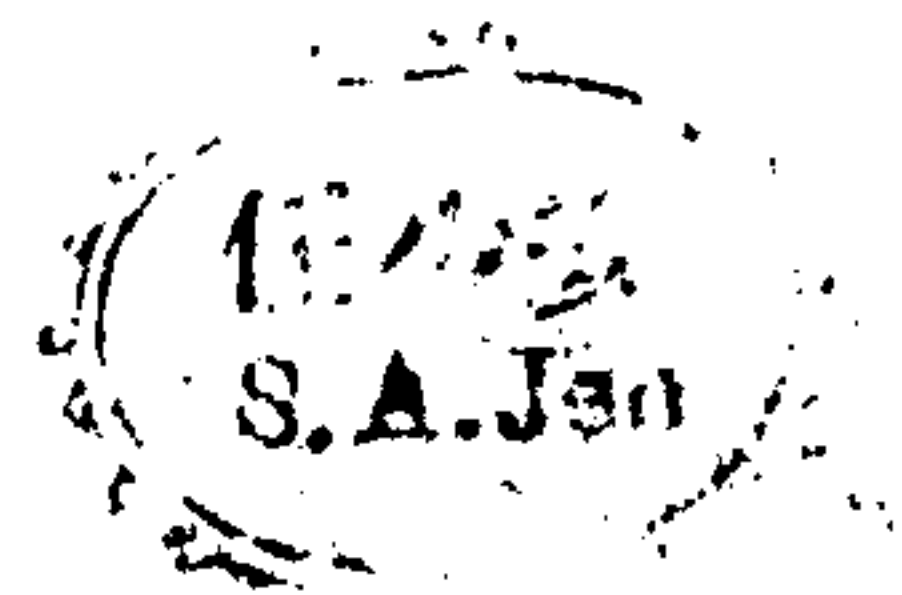


師範叢書

中國教育行政

程湘帆編



程湘帆編

師範叢書
中國教育行政

商務印書館發行



序

程湘帆先生，自其留學國外時，即專研教育行政；歸而服務於學校，服務於教育行政機關，服務於教育會；本其積年研究之心得，與辦事之經驗，抽條列目，輯為專書，名曰：中國教育行政學，凡五段，二十有三章。以余嘗從事於此，首以稿示余，受而讀之，得特點三：其一曰，搜集豐富。凡吾國三十年來，教育行政制度變遷之跡之見於公私文書者，略具於是。其二曰，根據確實。任何材料，必綴以時與地與人，著所由來；俾學者得尋流溯源，而獲更詳之考證。其三曰，論議平實。每一問題，首用客觀方法，詳列事跡；繼用研究態度，析為問題；示學者以致力之途徑。而有所持論，大都徵諸現狀之可信，本諸事實之可能；無嚮壁不根之談；無逞臆難行之弊；不泥外制而忽國情；不操高調，以要時譽。學者態度固宜如此！而著者投書，更欲余發表對於教育行政之意見。無已，請就本書首章所提國家主義與平民主義兩點，聊貢一言，曰：今後之中國，其惟以國家無上之權能，培養平民識力，使之隨時隨地，得歷練之機會，以漸成實際之民治。凡百行政，莫不皆然。教育行政豈能外是？著者讀者以為何如？

中華民國十五年九月十二日黃炎培

中國教育行政序

我國自正式設立教育行政機關，辦理公立學校以來，已經二三十年了，每年用於教育的經費，若與歐美各國比較固多愧色，但以數目計之，何只數千百萬！當這民窮財盡的時候，我們仍能籌措若大的經費，維持推廣教育事業；由一此端，足見國人對於教育的信仰和毅力了。但教育作用究竟是甚麼？辦理的情形究竟怎樣？辦學的人員是否勤勤懇懇經營其事？可惜到現在還沒有切實的研究。

平常股份公司的股東，尙且對於公司的計劃及營業狀況，留心考查；惟恐經理之人不能忠於其事，致損股東的利益。教育是全體國民之極大投資的企業。（美國某教育局長曾將波斯頓公立學校歷屆畢業生，因生活能力增加所得之勞金，與未經學校訓練的人所得者，兩兩比較。結果前者之收入大於後者數倍。一方又將二者差數，即已受教育者比較多得之俸金，與其歷年用於教育之費用相比，化成百分數；覺得世上無論何種投資事業，沒有再比較教育投資的利息更大。）這種投資的成敗，不但關係個人利益，所有國家的根本，文化的進步，社會的安寧幸福，在在皆有關係。然則我們對於這大家與有股份的教育事業及其經營情況，就不留心研究了嗎？可惜！我國教育事業一向官辦；因為官辦，所以行政機關只求官廳的意旨，不望人民的諒解。人民方面也就抱着不聞不問的態度；但欲徵收他們的教育捐稅，却一律反抗。因為他們對於官辦的教育素來不關痛癢，現在

要他們盡那無權利的義務，豈得謂平？所以我們不但因為教育事業之重大，不能不作研究；更覺得將來教育事業，如求推廣，必須與一般民衆發生關係；爲造成這個關係起見，更不能不留心研究，以爲宣傳地步。

說起研究，我們真覺汗顏。有些學校雖然設置這門功課，但到現在並無一本切合實情的課本。商務中華兩大書坊，近年出版的教育書籍總算不少，但沒有一本可以供給學者作系統研究的教育行政學。這不但是教育界的憾事，實在是教育上的不幸。

這本書是我六七年來研究試驗的結果。當我初次在東大擔任這門功課的時候，對於教材非常之窘；西文書籍本來很多，但裏面的材料，完全不合我們的用處。從前在外國所學的，亦不過一些空疏不切實情形的原理和研求的方法而已。至於搜羅本國材料，實在困難萬分。不得已，在五年前，親到教育行政機關服務一年；希望得些實地經驗來作教授資料。在這一年內，除辦理行政事務，解決行政問題外，我又參考了許多不易得着的文件，參加了各種教育會議。後來每次教授教材方面即改組一次，現在已經是七八次的改組了。我對於這本書仍有許多不滿意的地方；但個人方面的力量，在這個時候實在有限；希望印出來，請國內專家指教。我此刻仍是做的與教育行政有關係的事業，願一面做，一面學；到再版的時候，再將專家的指教和自己學來的經驗，一齊加入。

本書所選材料及組織的方式，完全以初學的人而有普通教育經驗者爲根據。目的在使讀者

(一)明瞭今日一般教育行政之趨勢及本國教育行政的政策；

(二)了解本國教育行政制度之沿革及今後問題；

(三)了解本國教育設施之情況，法令，標準，及改進計劃；

(四)覺悟本人將來在教育行政上之地位及擁護，貢獻，改造之必要。

因為有這四個目的，故選材以教育行政上普通不可少的經驗為主。組織則先舉其經過情形，使讀者明其來源；次述其現在狀況；然後，再提出他的問題，使讀者了解其趨勢。著者在每章之末，最為留心；最怕以主觀的見解來操縱讀者的心理，致使讀者不欲繼續研究，自求解決。所以每篇最後提出來的問題又有三個目的。一使讀者於全神注意篇內材料之後，得着一種溫習的大綱，重新自己考慮一過。二是著者將篇內沒有機會盡量發表的思想，用問題式請讀者自求解決。三是使讀者將篇中的討論的原理，應用出來。希望讀者能特別注意。

民國十六年三月，程湘帆，上海

中國教育行政

目錄

第一段 教育行政之背景·····	一
第一章 教育行政之學理的背景·····	一
第一節 教育行政之起源及其意義·····	一
第二節 教育行政之位置·····	三
第三節 教育行政政策中之主權問題·····	四
第四節 教育行政政策中之集權問題·····	八
第五節 地方自治與教育事權·····	一二
第二章 我國教育行政之歷史的背景·····	一五
第一節 我國古代教育行政之沿革·····	一五
第二節 科舉時代之教育與其制度·····	一七

第三節	新式教育之動機·····	二〇
第四節	新式教育行政機關之建設·····	二三
第二段	教育行政之機關·····	一九
第一章	教育行政機關研究之方法·····	一九
第一節	官治與自治之分類法·····	二九
第二節	執行與審議之分法·····	三〇
第三節	中央與地方之分類法·····	三一
第二章	中央教育行政機關·····	三四
第一節	滿清時代之中央教育行政機關·····	三四
第二節	學部組織概況·····	三六
第三節	民國時代修正之教育行政機關·····	四一
第四節	青天白日下之中國大學院·····	四三
第三章	省區教育行政機關·····	五〇

第一節	成立之經過·····	五〇
第二節	沿革之經過·····	五二
第三節	現在機關之組織·····	五四
第四節	青天白日下之新制度·····	五八
第四章	地方教育行政機關——縣區教育行政機關·····	六三
第一節	機關之成立及沿革·····	六三
第二節	勸學所之組織及事權·····	六七
第三節	縣教育局之成立·····	七〇
第四節	青天白日下之新試驗·····	七六
第五節	江蘇地方行政機關之新曙光·····	八〇
第五章	學區教育行政機關·····	八五
第一節	學區教育行政機關之需要·····	八五
第二節	學區計劃之經過·····	八七
第三節	學事通則公佈後之學區·····	八九

第四節 學區教育行政機關……………九一

第五節 青天白日下之學區行政制度……………九四

第六章 教育行政機關進化之跡及建議……………九八

第一節 各級行政機關變化之陳跡……………九八

第二節 一般進化之途徑……………一〇〇

第三節 教育行政組織需要商店化……………一〇二

第四節 教育行政事權需要地方化……………一〇五

第七章 視察機關……………一〇九

第一節 部視學……………一一〇

第二節 省縣視學……………一二六

第三節 最近改革……………一二〇

第四節 視學資格及委任方式……………一二三

第五節 視學之職權及報告……………一二四

第六節 結論……………一二六

第八章	指導辦法與其需要·····	一二九
第一節	視察與指導之區別·····	一二九
第二節	指導之作用·····	一三〇
第三節	美國設置指導之情形·····	一三二
第四節	我國今日需要指導員之程度·····	一三七
第九章	參議機關及今後問題·····	一四一
第一節	參議機關與民治主義·····	一四一
第二節	我國設立參議之經過·····	一四二
第三節	省區教育參議會之組織及事權·····	一四四
第四節	縣區及特別市董事會之組織及事權·····	一四六
第五節	青天白日下之新建設·····	一四九
第六節	自治式參議機關之今後問題·····	一五三
第二段	學校系統與教育設施·····	一五九

第一章 總論·····	一五九
第二章 學校系統·····	一六二
第一節 學制沿革之概狀·····	一六三
第二節 壬寅學制·····	一六四
第三節 癸卯學制·····	一六六
第四節 壬子癸丑學制·····	一六九
第五節 民初以後之修增·····	一七一
第六節 新學制之產生·····	一七一
第三章 縣市鄉與初等教育之設施·····	一七六
第一節 初等教育之設施責任·····	一七六
第二節 學制變更與設施問題·····	一七八
第三節 縣辦師範講習科問題·····	一七九
第四節 縣辦初中問題·····	一八一
第五節 初中縣辦之利弊及實施問題·····	一八三

第四章	省區與中等教育之設施	一八六
第一節	中等普通教育之設施	一八六
第二節	中等職業教育之設施	一八八
第三節	中等師範教育之設施	一八九
第四節	高等教育之設施問題	一九二
第五章	國家與高等教育之設施及留學問題	一九六
第一節	大學教育	一九六
第二節	高等專門教育	一九七
第三節	高等師範教育	一九八
第四節	學制變更與設施問題	一九九
第五節	國外留學及今後問題	二〇一
第六節	今後之留學問題	二〇三
第六章	私立學校及其問題	二〇七
第一節	私立學校與教育政策	二〇七

第二節 私立學校之性質	二〇七
第三節 業主式學校	二〇九
第四節 教會式學校	二一一
第五節 委託式學校	二一三
第六節 今後問題	二一六
第七章 義務教育之設施及其問題	二二五
第一節 義務教育之作用及其需要	二二五
第二節 義務教育設施之經過	二二七
第三節 施行強迫教育之準備	二二八
第四節 經費之籌備及其問題	二三〇
第五節 江蘇之新計劃	二三三
第六節 強迫制度施行之問題	二三六
第七節 義務督促之責任與辦法	二三八
第八節 學費問題	二三九

第四段	總論	教育人員之意義	二四二
第一章	教育人員		二四三
第二章	教育行政人員		二四三
第一節	各級教育行政人員之近況		二四四
第二節	教育行政人員之地位與責任		二四六
第三節	教育行政人員之專家化		二五〇
第三章	學校校長		二五四
第一節	校長之事權		二五五
第二節	校長各項事權之比較		二六〇
第三節	校長之任用情形		二六一
第四節	校長之法定資格		二六二
第五節	校長事實上必備之資格		二六四
第四章	教員之資格與任用		二六八

第一節	教員之類別與資格	二六八
第二節	法令上之小學教員資格	二七一
第三節	法令上中等教員之資格	二七三
第四節	教員之任用	二七五
第五章	教員之訓練與檢定	二七八
第一節	教員專門訓練之經過	二七八
第二節	現在教員專門訓練之情形	二八一
第三節	教員之需要及補救辦法	二八四
第四節	檢定教員辦法	二八九
第六章	教員之待遇	二九三
第一節	教員之俸給問題	二九三
第二節	解決教師俸額之根據	二九六
第三節	教師薪俸增加之困難問題	二九七
第四節	其他優待問題	二九九

第五段 教育行政問題·····	二〇二
第一章 教育經費問題·····	三〇四
第一節 今日教育經費之危機·····	三〇四
第二節 教育經費之擔負·····	三〇六
第三節 教育經費之來源·····	三〇九
第四節 經費額數之根據·····	三一四
第五節 學款補助之辦法·····	三一五
第六節 教育稅則·····	三二〇
第七節 確定教育經費之運動·····	三二二
第八節 確定教育經費之根本原則·····	三二七
第二章 學事報告及統計問題·····	三三一
第一節 學事報告之重要·····	三三一
第二節 報告之種類及現在情形·····	三三三

第三節	各項報告之缺憾·····	三三六
第四節	關於在學兒童方面·····	三三六
第五節	關於教育設施方面·····	三四一
第六節	教育測驗與學生成績·····	三四三
第七節	關於教師方面·····	三四七
第八節	教育經費之公開及會計方法·····	三五〇

中國教育行政

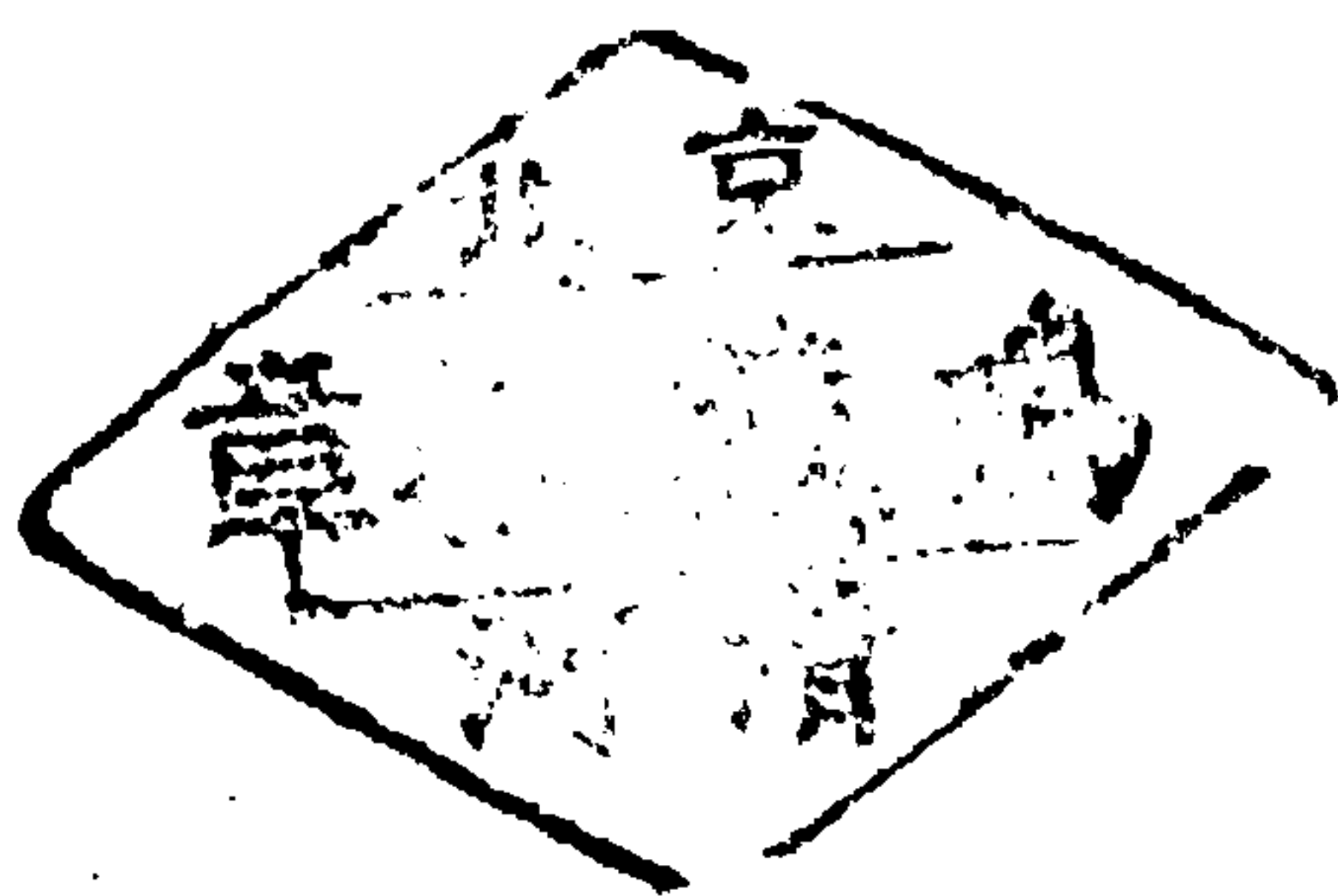
第一段 教育行政之背景

第一章 教育行政之學理的背景

第一節 教育行政之起源及其意義

考古代國家，除由政府養成所需用之人才外，對於一般教育多主放任，或以全部，或以其一部任私人及團體自由經營之，國家不加干涉。今則不然，教育事業視為立國大計，所有設施管理視為國家任務，私人辦理教育一律取締；取締程度雖有不同，但教育為國家事業已為公例。其變遷之跡，最顯著者約有四端。

(一) 國家主義與教育 自歐洲之「民族覺悟」發現之後，所謂國家主義與愛國熱忱，乃蓬然勃然充塞宇內。教育本有同化作用。凡遇種族地理遺傳等先天之不同者，使於後天作一致之培養，得因而同化之。故各國乃利用教育，培養民族性，以為不同人民間之相同之點；並由此唯一同點，發揚其愛國熱忱，而收統一國



家之效。由此教育事業乃由國家用爲培養民族性之唯一工具矣。

惟民族性愈培養，民族競爭乃愈急烈。民族競爭愈急烈，教育事業遂愈爲必要。於是積極者以之同化異族統一帝國；消極者以之保持國本，而圖生存。此國家因教育爲培養國民性之工具，而引爲國家任務者，一也。

(二)民治主義與教育 繼國家主義而興者「德謨克拉西」是也。此語原出希臘，意謂民治。於是教育事業，乃應民治主義之要求，發展各個人民不同之秉賦，使成健全之國民；庶可破除社會各種之階級，蔚成平等共和之國家。教育自是又用爲齊一社會，造就公民之唯一工具矣。

教育效果愈顯著，民治精神乃愈發揚。民治精神愈發揚，人民要求教育機會之均平亦愈切迫。此國家因教育爲實現「德謨克拉西」之工具，而引爲國家任務者，又一也。

(三)教育行政之來由 夫國家既認教育爲立國之大計，而引爲政府之任務；於是公共教育由此而興。然執行此鉅大任務之公共教育的方式，非研究精當，施行便利，不足以收大效。於是教育行政之研究，遂爲國家教育中之重要問題，而教育行政之學，亦因此成立焉。質言之，教育行政始於公共教育。

(四)教育行政學之意義 何爲教育行政？泛言之，國家對於教育之行政也。國家爲求教育設施之便利，代價之經濟，效果之圓滿，所制定之計劃，執行，督察，指導之制度也。

何爲教育行政學？依據教育原理，應用科學方法，就一般教育制度，作用分析，或用綜合，或用比較，或用試

驗，而研究其本質，探求其公例；以爲設施之原則。舉凡國家對於教育設施應取之政策，施行之程序，執行之方式，督察之辦法，指導之標準，改良之途徑，以及機關之組織，其互相間之關係，實施人員之事權，及其行使之方法等等皆在討論之列。

第二節 教育行政之位置

教育事業漸爲國家之任務，前既言之矣。然則教育行政在國家行政上之地位若何？接近世公法之通例，分國家統治權之作用爲立法，司法，行政三項：立法者，制定法規之作用也。司法者，適用法規之作用也。行政者，制定法律，適用法律以外，國家行爲全體之總稱也。但國家行政複雜萬端，約而別之，可分五項：曰外交行政，以處理國際交涉，維持國際地位及互相關係之圓滿爲目的之行政也。曰軍事行政，以防衛國外之侵略，國內之變亂爲目的之行政也。曰司法行政，以完成國家司法作用爲目的，關於施行司法權之行政也。曰度支行政，關於國家一切收入支出理財之行政也。曰內務行政，以上四種行政以外之行政也。

內務行政，又可分爲消極的與積極的二種：其消極的，以防止公共危害於未然爲目的。蓋維持安寧秩序之警察行政也。其積極的，以增進人民幸福爲目的。蓋造就公共幸福之助長行政也。助長行政中，關於健康醫藥者，爲衛生行政。關於農林工商礦務者，爲實業行政。關於交通運輸者，爲交通行政。關於救濟貧困者，爲救卹行政。關於教育學術宗教者，爲禮教行政。故教育行政者，助長行政中之禮教行政的一部也。

第三節 教育行政政策中之主權問題

(一)教育行政政策之意義 所謂教育作用者，蓋言教育本身之潛力可能作為之事也。教育宗旨，乃根據教育作用的認識，所擬定教育事業利用之原則，及所欲完成之目標也。茲本節所稱之教育行政政策，却另為一事。此為主管人員實現教育宗旨之一種最經濟最有效的行政策略。譬如我們的教育宗旨要養成奉行三民主義，受有軍事訓練的愛國國民。於是我們第一先研究養成此等人的教育過程；第二解決這項教育事業，是由政府獨辦，抑與私立學校合辦？假使獨辦，政府之經濟人才有無困難？假使合辦，能否保證教育宗旨必能實現？於研究調查的結果，主管者設決定辦學主體是官廳，是謂之官辦政策；主體在民，是謂之民辦政策。此為行政上政策之一。至若施行教育事業之主權，應當集中於中央政府，抑分配於地方？為推行教育起見，何項方法，比較有效？此亦為行政上之政策。總之，行政政策為實現教育宗旨之最便利最有效的行政策略也。

(二)關於教育主權之政策 辦理教育主權誰屬，此行政上首要問題也。查我國於辦學之初，雖曾明定中央地方辦學責權，並設官廳主理其事；但始終對於教育主權，並無明白規定。政府辦學，人民亦辦學。人民辦學，非但未受干涉，且有種種獎勵。及至最近始有收回教育權運動及取締私校主張。且此項主張運動，乃由人民發動。由此可知，我國今日急應明白規定政策，俾一般人民瞭然於政府態度。茲為促進此項政策之發現，特述其大要及變遷之跡，以為學者討論之根據。

(甲)民辦政策 以一國之教育事業，任私人或團體自由經營之；國家決不過問。蓋完全以放任其自然之發達爲原則者也。

(乙)官辦政策 以一國之教育事業，爲國家所專有。所有設施之責任以政府當之；不許私人或任何團體過問。蓋完全以干涉爲原則者也。

(丙)折衷政策 以一國之教育事業，不爲國家所專有，亦不全任私人或社會團體自由經營。教育爲國家之任務，而私人於法律規定之範圍內，亦得設施之。此種政策，既不極端的干涉，又不極端的放任；似在官辦與民辦之間。故謂爲折衷政策。

(三)折衷政策之通用 以上所舉三種政策，不過按其制度之傾向，聊以示其區別而已。要之，現代國家固無絕對採用單純的政策者，此不可不知者也。蓋國家以其生存之關係，既不能以教育完全委任私人；而其事業之鉅大，又非私人財力所能勝任，必須憑藉國家權力，始能設施而無阻礙。且在今日民權發達時代，人民爲求個人生活之工具及公共之福利，多根據其民權，要求一種最少限度之教育，以爲義務之代價。故極端的自由政策，今日已無實行之餘地矣。

然國家必藉口於此，壟斷一切教育事業，而不許私人染指，不惟無此必要，且亦有礙於教育及文化之進步。蓋國家事業多拘牽於形式，又因缺乏比較競爭之故，往往流爲機械。此實弊之易見者也。設教育事業必歸

官辦，則此例亦不能免。至於人材經濟之不足，尤其次焉者。此極端之官辦政策，亦不適用於現代國家之故也。故國家多採折衷政策。經營教育隨其必要，或自行之，或委任私人或公共團體行之；庶教育之普及較易，而效果亦較大。英國固採用自由政策者，然近年以來，關於教育設施，國家屢有干涉計劃。德國固採用官辦政策者，大戰之後，亦漸有放任行爲。私人設施之教育事業，日益衆多。故折衷政策，已爲通例。但折衷之道，則以各國教育設施之成績及其等級與實質爲標準，不可強同也。

(四)折衷根據國家才力 曷言乎以教育設施之成績爲折衷之標準？教育貴在質量並進。夫在素稱發達之國，二者尙不易兼。且有時劃分一定範圍任私人自由設施，以補國家力量所不及。其在教育幼稚之國，更非併合國家與私人力量，分頭設施不可。比如美國，其人才經濟固莫與京。但除小學完全以國家力量經營外，其中等以上學校成績最著者以私立爲多。至若中國，當此教育亟待普及，而公家之人才經濟又極枯窘之際，尤非採取折衷政策不可。一方竭公家力量之所至，求教育之推廣與改善；一方釐定標準，獎勵私人及團體之經營；俾在一定範圍內，能自由推廣改進。此以教育設施之程度，爲折衷政策之標準之謂也。

(五)折衷根據教育等級 曷言乎以教育之等級爲折衷之標準？教育本有初中高三等。依表面言之，初等教育設備較簡，施行較易，縱在私立學校或家庭之間行之，亦未嘗不便。國家似應採取放任自由政策，亦不必施行強迫制度；然就國家方面言之，教育官辦以初等爲尤要。蓋國家爲求前途之統一，民族精神之發揚，非

施行一種共同訓練不能有效。不寧惟是，一國之內，貧寒居多，設國家不施行免費之自由教育，則一般無力求學者，將不克享受教育之機會。此國家之所以負法律上之義務，而必設小學之原因也。

由前言之，初等教育為國家之權利，故多採用官辦政策，完全取締私人之自由。

由後言之，初等教育為國家之義務，亦即國民應當享受之權利也。故國家為履行其義務，為教育機會之平等計，不得不從事初等教育之設施。其採初等教育之自由民辦政策或折衷政策者，非限於人才經濟之不及，即國家漠視教育之平等機會，而放任其義務也。故按教育行政之原理言之，折衷政策不適用於初等教育。中等教育，雖為職業訓練，但其主要目的，則為人才之預備。國家即放任之，未為不可。蓋國家為養成社會領袖，固不可不經營中等教育，然其權利義務之限制也，究不若初等教育之甚。其所以不能不辦者，一以為人才之預備，國家文化所攸關；一以為果任私人之經營，則學費昂貴，負擔非易。貧寒者困於資斧，恐無享受之機會；而中等教育將為富家子弟所獨占耳。故中等教育無論東西各邦，大抵主折衷政策。有時折衷政策中，仍以自由性質重，而官辦性質輕也。

至於高等教育，宗旨既為研究學理造就人才，自應脫去國家之干涉。論其性質，尤宜採取自由政策。特其工程浩大，設備綦繁，恐非私人力量所能及。故國家不能不勉盡其責；但無絕對限制私人經營之規例也。不過擬定標準，以為承認及格之條件耳。目下各國大學，除國立外，仍多私立者。乃所以表示高等教育一段，雖採折

衷政策，仍含自由性質也。

(六)折衷根諸教育實質 此外，尚有以課程中之實質，為折衷之標準。考國家之所以必取官辦政策者，無非欲用教育，培養國民資格而已。然各級學校課程上的科目，除國語、歷史、地理、公民體育等項，真正以培養國民資格為目的外，若手工、圖畫、算術、自然，非純粹為國民資格可知。此法係將各級學校課程中之直接培養國民資格的科目，一律提出，編為標準，以為私人團體辦理學校者，必須遵守之最少限度。此法之優點，在不分學校之等級，一律限制私立學校，實現國家教育宗旨。民國六年，中央政府通令全國教會學校，於國文及本國歷史、本國地理，必須依照政府標準，無論如何，不得增減。當時政府諒亦以此為最簡單而便於實行之辦法也。由此吾人可結論之曰，大抵各國之教育行政政策不外官辦、民辦、折衷三種。三種之中，以折衷為近代之通例。然折衷之標準有三：(一)視國家教育設施之成績而定。比如我國現制，小學以城、鎮、鄉、自治區設立為原則；換言之，小學官辦也。然並不禁私立小學校。此以國家力量有限，非採折衷政策，藉私人之力量，不克求教育之普及與改進也。(二)視教育之等差而定。比如美國，初等教育為義務教育，不能不用官辦政策。中等以上則主折衷是也。(三)視教育之實質而定。凡直接養成國民資格者，一律嚴限私立學校遵行。至於私立學校問題，另有專章討論。

第四節 教育行政政策中之集權問題

(一)集權之趨勢 東西各國教育行政爲求行政能促進教育之效率起見，多採集權政策。即素主分權之美國，近亦有收回地方事權，而爲國有之傾向。一八五〇年以前，美國教育實權皆在地方，所有中央官廳不過搜羅學事編輯統計而已。其間尤以印第安那及馬斯紐斯兩州，地方權勢之大爲諸州冠。所有檢定教員，規定校曆，編制課程，選舉學務委員，選擇學校課本，釐定學務特稅等重要事權，皆非中央官廳所能過問。中央既少統轄之權，於是各地自成風氣。教育系統之紊亂非夷所思。更無所設教育計劃。

(二)集權之理論 一八七五年至一八八〇年之間，中央集權運動徧漫全國。及一八九〇年大功始克告成。從此大權國有，所有地方教育行政機關，始俯首自認爲下級官廳，而教育行政實權，遂漸收歸中央。其運動最烈，鼓吹最有效者，爲馬斯紐斯州教育局黑爾(Hill)。其論國家無上主權在中央官廳云：「按憲法所載，國家之無上主權，在國民之全體。所謂全體者，各地方人民集合之總稱，非一地方或一部分人民所得而有也。中央爲各地方之集合的中心，故無上主權在中央，而不在地方。」又論中央官廳與地方官廳之關係云：「中央官廳根據國家主權，發佈政令；並設置地方官廳，執行此項政令。故地方官廳本無事權之可言，其所有事權皆爲中央所委任。中央可以增予或褫奪地方之事權不爲強暴。地方官廳本由中央官廳產生，而執行其委任命令者也。」此論發佈以後，大得社會同情。蓋非此不足以整齊全國教育之系統，確定教育之計劃也。

中央集權已爲現今一般政策。我國新教育發軔之始，適爲君權時代。故教育行政制度，亦取集權主義。惟

中央集權之利弊厥均。茲略言之，以爲取捨之根據。

(三) 集權之利

(1) 教育貴有標準。有標準始有比較。有比較而後教育效果始有區別。於是促進改良始有着手處。教育行政之權非集中，不足以規定精密的標準，以爲設施之目標。此集權之利一也。

(2) 一國教育之進行，在統籌全局，確定計劃而有進行之途徑。然非有中樞不克當此鉅任。設任地方各自爲政，必致偏枯。其富厚之區，固多進步。貧瘠之鄉，便無教育。假使中央集權，不但能統籌全局，按照國家需要，建設教育計劃，更可利用國家權力，取有餘以補不足，俾全國教育皆能平均發展。此集權之利二也。

(3) 大抵地方事業，各有趨重。其趨重路政者，不惜以地方全力修路。趨重教育者，亦多以全力興學。此種事實各地皆有。假使集權中央，則地方預算之編制，中央有干涉之權，而教育事業可免漠視。此集權之利三也。

(4) 教育事業之需整齊者，非整齊之不足以昭公允。比如教師之資格，校曆之限制，簿記之方式，衛生之設備，校舍之建築，課程之編制，課本之使用，經費之標準，在在皆需整齊。但此事又非集權不克辦理。此集權之利四也。

(四)集權之弊

(1)集權制度固可湊整齊一致之效，但富厚之區，本可盡量發展，有時為中央計劃限制，不能自由進步。此集權之弊一也。

(2)權屬地方，其進步之區，固可盡量進步。其不能進步者，亦只限於一區，與大局尙無妨礙。教育大權集於中央，則地方官廳皆為被動。萬一中央辦理不善，則全國教育感受其害。此集權之弊二也。

(3)教育設施當以地方需要為原則。中央集權每多忽略地方需要。此集權之弊三也。

(4)幅員遼廓之國家，採用集權制度，每以鞭長莫及，發生扞格。非特計劃難切於用，即指揮監督，亦甚維艱。此集權之弊四也。

總之教育行政制度，無論集權分權利弊維均。有其利則有其弊。宜於此則不宜於彼。今日吾人所宜致力者，厥在取二者之長而融合之，庶免犧牲其各有之利益。我國教育行政固集權制度也，然命令中允許地方斟酌損益之餘地甚多。比如課本一項，私人之編輯按法必經教育部審定。但地方官廳亦得斟酌地方情形，選擇適用課本。由此可見，中央集權之弊，並非不可避免。設以我國今日時勢言之，軍事活動漫無止期，政治紊亂，似無清朗之日，即宜根據現狀，重行組織行政系統，另定事權，分配標準，使得地方有儘量發展改良其教育之自由。且須獎勵地方人民參與教育行政，以實現由地方人民，用地方款項，辦地方教育之原則。

第五節 地方自治與教育事權

我國教育行政原取集權制度，但近來頗有分權傾向。然則將來地方自治一經成立，教育事權又將發生若何影響？查我國教育法令中之地方辦學通則及國民學校令原係根據地方自治而定。茲特論其大要，以爲將來研究地方自治式教育之根據。

(一)地方事權 夫以地方自治團體之事務言之，原有「固有事務」與「委任事務」二種。固有事務者，地方自身本有之事務也。以增進地方居民精神上身體上經濟上之利益爲目的者也。此種事務，無庸法令上之委任，而地方視爲當然之職權，可以任意施行之。委任事務者，爲國家特以法令之規定，委任於地方自治團體，或其團體中之特設機關，執行之事務也。然則地方自治團體設立學校，以及其他之教育事業，究爲其固有事務，抑委任事務乎？再如縣知事所管之教育事務，究以其地方官署之資格，執行之地方事務歟？抑以其國家官署之資格，執行之國家事務乎？茲根據普通教育行政學理及我國教育法令，略論於后：

(二)教育事業爲國家事務 按據通例，地方團體之設置，既以增進居民幸福爲原則，而教育事業，又以直接增進人民生活爲目的；則教育事業之爲地方固有事務，可無疑義。但地方居民之生活程度，關係國家全局至鉅。教育之作用，既爲開發知能，涵養道德，以求學者生活之健全，則教育事業實爲國家一般之公益問題，非各個地方之問題也。故教育事業就其本來性質言之，實爲國家任務之一種。不過以其設備之程度，需要之

緩急除國家自己所能擔任之事業外，爲求教育可以適應地方之需要起見，故其事業之一部，委任地方行之。此地方事務中，所以有教育事務之存在，然究非地方之固有事務也。

我國現在教育法規，亦以教育爲國家事業。學校圖書館等類國家之營造物也。比如區立國民學校校長之任用，由區董陳由縣知事委任之。（見國民學校令第三十三條）又區立國民學校教員之俸給及他種費用，支給方法，別以教令定之。（見國民學校令第三十三條）又公立圖書館館長及其他館員關於任職服務俸給等事項，准照各公署所屬教育職員之規定。（見圖書館規程第六條）由此可知學校圖書館國家之事業，非地方之事業也。學校圖書館國家之營造物，非地方之營造物也。故地方自治團體中之教育事務，非其固有事務，乃其委任事務也。凡地方設置學校圖書館，皆非地方自己事權，必需國家特別委任，而後始可從事。依國民學校令，城、鎮、鄉、自治區始可設立國民學校。依高等小學校令，縣自治區始可設立高等小學校。依中學校及師範學校令，省自治區始可設立中學校及師範學校。其他各種實業學校、圖書館等教育機關，皆需特別委任令，各自治區始可設立。此皆地方委任事務性質上當然之結果也。

教育事務既爲國家事務，而非地方自治固有事務，則政策上關於教育事務之範圍有不可不解釋者。其教育事業包括極廣，性質各殊，假使所有教育事業皆爲國家事務，又使地方不得國家之特別委任，皆不得施行，則地方自治團體，將無活動之餘地。對於居民生活之進步，幾不能有所致力。如是自治將流爲不治，恐非立

法之精神也。因此歐美諸國對於國家事務之教育，特別列舉，或只限於學校圖書館等營造物事項。此外之一切教育，一切設備，如無法令特別加以限制，則地方團體可以視為自治事務，依其情況，計其緩急，作適當的處理。

研究問題

(一) 下列事項有為國家主義運動之結果，有原於近來之民治主義，學者各指明之。

(二) 強迫教育運動 (三) 設施兒童本位的教育 (四) 收回教育權運動 (五) 選課的主張 (六) 學生自治運動 (七) 取締私立學校 (八) 普及地方教育運動 (九) 職業指導運動 (十) 三民主義的教育

宗旨運動 (十) 省立大學的運動

(一) 教育行政因有這兩大趨勢——國家主義與民治主義——每每發生許多衝突。試各舉二事表證之。

(二) 我們教育行政於上舉二種主義，最近何項色彩最濃？

(三) 我國教育行政上對於辦學主體，現取何項政策？此時取用這樣政策是否正當？

(四) 全國教育一律由國家獨辦，有何利弊？我們對於國家主義的教育運動應抱何種態度？理由何在？

(五) 本書所舉折衷政策之三種辦法，何者較適於我國現情？其故為何？

(六) 我國教育行政上對於辦學事權，本取何種政策？現在有何傾向？比較集權的利弊，條陳今日所取

之政策。

(八)我國教育法令，對於地方自治應有事務之支配是否適當？條陳施行自治地方，應有之教育事務。

第二章 我國教育行政之歷史的背景

第一節 我國古代教育行政之沿革

(一)公共教育之創始 我國公共教育發軔最早。唐虞之際，已有規模。子輿氏曰：「后稷教民稼穡，樹藝五穀。五穀熟，而民人育。飽食煖衣，逸居而無教，聖人憂之，使契爲「司徒，」教以人倫。」是西歷紀元二千二百年以前已設教育專官也。雖其時行政機關與系統尙未全備，但中央行政確已成立。夏商兩代，復有建設。非獨建都之地設有學官，即諸侯封域且亦有之。周代開始學制漸備。「國學」設於國都，分東南西北，及中央諸部。中央之部時稱「辟雍，」實當時之最高學府也。諸侯之學則稱「泮宮。」「鄉學」設於地方。在里曰「塾。」在黨曰「庠。」在州曰「序。」學校課程有禮，樂，書，數，射，御六門。上以是教，下以是學。道一風同，略可想見。至於入學資格，學業試驗，以及升學選舉等制，亦漸完備。教育行政之官，在中央曰「地官，」稱「大司徒，」統轄全國教育政務。在地方曰「州長，」「黨正，」以時各屬其民而讀法，並考其德行道藝，選其民之秀者而升學焉。由此觀之，我國古代教育，是國家辦理之教育，即今日所謂「公共教育」是也。鄉學宗旨在養成一般國民，諸

侯之學在訓練地方領袖，國學則造就治國賢才；蓋國民與人才並行之教育也。是數千年前已施行今日最新之教育矣。

(二)私立學校之開端 東遷之後，王室式微，中央權力既衰，學校制度因之蕩然。然國家教育，雖受挫折，私人辦學則接踵而興。賢才與民衆兼施的教育，至此僅存賢才教育之碩果而已。故孔子晚年歸而講學於洙泗，弟子三千人；身通六藝者七十二人。迨及戰國，此風尤甚。由此，私立學校日益增多。二千年來，一線教育賴以維持。

(三)科舉之濫觴 秦漢之後，國家教育代有盛衰。因此行政制度，亦有變遷。漢無專長教育之官，雖舉明於經傳，通達國體者充「太常」，使統「五經博士」；但教育方面則漸趨於科舉制度。行政機關所司之學校教育，已變為選舉機關之考試事業矣。至唐而有「舉士」、「舉官」之分，因起禮部吏部之爭。從此教育行政性質大變。各府州縣雖有督學之官，但非為施行所謂「教育」而設。

總之，我國教育雖未中絕，然至是已為準備科舉的性質矣。教育行政則為選舉官吏，督率士子的性質矣。所有學校除京師少數外，多為私人團體之事業。至於國家統轄之教育機關，如各省之「書院」，各府之「府學」，各州之「州學」，各縣之「縣學」，雖有學校之名，已無學校之實。祇有考試，而無學業。意在選舉，非為教育。數百年來，大抵如是也。

第二節 科舉時代之教育與其制度

科舉之制原在選舉，非爲教育，前既言之矣。然我國數百年來之教育賴以維持不絕者，亦此科舉制度耳。蓋科舉之意，雖不在教育，而士子爲準備科舉計，亦不得不從事教育也。且此制歷時之久，影響於我國民心理，及新教育之發展者，至今未已。爰述其情形，以爲留心教育行政史者鑒焉。

(一) 考試內容及八股文試帖詩之分析 漢唐以後，學校之制不復。人自爲學，家自爲教，而考試以興。於是科舉之制，濫觴於此。其間或「策論」或「詞賦」或「經義」代有沿革。自明迄清，乃專用「帖括」。帖括者，卽「八股」文與「試帖」詩是也。八股一名「八比」。於四書五經中，隨意摘其一二句，或一二章以爲題。作者照題作文，有一定之程式。前二句爲「破題」，須將題目字分開。下四五句爲「領題」，將題中之義，提綱挈領，略說大概。下一段爲「起講」。再下分八段，兩兩相對，卽四個對偶，是名八股。亦有用兩大股，或四股，六股者；亦有用十股，及數小股，或幾股者。但以八股爲正軌。其中體例極繁。清之末葉，繁難更甚。或以一字命題，或以上文之一字一句合下文之一字一句爲一題。所以防抄襲也。試帖詩爲五言八韻。府縣試則爲五言六韻。由主試命題，於題字中得一字，卽爲「限韻」。由縣試以至廷試，不外乎此。科目極其簡單，而士子盡畢生之力，有不能臻精妙者，實屬大多數。或以專制時代，以功名牢籠天下人才，使天下人之心思才力，趨於一途，不得出乎範圍。其目的固不在教育也。然以教育眼光評論之，此種八股訓練，亦自有其價值。我國教育方法，素主訓練心思。

八股其訓練之資料也。八股程式乃按論理學之原則，嚴密組織而成。學者經此種嚴格訓練之後，思想上不致扞格紊亂，記憶上可以增加能力。不過此種方法，殊非今日教育上之經濟效率之道耳。所以至光緒末年，因鑒於外患迭侵，人才消乏，康有為等，召號變法，不久改爲「經義」、「史論」、「時務」，而八股廢矣。此後行之一二次，科舉亦停。至於停辦情形容後專論之。

(二)教育程序及考試後獎勵的功名 科舉制度，若以普通眼光觀之，因不必有若何研究之價值；但自國家之教育行政，以及士子進身之階級言之，却又不能忽視。茲就吾人耳聞目睹，述其梗概於此，以爲我教育行政史之楔子開場；學者讀之，或亦頗饒興趣焉。士子就家塾讀書，最初入學曰「開蒙」。至四書讀畢，五經已讀過若干時，「先生」遂以論語講授，曰「開講」。開講後歷若干時，始教以作八股文，曰「開筆」。開筆之始，僅作「破題」二句，逐漸加增，至成一篇，曰「滿篇」。滿篇後，應縣試，曰「縣考」。由縣官主之；應府試，曰「府考」。由知府主之，是爲「出考」。知府知縣有係捐班出身，不識文字者，則延幕僚代爲閱卷。最後，應院試，曰「院考」。院試者，每省放一「學使」，按府縣考試也。各府縣皆有定額若干名。院試中式曰「進學」，亦名「秀才」，亦稱「生員」。其不取者，雖年已五六十，猶曰「童生」。進學後即歸「教官」管理。除大逆不道外，縣令不得責罰之。自此即與齊民異法，而爲特殊階級之士子。每府縣設教官兩人——正曰「教諭」，副曰「訓導」。初意固在教訓士子。嗣後則專司孔廟祭祀，以及送考，管理秀才，等於廟祝而已。進學後，學使每歲按試分別等第。

考列一二等者，得「補廩」名曰「廩生」亦曰「廩膳生」。每年國家有廩糧，大率爲教官所中飽。其次「增生」。廩增皆有額，非前首廩增病故或丁憂，雖列前茅，不能補也。

學使將文生考後，復考武生。武生專試射騎，亦由縣考府考以至院考院考取後，亦曰「進學」名曰「武秀才」。其不取者曰「武童」。

以上統名曰「小考」。國家於子午卯酉年，就一省或二省，放「正主考」，「副主考」各一人。又考試「簾官」十八人，亦曰「房師」。於秋季舉行，名曰「鄉試」。各省廩增附諸生，咸來應試。其中式者，名曰「舉人」亦稱「孝廉」。額外復取數人曰「副榜」亦曰「副貢」。考竣後，並考武生武秀才。中式者，稱「武舉人」。

次年春，各省舉人亦名「舉子」咸赴京應「禮部試」名曰「會試」亦曰「春闈」。其制由君主派「大總裁」，「副總裁」各一人，同考官若干人，卽房師也。考試中式曰「進士」亦曰「貢士」。復後，更試所取進士於保和殿，由君主派王大臣監試。又派「閱卷大臣」分閱考卷。閱後，進呈御覽，由君主點定。一甲一名曰「狀元」，又名「鼎甲」。二名曰「榜眼」，三名曰「探花」。以狀元爲最榮。全國欣慕。小兒生時，皆取此兆。此外爲「翰林」。其取列下等者，或任「主事」或放「知縣」。此爲最高級之考試。各級考試皆重文，惟殿試則專重字。「優拔朝考」亦然。大概中進士後，皆有官職矣。士子由此出身者，是名「正途」。武舉人會試殿試中式，亦有狀榜探進士名目。但無翰林。其用途大半充宮殿「侍衛」或放外省武官。

此外，復有「優貢」、「拔貢」。逢子午卯酉年，由學使就各廩生中考取前列者，再合全省考取一次。其中式者名曰「優貢」。又逢酉年，於各縣生員中，拔取一人，名曰「拔貢」。錄取後，次年赴京「朝考」。朝考亦試於保和殿。派閱卷大臣閱後，恭呈御覽。其取列一二等者，由君主點定。或用爲「小京官」或用爲「知縣」。其取列下等者，或就各部「錄士」及外省「通判」、「州判」或「教諭」、「訓導」亦皆授職。蓋國家恐舉人進士一途不能拔盡人才，遂又分設此科，以免士子沈淪之患。此科舉制度之大綱也。

(三) 學堂與科舉並行 庚子以後，武科舉停止，各省設立武備學堂。廢弓箭，習槍礮。文科舉至光緒末年方停。宣統間復舉行優拔，以免士子向隅。是時科舉與學堂並行。凡學堂畢業生，皆以優拔貢舉人，翰林等名目獎勵之。其出洋留學畢業回國者，由國家覆試，亦得翰林，進士頭銜，即所謂「洋翰林」「洋進士」也。此時政府久已宣佈採用學校制度，名義上科舉已經廢止；但科舉之制歷時既久，社會人心中毒已深，故實際上仍有此學校與科舉並行之怪制也。

第三節 新式教育之動機

舉數百年沿用不衰之科舉制度，一旦打倒之；同時又移植西洋最新之學校制度，於素號守舊古國，誠非易事矣。然我國竟能於最短時間，成功此極大破壞建設二事者，亦非偶然。茲特條舉我國採用新教育之動機及促成之勢力；俾學者得以瞭然於我國新式教育機關及行政建設之過程焉。

(甲)西方教育制度東漸之動機

(一)江寧條約 我國正式採用新式教育之動機，實始於前清道光二十二年之江寧條約。查締結此約之故，乃以西國商人及教士之急於到華通商傳教。蓋即帝國主義侵略之開端也。約成，西教士大批東渡，以設立學校爲傳教手段。西方學術與教育制度，亦於以東漸。國人之仰慕西化，亦由此開始。今日教會學校在我國教育行政上固成重大問題，但其最初開辦學校，而予吾人以仿效之資，則其功未可沒也。

(二)天津條約 此約成於咸豐十年。約中載明交涉公文雖用中西文字，但須以西文爲正本。政府頓覺繙譯人才之需要。於是同治元年「總理衙門」奏請在京設立同文館。未幾又在上海廣州各設同文館之預備學校。既而震於西洋物質之文明及科學之利用；於是六年曾國藩從容閱之請，建設機器學堂，附屬於上海江南製造局內。同年，又在福州設立海軍學堂。光緒五年，設天津電報學堂。十五年李鴻章議設天津北洋大學。十六年，設南京水師學堂。二年後湖北礦務局設礦業工程學堂。又一年天津設軍醫學堂。及張之洞著勸學篇，倡設學堂，輸入西方教育。由是，一方遣送聰穎青年至西洋遊學；一方廣設實業，語言，工程，軍事各種學堂。故江寧條約爲國人羨慕西方文化之開始，而天津條約則爲我國實行西方教育之初期。質言之，帝國主義在我國開始侵略之時，

