，必能諳熟。在大學二年級時，應選習教育普通學程。至三四年級多修高等學程，務期於教育理論實施有所體會。

復次則進於專業之實習時期。教育事業之服務須經五六年，務期經



驗豐富。此期中應特注意關於專業準備之問題；逐漸完成個人之服務哲學，以引導個人前進。確信教育為個人及民族進化之途徑。

二，學習與工作 其最有趣味之書籍應盡力搜羅。致力於求進及試驗之工作。希望常變動服務場所，多吸收新材料；凡疑難問題應認為最感興趣。對於演說及書寫之練習，應盡力以求機會。從有經驗者學習其處事方法。遇有重要討論集會當設法參加。注意各時代成功者之特質。地方耆宿，恆有足資模範之事跡，亦不可忽略。

在此時期，個人之社交，應力求縮小；此中所耗精力與時間，於將來無多補益。凡與專業準備有利之事，應多負擔。應知忠實工作之習慣，須逐漸養成，非一蹴而得。普通人必至三十至三十五歲，此項習慣始能固定也。但同時應知人生担任艱難而忠實工作有三十五年至四十年之久。總之大學畢業而後，此項準備工作倘支配得當，有六年時間，可



以磨練成功矣。

陷 窞

能使覺悟有刻苦磨礪之必要也。

大學畢業而後，青年有一難關，即所處環境不  
大學畢業，表示成功，自謂天下無難事。倘置身於小城，以為大學所得  
實無所用。更無繼續努力之必要。倘位居校長，在社會地位頓覺提高。  
一般市民亦目為要人，行經街市，人爭尊曰「教授」。一般人亦莫不仰慕  
虛名。婦人女子阿諛更甚。受寵若驚，不能自省。竟以社會聞人自負。  
遇有聚會，信口發言，不加思索。如此虛度二十年，絲毫不加研究，鮮  
有不落伍同化不能自拔。蓋成功太易太早太小，不覺自滿，則此後大事  
業不先作準備，自不能問津矣。

三，個人氣質 希望於教育領袖者，固應有充分之訓練與經驗；然  
求其事業成功，則個人氣質，亦不可不注意。心地光明，言行有度，處



事公正，愛惜聲譽，皆重要之點。對於時間觀念，均衡觀念，應特加意。當有君子之禮貌，而不流於鄙陋。不卑不亢，不存地方觀念，不空談，費時。談諧有節，以調和乾枯生活。機警善辯，有毅力及政治技巧。發言中肯合時。意見發表不急不緩。成功不自滿失敗不頹喪。政見堅定不爲一切所搖動。

四，領袖才 應受理智之指導，以用其知識及熱誠，而不忽略理智。法律賦與之職權，應慎重應用。在事業立場，應向董部爭新職權。應時時牢記，彼乃全地方之代表而非一部分代表。應注意處事公正，不傾向於地方之一黨一系。彼能應用其智慧以認識教育最後目的所在，及如何以敏捷辦法實現此目的。彼能改變普通教育行政之積習而入於專業化。彼能利用時間與機會以謀政策之實現。

參加市民領袖之討論會，家長談話會，教師討論會；在報章雜誌上



交換意見，在年報上發表論文；與董事多接近，以求所建議主張得安全通過並經市民接收。應知羅馬非一日完成，凡重要改革必須經長時期，重要任務非偶然念及即可實現者。

就上所述，長期之準備訓練甚重要。任何職業亦惟熟練者為能制勝。彼能經若干年之實習，有詳密之經驗，經若干年之修養有固定之哲學。凡一目的就其手段觀察可預知其成敗，不為艱難險阻所撓，使政策終有實現之一日。此種人才其前途希望，自無窮盡也。



## 第六章 教育局長三任務

三種任務 初設局長時，其任務每似一教師或教師領導者，亦有僅爲董部之耳目。逐漸進展乃兼有領導者及組織者執行者之職能。

此三項職能，最初亦均備具，不過輕重不等耳。第一名之爲視導者第二爲管理者第三爲組織者或安排支配者。後者易養成爲教育行政家而提高其地位。城市較小，視導責任較重，而同時又必循一定之政策逐漸實現。城市愈大學校愈多，執行責任較繁，費時較多，於執行不免徧重。於組織管理及政策特加注意，而以視導爲附屬。

要知所貴乎有局長者不在其偏於一事。局長應少理瑣碎節省時間精力於較大問題。彼不僅爲教師之教師以及董部之僱傭。而應爲辦事之領袖，具常識及事業意識；機械工具愈少親理，俾有餘時致力於觀察研究



思考計畫勸導指示等任務。廣博知識與同情，明晰之政策，忍耐，堅定，目光遠大，判斷正確，善於預料，富有幹才，乃今日各城市需要之教育領袖，是必有專任人員以負擔此重責也。節省時間以解決大問題，乃專業的秘訣行政的技巧。

處事輕重得宜，有先見之明，似為比較難能之事。從經驗觀之，局長之失敗亦多在此。甲局長於書函統計費時過多，乙局長祇知會計庶務，丙局長津津樂道其土木工程，丁局長自命為教師之教師其任務與校長無殊，戊局長奔走權要敷衍董部已竭其能力，己局長斤斤於文書往還不知教育為何事。

此種片面發展自無是處，地方人士結果不免失望。是以三項任務貴能平衡無所軒輊。試分述之。

一，局長乃一組織者。



新局長應先將境內學校及地方狀況加以調查。然後據以擬定政策。政策細目應自保存以備隨時變動。

**發展政策** 發展政策所含爲校地，課程，新教學法，學生分類，用書，機器，備品，校長及教師工作，教師選擇及任用，運動場，推廣教育，等項。此項政策應與學校會同訂定。政策之起草則局長之責，擇其要目刊印成冊。凡一計畫建議董部宣告市民敘述宜詳以減少誤會。總之對於董部及市民之事先解釋實屬必要。倘不此之圖，僅依例行手續，甚易遭否決。非教育之福也。