即新式教育濫觴之日。蓋不幸中萬一之幸也。至於促成採用新教育動力更有以下數事。

(乙)促成採用新式教育制度之動力

(一)中日之戰 甲午之敗，雖爲我國之大恥，但其促進吾國採用西方教育之功，不可沒也。國人經此奇創，朝野上下始知非施行教育不足以圖存。西學狂熱，於斯爲甚。北洋大學南洋公學於以告成。

(二)拳匪變亂 光緒二十四年，德宗親政，立意維新。興學校，廢八股，遣滿洲子弟出洋留學，變更科舉制度，繙譯外國書籍，廣設報館，幾盡舉舊制而維新之。後以慈禧奪政，詔除新政。教育改革之機幾絕。迨拳匪之亂，慈禧蒙塵，痛定思痛，毅然決然復下興學之詔。於是新式教育一日千里。山西大學亦因是成立。

(三)日俄之戰 日既勝俄，歸功學校。我國亦震於日本之成功，以興學爲富強之張本。一時留學島國者多至一萬五千人。其卒業歸國者，徧佈國中，運動革新。留日學生亦多印發雜誌，繙譯圖書。教育革新，於以成功。

(丙)正式採取新式教育之宣言

我國新教育之動機及促成之動力，既如上述；於是光緒二十七年八月初二日，由政府諭各省督撫學政，切

實開辦學堂。是爲我國政府正式採用新教育之第一次宣言，我國新式教育史，亦以此爲開場，實吾人最可紀念之公文也。其論旨云：

「上諭：人才爲庶政之本，作育人才端在修明學術。三代以來，學校之隆，皆以德行道義爲重，故其時體用兼備，賢才衆多。近日士子或空疏無用，或浮薄寡實。今欲痛除此弊，自非敬教勸學，無由感發興起。除京師已設大學堂，應行切實整頓外，着將各省所有書院，於省城均改設大學堂；各府廳直隸州均改設中學堂；各州縣均改設小學堂。並多設蒙養學堂。其教法當以四書五經，綱常大義爲主；以歷代史鑑及中外政治藝學爲輔。務使心術端正，文行交修，博通時務，講求實用。庶幾植基立本，成德達材，方副朕圖治作人之至意。著各該督撫學政切實通籌，認真舉辦。所有慎延師長，安定教規，及學生卒業應如何選舉鼓勵，一切詳細章程，着政務處咨行各省，悉心酌議，會同禮部覆覈，具奏。將此通諭知之，欽此。」

光緒二十九年十一月二十六日，頒發奏定學堂章程。是爲我國新教育制度及第一次學校系統成立之日。並一面自丙午科爲始，將鄉會試中額及各省學額逐科遞減；一面催促各省督撫，趕緊督飭各府廳州縣建設學堂，並勸導地方逐漸推廣。是爲我國政府採納「新教育之第二次宣言」。自此以後，朝野士流齊作興學運動，而新教育亦蓬蓬勃勃滋生發長矣。此我國新式教育發動之情形也。

第四節 新式教育行政機關之建設

(一)科舉制度之末日 新式教育既經發動，舉國官民靡不以經營學校，為國家自強要圖。數年之間，公私學校遍於全國。但科舉與學校雖性質不同，然以數百年來，國人心理咸以科舉為教育之歸宿，故科舉不停，民間相率觀望。於是光緒二十九年，政務處管學大臣張伯熙榮慶張之洞奏請：「試辦遞減科舉，注重學堂；俾經費易籌，學堂早設，以造真才而濟時艱。」同時，又有袁世凱等奏請：「立停科舉，以廣學校。」結果遂有是年八月四日之「停止科舉的」諭旨。茲以其關係教育歷史之價值甚大，故錄其全豹於左，以便參考。

「上諭：袁世凱等奏請「立停科舉，以廣學校；並妥籌辦法」一摺。三代以前，選士皆有學校，而得人極盛；實我中國興賢育才之隆軌。即東西洋各國富強之效，亦無不本於學堂。方今時局多艱，儲才為急。朝廷以日倡科學為急務，屢降明諭，飭令各省督撫，廣設學堂；俾全國之人咸趨實學，以備任使。用意至為深厚。前因管學大臣等議奏，當准將鄉會試中式分三科遞減。茲據該督等奏稱：「科舉不停，民間相率觀望。推廣學堂，必先停科舉」等語。所陳不為無見，即自丙午科為始，所有鄉會試一律停止。各省歲科考試，亦即停止。其以前之舉貢生員，分別量予出路。及其餘各條，均着照所請辦理。總之，學堂本因學校之制，其獎勵出身亦與科舉無異。歷次定章，原以修身讀經為本，各門科學又皆切於實用；是在官紳申明宗旨，聞風興起，多建學堂，普及教育，國家既獲樹人之益；即地方亦與有光榮。經此次諭旨，着學務大臣，迅速頒發各種教科書，以定指歸，而宏造就。並着責成各該督撫，實力通籌，嚴飭府廳州縣，趕緊於城鄉各處，徧設蒙小學堂。慎選師資，廣開民

智。其各認真研究，隨時考察，不得少行瞻徇，致滋流弊。務期進德修業，體用益賅，以副朝廷勸學作人之至意。欽此。」

(二)臨時行政機關之建設 科舉停矣，其主管機關亦不能不停。新教育設施矣，其行政機關亦應隨之建設。故次日上諭各省學政，專司學堂事務。

「上諭昨日有旨停止歲科考試，專辦學堂。所有各省學政，均着專司考校學堂事務，會同督撫經理，欽此。」

同年八月十三日，又諭：各省學政，改隸學務大臣。

「上諭前已有旨，停止科舉及歲科考試。飭令各省學政，專司考校學堂事務。嗣後，各該學政事宜，着即歸學務大臣考核；毋庸直隸禮部，以明劃一。欽此。」

以上「聖旨」既下，於是千餘年根深蒂固之科舉制度，立地推翻。此數道聖旨真無異催命之符。實我國教育史上要案也。科舉既停，學校日興，教育事務，日即繁重。况當興學伊始，計劃督察在在需人。非有專管機關，不能應付周詳。查當時之教育行政首領，乃光緒二十九年特派之政務處「管學大臣」。既為京師大學校長，管理校務，又為行政機關長官，管理外省教育。光緒三十一年，由管學大臣奏請，專設「總理學務大臣」，統轄全國學務。京師大學堂則另設總監督，簡派三四品京堂充選，俾專管大學堂事務，不另兼差，仍受總理學務大臣節制。

(三)學部之成立 以上所陳乃過渡時期之臨時辦法。及山西學政寶熙根據日本文部省制度，奏請設立「學部」。當即依奏，設立學部，調榮慶爲尙書。是爲中國正式之教育行政總機關設立之始。茲錄其原文，以爲參證。

「上諭：本日政務處學務大臣會奏，議覆寶熙等條陳一摺。前經降旨，停止科舉，亟應振興學務，廣育人才。現在各省學堂已次第興辦，必須有總匯之區，以資董率，而專責成。即設立學部。榮慶著調補學部尙書。學部左侍郎著熙瑛補授。翰林院編修嚴修著以三品京堂候補署理學部右侍郎。「國子監」即古之「成均」。本係大學。所有該監事務，著即歸併學部。其餘未盡事宜，著該尙書等即行妥議具奏。該部創設伊始，興學育才，責任綦重。務當悉心考核，加意培養。期於敦崇正學，造就通才，用副朝廷建學明倫，化民成俗之至意。餘著照所議辦理。欽此。」

由此中央教育行政制度大致成立。次年閏二月，由學部奏「酌擬學部官制職守，並歸併國子監事宜。」四月，學禮二部會奏「劃定兩部辦事界限。」同月，奏「定學部養廉章程。」由是中央教育行政機關之組織及事權之分配，於以大定。同時，學部政務處又奏「議請裁撤學政，設立省提學使司。」並奏「陳各省學務官制。」頒行勸學所章程，教育會章程。由是地方教育行政機關之組織及事權之分配，亦以確定。宣統元年，復由學部奏訂視學官章程。由是中央官廳對於地方官廳及學術機關之指導督察之關係，於是成立。

(四)制度之變化 革命軍起，滿清推翻，民國創立，所有君主制度，自不適用。於是中央教育行政機關之組織，遂有第一次之改革。元年之後，行政系統幾經改訂——民國元年八月三日公佈，二年十二月二十三日修正，三年七月十一日教令第九十七號再修正。——遂有最後之「教育部」制度。迨夫廣東國民政府成立，教育部又不適用；而「教育行政委員會」興焉。此為中央教育行政制度第二次之改革。南京國民政府建設之後，當以財政交通皆設部，教育未便獨異。又為打倒教育行政之官僚化，並促成學術化與專業化起見，設「中華民國大學院」併行政學術為一機關。此為中央教育行政制度第三次之改革。故我國中央教育行政制度成立以來，二十餘年爾。於此短期之間，已有三次之改革。惟改革之事，是否根據必要，而為時代進步之產物，是為吾人必須研究之問題耳。

研究問題

(一)問我國東周以前與以後之教育目的有無不同？請證明其所以變易之原因何在？國民教育與人才教育之辦法，有何特異之點？

(二)略舉周初之教育行政與學校系統。此項制度何時破壞，其故為何？

(三)詳論科舉制度與教育之關係，並以科舉眼光估計科舉時代教育的價值。

(四)考慮科舉制度何以歷經數百年之久，其間維持的價值為何？

- (五)何以興學校必停科舉？當吾人採納新教育時，以爲教育之功用如何？
- (六)批評當時政府所擬之教育宗旨。
- (七)研究學部未成立前之教育行政機關與辦學人員。
- (八)考究光緒三十一年間之京師大學堂制度之利弊及與今日國民政府採用之大學院制之異同。
- (九)參考奏定學堂章程，大清教育新法令，及中國教育制度沿革史，俾得澈底明瞭新教育在我國運動開始情形。

第二段 教育行政之機關

第一章 教育行政機關研究之方法

教育行政機關之研究，素無一定之系統。有就內務行政之通則，而以官治與自治分別研究者；有就行使職權之性質，而以執行與審議分別研究者；有就行使職權之範圍，而以中央與地方分別研究者；但皆非完善方法。茲先略論三項分類方法，然後再及本書研究之計劃。

第一節 官治與自治之分類法

教育行政機關，何以從內務行政之例，而分官治與自治乎？教育既為國家命脈，而行政機關又為全國教育計劃，行政監督指揮之總樞；故其關係國家行政，至為密切。且問題非常複雜，責任非常重大，似非以國家全力赴之不克有效。况教育上之國家主義運動日益普遍，愛國之士多以此為統一國家，鞏固民族之唯一救藥乎？此官治機關所由來也。

然國家設立學校，所有課程設備，又不能不依地方情況。否則，緩急未必得宜，措施難於適當。故國家辦理教

育，爲求適合地方需要起見，不能不委任其事業之一部於地方團體，使於國家監督之下酌量行之。加之近年以來我國教育上之民主主義之趨勢，進步顯著。吾人不容不於地方方面加以注意。此又自治機關所由來也。

按此項編制，所有中央及地方官廳，以及其他督率指揮之機關，無論其爲執行抑爲諮詢，皆應認爲官治機關。至於地方自治團體，在一定範圍內，爲辦理教育事宜所設立之管理機關，則謂之自治機關。例如各國之地方教育委員會之制，凡地方小學之管理監督，預算之編製，會計之稽核，就學義務之強制，學校之監察，以及教員之任用等事，悉爲地方教育委員會之事權。我國亦按照地方學事通則，第三條之規定，組織自治區學務委員會。由此種編制方法言之，舉凡官治機關以外之地方機關，無論其爲固有事務，或委任事務所組織之教育行政機關，悉爲自治機關。故教育行政機關之以官治自治分者，從內務行政之通例也。

第二節 執行與審議之分類法

執行機關者，執行計劃，掌管行政事務之官廳也。教育行政之官廳，有中央官廳，有地方官廳，以及管理特殊教育事業，或教育營造物之特殊官廳。故凡總理全國教育事宜之教育部，掌管一省事宜之教育廳，以及管理國家所設施之特別教育事業，而有統轄其所屬職員之國立大學，中央觀象臺，國立圖書館，外國留學生監督等特殊官廳，皆爲執行之機關。

然教育事業本爲國家根本大計，一切實施，非根據法令，容納衆議，慎重研究，周密計劃，不足以收大效。故東

西各國關於教育行政多設有審議機關或立法機關。如法之高等教育參事會，大學區參事會，縣教育參事會是也。美國教育行政統系，省各不同。但各省各縣各市皆有教育董事部之設立。其性質類似教育立法機關，而有監督指揮之權。教育局長亦多由董事會推薦，而為其執行長官。故其權限實為東西各國所不及。我國近來，地方教育行政機關改革之後，省區教育行政機關已有設立省教育參事會者；縣及特別市教育行政機關大多設有董事會。其重要職權有三：

(一) 討論本區教育行政之方針及計劃。

(二) 審議本區教育之預算及決算。

(三) 討論行政長官交議事件及其他關於教育之重要事項。

此種機關實中國教育行政之審議機關。依我國今日情形，前者為執行後者議決之機關；後者為前者之審議機關。一則代表官廳，一則代表民意。所以表示官民合作也。此教育行政機關之以執行審議分者，從行使職權之性質也。

第三節 中央與地方之分類法

教育行政機關，有時既不以內務行政之慣例，而分官治與自治；有時亦不以其事權之性質，而分執行與參議；而以機關所在之區域，及其事權之範圍，分為中央與地方兩項。居於中央政府所在之地，而職在指導督率全

國教育之進行，支配全國教育之計劃者，曰中央教育行政機關。中央政府爲全國教育事務特設之上級官廳也。如教育部，或國民政府設立之中華民國大學院，以及其附屬之各種諮詢、研究、調查，以及執行一部分事務、管理特定事業之特殊機關皆是。中央行政機關，爲施行地方教育之便利起見，於各個行政區域，特設官廳，管理各該地方之教育事務者，曰地方教育行政機關。

惟此項制度各國不一。有以一般普通地方官廳兼掌其事務者，如日本之府縣知事與郡長是也。其特設官廳專掌其事務者，如我國之各省教育廳，及法國之十七大學區之十七大學校長是也。法國劃全國爲十七大學區，各設大學校長一人，爲地方官廳，承中央教育總長之指揮監督，掌管區內之高中兩級教育事務，並監督初級教育。巴黎大學校長兼任教育總長，別置次長一人輔佐之。其初等教育，略與他國相同，歸地方行政長官管理。南方政府已試行大學院及江浙之大學區辦法，詳論於後。

我國現制，各省設有教育廳，爲地方專管教育機關，直隸教育部。（青天白日下之省務委員兼教育廳長，及江浙兩省試行大學區辦法，容後討論。）但省長負有全省教育實業財政治安等職，故教育廳一方對省長負一省教育之責，而受其指揮。各縣及特別市，除普通官廳外，又設教育局。各自治區設教育委員。此中央與地方機關之大較也。

研究教育行政機關的系統之三種編類方法，前已約略言之。然則吾人對於中國教育行政系統之研究，將

採用何種方法乎？將取官治與自治之編類乎？則機關之中，孰爲官治？孰爲自治？當此自治未即舉行之時，頗難分割。同一機關，有時其事權之屬於官治與自治者各半。况自治事業，雖有法令之規定，事實上仍未舉行乎？故此種編類法頗難應用。將取執行與審議之法乎？則吾國參議機關粗具形式，事權亦極有限。所有省區教育行政機關之參議會及縣區之董事會之制度頒布雖已數年，各省且有未曾設立者。目前未便多所討論。故此種編類辦法，一時亦未便採用。茲爲便利起見，就教育行政中之計劃、設施、視察、指導四項作用，分別述其機關之沿革，現在之組織，及其應興應革問題，而於四者之中採用中央與地方分類方法。

惟我國情形略與歐美不同。歐美自治諸國多以計劃或議決機關代表地方人民，爲行政發令之中樞。設施機關執行計劃，而受其監督。我國不然，行政中心素在設施機關，故研究方法亦不能不與他國稍異。茲特依照現情，於本段分章作以下之討論。

- (一) 教育行政之機關。
- (二) 教育審議之機關。
- (三) 教育視察之機關。
- (四) 教育指導之辦法。

於以上四項之中，並酌用第三法。比如討論教育行政或設施機關，則分全國教育行政系統，爲中央與地方

兩部。其地方一部，又分省區行政機關，與縣區及特別市行政機關。至於學區則附屬於縣區及特別市範圍之內。茲以此法先論教育行政機關。

第二章 中央教育行政機關

第一節 滿清時代之中央教育行政機關

(一)創始情形 我國之有中央教育行政機關，實始於光緒三十一年十一月設立學部之「上諭」。先是學校初興，事務本不繁重；所有教育責務集於管學大臣，既管京師大學堂，又管外省學堂事務，略似今日國民政府採用之「中國大學院」制度。及奏定學堂章程頒布之後，經營計畫，條緒萬端；專任猶虞不及，兼綜更恐難周。非別設專司，為全國學務之總匯，不足收興學育才之大效。故山西學政寶熙，江蘇學政唐景崇等，先後請仿日本文部省辦法，於京師設管理學務大臣，統轄全國學校。奉旨交政務處議奏。三十一年，由政務處奏請設立「學部」以為監督、管理，及推廣全國學校總匯之樞。其京師大學堂一缺則另設總監督一員，受總理學務大臣節制。當於十一月初十日奉旨依議，設立學部，為十一行政部之一。序位在禮部之前。次年閏二月二十日，頒發學部官制職守清單。其組織狀況，略如下圖：

(二)組織根據 機關組織之原理，關係行政機關之效率，最為重要。組織而善則施行便利，運用自然；非但可以節省時間精力，更可利用時機，增大行政效率。否則，手續麻煩，轉動需力，進行滯緩，收效少而誤事多。現在商業之所以注意組織，甚至在研究上視為獨立專科者，亦由於此。歐美諸國近年，因鑒於商業發達，乃由於組織完全之故，現已先後應用商業機關組織之原則，從事改組行政之官廳矣。改組方面尤注意於簡單敏捷之原則。蓋組織簡單，則阻力少；運動敏捷，則精力省；於是效率自然增大。方之我國官廳組織，一味求其威武堂皇者，真有天淵之別矣。

查前清學部之組織，據當時奏稱係依照新設衙門——外務警察等部之成例。良以學部地位，不在外務警察等部之下；故組織方面，至少應照樣辦理；否則，無以明其機關之等級也。其實，各部性質不同，事業各殊，機關組織當然不能一致。可惜，當時不問事業之需要，只求機關之堂皇，以致用力多而成效少，良可慨也。

第二節 學部組織概況

茲將當時組織大綱詳述於次，學者可以推想我國第一次組織之中央教育行政機關，並可比較今日情況。查學部組織分(一)政務，(二)管部，(三)立法，(四)事務，(五)視察，(六)諮議等部分。此外為附屬機關。茲按次述其大要。學者果能切實了解，則對於現在之教育部及試行之大學院，不難理會。

(一)政務與管部 按目下中央各部，除事務繁重，必須設置兩個次長外，大抵皆設總長一人，次長一人。

學部初創，乃設「尙書」一員，「侍郎」二員，綜理教育行政事務。尙書侍郎皆爲政務之官。管部者另設正三品之「左丞」、「右丞」各一員，佐理尙書侍郎。整理全部事宜，監督各司事務，稽核五品以下各職員功過。較之現在總長一人，次長一人；總長主持政務，次長管部；學部多設一個侍郎，兩個左右丞。此種組織只爲官廳排場，並非事實需要，可知革命之起非無故也。

(二)擬定法規機關 興學之初，各項法令章程急須分別審核規定，故設「左參議」、「右參議」各一員，秩正四品，佐尙書侍郎覈訂法令規程，審議各司重要事宜。參議之下，更設正五品之參事四員，襄理一切。此爲部中訂定法規機關。

(三)事務機關 事務機關爲部中主要辦事部分。計分五司：總務司，專門司，普通司，實業司，會計司，是也。各司更分科職掌部務，茲將各司各科隸事情形，略述梗概。

(1)總務司職掌庶務，內分機要，案牘，審定三科。所有撰擬奏章，掌管文件，審定圖書，及不涉及他司等事，皆爲其職務。司設「郎中」一員，總理司務。科設「員外郎」一員，「主事」一二員，辦理所屬一切事務。

(2)專門司分教務庶務二科。教務科職掌大學堂，專門學堂，私立學堂及與以上各學堂有關事務。庶務科職掌各種學會，國內外遊學，圖書館，博學館，天文臺，以及地方教育行政等事。司設郎中一員，科設員外郎一員，主事一員。

(3) 普通司分三科：(甲) 爲師範教育科，所有各級師範學堂及與地方關係事務屬之；(乙) 爲中學教育科，所有男女中學堂及相類學堂事務屬之；(丙) 爲小學教育科，所有小學堂、蒙養院及相類學堂事務屬之。設郎中一員爲司長，員外郎三員爲科長，主事六員爲科員。

(4) 實業司職掌全國實業教育事宜。前清普通與實業兩種學堂並行。除普通學堂隸屬普通科外，所有實業小學堂、實業中學堂、實業大學堂，概屬本科範圍。內設實業教務與實業庶務兩科。教務科掌管農工商等各實業學堂、實業講習所、藝徒學堂等事項。庶務科掌管實業調查等事宜。設司長一人，科長各一人，科員各一人。

(5) 會計司分度支、建築兩科。度支掌管部中經費與歲出歲入之預算決算，及所有財產器物，核算各省教育經費。建築科掌管直轄學校校舍、圖書館及其他營造物。設司長一人，科長科員各一人。

(6) 此外更設司務廳管理印信、收發文件傳抄摺件、督率夫役等事。設司務一員。

(四) 視察機關 視察一職本爲教育行政上要務；但在教育開創之始，一般見解俱以爲巡視辦學結果，考核教育成績而已；至於指導教育計劃，督率學務進行方面，則多視爲視學範圍以外事務。因此視察一事，遂認爲不足輕重。學部官制職守清單亦僅規定「視學官暫無定員，約十二人以內，秩正五品視郎中，專任巡視京外學務。其巡視地方及詳細規則，當另定專章奏明辦理。」迨至宣統元年，視學制度始有確實規定。

(五) 諮議機關 依教育行政史上民治發展情形而論，略分三個時期：(1) 為教育民辦，即完全自治時代。此制以董事會代表人民，而為教育行政主體，所有執政機關，由董事會產生。其行政事權，亦由董事會委任。(2) 為教育官辦時代。此制僅設顧問諮議代表教育界，為供給官廳意見的機關，職在建議，採納與否仍在官廳。(3) 為教育官民合辦時代。我國目下制度即在此時代。此制設參議機關，代表人民參與教育行政，與官廳合作。較之第一項之董事會則不足，較之第二項之顧問諮議則有餘；蓋在二者之間也。我國興學之初，為教育官辦時期，故有「諮議官」之設。

查當時之規定，「諮議官無定員，不作為實缺，不限定常川在部。仿商部顧問官之列，分為四等。一等視丞，二等視參議，均由學部奏派。三等視郎中員外，四等視主事，均由學部委派。凡學部有重要籌議之件，隨時諮詢。該員於教育有所建議，均得隨時分別函呈，以備採擇。」宣統二年，學部對於此項諮議官之職權，嚴加限制。並謂：諮議官「以建言為職，祇能為補助行政之機關，而非獨立議決之機關。」總之，學部設立諮議官之原意，不過在學務初創之際，借重教育者「隨時建議，以資擘畫。」此項機關之設，乃為官廳之利益，且其身分略似官廳僱用的屬員，並非代表民意，參與教育行政之機關也。（詳情參看第八章教育行政之參議機關）。

(六) 其他機關 以上機關可稱為教育行政機關組織上之幹部，亦即學部之主體也。此外尚有(1) 編譯圖書局，(2) 京師督學局，(3) 學制調查局，(4) 高等教育會議，(5) 教育研究所，(6) 國子監，以及其他附

屬機關及直轄學校。茲以次分述其作用及組織情形於後。

(1) 編譯圖書局 學務初興，所有學校應用課本及參考圖書，需用甚急。學部未成立以前，京師學務局曾設「編書局」。此局係以從前學務處原設之編書局改辦。其局長由學部奏派。局員均由局長酌量聘用，並無特別設置之實官。局中並附設研究所，專門研究學校課本之編纂事宜。

(2) 京師督學局 此局作用乃在督率指揮京師各級學校，以為推廣之模範。內設師範教育、中等教育及小學教育三科。每科設科長一人。其局長由學部奏派。科長多派部中司員兼任。科員則以僱員充之。

(3) 學制調查局 此局專以研究各國學制，以資逐漸改良學務章程。內設局長一人，由學部奏派。其局員無定額，由視學官派充。別設譯官數人，擔任繙譯責任。

(4) 高等教育會議 此項會議之設，乃為討論國家教育上重大問題起見，其性質略似中央常設教育委員會。組織方法，是由尚書侍郎選擇部中職官，直轄各學堂監督，各省中等以上學堂監督，及京外官紳之學識宏通，於教育事業有閱歷者，奏請派充議員。定期每年會議一次，以學部堂官為監督。遇有重要事件發生，亦得由監督召集臨時議會。議長由議員公推。其應議事項，議員資格，及會議規則，另有特定章程。會中常設庶務員二人，掌管一切事務。此項庶務員由部派司員兼理。

(5) 教育研究所 目的在延聘精通教育人員，講演教育原理及教育行政學，蓋一補充教育行政人

員教育知識之機關也。所有部中人員均須按時到所聽講。所中設庶務一人，編輯員一人，由部派司員兼理。

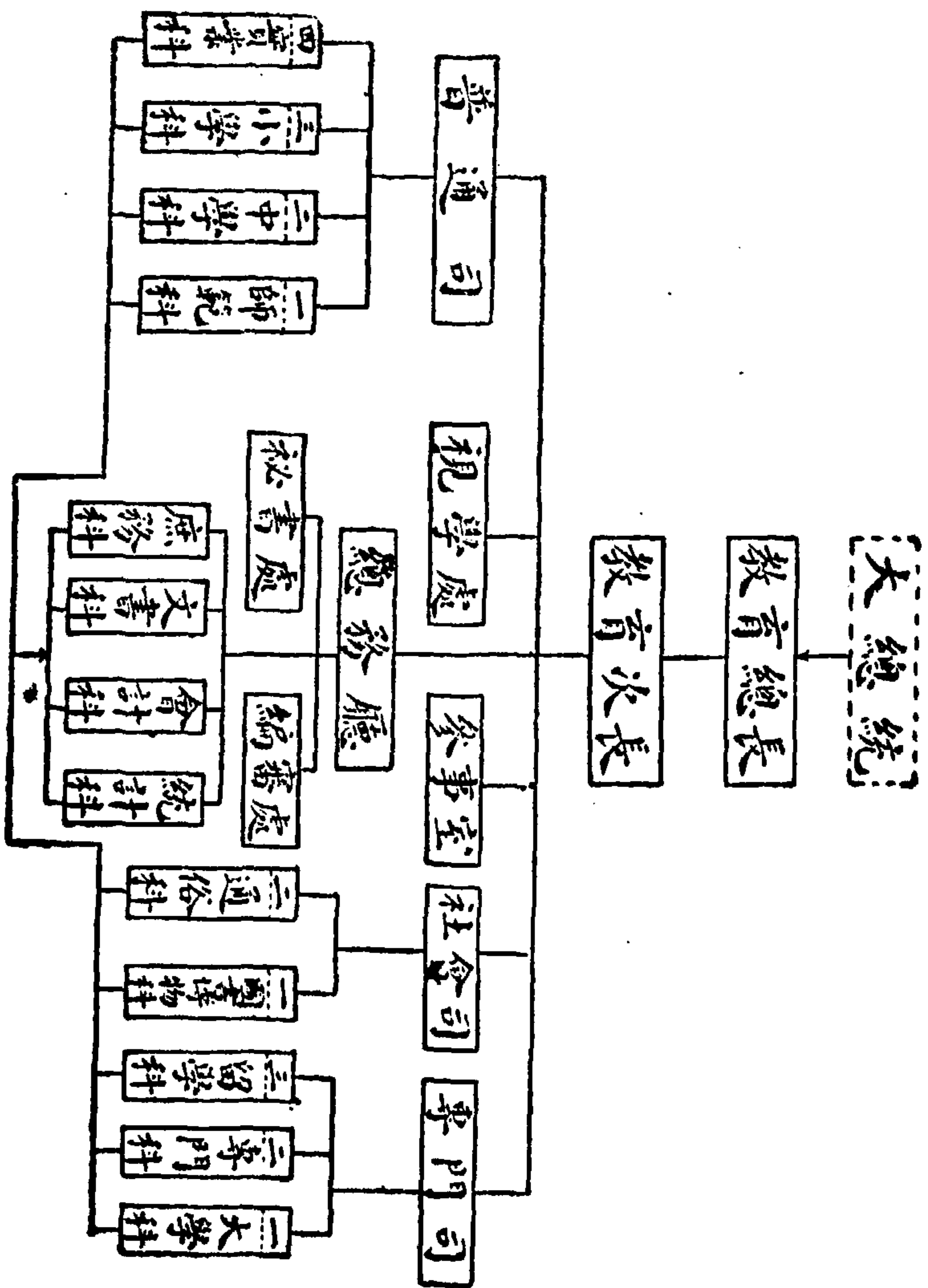
(6) 國子監 學部成立之後，國子監即撥歸學部統轄。設置「國子丞」一員，秩正四品，總司文廟辟雍殿一切禮儀事務。其體制視參議，由學部奏請簡任；蓋一教育上之宗教機關也。

第三節 民國時代修正之教育行政機關

(一) 改革經過 光復之後，共和政府遂於正月九日在南京成立。惟變更倉卒，建設事宜俱屬臨時性質，及參議院成立，中央官制次第議決；教育行政制度遂於八月三日，由臨時大總統，以命令公佈，改學部為教育部，直隸大總統，管理全國教育學藝歷象事務。改學部之五司為三司，並置總務廳。及南北統一，政府北遷，各部官制，多所修正。教育部制度亦於二年十二月二十三日修改。三年七月十一日，復由國會通過，以教令第九十七號再修正，而成今日情形。

(二) 主管人員及其事權 按照官制，教育部置總長一人，「承大總統之命，管理本部事務，監督所屬職員，並所轄各官署。」總長對於「地方最高行政長官之執行教育事務，有監察指示之責。其違背法令或逾越權限者，得呈請大總統處分之。」總長列席國務會議，為閣員之一。所辦事宜，多為政務。部中事務，由次長督率之。蓋總長為政務官，次長為事務官，責在管部。是新制併左右侍郎左右丞四人於次長一人。至於擬定法律命令，有參事四人。是併左右參議及參事官六人為參事四人。掌管各部分事務，有司長三人。較之清制少二司長，增一廳長也。

科長之下有科員。此外，並有技正一人，技士二人，掌管技術事務。關於學務視察，有視學。大概內部組織較之前清似略簡單。所有舖張情形，及吃飯無事可做之間人，較前清固少，較之現在尤少。至於部中分科規程，始由元年十二月部令第三十三號公佈，二年十一月部令第五十三號修正；其最後修正則為七年十二月七日之第八十號部令（詳情見教育法規彙編）。其組織情形略如左圖。



(附圖 機關省略)

民國時修正之中央教育行政機關組織圖

(此外尚有各種委員會圖書館直轄學校以及其他附屬)

機關

第四節 青天白日下之中國大學院

大凡制度之變更，有時爲革命式的；有時爲進步式的。所謂革命式者，因主義變更，故不得不隨之變更；而其變更之程度，則以新主義爲轉移。此項變更先有破壞，然後加以建設；故係澈底的。而後者則不然。其變更之動機乃由於試驗之結果；故所依據爲經驗。其變更之程度係部分的，係有計劃的；故其結果爲進步。十六年十一月國民政府頒布之中國大學院制度，是革命式的；而次年四月修正之組織令，則爲進步式的。至於教育行政委員會，則爲澈底變更前之過渡辦法。

(一)中央教育行政委員會之經過情形 自廣東「國民政府」成立之後，各部行政機關頗能根據革命精神，澈底改革。依國民黨政綱，以黨治國，於國民政府之上，設置「中央黨部」以執行委員會，爲監督指導之最高機關。各部組織取委員制。故中央教育行政機關亦設委員會，名「國民政府教育行政委員會」。

北伐開始，步步勝利；曾幾何時，會師武漢。國民政府乃由廣東移至武漢。惟教育行政委員會則仍留廣東。委員會既不能與政府同時遷移，而留守粵省亦無可辦之事；故此委員星散，幾至無形解散。嗣以武漢政府鑒於教育事業頗能宣傳革命宗旨，促進革命事業，擬設教育部；後以種種阻礙，未及組織而金陵光復，另行組織南京政府。此時留守廣東之生機毫無的教育行政委員會，忽承南京之命，北移至滬，並擴大組織，增加江南人士，設機關於上海，另在南京設辦事處焉。於是委員會遂恢復其原有地位，儼爲全國教育行政之最高機關矣。

(二)改制之動機 大學院制度在英美等國已有長久時期之試驗。英之倫敦大學和美之紐約大學，近年來之成績頗為留心教育行政者所注意。但最完密而成績更比較顯著者厥為法國制度。此制之要點在使專門學者主持教育行政事宜，造成教育行政之學術化。我國教育行政機關，始而為完全政客所把持，做教育長官者完全與做財政長官實業長官無異。今日為縣知事，明日可陞為教育廳長；質言之，做官而已。近年以來，雖稍有專家化的趨勢，但至多不過會充一般學校教職人員而已，非專門教育家也。此次改革乃所以表示當局者羨慕法制之能學術化與專業化也。蓋以我國教育事業既已墮落於普通政治之中，則一般政客官僚設有行政資格，皆得充任教育長官；於是教育長官，乃與普通長官相等。普通官廳人人得而充之，無所謂專業也。民國六年教育部視學敍官時，雖有官階官等與專門資格之爭，但其結果仍以行政資格為重。教育官吏既不注重教育學術資格，而尋常官僚又皆得以充任，其自然結果為官僚化，為腐化。

新制既以學者為主管之人，必能以學術貫徹於教育行政事業之中，而教育行政必能超脫於普通行政之外，而為教育學術者之專業矣。（關於地方教育行政人員之專家化，請參看本書教育行政人員章。）惟將來如何使學理事實兼顧，不致偏重學理，猶如今日之偏重行政之病是為要着。

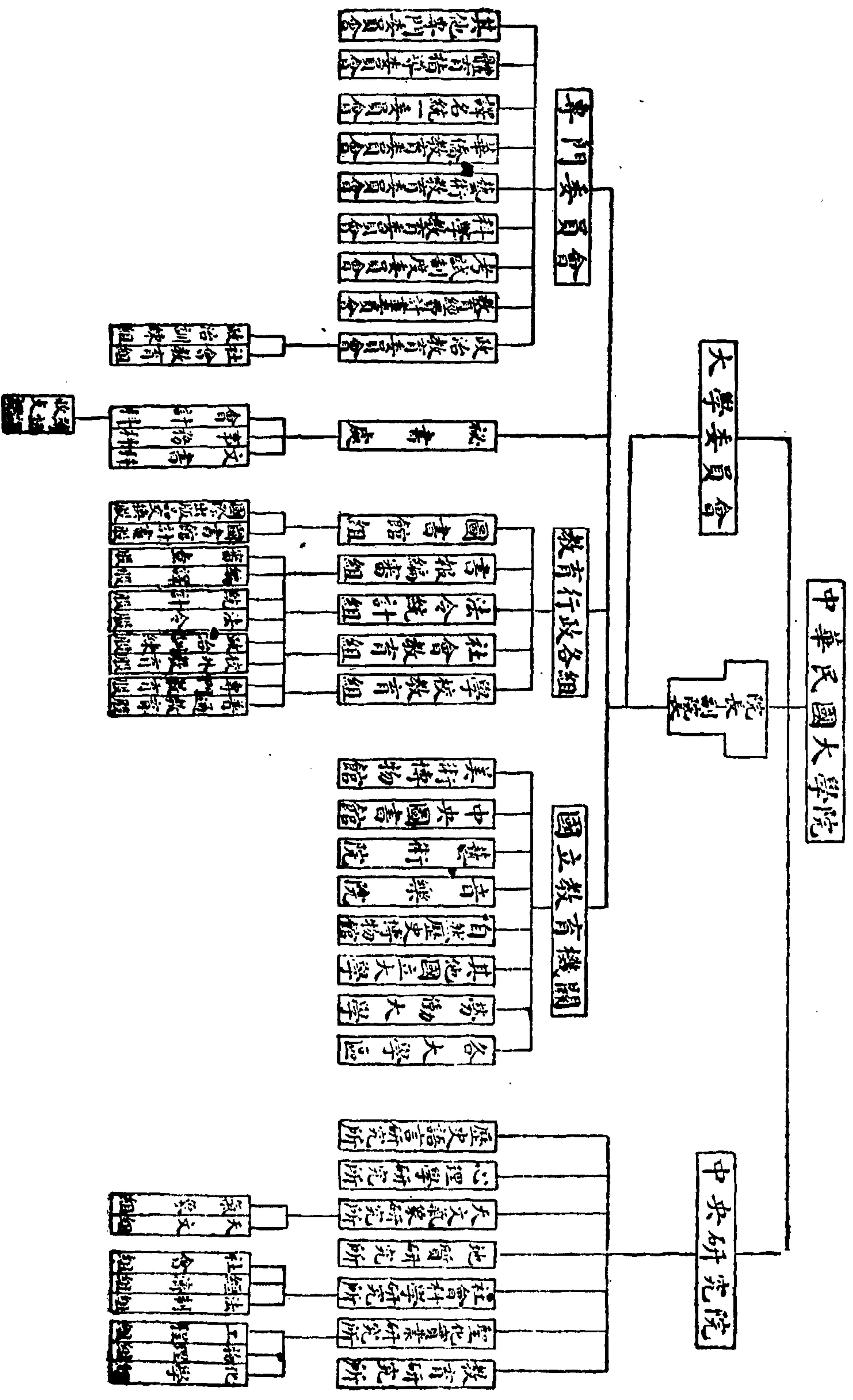
(三)初次組織之大學院 今日之大學院，已非十六年革命時之大學院制度；蓋已經次年之修正也。初該院制度係由「中央政治會議」第一百零五次議決；並派蔡元培為院長。組織大綱已經「法制委員會」

擬定。其名稱爲「中華民國大學院」，簡稱爲「中國大學院」。大學院設「大學委員會」，爲最高評議及管理機關。內設委員長一人爲院長之當然職；以各部主任與各省「中山大學」校長爲當然委員，另物色學者若干人爲延聘委員。此二種人員一則代表事實，一則代表學理；所以表示雙方兼顧也。委員會下設院長辦事處，稱「祕書處」，總司全院事宜，以院長及祕書若干組織之。院長爲國民政府委員之一。辦事方面分（1）教育行政部，（2）學術研究院及其他國立學術機關，（3）各種專門委員會。教育行政部即併入之教育部，作用在「處理教育行政事宜之不屬於各大學區及各大學區互相關聯者」。研究院爲學術機關，圖書館，觀象臺等屬之。以上二部各設主任一人，爲大學委員會之當然委員。另設辦事員若干人。專門委員會乃爲解決全國教育問題，研究及辦理特殊事宜之機關，如學術基金委員會，教育經費委員會，華僑教育委員會等是也。

（四）修正之大學院組織 大學院組織於十六年冬宣佈成立。試行數月，乃於十七年四月公佈修正條例。此次修改之處，實爲數月試行經驗之結果，謂爲教育行政上之進步可也。以原則言之，大學院之制，在歐美施行，既得良好結果，移植中國未必不收效驗，况舊有制度之所需，適在教育學術化乎？然則施行數月，即需修改，豈大學院制度，果不適用於中國乎？非也。誠以主見過偏，而內部又未能適應事務上之需要也。

試就其最初組織論之，大學院大部分力量幾乎集中於教育學術研究方面，其實際應付全國行政事務者，祇教育行政處一個組織不良之小小部份而已。考當時教育當局之心理，乃以一向教育行政之病，在官僚

附修正中華民國大學院組織系統圖 (十七年一月三十日修正)



習氣太重，只重行政經驗，毫無學術研究之興趣。欲振救之，惟在力求學術化，故不惜努力爲之。其結果遂發生矯枉過甚之病。此次修正之焦點，在擴大行政方面之組織，以應全國教育行政上實際之需要。蓋學術研究固應加意提倡，而全國各級教育之設施上計劃，施行，視察，指導等事，亦未能置之不顧。爰將「教育行政處」擴充，而分組「高等教育處」、「普通教育處」、「社會教育處」、「文化事業處」四個機關。此就大學院全部組織，趨重學術研究，忽於應付實際行政問題，以致不能不修改者也。

矯枉過甚，固係人之恆情；但行政事務，苟無切實經驗，亦不知其繁簡難易。試就該院之教育行政處之內部組織言之，似於事業之輕重，範圍之大小，頗欠斟酌。查全處計分六組：學校教育組，社會教育組，法令統計組，圖書館組，國際出版品交換組，書報審查組。各組下大抵另分兩股。夫國際出版品之交換，及圖書館事業皆爲官廳所不可不提倡者也。但依今日我國情形論之，教育界，公私出版物品，有與各國交換之價值者，究有幾何？試問此項事業果有獨設一組之必要否？再以圖書館言之，果欲提倡，必於經費方面先有把握，而經營程序必有計劃，試問現在經費與計劃果有獨設一組經營此項設計之必要否？此爲該處必須重行修改之原因一也。

教育行政，以學校教育爲中心，此稍有經驗者，類能言之。教育行政處，以六組中之學校教育組及所分之專門教育與普通教育兩股，應付全國學校之行政事務，安得不亟亟修改？且學校教育組，範圍既廣，事業又繁，乃與國際出版品交換組並列，而同爲六組之平等份子，組內所分又皆爲兩股，此種不平之平無怪事實行不

下去。今日新制所以提高其地位，而擴充為高等教育與普通教育兩處者，實事實上所必需也。此為該處必須修改之原因二也。

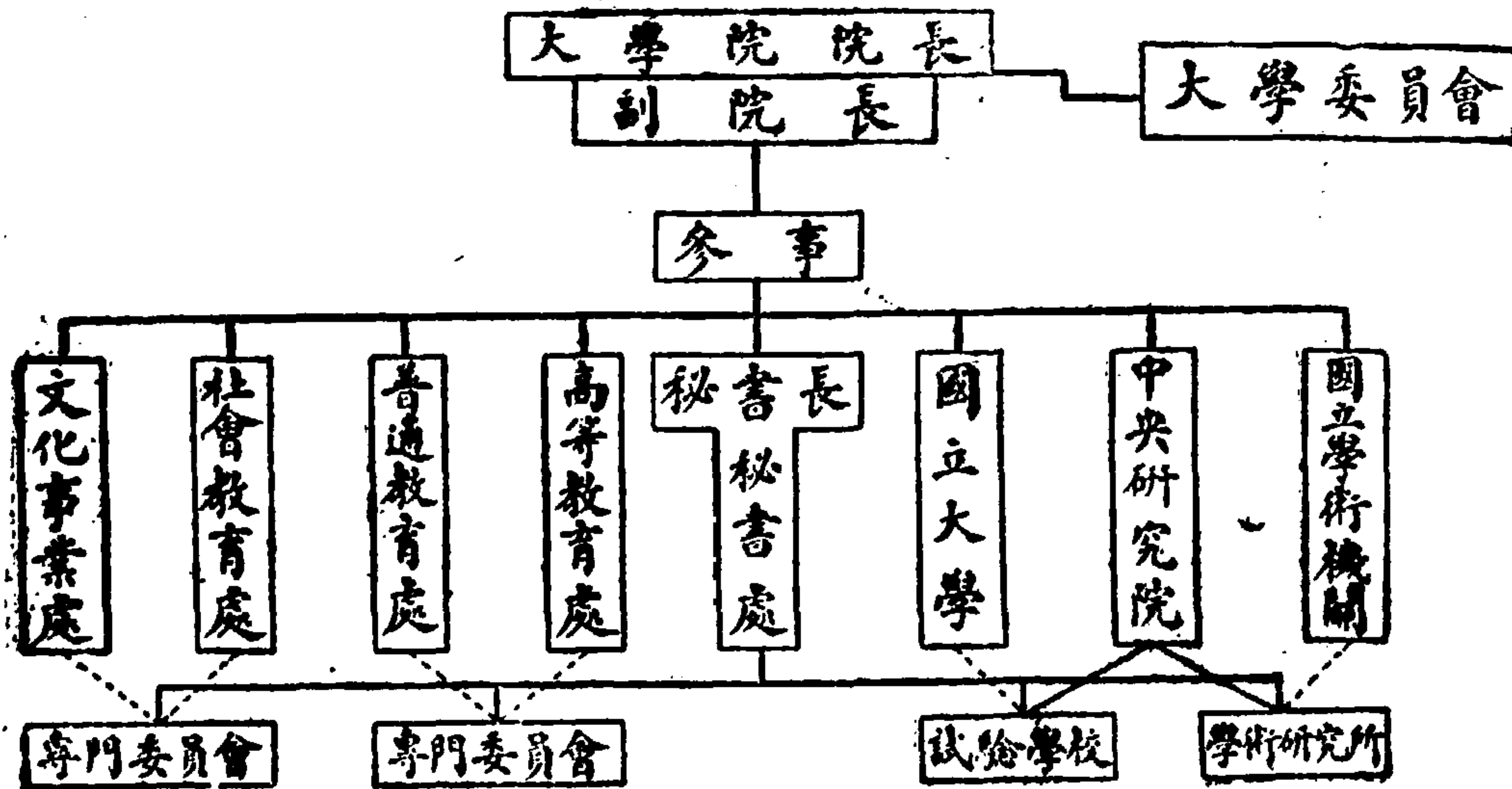
總而言之，此次修正之大學院組織法二十二條，為吾人數月實驗所得之寶貴結果。其修正之點有三：
(1) 根據事實，糾正理想，擴充教育行政方面，以示雙方並重；
(2) 根據實際要求，提高學校教育組地位，而擴大其組織，分配其職權於高等教育處與普通教育處，而列為行政方面五處之二，並設參事專司法令規程；
(3) 提高社會教育組，而設社會教育處。至於添設副院長，則表示次長管部之意。其他與舊制相同，而地位提高者，如中央研究院為全國最高之學術研究機關；為實行計劃，得設學校及其他教育學術機關。行政方面，為應付事務，得設專門委員會。其主要部份之組織略如下圖。

研究問題

- (1) 試評學部最初組織時根據之原則。
- (2) 就事實而言，教育應如何改組，庶消極方面，不致阻礙教育之進展；積極方面，得促進全國教育之普及。今日之中國大學院可否達此目的？
- (3) 列舉教育部應有事權。現有事權中何項應委任地方行之？
- (4) 研究教育學理，編審教育材料，調查教育事實，編輯教育統計，試驗教育方法，擬定教育標準，指

修正後之中國大學院組織圖

第二段 教育行政之機關



說明

(一) 以上係主要部分，各機關內尚分有科股，茲略之。

(二) 專門委員會及學術研究所等部已先後組織成立。

茲以其名目甚多，故概括稱之。

(三) 上圖係表示行政地位關係，非等差也。

導教育進行，規定教育計劃，宣傳教育新聞，訂定教育法令，指導地方教育行政，勵行教育普及，各歸部中何項機關主管現今成績如何？

(五)各就教育先進國家，無論其主張是中央集權，或地方分權；列舉其可為我國中央教育行政機關組織上革新之參考者數事。

(六)今日國民政府設立之中國大學院與前清時之京師大學堂有何異同？

(七)改教育部為大學院之目的為何？此項目的能否實現？

(八)大學院之組織有何獨優之點？

(九)試就大學院制度批評之。

(十)各擬理想上最良之中央教育行政機關及其組織。

第三章 省區教育行政機關

第一節 成立之經過

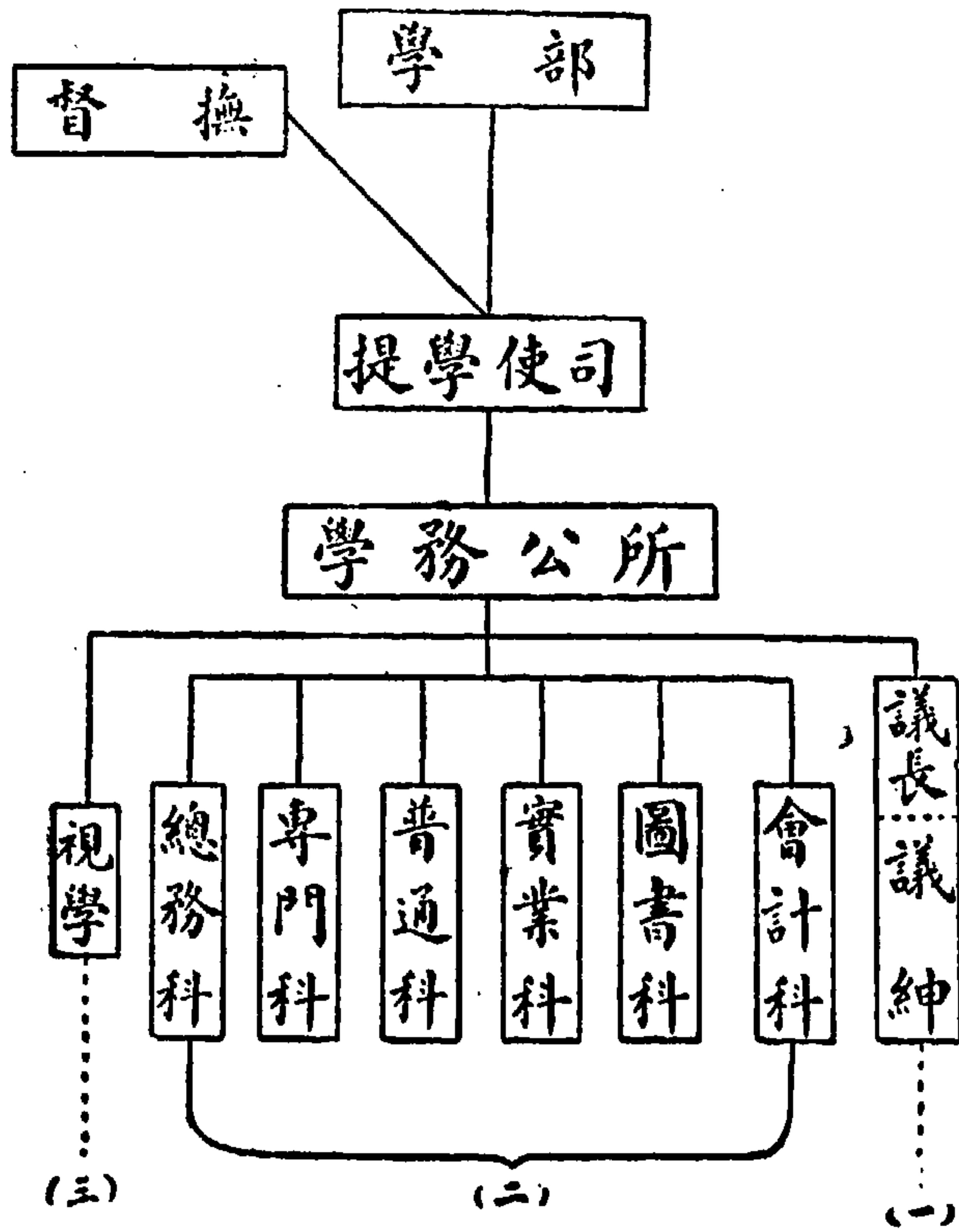
(一)創設情形 中央學部既於光緒三十一年成立，次年四月，由該部奏請撤各省「學政」設直省「提學使司」統轄全省學務。先是，清初沿明代舊制，各省設「提學道」辦理全省科舉事宜。雍正年間，改為「提督