**董部之說明** 作者曾詢任職已廿餘年之某教育局長有何祕訣以得董部信任。其答復如下：

「余於教育需要及建設內容，事前設法使董部深切了解。有時偕董事至各校巡視竟日，有時於會餐時提出，有時爲長久之個人談話。」



各個董部對於需要已認識後余始呈正式建議書。在年報中余利用向市民及董部宣傳，是新計畫至提出時已不覺其不經見矣。

試以圖明之。A為董部之意見。H為余意見。若強使接

近易生誤會。余乃逐漸疏通至B，C，D，。此後須稍謀休

息，以防急進敗事。但時日較久董事有一部改選。對於

新分子復從A做起。如是年復一年。能使皆進於

H。但因時代變遷余之計畫亦進步至O。乃一

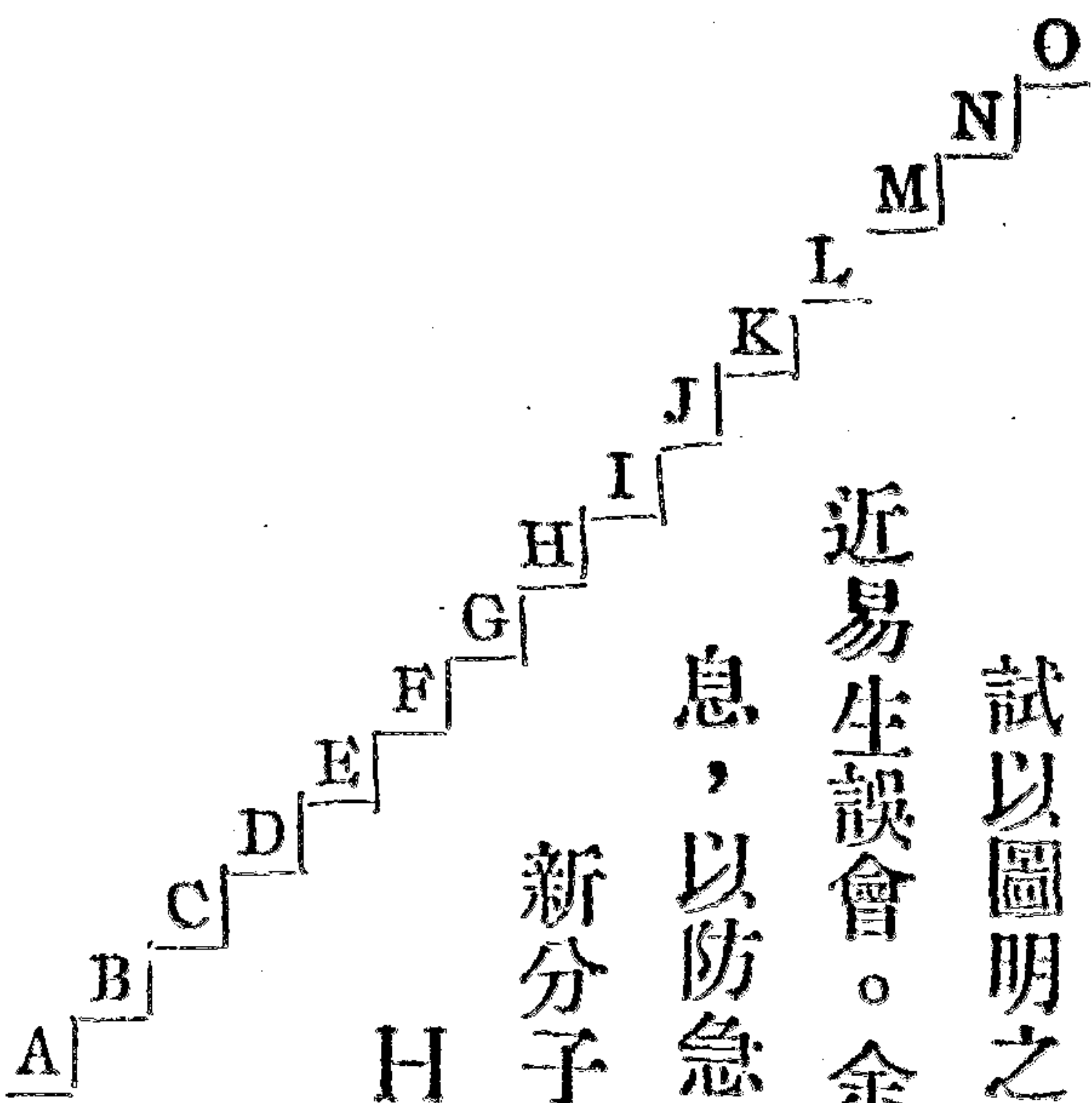
一引至O點，再將計畫提出。如是常經三

五年之努力方能有成。』

### 組織之重要

局長立於組織規畫地位，董部坐而判定其規畫。聽

明之局長，歡迎董部忠實之批評。董部乃代表市民解決問題者，其意見不啻出諸市民。其職權在糾正錯誤。局長果有答辯者，亦不妨提出意





見，設法使董部信仰。此工作固須長久之時間，但經董部決定之事，較易有結果。局長宜減少其機械工作，而專力於此，以期其政策得穩健的貫徹也。

二，局長乃一管理者。

依法律所載，局長除董部付與之職權外，無行政之自由。是以局長乃董部之執行人員。

**個人及公務之正當關係** 局長與董部及其附設委會發生關係，應具有機警，外交，判斷，事業認識，爽直而有禮貌，勇敢與自信等特質。局長隨時可為指導員，顧問，請願人，僕從。有時其權完全被掠奪仰人鼻息。有時可大發雷霆作威作福。如何可不卑不亢，則在個人之修養。

局長之於董部及本局人員，應防止感情用事。其所建議應於董事明



瞭後聽其解決，不得有其他越軌行爲。總之祇知計畫不知其他。至董部之修正亦確有其獨到處也。但董事私人之反對，彼自不接收。凡從事一職業者能忠實從事，皆願保護其手定政策，教育局長固不能例外也。

**互信** 局長對於董部宜先養成互信。董部有意改革教育者，互助關係不難結合。兩者之間必互相了解。遇有要事以誠相見，會商辦理。局長處理局務應處處隄防勿使此「互相了解」有損失。局長對於事業能詳盡的了解，爲造成互信之基礎。董部有所問詢，得盡情披露，說明其因果是非當否。其無關重大之事，不必向董部叨叨不休。有疑問時，應取商量的態度，如引據條文有意爲難，皆至愚之策；則董部之專斷獨行，不能體念教局情形，亦屬當然之事耳。

**訴諸社會** 董部果不諳教育，倔强如故，動以感情喻以理解，依然冥頑者，則惟有承認董部乃代表社會，應宣告社會，並將個人所擬政



策正式公布。應理直氣壯，求董部公開解決。不得開秘密會或小組會。社會之信仰深必盡力維護。

**與社會之關係** 局長之公正及學識，應先得社會之信仰。局長應深知社會需要，社會應知局長爲人。此必利用種種接近市民機會以造成是種關係。

局長爲一地方教育領袖，必與家長兒童相親。凡有接洽，皆足造成市民之印象，增加教育之效率。其人格學識判斷，均於此種晤談機會中，予人以印象。印象佳則無形增加行政力量，否則反足影響，不可不慎也。縱與家長個別談話，亦足影響地方之崇拜及對事業之信任。身爲局長者，切忌武斷暴怒，不明事理。必以和藹態度，婉轉對話，務存友誼觀念。

學校工作，有雖極微之事，亦足增加地方好感。能簡明敘述使地方



明白學校及教師情形，於此後進展甚有關係。局長吐談必簡明爽直而趨建設。責備謾罵均不可取。至地方保守成性自覺力薄弱，應認為係自然現象無所怨尤。人民習於保守，正可利用為予以教育之機會也。

### 三，局長乃一視導者。

局長與指導員校長教師家長，應有切近之關係。以上兩種功能皆為此而設，雖大城市局長偏於管理忽於視導，亦不能否認也。局長之知識人格總須啓發振奮一般教師。其專業訓練與深銳目光，應每日表現於教師之前。本節當於第八章詳論之。

### 局長之危機

教局長為實現三項任務，確有危機應預防者。局長必有自信力，一切職權由自信而產生。但自信中之謬誤者，必係已熟知慣之事。宇宙中事其屬已知者，自可聽其前進；又有猛勇向前以至仆跌者，此則自信太過之故。則朋友之勸告，



同事之熟商爲不可少，此一事也。個人計畫固耗盡心血，然不能認爲個人之事。凡批評糾正，應多接收。總之勿自卑亦勿認爲凡所措施必盡如人願。教育成效，期諸百年，自己主張，未必吻合此又一事也。工作過度精力浪用以至健康不能保持，此行政者之大忌。故於鍛鍊飲食睡眠休息必十分注意。有健全身體，始能計畫其日常工作也。



## 第七章 教育局之組織

城市之規模與分布 一九一八年全美有二千五百人以上之市計

有二四〇一處曾報告其教育行政狀況如下表；

城市人口數	報告之市	局長及副局長數	專科指導數	校長數
十萬以上	51	220	3983	4501
三萬至十萬	141	177	1812	3306
一萬至三萬	420	447	1555	4302
五千至一萬	627	627	772	4124
二千五百至五千	1162	1041	720	5013
總計	2401	2512	8847	21,246

根據此項材料更可歸納如下表：



城市人口數	視導人員數	教師數	教師與視導人員之比	學生與視導人員之比
十萬以上	8,709	99,412	1—11	1—303
三萬至十萬	5,295	42,245	1—8	1—159
一萬至三萬	6,304	40,495	1—6	1—168
五千至一萬	5,523	28,991	1—5	1—140
二千五百至五千	6,774	30,239	1—4	1—116
總計	32,605	241,382	1—8	1—211

從此材料中，吾人可知每市之輔導人員，平均約十五人。二四〇一市之教師數佔全國百分之三九，學生數佔百分之二九。則城市教育之應特殊看待可以明矣。至十萬以上之五十一市情形，則尤關重要。在二四〇一市中佔市數總百分之二；而輔導人員數佔百分二四；教師數佔百分四十；學生數佔百分四十三。

**小城制度** 在一九一八年有四分之三之市(百分七四·五)不足一



萬人；而二四〇一市中有二二〇九市（百分之九二）不足三萬人。此類小城，發達極速，其問題特多，現狀最劣。復次則助理人員甚少，局長一身數任，責任奇重。董部好理瑣碎，與教局權責不分，亦以小城為甚。行政管理視察指導各務集於一身，是以所需才能殊不讓於大市。不過其問題範圍較小，市民無監督行政知識，所謂政治家之風度，不甚需要耳。而人民保守性成，教育進行較難，此又小城之局長之責任也。

各項任務，在小城既由一人任之，則局長必須全能。有充分之專門訓練及普通知識，而又具小學校長之經驗，乃小城局長所最可貴者。

當其為一計畫者時，其目光必能超越董部教師及民衆。當其負專業指導責任時，對於課程教法又必精通。而調查研究，測驗，體育，建築，教師任免，兒童出席與保護，以及會計，庶務等，應無所不精。同時向董部之建議，對學校之管理，文書往返，討論集會，解除困難，增



加人民信仰，皆局長之分內事。而視導之任務尤非他人所能越俎。此種職責，其結果個人之工作煩重猶屬小事；其各項業務斷難支配持平，畸輕畸重，危險殊甚。結果或僅司文書，或祇解會計，或保其書生本色，無行政之才能。即專心視導，於教育不無小補，然局長本務不僅此也。