學政，「位分頗尊，於督撫爲敵體。及停止科舉，專辦學堂，學政事權已無行使餘地。而地方一切教育行政，如勸導兒童入學，籌措教育經費，督率學務進行，在在皆須積極辦理；非另設專員，且與督撫發生關係，恐難進行無阻。適直隸總督袁世凱與雲南政學吳魯，亦先後有所主張，袁主規復各地「提學道」之制。惟當時地方有司辦理新政，恆視上司督促力量爲進退。且藩臬兩司統率全省道員，誠恐提學道範圍太狹，權柄過輕，於督飭進行方面，難於見效。吳則主張責成督撫辦理。惟當時封疆大吏，一切吏治，兵事，財政，皆由其統籌兼顧，在勢不能專心辦理教育。故由學部折衷二說，裁撤學政，各省改設「提學使司」。提學使資格以京外服官人員，而資望素著，深通學務者充之，或以各省學務處總辦，資勞久著，曾經出洋考察者爲標準。其未嘗出洋者，須先派赴日本考察學校制度及教育行政五個月。歸國後，再行赴任。提學使秩三品，位在藩臬之間，統轄全省地方學務，歸督撫節制。於省會地方，置「學務公所」。所中組織總務，普通，專門，實業，會計，圖書六課（後改課爲科）。每課設課長一人，副課長一人，課員若干人，分曹隸事；於是省區行政機關於以成立。

（二）諮詢機關 當又仿照漢代「辟召」之例，選官紳之有學行者，由提學使詳請督撫札派。此項機關表面視之，似乎不甚重要，實則教育行政上民治傾向之開端，而爲人民參加教育事業，監督指揮教育行政之第一步。當時設「學務議紳」四人，由提學使延訪本省學望較崇之紳士充選。並設議長一人，由學部慎選奏派，以佐提學使參畫學務，並備督撫諮詢。此爲省區設立教育諮詢機關之始。此後逐漸變化而爲人民參與教育之機關。

(三)學務公所之組織 先是各省於學部未成立之前，因辦理新式教育，曾於省會設立學務處，以為臨時教育行政機關。迨提學使司令下，遂即裁撤。另設學務公所。組織情形，略如下圖。

學務公所組織圖



附注(一)股議長一人，由督撫咨明學部奏派。議紳四人，由提學使延聘。

由提學使延聘。

(二)各科股科長一人，副科長一人；至於科員則以事之繁簡，設一人至三人。科長職銜五品，副科長六品。科長以下，由提學使札委。

(三)股視學六人，職銜視副科長。

第二節 沿革之情形

(一)江蘇情形 省之有教育行政之獨立的及專管的機關，自前清光緒三十二年始，已於前節言之矣。革命成功，所有前清君主制度，自不適用；於是統轄各省學務之獨立與專管的行政機關，亦由此推翻。及六年九月

六日，頒布教育廳暫行條例之第十四號教令，始恢復其舊有獨立性質。此中沿革情形，各省不同。茲舉江蘇一省，以爲例。

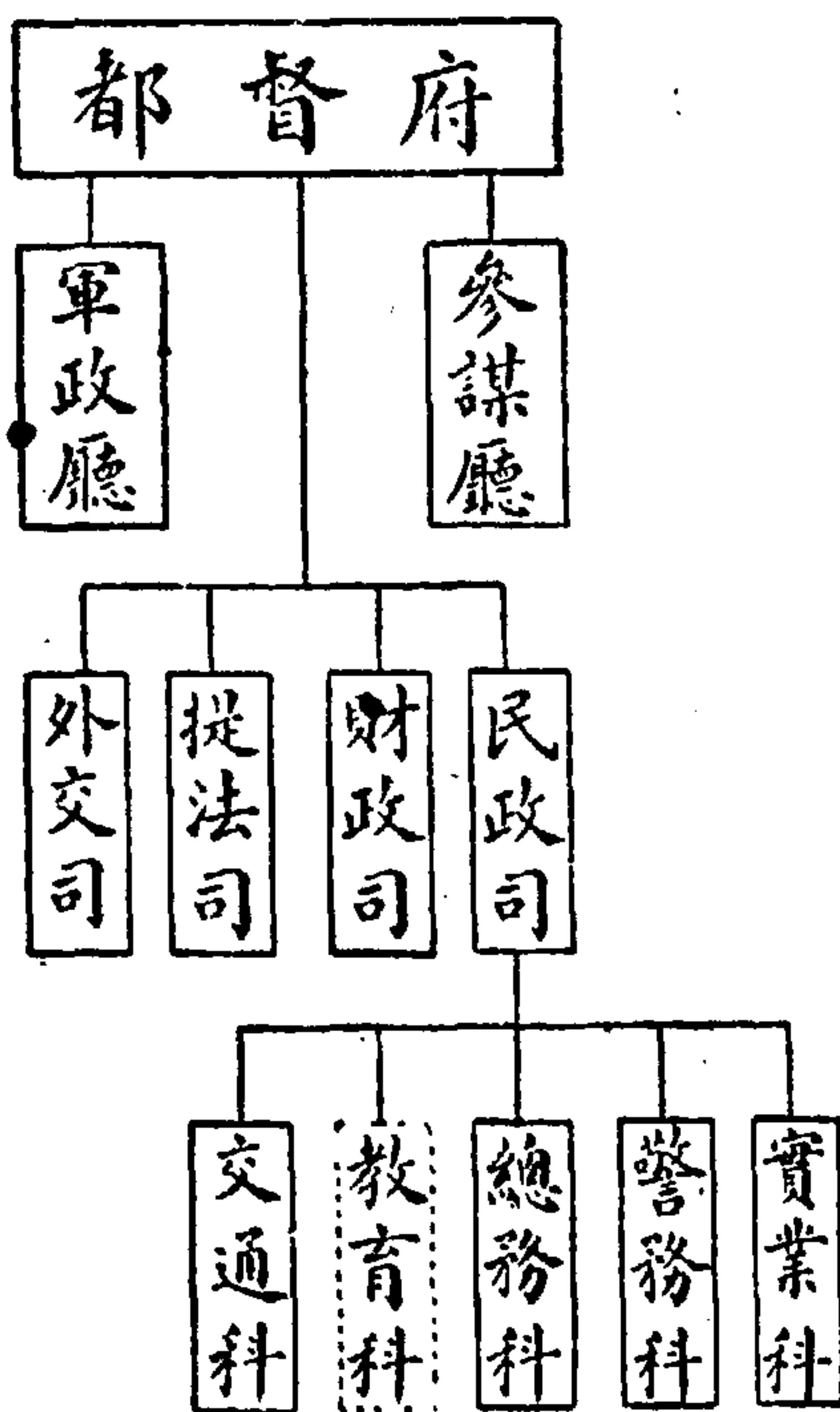
前清之設提學使司，係仿布政使司例。江蘇一省設提學使司二：江寧提學使司，管轄江寧、句容等三十五縣；江蘇提學使司，管轄吳縣、常熟等二十五縣。辛亥九月，蘇垣光復。十月，由都督召集臨時省議會議決都督府暫行官制大綱。都督府設參謀、軍政二廳；民政、財政、提法、外交四司。其民政司內分總務、警務、教育、實業、交通五科。每科設科長一人，別設助理員，不分科，無定額。最多時設十二人。此時教育行政機關，既非獨立，又非專管矣。

寧垣光復亦設都督府，分內務、外務、財政、通阜、軍務等司。紀元三月，臨時省議會議決都督府暫行官制十三條。設民政、財政、提法、外交、教育、實業六司。嗣以教育實業事簡，仍隸於民政司；與總務、警務、統計、選舉、交通並稱科。於「教育科」設科員一人。四月，設省視學六人。六月，寧蘇兩機關合併，重行組織。教育科設科長一人，科員二人，助理員一人。十二月軍民分治，議決教育設司，司長一人，簡任。司設第一、第二、第三、第四四科。各設科長一人，科員二人，別設助理員三人，不分科。二年四月，民政長依照劃一現行官廳組織令，分設薦請任命「教育司長」。至是組織略爲完備。至民國六年，始照中央命令，改組教育廳，恢復前清獨立專管官廳。其變遷情形，略如左圖。

江蘇省教育行政機關沿革圖

(其一)

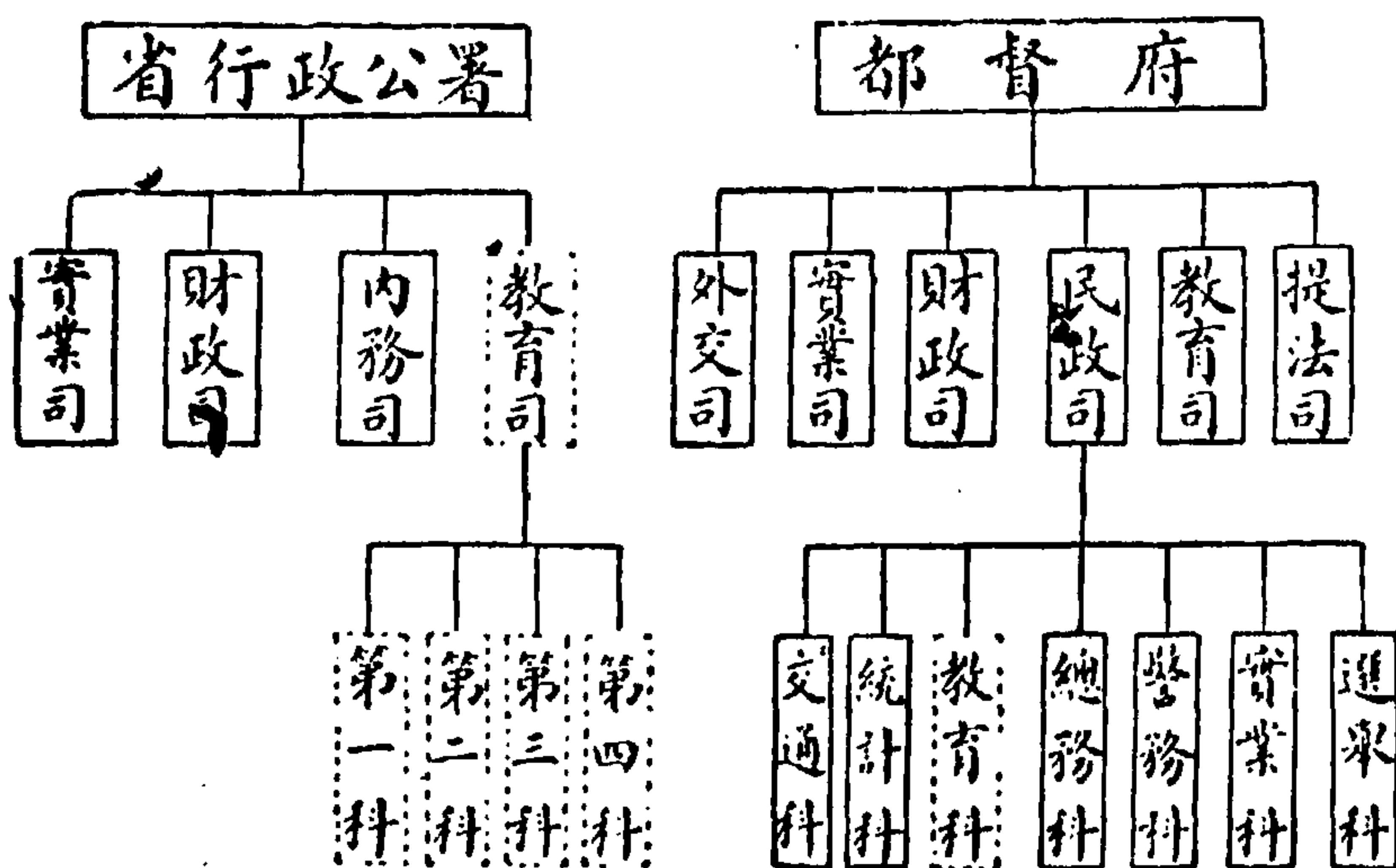
(民國元年二月以前之地位)



(其三)

(其二)

(民國元年十二月以後之地位) (民國元年三月至十一月之地位)



第三節 現在機關之組織

(一)教育廳成立 民國六年，政府以教育實業為立國之本，非設專管官廳，並加崇其體制，不足以表示國家勵行之至意。於是，由教令第十八號公佈教育廳暫行條例。各省設教育廳，直隸於教育部。設廳長一人，由大總

統簡任。「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。」同年十一月五日，由教育部通咨各省劃分教育廳長辦理教育行政事權。咨云：

「各省教育行政事項，自各該廳長到任之日起，一律劃歸教育廳主管。惟關於行政事項，應由該廳長視其性質之輕重大小，分別呈明省署及本部核准，或逕行處理，呈報備案。其單純教育事項與行政上無甚關聯者，應即由各該廳長分別辦理，逕呈本部。各該管縣知事關於教育行政事項，逕呈教育廳外，應分呈上級官署，以備查核。」

(二)組織大綱 廳署組織大綱係於六年十一月核准。內設第一、第二、第三、三科。第一科即總務科，掌管印信，收發文件，辦理機要文牘，整理案卷，綜核會計庶務，編製統計報告，及不屬於他科事項。第二科主管普通教育及社會教育。第三科主管專門教育及外國留學事項。各科置科長一人，由廳長委任；承廳長之命，掌理各該科事務，並置科員一人至二人以爲助理。另設省視學四人至六人，視察全省教育事宜。近來各省又先後依照部令，組織「省區教育行政參議會」。聘任教育專家七人至九人，以爲教育之參議機關（詳情見第九章）。

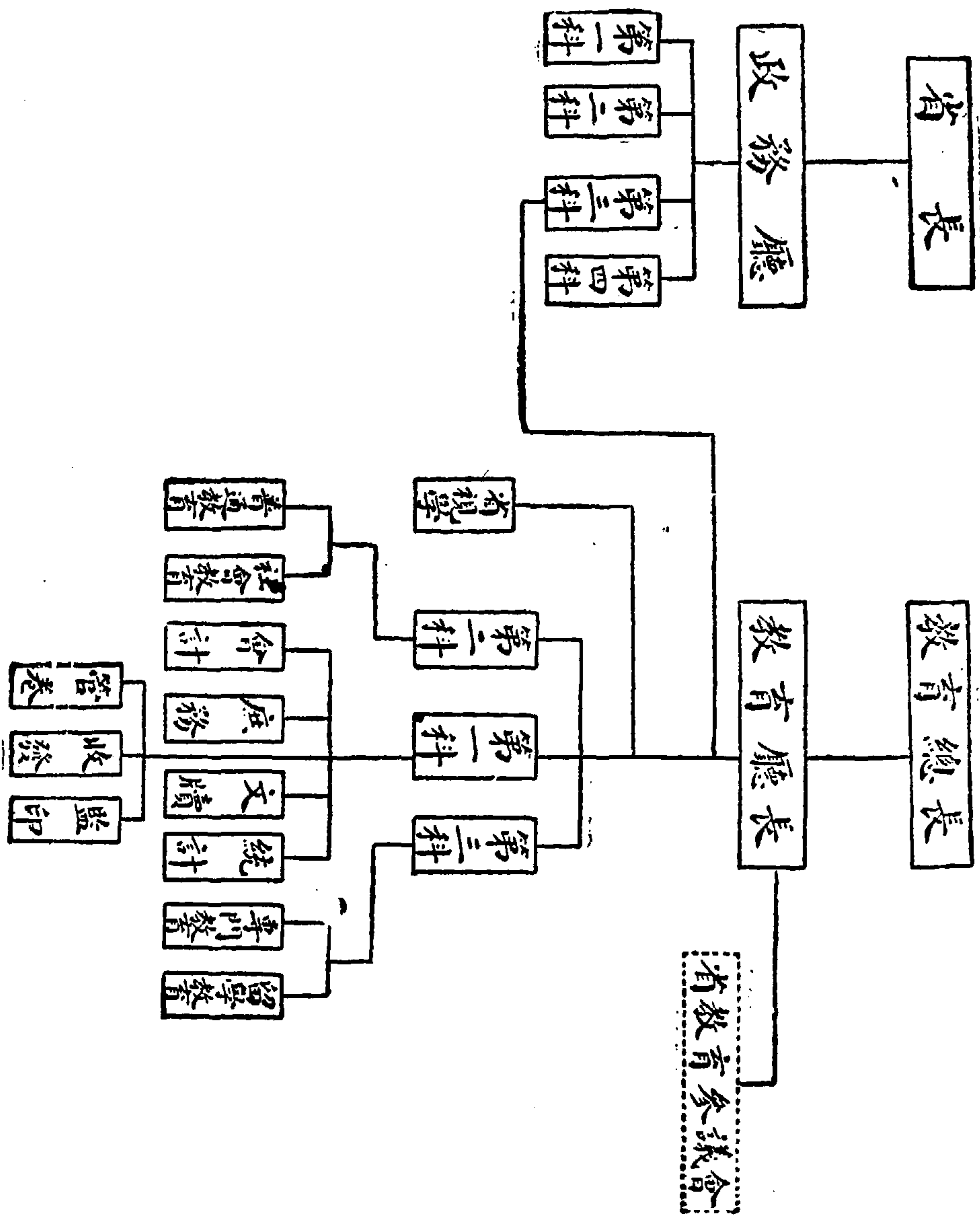
全國省區分三等。大省有九：如直隸，奉天，江蘇等省。中省有八：如江西，湖南，陝西，山西，吉林，福建，安徽，雲南。小省有五：如黑龍江，甘肅，貴州，新疆，是也。所有廳署經費，因等級而差。大省年四萬元，中省三萬五千元，小省三萬元。吾人於上述之沿革中，可知二事。一教育行政機關原係獨立官廳，但在革命時期，則附屬普通官廳之內；二

原係由專管人員主管，後則變為普通官吏兼管。至教育廳設立後，始恢復其獨立與專管之資格。

(三)教育廳與省公署之關係 吾於第二節中，曾述政府所以設置教育廳之故，實以政府鑒於人民之公意，以為非設獨立主管之官廳，無以表示重視教育之意。及教育廳暫行條例公佈之後，各省先後成立。教育既有主管官廳，則省公署之教育科當無存在之必要。故六年九月八日，由大總統公布「所有省長公署政務廳，依據省官制十四條，所設教育科，著即廢止」之令。然省公署為一省行政之中心，所有省區之內務，財政，教育，實業，皆以省公署為總匯之樞。教育廳雖為獨立主管官廳，但仍須受省長節制。關於教育行政事項，仍須視其性質之輕重大小，分別呈明省署核準備案；而各縣知事關於教育行政事項，除逕呈教育廳外，仍應分呈省署，以備查核。省署之教育科雖奉命廢止，但為監督備案之故，仍須有相當辦事機關。故同年十一月十三日，由第三十三號教令公佈省官制第十四條「總務，內務，教育，實業，各科，修正為第一，第二，第三，第四，各科。」蓋教育廳為一省教育之主管官廳，而省公署則為監督指揮之官廳也。

第三科為辦理教育公文，設科長一人，主任科員數人，科員無定額。惟此時之第三科，依律，其主要事權，祇在辦理「呈悉——此令」之公文，所有行政事權應在教育廳。但亦有不然者，比如，在國民革命之前，素稱教育發達之某省，其教育行政事權之中心，不在教育廳，而在省公署之第三科。其故，或因歷史關係，或因省署攬權，或因教廳顛預，以致造成此局。夫教育既設專廳，而行政事權仍屬省署，非特無以副中央設立教育廳之原意，且於教

教育廳之組織及與省公署之關係圖



(此外尚有教員檢定委員會、國語統一會、教育公報等附屬機關)

育之推行，實有極大妨礙。好在國民政府成立之後，青天白日下之省政府組織已經更張，教育廳爲省政府之一部。其試行大學區者更不成問題矣。

茲依舊制將教育廳之組織大綱及與省公署之關係，列圖表之。（圖見二十九面）

第四節 青天白日下之新制度

（一）過渡之教育廳 中央教育行政既歸併於學術機關，而中國大學院又經中央政治委員會議決，爲全國最高學術教育機關。於是更進一步，採用大學區制度，各省政府設立之教育廳亦併入省區中山大學（現用省名）。大學校長兼理全省行政及教育學術大權。先是廣東省政府依照舊制，設教育廳，辦理全省教育事宜。教育廳長爲省務員之一。武昌國民政府成立，兩湖江西等省之教育廳仍舊其貫。南京政府下之江蘇浙江兩省亦設教育廳。其間尤以江蘇教育廳擴充組織，廣羅人才，一時教育人才頗有集中之勢。實爲江蘇教育行政史上之空前的教育專家結合之機關也。查其組織大綱，廳長之下設秘書長一人，襄助廳長辦理一切行政文件事宜；另設高等教育，中等教育，初等教育，擴充教育四科。各設科長一人，科員若干人。並改省視學爲督學，而提高其官階官俸，與各教科長平等待遇。廳中人選皆爲教育界一時名流。成立之後，頗以革命精神和科學方法，積極改造全省教育。一面以各縣教育行政機關大受軍事影響，多半殘破不堪，故特訂定督學條例十二條，縣教育局條例九條，縣督學條例十一條，以爲建設之根據。一面改組省立教育機關，將同一地方之省立中師學校，酌量合併爲規

模宏大之中學校，並提高校長資格，而加以優隆之待遇。又為免除濫竿教職起見，規定嚴格之任用標準。對於初等教育之改造方法，其第一步特訂調查表格，附以詳細說明二十一條，從事調查各縣設施狀況及設校地點，軍事後之經濟情形，學校概況及義務教育辦理之程度。可惜正在積極進行之時，而改制之命令驟然公佈，所有計劃因以擱置。

(二)大學區之組織 查革命化之新政策，為求教育行政之學術化起見，廢止教育廳，設立大學區，以省為單位；始以廣東為第一區，湖北為第二區，浙江為第三區，江蘇為第四區，河南為第五區。區設中山大學，以大學校長管轄全區教育行政及大學之學術事宜。而實在成立者，有浙江第三中山大學與江蘇第四中山大學而已。廣東雖設有中山大學，但未行大學區制度。大學區組織條例已經中央教育行政委員會制定。其大要如左：

中山大學依照現有之省份及特別區設立之，而以所在地方名之。大學校長綜理區內一切學術與教育行政事宜。大學區內部之最高立法機關，為評議會。設秘書處，補助校長辦理本區行政事務。設研究院，為研專門學術之最高機關，內設設計部。此外為行政方面：(1)設高等教育部，管理本部各學院及區內大學，專門學校，及留學事宜；(2)設普通教育部，管理公立中小學校，監督私立中小學校；設擴充教育部，管理區內勞農學院，勞工學院，及關於社會教育之一切事項。

至於江蘇第四中山大學本部係就東大校址設立。大學分十院：美術學院，師範學院，自然科學院，社會科學

院，文學院，哲學院，工學院，商學院，農學院是也。

大學本部宗旨爲「遵依總理三民主義，及國民政府頒行大學條例，闡揚文化，講求學理，達之實用，以造成新中國之學者及建設人才」云。大學區機關之組織情形如下圖（圖見三十二面）。

（三）教育行政原則 大學區成立之後，卽由中央教育行政委員會令行各區，改其行政部名稱爲「教育行政院」。譬如江蘇爲第四中山大學區，卽改稱「江蘇第四中山大學區教育行政院」。（按江蘇第四中山大學，於十六年底，改爲「江蘇大學」，次年春，由該校學生要求，經中國大學院許改「中央大學」，名稱改定之後，江蘇行政人員頗能積極精神，處理行政問題，並規定教育行政原則十條，以爲勵行教育行政革命化標準。

（1）根據中國國民黨黨義，施行公民訓練。

（2）依平民的精神，努力於縣市鄉教育之推廣與改良，注意職業教育與農工補習教育，並獎勵優良貧寒生之升學。

（3）從學校生活與社會生活之全體，力謀增高省民之健康，促進其對於自然之興趣，與藝術之欣賞，並指導其對於羣體生活之了解與參加。

（4）學校教學，對於知識，務期透澈，對於技能，務期熟練，嚴格考試，以增效率。

（5）保障及擴充教育經費。

(6) 獎勵學術，鼓勵研究。

(7) 依客觀標準，決定教育行政人員之任免。

(8) 改良教育界服務人員之待遇，增加其進修之機會，並予以專門的指導，以鼓勵教育上專業之精神。

(9) 嚴格考核私立學校，為輔助及取締之標準，並嚴定注冊條例，積極收回教育權。

(10) 以科學的精神，本事實之調查，為改造教育之根據。

研究問題

(一) 就前清設立提學使司之動機及其制度批評之。

(二) 教育廳與教育部省公署之法定關係如何？為教育行政上便利及教育進展起見，此制有無不當之處？應如何改制？大學區制度是否可以達此目的？各抒己見條陳之。

(三) 各選一省，徹底研究其行政組織，並列舉其利弊。

(四) 批評「教育廳長應迴避本籍」之政策。

(五) 教育廳之組織及經常費用皆有法令規定，使有必須改革之處，非但障礙組織令，經費方面亦難如願。試問有何辦法，始能如願以償？教部之三級經費之規定，是否合理？並一方面調查各國省教育行政經費與全省教育經費之比例，以其結果，建議我國教育廳每年應用經費之標準。

(六)試各就學理事實，將教育廳應行改組計劃，擬爲「省區教育行政機關革新建議案。」

(七)批評大學區制度，並與教育廳比較。

(八)大學區制度可否消極免除教育行政之官僚化，積極促進學術化？何爲官僚化？教育行政設經學術化，能否求得辦事上之效用與經濟兩大原則？

第五章 地方教育行政機關——縣區教育行政機關

第一節 機關之成立及沿革

(一)成立之經過 依我國教育行政系統，縣區爲教育行政之單位。設教育局，爲全縣教育行政之主管機關。一縣之中，雖更分置學區，亦有專管委員；但在系統上，僅爲縣區之分劃，並非獨立之性質。故縣教育局實爲教育行政之下級官廳。

查縣教育局名稱雖新，但縣區教育行政機關之設置，實遠在光緒三十二年四月二十日之學部奏定勸學所章程公布之際。當時以「教育之興，貴在普及，興辦之責，則在各級官廳。初等教育，尤賴於府廳州縣地方官廳。」因由學部一面札行各省提學使司通飭地方調查境內一切有關教育事宜，以便分區辦理；一面頒行勸學所章程十條，限期設置，以爲全境學務總匯之處，俾各地方，自籌經費，自辦學校。

至於內部組織，則以總董一員，綜合各區事務，而以本地方官爲監督。「每區設勸學員一人，任一學區內勸學之責。總董由縣視學兼充。勸學員由總董選擇士著之紳衿，品行端正，夙能留心學務者，稟請地方官札派。」薪水公費多寡，各就本地情形酌定。當時重要責務，則爲籌措經費，勸導入學，調查學務，宣講教育宗旨等事。此創始時之情形也。

(二)清末之變更 勸學所最初成立之際，本爲地方教育專管機關，所有教育事宜，均歸辦理。及宣統二年頒布地方自治章程之際，勸學所之地位及事權，漸與自治事務發生衝突；因有宣統二年十二月二十六日勸學所章程四章二十二條之修正。專管官廳之勸學所，於是變爲府廳縣州教育行政之輔助機關。「其於佐理官辦學務之外，在自治職未成立地方，對於自治學務有代其執行之職。其在自治職已成立地方，對於自治學務有贊助監督之權。」

勸學所之總董，改稱勸學員長。勸學員名稱仍如舊制。所中辦事得量其繁簡，設書記一人至三人。勸學員長及勸學員之任用，係由該管長官，就本籍合格士紳，保選若干人，申請提學使派充，並報部立案。所謂合格者，如奏定學務綱要所載，辦學員紳，及檢定中學小學章程所載，受檢定者資格之類。並明定勸學所職權二十項。此清末勸學所變遷之情況也。

(三)民初之紊亂 按地方教育之興辦，本應由地方自治機關負其責任；但在自治機關未成立之地方，不

能不有負其責者。前清舊制勸學所之設，如分定學區，設置勸學人員，任本管區內調查籌款興學等責，而以勸學員長綜核之，即爲地方自治未辦前之權宜辦法。迨資政院議決地方學務章程，甫經頒布，實效未彰，而民國成立。當時各省地方自治機關確已成立，並能按照小學校令，設有學務委員者爲數不多。依民國二年教育部咨第三百九十九號所稱各縣情形不外以下諸種：有勸學所仍其舊制，並未變更者；有裁勸學所合併於縣行政公署者；有裁勸學所併入縣行政公署，而專設縣視學者；有裁勸學所因無學務機關，而另設教育公所者；有裁勸學所而暫照舊日學區，先設學務委員，受縣知事之監督者；並有勸學所業已裁撤，而縣行政公署之教育專管機關尙未成立，一縣學務無人過問者。當時紊亂情形，影響地方教育之廢弛甚大。

試以江蘇一省而論，其變遷情形已甚複雜。自辛亥十月，本省頒布臨時省議會議決暫行地方制度，當通令各縣依本制第三條第三項之規定，取消舊有勸學所。於縣民政長下設「學務課」，掌理縣教育事宜。與總務、警務、實業、鹽務、典獄，主計各課同署辦公。課設員無定額。大抵課長一人，課員二人或三人。由縣民政長委任。對於省行政長官，祇行其呈報手續而已。

二月一日，臨時大總統公佈劃一現行各縣地方行政官廳組織令，第四條定縣知事公署佐治員之名稱曰科長科員。第五條定分科方法，量事務之繁簡，設二科至四科。第七條定科長科員，由省行政長官委任。其設四科之縣，掌理縣區教育行政及省行政公署委任之教育行政者爲第三科。設科長一人，科員一人。設三科之縣，以第

三科兼長第四科。設兩科者，以第三科第四科併入第一科。雖按照組織令，歸併之科得增設科員一人，然無專管之科，而併入之科長，且非熟悉教育之人，以之專管教育，成效可以想見矣。

至縣視學一職，當元年三月間，省行政機關，曾訂暫行規則，由縣民政長任免，並得以縣署學務課長兼任。二年四月，各縣公署佐治職員既改組，乃復改訂規程，由縣知事呈請省行政長官任用。廢除課長兼任條文。論其職務，亦與原訂規程無甚差別，惟責任略專，辦事或較切實耳！（參見民二江蘇省教育行政報告書之縣教育行政機關。）

（四）民二之補救 各省地方教育行政機關，紊亂情形，既如上述，自不能不籌補救方法。夫裁撤勸學所，併入縣行政公署，是否可以增加教育行政之便利，姑不具論，即以縣公署掌管教育之科長科員資格而言，設於教育上較有學識經驗，或可收一部份之效率。惟縣公署之教育科員額，既屬有限，且分科較少者，更須兼長他科事務，或竟併教育於他科；其不能如勸學員或學務委員之分任各區勸導調查規畫等事，尤可想見。總之，教育行政必須有獨立機關，必須由專管官署主持之。教育部有鑒於茲，故於民國二年七月二十三日，通咨各省，「凡地方自治未立之處，所有地方學務，應籌補救方法；並以未設學務委員之處，一律暫留勸學員，庶獲維持，而免廢墜。俟自治成立，確能辦學及設有學務委員時，即行裁撤。」其縣視學一職，仍照舊設置。三年六月十七日，更通咨各省，謂：「視學一職，關係甚為重要，耳目或不週，即整頓難期盡效。」由此縣視學地位，得以鞏固。

(五)民四之恢復 民國四年六月，教育部爲整頓地方教育行政機關，公布地方學事通則十三條。一方規定自治區爲辦學主體。按地方自治試行條例，本區教育事項，爲自治事宜之一。以自治區擔負本區教育之義務。一方規定地方辦學之基金，使地方所有學款，分別保存，不得移作他用；並又公布勸學所規程及學務委員會規程並通令稱：

「地方教育爲事至繁。有責之於縣者，有責之自治區者。責於縣者，不可無總匯之區；責於自治區者，亦宜有訊謀之地。查勸學所之設，始自前清。民國成立，或設或否，縣自爲政，不足以昭劃一。現擬恢復舊時辦法，規定各縣均應一律設置。至於該所職務，重在輔佐知事，辦理縣屬教育行政事宜。而對於各自治區學務，在自治未成立時，有代其執行之責。在自治成立以後，有實施綜核之權。此關於勸學所規程之大要也。」

「地方學務委員，在各國均以明文規定。吾國自治制度，尙未完全成立。自治區域，每縣不過四區或六區。下級組織，至爲簡單。現擬於自治區內劃分學區，即以學務委員爲執行學區事務之專責。並於一自治區內，組織學務委員會，爲諮詢自治學務之機關；庶幾教育事務與地方自治事務，得以同道並進。此關於學務委員規程之大要也。」自治區及學區劃分情形詳見次章，姑略之。

第二節 勸學所之組織及事權

民國四年七月，教育部爲確定縣區地方教育行政機關，而期整齊之效；故先後頒布地方學事通則，勸學所

規程及學務委員會規則。各縣亦遵令先後設置。

此三要件公佈之後，地方教育行政機關之行政組織，大抵成立。茲舉其大要於次：

(一)組織方面 勸學所之組織情形與現在縣教育局大不相同。從前係純粹官辦，現在已進一步，為官民合辦時期。組織係事權分配之具體表示，故由組織可以知其事權之所在。當時情形，大略如次：

勸學所機關設置之作用，在「輔佐縣知事，辦理縣教育行政事宜；並綜核各自治區教育專務。」以左列職員組織之：

(1)所長一人（最初稱「總董」，宣統二年改稱「勸學員長」，茲稱「所長。」）受縣知事之監督，指揮總理所內事務。

(2)勸學員二人至四人，受所長之監督指揮，分掌所內事務。

(3)書記一人至三人，受所長之監督指揮，分掌所內會計文牘事務。

所長由縣知事呈請教育廳委任（最初詳請道尹委任，六年改爲省委，教育廳成立後乃成此例。）所長必須具有左列資格之一：

(1)曾任地方教育五年以上者。

(2)曾任高等小學校長三年以上者。

(3) 曾在師範學校畢業任教育職務一年以上者(至少二年卒業之師範)。
勸學員由縣知事提出，呈請教育廳長委任，並彙報該管最高級行政長官(初由縣知事委任，詳請道尹轉報該管最高級行政長官)勸學員必須具有左列資格之一：

(1) 曾任地方教育二年以上者。

(2) 曾任國民學校或高小學校教員二年以上者。

(3) 曾在師範學校卒業者。

(二) 事權方面 勸學所由前述之作用，即知其性質係獨立官廳，但非主管官廳，乃輔助縣知事之佐治官廳也。故行使職權，必須受縣知事之監督指揮。依組織令，關於左列各事項，陳請於縣知事處理之：

(1) 義務教育之調查及勸導督率等事項。

(2) 查核各學區之位置及其聯合事項。

(3) 各區學務委員會之設置事項。

(4) 查核各學區學齡兒童之登記及其就學免緩事項。

(5) 經管縣屬教育經費，編制預算決算，並稽核各學區教育經費，處理其紛爭事項。

(6) 查核各學校之建築及其他設備事項。

- (7) 核定區立各學校之學級編製及教科目增減事項。
- (8) 縣立各學校及其他教育事業之設置事項。
- (9) 核定區立各校及其他教育事業之設置事項。
- (10) 私立學校認許及考核事項。
- (11) 代用學校之校定事項。
- (12) 改良私塾之事項。
- (13) 社會教育之設施事項。
- (14) 學校衛生事項。
- (15) 縣署教育之統計報告事項。
- (16) 縣知事特別委任事項。

第三節 縣教育局之成立

(一) 改造之需要 民國四年之規復勸學所本係臨時之救濟方法，雖當時規定其「職務為輔佐縣知事，辦理縣教育行政事宜。在自治未成立地方，有代其執行之責；在自治已成立地方，有實施綜核之權。」但究為辦理地方自治之過渡時間之不得已的救濟辦法，假使各處地方自治成立，則勸學所制度，非重新改造，不足以應

將來之需要，且教育爲地方自治之第一要務；自治團體爲施行此種要務計，當然設置自治式之行政機關，自不能容留官廳包辦的教育機關之勸學所存在也。故勸學所制度非重新改造，不足以免將來辦事之衝突也。

再我國興辦學校爲時已久，一般人民對於教育之功效，雖未完全了解；但不必以勸學爲目的之機關之存在。在此時正宜努力求教學上之改良，謀數量上之推廣，似無庸乎勸矣。是勸學所之名稱已不適用於今日。此其名義非重新改訂不足以副其實在也。

(二)教聯會之議案 爲欲適應將來地方自治之精神，避免辦事上之衝突，及機關名稱副其辦事實情起見，民國十年第七屆全國省教育會聯合會提出改革地方教育行政制度案，且視與改革學制系統案同爲重要。據此案分省、縣、市鄉行政爲三部。省區教育行政機關，設教育長官一人，並設「參事會」代表地方意見。參事員定爲七人；由省區教育行政機關選派二人，省區教育會推選二人，省立及私立中等以上學校推舉三人。任期四年。替換改選。爲省區教育行政之議事機關，並保管教育經費。教育行政長官處理行政事務，執行議決案，而受參事會之監督指揮。

縣教育行政設「教育局長」一人。設「董事會」代表地方人民。董事額定五人，由縣行政長官選派一人；縣教育會推舉二人；縣公立私立學校推舉二人。任期任務與參事會略同。縣教育局長任務與省區教育長官略同。惟不受縣知事之直接指揮；蓋人民代表之董事會爲主體也。

至於市鄉教育行政，除特別市視縣教育行政酌定外，縣屬各市鄉，劃定學區，區設「學董」一人，任本區之調查設施事項。其任用得視地方情形，採選舉制。該案之要點，即為適應地方自治精神之「省教育參事會」與「縣教育董事會」是也。二者另有專論。此第七屆全國教育會聯合會議決地方教育行政之革命的制度之情形也。所有機關之性質完全與從前之佐治的情形大不相同。此制完全依據民治原則，打倒向來之官治制度。誠不愧為革命的手段也。

(二) 教部之提案 十一年九月教育部召集「學制會議」於山東之濟南。因鑒於社會之注意地方教育行政機關之改造，故由部提出縣、市、鄉教育行政機關組織大綱案，并有江蘇省教育會提出之縣教育局組織法草案，山東提出之改革縣教育行政組織案，此外更有「擬改各縣勸學所為教育局，局長由教育廳直接委任，以杜倖進而資整頓案，對於縣、市、鄉教育行政機關組織大綱之意見，省區教育行政機關設立參議會案」等案，足見勸學所已不適用於當時，而有重新改制之必要矣。

(四) 縣教育局之組織 當時，經審查委員之詳密考慮，會集之長時間辯論，率以地方教育行政以縣區為單位，包括市、鄉、鎮，而特別大市與縣區同為單位。縣區設教育局，以局長一人指導員及事務員數人組織之。查此種組織條本有伸縮餘地，但實際上各縣組織確千篇一律的簡陋非常。全縣教育設施之責，幾乎集中於教育局長一人，局內雖有事務員二三人，但祇能辦理文牘庶務等事。其餘亦限於視察指導之事。加以預算有限，除發放

薪俸之外，所有宣傳，研究，調查等費，幾乎毫無準備。有時局長薪俸月僅三四十元，安徽甚有月支十元者。於此情況之下，專門訓練之局長，縱不爲本人生活費用設想，其如助理之人及行政經費不足展布何！所幸江蘇已於十六年確定根本救濟辦法。新設之市教育局，亦因經費豐富，場面闊大之故，大事擴充其組織。此種傾向將來必能影響縣教育局之改造。

(五)教育局長之地位 按部案，縣教育局長由縣知事推薦，協助縣知事辦理教育。對於此節頗有討論。或以局長若受縣知事之牽制，於教育進行恐多妨礙；蓋縣知事對於局長之進退既可操縱，則地方教育不欲受制於縣知事，實有不能。使採部案「局長由縣知事推薦，且協助縣知事辦理教育」，其結果高才必不屑就，而全權必落於縣知事掌中；則地方教育將永不能脫政治而獨立。雖爲縣知事之聯絡計，亦只能令縣知事切實援助教育局長，或以縣教育局長協助縣知事，應改爲縣知事協助縣教育局長，而使教育漸趨獨立。卒定縣教育局長商承縣知事，主持全縣教育事務，督促指導市鄉教育之進行。

關於局長之任命，或主援江蘇例，作爲選舉，俾合自治精神；或主從山東、湖北例，作爲委任，以示國家在自治區有推行教育主權之意。卒以局長由教育行政長官委任定議。蓋以地方自治之性質，並非脫離國家而獨立。國家之主管機關，在其範圍內，亦得直達各地方。故以縣教育局長代表國家，主管地方教育，執行教育行政事宜。而以董事會代表地方自治，參議地方教育設施之方針。所有地方之委任事務與自治事務雙方皆有表現焉。

(六)教育局長之資格 局長之資格，或擬按照江蘇而主從寬，使各縣之程度較同者不受拘束，而低者不受障礙。或鑒於山東試驗之結果，而主從嚴。蓋局長之資格太低，則才高者不就，其結果必不圓滿。最後結果，規定較勸學所所長資格為嚴。現在各省辦法亦未一致。據安徽所定，則有以下數項：

(1) 畢業於大學教育科或高等師範學校者。

(2) 畢業於師範學校本科并任教育職務二年以上者。

(3) 畢業於專門學校并任教育職務二年以上者。

(4) 曾任中等學校校長或小學校校長三年以上者。

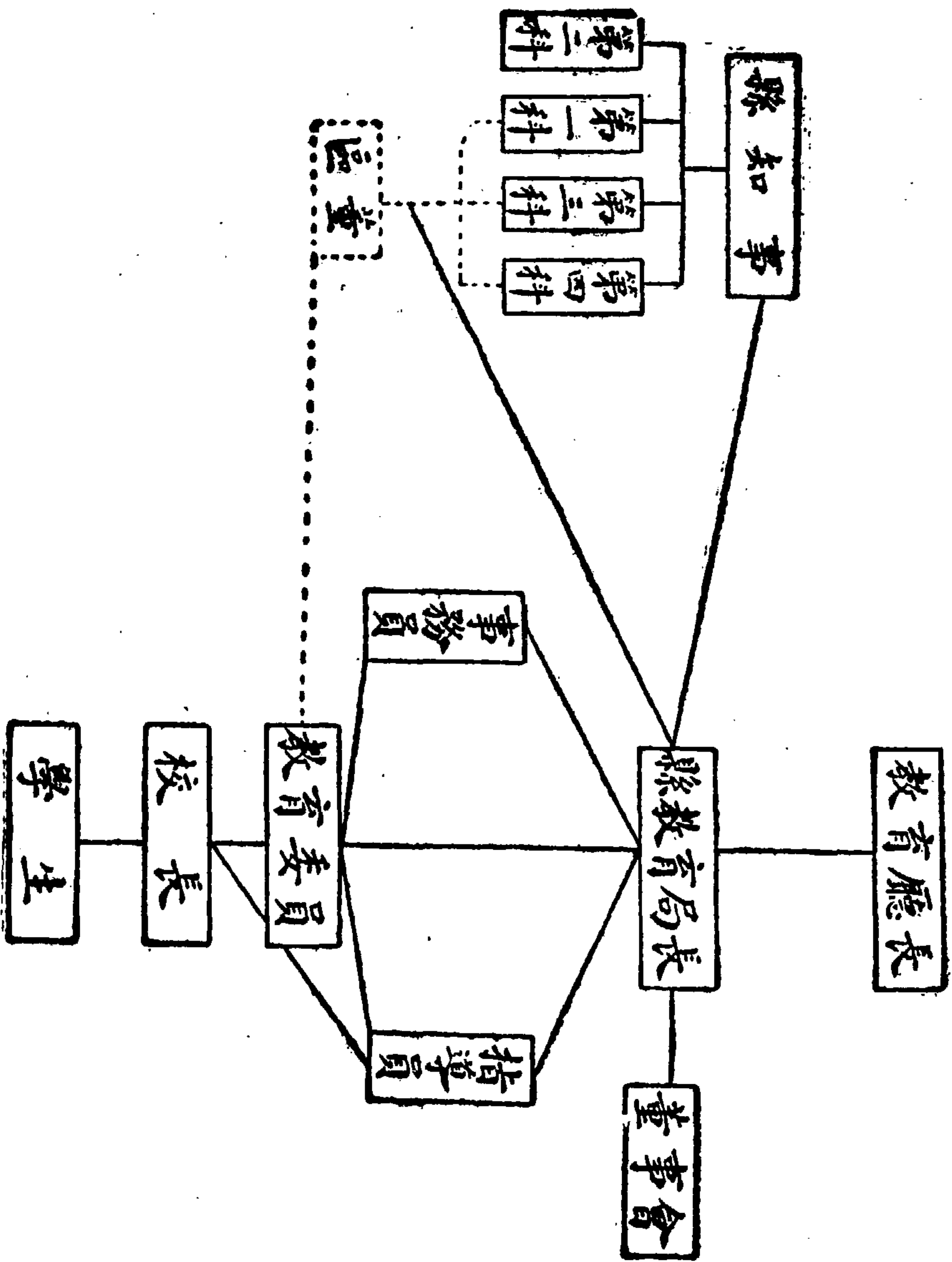
(5) 曾任教育行政職務三年以上者。

但(4)(5)兩項，必須於二年以內，曾經備案之教育講習會，或暑期學校，研究教育行政，曾得有成績證明書，或對於教育有著作者。

(七)指導員之資格 指導員由縣教育局長呈請省教育行政長官委任，襄佐教育局長計劃本縣教育行政，實地指導所屬各學校。其資格須曾經畢業於師範學校本科以上，兼任教育職務二年以上，方為合格。蓋從前之勸學員與縣視學或為推廣的勸學，或則偏於消極的視察。指導員之設係合視察與指導為一事。故資格亦較向日為嚴。

縣教育局之組織及與縣公署之關係圖

(特別市準此)



(八)教育委員之任用 縣區所轄市鄉，由縣教育局劃定學區。每區設「教育委員」一人，受教育局長之指揮，辦理本區教育事宜。市鄉學區之教育委員任命之權在教育局長；惟須素有教育學識經驗者為合格。

此次改制，機關地位較前提高，而辦事人員之資格，亦較勸學所為嚴；因之俸給亦多增加。查勸學所人員多為地方衿紳，不必持此為生活者甚多。薪俸標準，除江蘇各縣有每月多至六十元者外，其餘各省，大都甚薄。有時，竟至為名譽職而無定俸者。安徽情形不同，最多為四十元最少十元。縣教育局職員俸給標準各省亦不一致。安徽則教育局長月薪自四十元至六十元，指導員月薪自三十元至五十元，事務員月薪自十五元至三十元，各以地方情形酌定。

縣教育局另設董事會，為縣區教育行政之議事機關。詳情容專論之。

第四節 青天白日下之新試驗

初等教育，因為一方是一般教育之基礎，一方在養成公民之資格；所以設施方面，視為非常重要。縣區地方教育行政機關，是擔負施行初等教育之機關；所以在教育行政系統上，亦視為非常重大。

我國縣區教育行政機關，自光緒三十二年成立以來，已經四次的改造。我們由其改造次數，可以明了二事：一是我國環境常常變遷，教育行政制度，因求適合環境之需要，所以亦隨環境而變更；二是我國政府及一般教育界，對於教育行政制度特別注意，並時時有刷新改良的意思。此次革命政府，關於縣區制度之新試驗，尤足表

現此種傾向。茲略舉其最近情況如后。

(一)江浙縣區制度之新試驗 初等教育之作用既略述之矣。然則施行此種教育之行政制度，將若何改善而增大其效用乎？試依江浙之試驗言之，地方教育行政將與本地實業、財政、民政等項合作，攜手同進乎？抑將不問其他事業之進退，自求振作，獨立進行乎？二者孰是孰非，吾人爲研究江浙兩省之新試驗計，不可不解決之問題也。誠使教育行政不能超脫於一般行政之關係，萬難自由發展，則浙江建設健全教育科式縣教育局，以爲強有力縣政府組織之一部，而視教育行政爲縣政府整個行政之一種，不爲無因矣。至於江蘇之政策，則在造成教育一系制度。使縣教育局變爲獨立專管之官廳，直隸於教育廳，不受縣署及其他普通行政之牽制。茲分述其大要於下，安知非福？惟就另一方面視之，教育事業在求地方之幸福，而地方幸福包括全部事業，譬如交通、實業、衛生等項，不僅教育已也。且地方環境之改良，惟在全部事業之發展；否則，教育進行，必受打擊。