在小城市，地方希望不奢，事業比較競爭機會絕少；安心治理機械工作，已覺難能。則局長個人之墮落，失其專業地位，實意中事。是以董部應督促局長注意於專門業務，局長應要求董會減少機械工作，使教育日有進境。

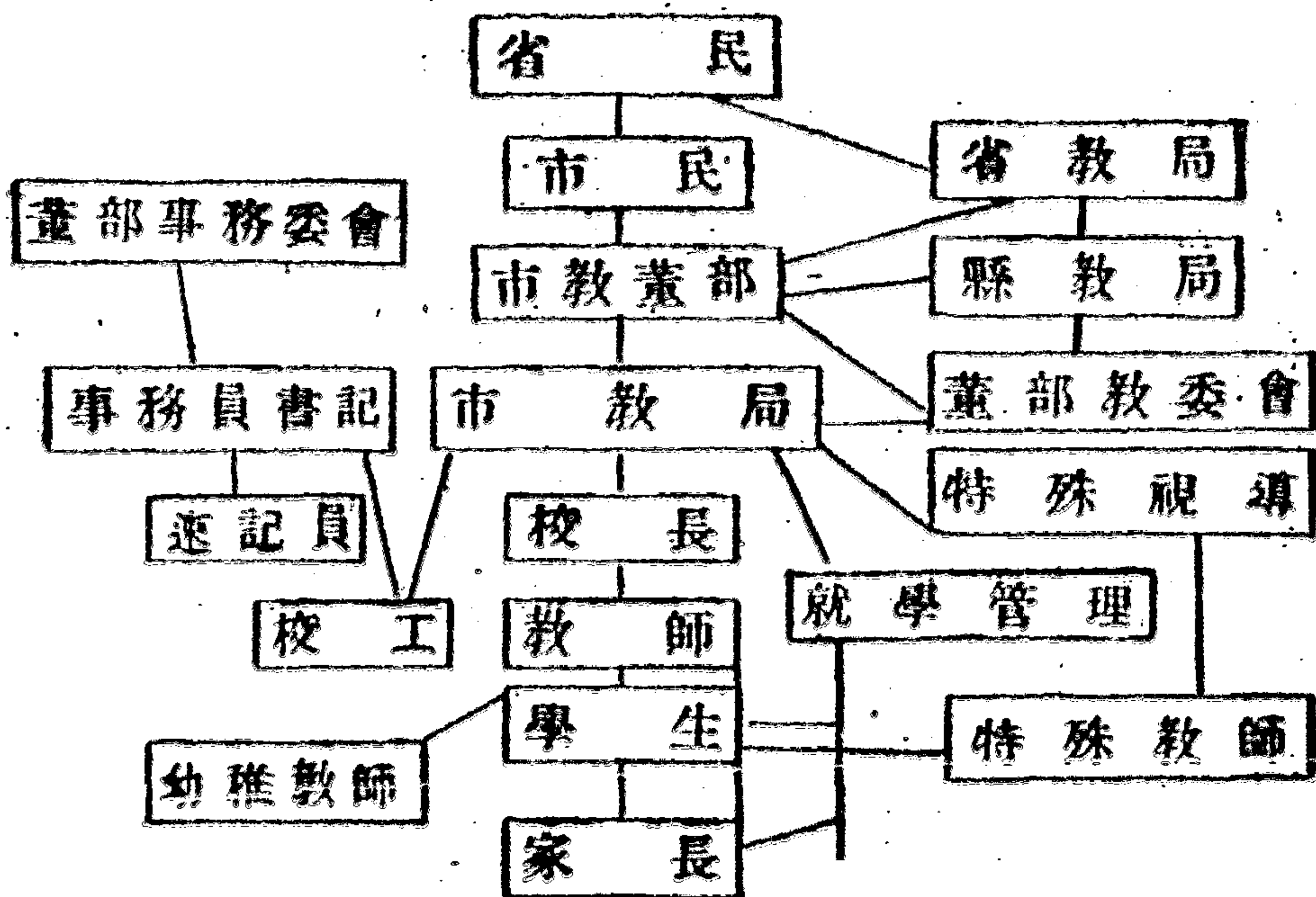
小城之教育行政組織極簡。市民根據省法選舉董事，董部及其附設委會監督教育。局長之職權甚微。董部就局長個人情形而默許其職權之範圍；繼任者必具同樣之信任後，董部始畀以同樣之職權。

就小城之組織，局長實承董部各委會以處理教育。正如董部之一秘



書或總務人員，順其方針，代表進行一切。就下圖可知委員會與董部，均以教局為承接機關。局之內部設事務員兼書記一人及速記一人。書記代理一切職務。如庶務發款，分配用品，普通文件，考勤，交際，皆書記任之。速記除司抄寫油印表格及管理電話外，並司通信工作。視導之責由校長及二視導員任之。教師數有五十至七十五人時，視導之責，局長亦應兼及。對於教師之教育，事業之聯絡，課程

小市之組織





之採擇，專科教師之工作，就學考核人員之任務，均應一一注意，而同時又須不忘其業務中其他各項問題。

**城市之發展** 城市發展，教育事業擴大，學校及教師加多，教育行政自有改進之必要。董部與教師之職務均漸劃分，執行之事應完全信賴教局。局內分科亦漸複雜。教育及事務漸繁，董部之委會即取消。至少在中市，其教委會應廢止。昔日各種委會工作，由教局各科分別執掌，成效必佳。如仍任委會存在，則是疊床架屋，毫無意義。