(二)浙江試驗之政策 浙江政策異於江蘇者有二。一爲造成強有力縣政府指揮下之教育科式的縣教育局。該省於民國十六年省政府成立後，初則頒布縣政府教育科規程，改原制之縣教育局爲縣政府之教育科。目的在集權於縣政府，使教育行政得與其他行政互相合作，平均進步。故江蘇政策，南轅北轍。次年，省政府四十三次會議議決裁局設科之事停止實行，並公布縣教育局暫行條例十二條，仍舊恢復原制。惟細究暫行條例之文字及精神，頗覺名義上雖然設局，實際上確仍科制。其第二條規定「縣教育局長，秉承縣長，主管全縣事宜。」

視江蘇之「直隸教育廳，協商縣長——」大相逕庭。又第七條規定之局長編製教育年報「呈由縣長轉呈省政府備核。」第九條規定局長對於辦學人員，「負隨時考核，報告縣長之責。」由此可知浙江辦法表示教育一項應與地方一切事業，在縣政府之公平支配之下，同時發展；與江蘇希望教育行政造成一線的系統不同。此其一。

其次，浙江組有官民合作機關，引起地方人民之合作。現各縣已遵照縣政府教育委員會簡章組織籌議及輔佐機關矣。委員會由二種委員組織之。固定委員代表黨部，縣長，辦學人員；聘任委員未始非吾人不幸之幸，惟就另一方面觀之，教育事業在求地方幸福。造成地方幸福者，豈僅教育一項？地方環境之改造，惟在全部事業之發展；否則，教育進行必受環境之限制。故建設強有力之縣政府，使教育事業得與其他事業，在此政府公平支配及監督指揮之下，一同平均發展，實為吾人對於地方教育行政應取之方針也。

(三)浙江試驗之政策 浙江試驗之政策異於江蘇者，不僅上述一項。查所頒佈之縣政府教育科規程及縣教育委員會簡章，教育科遇有重大事項，在提交縣政府會議解決之先，須交由縣教育委員會審議。縣教育委員會由固定委員及聘任委員組織之。固定委員代表黨部，縣長，及教育行政人員；聘任委員代表熱心提倡本地教育及富有教育經驗人士；蓋一官民合作之團體也。該會職權依簡章第四條之規定，遠非舊制縣區董事會所能望及。市鄉分會權力尤大，「並得因縣政府之委託，管理該市或鄉教育經費及財產，並處理該市或鄉教育行

政事宜。」（簡章第十一條。）在該分會範圍內之區教育委員，「應受該市或鄉分會之指導，並隨時列席於該市，或鄉分會會議報告一切。」（簡章第十四條。）由此觀之，浙江辦法不僅造成強有力縣政府，使全部地方事業同時發展，以求地方之幸福；且能導引地方人民，自求幸福。蓋地方幸福，必地方人民自求之，始為切實而寶貴。江蘇官廳於公布之縣教育局條例內，對於地方董事會，並無若何革新規定，更未發表若何革新動機。目下縣政府之組織甚囂塵上。將來縣政府組織後，教育行政變化如何，雖然未可逆料；但以今日視之，江蘇縣教育官廳實有集中責權，而與一般行政分離之傾向。

（四）將來之政策 吾人對於江浙試驗不同之第一點，似難評斷。蓋軍事行動未有段落，目下政局難望平定，不能懵然加以肯定之論。惟吾人所能肯定者，無論政局變化如何，無論今日或五年十年二十年以後，吾人決不能希望，採用極端的國家主義，由代表國家的政府，以偉大的腕力，廣籌經費，普設學校，嚴定法制，強迫全國兒童一律入學，以慰吾人普及義務教育之願望。此種期望作夢而已。然則奈何？政府祇有利用其地位，喚起地方人民，覺悟其本身之幸福，而一方用其權力，規定經費來源，擬定普及計劃，俾地方人民自己努力謀求之。質而言之，普及教育分兩個步驟：一由官廳宣傳提倡，並設學校，表證教育之真價值，而得人民之認識；二由官廳監督指揮地方人民，出其血汗得來之金錢，辦理本地之教育事業。總之，將來教育之能否普及，實在今日官廳之能否取得地方人民對於教育事業之認識，之贊助，之合作而已。故吾人對於江浙試驗之辦法，應當表示濃厚之興趣，並願

注意其發展及最後結果；至於浙江並能顧及地方，及地方人民，吾人尤願注意其效果。

第五節 江蘇地方行政機關之新曙光

前節所述係江浙對於地方教育行政之試驗。試驗之後，必有一番新氣象。今茲所謂地方教育行政機關之新曙光者，非謂其組織制度完全澈底改革，實其改革之點有關於地方教育行政之根本，而將來必有一番新效果也。我國自設立勸學所，以迄今日之縣教育局，其間雖有數次改造，但辦學之力量及效率終無顯著之增加者，蓋歷次改革無關於根本之救濟也。地方教育行政之大病，在組織簡陋與經費過少兩點，而歷次改革獨未顧到此點。因此改革自改革，疾病仍為疾病。然著者嘗聞教育家評論：以目下地方教育事業之質量視之，各縣辦事人員及經費數量，頗不為少，其實，各縣因人員過少，經費不足，以致教育事業大受限制。茲言地方人材經濟之改革。

(一)機關組織較為完備 依江蘇縣教育局局務分課暫行條例第一條之規定，其機關組織實較舊制完備。考近年地方教育之不能推廣改良者，未始非行政機關組織過於簡陋之故。因為過於簡陋，全縣教育事業除一二事務員辦理文牘庶務外，集於局長一人。其屬於學區者尚有教育委員辦理，至於全縣之整個計劃，則無人經營矣。况有時教育局長並非教育專家，對於教育事業不甚負責乎？

蘇制一方嚴定教育局長之資格，提高其地位，一方改組其機關，使各部皆有負責之人，而局長則總其大成，而負全部責任，經營規劃整個的發展。全縣組織分總務，學校教育，擴充教育三課。各課設主任一人，助理若

千人，以事務員充之；但在事務較簡之縣，學校教育課主任及助理，得以縣督學，教育委員兼任；擴充教育課主任及助理，得以擴充教育機關主任兼任。夫機關組織本須簡便，庶可應用靈活；但舊制過於簡陋，以致負責無人。過猶不及，皆非所宜。此制頗有伸縮餘地。

暫行條例第三第四第五諸條，列舉各課應辦事項。列舉辦法似乎呆板，然在今日則有利益。蓋目下地方教育行政一科尙未發達，辦學人員既無研究背景，故於應辦事宜，殊不明瞭。今茲列舉一切，實能救濟一時之窮，而使辦學者知所從事。

(二)增加行政經費 著者嘗遍遊各縣，考察行政成績，以爲急宜設法者，行政經費其最要一端也。舊制行政經費至少，即以通常教育局長薪俸而言，除江浙等省外，平均每月三四十元。以安徽而論，每月拾元者實居多數，且有不支一文者。似此情形，凡依職業爲生活者，皆不能擔任局長；而其結果，乃爲劣紳土豪結交官廳，奔走衙署之工具，否則，不得不尅扣薪俸，侵吞學款，舞弊弄私，以圖生活；於是局長一職遂爲自愛者所鄙棄，而教育事業乃不可問矣。此猶局長一人而已，至於一般行政費用，若與歐美諸國較之，難怪其進步有限也。

江蘇於大學區成立之後，一方確定教育局長地位，以爲行使職務之方便；一方擴充機關組織，以爲分擔責務之根據；更能諒解地方實情，規定行政經費，將來果得上級官廳認真督責，則縣區教育之推廣改良意中事也。茲錄其經費支配標準，以供讀者之參考。學者於此不僅明了各縣之經費支配，亦可知各級機關之組織

關辦事人員及行政經費支配表

者下以萬十上以萬五						者下以元萬五在費經						別 縣
員務事 人於少得 丙乙甲等			教 委	督 學	局 長	員務事 人於少得 丙乙甲等			教 委	督 學	局 長	別 職
一人至三人	一人至二人	一人至二人	四人至六人	一人	一人	一人至二人	一人至二人	一人或不設	三人至五人	一人	一人	額 員
二四〇 三〇〇	三〇〇 三三〇	三〇〇 六〇〇	四〇〇 五三三	六〇〇 九二	七〇〇 九〇	一八〇 二四〇	二四〇 三〇〇	三〇〇 四〇〇	二四〇 三三三	四〇〇 五四四	四〇〇 七〇〇	俸 年 員 每 (內在費膳)
九〇〇	七〇〇	一三〇〇	三三三	九二	九〇	四〇〇	六〇〇	四〇〇	一五〇	五四四	七〇〇	項 分 額 高 最 俸 員
四 八 八 七						四 四 三 四						數 總 薪 員 (額 高 最)
〇 〇 〇 二						〇 〇 五 一						費 等 查 調 辦 公 (額 高 最)
〇 〇 五 一						〇 〇 〇 一						費 等 導 指 會 集 究 研 (額 高 最)
〇 二 七						〇 八 四						費 等 役 夫 支 雜 (額 高 最)
四 〇 一 二 一						四 二 三 七						計 總 費 政 行 育 教 (額 高 最)

江蘇各級縣教育行政機構

者上以萬十二					者下以萬十二上以萬十						
局長	督學	教委	事得 不甲等	務少 乙等	員九 於丙等	局長	督學	教委	事得 不甲等	務少 乙等	員七 於丙等
一人	一人	五人至七人	一人至二人	一人至三人	一人至五人	一人	一人	五人至七人	一人至二人	一人至三人	一人至四人
九〇〇	八四〇	六〇〇	六〇〇	七〇〇	三〇〇	二四〇	八四〇	六〇〇	六〇〇	三〇〇	二四〇
二四〇	一〇三〇	六七二	七〇〇	八四〇	三六〇	三六〇	一〇三〇	六七二	七〇〇	四〇〇	三六〇
一四〇	二〇四〇	四三〇	二五〇	二六〇	一八〇	一四〇	二〇四〇	四三〇	二五〇	二六〇	一八〇
一	二	二	五	三	二	一	一	二	二	八	八
三	二	〇	〇	〇	〇	二	二	五	〇	〇	〇
二	二	〇	〇	五	〇	二	二	〇	〇	〇	〇
一	九	〇	六	〇	〇	一	九	〇	六	〇	〇
二	七	七	七	四	二	一	七	七	四	二	八

(說明)右表係按照各縣經費總數約略分配所用人員及其薪金之額數均留有伸縮餘地得由各縣教育局長按照各地情形依據本表範圍酌量分配唯在全縣教育經費尙未籌增達於相當數額時不得侵挪原有教育事業之經費。

地方教育事業不能盡量發展與辦學人材及經濟之不足自然雙方互為因果惟今日程序則以增加人材經濟為前題上表是江蘇解決此問題之辦法；但此項問題非江蘇一省之問題也今日既已開其端則將來各省必能先後取法矣。

標準及應設人員。

研究問題

(一)我國縣區教育行政機關變遷共有幾次？每次變遷之性質如何？進步乎？退步乎？

(二)或以我國縣區教育行政機關之變遷，是逐漸趨往地方自治途徑。其各考查歷次變遷線索，證明或否認之。

(三)試就勸學所事權而言，地方自治成立後，縣教育行政機關應有之事權。

(四)縣區教育行政機關之組織，較之任何上級機關尤為重要，其故為何？

(五)將來地方完全自治，為義務教育之普及與改進計，縣區教育行政機關之組織應如何革新？

(六)列舉第七屆教聯會與濟南會議關於地方教育行政機關組織之根本不同之點。

(七)調查美國之平民式的地方教育行政機關之組織，並與現在縣教育局組織比較之。

(八)教育有官辦，民辦，官民合辦三種，由地方教育行政機關組織觀之，我國現在係為何種？有何證據？

(九)江浙兩省之實驗不同之處何在？試各就本人意見評論之。

(十)評論江蘇對於各級地方教育行政機關之人材經費支配標準，各縣機關組織簡陋及經費不足，

是否為該縣教育事業不能盡量發展之原因？試證明其答案。

第五章 學區教育行政機關

第一節 學區教育行政機關之需要

(一)現在制度 按我國教育行政，本採三級制度。所謂三級者，中央，省區，縣區是也。縣區之內，雖更分學區，但只為施行教育之便利，仍為縣區之行政，非獨立制度也。教育委員乃辦理學區教育之主體；但受縣教育局長之委用，而直接受其指導焉。故教育委員為縣教育局之辦事人員，非有獨立機關者也。

學區既非獨立行政單位，今茲獨立一章專門研究之者，良以學區關係地方教育之普及，極為密切；將來即不採用四級制，使學區有獨立之組織，獨立辦事之機關，亦須增加其事權，提高其地位，且有相當助理之人，組織學區辦事機關。教育委員之資格及待遇，亦有增高之必要。學區委員必須為有計劃，有設施，有視察指導之能力，且為地方社會所信任，而願竭力贊助之人；蓋非此不足以負一個學區全部教育主管之責也。茲略述學區教育行政之重要，及所以必須擴充改造現制之原因，以為學者研究之資。

(二)學區與普及國民教育 初等教育，尤其是前四年之初級小學，所以視為重要者，以其為義務教育也。我國計劃設施義務教育，已二十年矣；其所以未能依照計劃，逐漸實現者，何也？地方教育經費未能確定，固為失敗原因之一；但學區制度之不良，實為其主要原因。就我國各段教育設施責任分配之原則而言，初等教育一段

爲縣區之責；而法律又復規定，以前四年之初小爲學區之專責，並加限制，學區非辦理初小至一定程度，不得辦理高小，同樣縣區非辦理小學至一定程度，不得辦理初中。由此可知義務教育之設施責任乃在學區，而縣區只負計劃及監督指揮其計劃之實現責任而已。義務教育設施之責，既在學區，試問今日各縣之學區，有無設施義務教育之辦事機關？有無負此籌設鉅責之人才？目下，各縣劃分之學區多就市鄉分配之，自學理而論，已乏相當之標準。而所分之學區又不能區設一人。以一個教育委員，擔任二三學區責任者，頗不希罕。奔走視察，已覺困難，安有餘力，從事籌劃建設？況委員之中，因待遇菲薄，少有專門訓練之人。祇知聽候局長命令，極少自動建設才能。如此制度，如此情況，而欲普及義務教育，殊不可能。十六年江蘇勵行普及地方教育大綱，雖有劃分學區一項，惟如何辦法，尙未有所規定。

(三) 學區責任與升格運動 教育界之陞格運動實爲行政上重大問題。本書於教育設施諸章，曾有討論，茲不贅。現在省區既勃勃而作升格運動，不欲以中學一段，限制其活動之範圍；而縣區亦競競打破小學範圍，而以辦理初中爲快。縣區既已增加其擔負，兼辦初中矣，則前日輔助學區之力量，亦必因此而減少其成分。故陞格運動之結果，益使學區有力求振作獨立辦學之必要。

於上述兩個原因，吾人相信，今日雖不必另創一級學區之獨立行政制度，然亦須於每個學區，在縣教育局管理之下，設立一所辦事處，以爲計劃，設施，指導之中心。教育委員，除專門資格外，尤須有獨立自動辦事之能力，

而爲地方所信任。縣內各學區情形不同，故學區應各有其預算。將來地方自治施行，學區機關自有一番變動；但於自治施行之前，學區於行政組織外，必須結合地方有力人士，組織學區董事會，以爲審議及監督機關；蓋將來辦理義務教育之原則，即在與地方合作，以地方之經費，辦理地方需要之教育事業。直接設施義務教育者，既爲學區，教育行政系統上，非另行規定學區之地位及事權，則義務教育之普及恐不可能；因爲抱此理想及其信仰，特立此章從長討論。

第二節 學區計劃之經過

(一) 最初計劃 我國學區始於前清光緒三十二年，勸學所章程公佈之後。設立原意在自籌經費，自辦學校。查當時規定劃分學區辦法於下：

「各屬就所轄境內，以本治城關附近，劃爲中區；以次推至所屬村坊市鎮。約二三千家以上，卽劃爲一區。少則二三村，多則十餘村，視戶口之多寡爲標準。其命名之法，以在本治東者，名東幾區；在本治西者，名西幾區。推至南北皆然。由第一區至數十區，一以所轄地之廣袤而定。」

以上係分區辦法。依當時計劃，「每區設勸學員一人，任一學區內勸學之責。」而以總董一員綜合各區事務。勸學員之職，在籌措經費，宣傳教育目的，勸導入學，調查學務等事。勸學員由總董委用，以地方紳士而熱心教育者爲合格。惟計劃是計劃，事實却有不同。學區之分割並未實行；更未每個學區設置勸學員一人。蓋依計劃之

規定，一縣約分數十學區，則勸學員亦必數十人；但事實上決不可能。故今日之學區實以各縣存在之市鄉分配爲四區以至六區；兩縣合併者八區。勸學所組織只有勸學員二人至四人。且此數人，因學區未分，故僅「分掌所內事務。」其非辦理學區教育行政事宜可以知矣。此最初計劃而未實現者也。

(二)沿革情形 清末資政院議決之地方學務章程，猶之今日地方學事通則，關於學區行政頗有條陳。惟所條陳皆根據地方自治。不料甫經公布，革命以起。然當時地方自治已經萌芽，各縣頗有設置「學務委員」擔負地方學務責任。但以一般情形論之，地方學務極爲紊亂，尤以民國一至三年爲最甚。民國四年，教育部依據自治原則，整飭地方行政起見，公布學務委員會規程，並謂：

「地方學務委員會，在各國均以明文規定。吾國自治制度尙未完全成立，自治區域每縣不過四區或六區。下級組織至爲簡單。現擬於自治區內，劃分學區，即以學務委員爲執行學區事務之專責；並於一自治區內，組織學務委員會，爲諮詢自治學務之機關。」

由上面文件言之，地方教育行政本以自治區爲單位，不過綜合於縣區；而學務委員乃爲執行學區事務之專員。故縣區學區之間尙有自治區。惟此原則乃根據地方自治，自治不行則失其效用。著者所以經營此章，乃以今日自治既未施行，義務教育之設施又急不能待，何妨越過自治區一道階級，即以學區爲自籌經費，自辦學校之單位，而綜合於縣教育局；換言之，使學區至少有半獨立之性質，而自有其辦事機關，並優其人員之待遇，以能

聘用師範訓練人才爲標準。

第三節 學事通則公佈後之學區

前節所述，係光緒三十二年，奏定學務綱要創議起，至民國四年地方學事通則公布止。中間並經地方學務章程之建議改革。此爲計劃時期。實際上並無學區；及地方學事通則出現後，始有學區。然此學區乃就各縣市鄉分配而成；故又非計劃上之學區也。茲分述其情形於次：

(一)自治沿革與學區劃分 教育自治與官治絕對不同。假使自治成立，則教育事業爲地方自治事業之一種，官廳祇有監督之權。辦理地方教育之學區，以歷次頒布之計劃，皆以先行劃分自治區；俟自治區成立後，再就其地位之方向，戶口之多寡，分爲若干學區。我國自治既爲難產之兒，且又不幸多病夭亡。自治既未完全成立，學區亦未依法劃分。沿革狀況如左：

我國自治制度始於滿清末葉。光緒三十四年至宣統元年之間，城鎮鄉暨府廳州縣地方自治章程先後頒行。各地亦次第籌設。民國成立，雖於前清舊制略有變更，但各級自治仍繼續進行。迨至民國三年二月三日，政府藉口自治制度流弊滋多，故以大總統命令，停止各省各級自治；令由內務部改訂頒行；於是自治之進行爲之停頓。復後，雖有自治試行條例之公布，但各省自治受此摧殘之後，終未完全恢復。

(二)學事通則之頒布 民國四年頒布之地方學事通則及五年之施行細則，皆根據地方自治原則而

定。地方自治既被摧殘，地方學事通則因之失其根據，而未能完全適用。譬如施行細則之第二章第五條所規定之一「自治區準照應設國民學校之校數，位置，體察區域戶口情形，及兒童就學地點之距離，得於本自治區內劃分若干學區」云云；地方即未能盡照法令辦理。但爲設施教育起見，姑就地方情形，或舊時區域，劃爲自治區。當以自治區爲學區，而不再分割。區數大概由四區至六區，其二縣合併之縣有分爲八區者。

(三)江寧縣學區分配之舉例 江寧爲兩縣合併，前依地方自治試行條例之規定，劃定全縣爲八個自治區。後即以自治區爲學區。查此縣計有七市曰江寧市、淳化市、丹泉市、秣陵市、雲台市、江寧鎮市、新林市。九鄉曰道靜鄉、鳳台鄉、江東鄉、濱江鄉、北固鄉、江乘鄉、便民鄉、鍾靈鄉、湯泉鄉。合計市鄉十六，分配爲八個學區。

以江寧市爲第一學區。淳化市與丹泉市爲第二學區。秣陵市與道靜鄉爲第三學區。雲台市與鳳台鄉爲第四學區。江寧鎮市爲第五學區。新林市、江東鄉與濱江鄉爲第六學區。北固鄉、便民鄉與江乘鄉爲第七學區。湯泉鄉與鍾靈鄉爲第八學區。各學區之範圍闊大及居民稠密者，如江寧市，則另分中、東、南、西、北等區。此蓋就警察區域而劃分者也。

各學區學校之設置，本無一定標準；蓋地方戶口及經濟力量難得一致也。按江寧最初計劃，於城區則於居民稠密之區，就適中地點多設學校；鄉區則以平均二十五方里，設國民學校一所。此種計劃雖憑猜想不足爲訓。惟在計劃之始，亦只有先行劃定區域，按照戶口作爲學校區而已。

第四節 學區教育行政機關

前言教育部於民國四年頒行之地方學事通則施行細則第八章四十九條之規定，係根據地方自治制度。舉凡學區之劃分，行政之人員，教育事項之委託，教育經費之規定，教育財產及基金之處理等項，無不表徵遷就自治之辦法。不幸自治事業，一蹶不振；因此學區之教育行政機關，遂有法令上機關與事實上機關之別。所謂法令上之機關者，地方學事通則及施行細則所規定之學區行政機關也。所謂事實上機關者，各地方因自治取消後之變通辦法，及近來依據最新制度所改訂之機關也。茲分別撮其大要，述之如次。

(一) 法令上行政機關 按地方自治章程，自治區之事務採用概括主義。凡本區教育、衛生、慈善、交通及工商事項，不屬於國家之直接行政者皆屬之。又依法律命令，以國家行政事項委託者，亦得由自治區辦理之。自農治區之主管機關，在合議制者，以「自治會議」為議決機關，「區董」為執行機關。其在單獨制者，則區董兼有執行及議決之權。故自治區內，各學區之教育行政事權，由區董委任學務委員負之，而以縣公署為監督之機關；自治會議為議決機關，各區之學務委員會（新制稱教育委員會）為佐治機關。學務委員為辦事專員。若就教育行政學理而論，區董僅為自治區內教育行政之監督指揮之人，至於主管教育則有學務委員。

(甲) 區董之事權 據地方學事通則施行細則，區董對於自治區內之教育事業有左列之事權：

(1) 自治區內學區之劃分事項。

(2) 教育議案之編製及教育計劃之擬定事項。

(3) 學務委員服務之考核督率事項。

(4) 處理學校設置及設備事項。

(5) 關於教育事項之契約、文呈、圖書、表冊之保管事項。

(6) 處理學務委員會議決事項。

(7) 自治區內教育預算決算之編製事項。

(8) 委任保管教育經費之管理員事項。

(9) 處理學校財產暨基金事項。

(10) 其他之委任事項。

(乙) 學務委員之任務及任用資格 按例自治區內，依學區之分割，每學區應設學務委員一人或二人，輔佐區董，辦理區內之教育行政事務。學務委員為選任。據地方自治試行條例第一條第二項推選自治員之規定，由區內選民推選二倍人數，由縣知事選任之。任期二年。得連選連任。其選任資格限於左列之一：

(1) 曾在師範講習所畢業者。

(2) 曾充國民學校教員一年以上者。

(3) 曾任地方公益事務一年以上者。

(丙) 學務委員之事權 學務委員據學務委員會規則施行細則，佐理區董辦理本學區左列事務：

(1) 調查學齡兒童事項。

(2) 督促就學事項。

(3) 免除或展緩就學事項。

(4) 學校及其他教育事業之設備及建築事項。

(5) 改良私塾事項。

(6) 學務經費之預算決算事項。

(7) 學務基本財產及積存款項之處理事項。

(8) 各學校之學額學級之分配及教科目增減事項。

(9) 學校圖表之調查編製事項。

(10) 社會教育之設施事項。

(11) 其他經區董之委任事項。

(二) 事實上機關 地方學事通則施行細則既多遷就自治制度則未辦自治暨已辦而經取消之地方，

自不適用；於是各處按照當地情形多所更張。近以新制發表，各地又先後採用。大概現在辦法多以縣教育局爲中心。學務委員則改稱「教育委員」，直隸縣教育局，受局長之指揮，辦理本區教育事宜。其任用方法改由教育局長，就區中之素有教育學識經驗者選任之。并由教育委員組織委員會，依局長之諮詢及委員之提議，會議各學區之教育事項。

按照法令，各區應設委員一人，但事實上有一區而設二人者，更有數區而以一人兼辦者。比如，江寧縣屬共有八區，而教育委員僅有四人。第一區即江寧市區以學校衆多，人口稠密，故以一人任之。而第二，第三，第四，三區，第五，第六，兩區，及第七，第八，兩區，則各以一人兼之。

夫以江寧學區面積之廣，願欲以教育委員一人主管一區或數區之興設，視察，指導諸事而有效，實所難能。况教育委員尤有兼任局中職務者乎？雖現在以經費拮据，不能應辦盡辦；但爲增進教育之效率計，終須設法，按照自治區，重新多劃學區，如江寧市之東，南，西，北，中區之類，每區應準照學校之數目，事務之繁簡，酌設教育委員一人至數人，俾推廣指導皆能顧及，而質量雙方可期並進矣。近日各處市政府成立之後，業於市內劃分學區。且因經費比較充裕之故，已設教育委員數人。故市區教育因經費人力較多，將來發展擴充或非普通縣區可及。

第五節 青天白日下之學區行政制度

(一)教育制度之革命 國民政府成立之後，教育行政制度遂發生重大之革命。舊式之中央教育部，以爲過於腐化，故以教育學術化濟之，而堂皇嶄新之大學院於以產生。舊制之省區教育廳，以爲過於官僚化，故以專業化濟之，而規模闊大之大學區於以出現。至於縣教育局，有謂應提高地位，增加責權，使爲獨立專管教育之機關，直隸教育廳，不受縣長及地方普通行政之限制；有謂打破教育一系之教育局，使於縣政府之下爲合作的一機關；一面另組官民合作之縣教育委員會，以爲審議機關；故縣教育行政制度亦在革命化過程之中。蓋於此革命式國民政府之下，凡百制度苟不適用於今日之環境，或不能供應今日之需要者，無不以革命手段，革新改造之。此定例也。

(二)學區獨無改造 試就今日教育行政之蓬勃的革命氣象論之，孰不曰受革命運動特別利益者首推教育。惟著者以爲今日革命政府及教育領袖之最不可解者，除浙江之市鄉分會外，始終對於學區行政制度，獨無整理改造之計劃。各省公布之縣區教育行政之改革條例，關於學區者千篇一律，只有一條傳統式的規定。豈以學區無關教育大計，且又附於縣區範圍，縣區制度一經整理，則學區問題可以連帶解決耶？著者以爲整理教育制度應自下層着手，學區雖非獨立機關，但以其關係國民教育設施之重要，及需要改革之急切，吾人身當其事者實有不容忽略之責。試略述其梗概於下。

(三)法制急需改造 就我國設施地方教育之法制視之，學區制度極不完備，法令上多有急待整理修改

之處。依地方學事通則言之，劃分學區，先應劃分一縣爲數個自治區；後在自治區內，依戶口之多寡及應設學校的數量，分爲學區。但現在事實上各縣之學區，乃由原有市鄉分配而成。假使學事通則仍有法令效力，而地方辦理教育必須遵照施行，則學區制度即應重行改造。否則，學事通則急須修改。二者之間必改其一。

民國四年，教育部公布之學務委員會規程係以地方自治爲背景。今日地方既未施行自治，而縣教育局制度成立時，除改學務教育爲教育委員外，未見廢止該項規程之明文。故今日學區辦理學務，果有嚴格遵行之法令否？再如前項規程，今日有無時效？殊難明白答覆。假使說有效，則自治式規程安能適用於非自治的今日？假使說無效，則今日適用的有時效之法令何在？故由法制視之，今日學區制度實有急待改造之必要。

(四)普及教育上必須改造 當此國家大改造之際，一般領袖似皆集中其視線於偉大事業。譬如大學區之建設，國人希望之熱忱，討論之興趣，乃如瘋如狂；蓋其名詞新奇，事業偉大故也。學區制度，作用既不顯著，成績又無可觀；在國人心理上久爲若隱若現，可有可無之物。所幸普及地方教育爲先總理遺教，且又定爲政綱。教育官廳尙斤斤編造計劃，求其貫徹。計劃之內，亦以「用地方經費辦理地方教育」爲原則。惟如何實現此原則，尙未見具體辦法。著者以爲吾人如求教育普及，其唯一原則爲「以地方信任且贊助之人，用地方經費，辦理地方教育」。今日政府絕不能籌得鉅款，用辦普及地方教育事業。官廳亦不能強迫地方供出經費，完全由官廳辦理地方教育事業。故實現普及地方教育之辦法，祇有於地方自治施行以前，斟酌地方經濟，戶口，及交通情

形，重行劃分學區。學區之內，設置有訓練，有幹才，而有獲得地方之信任與贊助之把握的教育委員一人。此項人員之待遇，必須較爲優厚，以能應用其全副精神力量，於宣傳運動，促進，推行本地教育事業爲標準。學區應有辦事處所。在不衝突縣省及國家之教育政策及計劃內，學區有自由活動之權。於縣教育局之指揮監督下，得編造其預算，得擬定種種設計，實現其計劃。總之，教育事權必須作地方化，使地方擔負本地教育設施之責。同時，於地方自治未能施行以前，應使地方人民亦負一部分責任，求官民合力作普及之運動。

由以上兩點視之，今日地方之學區制度之改造實有急不容緩之勢。吾知當局必有正當之計劃。故學區改造時間問題而已。惟改造時，須知執行普及地方教育計劃，而負直接之責任者爲學區。

研究問題

- (一) 說明地方自治與劃分學區之關係。
- (二) 我國學區何以不能依法成立？現在學區如何劃分？原因何在？
- (三) 學區之劃分何以重要？說明學區與普及地方教育之關係。
- (四) 研究一縣之學區情形並條陳將來改良辦法。
- (五) 說明現在教育委員之地位，並條陳其應行改良之點。
- (六) 試擬地方自治之學區制度方案。

(七) 批評本書內關於學區之意見。

(八) 條陳改良學區計劃。

第六章 教育行政機關進化之跡及建議

本章目的有二。一使學者於討論我國各級教育行政機關之後，得着相當的溫習機會，或綜合，或歸納，將零星材料，成立有系統的條理。二是使學者於了解我國各級教育行政機關沿革至於今日的情形之後，得着相當的機會，研究其變化的傾向，並解決其前途問題。前者是欲使學者於溫習中，抽出幾條原則，表示讀書的心得；後者則於研究中，成立幾種建議，表示研究的能力。著者爲此目的，特於第一第二兩節，綜合前數章之討論；又於第三第四兩節，發表本文意見。希望學者於本章所述之外，努力研究，自求心得。

第一節 各級行政機關變化之陳跡

我國新式教育行政機關，自光緒三十一年創設，迄於今日，乃無時不在變化之中，謂爲試驗的制度可也。惟吾人學習大都用嘗試方法。教育行政機關創設時，亦猶此也。始而只知模仿他人制度，何種機關必須設置，何種部分所司何事，無暇考究也。及至實行之後，漸明其需要，漸知其作用，於是擴充者擴充，裁併者裁併，而變化興矣。

(一) 中央制度之變化 中央制度至於今日，已經變化三次。遜清創設以至辛亥，因國體變更，學部遂改

組而爲教育部，此其一也。十六年廣東國民政府成立，試用委員制，「教育行政委員會」遂爲全國教育行政之最高機關；於是有第二次變化。繼而武漢政府雖有改設教育部之議，嗣以軍事緊急，無暇實現；而南京又設府政，留粵之委員會受命遷滬施行職權。十六年十月，南京國民政府創設「中華民國大學院」，江浙兩省試行「大學區」辦法；所以救教育行政之官僚化也。此爲第三次之變化。

(二)省區制度之變化 省區教育行政機關始設「提學使司」。民國元年至六年各省制度極爲紊亂，或由都督府民政廳兼管，或就巡按使署設「教育科」，或就省長公署設「教育司」。總而言之，變化莫測而已。六年公佈設「教育廳」，於是恢復前清之主管教育的獨立衙署焉。粵漢兩國民政府成立之初，尙仍舊制，不過略加修改其內部組織而已。試行大學區辦法公佈之後，在浙設「第三中山大學」，在蘇設「第四中山大學」，其餘各省暫不改制。中山大學內設行政部，包括「高等教育部」、「普通教育部」、「擴充教育部」。嗣經南京國民政府教育行政委員會改定第四中大行政部，總名稱爲「第四中山大學區教育行政院」，以統一事權。故省區行政機關，除元年至六年之臨時辦法不計外，已有三種制度矣。

(三)縣區制度之變化 至於縣區制度，自光緒三十二年學部奏設「勸學所」，至宣統二年頒布地方自治章程，於是性質一變。在自治未成立地方爲執行機關，在自治已成立地方爲監督機關。民國初年爲紊亂時期，各縣情形至不一律。民二教育部略有整頓之議，但實在恢復前清之主管的獨立機關，則在民國四年。民國

十年全國省教育會聯合會建議根本改革，建設地方自治式之「縣教育局」。次年教部參酌建議，頒佈「縣教育局」組織令，於是設董事會焉。學區則設「教育委員」。南京國民政府成立，江蘇略仿舊制，加以修正；浙江則獨樹一幟，於縣政府下設「教育科」，而以「教育委員會」為立法監督之機關。市鄉學區除設「教育委員」為執行人員外，並設縣教育委員會市鄉分會。十七年經省政府議決保留縣教育局，頒佈暫行條例，並准適用委員會簡章。故縣區制度，除元年至四年之臨時救濟辦法不計外，先後已經試用四種機關。

第二節 一般進化之途徑

吾在前節曾言我國教育行政機關之制度是試驗的；惟其試驗，故多變化，且其變化的傾向是進步的，是逐漸的傾向於更大效率方面。故其變化愈多，則進步愈大，而行政效率亦愈增。此吾國教育行政之大幸也。因於陳述各級機關變化之後，而略舉其進步之大要；庶讀者不僅知其變化之多且驟，亦能辨別其變化為進化，並認識其進化之途徑焉。

(一)組織方面之簡便化 前清學部係仿照日本之文部省之制度，其內部組織則參酌新設外務巡警等部；質而言之，係仿制，非根據行政效率也；故組織以堂皇闊大為主。其實行政效用在敏捷，在簡便，在運用靈活。組織愈複雜，規模愈闊大，運用愈呆板，愈不得敏捷便利之效。譬如學部改為教育部時，內部已經簡便不少，及今日大學院中之教育行政部分，更簡單矣。故其進化之跡第一在簡便化，亦即日趨於精力時間之經濟，及

增大其行政之效率也。

(二)行政事業之專家化 學部一行政衙門耳，一官署而已；故凡有官僚資格皆得爲行政官。教育長官與其他行政長官固無以異也；統而言之，做官而已。及教育部成立，漸有文人學者充任長官。民四視學敍官時，竟有專門資格與官等官階之爭。近來各級教育長官雖非教育專家，但多教師出身。此次國民政府採大學區制度，且正式宣言打倒教育行政之官僚化，使教育行政超脫於普通行政之外，而求其學術化，使爲專業。故其進化之跡第二在專家的專業化。

(三)行政事權之民治化 學部成立在地方機關創設之先，故地方事權係受中央之委任，而爲其代表。所以我國教育行政事權初本集中於中央政府。民國之後，尤其是洪憲之後，地方權勢漸張，中央變爲尾大不掉，省區地方教育長官大都由軍閥保薦或竟委任，中央不敢過問。及至民國十一年縣教育局制度頒佈之後，法律上已認董事會爲代表地方矣。國民政府成立，法令上雖未明白規定地方辦理教育責權；但實際上各省頗能各治其事，浙江江蘇尤其例子；然此僅地方分權的趨向而已。近更有民治的傾向，在縣區地方尤爲顯著。查官治教育至民治教育本有三道級階：第一由官廳主辦，而以民間教育專家，聘爲顧問諮議。第二官民合辦；蓋官辦而以民間之教育學者代表爲董事，評其議而參與其事，較之顧問諮議已進步不少矣。第三完全民辦；地方人民公推董事，組織主管立法及監督機關，另以執行事權委之行政人員。我國教育行政目下已由第一

步而入第二步矣。如能繼續努力，恢復地方自治，不難越過第二階級而至民辦地位。

第三節 教育行政組織需要商店化

夫教育行政機關之設，本所以總匯學務，而為政令之中心也。其組織方式暨事權分配之適當與否，關係教育效率至為密切。以上諸章，吾人對於教育行政官廳之組織與事權之分配，似已撮要陳述；茲以研究態度，就組織與事權二者，討論其應行改革之點，以為教育行政機關研究之結束。

(一)機關組織方式 查機關之組織有官廳式與商店式之不同。所謂官廳式之組織者，量其地位，抄襲對等機關之成規，以為組織之根據；必要與否概不過問；蓋以為不如是，不足以稱其地位而顯其身分也。而現代商店則量其需要，求其便利，以為組織之根據。其設科分事必有其設置之必要與便利。以為不如是，不足以應事實上之需求，而獲行政上之經濟與效用也。

查我國前清學部之組織，據學部奏摺係「參仿外商警部分曹隸事之辦法。」夫外商，警諸部與學部之職守本不相同。以性質不同之機關而必須轉相參仿者，乃所以維持其尊嚴與地位也。此其組織上之根本原則與商店式之根據需要不同者一也。

又查當時學部奏定國子監之組織云：「其文廟辟雍殿兩處，典禮崇隆，觀聽所傾，自應特設專官，以昭慎重。」由此觀之，專官之設全以維持其身分與尊嚴為標準；效用如何不計也。此其組織上之根本原則與商店

之根據效用不同者又一也。

(二)商店組織之利 通常商店不但組織本諸效用與需要；即辦事亦有確定時間，毫不假借。又以時效問題，關係貿易之成敗至鉅，故手續不取繁重，而以敏捷為歸。故無遺誤稽延之弊。其用人也，則以因事擇人為原則，決不為人擇事；故無無功受祿之弊。其報酬也，必須根據其人之知能，所負責任之輕重，與夫辦事之成績；故無徼倖之弊。但其報酬之多寡，又依生活程度為轉移。故少物質上壓迫，而能專一其事，不必另謀兼差，或啓侵吞公款之念。

(三)官廳化組織之弊 官廳則不然。辦公雖有規定時間，亦僅官樣文章，除少數僱員外，多不按時辦事。甚或掛名而不到署，不辦公，以致到署辦公者不願努力。加之手續繁重，故多稽遲誤事之弊。試同時寄信二封，一致上海先施公司，一致某省教育廳。其復信之早遲，即官廳行政與商店辦事不同之表證。且官吏俸金則以地位為標準。歐戰之後，生活日高，而俸金標準仍不克與生活程度同增。服務人員，因限於地位，不問需要如何，勤奮如何，俱不易維持生活，不得不另求他道，以圖救濟；故精力時間不能專一，而官吏之道德亦以此墮落矣。

(四)組織上商店化之建議 二者之利弊既如上述，近年以來，歐美諸國多以商店之組織及管理原則，應用於地方行政。即各縣知事及都市市長之名稱已逐漸易稱商店式之「管理員」(Manager)矣。美國利用此項原則，尤收效驗。我國教育行政所以不能收圓滿功效者，原因雖不止一種，但組織之不善實無可諱。改

善之道則在應用商店化組織與其管理之原則，改善現在之官廳式組織與行政。條陳如左：

(1) 參酌歐美諸國教育行政學者之學理，及行政機關之經驗與成績，確定我國教育行政機關事權之性質，依商店化原則，從速改組之。

(2) 根據上項之組織，另擬辦事細則改訂其行政之方式，務使適合商店管理上之最經濟及最有效的原則。

(3) 參酌商店之管理原則，改善服務人員之待遇。

以上三條，實為我國教育行政上急須改良之點。教育行政之學術化已經實現，今後所欲努力者商店化之組織與商店管理化之行政；換言之，實現左列要點是也。

(1) 設科用人必須根據需要。

(2) 行政手續必須求其簡單。

(3) 辦理事務必須求其敏捷。

(4) 任事必須求其專注。

(5) 服務之報酬必須根據：

(甲) 其人之學業經驗及才能；

- (乙) 其人辦事之成績；
- (丙) 其所負之責任；
- (丁) 其人之生活程度。

第四節 教育行政專權需要地方化

中央集權與地方分權之原理及其利弊已於第一章中論之詳矣。惟以今日情況言之，我國教育行政制度，當此地方自治一時不能施行之際，究應取集權乎？抑分權乎？

(一) 集權分權之折衷 由我國歷史觀之，集權制度由來已久，國人服從中央已成習慣。且因集權中央，法律制度頗能一致，地方歧異亦以此減少。似教育集權最爲適當。惟據現狀論之，法令上地方雖無自治之明文，事實上確不必事事聽候中央命令。革命以來，似尤甚焉。且中央教育事業，除最近大學院尙能轟轟烈烈外，並無成績可言。况北方教育破產之患似可立時發見。竊以今日之救濟方法，當於集權分權二者，有所折衷。中央當鑒於現勢，自動委任其事權之一部於地方；俾中央地方各盡其責，以謀將來之平均發展。所以主張中央必須讓予一部分事權於地方之故，非僅就學理而言，實以現在情況有不得不予以之勢。

(二) 現在集權之病 夫權柄與責任本係連帶的，權柄集中則責任亦必集中。北京政府在平時因地位關係，距離地方太遠，交通又不便利之故，已有鞭長莫及之勢。近年以來，迭遭政變，已無統一能力。事實上已難

行使監督指揮之責。即中央權力所及之區，因事事必須請示之故，文件往還幾費轉折，時間精神兩不經濟，前者部中因政費支絀，部員相率罷工，部務停頓至數月之久，各省因拘於集權之制，可行而不克行，應行而擱置者，屈指難數。目下國民政府雖然成立，但政權統一尙需時間，况當革命之後，地方自由行動已成習慣乎？此就中央政權旁落，遺誤地方教育進行，而主張中央集權與地方分權二者，宜有所折衷也。

自民國建設十七年內，中央教育行政長官之任期，多以內閣之命運爲準則；但內閣基礎，始終未嘗鞏固；而教育長官亦因之更迭無常。長官更迭既繁，而教育進行又無確定的永久計劃，以爲遵行之標準；故除活動政治，組織僚屬之外，所有教育之進行及其進行方式，無不各是其是，而無一定的系統。故更迭一次，教育進行即停頓一次；而進行之方式亦中變一次；影響所及不僅中央機關已也。各省因格於集權制度，事事必須請示中央，以致計劃進行頻受打擊。此就已往十七年中央政局變更無常，遺誤地方教育進行，而主張斟酌採用分權之制也。

近年以來，吾人對於中央集權制度試驗之結果頗多失望。除編製教育法規及教育統計之外，並無若何積極的指導研究事業。所有近來教育事業之新運動，如職業教育，義務教育，平民教育等等；教育之新研究，如學校系統，課程標準，智力測驗，成績測驗之標準，以及地方教育行政制度等等；教育之調查，如門羅之調查，推士之科學調查，德爾門之智力與教育成績調查等等；學術演講，如杜威，盧素，科脫等等；教育部並無積極的提

倡，亦無相當的援助。至於有關教育及學術之著作，除設養老式之編輯處，委派編輯員至百數十人之多，而其成績則無一部稍有價值之著作。部員除終日「呈悉此令」，「點綴行政責務」而外，所有計劃與視察責務久不執行。考其緣故，實以組織之不善，與人才之不足也。長官既多政客而組織根據官僚。當事者多書吏，以公文程式爲能事。專門人才因種種原因未能用其所長，以致指導機關而無指導之能力，領袖長官而乏領袖之資格。此就國民革命前十餘年事實上中央無領袖指導地方教育進行之事實，而主張斟酌採用地方分權之制也。

(三)地方化之辦法 以上所舉皆係吾人十餘年來之確實經驗，非盡學理之談也。惟集權制度施行既久，而吾人服從中央已成習慣，一旦變更，事實上必多障礙，地方必多問題；且集權制度亦有其利益，其利益所存必有以維持之。今日問題不是打破集權制度，實爲根據現在之實況，斟酌二者之利益，而作正當之折衷辦法。至於辦法之規定，應以列舉方法，予中央以下列之事權：(1)設法補助貧瘠地方之義務教育，(2)學校衛生設備標準，(3)升學轉學之標準，(4)師資之養成標準，(5)教員之檢定標準，(6)學期學年之標準，(7)學校系統之公布，(8)學校課程之限度，(9)私立學校立案之標準，(10)幼童因作工而停學之取締，(11)地方教育行政制度之規定與公布，(12)地方教育經費之籌措標準，(13)教育學理之研究，(14)教育狀況之調查，(15)教育統計之編製等等，凡須借用中央權力者，皆須仍爲中央主管。其餘一律爲地方主管。凡須整齊劃一者，仍整齊劃一之。總之，中央集權之真價值，必自中央與地方合作而來；否則，謂之專制。將來我國教育行政

制度必爲集權與分權制度之折衷。

按教育行政大權有計劃，行政，監察等項。凡關於國家全體之教育計劃及非地方所能擔負之教育計劃，由中央計劃之，以保持國家之單位。凡地方重大行政，中央有批准備案之權，地方有呈請備查之義務。惟監察一項，事實上中央已難實行。其折衷辦法，所有省區教育行政官長，應仍由中央簡任教育式政治家，代表中央，執行地方教育進行事項。另由地方組織參事會，審議應行案件。地方執行官長既係中央簡任，代表中央，則中央之視學監察範圍可限於部轄及國立教育機關而止。中央於此節省之時間與人力從事於學術之研究，試驗，宣傳，介紹，著作以爲地方之領導。

設將前清之學部與民國之教育部詳細比較，則教育部已較簡單不少。學部官制尙書之下，原設左右侍郎及左右丞。

研究問題

- (一) 批評我國教育行政機關沿革之陳跡並說明自得之意見。
- (二) 行政機關變化之傾向，果如本章所述否？
- (三) 國民政府對於地方人民參與教育事業之態度如何？
- (四) 教育行政之學術化與商店化之目的如何？試各證明之。

(五)批評本章所論之商店化，並言其需要之程度。

(六)教育行政事權之地方化問題，爭論最多，學者試各言其主張。

(七)評論本書所主張之中央教育官廳應有之事權。

(八)學者於本章所述數點外，列舉其心得。

第七章 視察機關

視學一職爲教育行政作用之一，受教育行政長官之指揮，視察地方教育設施之狀況，及行政官廳與教育機關，對於上級機關所頒行的計劃實施之程度，而加以相當之指導。茲吾人所以另立專章，單獨討論者，蓋以視學一事，爲教育行政四大作用之一；而視學人員既非一般教育行政官吏，又與各級機關中之事務官性質不同故也。且近年以來，社會人士，對於現在視學制度，頗加攻擊。各縣之縣視學已有主張改爲指導員的趨勢。江蘇省教育廳且一度於省視學之外，聘任專家充各科指導員。安徽前時亦有增設專員之事。十一年教育部「學制會議」暨次年中華教育改進社第二次年會，皆有改革視學制度之議案。由是以觀，視學制度確有變更的趨勢。故將現在各級視學制度之成立經過，任用資格，一般事權，及視察方法等問題，特別提出，作具體的討論，以爲將來革新之預備。

第一節 部視學

(一)成立之經過 科舉既廢，學校勃興，乃以規模未立，經驗全無之故，各地教育情況，未能盡如人意。因有奏請：「由中央遣派大員，視察地方教育」之舉。考最初情形，儼如代表君主之欽差，乃臨時查辦性質，並非積極的視察指導也。

正式視學制度，發端於光緒三十二年學部奏定之官制。然當時亦僅「擬設視學官無定員，約十二人以內，秩正五品視郎中，專任巡視京外學務」之計劃耳。至於實行之期，則在宣統元年十月，頒布視學官章程之後。先是宣統以前亦曾兩次奏派視學，但皆臨時性質而非實缺。至此，始照章程，實行設置。查當時學部所設視學之理由，以爲該部既有「統轄全國學務之責，凡各省教育行政皆應隨時周知，以期有所設施。惟地方情形遠近不一，風氣否塞之地，則應極力勸導，以徐俟其開通，士習浮囂之區，則當嚴定範圍，以漸防其流弊。自非隨時派員視察，不能因時制宜，徐圖整頓。派遣視學之舉，實不容緩。惟權限不明，則與地方行政時或有侵越之嫌；責成不定，則於辦學人員或不無瞻徇之處——」

(二)視學區域 原定章程，係依地理及交通情勢，分全國視學區域爲十二區。各區省分如次：

第一區 奉天，吉林，黑龍江。

第二區 直隸，山西。

第三區 山東，河南。

第四區 陝西，四川。

第五區 湖南，湖北。

第六區 江蘇，安徽，江西。

第七區 福建，浙江。

第八區 廣東，廣西。

第九區 貴州，雲南。

第十區 甘肅，新疆。

第十一區 內外蒙古。

第十二區 青海，西藏。

依當時之規定，視學官按年派遣，每區二人。每年約視察三四區。每三年除內外蒙古，青海，西藏等特別區外，視察一週；然此項規定，本係當時的計劃，並未完全見諸實行。

民國二年中央教育行政機關既經改組，視學區域亦因有更動。除仍以原定十二區內之蒙古，西藏作為特別視學區域，另定規程外，併十二區為八區。各區省分支配如次：

第一區 直隸，奉天，吉林，黑龍江。

第二區 山東，山西，河南。

第三區 江蘇，安徽，浙江。

第四區 湖南，湖北，江西。

第五區 陝西，四川。

第六區 甘肅，新疆。

第七區 福建，廣東，廣西。

第八區 雲南，貴州。

視學仍按章指派每區二人，但遇必要時，得酌派部員，協同視察。各區視察分為「定期」及「臨時」兩種。定期視察每年自八月下旬起，至次年六月上旬止。臨時視察則由教育總長特別命令行之。

(三)部視學之資格任用及辦事情形 視察之職關係中央與地方教育行政之溝通至大。依職務而言：一方視察地方設施中央計劃之程度，並指導其改進之方針；一方報告實地情形，以爲釐定標準建設方針之根據。依作用而言：一方代表國家，維持教育之主權，監督視察教育法令之施行；一方代表學董，保障教育機會指導，促進教育效率之增加。就施行職務之資格而言，非有專門訓練及實際經驗者，不足負此重任。惟在興學之始，專門人才極感缺乏。故資格一層不能不降格以求。依原定章程第五條，視學資格以「宗旨正大深明教育原理者」爲準。其第六條則限制「每區所派視學，須有精通外國文及各種科學者一人，以便考察中學以上之教法。」由以上規定，大可見其創辦時不得已情形。

民國二年改定視學規程時，資格方面，始有確定標準。其第六條云：「有薦任資格而合於左列各項之一者，得任用爲視學。」

- (1) 畢業於本國外國大學或高等師範學校曾任學務職一年以上者。
- (2) 曾任師範學校中學校校長，或教員三年以上者。
- (3) 曾任教育行政職務三年以上者。

以上所舉，乃部視學資格方面，規定之大略情形；至於任用問題，依最初之規定，視學十二人，分設郎中，員外郎，主事各缺。就部中人員，或直轄學堂管理職員教員，職分相當者，奏派之。嗣學部爲免除中央行政人員與地方

學務情形之隔膜起見，將視學官實缺改爲差使；所有視學職務，即以部中各司人員派充。其更改理由摘錄於次：

『查原定官制本設有視學官一項，額缺在十二人以內。此項人員不在各司治事，於本部現行事例未必周知。而各司辦事人員，常年安處京曹，但據文移爲准駁，仰空籌劃，不知外省實情；是雖有視學之名，仍多隔膜之慮。——將來視察學務，即在各司實缺候補人員及各局行走人員，酌量奏派。更番迭代，則勞逸維均；彼出此歸，則情形皆悉。』

此種更番迭代辦法，在使部員熟悉地方情形而免隔膜，自有可取；但視學一職，關係重要，非學識優裕，於教育調查及地方行政情形，確有經驗者，不能勝任。部中員司是否熟悉地方情形，而有視察指導之專門的知能，已屬疑問。設再更番迭代，則每次遣派人員皆是生手，而視察效率惟恐因此減少。

至官階一層，民國六年，教育部爲限制部視學任用資格，因而打破當時薦任敘補辦法。先是，銓敘局五年九月，擬訂薦任文職任用辦法，規定部視學須以薦任文職敘補。當時教育部，以全國教育，正待積極進行；若視學資格僅就普通文職敘補，不從教育方面嚴格審核，則一般文職人員皆可倖進，而專門人才反因此而受限制。反復考慮，最後規定，部視學除依薦任文職任用辦法所定資格外，并照教育部所定視學規程，從嚴審核，方予補充。此實視學之任用資格由官僚漸趨專家之初步也。

至爲免除中央官廳與地方行政情形之隔膜起見，當即規定視學於視察完畢，或未經前往視察時，凡在留

部期間者，均應按日到部，由總長分派各司辦事。并設「視學會」討論關於視察區內所發生問題，及部中交關事項，且得傳覽部中文稿。關於收發文件有審查之必要者，亦得隨時向參事或各廳司檢取。此種改革，就現在實驗的結果視之，比較更番迭代之制略善。

(四)部視學之事權 依據視學處務細則，部視學除出發視察外，須一律到部辦事。出發以前，依視學規程第七條之規定，須開「視察研究會」研究事項約有三種：

- (1)關於視察進行及規劃事項。并可呈請總長召集參事司長共同討論。
- (2)關於視察上應行準備事項。
- (3)關於應與主管各司或各科人員特別商榷之事項。

以上所舉，係關於部視學出發以前之處務規則；至於在外視察時之責務，依宣統元年之規定，計有八項。民國二年，當以原定視察「有關教育學藝諸種之設施」一項，責任甚重，包含太廣，故刪為左列七項：

- (1)教育行政狀況。
- (2)學校教育狀況。
- (3)學校經濟狀況。
- (4)學校衛生狀況。

(5) 關於學務各職員執務狀況。

(6) 社會教育及其設施狀況。

(7) 教育總長特命視察事項。

以上七項爲視察方面之要點；至於地方辦學之需指導督率之處，亦有數端，合並列之：

(1) 與教育法令抵觸事項。

(2) 部議決定事項。

(3) 學校教授管理事項。

(4) 社會教育設施事項。

(5) 教育總長特命指示事項。

以上二項爲視學對於職務上所負之任務；其對於受視察或受指導者，更有以下權柄：

(1) 諮詢地方長官，省視學，及國立學校校長所辦教育之實況。

(2) 隨意視察學校毋庸預先通知。

(3) 遇必要時得變更教授之時間。

(4) 遇必要時得試驗學生之成績。

(5) 遇必要時得調閱各項表冊。

(五) 部視學之報告 視學之責，對於地方及辦學機關，在視察指導；對於部中，則在報告視察情形，所得印象，以及將來建設的計劃。中央對於地方所有行政施令，大都根據此種報告；故視學報告，頗關重要。論其性質，約分兩種：一為每年度之總報告，一為臨時報告。總報告應照視學規程第六條所列之視察事項，分省撮要說明。臨時報告，乃視察時期之例行的報告，或為呈請指示處分所作之報告，或為表示意見之報告。通常臨時報告約分以下三種：

(1) 關於學事之普通視察適用之一月或兩月之例行報告。

(2) 關於特別事項陳請總長咨行及頒發訓令或指令者適用之報告。

(3) 關於視學規程第八條，以書函表示意見適用之報告。

以上所述各節為我國現在部視學制度之大要；至其適用之程度及將來之應作如何改定，始克促進教育行政之效率，頗有討論之價值，留待將來研究可也。

第二節 省縣視學

(一) 成立之經過 前清光緒三十二年，實為我國新舊教育過渡時期。所有舊式教育制度，以是年為最後之破壞；新式制度，亦以是年為最初之產生。蓋教育史上之最可紀念之一年也。省縣視學之制，亦誕生於是年之

四月，學部奏除各省學務官制摺；然當時尙無專定之章程。關於省視學者僅云：

「提學使以下，設省視學六人，承提學使之命令，巡視各府廳州縣學務。各省省視學，由提學使詳請督撫札派會習師範或出洋游學，曾充當學堂管理員教員，積有勞績者，充任。其巡視區域及規則，另詳專章。由學部奏明辦理。」

關於縣視學者有云：

「各廳州縣勸學所設縣視學一人兼充「學務總董」，選本籍紳衿，年三十以外，品行端方，曾經出洋游歷或會習師範者，由提學使札派充任。即當佐各廳州縣城內地方官監督辦理學務。并以時巡察各鄉村市鎮學堂，指導勸誘，力求進步。給以正七品虛銜。其辦理實有成效者，准其擢充課長，以示鼓勵。」

由以上所引二則言之，關於省縣視學之資格，任務，及委派方法，雖略有規定，但其標準仍極籠統。各省縣所委派之人員，尤多遷就。故次年，有河南提學使孔祥霖奏請考試視學官之事發生。其原奏內稱：

「視學官既非缺額，又乏俸金，往往濫竽充數，奉行不力。今擬普設視學一官，以各省高等學堂豫科及中學畢業生爲合格。現任候選教職亦准與考。但須於教育行政及教授管理法實有心得者，一律選錄。所有考取委用詳細章程，請飭速議頒行。」

由此可見當時適當的視學人才，誠屬鳳毛麟角。因之各省縣之任用視學，亦未能依照所定標準。孔祥霖所

請以高等學堂預科及中學堂畢業生爲委任資格一項，固係慎重學務起見。惟當學校初辦之際，各省高等學堂及中學堂畢業者尙少，絕對不敷分派。故學部於三十三年八月，規定「省縣視學仍由各省提學使慎選。無論爲士紳，爲教官，爲學堂畢業生，但查明實係品學俱優，熱心教育者，均准札派委用。將來學堂畢業人數漸多，再由憲政編查館會同學部另訂考試視學官專章。」

此實省縣視學由任用士紳，漸趨於任用學校畢業生之第一步也。

(二) 民國成立後之沿革 民國肇興各省教育行政制度極形紊亂，已於前章地方教育行政機關節中，約略言其概況。省縣視學或設或否，而其制度亦不一致。設置員數尤難稽考。江蘇原設省視學六人，迨教育司成立，仍之；由民政長委任。縣視學則縣設一人。民國元年，係由縣民政長委任，并得以縣署學務課課長兼任。次年，則改由縣知事呈請省行政長官委任。廢除課長兼任條文，此第江蘇一省情形，其餘諸省未可一律概論也。

民國三年，中央頒布各省區官制，而無省視學一職。故先後由各省巡按使電詢裁留辦法。當由教育部呈准總統，通咨各省，仍留省視學，以重職守。茲撮錄其呈文中一節於下：

「竊維各省學務每易紛歧，必先熟習情形，始可徧加整頓。故省視學一職，關係教育之統一，至爲重要。前清奏定各省學務官制，特設省視學六人。民國以來，沿行不改。現在公布省官制，雖無規定明文，而要職所關，未便中輟。况邇來亂事頻仍，學界目下將欲振興教化，尤非先從視察入手，不能統籌兼顧，救弊補偏。擬請省視學

一職，應由各省巡按使慎選宗旨正大，深明教育原理之員，委充斯任。其員額即由巡按使酌量地方情形，妥爲規定；惟至少之數必須四人。明定官守，以專責成，隨時督飭，分赴所屬，認真考察，切實指導；庶幾辦學官紳各顧考成，地方學務日趨正軌，實於教育行政裨益甚多。——」

同年，又通咨各省巡按使，設置道縣視學。其咨文有云：

「——查教育行政首重視察。必先周知弊害，始可徐圖改良；故視學一職關係甚重。現在各省省視學業經酌留數人。惟員額不多，深恐耳目或有不周，即整頓難期盡效。自應另設道縣視學，俾臻完備。其員額每道至少二人，由道尹詳請巡按使委任。每縣至少一人，由縣知事詳請道尹委任。庶幾範圍較小，巡視益周。學務前途，裨益非淺。——」

三年以後，各省道縣視學相繼設立。惟道視學一職事權不清，視察上常生障礙。故三年八月由教育部通知各省巡按使，規定道視學權限。其咨文中云：

「查中學師範及各種實業學校，應視其所隸屬之官廳，定管轄之標準。各該校如屬道立或縣立者，道尹本管理之權，道視學自應一律視察。屬於省立者，如受本省巡按使特別委任，道視學亦有視察之權。——」

自此以後，所有省道縣視學各就其事權範圍，分別視察；但我國政治區域，省縣之間，復設道區，究竟在行政上有何利益，殊爲疑問。謂爲衝緩則可，謂有行政之便利，似爲不可。由道視學而言，試行三載，實同贅物；故民國六年，遂

由教育部通咨各省區裁撤道視學。咨云：

「——茲經本部詳加審度，道視學一職於事實上無設立之必要，自宜即行裁撤，以昭劃一。——」故六年之後，地方視學制度僅有省縣二級。次年四月三十日，教育部以部令第三十八號公布省縣視學規程；於是省縣視學制度至是始有確定標準焉。

第三節 最近改革

(一)民六後之省視學情形 民國六年各省教育廳成立之後，省縣視學制度逐漸統一。省設視學四至六人，各以其等級而定。譬如江蘇爲大省，設六人；安徽爲中等省，則設五人。視學待遇本有部定俸給標準，但實際情形省各不同。統而言之，略較科長爲薄。至於巡視旅費有實報實銷者，有平均每日若干元，不問其實在用度多少者。大概各省皆有相當預算，以爲出差視察之用。惟預算款項原有定額，按例不得超過；因此巡視次數常受限制。

(二)視察區域辦法 各省視學巡視區域，並無確定辦法。有依視學人數，將全省劃分若干區域，各個視學分任一個區域之視察指導事宜；有因各個視學之人地關係，由長官分別指定者。有時，一經分任或指定區域之後，每次巡視皆由該員擔任；有時，因特殊關係，各員輪流視察者。二者各有利弊。例如：各人擔任一定區域之視察事宜，久而久之，對於該區學務自然比較熟悉，於解決教育問題，處分行政事務，自較便利。然此法亦有不甚圓滿之處。例如：地方交通不便之區，人多視爲畏途；若使一人永久擔任該區視察，似乎不甚公允，而且過於熟悉地方

情形，辦事上反生許多阻礙。加之一區學務專由一人負責，不令他人過問，久之人情方面必生弊竇。至於輪番更迭之法，好在視學人員能將他處試驗結果，分別傳授此處；以他處經驗，解決此處問題。就地方及視學雙方言之，皆有利益。將來究應採用何法，刻尙未能確定。此事似小，但關於視察甚大，行政上不可不研究之問題也。

(三)縣視學情形 國民革命運動之前，依照規程言之，每縣應設一至三人。但事實上以設一人者爲最普通，且有時爲教育局長之兼職。其設二人或三人者，殊不多見。每縣既設一人，則分區一事自然不成問題。照章每年必須巡視區內各校一二次。但以一縣之大，欲一人遍巡之，事實上乃不可能。但以規程限制，故皆走馬觀燈，於事無濟。於此情形之下，而欲希望縣視學克盡厥職，一方以指導方法，促進教育，保障學童之教育機會；一方以視察作用，考核教育推行之成績，以明國家注重教育之至意，是安可能？

(四)青天白日下之督學情形 國民政府由粵遷鄂，各省教育廳大都仍用舊制。南京國民政府成立之後，江蘇教育廳在未改第四中山大學之前，頗加擴充。其詳細情形已於第四章陳述之矣。其於省縣視學制度，有省督學暫行條例十二條，縣督學暫行條例九條，改視學爲督學，提高其資格，隆重其地位。於省督學則使與科長同等待遇。除規定十項職務之外，並得由廳長委充某科教學之專門指導。於是除督察學務之外，更於教學方面有專門之研究，是視察而兼指導矣。行政人員之學術化，於此可見。一方又規定「督學駐廳時，協助廳長科長處理廳務，於是對於廳內事務不致隔閡。而依第九條之規定「得會同其他職員偕行督察。」於是廳內廳外由此溝

通矣。此外更由六人，加至八人，則其重視督學可以知矣。

縣督學雖規定每縣一人至三人，未嘗確增人數；但依第八條之規定，則此後不得兼任其他職務，更不得以其他人員兼任此職。即此一端已較從前爲進步矣。此外縣督學，於視察完竣後，應召集教育人員開會討論改進方法。此事如能實行，是視察之事而兼指導之功矣。惟縣區教育正在擴充發展之際，所設人數既極有限，職務又增加不少；譬如每學期必須視察全縣教育事業一周，視察之後且須召集會議，擬具記錄；將來是否從容辦理，時間上不致發生問題。實爲急待試驗之事。

第四節 視學資格及委任方式

視學與署內辦公人員職務上界域分明。依一般公例而言，所有辦事人員之資格，必須依據職務上之需要及機關內所居地位等級而定。教部歷次頒佈之視學規程，關於委任資格大都依此根據。茲分別陳述於次：

(一)部視學方面 依二年一月部令第四號之部視學規程第五條，部視學之資格必須(1)薦任文官階級。此所以表明在部內之地位也。(2)學術上之資格。此項又分爲三種，(甲)爲學業。國內外大學或高師畢業而任學務職一年以上者；(乙)爲教育經驗。曾充師範或中學校長或教員三年以上者；(丙)爲行政經驗。曾充行政職務三年以上者。合此三者之任一資格，得由部長委任之。

國民政府中國大學院成立伊始，視學方面尙未有何規定。將來是否仍照舊例，設置督學，目下尙無消息。

惟有一層可以確定者，假使設置中央督學，則其資格必較此提高。第一由原理言之，舊定資格實不足以應付職務上之需要；因視學規程第六條所定視察事務七件外，似乎高等教育機關亦有視察指導之必要。第五條所定資格實不足應付之也。第二由事實而言，目下省督學所定資格似已較高也。

(二)省視學方面 依七年部令第三十八號之省視學規程第三條之規定，合下列三條之一者，得由省教育長官委爲省視學。所謂三種資格者：(1)爲大學文科或高師畢業；(2)爲師範本科畢業，而有五年教育經驗者；(3)曾充師範或中學教職員二年以上者。此外更有一條例外，「遇有特別情形，經教育總長核准暫行任用者不在此限。」其意蓋以省視學無論何人皆可充任，惟須長官之核准而已。

南京國民政府成立，江浙兩省分別頒布督學暫行條例。兩省對於督學資格大致相同，較之舊制提高不少。茲將蘇省暫行條例之第二條，關於資格方面摘錄於次。

凡具有下列資格之一者得任爲督學。(1)國內外大學師範科或師範大學畢業得有學位，曾任教育職務著有成績者。(2)國內外大學高等師範學校或專門學校畢業，曾任教育職務二年以上著有成績者。(3)曾任中等以上學校校長或專任教員三年以上，著有成績者。(4)師範學校本科畢業曾任優良小學校職員五年以上，對於初等教育特有貢獻者。

至於委任方式亦較前慎重不少。依該暫行條例第三條云：「督學之任免，由廳長提出於省政務委員會

會議決定之。」似委任資格之省視學已變為薦任之督學矣。

(二)縣視學方面 依七年四月部令第三十九號之縣視學規程第四條之規定，有下列資格之一者，得任用為縣視學：(1)師範畢業，而有一年教育經驗者；(2)中學或二年以上之簡易師範畢業，而有二年經驗者；(3)曾任高小教職員，而得長官認許者。此外更附有一個條件，即經省長官許可，無論何人皆得暫時任用是也。

南京國民政府成立，浙江江蘇兩省先後頒行條例。茲舉江蘇暫行條例第三條為例。縣督學之資格：(1)師範本科或高中師範科，曾充小學教員二年以上，著有成績者；(2)中等以上學校畢業，曾任小學教員三年以上，著有成績者。讀者於此可以知其區別矣。

至於委任方法，依舊制第二條，縣視學由縣知事呈請省教育行政長官委任，但遇必要時，得由省教育行政長官直接任用。委任後，按例須報經教育部備案；而今制第二條則規定，由教育局長呈請教育廳委任，或由教育廳長直接委任。其不同處在一由普通官廳呈請委任，一由教育官廳呈請而已。

第五節 視學之職權及報告

(一)新舊職權規定情形 我國最初之視學，係由君主特派，代表天子巡視教育事宜，頗有欽差位分。及後由部員分任視察，聲勢仍不為小。視學制度確定之後，其職權始有明白規定。部視學規程第六條規定視察事項七件，第八條規定得以表示意見者五件，第九條規定接洽討論之事件，以次三條則規定視察時應有之權威。總

之，考察報告而已。至於省縣視學規程則明白列舉考察指導二項之細目，予以特權以便行事。

江蘇督學暫行條例，關於省督學之職權列舉十項，縣督學概舉四項，除包括舊制所列諸項之外，並注重開會討論，輔導地方之進步。所應報告之事項亦較多，較之從前官樣之報告及機械式視察，不可同日語矣。惟規程改良矣，視察是否隨之改良，仍須事實之證明。茲摘錄江蘇省督學條例之第四、五、六、七、八等條，以明規程之進步。

第四條，督學職權如左：

- (1) 督察關於中央政府及本廳所定教育方針及法令之推行狀況。
- (2) 依據本廳所定各項教育標準，督察各學校及其他各教育機關設施狀況，並考校指導之。
- (3) 調查地方社會情形，輔導地方辦學人員，設法促進各項教育上之設施。
- (4) 宣導本廳意旨於地方，并傳達地方意見於本廳。
- (5) 調解或處理地方學務上糾紛問題。
- (6) 查察關於廳長指定之事項。
- (7) 督學赴各地方督察時得隨時調閱各學校及其他教育機關案卷表簿。
- (8) 督學得隨時諮詢地方行政長官縣教育局長及縣督學，並考核其辦學之成績。
- (9) 督學遇必要時，得試驗學生之成績，或變更教學時間。

(10) 督學於每區或每校督察事竣，得召集該區辦學人員或該校教職員，討論地方或學校教育問題。

第五條，除前十項規定職務外，在廳得委託督學擔任某科教學之專門指導。

第六條，督學駐廳時應協助廳長科長處理廳務。

第七條，督學應就督察及指導之事項詳細報告廳長。

第八條，督學應就督察所得提出改進意見於廳長。

(二) 視察報告與其處分 視察而不指導，則視察之事無益於地方；視察指導而不報告，而報告中不作改良之建議，則官廳仍不明了地方情形，而作整個之改良運動。舊制皆有報告之規定，而新制則更進一步，而規定視察後之改進意見。

舊例省視學應報告於該管長官，然後摘要分呈省署與教育部備考。一方將報告中要點、評語、及改良意見賞罰辦法，飭交縣知事或學校，分別獎賞或斥責，以圖善後。設部視學蒞省視察時，省視學有聽候諮詢及報告該省情況之責。

縣視學則將視察記錄及評判意見，詳報於縣知事，摘要分呈教育廳及省公署鑒核存查外，一面飭由教育局實行處分報告中意見。縣視學遇有部省視學蒞縣視察，亦有報告之責。

第六節 結論

我國視學之制，初本有議增設機關辦事人員，不設專任視學；如須視察則以署中辦事人員輪番出巡。此議優點有二。第一署內辦事人員必兼有專門的教育學術資格，第二署內署外由此溝通。計劃設施與督察指導可無隔閡。可惜只有議論，未成事實；以致日後署中人員頓分兩種：一為行政人員，蓋即辦理公文之俗吏；此等人員只須略明公程式，及應付手段，不必專門學術。一為視學員，大都教師出身，而有學術經驗者。後者之自視較為清高，而每每鄙薄辦公人員之俗。公署之內，此等界線殊極顯著。

國民革命運動成功之後，有鑒及此，遂有學術化之議。將來署內辦公人員於辦公技能之外，必兼有專門學術，可以想見。惟目下之制度，仍將行政與視察分為二事，各有專人負責辦事；久而久之，此等行政人員能不墜落而變為官僚化，難有把握。竊為保存行政人員之學術興趣之計，最好裁去督學實缺，併歸行政人員兼充之。一方改組今日機關，使秘書方面擔任普通文件。所有行政人員必須擔負教育行政一定方面之專門責任。譬如職業教育方面人員，必須負責辦理全區職業教育之計劃，規程，法令，標準，及全部設施，督察，指導事宜。以計劃設施標準之人，親為督察，面加指導，較之普通督學必能事半功倍矣。

此外另設專科指導員，專門輔助行政人員關於其計劃中之專門學科方面。此等專科指導員必與行政人員有密切關係，絕不得似今日督學之獨立機關與行政人員為敵體的。如此全部計劃始有聯絡，全署人員始有系統。設有特別事宜，需要特別視察，不妨就學校中之專家組織特別視察委員會處理之。

總之，今日之視察制度已經改良不少；而行政人員亦亟亟謀學術化矣。似此將來行政效率必能增加。惟今之督學資格與地位，雖已提高，但仍與行政人員無密切關係；計劃設施是一事，督察指導另是一事，此中應加聯絡之處，仍為急待解決之問題也。

研究問題

- (一) 試述視學之作用及在教育行政上地位。
- (二) 就本章所舉視察區域之規定，試各條陳較優辦法並附理由。
- (三) 前清部視學係就部員輪派，問此法利弊如何？
- (四) 批評民國二年修正部視學規程時，關於資格官階之規定。
- (五) 調查本省省視學規定視學區域辦法並評論之。
- (六) 調查本省省縣視學人數並就其視察情形而條陳之。
- (七) 縣視學何以隸屬縣署？有何建議？
- (八) 研究江蘇督學暫行條例，調查省縣視學視察情形而列舉其優劣之點。
- (九) 搜集省縣視學報告而研究之，並列舉其優劣之點。
- (十) 切實調查本縣視學之年齡，學業，經歷，人格，對於教育及職務之興趣，視學方法，服務成績；本縣教育

界對待之態度；及教育學術之進步等；並依本章所論縣視學資格及職務，各著「我理想的縣視學」論文一篇。

第八章 指導辦法與其需要

第一節 視察與指導之區別

(一)教育行政之四項作用 教育行政一語，概而言之，其作用有立法，設施，視察，指導，四項。立法之責，由教育董事會或參事會負之；設施之責，由行政長官負之；視察之責，則由視學負之；職在依據委任，視察所頒行之計劃，法令，及教育標準實施之程度，凡此種種吾人知之詳矣。今茲所欲討論者，指導制度也。然指導與視察關係至切，故先論指導與視察之區別。

(二)視察指導之別 按我國視學章程，視學之責，除視察而外且列舉事項得就辦學者表示意見，討論企畫分別指導之（見省縣視學規程第五第六條。）江蘇新制省縣督學暫行條例亦有同樣規定；然指導與視察作用本不相同，視察之職在根據法定之標準，視察實施之程度；指導則於視察之外，加以詳密之診斷，予以同情之輔助；使當事者樂就指導，相抵於成。視察之事，以事為重。用法定之標準，以繩視察之事實；而指導則更進一步，對事之外尚須對人。人事既洽，尤須期其成效。視察為指導之初步，故指導包括視察。依二者之作用言之，視察之作用，在考核教育法令與計畫之成績；而指導則在促進教育之進步；故二者之作用各不相同。我國視察規程雖

會提及指導，但僅括於視察之中；加以各級視學多非專門人才；因之祇有視察之事，而無指導之功。

著者以爲目下我國新舊制度皆以指導爲視察過程上當然的最後一步；因之教育行政制度中，並無指導之獨立位置；但就現在情形及一般教育界輿論觀之，頗有設置指導的主張，且進步省區曾有試驗；故爲學者研究及行政者之參考起見，略舉其辦法大要於次。

第二節 指導之作用

(一) 指導之類別 指導之種類各以其設置之目的而殊。其專爲學校設施健康教育，籌劃保險設備，以及醫學衛生等事者，謂之健康指導員。其專以計畫學舍圖樣，及指揮監督校舍之建築修理等事者，謂之校舍指導員。其專以籌畫職業，師範，或鄉村各種教育之進行辦法，而指導其實施，輔助其教師增進其成績者，爲某某教育指導專員。其專爲指導一級或一科教學者，爲某級某科教學指導專員。指導爲專門事業。指導人員必須專門訓練，具備專門才識。指導性質雖有不同之處，但大致不外行政指導與教學指導二種。二者尤以教學指導爲最要。設置者亦最多。故普通所謂指導云云多指教學指導而言。茲就教學指導一項，而論其作用於后。

(二) 教學指導之作用 夫教育行政之目的本爲增進學校學業之效用。其行政組織之適合與否？行政處分之相當與否？學校制度之完善與否？教職人員之優良與否？無不以學習之成績爲標準。但學生學業之良窳，又以教學方法爲轉移。教學方法而善，學生學習之成績當無不良。故教學之事，實爲教育行政事業之中心。然直接

擔負教學之責任，與學生學習之成績有直接關係者，為教師；故教師為教育行政之中心。是以無論行政上之組織，之設施，之改良，蓋無不以便利教師之教學為歸宿。

嘗考各國實施教育之教師程度，除其有專門訓練，真能了解其任務，而成績亦比較優良，除德國外不能勝任者甚多。即以美國言之，其濫竽教席者已難勝數。據戰後之調查，該國中小學校教師約六十五萬人。以年齡言，則十七歲至十九歲者有十萬人；不滿二十一歲者達十五萬人。以教育言，全國三十萬鄉村教師中，其未卒業四年之中學校者約十五萬人，占全數百分之五十；其僅僅完畢小學七八年者三萬餘人，占全數百分之十。再以師範訓練言，三十萬鄉村小學教師中，其未受若何師範訓練者約十萬人，占百分之三十三；其卒業師範學校者僅六千人，占全數百分之二；其受特別鄉村師範訓練者僅僅三百人，占全數千分之一耳。夫以直接關係學生學習成績之教師，其年齡，其訓練如此，則教育之事豈不危險！

於此情形之下，而欲設施補救之方；俾一方化除危險，一方增大效率；於是有教學指導制度之設置焉。任用富有學識之專才，以同情的輔導，而與一般年齡程度不齊之教師同負教學之責任。舉凡教師之方法優良，及成績顯著者，則嘉獎之，宣傳之，以為他人之取法。其徒勞無功，用力多而收效少者，則以建設手段，指導之，矯正之。實言之，其學識超羣者，必有以獎勵之；學識薄弱者，必有以培養之；實在不堪進益者，則黜去之。善於指導者，類能增廣教師之眼界，擴充其經驗，使得充分了解其職務，而知所以改進之途徑；俾教學成效有進無已。以一人之長指

導多數，化無效爲有效，變小用爲大用，此指導之所以重要也。論其地位則在行政與教學之間。受行政委託，實行增進教學之效用。

(三) 指導之五事 茲更歸納一切，條舉於次，俾學者瞭然於教學指導之性質，而確知其作用焉。

(1) 依據兒童心理暨教材性質，指導教師善用教學之方法，俾用力少而收效多也。

(2) 依據課程標準暨兒童興趣，指導教師選用適當之教材，俾學生學一事即獲一事之實用，不致徒糜學款而廢時間也。

(3) 依據心理測驗暨教育測驗之標準，率領教師測驗兒童之智力，考核其成績，俾明學習之實況及教授之結果，以爲改良之根據也。

(4) 利用學社，演講，共同討論，暑期學校，流動圖書館，互相參觀，通函教授等法，增進現在教師之學業，俾教者知識日新月異，教學程度亦有增無已也。

(5) 利用各種教師考成之標準，測驗教師之學業，與其事業之進步，以辨優劣，俾優者獲其獎勵，劣者有所儆戒也。

第三節 美國設置指導之情形

(一) 設置之原因 二十年來，美國教育界鑒於教師程度之不齊，以致教學成績不能一律；又鑒於每歲舊

有教師既多輾轉遷移，而新添教師又多年輕識寡，未能即時適應地方及學校情形；而視學人員，除作機械式之視察暨官樣文章之報告外，對於能力薄弱之教師，不能作積極的補助；青年寡識者不能作建設的指導；成績素優，學識兼長者，不能作相當的鼓勵；至於根據教育趨勢，社會需要，及學童心理，編製教學方案，選用教材，改良方法，以立教育之標準，而求成效之進步，尤非一般視學所能任。故先後設置指導專員，受行政長官之委任，依據行政之方針，及教育之標準，以代表行政之資格，而為教師之頭腦。

(二)設置之人數 指導員設置之人數並無一定標準，大概學校教師程度優良地方，需要指導之處自少；其教師程度優劣不齊，或輾轉調任甚多者，需要亦多。故人數之設置，亦以其需要為準。美國中央教育局於一九一二及一九一三年統計，平均三百五十餘學生即有指導員一人。其比例情形如下：

東方各市	每合學生數目 一指導員
Trenton, N. J.	182
Troy, N. Y.	227
New Bedford, Mass. ...	269
Des Moines, Iowa	291
Youngstown, Ohio.....	241
Grand Rapids, Mich....	359
Kansas City, Mo.	360
Camden, N. J.	371
Albany, N. Y.	372
Duluth, Minn.	381
Omaha, Neb.	400
Yonkers, N. Y.	445
Dayton, Ohio	446
Springfield, Mass.	464
Lowell, Mass.	479
平均.....	359
中數.....	371

西方各市	每合學生總數 一指導員數
Colorado Springs, Col.	208
Sacramento, Col.	252
Pasadena, Col.	262
San Diego, Col.	283
Butte, Montana	296
Ogden, Utah	312
Tacoma, Wash.	331
Los Angeles, Cal.	333
San Jose, Cal.	365
Spokane, Wash.	369
San Francisco, Cal. ...	397
Seattle, Wash.	400
Denver, Colo.	423
Berkeley, Cal.	433
Oakland Cal.	445
Salt Lake City, Utah.	460
Portland, Oregon.	513
平均.....	358
中數.....	365

(三) 牛直謝省之統計 一九一六年之統計，平均每教師十二三人，或學生四百七十餘人，即有指導員一

人。其比例情形如下：

市名	學生數目	指導員與教師數目之比例	指導員與學生數目之比例
Belleville	2847	12.9	475
Bloomfield ...	3933	16.9	492
East Orange ...	7564	11.3	378
Irvington	4225	13.0	528
Montclair	4772	12.	262
Nutley	1967	14.0	492
Orange	5366	11.1	383
South Orange	1804	9.0	258
West Orange	2699	16.8	540
中數	3933	12.9	475

(四)卡伯雷氏之調查 會將各級城市之學生數目計其指導員、教員、教育局長、科員及其他行政人員之數。由此吾人可以推計每個指導員約合教師或學生之數目。其大略情形如下：

市之等級	5000 至 10,000	10,000 至 25,000	25,000 至 100,000	100,000 以上
平均學生數目	1380	2679	2.89	62589
平均指導員數目	1.5-	2.8-	4.8+	16.5
平均教師數目	38	74	203	1517
平均行政人員數目	1.0+	1.1-	1.2-	0.8

(五)牛約市設置專科指導員情形 牛約市之教育事業極大，規模亦極宏備。各科指導制度較之他市亦有所不同。依據教育法令，所有專科，如圖畫、手工、樂歌、體育、烹飪、裁縫、幼稚園等科，皆設專科主任 (Director of

special branches) 副主任 (assistant directors) 暨專科教員 (special teachers) 三種名目。此項專科教員與學校之科任教師不同。科任教師係教授級任教師所不及教之圖畫手工等科。專科教員，除家事手工等極少科目，親自教學外，皆為監督指導學校教師而設。一九〇三年十二月二十三日，關於此項人員之事權，曾以補充法令規定之。吾人由此可以知其設置之作用矣。

其第三條云，「專科主任受市教育局長，學區教育委員，及學校校長之諮詢，監督指導各該專科事宜。主任暨副主任承市局長之委任，考核專科情形，並指導專科教員及各級教師之教學。」

第六條云，「專科教員受學區教育委員之監督，及專科主任，副主任之直接指導，出席指定學校，視察教學，考核成績，給予模範示教，並得校長之合作，指導改良教學方法。」

第七條云，「專科主任，副主任，每年須將所指揮之各專科教員服務成績，呈報市教育局長二次。遇必要時，得隨時呈報。」

(六) 牛約市之專科指導員人數 依一九一一年之統計，其專科主任副主任及專科教員數目列表如左：

第四節 我國今日需要指導員之程度

(一)指導員與教育平等 夫國家興學，原所以教育兒童，蔚成將來之國民也。然自教育中之「德謨克拉西」言之，各個兒童不但應受教育，且應受平等的教育。其學習的機會必須平等。無論兒童之年齡如何？智慧之區別如何？家屬在社會中之地位如何？所在是否都會抑或窮鄉？至少皆應有良好教師之教導。

指導員之設，在消極方面，為救濟學校教師程度之不一？在積極方面，為增進教學之成績。蓋所以使各個兒童一律享受良好學習之機會也。假使地方學校所任教師程度俱優，而教學成績皆能圓滿，自無需乎特設指導人員；否則，此項人員之設置，實為平均機會，與增進效率之最經濟及最有效之辦法也。

(二)我國之特別需要 然則我國今日之需要如何？查地方教育行政係以學校為單位。行政機關以總轄一校之權委諸校長，所有校中教職人員之任免皆為校長之職權。行政官廳備案而已。故學校命運實操之校長。假使校長得人，自能擇人善用；否則，學生成績不堪設想矣。

科目	指導員	數目
音樂	主任	1
	副主任	1
	教員	53
圖畫	主任	1
	副主任	1
	教員	48
手工及工藝	主任	1
	副主任	1
	教員	100
體育	主任	1
	副主任	3
	教員	32
裁縫	主任	2
	教員	60
烹飪	主任	1
	教員	135
幼稚	主任	1
	副主任	2
書法	主任	1
德文	教員	45
法文	教員	6

况當此地方教育亟待擴張之際，而師範畢業生又極有限；即使校長知人善用，其如才難何加之教師待遇各地不同，概而言之，極為清苦。優異者不求改業亦望升學；否則，輾轉遷移以謀較厚報酬。且內地教育因地方關係仍有土紳盤踞，以辦學為名，把持地方事業。此等地方其委用師範畢業生也，非有奧援即係親故，或則用以點綴而已。

(三)皖省六縣之統計 茲就安徽教育廳民國十一年冬所調查之情狀，擇其尤甚者數縣，以明地方教師程度之不齊，而指導制度之設，實不容緩也。

歙縣	英山	泗縣	貴池	婺源	蕪湖	資格	
						師範畢業	檢定受
22	25	62	5	31	27	男	師範畢業
1		3	2		10	女	師範畢業
8	17	42	22	16	63	男	檢定受
	1		3			女	檢定受
76	213	230	384	100	125	男	檢未定受
			32	1	1	女	檢未定受
756	215	236		1300	430	男	私塾
					21	女	私塾
862	470	660		1456	665	男	總計
				1	32	女	總計

(四)統計之解釋 吾人對於上表必須注意者：

(1) 表中所載已受檢定與未受檢定兩項教師，皆在國民及高小之正式學校中。此兩項中，其已受檢定者，六縣中共有一百六十八人；其未受檢定者，六縣中共有一千一百三十四人。以百分計之，曾受檢定者，在全體一千三百零三人中，僅爲百分之十五而弱，夫於公立小學中，而有百分之八十五的教師不受檢定或未受檢定，實有不能漠視者。欲求補救，除一面施行檢定，大加淘汰；一面設置指導，監督指揮外，別無良法。

(2) 按照上表，六縣中教師之有師範訓練者合共一百七十二人，男女生十六人。我國辦理師範亦既有年，歷年師範畢業生數目，雖無確實統計，如能切實羅致，量才任用，六縣之中，決不止一百八十餘人，可想而知。然實在服務者，固僅此區區也。豈其待遇過薄，生活艱難，因而改業乎？抑服務機會有限，因而賦閒，或竟他去乎？豈其自知程度不及，因而升學，或竟爲淘汰乎？抑或死亡之率過速，因成此數乎？以上問題雖爲教育行政上不可不確實調查詳細研究之要端；但由此足徵地方教師程度之薄弱而指導之設置萬不容緩也。

(3) 上列統計，最足使吾人驚異者，爲私塾數目之鉅也。夫以五縣（貴池除外）所有教師計之，共四千一百一十一人，而私塾竟有三千零四十五人之多，則國民教育之前途，詎可設想！私塾教育，非國民教育，吾人知之審矣。然私塾教師既如是之多，而寧送子弟入私塾者又相繼於途；此其間有耐人尋味者矣。豈國民學校不足收容多數之學童乎？抑守舊觀念太深，而國民學校之價值尙不爲所信仰乎？豈國民教師不能滿足學生父兄之需求乎？抑私塾教師果有勝於國民教師者乎？此又教育行政上急待研究急待解決之問題。亦即證明

設置指導員切實視察，監督，指導小學教師教學之必要也。

此外，每年教師，因種種原因，輾轉遷移；及每年因新設學校與擴充學級之故，應增加教師之數目，雖無切實調查，但為數想亦不少。此輩非有老成練達之指導員，從事輔助，恐未必即能適應也。總之，我國今日地方教師之資格非但不齊，而其力量亦甚薄弱；故為救濟此項教師之服務起見，不能不設指導員。將來地方教育必須擴張，師範學校必不能於此最短期間，培養如許良好教師，以應擴張之需要；然又不能因此而限制擴張；於是教師之任用必不能嚴其資格，可想而知；然則指導制度之需要，亦將因此而愈大。

研究問題

(一) 視學員與指導員有何不同之處？將來地方教育需要指導員之程度如何？指導員與視學員是否應當並設？否則，視學問題如何解決？

(二) 甚麼是教育中「德謨克拉西」？為甚麼指導制度是實現這個主義的利器？請詳細證明之。

(三) 今日我國一般小學教師之程度怎樣？指導制度與教師程度有甚麼關係？

(四) 主張在最短時期中，普及義務教育的人也說，指導制度是很有關係的，請問這個關係在那裏？

(五) 調查現在已經設有指導員的地方，並研究他們的制度。

(六) 調查所屬市鄉之教師情況，及義務教育設施狀態；然後為該地擬定一個指導制度辦法。

第九章 參議機關及今後問題

第一節 參議機關與民主主義

夫教育事業既爲國家根本大計，則所有設施計劃自爲國家職權。此教育上國家主義之原則也。但辦理教育，必須根據地方情況，其效乃宏。蓋國家疆域廣袤，人民性質又非單純；設僅恃官廳籌劃督率，恐難適應各地人民特殊狀況。故行政方面，不能不與熟習地方熱心教育人士通力合作。且近年以來，民治精神日益蓬勃；地方人民既負有教育上經濟責任，雖不能完全自治，亦自應有表示意見的機會。國家有鑒於此，並以教育行政必須周諮博訪，容納衆論，方昭慎重。故特別組織自治或民意機關。查民治發展必經三道階級。各階級中民意表示之程度與方式各有不同。茲舉於次：

第一道階級 顧問機關——專備行政官廳之諮詢；蓋完全教育官辦時代之現象也。

第二道階級 參議機關——專以參與行政官廳之教育計劃及行政政策，其權至審核議論爲止；蓋教育官民合辦時代之現象也。

第三道階級 監督機關——指揮監督行政官廳之教育計劃及行政方針。官廳僅爲其執行機關；蓋全部教育行政之主體也。此爲完全教育民辦時代之現象也。

第二節 我國設立參議之經過

(一)前清之設立顧問機關 查光緒三十二年閏二月，頒行之學部官制第六條云：

「擬設諮議官無定員，不作爲實缺，不限定常川在部——由學部委派。凡學部有重要籌議之件，隨時諮詢該員於教育有所建議，均得隨時分別函呈，以備採擇。」

又查光緒三十二年四月，學部頒布奏定各省學務詳細官制及辦事權限章程之第十二條云：

「學務公所設議長一人，議紳四人，佐提學使參劃學務，並備督撫諮詢。議紳由提學使延聘，議長由督撫咨明學部奏派（須擇端正紳士，通學務者）。」

此爲我國設立顧問之始，亦即民治發展之第一道階級也。但此項顧問之設，並非爲表示民意，實爲官廳之便利；故當時所聘皆官僚式之教育家也。宣統二年，學部通行各省學務公所之議事細則，對於此項人員之職權，限制尤嚴。其用意尤可想見！其文有云：

「——查本部奏定各省學務詳細官制及辦事權限章程內開，「學務公所設議長一人，議紳四人，佐提學使參劃學務，並備督撫諮詢。」原以各省學務初興，不能不借重地方端正紳士，深通學務者，隨時建議，以資擊刺。惟議長議紳以建言爲職，祇能爲補助行政之機關，而非獨立議決之機關。——」

故當時，雖有此項制度，但於教育行政並無若何補益。其故良以（1）議長議紳之權限僅至討論建議而止，

採擇施行之權，乃在官廳；(2)此項人員之性質，並非代表民意，實官廳僱用之教育專家，藉以供給教育專門知識。民國成立之後，亦遂絕跡。

(二)教聯會議設監督機關 民國十年，第七屆全國教育會聯合會集於廣東之際，各省代表以爲「自省以下各級教育行政機關之組織，於教育之計劃設施，及一切用人行政關係至重。我國現行教育廳勸學所等制度，揆之數年來現況，及國民心理，認有改造之必要。」當將改革地方教育行政制度意見，製成草案，名曰改革地方教育行政制度案。先由省區教育會會同行政機關悉心討論，務期早見施行。並將經過情形互相通告，以資參考。

查此案重要之點，在折衷美國地方教育董事會 (Board of Education) 暨教育局 (Department of Education)之成例，將省縣區教育行政事權，分配於立法與執行兩個機關。立法機關，在省爲參議會，在縣爲董事會；執行機關，在省爲教育廳，在縣爲教育局，所有省縣教育行政事項，暨經費等事，由立法機關議決之，保管之，監督而指揮之；而行政長官僅爲執行之人。此制與前清之議長議紳之制大不相同。舊制僅爲官廳委任之顧問，其權至諮議而止；蓋教育行政上民治發展之第一道階級也。此制爲獨立議決之機關，所有教育進行之計劃，及預算決算之規定，甚至執行機關之組織，非經參議會或董事會之議決，官廳不能施行；蓋教育行政之主體，已由官廳移至民意機關，實爲民治發展之第三道階級，亦即民治發展之最後一道階級。

(三)部案主設參議機關 惟全國教育會聯合會之本身，乃為研究建議之機關；所議決之案件，祇為一種建議，採擇設施之權，仍在教育部。次年教育部招集學制會議之際，雖然對於教育界輿論不能不有略示尊重；但越級而趨，終非官廳所願。於是先將前項議決案修改一番；由部提出會議。後經會中詳密之討論，成立省區教育行政機關設立參議會案，縣教育行政機關組織大綱，及特別市教育行政機關組織大綱三案。遂為今日各省先後設立之根據；蓋由建議之第三道階級，打倒輪，回到第二道階級也。

第三節 省區教育參議會之組織及事權

按，第七屆全國教育會聯合會議決之改革地方教育行政制度案，與學制會議議決之省區教育行政機關設立參議會案，有不同。因前者代表民治之第三階級，後者代表第二階級故也。其不同之處，尤以組織與權限二者為甚。茲略述之：

(一)組織 依教育會聯合會之議決案，「省區參事會」以下列各項選出之「參事員」七人組織之（但人數得視地方情形增減之）

(1)省區教育行政長官選派二人，

(2)省區教育會推選二人，

(3)省立學校及私立中等以上學校推選三人。

參事員資格則以

(1) 富有教育經驗者，及

(2) 有專門學識者，二項爲合格。

但學制會議則規定「參議會」之「參議」由省區教育行政長官推選，呈請省區行政長官聘任，轉咨教育部備案。並確定參議資格如下：

(甲) 辦理研究下列各種教育著有成績者。

(1) 教育行政，

(2) 小學教育，

(3) 中學教育，

(4) 師範教育

(5) 實業及職業教育，

(6) 高等教育，

(乙) 有專門學識及經驗者。

至於參議會參議之名額，則由省區教育行政長官規定之；但至多不得過九人。

(二)事權 依第七屆聯合會之規定，參事會之權限凡關於省區教育行政事項，均由其議決之。教育經費亦歸參事會保管。省區教育行政長官不過為執行參事會議決案件之人；蓋地方教育行政之最高機關也。照學制會議之規定，參議會之職權，如左：

(1) 討論本省區教育進行之方針及計劃，

(2) 審議本省區教育之預算決算，

(3) 討論教育廳長交議事件及其他關於教育之重要事項。

前者為概括，後者為列舉。尤甚者為第九條「參議會參議議決事項，由省區教育行政長官核定施行。」之規定。由此看來，參議會議決案，亦僅建議性質，仍須官廳核定可否，然後施行也。

由以上二項觀之，吾人可知教育會聯合會議決之參事會係與教育行政官，至少為對等的機關——參事會之責權在議決，行政官之責權在執行。故參事員之產出，除行政官選派之二人外，其餘則為教育會暨學校公推。學制會議規定之參議，係隸屬於省區教育行政官廳的，更非對等的。所有參議員係由行政官選聘的。參議既由行政官廳產生，則其職權自由行政官廳賦予。此所以規定參議會議決事項，必須經行政官核定而後施行也。至於任期，前項為四年，每二年改選半數。後項為三年，每年遞行改選。

第四節 縣區及特別市董事會之組織及事權

第七屆教聯會及學制會議所規定之縣暨特別市董事會之組織及事權，亦各不同；不同之點，適如省區參事會與參議會之殊異情形。前者為公推的對等機關；後者為選派的隸屬機關。茲僅就教育部公布之制度，略述其組織與事權；而教育會建議的制度，則不復舉，以免重複。

(一)組織 縣及特別市之董事會董事名額，視各區情形，分五人，七人，九人三種。由教育局長照定額加倍提出，請縣知事選聘；呈請省教育行政長官備案。其施行自治地方，此項董事由教育局長加倍推選，經縣知事照原額選定後，徵求縣參事會同意。董事以三年為任期。五人者每年改選一人或二人；七人者每年改選二人或三人；九人者每年改選三人。第一次董事任期，於開會時籤定之。董事資格如左：

(1) 研究學術有成績者，

(2) 辦理社會事業有成績者，

(3) 有籌劃經濟能力者。

(二)事權 董事會之事權如左：

(1) 審議本區教育之方針及計劃，

(2) 籌劃及保管本區教育經費，

(3) 議決教育局長所提交事件。

以上爲學制會議議決，由教育部公布之制度；至於各省之實施，或有不盡依據部令者，如安徽新學制實施討論會議決之縣教育董事會之組織是也。其七個董事之中，由教育會推舉者二人，縣知事選聘者一人，教育局長選聘者三人。至於董事會職權之範圍，亦較部定略大。茲錄之，以爲比較。

- (1) 審議教育之方針及計劃，
- (2) 審定教育之預算及決算，
- (3) 籌劃及稽核縣教育經費，
- (4) 提議關於教育事項。

(三) 部案院案之比較 以上二案表面視之，似無若何區別；細究之，殊有不同之點。茲就其較大者言之，其組織方面，一則完全由縣教育局長加倍推舉，呈請縣長選聘；一則有三處來源，非前者局長一手經營，全體一致可比。試就辦事而言，全體董事由局長一人選來，則其人之理想習慣，必與局長大同小異。於是局長與董事間之合作，可操左券。蓋絕無物色不合已見及反對本人之人也。至第二種辦法，除局長舉薦四人外，另有代縣長一人，代表教育界者二人，是其中七分之三不必與局長一致；辦事時甚或發生辯論反對之事。不若前者遇事意見一致，容易通過也。假使董事會不僅爲局長之諮議機關，必須代表各方面意見與利益，則後者尙矣。至兩方面事權之規定，前者關於預算決算，不若後者之明白規定；但第一第二兩條亦可包括之。惟其中