書記兼事務員漸分爲書記及事務經理員。其職權擴大，凡各校之事務員均由其管理。經濟之事亦歸諸經理員。局長室設秘書及書記，以接見賓客處理函件及其他瑣碎任務。

復次則視導員應增加，就學科應有健全組織，應增衛生指導及看護各一人。學校增加，校長任務應分配適當。特殊學校應增設。設初級中



學校一所，取科目制不取年級制。

中市之理想組織所需人員

事業範圍

中校	一	小規模小學	二	聾學級	一
初中	一	幼稚園	八	職業學校	一
大規模小學	四	手工烹飪等室	二	母親學校	一
中等小學	二	特殊教室	六		

主持人員

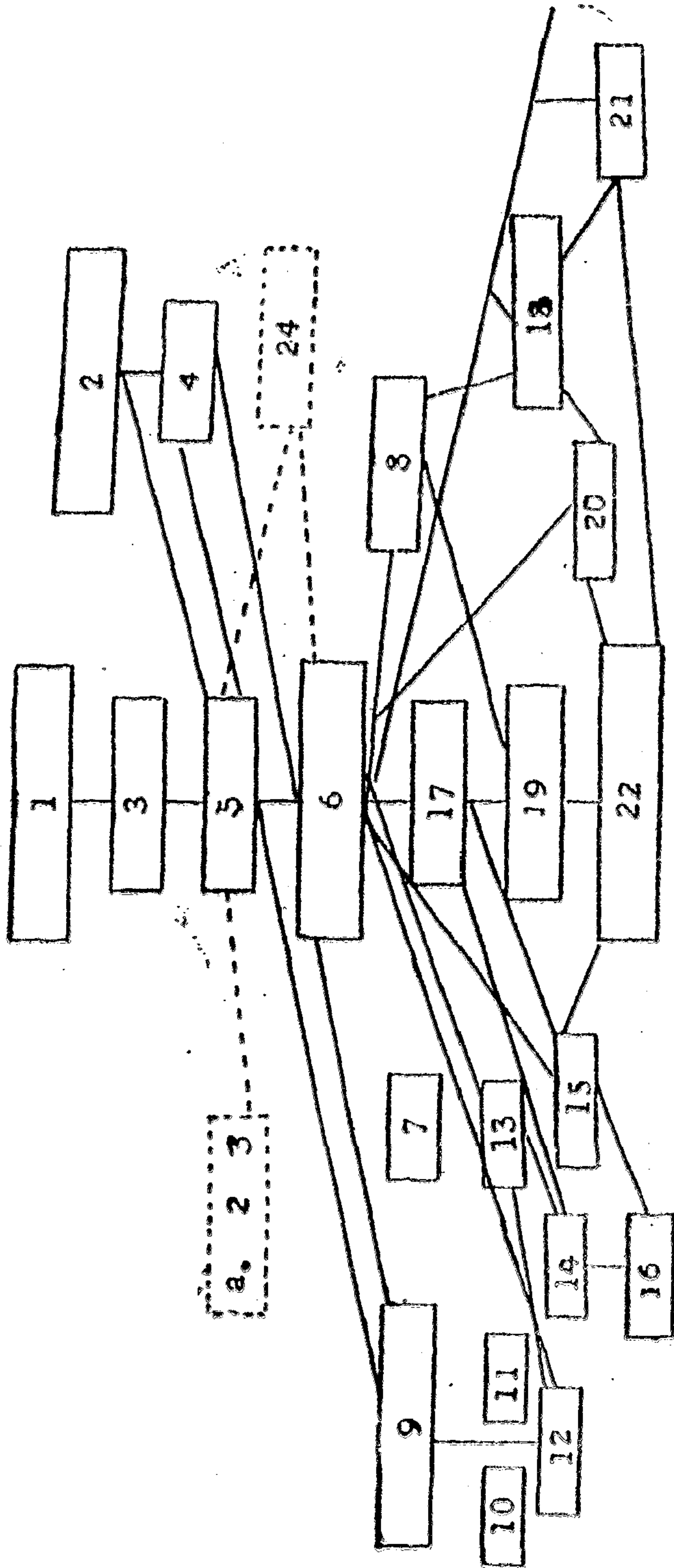
局長	一	裁縫教師	四
副局長	一	學校看護	二
小學指導	一	運動場教師	二
衛生指導	一	特殊教室導師	六



專科指導	五	母親學校教師	二
中學校長	一	聾科教師	一
初中校長	一	職業教師	六
小學校長(不任課)	六	教局祕書及事務經理	一
小學校長	二	就學科	二
中學教師	二五	會計	一
初中教師	二〇	速記書記	三
小學教師	九五	校工領袖	一
幼稚教師	八	建築師機師(需要時任用)	八
手工教師	四		
烹飪教師	四		



中市之理想組織



- 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25
- 省省市縣市市效副經理學校建築
  - 教董能局局長科員
  - 民局民局部局長
  - 衛生指導
  - 看就家長
  - 校家校長
  - 專科指導
  - 教師
  - 專科教師
  - 特殊教師
  - 兒童
  - 事務委員會
  - 教委會



**大城市之組織** 大城之事務及教育工作，內容益雜。舊日局長人選標準，已不適用。必思想敏速判斷正確者任之；凡一問題稍經涉及即能道其源本。其計畫執行之責乃益重大。故必真領袖始能勝任。機械工作自然加多，但宜分配於同人不必躬與其事，以留餘時從事遠大問題。自五千人至四萬人以及四十教師至二百五十教師之城市，其局長職責大略相同：