最爲不同者，一則規定審議局長之提案，一則有自動提出案件之權。此點關係董事會職權最大；否則，僅止於議論而已。

第五節 青天白日下之新建設

自國民革命運動大獲勝利，南京國民政府成立之後，教育行政方面之革命，較之任何公共事業爲澈底。行政機關之改造，已分別略述之矣。茲就審議機關說明其各級建設情形。

(一)中央之大學委員會 我國自前清學部設諮議之後，對於教育之審議及立法方面，並未有何建設，以致教育行政上之計劃，設施，視察，指導大權，完全集中於教育部。於是教育事業，除教育界之宣傳運動外，並無顯著之進步。十七年一月，國民政府公布之中華民國大學院組織法第三條規定「本院設大學委員會，議決全國學術上教育上一切重要問題。」大學委員會實爲我國教育史上第一次設立之中央議決機關。大學委員會組織條例十四條已於同年公布。委員會依組織條例第二條之規定，由當然委員與聘任委員組織之。當然委員包括：(1)大學院院長，(2)副院長，(3)國立各大學校長及副校長，聘任委員爲(4)曾任大學院院長及副院長及曾任國立大學校長及副校長者，(5)具有特殊之教育學識，或於全國教育有特殊之研究或供獻者，(6)國內專門學者。聘任委員之人數爲五至九人，由大學院院長取得多數當然委員之同意，以大學院名義聘任之。任期爲三年。

依組織條例第三條之規定，大學委員會有議決左列事項之職權，交由大學院執行之。

- (1) 大學院組織法之修正事項。
- (2) 教育制度及教育行政制度之變更事項。
- (3) 教育方針之制定事項。
- (4) 大學院長及國立大學校長之人選事項。
- (5) 大學院及直屬各機關之預算決算事項。
- (6) 專門委員會之設立事項。
- (7) 其他由大學院院長交議事項。

大學院院長為委員會委員長，並為開會時當然主席。每年八月開大會一次，每月開常會一次，必要時得開臨時會議，均由委員長招集之。

(二) 省區之評議會 前節所述之教育部公布之省區設立參議會一事，各省遵照實行者，僅居少數。國民政府於十七年一月公布之修正大學區組織條例第三條，規定「大學區設評議會為本區立法機關。」此項條例，雖祇為試行大學區省分，但在教育行政史上確有論述之必要。至將來是否各省皆用大學區辦法，而連帶設立評議會，或將評議會試驗效果，推行各省，二者或居其一。查評議會組織非常複雜，江蘇刻已遵照條

例組織矣。組織分子如下：

- (1) 大學校長一人，教授二人，由大學區經費設立之國立大學及已立案之私立大學推舉之。
- (2) 中等學校校長及教員五人，由大學區設立之中學，縣立及已立案之私立中學推舉之。
- (3) 小學校長及教師五人，由大學區設立之小學及縣立完全小學推舉之。
- (4) 縣教育行政人員五人，由大學區各縣人員推舉之。
- (5) 法定教育團體代表五人。
- (6) 擴充教育團體代表五人。
- (7) 學術界有聲望而熱心教育者五人，由大學校延聘之。

以上人員，除甲項外，暫以一年為任期。所有全省教育計劃及設施辦法，統由評議會討論而解決之。

(三) 縣區之委員會 由前兩段言之，於青天白日旗幟之下，關於審議全國教育事宜者，有大學院之大學委員會；關於一個大學區者，有大學區之評議會；惟關於施行國民教育之縣區，除浙江頒佈之縣政府教育委員會簡章外，其他各省皆未有何表示。江蘇為比較進步省分，且又大學院所在之地，豈其無暇及此，抑自有其特別政策乎？南京上海兩特別市教育局之組織，似甚完備，而非普通省教育廳所能望及，但於此端獨無計劃，豈地方教育之推行，官廳能獨當其責，無庸人民之合作乎？茲述浙江計劃於次。

浙江省政府，於公布縣政府教育科規程時，當即公布縣政府教育委員會簡章十六條。十七年議復縣教育局制度時，公布之縣教育局暫行條例第四條規定「縣教育局設教育會爲籌議及輔佐全縣教育行政之機關。其簡章適用縣政府教育委員會簡章惟——」故舊頒簡章仍然有效。

查委員會簡章第一條，「——設縣教育委員會，籌設縣教育行政事宜。」似與一般審議機關之作用又進一步。其組織方式，係以固定及聘任兩種委員合成之。固定委員爲縣黨部代表一人，縣長，縣教育局長，縣視學；聘任委員爲（1）熱心提倡本縣教育著有成效者，（2）富有教育學識及經驗者。聘任委員由固定委員多數之議決，以縣政府之名義聘任之。其人數由三人至五人，任期三年。委員會主席由委員互選之。每月開常會一次，由主席招集；但經委員三人以上之提議，得招集臨時會議。委員會得設機關，辦理會務。委員會職權如左：

- （1）審議縣教育之方法及計劃。
- （2）籌劃縣教育經費。
- （3）審核縣教育之預算又決算。
- （4）議決縣政府交議事件。
- （5）提議關於縣教育事項。

依照簡章第八條之規定，「各縣市或鄉，視地方之需要，經省政府之核准，得酌設縣教育委員會某市分

會或某鄉分會。」市鄉分會委員人數，三人至五人；依照縣委員會多數議決，用縣政府名義聘任之。市鄉分會對地方教育事業職權甚大。依第十一條之規定，分會職權——「准用第四條之規定，但以該市或鄉為限，除前條准用及但書外，並得因縣政府之委託，管理該市或鄉教育行政事宜。」第十四條並規定，「分會之市或鄉範圍內之區教育委員，應受該市或鄉分會之指揮，並隨時列席於該市或鄉分會報告一切。」

由此觀之，浙江不特設縣教育委員會，且於市鄉設立分會。分會之權除議決案件外，且能受縣政府之託，管理行政事宜，並指揮區教育委員執行事件。著者深信此項機關在未施行自治時，為促進地方教育普及之最有效的方法。今日高呼教育普及，實現總理教育計劃者，應實地研究浙江辦法；否則，空談而已，何濟於事？

第六節 自治式參議機關之今後問題

我國地方教育行政設立自治的參議機關，比較稍晚；故他國歷史上經驗可以藉為我國今日之參考者甚多；然人類性質與地方情形諸多殊異，若一律借鏡他國，固可節省時力，免受無謂犧牲，然天演程序非一步一趨，親自試驗，不能諒解其價值，而革命之事終未能已也。譬如今日之省區參議會，縣市區之董事會，其組織與行政方式皆採用外人多年試驗之成效，似可免除耗費，立收大效矣；吾則以為此項問題，仍須吾人親身之經驗，而改造之也。今日制度所以異於廣東年會時之建議者，亦由於此。茲舉其重要問題數項，並討論其理由如左；希望學者急起而試驗之，以為他日解決之根據。

(一)組織上問題 先由組織上之參議員產生而言，通常有選舉與委任二法。考我國制度所以規定爲委任者，誠以選舉之弊甚多：如(1)賢能者之見解每每甚高，不爲一般人所了解，故難當選；(2)目下選舉必須運動，而運動方法日趨卑下，自好之士多不願運動，故不當選；(3)選舉最易引起地方主義，一經地方主義之限制，客籍賢者不能當選；(4)選舉虛耗時間，分心害事；(5)選舉最易引入政治，教育一入政治漩渦即難拔出。有此五弊，故不主選舉。加之委任亦有優點：如(1)委任之權既操於教育行政長官，則將來由長官委任之人，必能和衷共濟，事權亦可因之統一；(2)知人善用，較選舉之制，明知某也才某也能，但以其不爲衆人所贊成，或不願作選舉運動之故，以致不能當選者爲佳；(3)可免上列選舉之弊。有此數利，故主委任。以上所陳利弊，不過學理，且委任之制亦非絕對無弊。總之，我國行政制度素係獨裁的官治，實不欲驟然間採用合議的自治制度也。

然以上乃指美國試驗之結果而言。我國在選舉方面，並未有何經驗；假使越過這個階級，則未必即爲有效方法。此吾人應先研究之第一問題也。

(二)選舉方法問題 地方教育董事將來必須選舉，非但適應潮流趨向，亦爲自治時代人民不願放棄之權利；其教育上效率如何，尤爲較次問題。選舉矣，然則分區選之，各就區內住民選其代表，抑效美國全縣之各區聯合推選乎？分區選舉者，係就縣市區城，分配其董事之選舉。故每個學區皆有其選舉本區代表，出席董

事會之權。普選者以全縣市爲整個選區，聯合選舉本地賢能，而不受住址之限制。故凡選出之人，皆是地方賢能，並能以全部教育爲念；蓋賢能之人往往住於一隅，若用分區選舉辦法，每區每次只能舉出一二人。而普選則完全以賢能爲主，不受任何限制。

然在自治初創之際，欲打破地方區域，非居民胸襟闊達，眼光深遠，而以全縣之教育利益爲主，殊非易事。此吾人必須研究之第二問題也。

(二)被選資格問題 至於被選人之資格，將來決不能長此爲教育界壟斷。董事會既爲代表地方一般人之團體，則士農工商皆有當選之資格。就原理而言，教育是爲一般兒童設施的；經費是一般人交納的；則一般人皆有表示主張之權利；皆有維持改良之義務。且教育界人士對於教育表示之意見，每每爲主觀理想所限制；一般人士之意見則多爲客觀的，超然的；故每每中肯而爲改良之大助。先進之國已經實行，而示我以效用矣。將來我國董事會之人選，當以社會中有教育興趣，而願努力維持發展者，爲合格；操何職業，不成問題也。

雖然，教育董事與教育局長之資格係對待的。設董事爲普通人，則局長應爲專家；換言之，局長爲普通人，則董事應爲專家。二者之一必須專家。否則教育之計劃，設施，視察，指揮窒礙必多。若以我國今日情形與美國比例，則美國之教育局長皆爲專門訓練之人，而董事則爲普通人，我國情形適得其反，董事大部分爲教育界專門人才；而局長表面爲準教育家，而其實十九皆普通官僚。近年通商大埠間有教育人士充當局長者；但爲

數不多，且有官紳臭味。依原理而言，局長爲行政首領，必須具備專門知能；在理應爲專家。局長既爲專門家，如欲免除教育上隔閡起見，則董事必須普通人；但此種理想究應如何實現，實吾人必須研究之第三問題也。

(四)職權上問題 職權上將來如果發生問題，大概不出下列兩項。按此次規定的三條，只有審查討論之義務，並無監督指揮之權利；至於自動提議則無明文規定；其已有明文規定者，爲審議之後，須經行政人員酌量施行是也。質言之，董事之權至審查討論爲止；執行與否，不能過問；蓋一諮詢機關也。將來地方自治完全恢復，職權方面如有問題，此卽其一也。

假使教育真個爲地方固有事務，董事職權究應如何規定？將用概括方法規定之乎？抑用列舉方法乎？就效率而言，董事機關當以列舉方法爲佳。我國設立董事年代尙淺，經驗尙少，加之，專制已久，事事皆爲官辦，人民自治能力亦極薄弱，一旦自治，而董事職權又爲概括，則急進者遇事包攬；緩進者一籌莫展，殊非地方之福。假使列舉，則所有職權明白規定，可免上述兩項危險。現在一般地方辦事人員，因爲職權規定概括之故，所以職務上應辦未辦事宜至多。非不欲辦，因職權上既無明白規定，而於教育行政學又未嘗研究，故不知其事權範圍也。但以學理而言，自應採取概括方法。此吾人必須研究之第四問題也。

至於我國董事會制度上其他問題，如任期定爲三年，最爲適當。蓋過長，則精神方面易於怠倦；過短，則不足展其經綸。如以任期終了之後，尙有服務的興趣，則有連舉連任之辦法，以爲補救。至輪番改選之制，每次改

選一二人，實爲他國實驗後之良規。此法之長在維持團體之永續，地方教育計劃得以貫徹，行政方針得以穩固。且每次加入新人，不啻使團體獲得新血輪，激發一種新精神，形成一種新生活。然以加入之人數有限，故對於成案只有穩健的改良，而無根本推翻的危險。再就董事人數而言，太少，不足以代表全體，而收集思廣益之效；太多，則意見龐雜，圓滿合作，殆不可能。召集會議，既多困難；互相推諉，不負責任，尤爲常有狀態。此制規定五人至九人，實爲適中之數。

總之，我國董事會制度之選舉方式，人選標準，及事權規定，實爲教育行政上必須改革的問題；然亦官辦制度下，常有的辦法。將來自治恢復，此項問題必須解決。至於任期，改選，及人數問題，西人已經試驗，而原則上之可以採取者，不妨採取之；否則，必吾人自身之研究與試驗。

研究問題

- (一) 教育何以應當自治？我國教育行政上何以應當設置民意機關？
- (二) 就我國現情與將來需要，官治的教育行政與民治的教育行政，孰較合宜？有何理由？
- (三) 爲促進地方教育之普及起見，自治式之參議機關，應有如何組織與事權？
- (四) 第七屆全國教育會聯合會建議之改革地方教育行政制度案失敗之理由何在？
- (五) 研究地方自治最盛之美國市教育行政制度，並以其 Board of Education 與 Department

of Education 和我國現制之市董事會與教育局比較。

(六)實地調查一縣教育董事會處務情況，並列舉其困難問題。

(七)或謂我國今制之參議機關係夾於官治與民治之間之官民合治辦法，試各證明其說。我國何以未至民治地步？

(八)調查政府最近公佈之審議機關條例，並評論浙江縣教育委員會及市鄉分會辦法。

第三段 學校系統與教育設施

第一章 總論

(一)教育之分類 教育分類之法，學者因觀察不同，主張不一，但與行政關係較切者則有縱橫二說就縱而言：有初等教育，中等教育，高等教育三段（幼稚教育近來亦有主張列於教育系統以內者。）就橫而言：則有普通教育，專門職業教育，特別教育三項。前者之分由於程度，而後者則根據性質也。二者標準雖然不同，但其應用實有連帶關係；蓋言程度決不能脫離性質，亦猶言性質而不能脫離程度也。非並用之，不能完備，故二者關係亦惟有先後而已。

此外，更有就教育之目的而分預備教育與專門或職業教育者；有就作用而分普通陶冶與專門訓練者；有就性別而分男子教育與女子教育者；亦有就設施場所而分家庭教育，學校教育，及社會教育者。觀察不同，於此可見其實種種分類，不過教育之諸方面耳。故本段先論學校之系統，俾學者明瞭各段教育在系統上之地位。次論各段教育設施與行政之責任，以明現在之情況及應行解決之問題。

(二)設施教育之責任 教育分類的標準雖有種種，但考各國教育行政之通例，大都先依教育程度所分之初中高三等，分配其設施之責任。然後各就地方需要及經濟情況，按其緩急輕重，分別設施各項性質之教育。至於設施之責任，素就行政區域分配之。大致初等教育，由縣市鄉設立為原則；中等教育，由省區設立為原則；高等教育，由國家設立為原則。但近以「升格運動」之結果，前項分配之原則已略有變更。詳情請於以下諸章分別論之。

分配原則雖如上述，但設施上仍有例外。蓋以政治區域常隨時代而變遷；辦理教育亦因運動而升格。因此前清與民國不同，新制與舊制有異。依光緒二十九年，奏定學堂章程之規定，「於省城設大學堂（此處大學堂略與大學預科相等）或高等學堂；府廳直隸州設中學堂；州縣設小學堂。」是以大學預科同等程度之高等教育歸省辦；所有優級師範及高等實業等校屬之。中等教育歸府廳直隸州辦；所有初級師範及中等實業等校屬之。初等教育歸州縣辦；所有初等實業及其他小學同等程度之特別學校屬之。國家則於京師設分科大學及大學院，為學問之極則。此外，尚有各種特別教育，則歸專管各部設立之。

民國肇興，政治區域，及時代需要略變。高等教育歸國立；所有大學校，研究院，高等專門，以及海外留學屬之。中等教育歸省立；所有中學校，師範學校，甲種實業學校屬之。並得依據情形，辦理專門學校及國內外留學等項。至於高等學堂與優級師範，則一律停辦；另由國家規劃學區，設立國立高等師範。高等實業及法政等校則，改為

專門學校，國家與省區皆得設立之。初等教育仍由縣辦；國民學校歸市鄉設立；高等小學及同等程度之學校則爲縣立。但依據地方情形，市鄉得設高等小學校；縣或縣聯合，得設中學校及師範學校。

十一年新學制公布之後，分配標準又有變動，但與全體關係不大。惟新學制特色本在縱橫活動，以求適應地方；孰料設施困難，即在過於活動。國民政府成立，雖爲促成革命運動，主張黨化教育，但於學校系統並無變更之擬議。故本段以次諸章，以政治區域爲單位，而述各段教育之設施。並舉其設施上之問題；俾學者明瞭現在各級教育行政區域，及設施系統上各段教育之情況焉。

(三) 學校系統與教育宗旨 學校爲設施教育之所，亦即實現教育目的之機關。學校之分等級猶之教育之分段落。各段教育各有其特殊目的，因此各個學校亦各施行其特殊教育，實現其特殊目的。學制爲全部學校之系統，各個學校雖有其獨立存在之作用，但在學制上，却爲整個系統之一單位，各就其地位與性質，共同求達國家教育之宗旨。蓋學制既爲各個學校之綜合體，而其組織又依據各段教育本身之作用，和國家需要之情況以及國民經濟之力量；一方且又折衷於學者心身發展之程序，及教育上最經濟最有效之原則。故學制所欲求達之教育宗旨，即各個學校所欲實現之教育目的之總和。

論及國家教育宗旨，我國在壬寅學制發表以前，學校既無系統，故無所謂確定宗旨。「想養成什麼人才，即辦什麼學校；上頭沒有深造的研究，下頭沒有基礎的預備。」及至光緒二十七年七月，第一次教育宣言，始有「其

教法當以四書五經，綱常大義爲主，以歷代史鑑及中外政治藝學爲輔；務使心術端正，文行交修，博通時務，講求實用；庶幾植基立本，成德達材，方副朕圖治作人之至意。一等語。但前段是教育方法，後面雖然說明所欲訓練之人，然仍非今日所謂之教育宗旨。迨奏定學堂章程公布之際，始規定「忠君，尊孔，尙公，尙實，尙武」爲正式之教育宗旨。民國成立，前清陳物自然不適於用，因由教育部改爲「注重道德教育，以實利教育，軍國民教育輔之；更以美感教育，完成其道德。」至今並未有所更張。現在新學制早已成立，其所根據之七條原則，已使舊學制之根本發生變動（見新學制全案）。教育宗旨應否重新規定，實爲今日重大問題。學制本爲求達教育宗旨之工具；然則此項新工具之製造，是依民國元年教育宗旨之需要乎？抑依現今國家之需要乎？假使新學制之組織，是依今日之需要，則教育宗旨之改定，誠不可緩矣。然其改革標準固明言：「根據教育原理，參酌世界趨勢，並顧及本國國情，以圖教育之進化」也（見第十章第六節）。

國民政府成立，在理對於教育宗旨應有澈底改革，以貫徹其以黨治國之精神。但今日除黨化教育外，似尙未有其他主張。黨化教育者，以國民黨之宗旨與精神貫澈於教育事業，以便養成革命化，平民化，科學化之忠實黨員。一切不利於黨的宣傳及反對黨之思想，皆在嚴禁之列。總之，以教育爲促成黨的運動，鞏固黨的團體而已。至於全部教育宗旨之更改，此時尚未談到。

第二章 學校系統

第一節 學制沿革之概狀

我國學校系統之沿革，可分三個時期：一爲創興時期，二爲過渡時期，三爲系統成立時期。第一時期包括同治以後甲午以前的數十年間之學校辦法。查當時設立學校，僅爲養成國家需要之人才而已。需要翻譯條約及辦理洋務人才，故設同文館。需要製造機器及建築船隻人才，故設機器及船政學堂。需要創興海軍及訓練陸軍人才，故設水師及陸師學堂。總之，需要何種人才，即開辦何種學校；而各項學校之入學程度，修業年限，以及課程標準等制度，皆以各項人才需要的資格爲準則。故制度各別，不相統屬。一在底下沒有基礎，在頂上沒有研究。一所有平民教育及男女教育機會均等問題，更未嘗夢及。

第二時期包括甲午以後壬寅以前的數年間之學校辦法。當時學校漸由「一段制度」而入於「多段制度」。但仍爲人才教育試驗之結果，而乏平民主義之趨勢。其顯著的沿革如下：

光緒二十一年，盛宣懷創設北洋西學堂，由直隸總督奏准分「頭等學堂」與「二等學堂」兩級，各以四年卒業。二等學堂卒業，升入頭等學堂。

次年，孫家鼐於議覆開辦京師大學堂摺中，主張小學與大學兩段，「小學堂之學生數年後，中西各學俱通，升入大學堂。」

同年，李瑞棻奏請推廣學校。主張（一）設府州縣學，選民間俊秀子弟，年十二至二十者入之。（二）設省學，選

諸生年二十五以下者入之。(三)設京師大學，選舉貢生監年三十以下者入之。各以三年爲期。

又次年奏定京師大學堂章程公布。按照章程，分大學堂、中學堂，及小學堂三段。小學卒業，升入中學；中學卒業，升入大學。

查以上沿革，我國學校似由「一段制度」漸入於系統的辦法。但當時大學以下學校仍爲大學之預備，而其本身並無特殊之目的。故實際言之，仍不失當初「一段制度」之精神。且所選學生乃所謂民間俊秀子弟，而非一般國民；故仍不失當初人才教育之性質。不過此時學校由試驗之結果，已經覺悟，養成人才必非短時間所能圓滿收效；其先宜有相當之預備，其後尤需充分之研究與實驗。因此頭等學堂之下，設有二等學堂；中學堂之下，設有小學，更於其上設立大學；故此種變遷，雖受外國學制之影響，亦由長時期實施得來之結果也。

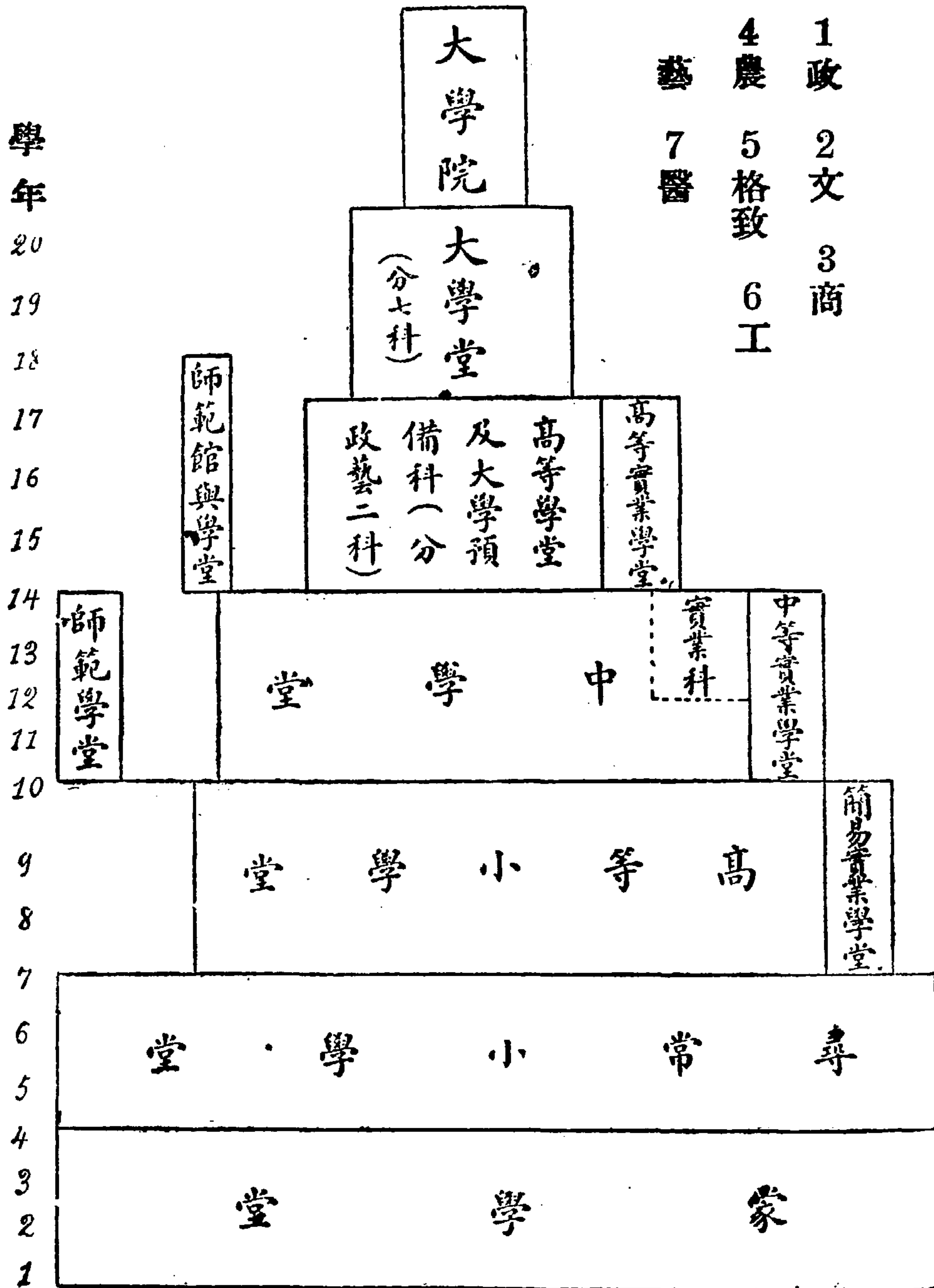
第三時期則自壬寅年頒布奏定學堂章程始。此時學校已入於有系統的辦法，平民教育與人才教育，並爲注重，實自此時起。其顯著變遷有壬寅學制，癸卯學制，壬子癸丑學制，及最後壬戌公佈之學制四種。

第二節 壬寅學制

壬寅學制爲我國施行新教育之第一次學校系統。此制全體分初等、中等，及高等三段。初等一段，更分蒙學堂、尋常小學堂，及高等小學堂三級，合共十年。與高等小學堂平行者，有簡易實業學堂。中等段四年。相與平行者，有中等實業學堂與師範學堂。中學之內得設實業科。高等段分大學預備科或高等學校（各省單獨設立者，爲

壬寅學制系統圖
(光緒二十八年 1902)

第三段 學校系統與教育設施



高等學堂；設於大學之內者，爲預備科，大學堂及大學院三級。大學院無定期，預備科及大學堂各三年，合計六年。與大學預備科平行者，有高等實業學堂，及超過一年之師範館。大學預備科或高等學堂分政藝二科。大學堂則分政、文、商、農、格致、工藝、醫、七科。全制共計二十年。入學年齡爲五歲。故五歲入學至大學卒業，當爲二十四歲。本制之特點有三：第一特點教學機關與行政機關合爲一體。當時京師大學堂兼有統轄指揮全國教育之權。學堂各以等級，負教育行政之責任。上級學堂對於下級學堂，有覆試學生，給予獎勵，及監察指揮之權。下級學堂對於上級學堂，有報告及受指揮監察之責。「各省府州縣學堂訓章應由大學堂總教習總辦擬定，請旨頒行。」官立小學堂對於蒙學堂，亦有規定課程，稽查成績之權。其第二特點爲女子教育，在學制上，並無規定，實言之，此時學堂專爲男子而設，因一般社會對於「男女之辨甚嚴，少年女子斷不宜令其結隊入學，游行市上。且不宜多讀西書，誤學外國習俗，致開自行擇配，及漸長蔑視父母之風。」第三特點在無補習教育。成人教育，各國視爲重要問題；而壬寅之制，則未及注意。至於小學卒業而不能升學學生，更無相當補習之規定。此壬寅學制之大較也。

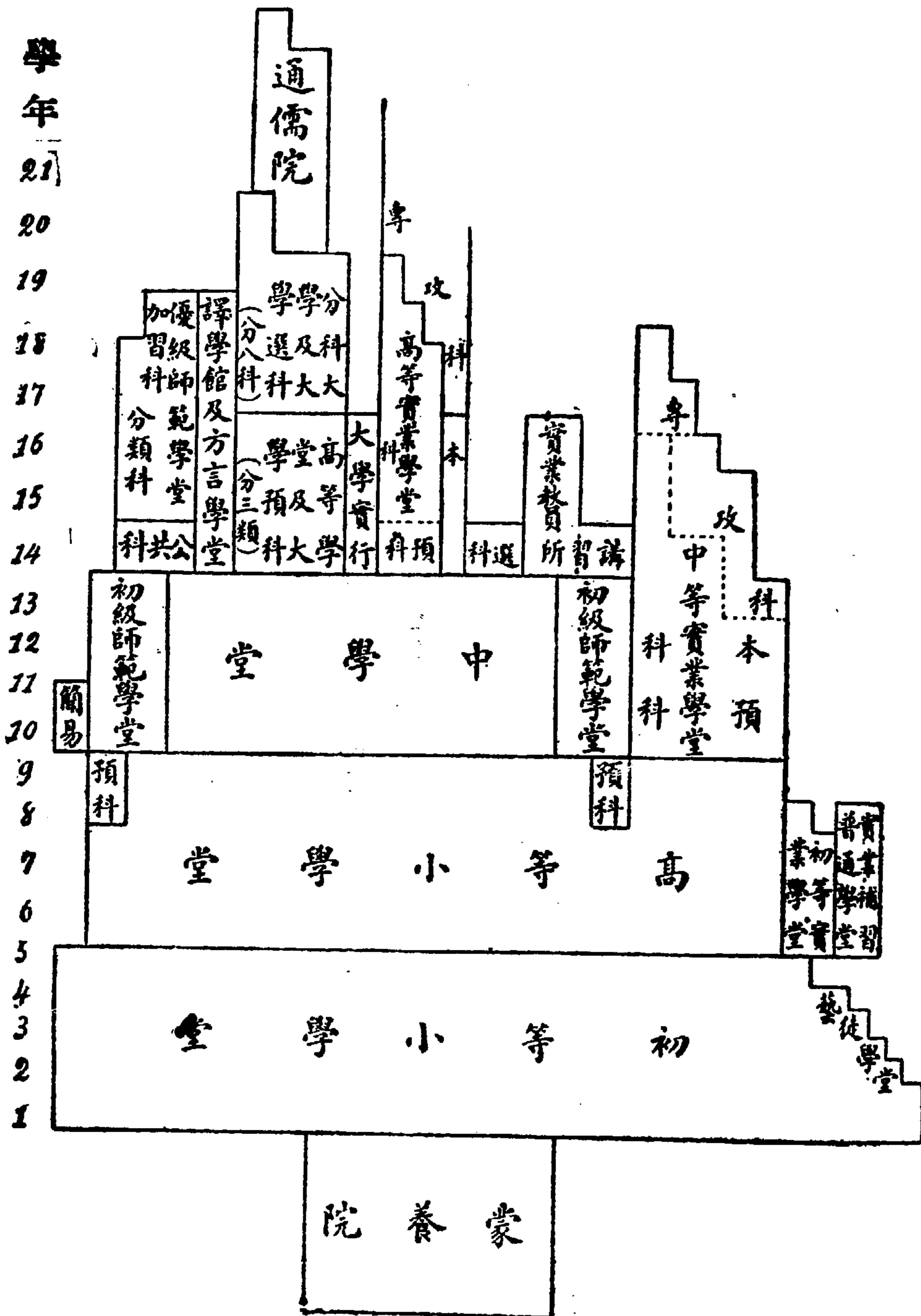
第三節 癸卯學制

壬寅學制甫經頒布，管學大臣忽然更動。次年，由張之洞會同張伯熙修改前制，請旨頒行；於是有癸卯之制。按此制全部共二十一年。初等一段，分初等與高等小學堂二級，共九年。較壬寅少一年。入學年齡爲六歲。蒙養院除外，招收六歲以下兒童。與初等平行者有藝徒學堂。實業補習及初等實業學堂，則與高小平行。中等段較壬寅

癸卯學制系統圖

(光緒二十九年 1903)

第三段 學校系統與教育設施



制多一年，爲五年。初級師範學堂及中等實業學堂程度亦較前提高，並設預科。中等實業學堂得設專攻科。大學預科仍爲三年。大學本科則爲三年以至四年。大學分八科，較前制增經學科。通儒院無定期。高等實業學堂及優級師範學堂年限亦超過大學預科。所有高等教育多有預科制度。此癸卯學制之大較也。

癸卯制度公布三年，中央學部成立。翌年各省提學使司，各縣勸學所，亦先後成立。教育行政管理機關成立之後，對於二十九年修訂之學制，先後有以下之修增。

(一)三十一年十二月，通行設立半日學堂，專收貧寒子弟，不收學費，不拘年歲。是爲平民補習教育之始。

(二)三十三年正月，頒布女子小學章程，分初高兩級。修業期各四年。但不得與男子小學同校。是爲女子

國民教育之始。

(三)宣統元年三月，變通初小章程。分初小爲三種：(1)爲五年完全科；(2)爲四年簡易科；(3)爲三年簡易科。是爲平民簡易教育之始。

(四)元年十一月，頒行識字學塾章程。專爲年長失學及貧寒子弟設之。三年後，改爲專爲年長失學者而設，是爲救濟年長失學者之始。

(五)三年規定義務教育爲四年，並擬定施行辦法。是爲義務教育之始。

(六)初等男女同校。是爲男女同校之始。

第四節 壬子癸丑學制

壬子光復，國政變更，學校制度，自不適用。先是，元年由臨時教育會議議決修正案，經教育部公布。復經二年詳細修改而成壬子癸丑學制。

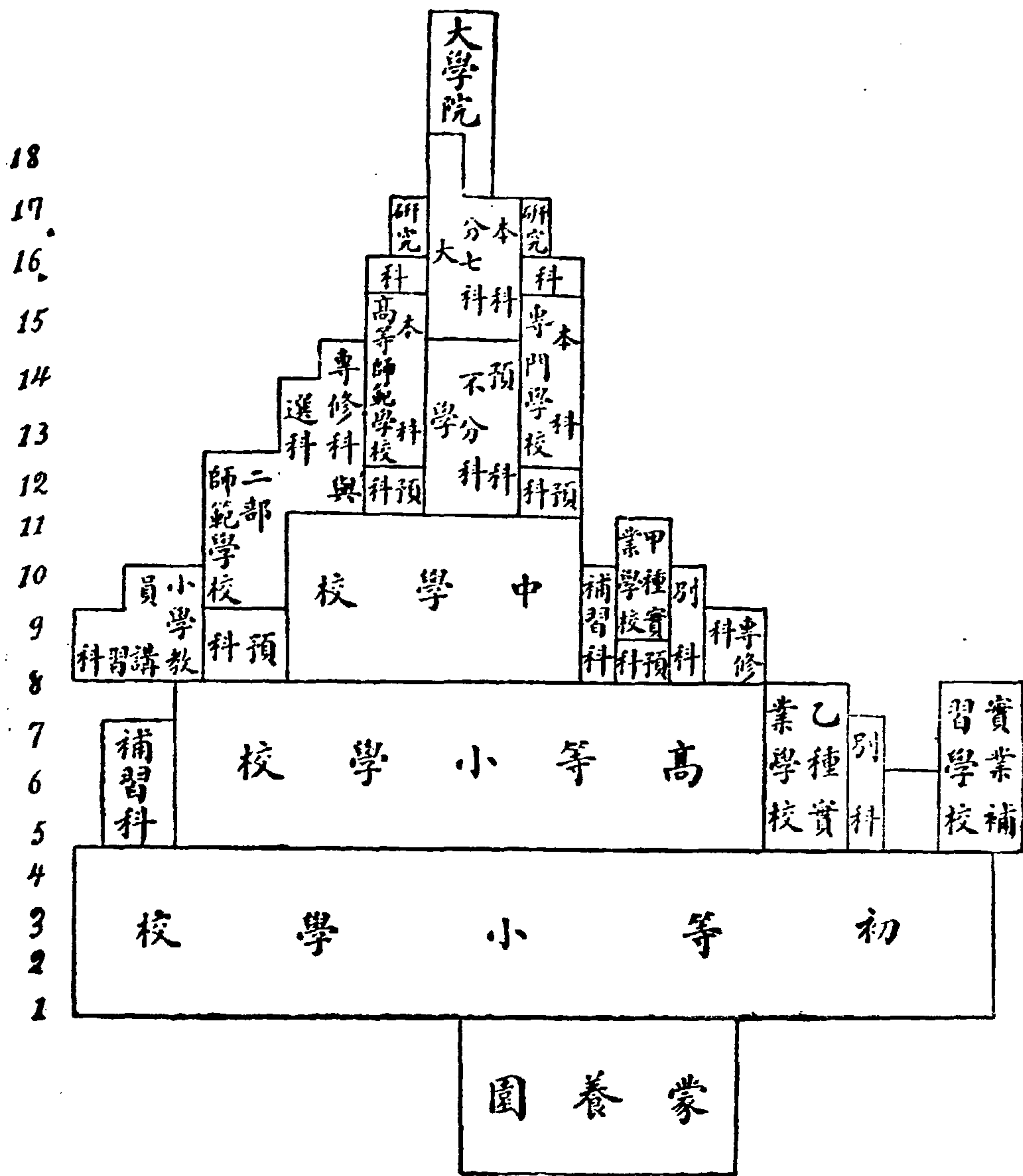
此制全部計十八年，較癸卯之制縮短三年。初等分初等及高等二級，改九年為七年。入學年齡為六歲。蒙養園則招收六歲以下兒童。與高小平行者，有乙種實業學校及實業補習學校。初等之上有補習科，與高小前二年並行。中等段改五年為四年。改中等實業為甲種，降與中學平等。師範學校為五年，超過中學一年。分二部。設預科。中等段前一年設有補習科。高等段之大學及預科，仍為六年。預科不分科。本科刪去經學一科，仍分七科。但或文理二科並設，或文理並法商二科，或理科並醫農工三科，或二科，一科皆得稱大學。高等專門學校及高等師範學校程度超過大學預科，本科之外，皆設預科。並得設研究科。其研究科程度幾與大學平等。各省單設之高等學堂至此廢止。大學院仍無定期。

此制公布之後，所有男女在教育上皆得享受平等機會。即舊制中，因「身家清白」問題，而受教育上的限制者，至此亦得解放。此壬子癸丑學制之大較也。

壬子癸丑學制系統圖

(民國元年至二年 1912-1913)

中國教育行政



第五節 民初以後之修增

民初改制本屬倏促。復後補充及修增之點不少；惟於大體無礙。茲撮要略舉於下：

- (一) 三年二月頒半日學校規程，爲十二歲至十五歲之兒童設之。
- (二) 四年七月改初等小學爲國民學校，並頒國民學校令及細則。
- (三) 改兒童學齡期自滿六周歲至十三歲，凡七年。原定滿六歲至十四歲，凡八年。
- (四) 定義務教育年期以國民學校畢業爲止。
- (五) 定高小男女同校者各編學級。
- (六) 四年十一月頒預備學校令，專爲入中學校者設之。仿德之雙軌制也。
- (七) 五年十月帝制失敗，取消預備學校令。

第六節 新學制之產生

壬子癸丑學制經十年之試驗，發見弱點甚多。益以教育思潮大變，此項制度幾難存在。第七屆全國省教育會聯合會爲應時勢之需要，擬定改革學制草案。徵求全國意見。十一年九月，教育部根據此項意見，招集「學制會議於濟南」，討論學校系統改革案。出席者有各省區教育行政機關代表，各省區教育會代表，專門以上學校校長，內務部民治司長，教育部參事司長，以及部聘部派人員。討論結果，經政府公報公布，遂成今日之學校系統。

查此案改革標準，係「根據教育原理，參酌世界趨勢，並顧及本國國情，以圖教育之進化。」分言之，略有七項。

- (一) 發揮平民教育精神。
- (二) 注意個性之發展。
- (三) 力圖教育普及。
- (四) 注重生活教育。
- (五) 多留伸縮餘地，以適應地方情形與需要。
- (六) 顧及國民經濟力。
- (七) 兼顧舊制使革改易於着手。

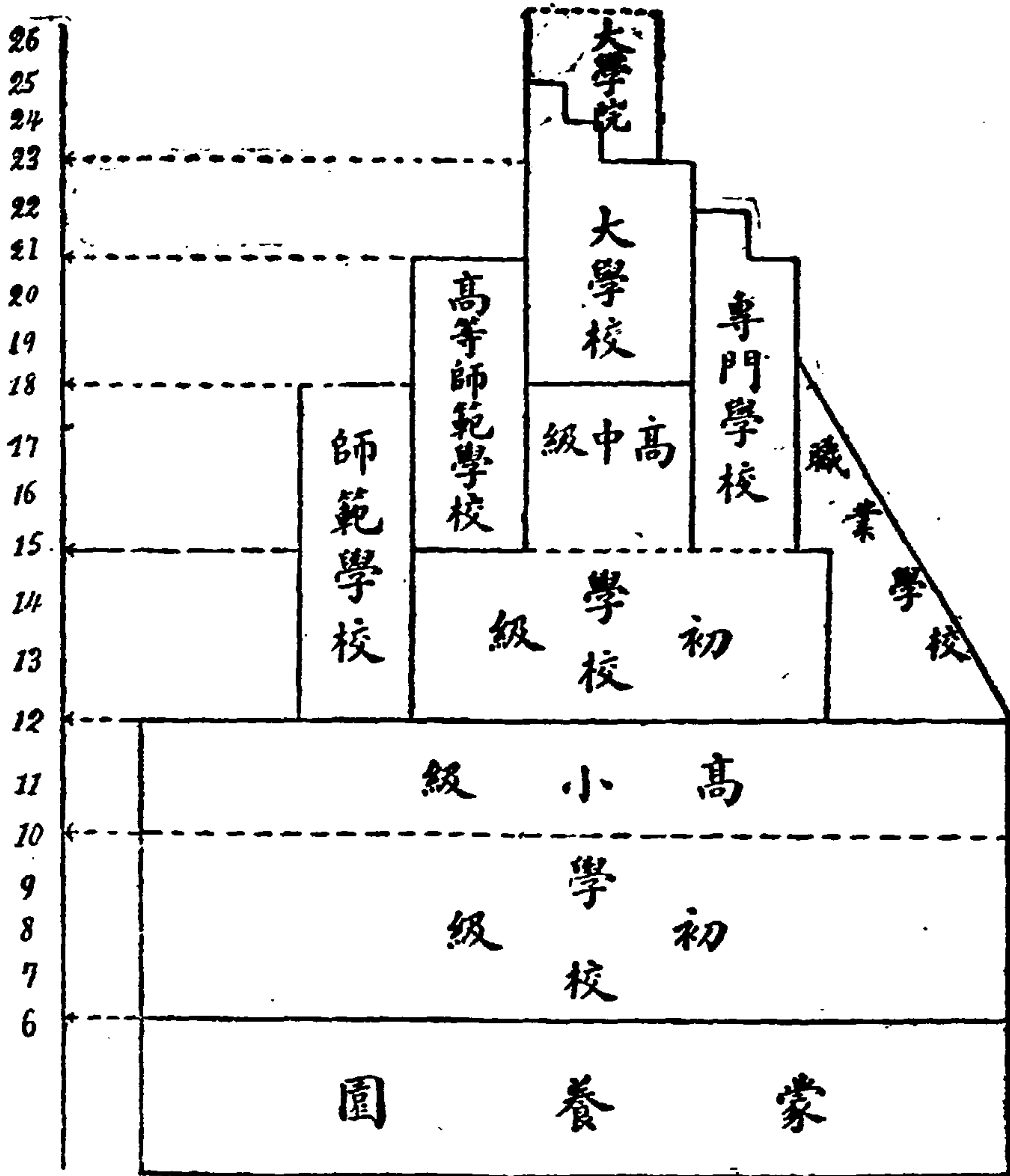
此制全部合十六年以至十八年。初等段六年，原定為單整小學，不再劃分段階；但以現在各地情形論之，仍須分為高初二級。初級四年，高級二年。入學年齡為六歲。蒙養園招收六歲以下兒童。初級小學以上，得設相當年期之補習科。小學校得斟酌地方情形，為初級畢業生增置職業準備之教育。舊制之乙種實業學校則改為職業學校。並明定義務教育為四年，但得延長之。中等段六年，分初中與高中二級；各按地方情形，採用四二或三三制。初中施行普通教育；高中除設普通科外，得分設農、工、商、師範、家事等科。舊制之甲種實業學校改為職業學校，或高級中學農、工、商等科。師範學校與中學平行。有用中學六年師範者，有用中學後三年者。高等段廢止預科。大

學校修業年限四年至六年。或綜合，或單科，皆得稱大學。高等師範四年。專門學校四年至五年。初中四年。卒業者入之。但提高程度，改收高中卒業者，其修業年限為四年或四年以上者，得改為單科大學。此制之特點有八：

- (一) 採用選科制，使青年個性易於發展。
- (二) 為適應特殊之智能；對於天才教育者，得變通其修業年限。
- (三) 縱橫活動；任何地方都可斟酌辦理。
- (四) 廢止舊制，不設預科。
- (五) 小學年限縮短，且為單個的。
- (六) 段階劃分根據個性發展。
- (七) 高專年限彈性逐漸廢止。
- (八) 中學分升學與職業兩部。

我國學制之沿革已略舉之。至於詳細情形，學者參閱陶知行先生之中國建設新學制的歷史可也（見新教育第四卷第二期學制研究號）。惟變更學制，關係教育行政至鉅。除舊更新之中，每每發生行政上嚴重問題。蓋學制為教育設施之標準，標準變更，則行政失其依據。非俟新制確立，則行政不克復其常態。蓋建設制度易，變更制度難。一則依據國家教育之政策，社會與個人之需要與能力，以及教育本身之需要，規定其設施之辦法；而

學校系統圖



本圖左行之年齡表示各級學生入學之標準；但實施時，仍以其智力與成績或其他關係分別定之。

行政上便利，招集新學制會議，期收集思廣益之效。會議之後，又幾經努力，幾經犧牲，迄於今日，仍未能圓滿設施，則其問題之複雜，變更之非易，可以知矣。茲謹就其變更上所發生之重大問題，按其段落，分章撮要述之。至若各

一則依據上述標準，參酌舊有制度，更定其較適的辦法。質言之，一則建設而已；一則合破壞與建設兩重手續而折衷之。故建設難矣；於破壞之上而建設之，其難更可想見。自新制之問題起，經數百千人之考慮與討論，歷二三年時間之研究與試驗，然後始克公布。公布之後，各省為慎重其設施手續，研求其

段教育的學理上，行政上之圓滿解決，因限於篇幅與時間，留待學者自行研究可也。

研究問題

- (一) 試擬學制之說明。
- (二) 申論我國教育宗旨。今日有無重行規定之必要？各擬新教育宗旨之建議案。
- (三) 我國最初學堂取一段制之原因何在？利害若何？何時變為多段制？其故何在？
- (四) 我國教育作用，初在培養人才，其故為何？何時發現平民教育精神？
- (五) 我國女子教育何時開始？試言其進展情況。
- (六) 我國自有學制以來，改革幾次？每次改革中有何趨勢？
- (七) 試言新學制改革之原因，比較舊制有何獨優之點？
- (八) 試舉學制與教育行政之關係，學制變更與教育行政有何影響？
- (九) 最近教部頒布改三三制的中學為二四制之令，試問理由何在？
- (十) 就學校系統改革令，及新教育，中華教育界，教育雜誌等特刊，精密參考之後，作「新學制精神」論

文一篇。

第三章 縣市鄉與初等教育之設施

縣市鄉所負法律上教育設施責任之範圍，吾人於本段總論上，已略舉其歷史上情形矣；但其主要責任，則在初等一段。茲先述其設施初等教育之情況，然後再論縣辦師範及初級中學問題。

第一節 初等教育之設施責任

(一)初等教育之目的 初等教育以程度而言，分初級高級兩段。初級四年，高級二年，計六年；蓋為滿六周歲至十三歲學童設施之教育也。以性質而言，則有三項：(1)為初等普通教育，在普通小學校設施之。其前段略似國民學校，以施行國家根本教育，注重兒童身心之發育，施適當之陶冶；並授以國民道德之基礎，及國民生活所必需之普通知識技能為本旨。後段略似高等小學校，則以增進國民學校之學業，完成初等普通教育為目的。(2)為初等職業教育，在(乙種)職業學校設施之；或附設於小學校，稱職業準備科。目的在培養參加社會職業活動必需知能之準備。(3)特別教育，或特設，或在小學校附設之，如盲啞學校，孤兒學校，半日學校，補習學校，及為天才或低能兒童特設之學級或學校，與常兒分別教育之者。初等教育雖有上述三種，但以普通小學校為中心。故行政上規定設置之責任，亦以普通小學校為重。他項教育則視地方之經濟情況為需要程度，酌量施行之。

(二)設施之責任 小學校之設立，按現代各國通例，無不視為自治區之法律上義務。惟小學有作單整者，

有分爲兩段者，於是責任之規定，亦有不同。凡採用分制者，其責任亦分任之。故我國舊制國民學校爲市鄉自治區之義務；而由縣知事監督之。至於高等小學校則由縣區設立之。故國民學校令第四條云：『自治區設立足容本區學齡兒童之國民學校；』而未及高等小學校及其他類於高等小學校者，則國民學校爲自治區法定之義務可知。但『各自治區已設國民學校，於足容本區學齡兒童，確有餘款時，得設立高等小學校。』（見高等小學校令第三條。）是高小之設非市鄉絕對之責任，又可知也。

（三）合立學校之辦法 據以上所述，設置舊制國民學校之責，在市鄉自治區。校數之多寡，以足容本區之學齡兒童爲準。然自治區之成立，概由於沿革而來，不惟其貧富不同，即面積亦有大小。故有時兒童太少，不便設校；有時地方遼廓，聚集爲難；於是有聯合設立辦法之規定。大要如下：

『自治區之一學區內，如有不能於通學適宜之地域，成立一國民學校者，區董得令鄰近學區，處理其一部分就學兒童之教育事務』（見國民學校令第七條）。『設鄰近學區，遇有不能處理前項教育事務時，縣知事得令該區與鄰近自治區協議之。惟遇事爭端莫決時，由縣知事決定之』（見地方學事通則第四條第二項）。『學校連合之解除或停止，須得縣知事之認可；及因解散而發生財產上糾紛時，亦由縣知事決定之』（見地方學事通則第四條第三項）。