一，列席董部及其附設委員會各項會議說明建議內容，但無表決權。注意於發言中肯力避煩瑣。

二，董部為立法機關，教局為其執行部分。董部應提出局方之建議，一切執行仍係教局之權。此項分工宜在董部法規載明，並載於省憲。

三，局長為教局各科之領領。有變更課程，決定學生升降，採擇用

書用具，之權。推如變更新法增加費用訂立契約則應商諸董部，董部無教局之建議不得自動進行。

四，局內及各校人員之任免獎懲，應由局長建議取決董部。董部無自動任免之權。

五，校工之解僱局長會同事務經理員全權處理之。

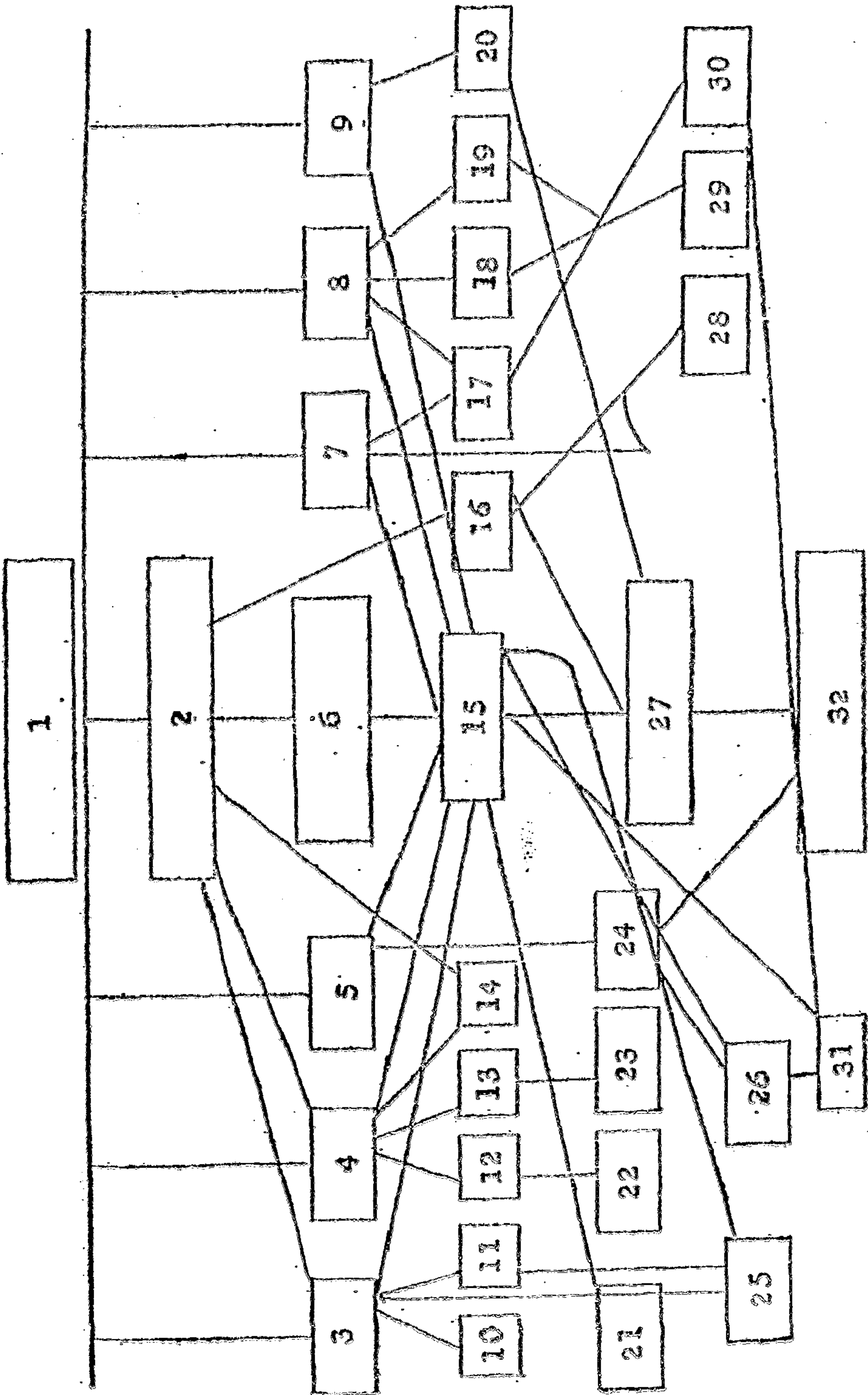
六，一切報告紀錄調查表由局長出發，董部除需要補充材料得逕自辦理外不得自動辦理。

七，各校每月支付在預算範圍內教局有審核支配之權。

城市既擴大，組織自有變更，但局長應為各科領袖而自兼教育科長。其組織略如下圖。在此制下，局長領袖才須異常充分，其目光及技巧至為重要。



三百至四百教師之市教育行政組織系統圖



- 1 市教董部
- 2 市教局
- 3 校產科
- 4 事務經理
- 5 就學科
- 6 副局長
- 7 效率科
- 8 衛生指導
- 9 市圖書館
- 10 學校建築
- 11 學校機械
- 12 記帳員
- 13 庶務
- 14 祕書
- 15 校長
- 16 特殊指導
- 17 心理診斷
- 18 醫生
- 19 運動場指導
- 20 學校圖書員
- 21 監工機匠等
- 22 會計員
- 23 保管員
- 24 就學員



25 校工

27 教師

29 特校教師

31 家長

26 家長學校教師

28 專科教師

30 看護

32 學生

**教育科爲全局中心**

從圖中可知教育局長之地位與校長教師兒童一貫，亦即教育科之地位，各科均與有聯絡，而各科亦皆爲教育科而產生也。建築，事業，就學，衛生，圖書館各科，皆輔助教育科之機關。教育科應由局長兼任者，所以防止各科門戶之見，有妨教育本身之進展也。例如建築非徒造屋，必求有利於教育有益於兒童。建築科主任容或有忽略此特點者，局長可以糾正之；各科各有主任但各科間之關係與溝通則有賴於局長。正如內閣制局長實總理也。在不相妨害時各科自能自由進行，但遇有衝突則局長應爲各科溝通之主持者。在大城市倘無