總之，市鄉自治區在法律上，擔負國民教育設施之責；但由國家代表之縣知事監督之。高等小學校則爲縣

立。其設置變更，以及校數、位置等項，皆由縣知事規定；但須經該管長官之認可。

第二節 學制變更與設施問題

(一) 改制後之行政上問題 新學制既變七年小學爲六年，又以舊制分兩段，各段設施皆有專責；於是實施上頓感困難。比如新制六年小學原取單整，不分段落；但以舊制關係，不得不分初高兩級。分兩級矣，是否繼續原有辦法，區辦初級？縣辦高級？若然，則四年之國民，是否換湯不換藥的改爲初級小學？否則，課程編制上之改革標準若何？又三年之高等改爲二年之高級，其課程上應如何折衷編級？上有何根據？二年之高級單獨設立乎？若與初級合設，其經費之支配標準如何？以上所述，關於學校編制、學級編制、課程編制，及經費擔負等項，皆爲行政上困難問題。

(二) 皖省解決之辦法 近查各省關於此種問題之解決，略有不同。茲錄安徽規定之各縣小學校實施新學制標準六條，及舊制處理二條於次，以爲參考。

「各縣所有小學校，得視地方情形，照左列辦法酌量改組。並限於奉到辦法三個月內，將改組計畫，具報核奪。以期十二年秋季開學，各縣小學校一律適用新學制。」

(1) 初級小學以市鄉經費負擔設立爲原則。完全小學及高級小學以縣經費負擔設立爲原則。但初級小學校學生在二十級以上之市鄉，經縣教育行政機關認爲有設立高級小學之必要者，亦得由市鄉經費負

擔設立。於縣經費充裕時，酌量補助之。其補助事項以教員薪俸爲限。補助數目以市鄉經費三分之一爲限。

(2) 高級小學應與初級小學並設。但遇同學年有兩級以上，或設有補習科職業補習科者，亦得單獨設立。縣立高級小學，亦得與市鄉立初級小學合設。此項合設之小學，初級經費仍由市負擔，校長由教育局長委任。

(3) 高級小學校得視地方情形，設置職業準備科。

(4) 初級小學修了後，得給以義務教育四年修了之證書。

(5) 義務教育入學年齡，定自滿六週歲至十歲止。其確有特別情形，經市鄉學務委員查明報告，由縣行政機關許可，得展緩或免除之。

(6) 市鄉立初級小學校視地方情形，得爲年長失學者，施以補習教育。

舊制學校之處理：

(1) 舊制高等小學校學生仍照舊制辦理。自民國十二年度起，招收新制新生。其二年級課程修了之學生，投考中學者聽之。

(2) 舊制乙種實業學校，一律改爲職業學校。

第三節 縣辦師範講習科問題

(一)縣辦師範之經過 查師範講習科之設，其初本爲縣立。當前清光緒二十九年，我國第一次公布教育計劃時，即規定初級師範以州縣立爲原則。設五年之完全科，及一年之簡易科。並爲品行端正，文理平通之教授。門館先生，開設十個月之師範講習所；以爲小學副教師之選。三十三年，學部以前項州縣設立之初級師範計劃，格於人才經濟未易實行，而教師缺乏日益衆多；於是令各省設一年卒業之初級簡易科，五個月卒業之體育專修科，及二年卒業之優級選科。宣統二年，通令停辦優級選科，及初級簡易科；令初級師範設單級教授與二部教授，以應鄉村小學之需求。民國成立，改縣立師範爲省立，停辦簡易科及講習所；於師範學校內，附設小學教員講習科。但依師範學校令第二條之規定，「縣因特別情事，依本令之規定，由省行政長官報經教育總長許可，得設立師範學校，名縣立師範學校。」兩縣以上聯合設立師範學校者，亦須依前項之規定。至是縣辦師範學校之法律上絕對的義務解免。近年，各省以義務教育之推行，缺乏師資之故，劃新制上之相當年期師範講習所歸縣辦，而以省款補助之。故在縣區，一方回復舊日法律上之義務；一方得就近培養適合地方需要之師資。在省區，一方使各縣得盡量培養所需之師資，惟對於財力薄弱者，有以省款補助之責；一方爲整齊義務教育起見，有規定標準，監視設施之責。

(二)皖省補助之辦法 安徽依據此旨，於民國十二年，議決省款補助各縣造就義務教育師資辦法案。一面指定省款用途，一面確定設施標準。蓋師資需要固屬孔亟，培養標準，尤須規定。否則，整齊之效難於觀成；而教

育機會亦因是不得平均。茲錄其全案於后。

「查本省前因義務教育亟待推行，由省款補助每縣三千元。支配方法，以五百元爲調查學齡兒童費，以二千五百元開辦師範講習科。調查學齡兒童，業經通令各縣舉辦。惟師範講習科不統籌劃一辦法，必致無良好結果。茲擬定辦法兩種，聽憑各縣採用一種。

一、由各縣自由委託省立中等學校辦理。

一、兩縣以上聯合辦理。其主任教員須高等師範畢業，或曾任師範學校教育教員，始爲合格。

無論採用何種辦法，學生肄業期間，須滿足二年。小學校所有學科之教授法，均須有實習成績，呈送核准，始予以畢業。」

嗣後，各縣或以單獨設立，或以地方特別情形，相繼呈請獨辦。於是又規定每縣必須自籌經費若干，始准動用省款，以爲自辦條件。並一面頒行二年卒業之師範講習科課程標準，以爲設施標準。江蘇第七次教育行政會議決以前期師範劃歸縣辦，並規定補助辦法。詳情見後。

第四節 縣辦初中問題

(一) 縣區對初中之責任 近查各省對於六年中學之前三年初中一段，亦有撥歸縣辦之趨勢。舊制各縣，於設立法令內應設學校外，尚有餘力時，得依中學校令之規定，或一縣或聯合數縣設立中學校。惟中學校之設

非縣區之責任也。

夫縣辦初中，於推廣中等教育，便利地方學子，以及提高教育程度，固得計矣；但以現在各地情形而論，富財既不平均，而辦學成績尤多不齊；一旦實行，惟恐時機未熟，反誤教育。爲今之計，似宜獎勵財力稍紓各縣，先行試辦。一方訂定初中認可標準；一方籌措補助條件。設使不問財力情形，及小學成績如何，一律定爲縣辦，爲事殊險。茲將安徽江蘇兩省法定辦法，擇錄於后。學者各自研究折衷辦法，可也。

(二) 皖省之辦法 安徽實施新學制討論會議決之縣立初級中學認可及補助之標準案。

(1) 各縣已有教育經費三萬元以上用於小學校者，得設立初級中學校。

(2) 各縣已有教育經費一萬五千元用於小學校者，得聯兩縣以上，設立初等中學校。

(3) 設立初級中學校，須另籌每年五千元之固定經費，與能容三級以上之校舍，呈由本廳（教育廳）查實後始予認可。

(4) 成立一年以後，經本廳認爲合格時，由省庫年撥補助金兩千元。

(三) 江蘇之辦法 江蘇第七屆教育行政會議決縣辦前師及初中辦法案（縣辦師範容專討論。）

十二年度預算列入補助費之每縣二千元，其已辦相當年期之師範學校，或初級中學者，請由省廳令行各縣就近劃撥，以資便利；其未辦師範或初中者，亦由各本縣縣公署照案劃留備用，以免偏枯。至十三年度起，應補

助每縣各四千元。各縣應照省議會議決案，一律籌設三年畢業之師範學校及初中。其有不敷之款，先照省議會議決案，或加征畝捐，或帶征其他附稅。由各本縣自行開具切實計劃，呈候省廳核准辦理。但徵收畝捐，以不妨礙義務教育經費爲主旨。原議案「加證」二字，當已含有此意。至將來再如不敷時，應續請省議會，斟酌省款情形，妥爲支配。

第五節 初中縣辦之利弊及實施問題

初中縣辦，利弊如何，不能不有所研究。如何解免其弊，而增大其利，實爲今後行政上之問題也。但在設施之初，孰利孰弊，亦頗難言。茲就其顯著者，略舉數項於后。

(一) 利的方面：

(1) 初中劃歸縣辦，則省政府可以注意初中以上之教育；於是高中，專門學校，以及省立大學，皆可擴充改良。提高文化莫善於此。

(2) 擴充初中教育機會也。目下，小學畢業而入初中者，爲數至少。原因雖不止一種，但學校有限，而入學試驗又多困難，此實機會有限，爭競不易之故。假使縣設一所，則較之現有學校，必可多至數倍；於是求學不致有額滿見遺，或投考不能及格之苦。

(3) 提高教育事業，漸使地方擔負較大責任也。現在不主張縣辦初中者，無非以初中所需人材經費

較鉅，或非縣區所能擔負得起。其實現在各縣應辦而未辦之事甚多，將來一旦施行自治，則所有公共事業皆須辦理；譬如交通、實業、衛生、慈善等事，所有未及辦理者，非經費人才之不足，實未有提倡之人耳。試問此種事業，豈能因經費人才不足，而即不辦乎？今以初中歸縣辦，正所以試驗其力量，而使之擔負較大責任也。

(4) 較適地方情形，而便於學生就學也。初中目的在養成地方下層工作之領袖。今歸縣辦，其所施教育方法，必多本諸地方情形。故學一事，則得一事之利益。而地方亦得訓練其本地兒童，服務於本地事業。現制省立，祇能就交通便利之中心設立之。各縣小學畢業者，依學制上年齡計算，不過十二三歲；當此交通不便之際，為父兄者多不願其幼弱子弟，遊學於一二百里外之省立中學。今歸縣立，必能縮短距離，而便子弟之就學。此地方與學生雙方交利之事也。

(二) 弊的方面：

(1) 各縣因注重初中妨害小學之發展也。縣區之絕對責任在辦小學，今以辦理小學之力量辦初中，何以對小學？或以條例上定有「不得佔用小學經費」及「另籌款項，不得妨害義務教育經費」等明文，其實皆不足信。初中多用一文，即小學經費少了一文。既可以另籌經費辦初中，何不另籌經費，擴充推廣小學乎？況小學事業，直接關係地方能力，造成人民幸福；今分其力辦理初中，真本末倒置也。

(2) 地方富力不同，辦法難以劃一，其結果必定降低初中程度，而不合高中入學標準也。試以江蘇之

實在况狀言之，省立初中教員薪俸每點鐘由一元二角五分至二元五角；而縣立初中以每點鐘五角至一元，則爲普通價值；因之人才方面不能不降以求，甚有以高小教員提升。設備試驗更難相提並論。於是縣立初中必致降低其學業，而一般高中入學標準，又皆依據省立初中畢業程度；因此縣立初中畢業學生恐難與省立初中畢業者競爭；而學校程度亦將因此參差不一致矣。

總之，二者有利有弊。吾人似宜先行盡我法律上絕對責任；責任履行之後，尤有餘力時，不妨另辦他事。但今日地方小學未能盡辦應辦，十個學兒尙有八九個無校可入。即以江蘇而論，地方小學校之一般省分數目略多。據民國十三年義務教育期成會之統計，全省學齡兒童共計三、九九四、〇三一，其間已入學者，僅僅五五三、六三二人，未入學者，三、四四〇、三九九。夫以江蘇教育之進步，提倡促進又復有人，而十個學童尙有六個多人徘徊於學校之前，欲入不得。此種責任誰實負之？今徒以喜大好功之心理，斤斤以縣辦初中爲榮，不知小學爲教育根本，亦即民族國家所賴以競存者也。著者願國人各知其所處地位，並各盡其地內之責任。

研究問題

- (一) 試言我國初等教育——包括初高兩級——設施責任之分配及其利害。
- (二) 問單整小學與分爲兩級優劣如何？新學制何以分六年小學爲初高兩級？初級與高級之作用爲何？
- (三) 舊制七年何以必須改爲六年？新制六年又何以分爲初四高二？

(四)乙種實業學校何以改爲職業學校？

(五)初等教育學制變更，影響教育行政如何？

(六)試就安徽實施新學制標準六條及處置舊制學校令兩條批評之。

(七)試言縣辦師範之經過，並比較蘇皖兩省關於縣辦前期師範之辦法。

(八)試就學理事實各論縣辦初中之利害。比較蘇皖兩省關於縣辦初中之辦法，並各就意見，試擬理想的原則。

第四章 省區與中等教育之設施

省區教育設施之責，依光緒二十七年與民國初年之規定，以及現在之實情，雖不僅中等教育一段，但其中心固在此也。今茲所述，亦以中等教育爲範圍，其中更分普通、職業、師範三項言之。

第一節 中等普通教育之設施

(一)中學之目的 中等教育爲初等教育之繼續；然其性質則與初等異。初等教育爲國家對於所有兒童共同設施之教育，而中等教育則爲一分部兒童或各個兒童所設施之教育。舊制四年，以完足普通教育，造成健全國民爲宗旨。新制六年分初級與高級兩段，各三年。初級爲自統一的小學制課程，至分組的高級中學之過渡。

其作用在完足普通教育，發現學童之特能與興趣，以爲專攻預備之初步。高級之作用有二：一爲不能升學者從事職業之訓練；一爲繼續升學者從事專門訓練之預備。

(二)中學之設置 中學校設立辦法，各國制度不一。德法二國有國立與公立兩種。英則多爲私立。美則公私並存。我國素以省立爲原則。由省行政官廳規劃地點及校數，報告教育總長；但教育總長認爲必要時，亦得令省區增設中學校。各縣於設立法定之小學校外，尙有餘力時，亦得單獨或聯合數縣，設立縣立或公立中學校。私人或私法人得依中學校令之規定，設立私立中學校。但無論如何，中學校之設立，變更，廢止，須經教育總長認可。故我國中學校有省立，縣立，公立（縣聯合設立），私立諸種；此外，更有高等師範附屬之國立中學校。

(三)學制變更與設施問題 按舊制中學原爲四年，而新制則六年分兩級，級各三年。於是改編四年之中學爲六年之中學時，遂發生種種困難問題。當初中方作縣立運動之際，省立中學之改編益見困難。譬如原有之四年中學校，一律改爲初中，而另覓新環境，依據新標準，重行辦理高中乎？夫爲高中計誠善矣；但降格之事，反抗必多。再初中將一律取縣立辦法乎？抑將令原有之四年中學校，改爲兩級中學校，初中高中並辦乎？誠如是，則將來高中程度未必圓滿。蓋新制高中本有其新作用與新使用，此種換湯不換藥的改編，非所以慎重高中之道；且一省之中，未必需要如許高中也。然則將選省立中學校之設備，辦法，成績素優者，改編高中或兼辦高中，而其他諸校一律改辦初中乎？此種辦法，又恐未必適合地理上之分佈，且亦易起爭執。無已，將選地理上適當之數校令

改高中，或兼辦高中乎？如是所選諸校，必多偏重地理上分佈，而設備人才未必適合需要，而爭執仍未能免。其他問題，若中等教育之三三制，較之四二制優點何在？設以縣辦初中為原則，則省立初中於未結束以前，經費標準應如何規定？省校經費必多於縣校，假使核減省校經費，在勢不能；如不核減，則縣校恐受妨礙。然則折衷之道如何？以上所舉，尙屬行政方面，至於校內改編尤多困難。

第二節 中等職業教育之設施

(一) 設置之經過 我國職業教育，乃由實業教育沿革而來。查實業教育始於光緒二十九年學部頒行之實業學堂通則。當時實業教育與普通教育是相對的。分高等實業學堂，中等實業學堂，及初等實業學堂三種。民國二年，教育部頒布實業學校令，分實業學校為甲乙兩種。甲種即中等實業，為省立；乙種為初等實業，歸縣立。並公布女子職業學校令。及至五年，國人鑑於中學卒業者，升學之人少，無業之人多；於是齊以職業教育為救濟之根本。而全國省教育會聯合會亦建議中學自第三年始，就地方情形，酌設職業科。六年，由部咨行各省，酌量設立中學第二部，並定辦法五條。一時職業教育呼聲大盛。十年，由部通咨各省，說明甲種以設施完全之普通實業教育；乙種則以簡易普通實業教育為本旨。新學制成立，改實業學校為職業學校。小學設職業準備，中學設職業科；於是省立之中等職業學校，因有改制問題發生焉。

(二) 實業與職業教育之別 查清代中等實業學校，橫的方面，分農、工、商、及船政四種。縱的方面，分本預兩

科。本科三年，預科二年，高小卒業生入業焉。其設學本旨，以教授農工商業及船政所必需之知能，以爲從事諸業之準備。其所別於職業教育者，「——蓋實業教育，乃爲少數力能升學之子弟已受普通教育者，再予以實業上之技能。故其實施之範圍狹。其種類少。其程度高。其所造就之人才，以養成實業界之中堅人物爲主。而其所研究之學科，亦多含專門學理方面。若夫職業教育則專爲多數不能升學之兒童，授以關於職業上之技能；其所造就在使各人得有一藝之長，以就相當職業，以維持其生活。故其設施之範圍廣。其種類多。其程度淺。而其學科多趨於藝術及實習方面——」（見申報館最近之五十季中之中國之職業教育。）

（三）學制變更與設施問題 實業教育與職業教育之別，既如上述，故新制之規定，一律改爲職業。中等職業一段支配極爲活動，除補習科外，有甲乙丙丁戊五項；但新制雖已實施，而職業一項，各省尙無明確成效。高級中學大都已設職業科，而所有農工商等學校之精神，仍如舊制。故此項問題在當時頗不易解決。譬如省立之農工商等校將併於高級中學校乎？將改農工商等校，爲適應地方需要之職業學校乎？將於高中設農工商等職業科，而一方仍維持農工商等校之存在乎？以上問題皆非容易解決；且有經省區試行而失敗者。目下，各省情形不同，大都名義上已併入中學而稱某部某科矣。除名義上之行政方面外，仍保存其舊時實際狀況，然則省立職業教育之前途，當以解決以上問題卜之矣。

第三節 中等師範教育之設施

(一)師範制度之沿革 我國師範制度始於光緒二十九年。當時對於師資問題計劃周詳。其養成機關有：
 (1)省立之優級師範學堂，設於省城，以爲造就中學堂及初級師範教師之所；(2)州縣立之初級師範學堂，以爲造就小學教師之所。此外，尚有救濟地方小學師資缺乏之(3)簡易師範科；(4)師範傳習所，以及爲養成實業學堂及實業補習學堂，藝徒學堂教員所設之(5)農業教員養成所；(6)商業教員養成所；(7)工業教員養成所。光緒三十三年，學部頒行設立初級女子師範，以州縣設立爲原則。惟初辦時，得於省會及府城設立之。

民國改制，省立優級師範一律取消，另由國家依據各地需要情形，設立高等師範。男女師範改爲省立。分第一第二兩部。改訂師範簡易科，師範傳習所，及選科辦法爲師範學校附設小學教員講習科。復於四年，改稱講習科。

及改新制，師範之設施遂有以下六種機關：(1)爲三年普通科，三年師範專科之六年師範學校。(2)爲專收初級中學卒業生之後期三年師範學校。(3)爲高級中學內之教育科，及職業科內附設之職業教員養成所。(4)爲推行義務教育而設之相當年期之師範講習所。(5)爲專收高級中學卒業生之四年高等師範學校或師範大學。(6)爲大學之教育科。

(二)學制變更與設施問題 查以上六種師範屬於中等程度者，有一、二、三、四種。第四種師範講習所，現多劃歸縣辦，則完全歸省立者爲前三種，及爲補充初中教員而設之二年師範專修科。專修科本爲補救辦法，實施

不多，前僅江蘇有之。惟前三種辦法各省意見參差。有主六年一貫者，有主後三年或四年者，有主師範獨立設置者，有主併入高級中學者，各有相當理由。安徽、江蘇、浙江三省辦法之不同亦由於此。實教育行政上，不可不解決之問題也。茲略舉其重大問題二則於次。

(三) 六年與三年之爭 主張六年者，以爲師範教育重在人格訓練，非寬其年限，難有把握；且爲貧寒學子起見，如採後三年制度，則初中三年學膳等費所費不貲，難望卒業而入師範。主張後三年者，則以近年師範生之所以多求升學，而教師之所以多求改業之故，實以入學年齡太輕，職業觀念未立，特能未顯，漫無志願所致。至待遇過薄，準備不充，尤其次者也。初級中學之作用在發展個性，甄別特能，表揚興趣。青年學生非經此階級，無由見其志趣。且公家設立師範，優待學生，原爲培養施行國家教育之師資，非爲貧寒子弟求學計也。目下，師資缺乏，日甚一日，設採六年制度，以六年公費優待一人，何如取三年辦法，以優待一人之公費，分而優待二人？同量公幣，用以培養一個教師者，可以養成二個教師。就教育方面言之，師範前三年功課既爲普通，且與初中彷彿，何如直截了當，改收初中優異卒業生，既可節省公款，又與教育本身無礙。况青年心理利於激刺，環境愈變，則興味愈濃，學業愈進乎？

(四) 獨設與合設之爭 近有主張師範學校與其他中等學校合併，設立規模宏大之中學校者；於是獨設與合設之問題起。主張獨設者，以爲師範教育以人格化爲首要，故應有濃厚之空氣，純潔之環境，俾獲專一陶冶

之效。主張合設者，以爲師範生在規模宏大各科目具備之學校中，得與他科學生相與周旋，必能推廣眼界，擴充胸襟，且收互相了解，互相輔助之益，更能覺悟本人之職業在羣衆生活上之位置；實一種共和式之教育制度也。假使學生覺有改科之必要，儘可改變；蓋此制乃在使學生接近各科學生，而真正認識本人之興趣是否適合師範教育也。至於懼怕學生見異思遷，獨設學校，以與社會隔絕之，似乎專斷矇蔽，且靠不住。再就學校效率與經濟方面言之，依現在省庫情形，分立則設備難周，且不經濟；所有學校必備之各科試驗室，圖書館，遊戲場，學生集合所等項，合辦則不必重複，規模尤易完備；即教授人員，分辦不易聘請專家，行政方面尤不經濟。

第四節 高等教育之設施問題

(一) 省立大學之勃興及與中小學之影響 今日省區教育有無發展乎？不觀高等教育一段之勃興氣象乎？試觀今日各省，而無省立大學者乎？除三四弱小省分經濟上實在毫無辦法外，蓋無不有此招牌者矣，譬如湖南，於水深火熱之後，省立大學已於省政府同時恢復矣。夫省區而無大學，全省之羞也。政府大員，學界鉅子，設不能於極短期內，掛起大學招牌，似乎非特愧對省民，亦更無顏見天下士。夫領袖人物有此志願，有此熱忱，將謂教育不能發展者，愚不可及矣。

惟此項發展僅縱的方面，且係畸形的，非教育程序上自然之進步也。何以言之？試查各省教育經費情況，既無額外鉅款之增加，已有額數且多不能深靠。經費獨立仍在運動之中，成效如何，尙難預料。於此困難情形之下，

不能努力補助地方，另謀鉅大稅源，發展改良義務教育，以奠國家根本；不能努力另籌鉅款，擴充中等教育機會，購置學科上必需之圖書設備，增設職業上必需之科目儀器，以謀今日青年之適當的訓練，而履行其法律上正當之義務，不此之求，乃諄諄籌款與辦名實不符之大學，非教育上正當計劃也。夫大學本為文化之中心，省設一所，原不為過；惟教育經費乃出於一般民衆，故教育政策應儘先設立一般民衆之義務教育；此為省區對於地方義務上應有之補助。一方則應履行其法律上之責任，為多數青年謀中等教育之機會。二者之責任既有相當之成績，然後始得補助中央，自謀高等教育之發展；蓋高等教育之設施本為中央之權利與義務也。今茲自謀不暇，而代中央謀之者，誠以人之恆情喜高而好遠；喜自為而不樂合作也。或以省立大學不佔中小學經費，其實，大學多用一文，即中小學少了一文。既可別籌經費，辦理大學，何不於已有經費外，別籌經費，擴充中學？所謂添辦大學，而不影響中學經費者，欺人之語耳。謂余不信，請試證之。

(二) 江蘇中小學校之呼冤 中央大學區中小學校長會議，對於教育經費支配標準，宣言於下

自東南底定，學校革新，我蘇省教育為之一變。依常理推之，經一次改革，必多一番建設，其發展益速。然吾省大學直轄之中小學，反感特殊之痛苦；蓋校舍之不完，設備之不周，教授費及辦公費之不敷，在在足以阻止學校之發展。一載以來，各校校長之所以瞻顧躊躇，徬徨無策，各校教職員代表之所以奔走呼籲，爭鳴不平者，實由中小學經費之偏枯耳。夫教育事業，有增無減，大學與中小學，宜統籌兼顧，平均發達，此世界教育家所公

認。以吾省最近十五六年度經費支配情形考之，大學方面，在十五年度，佔總數百分之三十。十六年度，佔總數百分之三十九；是遞增也。中小學方面，在十五年度，佔總數百分之五十四。十六年度，佔百分之三十四又半；是銳減也。若專就十六年度本大學區普通、擴充、高等三教育處經費預算比較之，則普通教育處一百七十二萬，擴充教育處二十萬，共約佔總數百分之四十三；高等教育處二百四十萬，佔百分之五十五，是亦本末倒置也。且大學本部經常預算之外，有設備建築費四十九萬，而中小學方面，則並無此項預算，豈迭受軍事損失之各校，果無須修理擴充乎？是又大惑不解者也。願同仁目的使普通教育與大學教育得以平均發展，實全省教育前途之幸也。謹陳梗概，尙乞海內諸教育家垂察而評論之。

由以上統計論之，十六年高等教育增加之數，即強佔中小學之數。再以高等教育，除設備費四十九萬元外，佔總數百分之五十五觀之，則更爲省立中小學之前途懼矣。總之，將來教育能否作全部之發展，厥在各行行政區能否認識其在系統上所負之責任。

(三) 升格運動之害 總之，以省區之法律上設施教育之責任言之，應集中其精神力量從事中等教育之改良擴充。至對初等教育，則有絕對補助監督之義務；對高等教育及遣派留學等事，則有量力合作之義務。今茲傾向，不僅對於初等一段，逐漸減少其補助；即初中一級，亦有推予縣區負責之意。對於大學，則斤斤以求自辦，不與中央合作。五載以來，各省情況大都如此，尤以今日爲最。以表面論之，升格運動似乎提高文化，擴充高等教育；

亦日益衆多。

(三)現在情形 先是遊學學生以在日本者爲最多，清末多至一萬七八千人，其故由於語言易學，路程甚近，用費較省；而日人尤能爲留學生設備種種方便。課程上，起居上，多能迎合學者心理。加之國事運動者之失敗，多亡命日本。民國之後，因種種關係，人數銳減；而遊歐遊美者接踵矣。

遊歐者以德法爲盛。國人對於德國學術本極推重；加之歐戰之後，德幣大跌，故去者尤衆。至於遊法之多，乃以「儉學運動」所致。勤工儉學會於四年成立，以「勤於工作，儉於求學」爲宗旨。並由中法協設里昂大學以招致之。一般青年學子因此自備資斧，大批而往。近以生活艱難，勤工非易，欲歸不得者大有人焉。

游美學生據最近約計，達一千七百餘人。其所以日即衆多之故，(1)以宣統初年，美國仗義退還庚子一部份賠款，作爲游學經費。自三年始，每年以退還款項，辦理留美學務處及清華學校。學務處職在選派優秀學生至美遊學。由駐美京華盛頓監督管理之。清華學校則設施游美之預備教育，先後因此留美者千餘人。(2)以卒業於美人所設高等教育機關者日多，此項學生既與美人理想習慣接近，學校所學外國文多係英文，加之課程內容又多偏重美化；故卒業後多嚮往之。(3)以近年學生智識慾望勃起，志在研究高深學術，及培養專門技能者日多；環顧國內，頗乏高深研究處所，或以游美返國者活動範圍較廣，因此種種影響，遂發生遊美志願。

第六節 今後之留學問題

留學目的既如篇首所述，故留學之事本非不得已。近觀一般留學情形，不禁有以下問題發生。

(一)留學既爲國內高等教育缺乏之補救辦法，則留學外洋者是否認留學爲不得已之辦法？假使國內教育機關有可滿足其目的之處，是否無庸負笈他國？譬如，今日因勤工儉學會之鼓勵而赴法者，間有程度不及中學卒業學生，是否適合吾人所討論之原則？

再就資送留學方面言之，是否以留學爲暫時的辦法？一方斟酌社會急迫的需要，資送留學；另一方規劃高等教育之設施，以應將來人才之需要。清華學校應否繼續資送中學卒業生或大學預科卒業生？該校現已提高程度，改辦完全大學，且加設研究院，擴充學額容納多數學者，除特別研究及必須游學者始得資送；試問此項改革是否妥當？再清華之課程設備應否完全以預備留美爲目的？美國退還庚子賠款之用途是否有改訂的必要？此項辦法與我國前途有何關係？

(二)誠使吾人承認留學係不得已之事，則留學者必有確定之目標，在國內確無可以達到其目標之處，而往遊之國，確爲其研究及調查之最適當處所。試問今日一般考入清華學校之中學者，是否已有確定目標？其目標是否必須留美始可達到？一般戰後赴德者，是否先有赴德研究之目標，而利用馬克跌落之機會赴法者，是否因儉學會之鼓吹，而有儉學勤工之便？抑先有赴法求達目標之志願？

(三)更就遣派留學方面言之，爲求先有目標學生，則被選者之程度是否應爲國內高等教育卒業生，方

能覺悟自身及國家之需要？是否必須確實了解本國文化？被選者之年齡究竟長幼孰宜遣派留學時，是否以需要為標準？抑以學生為標準？所謂以需要為標準者，試就一省言之，設本省需要教師，則選有比較為良教師希望者資送之；設本省需要醫生，則選有比較為良醫希望者資送之。以學生為標準者，不問本省需要如何，祇選聰慧子弟資送出洋；其習何種專門學科，不問也。（江浙等省考送留學，已有適當的改良辦法矣。）

總之，留學一項，實為今日教育行政上重要問題。國家每歲用於留學者，雖無最近統計，為數必鉅。即就省區而言，少亦數萬，多至三四十萬。安徽一省幾佔全體教育經費之八分之一，款項之鉅可以想見。就目前而論，留學良非得已，除此以外，幾無研究高深學問途徑。惟需款既多，時間尤不經濟；蓋各國情形不同，在彼所學未必完全即我所需，更未必完全能為我用。大致所獲而能為我用者，僅有基本原理，研究方法，技能訓練，及比較之資耳。如何應用？仍須就我情況，而自求之。比如吾人所研究之教育行政學而論，在美時，師生所討論者，美國教育行政也，美生獲之，便可直接利用，故可謂之卒業；而於吾人則僅為始業；蓋所獲祇原理原則，僅足為我研究之資，故也。以經濟與效率二者例之，得失頗有可議。假使目標不定，根基不固，所獲尤恐不償所失。留學既非得已，則如何利用最少之金錢，最短之時間，以獲最大之效率？實今後留學之問題也。

研究問題

（一）試就我國高等教育之沿革而論其趨勢？

(二)我國高等教育之作用如何？前清與現在有無不同之處？

(三)高等專門學校因新學制之規定，多求升格而改大學，試問高等專門與大學之目的有無不同之處？以專門改大學，在理論上有無可議之處？

(四)高等師範大學，就教育上言之，得失如何？高師與大學教育科作用如何？近有主張恢復高師區域，維持高師之獨立之論調，試各以教育眼光批評之。

(五)邇來各省頗有籌備省立大學之趨勢，試就我國各級教育設施責任之原則批評之。

(六)詳核我國最近之大學區暨高師區計劃而評論之。

(七)試論我國政府對於高等教育之計劃，並言將來應行革新之方案。

(八)試考目下我國政府對於留學外洋之行政狀況，並論其應行革新之計劃。

(九)搜集前清及民國之各項留學外洋規程而討論之。

(十)就書中所舉留學問題，分別解決之。

(十一)搜集各國庚款退還辦法，及其管理用途組織之文件，而批評之。並各就意見，著為庚款促進高等教育進步之計劃。

(十二)搜集金佛郎問題解決，而用於高等教育之款項各文件而批評之。

第六章 私立學校及其問題

第一節 私立學校與教育政策

吾人於第一章之教育行政政策節中，曾詳論現代各國教育行政，大都由積極的干涉或消極的放任，漸趨於折衷政策。本章目的乃在依據折衷政策，討論我國私立學校之地位與應有之權利義務，及今後應行解決之問題。按我國教育設施政策素取公私教育並存辦法；故興學之初，雖認教育為國家任務，當由政府規劃全國設施計劃，分年進行步驟，以及劃分國家與地方設施之責任；而一方，仍予私人以辦理的自由。考其所以容許私人辦學之故，或以歷史關係，或以事實上茲事體大，非公家力量所能獨任；所以先後規定獎勵及取締私人辦學條例，並迭次修正之。且於國民學校令第二十六條但書中，准予學生在私立學校或家中修業國民學校之學科。查其所以如此特別變通辦理者，乃欲公私教育進行不悖，而普及計劃早躋於成也。故我國教育行政政策，並非極端的干涉主義，完全不准私立學校存在；亦非極端的放任主義，完全無取締辦法者可比。今日私立學校遍於國內，舊式私塾且數倍於公立學校，影響亦極偉大者，皆此折衷辦法之結果也。

第二節 私立學校之性質

(一) 私校名詞之興起 私立學校者，公立學校之對待名詞也。當國家主義未盛之際，公立私立兩個名詞

本不成問題，且所有學校大率以私人設立爲多；國家雖有設立學校之舉，亦不過爲養成國家需要人才，或爲選舉官吏之故。及民族國家成立，教育一事始認爲國家任務；公立學校於此發現；而學校之公立私立亦由是別焉。

(二) 部釋之私立學校 按教育部元年解釋，公立私立之性質略有以下區別：

「公立學校以公法人所立爲標準。就全國言，則省立，縣立，城鎮鄉立各校，凡由地方機關主管者，均爲公立學校。其有法定團體，經法律規定爲公法人者，所立學校亦爲公立學校。就京師一方面言，則凡該學務局所立，及各旗由主管旗務機關所立，舊稱官立者，均爲公立學校。其私人或私法人團體所立，無論經費出自私人財產，或團體財產，或其他寄附金，及經公款補助，均爲私立學校。」

(三) 私校之種類 私立學校之性質既如上述，但就其行政組織及創設人與目的方面言之，與公立學校不同者，約有三項：

(1) 爲私人所設之學校也。此項學校係以私人資格設立，目的在營業。設施社會需要之教育，以獲相當之報酬；間亦有熱心公益而非完全營利者。此項學校行政以其在國定範圍之內，可以自由操縱，故英文名爲 *proprietary school*，蓋卽「業主式之學校」也。

(2) 爲私法人團體所設之學校也。此項學校包括各種慈善及宗教團體所設教育機關；尤以基督教會，天主教會，孔教會，佛教會等等所設爲多。其設學目的，初則傳授宗教，培植信徒之信仰；繼則養成教會領袖人

才，以應推廣宗教上之需求；今則以創造宗教化的社會，兼以造就此項社會需要人材，以補公家教育之不及。中古之世，歐洲教育幾全屬教會掌管。今日尤有存者，英文名爲 *church school*，蓋即「教會式之學校」也。

(3) 爲私人財產或寄附金所組織之委托式之學校也。此項學校多爲鉅紳大賈及熱心教育人士，特捐鉅款，委託專家，組織董事團體，代爲經營指定教育事業；蓋不拘拘於學校一項也。

(四) 私校之貢獻 私立學校本爲補助公立學校之不及；但其補助之性質，略有不同。大凡在公立學校未能普及之處，私立學校乃所以補助公立學校未遑設置之地方的需要也。譬如，鄉鄙之野，未有公校，於是私校乃應此需要而興；但私立學校亦不因公立學校既興而絕跡。其故乃以公立學校在應付教育上一般的需要，私立學校則應付公立學校所不及應付之特別的需要也。譬如，公校課程乃依據國家教育政策，不能任意變更，而私校得以社會之特別需要，而設置特別課程；故私立學校之存在不因公立學校設置之多寡焉。由歐洲公家教育發達諸邦可以見之。茲更就以上三種私立學校，分述其特點，並舉其重要問題於次。

第三節 業主式學校

(一) 存在之原因 第一式的私立學校，係個人以私法人資格，而設之學校也。此項學校以學費爲挹注。收入與支出之盈虧，即爲辦理者利益之得失。此項學校，按理，似無存在之勢，然在歐美教育發達諸國，亦不在少數。

查其所以能存在之道，蓋有下列四端：

(1) 以其爲私人設立之故，不受政潮及其他不良影響。學生之去留亦無外力之干涉。且其校中訓練標準專而且嚴，力去公立學校之弱點；故所留皆優良學生爲多。因此父兄爲子弟求優良環境者，多樂就之。

(2) 私立學校爲招徠學生計，多能以極厚薪俸，聘任名宿，以爲教師；而其班次人數大率甚少，故能實施各個教訓。因此富厚人家樂出重資，遣送子弟入學；甚至以出資愈多爲榮。

(3) 私立學校之課程多不按照普通課程標準編制。大概以社會所需之職業，或預備升學之基本學科爲重；故學科不多，適合需要。訓練集中，收效甚易。

(4) 富厚人家因驕奢之故，有以不出學費爲恥者。或因階級觀念甚深，有不願其子弟入不徵學費之公立學校，而與一般貧寒兒童同學者，故多願出鉅費，送入私校。

(二) 驚人統計 夫我國私人設立學校所以衆多者，其故或以(1)公立學校以種種原因辦理不善，成績不良，以致不得社會同情；(2)公立學校爲數尙少，不能容納所有學生。此外，或以人類保守性重，抱殘守缺，不知公立學校好處；因此私人設立學校遍滿國中；尤以各地私塾爲甚。比如安徽之桐城一縣，據十一年該省教育廳調查，全縣有國民學校七十五所，又女校七所，高等二十五所，又女校一所，共一百〇八所；而私塾則多至三千所。以學生數計之，公立學校男女共有三六九〇人，而私塾學生則多至四五一二四人。兩比，私塾人數超過公立學

校人數十二倍有餘。至於中學情形尚無確實統計可據；但南京一市，民國十二年秋季忽增私人設立中學十五所之多。大學及專門教育，據郭秉文之五十年來中國之高等教育所載，亦以私人設立者較多。於此情形之下，吾人討論私立學校之地位與其將來問題，當根據事實，別具眼光，不能專憑學理或一時感情也。

第四節 教會式學校

(一) 歷年擴充情形 我國自道光二十五年以後，歐風東漸，西方教育與以俱來；迨及不平等的條約締結之後，傳教士更大批接踵而來。此輩教士乃以設學為傳教工具，於是教會學校蓬勃以起；儼然為中國新教育之先鋒。迄於今日，受教於天主教及基督教會所設各種學校者，幾至五十萬人。據歷年之調查，基督教學校學生數目之增加與年俱增，天主教會所設學校學生尚不在其內。如統計之，當加一倍。

基督教會學校歷年增進表

根	據	年	份	學	生	數
教會	百年	記	一八七六		四、九〇九	
一八九〇年	記錄		一八八九		一六、八三六	
教會	百年	記	一九〇六		五七、六八三	

中國教會年鑑	一九一二	一三八、九三七
中國教會年鑑	一九一五	一七二、九七三
中國教會年鑑	一九一六	一八四、六四六
中國教會年鑑	一九一七	一九四、六二四
中華歸主調查	一九一八—一九一九	二一二、八一九
中華歸主調查	一九二〇	二四五、〇四七

(二) 高等教育之狀況 至於高等教育一段，據民九調查，已設有完全文理大學十五所，其間女子大學二所；兼收女生者二所；設林科者一校，農科二校，法科一校，醫科四校，神學科六校，商科二校，畜牧科一校，教育科一校，工業化學科三校，社會學科一校。其他與大學預科，同等程度者，尚有十餘校。其中，小學校尤難統計。

(三) 各段教育之新計劃 近年以來，因各個教會設施教育，初無系統，不合經濟與效率原則；故由歐美教會本部，特遣「教育調查團」視察情形，規定合組計劃。現正依據計劃，組定基督教教育聯合團體。據其計劃，於初等教育則主張停止新設施；已設者必求其質之精良完善，不必求其量之增加，將來只擬辦幾個模範小學而已。現正計劃訓練教育指導員，指導教師教學，增大學校效率；一方選擇適當地地方設立模範學校，使各該處學校

有所取法。於中等教育，則多設完善職業性質之學校，以爲教師之培養，及一般領袖之養成所。高等教育則培養高等職業爲歸宿。現分六區：北部，東部，中部，南部，西部，福建。各設綜合大學一所，以爲高等教育之中心。低級教育之區域，則按高等教育區域或按省分爲區域。所有各分區內，高級低級學校並能聯成一系，以謀合作效率之發展。並注意鄉村教育及成人教育，以爲社會自治之基礎。此一九二二年教會教育視察團擬定將來辦學之大較也。至於教會教育將來的問題，容於末節專論之。

第五節 委託式學校

(一) 設立之作用與種類 此項學校多由富商鉅紳大發宏願，撥資指辦。並多組織基金委託團體經營之，以基金收入作爲設施經費；但在歐美公立學校發達諸國，兒童入學既有強迫辦法，所有公立學校至少亦能容納學區學童，其勢似無經營普通教育性質之私立學校之必要；但仍有存在者，不過在此情形之下，多半辦理特別學校，以爲公共教育之補助；或指定調查，或學術研究，以便公共教育之推行。茲先述美國著名基金委託團體之緣起，及其辦理之事業，然後再及本國情形。

美國之教育基金團體，就其大者言之，約有五種。茲分述之：

(1) 卡尼基學社 (Carnegie Institution) 成於一九〇二年。設於華盛頓，並經國會認可。最初由卡氏捐資一千萬，後增爲二千二百萬。目的在聘任教育專家，研究專門問題，並以研究結果實行改良社會。

(2) 紐約教育社 (General Education Board of New York) 成於一九一二年。由煤油大王 John D. Rockefeller 捐貲三千萬元。目的在解決公共教育中之困難問題。繼又捐二千二百萬元，以為在美國北部增進高等教育，在南部設施中等教育之用。

(3) 卡尼基獎勵教授基金社 (Carnegie Foundation for Advancement of Teaching) 成於一九〇六年。先由卡氏捐貲一千萬元，繼增至一千五百萬元。以基金收入，作為美國、加拿大及牛芬德蘭三處大學及專門學校教員休養金。其目的在獎勵教授，使身後有靠，安心從事於教授事業；然其先僅以私立學校教授為限，繼增五百萬元，則省立學校教授亦在享受此項優待之列。

(4) 謝支基金社 (Russell Sage Foundation) 成於一九〇七年。設在紐約。基金一千萬元。目的在研究教育學理，刊佈教育著作，以及辦理慈善性質之教育事業。

(5) 計恩學款 (The Jeanne Fund) 成於一九〇七年。設在裴勤得裴亞。由計恩女士捐貲一百萬元。目的在補助黑人之鄉村學校。

(二) 現在國內之基金團體 教育基金團體完全由國人組織者，除陳嘉庚之廈門大學外，尚有數處。惟其基金既無確定，而其事業亦殊有限。至規模事業較為偉大者，大抵為中外合辦，或竟為外人獨辦。茲略述之。

(1) 中外合辦之基金社比較最早而又稍滿國人之意者，當推清華學校之設立。初美人仗義退還庚子

賠款之一部，而指定用設準備留學美國之機關；於是唯一清華大學基金社成立。歐戰之後，更將該款之全部退回，由中美兩國人士合組「中華文化教育基金委員會」支配用途，獎勵補助文化教育之進步。繼有日英俄等國，仿美盛舉，約同國人合組基金社。日本方面擬將每年退回之款，用於社會與自然科學之研究及圖書館事業。英國則指定用於直接有益一般民衆之事業，如改良農業，疏通河道，建設鐵路等項。惟二國之基金社本部，不在我國，且其事業及用款尤須各該國議會通過，不啻該國政府在我國辦理之事業；設與美國辦法較之，大相逕庭矣。俄款雖已組委員會，但組織不善，用途迄今未嘗確定，以致並無具體成績。至於法比及其他等國，雖用退還之名，但皆附有條件；而其用途尤非限於教育方面。

(2) 洛氏基金社 美國富豪，俗稱煤油大王洛克斐勒曾捐鉅資，延聘醫學專家組織 China Medical Board。此社性質完全為美國的，董事人選亦無華人；故我國人士並無參加保管及分配用途者。就其事業之性質而言，在提倡醫學和公共衛生，及增進醫學衛生學之教育事業。民國四年就北京教會合辦之協和醫校改造而擴充之。次年，在美之紐約省立案，為醫科大學。又次年，醫科成立。十年，新築校舍及醫院告成。校中設備極完善。人材與經費亦極充足。學業程度堪稱東方醫學之冠。各地醫院及設立科學專科之處，亦分別作有條件之補助。

(3) 本國人之機關 我國人士捐資興學之事，日有所聞，惟無偉大切實組織而已。且其事業亦無若何

宣傳。就著者所知若陳嘉庚之於廈門大學，嚴修之於直隸，張謇之於南通，周學熙之於安徽，穆湘瑤之於上海，縣之楊思鄉，榮氏之於無錫之開原鄉，皆能捐貲興學。或重在高等教育，或重在職業教育，或重在義務教育，但無大規模的組織耳。中華職業教育社之「萬圓基金社」似有雛形，至商務書館招商局等，則只供經費而無組織。

第六節 今後問題

(一)國家主義與私立學校 夫以教育上之國家主義言之，似不宜有私立學校之存在；但就民治主義及我國公家教育的實情言之，又實有需求私人教育補助之處。惟私人所設學校，必須認定其所辦教育之性質，乃所以補助公家教育之不及；而設施教育尤須以教育為目的。質言之，不得以設學為求達其他目的之手段。其次必須依照國家教育標準管理規則，及官廳之視察指導；否則有害國家利用教育強制同化政策。蓋國家前途之統一，民治之發展，以及社會之安寧，在在與今日學校之管教標準攸關。故教育設施非完全由國家主持則，私立學校必須一律於國家規定範圍之內，支配辦法。

夫以今日情勢言之，私人設立學校之因熱心公益之故者，不難使就國家範圍。其營利者，大率限於中等以上學校；且按照法令，必須報告地方官廳，呈請立案；故可根據私立學校立案條例取締之。即不報告，官廳亦得本其所負地方責任，認真監視，加以裁制。縱有妨礙公家教育之處，亦可遏止。至於委託式學校，本為愛國憫人之士

捐貲興學之義舉，不難令照基金團體辦法，用於研究或特別教育事業。其爲我國教育前途，關係最大，而問題不易圓滿解決者，無過於教會學校之處分是也。

(二)前清取締教會學校情形 查前清辦法，所有教會學校畢業生，例無享受學位及官吏考試之權；即一般學校畢業生，在法律上，應享受之代議士選舉暨被選舉權亦被削奪。學校亦無立案條文。質言之，官廳純取消極態度，好壞不問。夫吾人爲維持國家教育主權，固不願外人教育我國兒童，妨害我國教育大權；但教會學校學生皆爲本國人民；其所以入教會學校之故，或以國家教育不足應付需求，或以國家教育辦理未善，或以貧寒之故，非有特別補助，不能繼續求學；總之，有迫不得已而入教會學校者。今日各地教會學校學生大半非教會子弟，大可證明此說；設國家專以消極的辦法，一律削奪其公民上權利，豈得謂平？

就教育上發展而言，教會學校亦有其勞績。夫西人辦學本不諳習國情，監督之，可也；指導之，可也；如以爲可行，詳訂辦法，收回自辦，或竟取消之，可也。豈可長此因循？致視教會學校，因不獲政府之認可，相繼呈請外國教育官廳立案。由是在中國疆域之內，而有許多外國官廳立案之教會學校；而一方國家仍取消極，一律放任，不事過問。夫多一事固不如少一事，其如教育主權何？其如民族國家之前途何？其如學生皆爲中國人何？

(三)民國時代取締之經過 民國成立，我國官廳即覺教會教育日漸擴充，關係國家教育前途亦日漸重大；而整理監督之責，殊不容緩。爰於四年部辦教育統計之時，通咨「各省區外人設立之各種學校應造調查表

報部，以便彙編圖表，而資參考。」民國六年，政府更覺消極抵制，終非善策；「然其實力經營，亦有未便湮沒之處。」故由教部布告私立各種學校考核待遇文，並規定四條辦法，令京內外各種學校一律立案。及九年十一月，教部又以教會學校程度參差，編製歧異，及畢業生不能享受同等優待，表示可惜；公布外人設立學校須如法報部立案文。次年四月更申前令，催促立案，並頒布教會所設中等學校請求立案辦法六條。其中有四條限制：（1）教會，中等學校應照本國法令辦理；（2）課程方面除國文，本國歷史，本國地理不得變更外，其餘各科設有變更，須請官廳核准；（3）學科內容及教授方法，不得含有傳教性質；（4）校內學生無論信教與否，應一律待遇。

以上所舉，雖似嚴刻，然不過取締宗教之宣傳而已。歐戰結束之後，世界局面一新，各國教育亦因此發生新的趨勢。我國教育界之趨勢，而予教會學校之不利者，無過於國家主義，平民主義，自然主義，及教育上之通俗化運動。因為此種主義運動之結果，遂有「收回教育權」取締私立學校，尤其是外人設立之學校；一方又因提倡自由信仰之故，遂有攻擊宗教教育及崇拜儀式等主張。結果於十四年十一月十六日，教育部頒布外人捐資設立學校認可辦法六條。其中有五條積極要求，兩條消極限制；大概皆以近來教育界的趨勢為根據。故所取締於宗教之外，更有國籍問題。詳情如下：