溝通辦法，衝突時常發生，足以爲進行之障礙也。

各科職權自當各有規定，當於討論各科問題時述之。一部分已於第二章中論及矣。

**錯誤之組織** 組織之錯誤者往往有兩弊端。第一教局祕書易操縱一切越俎代謀。第二董事由市長委任局長由民選之制，雖爲削減董部之權而實亦一錯誤制度。董部不能管教局，局長未必得專才，則衝突時聞，教育根本必搖動。從事研究者不可不注意也。



## 第八章 教育科

局長兼理教育科實爲其分內事。各科職務局長認爲有親理必要時，自可臨時兼任。惟教育科則局長唯一之責任，故以兼任爲定制。

爲求事業整個進行，局長當與各科主任及董部會商辦法。是其任務內容甚廣。但於教育則其專才，而最富興味，一切可全權主持無待會商。除設新學校舉辦新事業增加經費而外，一切普通教學之事董部可不過問。倘董部不信任其處理，則局長個人之任免問題，非局長不應有此權也。

教育科系統之下包含副局長專科指導校長教師等。其人員極多，形成輔導團體爲全市教育之中心。本科之進行，悉待局長之規畫。彼應目光注射於全體學校，及教育與社會生活之連貫。學校如何造福兒童，以何事



爲最當；當用其明確判斷銳利目光及熱忱，以決定自副局長至教師各個之任務。彼一人之態度與味理想精力，在在足以影響佐理人員之工作。彼乃思攷的領袖，必具高尚之專業理想；設法使視導人員及校長不斤斤於機械工作而能從事專業，教師能有較高貴之目的，不屈於僱傭地位。

局長與教師貴以精誠相見。局長明地方之需要，深知教育之理論與實施，努力於教育科之進行，以公正態度對輔導員及校長，以友誼互助態度對教師，在中小城市甚易貫徹其計畫。否則以統一爲原則，以法律及行政爲手腕，以辦公室爲森嚴場所而缺乏個別之接洽，則輔導之事又何從談起。

**輔導組織之特質** 求輔導之得宜，先當領袖得人。尤貴其個人與專業兩方能得衆望。佐理人員自能振奮全力以赴。指導之事，應鼓勵個人創造。人人能有向上之念而不以現狀爲滿足，不甘屈伏於機械工作之



下，則進步自速。否則不加思索，僅待指揮，怯懦不前，皆足使輔導失效也。

指導人員，應自負爲使教育有生氣之組織中一分子；應努力扶助與建設，以求整個政策之實現。校長應知須使其事業活躍有生氣，不獨使一校行政計畫得以貫徹；應設法使整個政策不蹈虛空。凡專利自私拒絕忠告，皆非正當態度。應時時憶及全市教育之久遠目的。教師之於一級亦然。縱其計畫未爲校長所許，應不灰心，而再求創造。

如輔導流於呆板組織，輔導員僅知視察各校工作實施，校長自保其書記統計地位，不爲一專業領袖，教師不存競爭向上之念。則教育爲陳死，專業之熱忱亦夭折。所謂教師之活動必易其方向，爲爭待遇，減時問，厚結勢力以抵抗指導員之評語，教育到此地步豈不可哀。

就現狀觀之，董部期望局長之事過多，局長之成績至少，所期望於



佐治人員者亦甚微。此由局長重事務忽略教育，或自身本無專業預備，或本人甚熱心而學識不充，對佐治人員管理太嚴不許從容研究。或局長注意於形式之統一，視教育如工廠。凡此皆將埋葬教育於陳死之故墓。輔導云乎哉。

局長之遇佐治人員，正如父母之於兒童，示以應作之事聽其個性及創造力之自由發展，不應多所限制。教師而依賴於當局之鞭策，其不為機械者幾希。教師之於兒童教育亦取同樣態度者，教育焉得不破產。

小城組織簡單，局長當大部時間用於領導校長以實現其政策。其專科視察未能多聘有時且為兼任，待遇低微，人才標準，僅及中庸。局長不得不特別努力。如設師範訓練學校，以教師為學生，時時告以應與應革之點，亦一良好辦法。

中城組織較完，有副局長特重小學，又有助手注意課程測驗等，專



科指導得有六人，校長資格適當，有此輔導團體規畫進行尙易着手。大城市有副局長一二人，專科指導較多，校長皆屬上選，教育科之進行非常順利，其效果不難實現。

副局長制僅四萬人以上城市已見諸事實。專科指導則較普遍；小學高低年級指導則各城均有專員。此種人員爲教育科之主幹。學校行政之成敗，胥視若輩之理想能力忠誠如何。彼等乃局長之顧問，不僅爲下級人員，能代表局長及其政策以與教師社會相見。彼等於學校管理應負一部責任。

輔導團體乃一建設團體，應向局長直陳利害，計畫切實易行之事。彼等應有統一意志，深切了解團體主張，熱心於政策之推行，尤須能鼓勵教師之前進，統一教師之意志，以謀政策之貫徹。

其任務約言之指導進行，鼓勵教師及社會之努力，糾正錯誤避免重



創。社會不了解教師之努力，教育無從進行。一切誤會，在所不免，則解釋宣傳爲不可少。凡此皆指導者之工作，倘認此非分內事者，以不担任指導之職爲佳。

慎選指導人員乃董部之責任。凡不能互助不熱心不負責無眼光者均不宜入選。指導員必有教育觀念，事業理想，認識需要，常識豐富，能力充分，公正而有禮貌。

指導員之任務即發展局長之計畫，局長應促進若輩之思想與批評。凡能通力合作扶助團體前進者爲上選。

副局長與局長之關係尤切。應多致力於學校視察與教師接近，對全局有明晰了解。彼對於教師之判斷用全部眼光，較校長爲正確。彼又有與局長商同進行之責。政策之適應由彼詳細設計。無關重要之事可代決定審核以節局長之時間。召集會議注意從旁減少時間之浪費。是以多才



多藝勇敢忠誠者乃能任此職。

局長對於專科指導之設，應注意其任務範圍不宜過窄。專科教師往往存門戶之見，不顧其他。利於此有損於彼，在學校仍屬損失。是以專科指導應不忘全部之目的。

指導以學校為單位，指導之效力在校長之執行能力如何，校長乃傳達教局意見之代表。校長行動影響於一校。校長自知責任之重，時存向上之志，無形增加行政力量。校長之人選足以斷定教師及兒童將來之成績。校長得人雖行政輔導不當，亦不影響於學校之前進。是以校長為教育之主要人員。

美國各城之校長似尚未盡滿人意。至少斤斤於管理任務，而忽略指導。即從事指導者，其方法手段亦多不當，而不獲結果。

校長對於指導或充耳不聞或僅注意形式統一。使指導降為視察。校



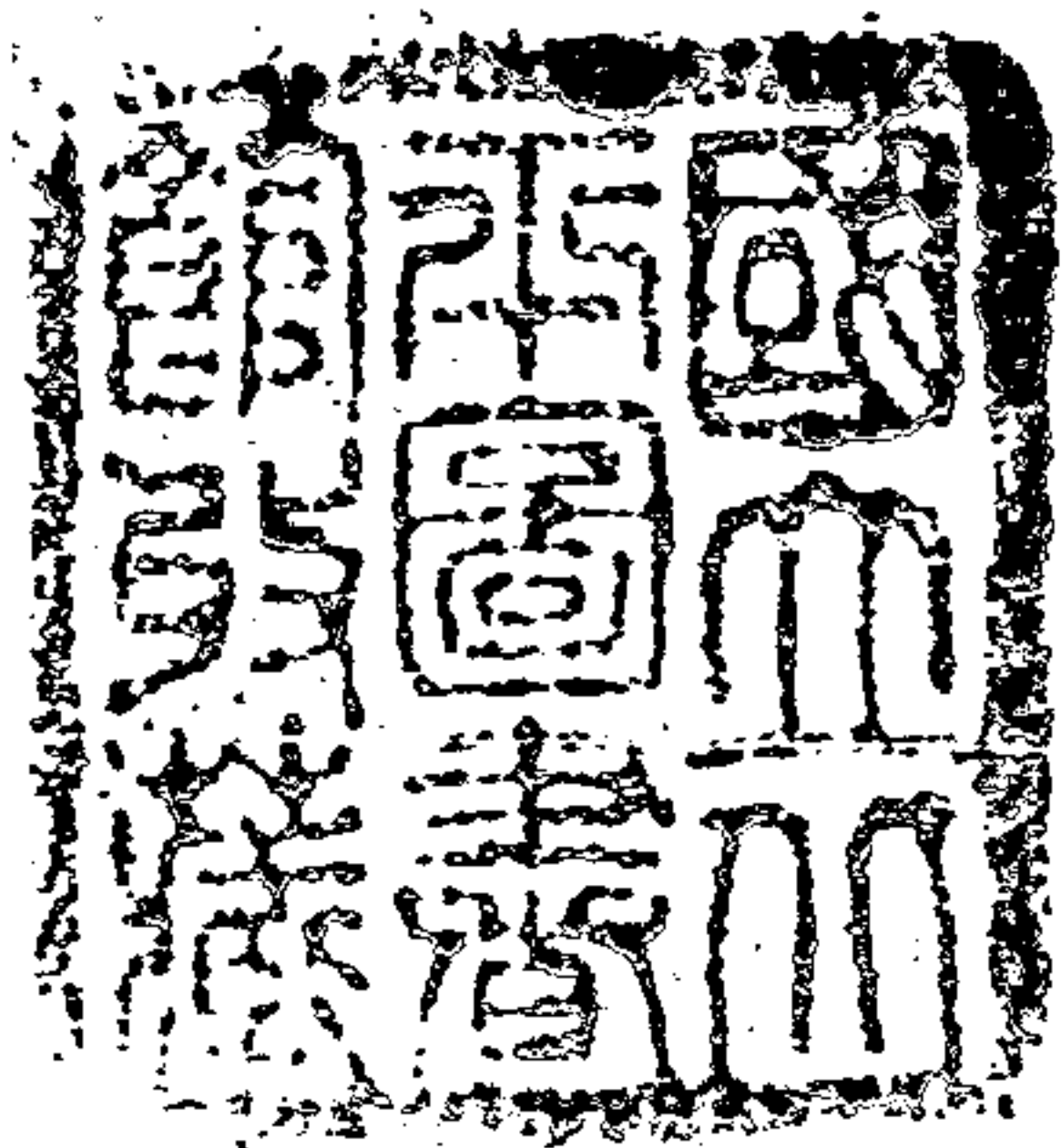
長不自居爲領袖者而爲督察者。要亦能非真實之輔導也。

教局方面應設法增進校長之進修。爲彼等建築教育理想提高其事業觀念。打破形式統一之成見，使有自發的能力。校長會議應常舉行，俾無形灌輸一切知識。使彼等知除機械工作外另有事業。

**輔導組織之基本目的** 局長及其他輔導人員應注意防止教學之

浪費，但同時應知指導與視察之區別。前者爲扶助鼓勵而非監督批評。

輔導之事僅注意於規程章則及形式之完整則不如不設專員爲較節省。指導即在打破消極視察。以鼓勵自動創造及個性發展，使教師具此觀念以提高其業務。而尤在具此觀念後，能完成其目的。使循守章則者變而能善用其天才。





城市教育行政及其問題

每冊實價大洋捌角

著作者

Ellwood. P. Cubberley

譯者

夏承楓

發行者

南京書店

總發行所

南京花牌樓書店

分售處

各省各大書局

版權所有  
不許翻印

中華民國十九年十一月初版

07420

526.3

224

城市教育行政及其問題  
美國克伯雷著

2

國立北平圖書館  
NATIONAL LIBRARY OF PEIPING  
PEIPING

登錄號 07420 分類號 526.3  
Acc, No. Class No. 224  
2



0.11
4