（甲）關於積極方面：

（一）學校名稱應冠以私立；

(二) 校長或副校長應爲本國人；

(三) 若有校董會，多數董事應爲本國人；

(四) 學校宗旨依教育部所規定，必須教育的；

(五) 學校課程應依部定標準。

(乙) 關於消極方面：

(一) 不得勉強學生信仰任何宗教或參加宗教儀式。

(二) 宗教科目不得列爲必修。

(四) 國民政府取締情形 國民政府亦於十五年公布私立學校規程，學校立案規程，及校董會章程。查私立學校規程內有積極要求五件，消極限制三件。茲舉於次。

(甲) 關於積極方面：

(一) 教會學校應一律以私立學校待遇。

(二) 校長應爲本國人，但必要時，得聘外國人爲顧問。

(三) 校董會主席及多數會員應爲本國人。

(四) 遵守教育法令並按例報告官廳。

(五)受官廳之監督指導。下列事項必須由官廳處置之。

(1)開辦學校須陳請官廳許可。

(2)關閉學校須陳請官廳許可。

(3)學校停辦須由官廳派員會同清理。

(4)解散不遵法令的學校。

(5)隨時開除學校校長或教員。

(乙)關於消極方面：

(一)學校不得強迫學生參加宗教儀式；

(二)宗教科目不得列為必修（學校但得設立宗教專科）

(五)取締私立學校之標準 近來私立學校風起雲湧，江浙尤多。自北京政府頒布取締私立學校規程，各省亦紛紛以取締私立學校為務。考其條例，過於嚴刻者多；故述其大要於次。以教育與國家關係論之，私立學校，無論其為何種宗旨，何種性質，但為尊重國家設學之原意，對於以下數端，實有遵行之必要。

(1)課程標準 教育本有同化作用，國家尤忌私立學校設施特殊教育，造成社會中之特殊階級，以遺國家社會之害。外人設立學校，入學者既為中國人民，將來學成又須參加中國社會活動，尤須依賴中國國家

之保護而生活之；則其課程之編制，必以養成中國公民爲旨歸。政府所應取締私立學校者應以此爲重。而私立學校無論其爲本國人民或外國教會設立，爲尊重國家教育宗旨起見，應按照公家規定之課程標準，尤須注意於培養學生國民資格之中國歷史、地理、國文、公民學諸項。教會學校對於以上諸端缺點頗多，此實教會學校所急宜改進者也。此我國政府必須取締之第一點也。

(2) 教授資格 學校課程固屬要緊，但教師乃直接指導學生活動之人；其感人之深，較之課程尤爲重要。故教員資格一層，實有取締之必要。教會之初級學校師資，既多未有澈底的中國化之訓練，而高等學校復多西人主教；加之，課本既取於外國，教員講授又多引用外國資料；尤甚者，以外國言語爲教授之工具。且因不能利用本國優良教員之故，弊端愈大；故師資取締實國家所不容已者。教會學校如以造就中國人才，而專爲中國謀福利者，則師資一層急應有所限制；而限制方面之尤重要者，爲中國文化之欣賞，中國社會之了解，及中國語言文字方面運用之知能。

(3) 學校設備 學生成績除課程標準及教授資格二者之外，以設備之關係最大。因學生學習非有圓滿環境，及研究試驗參考之工具，則學習之事難收效驗。課程、教授、設備三者互相關係；三者缺一則成績難期。故爲私立學校之認可起見，學校設備必須規定一種最少標準。

(4) 官廳監督 私立學校對於上列三項，究竟遵行至何程度？非有嚴密之視察不可。且視察一事，在官

應方面，可以表示其主權之作用；在私立學校方面，可以表示其服從主權，遵守標準之義務；在學生方面，可以表示其教育機會之保障。總之，私立學校一經立案，則官應負有重大責任；視察指導乃所以應付此項責任也。

(六)取締教會學校之原則 以上所舉四項，關係國家設學主義至重。國家爲保存其國民性，及維持其主權之故，實有取締之必要；然以上四項乃一般私立學校之取締標準。至於教會學校，其主持人之國籍亦有取締的必要；蓋不平等條約仍然存在，校產所有權頗有關係。更有甚者，吾人決不放心，以數十萬學生之國民資格的_三教育，委託外人主持之也。教會爲尊重國家前途計，故亦有勉就範圍之必要。至於政府方面，平心而言，國家如能盡備應備之教育機會，而無需乎私立學校之存在，則教會學校非就國家之範圍，即須一律停止。然觀今日國家教育之凋零情形，社會人民之複雜程度，決非一種嚴格的單純的公共教育所能應付。故以需要私立學校之程度，並就教會學校已往之成績論之，似乎又須權其輕重，而有以折衷之也。

假使吾人就課程標準等四項及主持人之國籍和宗教改必修爲選修六事言之，所有教會學校若能一律辦到，即時請求註冊，而入我主權支配之下，受我指揮；則收回教育權之目的達矣。

(七)對於私立學校之主張 私立學校之今後問題，吾人論之詳矣。茲將以上所論，舉其大綱於此，以爲本章之結束。

夫私立學校之所以爲私立學校者，必有不同於公立學校之處。官廳之責乃在此不同之中，以立案註冊之

手段，規定最小之標準，以求公立學校與私立學校，及私立學校與私立學校之間，有相同之點，而其不同之處，則又須不背國家教育之根本原則。換言之，於萬難相同之中，而求其同；而此相同之點，即為國家教育之宗旨。假使私立學校，能顧全國家教育之根本主張，則責任已盡；責任以外則為自由。自由愈大，則其試驗之範圍愈廣；而其利於教育方法，及激刺公立學校者亦愈多。總之，私立學校之存在已不成為問題；因在公立學校未普及地方，固需其補助；即在公立學校已普及地方，亦有需其特別補助之處。蓋吾之人慾望至不同，決非一般的公立學校所能供給故也。所以今日問題祇在如何使私立學校不背國家標準，非必盡滅私立學校而後快也。

然則取締標準如何規定？依據國家教育宗旨，應用積極方法，規定前述四項之最少限度而已。比如課程限度一項言之，公立學校應完全依照新學制課程標準，而私立學校只需依照極關國家教育宗旨之幾個學科及其內容和時間之限度；如國語，歷史，地理，公民，算學等類各幾時。私立學校得於規定之外，另授他課，但不得於規定之內減免之。而所另授之他課，消極言之，須於國家前途及社會安寧幸福無破壞之虞。此以一般私立學校而言，至於教會等學校，除上述之外，極須除其外國性質，所有行政教授，應逐漸改用中國人員。宗教方面必須改必修為選修。蓋宗教自由已為世人所公認，而政府既不能強制學校不得教授宗教之自由，又不能強制學生不得選修宗教之權利。

研究問題

(一) 試問私立學校與公立學校根本不同之點何在？何以必須取締私立學校？

(二) 研究我國中央及地方政府，對於私立學校之獎勵及取締辦法，並評論之。

(三) 以事實言，一般私立學校在我國教育系統上，有何地位？各地私塾與尋常私立學校性質有無不同之處？並言官廳對於私塾應取之態度。

(四) 試各調查歐美各國私立學校情形及其補助公立學校之處。

(五) 各就書中所舉四項取締私立學校標準，嚴格評論之。

(六) 列舉教會學校對於我國教育學術之貢獻及其一般弊病。

(七) 各以公平態度，根據事實，擬具取締教會學校辦法，並附以意見。

(八) 取締私立學校，有積極與消極兩種原則，試各言其長短，並舉例證明之。

(九) 各就國家主義或民主主義，而論教會學校之前途。

(十) 收回教育權之真正解釋如何？試各調查年來之論調，而統計其不同之意義。

(十一) 收回教育權之論調已為多數教育界之主張，試以教育眼光，公平批評現在一般收回教育權之辦法；並擬具收回之確當辦法，加以理由。

(十二) 就民國十四年十一月，教部頒布之外人捐資設立之各級學校認可辦法六條，精密研究其利害；

並與從前頒行各項條列比較之。

第七章 義務教育之設施及其問題

第一節 義務教育之作用及其需要

(一) 義務教育之說明 教育之以義務名者，其說有二：

(1) 以政府依據國家主義之原則，爲求國家前途之統一，民族精神之發揚起見，運用其權力，使全國之內，無論貧富賢愚男女兒童，在一定年限內，一律強受一種同化的教育。目的在培養民族性，造就國民資格。這種教育謂之「義務教育」。誠以人民對政府不得受之最少限度之教育也。故義務在人民。因爲義務在人民，而政府有時又採用強制手段，迫令人民履行此項義務，故又謂之「強迫教育」。

(2) 以人民依據平民主義之原則，爲欲謀求公共生活之福利，培養個人生計之工具起見，根據其民權，要求政府使全國之內，無論貧富賢愚男女兒童，在一定年限內，一律享受一種平等的教育，以爲納稅義務之報酬。目的在培養健全份子，建設共和社會。這種教育謂之「義務教育」。誠以政府對人民不得不予之最少限度之教育也。故義務在政府。因爲義務在政府，故人民要求政府履行此項義務，設立此種不徵費用的學校，故又名爲「自由教育」。

(二)義務教育之作用 夫在專制國家，所有社會安寧幸福之能維持而得以增進者，全恃乎社會中少數的智仁勇俱備之領袖賢人。一般衆人則爲領袖指導下之服從者；可使由之，不必使知之也。故有「得人則興，失人則亡」之語。此數千年來所以重視人才教育也。今則情勢已變，一般忠誠明達之衆人，以共和社會言之，其需要之程度，則尤甚焉。蓋不得忠誠明達之衆人，則領袖賢人無由發現，而領袖事業更無擁護助成之希望；於是賢者不得見其賢，而不肖者進焉。義務教育之主要作用，則在培養一般的忠誠明達之衆人；此共和社會之所以首重義務教育也。通常吾人每每不辨義務教育與小學校所設施之初等教育之區別，以爲小學畢業卽爲義務教育終了，其實，義務教育爲造就一般國民之利器，初等教育爲中等教育之準備，爲培養賢才之基礎；二者之間，相同之點雖多，然固各有其獨立之作用，未可相混也。

(三)義務教育之需要 夫以今日吾國情勢言之，其所以日益紊亂之故，並非缺乏統一國家，號召世界，且爲全體人民所敬服而擁護之真正領袖賢者，實以一般衆人之不明達；故雖有真正賢者，而不認識；不忠誠，雖有偉大英豪，而不克始終擁護；因此賢豪失望而去，不肖者因得倖進耳。故爲國家前途統一計，爲民族光榮計，爲社會公共福利計，以及爲平民主義實現計，非普及義務教育，注重此一般衆人的教育不爲功。蓋專制社會，苟得少數賢人，已足爲治；共和社會則庶務必須公諸輿論；非有忠誠明達之衆人，不得健全之輿論。不得健全之輿論，雖有賢者，亦不得見其賢；而不肖者更乘機作僞；於是是非顛倒，而紊亂生矣。此我國之所以需要義務教育也。

第二節 義務教育設施之經過

(一)義務教育之經過 義務教育之設施實以普魯士為嚆矢。初由宗教改革家路德主張，以教育為實現宗教計劃之工具；故於十六世紀末葉，即於教會勢力之下，設施所謂基礎教育。二百年後，佛利大帝主張教育設施為國家政務。一七九四年，乃以法律規定之，且採用強迫手段。一八五〇年，遂訂為憲法上之制度。英之蘇革蘭一部，曾於一四九四年，在教會監督之下，規定強迫學校條例；但法律上認為國家之教育制度，則在一八七二年。至於英吉利則始於一八七〇年。法則更進一步，於一八八二年，實行不徵收學費主義；所謂「自由教育」是也。美則發軔於新英蘭，尤以馬賽紐斯為最早。初於一六四二年，規定設施計畫。五年之後，自由學校制度遂為各省相繼仿行之標準。日本於明治初年，規定就學義務，而強迫主義則於十九年承認。

(二)我國推行之成績 我國義務教育始於宣統三年。維時，由學部召集中央教育會議，規定施行辦法，並以四年為期；但無成效。民國四年，改初等小學為國民學校時，改定兒童學齡期，自滿六週歲至十三歲。凡七年（原定滿六歲至十四歲。凡八年。）當定義務教育期，以最初學年之始，為就學始期；以國民學校畢業時，為就學終期；但除吉林之省會與長春二處稍有成效外，各地施行頗不踴躍。民國七年，山西規定分期進行辦法，成效甚著。九年三月，教育部規定分期籌辦計劃，通咨各省，按照計劃，擬定進程序。其籌備計劃係依下列年限，於八年之內，全國一律普及。

民國十年 省城及通商口岸辦理完竣

十一年 縣城及繁鎮辦理完竣

十二年 五百戶以上鄉鎮辦理完竣

十三年 三百戶以上市鎮辦理完竣

十四五年 三百戶以上市鄉辦理完竣

十六年 一百戶以上村莊辦理完竣

十七年 不及百戶之村莊辦理完竣

按以上計劃雖經頒布。各省亦有籌議，且有規定省款補助辦法；但實際設施，惟山西一省，較為認真。查該省自民七規定分期辦法之後，學生數目截至民九，共有七二九八〇三人，約當全省人口千分之六十九。設以學齡兒童就學四年計算，每千人約有就學兒童一百人。故山西施行兩載，入學兒童已當全數之百分之六十九；或稱山西為「模範省」，非無故也。此尤當時情形，今日成績當不止此。

其他較盡責任之省分，推江蘇直隸為最；省城則推廣州；縣區則以江蘇之南通；市鄉則以上海之楊思鄉與無錫之開源鄉。至吉林之省會與長春兩處，亦略有可觀，此外，則無可述者。

第三節 施行強迫教育之準備

(一) 強迫入學之目的 設施義務教育，必取強迫入學制度，已為先進國家之通例；故又謂之「強迫教育」。所謂強迫者，設施義務教育之手段也。國家為欲貫徹其普及之主張，故對於學齡兒童之保護者，責以按例就學之義務；其有不欲履行此項義務者，則加以相當之裁制。由此以觀，國家所以不惜鉅金，建設學校；更以強制手段，迫人入學者，良以義務教育富有同化力量，凡國內兒童間之不同者得化而同之。故其結果可以養成一致之民氣，可以造成一色之國民；於是國家以之統一，民族以之團結，蓋最利於國家之教育也。

(二) 強迫教育之條件 實施強迫教育辦法，必先解決以下五個條件；否則，紙上談兵，何濟實用？

(1) 必先籌措充足之經費，建設足可容納學齡兒童之學校。

(2) 必先多設教師養成所，訓練足敷設施教育之人才。

(3) 必先規定兒童之學齡，及保護者之義務。

(4) 必先規定就學義務督促之責任。

(5) 必須採用不徵學費之辦法。

查我國政府歷次所公布之計劃，大率偏重設施制度，對於第一與第二兩項人才經濟之根本問題，則諉之各省；各省又復諉之地方；於是上以空言責下，下以空言罔上；質而言之，空言而已。因此計劃公布雖已有年，而實際效果言之慚愧。此無他，不求實際，毫無準備故也。茲請述其現況及今後問題於次，以為將來解決之準備焉。

第四節 經費之籌備及其問題

(一)現在經費狀況 施行強迫教育必有充分之籌備，而籌備事業尤以經費與師資爲中心，前已言之。茲分論之。依照現況論之，國家對於義務教育，僅有計劃督率之責，而無經濟之擔負。省區之責，亦僅止於補助；故重大責任則在地方。考各縣所籌，除江蘇省已規定各縣畝捐堪稱鉅款外，其餘皆零星雜捐爲數既少，名目至多。一方必須仰賴中央任命財政官吏之核准；一方尤須消弭社會人民之反抗。手續極繁，收集不易。於此情狀之下，欲求普及，其難可知；故經費解決實爲今日之根本問題（詳見教育經費問題）。

(二)規定分擔責任 地方義務教育經費之困難，既如上述；然則解決之道如何？曰不外規定分擔責任與指定確實稅源二法。查各國成例，德國新制所有經費由國家負擔。英則國家與地方各任一半。法以教師俸給由國家負擔，其他用費地方任之。美除職業教育由國家補助外，義務教育皆由省縣地方分任。分任標準，亦不一致。有省區任四成，縣區任五成，學區任一成者；有省縣及學區各任三分之一者；有省區任四分之三，學區任四分之一者；更有大市除由縣區補助十分之一，餘爲學區自行擔任者；如芝嘉穀等市是也。但就各國趨勢觀之，義務教育經費之擔負，實逐漸由地方而趨向中央，由下級區域而趨向上級區域。

我國設施之責，決不能外此公例。誠如是，國家與省區皆有分任之責；惟分任標準，應行鄭重規定。蓋中央與

地方已有稅收，究應如何整理劃分，尙未決定；而新稅之開發已益增多。假使政府當局及教育鉅子誠信教育爲立國大本，應於此訓開始之際，擇全國稅收之最普遍，最可靠，及最大之一項爲義務教育專款，以示中央分任之意。再就廣東、湖南、浙江等省數年前，試擬之省憲草案言之，將來省區分任一層大可辦到（現在各省僅有補助每縣若干千元非分任也。）袁希濤與李步青兩君對於分任標準，頗有精密計劃。茲分錄之以爲參考。

（三）袁君之主張：（見袁著義務教育之商榷第三十四頁）

『（一）國家補助者：

（甲）小學教員優待費，略含三類：

（1）教員年老退隱金及身後遺族卹金。

（2）年功加俸。

（3）優待教員獎勵金。

每年由國庫財政餘力，提撥專款濟用，或積爲基金。

（乙）小學教育協款，如

（1）邊地小學之協濟。

（2）因小學教育上特別需要之協濟之類。

(二)省款補助者

上項(甲)款之優待費，由省協助國庫之不足，及上項(乙)款協濟之類似者外，對於各縣師範講習所經費，倘能由省款補助若干則於普及較易爲力。

(三)縣庫所支配者

我國地方小學經費，本以市鄉爲本位；但亦有以縣附稅除去若干之教育費，仍分配於各市鄉者。故於責成各市鄉自行籌劃辦學經費外，縣庫亦宜有支配調劑之作用，以補市鄉之不足。

縣屬各區教員之養成費。宜由縣擔負籌劃。」

(四)李君主張：(見李著義務教育進行計劃案第三至第十一頁)

「從中央省地方三種收入中，規定各部分各行政支配之成數。義務教育費在中央政府，省政府，總收入中當占百分之五。在地方總收入中，除原有學款外，當占三分之一——」

「由中央政府支給者：曰養老費；曰撫卹費；曰中央補助費。」

由省政府支給者：曰小學教員養成費；曰省政府補助費；曰省政府獎勵費；曰特別講習費；曰小學視察費。由地方支給者：曰俸給費；曰開辦費；曰補助費；曰獎勵費；曰講習費；曰參觀費；曰扶助費；曰視察指導費。」

(五)確定稅源 義務教育經濟上設施責任固須劃分，但不確定稅源仍屬無濟。蓋當此中央地方皆極困

難之際現狀維持已屬不易，增加擔負更難實行。故非確定稅源，無以保障義務之履行。然欲確定稅源，先須切實明瞭中央與地方稅收之現況，然後始可從容指定而加以整頓；如有不足，再為斟酌增闢新稅，以應需要。

故今後問題，第一，現在我國稅收何者屬於中央？何者屬於省區？何者屬於地方？殊混亂。歷年以來，雖有劃分之議，但格於種種原因，未克實行。依從前廣東、湖南、浙江等省憲草案視之，似有劃分動機；惟此項草案亦僅民意之表現而已，非必可以實行也。近來國民政府頗有整理劃分之趨勢，此前途之幸也。第二，稅收既經劃分，則中央省區及地方如何各就已有或新闢之最普遍、最可靠、最大之一種或二種收入，指為專款，加以整頓。第三，計算實行普及所需總額。一方確定分任成分，各就專款收入之額履行其所擔負之責；設有不敷，如何另闢新稅，以求適合？

以上所舉二事，規定擔負責任與指定確實稅源，實為義務教育之根本辦法。二事之外尤須籌劃師資問題。三事具備，然後始可計及學校建設及其他問題。現在義務教育所以收效甚微者，蓋未計及此人才經費之根本問題也。（至於現在經費與教員情形及將來應當如何整頓之處，請參觀教育經費及教育人員專章。茲略之。）

第五節 江蘇之新計劃

民國十六年，江蘇決定試行大學區辦法之後，教育當局以前此曾有八年期成之計；並設有期成會從事研究宣傳準備推廣。茲八年之期將屆，而入學兒童僅五五三、六三二人，未入學者仍多至三、四四〇、三九九九人。

是歷年成績不過六分之一而已。爰本國民黨政綱，對內政策十三：「勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育；整理學制系統，增高教育經費，並保障其獨立。」更定六條計劃，並以十年為期。所謂五條計劃者：即研究、準備、宣傳、推廣之五個步驟而已。一曰分劃學區，調查學齡兒童；二曰酌量國民經濟及教育需要，籌劃經費；三曰斟酌地方需要，訓練師資；四曰廣設學校，增添學級，以謀教育之普及；五曰規定強迫教育法令，實行教育普及。

近除規畝捐——自四分至十二分——為地方義務教育及民衆教育經費外，並計算推行時之學童、師資、經費分年預算表如下（以萬為單位）：

年 別	增加學童 數積計	增添級 數積計	需要教師 人數積計	培養師 資之費	建築學校及增 加學級設備費	增添學校學 級經常費	本年度需用 經費總數
第 一 年	三〇〇〇	・六〇	・五〇	九〇〇	一八〇〇	一八〇〇	四五〇〇
第 二 年	六〇〇〇	一・三〇	一・〇〇	九〇〇	一八〇〇	三六〇〇	六三〇〇
第 三 年	九〇〇〇	一・八〇	一・五〇	九〇〇	一八〇〇	五四〇〇	八三〇〇
第 四 年	一二〇〇〇	二・四〇	二・〇〇	九〇〇	一八〇〇	七二〇〇	九九〇〇
第 五 年	一五〇〇〇	三・〇〇	二・五〇	九〇〇	一八〇〇	九〇〇〇	一二七〇〇
第 六 年	一八〇〇〇	三・六〇	三・〇〇	九〇〇	一八〇〇	一〇八〇〇	一三五〇〇

第七年	三〇〇・〇〇	四・二〇	三・五〇	九〇・〇	一八〇・〇	一二〇〇・〇	一五三〇・〇
第八年	二四〇・〇〇	四・八〇	四・〇〇	九〇・〇	一八〇・〇	一四〇〇・〇	一七二〇・〇
第九年	二七〇・〇〇	五・四〇	四・五〇	九〇・〇	一八〇・〇	一六二〇・〇	一八九〇・〇
第十年	三〇〇・〇〇	六・〇〇	五・〇〇	九〇・〇	一八〇・〇	一八〇〇・〇	二〇七〇・〇
積計	三〇〇・〇〇	六・〇〇	五・〇〇	九〇〇・〇	一八〇〇・〇	九九〇〇・〇	二六〇〇・〇

(說明)(一)第一項失學兒童，從前調查數為三百四十萬人。茲以三百萬人計，分十年完成義務教育，每年應增加學童三十萬人。以後逐年增加三十萬人。(二)第二項根據第一項每五十人為一級，三十萬人應得六千級。逐年照此增加，至六萬級為止。(三)第三項每級教師一人，第一年須六千人。今列五千人，以省款設立中學師範科農科師範科畢業生，每年可及千人之數。第二年以下至十年同。(四)第四項培養師範生，一概不免膳費。每年每人占教育費額以六十元計。三年畢業。每人需費銀一百八十元，五千人合計為九十萬元。(五)第五項建築學校及增加學級設備費。每學級以三百元計，年增六千級，應得一百八十萬元。(六)第六項義務學校經常費逐年加增，第一年六千級，每級以三百元計，應得一百八十萬元。第二年再增六千級，應再增一百八十萬元。合得三百六十萬元。三年以下至十年同。(七)第七項培養師資，及建築學校，增加學級，設備費，在十

年以內，逐年相同。而增添學校學級之經常費，則逐年遞增，自一百八十萬元至一千八百萬元。故第一年總數爲四百五十萬元。第二年以下均須遞加。(八)以六萬教師任六萬學級，是以最低限度計算；如每兩學級須延教師三人，則教師人數及培養師資費用，均須增加二分之一。(九)培養師資，第三年無人畢業。惟辦足十期，尚須延長兩年。以最初兩年與最後兩年經費合計，仍爲每年九十萬元。(十)十年以後，義務教育已經完成，則培養師資建設學校之費，可以酌減；當俟將來另訂計劃。

以上計劃，究能實現至何程度，仍須視吾人繼續努力之程度而定。蓋從前計劃非不洋洋大觀，從前預算非不審慎周詳，然卒成紙上談兵者，乃無毅力繼之耳。

第六節 強迫制度施行之問題

強迫教育者，國家以強制手段施行之義務教育也。強迫教育制度者，國家施行強迫式的義務教育之法令規程辦法也。何以國家必以強制手段，施行教育乎？蓋非此不足以求達教育普及之目的也。無論國家視普及義務教育爲政府之權利，或爲其義務，爲行使此項權利，或爲履行此項義務起見，法令上必有相當之規定，事實亦必有許多的問題。以下討論爲設施強迫制度時，應行注意之法令及問題。討論材料大多根據我國舊制之地方學事通則及各級學校令。

(一)學齡之意義 學齡者國家爲設施義務教育之便利，規定兒童應行入學之年齡也。凡在此期間者

謂爲「學齡期。」在此學齡以內之兒童，謂爲「學齡兒童。」我國學齡之制，初爲自滿六歲至十四歲，凡八年。民國四年，改爲自滿六周歲之翌日始，至滿十三歲止，凡七年（見國民學校令第二十三條一項。）至義務教育期間之規定，則以最初學年之始爲「就學始期」，以國民學校卒業爲「就學終期」，但兒童年齡未達就學始期者，不得令入國民學校（見前令第二十七條。）故義務教育爲四年。新學制亦以四年爲暫時標準，但各地方至適當時期，得延長之。至入學年齡，各省區得依地方情形，自定之。

依新學制觀之，我國兒童受義務教育之年齡，本爲自滿六週歲至十三歲；但在此七年中，設能就學四年，則義務終了。其所以如此改定者，乃以設施伊始，如悉令於學齡之始，一律入學，無論公家方面準備不及，即學兒方面亦有所難，尤以農村兒童爲甚。故祇規定在國家所定標準以內，斟酌地方情形，擬定切實可行年限。

至於義務期限，雖以近況定爲四年；但爲最少限度。假使一省已及普及程度，可以省政府單行法延長之；一縣普及，亦得斟酌延長。蓋所以各按情形，自由活動也。

（二）保護者義務 前言各國施行義務教育，多用強迫手段；假使兒童不能按時入學，並以法律規定，得懲罰其保護者。所謂保護者，乃包括學齡兒童之父母及監護人也。保護者應負兒童入學之責，並得以刑罰裁制之。其刑罰之輕重，各邦不同。法則以拘留，訓斥，罰金等項。其所罰之金，自一佛郎至五佛郎；英以罰金爲主，但至多不過一磅；荷蘭則由視學訴諸法庭處罰；蓋非定裁制辦法，無以實施其強迫制度也。

我國以設施之初，設備未充，因用勸導方法，未遽即施罰則也。國民學校令第二十三條第三項規定保護者之義務云：『學齡兒童之父母或其監護人，自兒童就學之始期至於終期，有使之就學之義務。』但保護者之義務，亦得因學童之瘋癩或殘廢不能就學時免除之（見前令第二十四條一項）。假使學童因病弱，或因發育不完，以致不能入學，或其保護者實以貧困不能使兒童就學，皆可由區董報經縣知事之認可，得展緩之（見前令第二十四條第二第三項）。惟展緩之期以一年以下為限（見前令施行細則第四十五條）。其因身體上關係而展緩者，須附送醫生之證明書（見前令施行細則第四十四條）。

依據我國制度，保護者之義務，雖然明白規定，但對於不履行義務者，僅以區董督促為止。且保護者得援第二十六條之規定，「令學齡兒童在家或他處肄習國民學校之教科。」不過必須得區董認可，至必要時，受其試驗而已（見前令施行細則第四十六條）。故於施行強迫教育之制度與方法，仍籌備之餘地。

第七節 義務督促之責任與辦法

按歐美諸國施行強迫教育，皆有督促就學之主體。英法制度，由本區強迫教育委員會主持之。倫敦一市委員多至三百五十人。美國各市亦特設強迫教育機關，督促人員隨時可入學童家中，實行調查督促之責。

我國辦法，兒童之調查及就學之通知，屬於區董之職務。依國民學校施行細則第四十條之規定，區董每年調查該區學童，其就學始期在八月者，於五月終編製學齡簿；以四月為始者，應於上年十二月終編製之。又依前

令第四十二條之規定，按照學齡簿，將兒童應入之學校及入學日期，通知保護者。又前令第四十三條，將兒童姓名及入學日期，通知學校校長。此入學之辦法也。

國民校長既受區董通知，設該兒童已過入學期七日，而未入學者，應即報告區董（見施行細則第五十一條）。又設在學兒童並無正當理由，繼續缺席七日，應即告知其保護者，督令出席。如仍缺席至七日以上，應即報告該管區董（見前第五十二條）。區董接受報告時，應即督促兒童之保護者，速令出席。如區董督促至二次以上，仍不出席，區董應陳報縣知事（見前第五十三條第二項）。縣知事接受報告，則作最後之督促兒童保護者，速令入學（見前第五十四條）。設縣知事督促無效，則法律窮矣。此督促之責，由校長而區董；由區董而縣知事之辦法也。

第八節 學費問題

義務教育不徵學費，歐美諸國之通則也。蓋國家施行義務教育，自有其施行之目的，非僅為人民之利益已也。且公家之擔負，即國民之擔負也。國家以取於國民之賦稅，而用於公私俱利之教育；國家之義務，亦即國家之權利也。故義務教育之設施應完全由公家擔負之，不問兒童之保護者為貧為富，應一律免除學費。蓋非此無以達普及之目的也。或以富者有餘，應有以徵收之；貧者不足，應免除之。殊不知國家既徵賦稅，辦理教育，而富者所納之賦稅，又倍蓰於貧人；假使獨徵富戶，是重徵也，安得為公平計？故為公平計，無論貧富貴賤，皆應一律使受自由之

教育。

我國初以不徵學費爲原則，迨及民國，依國民學校令第四十五條之規定，視地方特別情形，經縣知事之認可，亦得徵收之。惟每月以銀元二角以下爲限（見施行細則第六十六條）。對於他自治區來學之兒童，得增收學費（見施行細則第七十條）。高等小學因不在義務教育範圍之內，故每月得徵收銀元五角之學費（高等小學校令施行細則第三十四條）。但依七十一條之規定，「對於貧困不能繳納學費者，管理人應免其學費之一部或全部。」及「家有兒童二人以上，同時入國民學校者，管理人得酌減其學費。」學校教師子女，爲優待故，亦得免徵學費。

試考以上辦法，頗與平等教育及自由教育之公例不合。將來如求普及，或採用強迫制度，或採用自由教育主義，則徵收學費一層必須改訂，而減免辦法尤無存在理由。

研究問題

- (一) 列舉義務教育與實現國家主義及民治主義之關係。
- (二) 考查本市鄉自治情形及與義務教育之關係。
- (三) 搜集山西省關於義務教育推行辦法，並列舉其可以爲本市鄉仿倣之點。
- (四) 研究江蘇省義務教育促進會刊行之義務教育雜誌，及會長袁觀瀾君對於義務教育之著作而批

評之。

- (五) 考察所屬縣市鄉義務教育設施之成績，並綜合一切，詳細擬定「本縣義務教育推行之計劃。」
- (六) 各就考察所得，將本書中所舉困難問題一一解決之。解決時應注重事實。
- (七) 研究中央及地方政府關於義務教育之法令規程及施行細則而批評之。
- (八) 搜集關於義務教育之重要論文或書籍五種，並各舉其特點。
- (九) 評論江蘇之新計劃。
- (十) 各就研究所得，擬定一縣或一省之義務教育普及辦法。

第四段 總論 教育人員之意義

第一章 教育人員

吾於前數段中，曾將我國沿革至於今日之各級教育行政機關，暨各段教育設施之情況，大略舉其梗概；本段目的則專述在此情況下，所有教育人員及其所負之責務，應具之資格，任用之方式，所得之報酬，以及目前關於此項人員急待解決之問題。前面所論不過制度而已；制度之優劣所關固甚重要；但更重要者，為運用制度之八。

按教育設施，實在教育行政人員，此普通之見解也。但全部教育行政事業之目的，無不集中於增進學校學業之效用——使教員有教授的便利，學生有學習的環境。然直接關係學校學業之成績者為教職員；故學校教職員，雖非教育行政人員，但擔負教育行政最後責任者，確為此輩。故本段所謂之「教育人員」實包括教育行政人員與學校教職員兩種；而學校教職員又分學校校長與教員兩種。

第二章 教育行政人員

第一節 各級教育行政人員之近况

各級教育行政人員之法律上資格及其事權，已於前數段中討論行政機關組織時，約略道及。茲更歸納一切，作較有系統之陳述；但凡已經詳細討論者則不贅。

(一)中央教育行政人員近况 按我國中央教育行政人員，本有政務員與事務員之別。以舊制言之，教育部總長為政務員，由大總統特任，「監督指揮全國教育學藝歷象事務；管理部務，監督所屬職員，並所轄各官署機關。」為特任職，並為內閣之一員。次長由總長呈請大總統任命，襄理總長主持部內一切事務。次長以下為事務員。總長因為政務官，為閣員，所以多為政客。政客本以政治為生命；故其興趣不在教育，而其活動多為政治。教育乃其活動之招牌，教部則其活動之地盤而已。此民國十餘年來所以無確定之教育政策與較大之計劃也。所幸，中間尙有不盡為政客者；不然，即此區區不全之法令規程，亦且無由頒布，實堪痛惜也。國民政府有鑑於此，廢部制，設大學院管理全國學術及教育行政事宜。大學院院長一面為教育學術領袖，一面為政府委員。並置副院長輔理院務。就現在組織及當事人物而言，頗多革新氣象；假使吾人以全力贊助之，監督之，則前途樂觀之處甚多。

至於事務人員，近年來頗有專家化的趨勢。惟當局者以政治黨籍關係，仍不克盡量委用教育專家；而專家亦每每因無政黨與援之故，不能獲得相當位置。當此軍事行動，教育黨化之際，欲求量才使用，為事擇人，原

本困難，况政治變化朝不保夕乎？但專家化趨勢，既爲今日一般主張，將來訓政進步，黨界解除，必能圓滿實現。

(二)省區教育行政人員近况 教育廳長原爲簡任職，由教部呈請大總統簡任，稟承長官，主持一省教育方針，指揮監督省立學校，暨各縣教育行政事宜；蓋一省最高教育行政機關之首領也。但在軍閥割據之時，中央簡任僅有其名，實際不是軍閥委任，亦須事事稟承軍人意旨而行。若以教育專家態度，辦理教育；則第一無設施之自由，第二乏經濟之援助，且各省教育界黨系紛歧，競爭之烈，前所未有；稍有建設，非特軍閥難容，即素稱名達之學界，恐亦不易諒解。故在此情形之下，非官僚政客，以做官之法做之，殊難安於其位。又因地方軍閥起伏無常，教育人員迭有變更，每次廳長更人，廳內事務人員，亦受影響；因此省區教育之進行，頗受打擊，良可悲已！至於青天白日下之諸省，除江浙試行大學區辦法，大學校長兼管教育行政事宜外，其他各省之教育廳長皆爲省政府委員之一，由中央執行委員會選擇，國民政府任命之。惟改革伊始，軍事政治初未統一，故教育行政人員之成績尙未有所表現也。

(三)地方教育行政人員近况 至於縣市舊制之勸學所所長，當在初創之際，因須開導人民，勸學籌款；故所須資格，不在教育學理之精深，辦學經驗之宏富，而在宣傳號召之力。所以人選方面，不得不借重地方紳士。今日時易情遷，似乎可以應用專家矣；然實際調查，內地人員，除少數外，大半爲今日教育上落伍之人。此輩思想陳腐，對於一般教育趨勢，多所隔膜，以辦學爲差使，視學校爲地盤，因師範畢業學生，思想較新，目光較遠，

喜談改革，不易合作；所以把持教育，拒絕新進，無所不用其極。加之，內地薪俸菲薄，月俸少者僅拾元，師範畢業學生慾望較大，生活略高，大都望望去之。然在此輩大可優裕度日，不僅藉此另求別項收入，更可結交官廳，走動衙署，維持其紳士地位。因此，內地教育行政狀況，暮氣重重，極難希望進步。所以私塾之設滿坑滿谷；國民學校寥寥無幾。設與江浙等省比較，真有天淵之別。於此情形之下，而欲發展地方自治，革新教育行政制度，振刷教育界的精神，廣籌經費，普及教育，詎不甚難？邇來國民政府頗能注意縣治。縣政府之試驗業經開始，地方教育行政人員之地位及其報酬頗有提高之動機；於是久應解決而未能解決之人選問題，自行解決矣。人選問題一經解決，則地方教育行政人員之事業將由是一新。

第二節 教育行政人員之地位與責任

以上所舉，似為今日教育行政之不幸，將來非振刷而革新之，則教育前途荆棘實多。查今日一般行政人員之當前困難，約有二項。至於黨籍問題，或為統一以前之暫時的限制；蓋教育者國家之公器也，今日之黨化實非得已。

(一) 不知政治與教育之關係，不能利用政治，促進教育；故結果為政客劣紳之盤踞學界，而以教育為做官的途徑。

(二) 為教育行政人員，因少專門教育的準備及行政學理之研究，每每不自知其所居何等地位，及在此

地位中所負何等責任，茲分別申論於後。

(1) 政治與教育 今之鑒於不良的教育結果，原於惡劣的政治影響者，輒主張教育與政治之分離。以爲非求教育超脫於政治之外，則求政治不影響於教育；否則，教育之推行實多障礙。夫教育誠能超脫政治之影響，固甚善也；但其間實有不能之原因在。蓋教育既爲國家之任務，則教育之行政，自爲國家行政之一種。夫國家行政中之教育行政，而欲超脫於國家之政治，是安可能？

教育行政既不能根本上脫離政治，而今日政治又爲教育進行之窒礙，奈何？曰利用政治，爲求達教育目的之手段；一方由教育界犧牲派別，擁護教育式的政治家，打倒利用教育之政客式的辦學人員。蓋政治本身原非惡劣，國家教育政策之行使，地方教育之推行，亦須憑藉政治之勢力。目下，教育之所以受政治的打擊者，非政治本身之過，實多數自命爲教育行政家者，借教育行政之名義與位置，作政治上的活動之過也。其目的在作政治的活動，以教育爲政治活動之手段；此政治所以害教育也。誠使教育行政人員，以政治家的眼光，憑借政治的勢力，以求教育之改進與發展，則政治之造福教育，當非鮮淺。

試問，今日我國各級教育行政人員，爲教育家乎？抑爲政客乎？其目的在發展教育乎？抑在做官乎？退一步言，各省教育研究機關之教育會會長，其中含政客興味，借會長之名義，結交官長，走動衙署之士豪劣紳，亦多不勝數；其真正熱心教育之人究屬少數。惟其多數爲政客，爲官僚，爲劣紳，故其目的在做官，故不惜以

教育爲做官之犧牲；以教育行政之地位，爲升官之階梯。是以今日問題不患教育與政治之不能脫離，而所患實在政客式之教育行政人員，以教育爲政治之代價也。

(2) 教育行政家之地位 政客式之辦學人員之害既如上述，今後欲求教育行政之刷新，並能利用政治促進教育，僅有擁護真正的教育行政家——「教育式之政治家」而使之主管教育行政事宜；然則所謂教育式之政治家者有何標準？曰：除有政治家之遠大眼光，與運用政治之光明手腕外，必須有專門教育之訓練，明瞭其自身在教育行政上之地位：(甲)對於教育人員，則爲指導教學，監督行政之人；(乙)對於教育立法機關，則爲執行法律，設施計劃之人；(丙)對於教育行政，則爲規劃組織，整頓領袖之人；(丁)對於地方社會，則爲公民領袖，人民表率；代表衆意，製作健全的教育輿論，以便國家教育之推行；(戊)對於國家，則爲忠誠之官吏；代表政府，設施教育，以求地方人民之福利。

故爲中央教育行政機關之首領，就資格言之，除教育行政之專門訓練外，須有政治之經驗，明瞭教育與國家之關係；以政治上遠大眼光，籌劃教育之大政方針；藉政府委員之地位，運用光明正大之政治手腕，以求教育方針之設施。按照教育行政之責權及需要，改組現在之官廳，任用教育專家，釐訂教育法規，規定進行計劃，處理行政事務，監督指揮地方教育之行政暨國立學術機關。

至於各級地方之教育行政人員，本居三重地位；但此三重地位各不相同，因而發生「三重人格」所謂

三重人格者：(甲)爲根據中央頒行之國家教育政策暨施行標準，代表國家，而爲國家教育之監督，指揮，整頓，計劃，行政的官吏；(乙)爲根據地方需要與經濟情狀，暨所負教育設施責任之範圍，代表地方而爲地方教育之監督，指揮，整頓計劃，行政的自治人員；(丙)根據社會公意及人民希望，代表人民，而爲公共教育之監督，指揮，整頓計劃，施行的領袖。今之教育行政人員除對官廳負責外，其對地方，對社會之態度，果若何耶？

(3)教育行政家之責任 因爲人格多重，故其責任亦係多重。(甲)有時，爲計劃整頓之人，具遠大之眼光，作將來之計劃，以求教育制度之改良。(乙)有時，爲學校組織之專家，取他人之經驗，爲我改良之張本，以求學校行政之進步。(丙)有時，爲課程之專家，根據社會之需要，作科學的編制，以求學生學習之經濟與效率。(丁)有時，爲成績考驗之專家，根據科學的方法，試用各種之測驗，以求學生成績之進步。(戊)有時，爲校舍建築之專家，本諸衛生之原理，建築適當的校舍，以求教育環境之改良。(己)有時，爲遊戲之專家，明瞭遊戲之作用，獎勵學校課外活動而指導之，以求學生身心之修養。(庚)有時，爲學生利益保護之人，籌備教育機會之均等，而使所有城鄉學生，一律享受良好教師之陶鑄。(辛)有時，爲事務之幹員，支配經費，稽核會計，監督庶務，以求校務之整理。(壬)有時，爲請願之人；對社會，則說明教育作用，解釋法律規程，宣傳進行計劃，以求人民之諒解，而使教育之推行；對政府，則建議推廣方法，改良建設計劃，以求長官之鑒諒，而促地方教育之發展。(癸)有時，爲教師之教師；監督，管理，指導教師之教學，以求服務效用之增進。總之，地方教育行

政人員責任綦重，事務極繁，決非狹窄的教育專家，或僅僅普通官吏，所能勝任；必需以教育為目的，以政治為工具之教育式的政治家，方能勝任而愉快也。

故今日吾人設以教育結果之不良，而歸咎於政治；毋寧歸咎於以教育為政治犧牲之政客式之辦學人員。使教育入於政治之漩渦，卒以教育殉政治。誠能以政治為應用，以教育為歸宿，則政治變化或不根本的影響教育。明乎此，教育前途庶有豸歟！

第三節 教育行政人員之專家化

(一)專家化之需要 依前節所論之教育行政家，乃有(1)政治眼光，(2)辦事才幹，與——(3)教育專門的訓練。環顧今日一般辦學人員，其最大缺點，乃在未有專門訓練；故將來地方教育，假若能進一步，作一種有計劃的推廣，則其先對於行政人員，必有一種革命的計劃。質言之，必先求行政人員的專家化，——使有專家的眼光，專家的知能；蓋教育行政人員即係監督、指揮、經營、改進地方教育之人，亦為掌握地方命運之人；其責任之重大，有非常人所能比擬者。將來教育，設完全歸地方自治，則其責任尤為重大；雖曰現任人員中，頗不乏精明幹練人才，然究少數；且其眼光，其胸襟，其手段，其專門的知能，綜言之，其程度方面必須有以提高之，資格方面亦須有以增進之。辦理教育必由教育者辦理之，方為切實。大凡努力出於興趣，效率由於知能；是故乏教育上興趣者，則努力有限；缺教育上知能者，則效率難期。試問：全國數千教育行政人員中，其由師範專門出身者幾人？畢業後，

能廣續研究教育行政學術者又幾人？平時以科學眼光，考慮地方教育進行之問題，而有改進的計劃者又有幾人？嗚呼！教育為立國之本，今茲情況，何殊乎盲人跨瞎馬？

(二)專家化實現之辦法 然則奈何？今日辦法只有努力促進專家化的實現。促進方法有四：

(1)自一定之日起，現任人員如有因病出缺，或因事離職者，一律改用省立師範學校行政專科畢業生。但在未有專科畢業生以前，得以省立後期師範畢業，或相當之專門訓練，而有三年以上之教育經驗，平時對於教育行政問題確有著作或研究者暫充之。惟此項人員，在委任後三年內，須在指定之暑期學校或講習所，或師範學校補習教育行政學十五個學分；補習後，給予五年服務證書。五年內，如更補習五個個學分而及格者，准給予終身證書。所有報酬待遇與中等學校校長同等。

(2)由省教育官廳，就人才設備較優之省立師範內，特設地方教育行政人員專科及補習科。專科暫定三年，分地方行政組，視察指導組，學校行政組。中學或師範畢業者入之。畢業後，給予正式終身服務證書，不再受政府之檢定。補習課程暫定一年或二年。入學資格，限定現任行政人員，小學校長，或高中師範以上學校畢業生而有二年以上之教授經驗。經教育長官之特別推薦者。畢業後，給予五年證書。五年內，如更補習者，得與前項專科人員同等待遇。

(3)現任行政人員之補習方法，由審定資格及辦事成績入手。凡資格相當，因缺乏學術經驗，以致成績

不良，或辦事認真，因資格有限，以致難求進步者，由省教育行政官廳指定相近學校，分別於三年內，入學補習一年或二年。要之此項補習係甄拔人才的作用，非盡淘汰也。至年歲在五十以外，而無可造就者，應由省廳酌給優待費，令其告退，或改委他項職務。三年內，如不入學補習，或補習而成績不及格者，一律解職；補習期內，一律半薪，由省教育行政機關特定預算項下支給之。往返川資，則由地方教育準備金項下供給之。補習人員所遺職務，由省教育官廳委派代理之，就便考察現狀，擬定革新計劃。以原任之俸金，作為代理人之報酬；不足，由省教育特定預算項下補足之。

(4) 補習及格之現任人員，其俸金及其他待遇，一律查照前項專科畢業生而充行政人員，同等待遇之。

(三) 辦法上之兩要點 以上為地方教育人員專家化之實現辦法。惟實現之過程上，卻有二個作用：一為新勢力的加入；一為專門知能之養成。現今地方教育幾乎入於醉夢之鄉，當事之人已經麻木不仁，似乎不覺其有何革新改進之需要。於此情形之下，使以進步活潑之有力份子，參加其間，則此沈靜的環境，必因此新勢力之激刺與鼓蕩，而漸變為活動的狀態；假使能動，則目的之第一步已達。第一條所以主張引用新畢業之學生者，蓋欲引動力入於靜態，而促動之也。至第二條所以主張現在人員必須入校補習者，是欲納靜體於動的環境中，而變其性也。質言之，求其動而已矣。次為專門知能的增加。不動固無進步，混動亦殊危險；故既動必求其軌範，而利用之，以求進步；於是專門知能尙矣。此所以必須有專門訓練也。

(四)實現之困難 前面所條陳之兩項辦法，施行上或有兩重困難。第一為經濟的困難。現在地方行政人員之月俸，除江浙數省外，實不足以養廉，非設法增加，不克羅致專門人才；但驟然增加，惟恐別生問題，最好由省教育官廳，考察地方之所短，於省款補助地方教育經費中，撥補之。如此，地方不致藉口經費支絀，而拒絕改用專家；而改委之新人，對於上級機關之關係，必定更為密切矣。

第二困難在厲行現任人員之補習。現在省教育官廳，能否用嚴厲手段，斷然行之，實為疑問。以檢定小學教師而論，各省皆有特設之機關，而每屆報名受檢定者，為數寥寥，未聞省區最高教育行政官廳，有何嚴格之取締辦法也。小學教師而不能嚴格取締，則勢力百倍於小學教師者將奈何？吾所以為最困難者此也。雖然地方教育行政人員，為地方教育之主腦，為教育行政問題之中心，吾願有教育行政之責者，明瞭其重要情形，斷然行之。

近年以來，我國教育行政制度變化之多，為教育史上所僅見；然變化愈多，愈見國人注重教育，試驗制度之勤；此固好現象也。但由研究方面言之，困難實多；譬如書已數次易稿矣，自國民革命運動以來，始而教育行政委員會，繼而武漢之教育部，再而大學院，其內部變化尤多，學者之苦，亦由此可見。然制度之變化為外象的，所關有限；最要者為運動制度之人。著者於本段所以諄諄建議，實以為政在人耳。

研究問題

(一)學校教員在教育行政上關係若何？各舉理由以對？

之。
(二)本章第二節所言之教育行政人員兩種困難，是否確實？此外有無其他困難？如有，各依其輕重列舉之。

(三)政治與教育關係若何？並就著者意見，切實批評之。

(四)評論本章所謂行政人員有三重地位，十項責任。

(五)申論教育式政治家與政客式辦學人員之異同。

(六)批評教育行政人員專家化之辦法，並試擬本省地方在職人員補習條例。

(七)試各切實調查本縣教育行政人員狀況，並計劃改良辦法。

(八)列舉在國民革命運動未完成以前，教育行政人員不能不限定國民黨員之原因。

第二章 學校校長

學校校長受官廳之委任，為全校教職人員之領袖，根據法令，綜理一校事務，而負其責任。由地位論之，似乎一方為行政人員之代表，一方為學校教員之首領。但其實，既非行政人員，亦非學校教員；乃二者間之特殊人員也。故不得不於二者之外，作專章討論焉。依現行法令之規定，學校校長除行使之事權與委任之資格二項外，所有其他事項，大抵皆依據教員規程辦理；故本章所論，亦僅限於事權與資格二項，此外則留待教員專章內述之。

第一節 校長之事權

校長爲一校之首領，全校成敗係之。此就一般原則言之也。然校長一職，既非教育行政人員，又非學校教員；則其事權必有特殊性質。分而言之，約有四項：（一）計劃上之事權；（二）行政上之事權；（三）視察指揮上之事權；（四）社會上之事權。茲分述之。

（一）計劃方面之事權 我國制度，既認教育爲國家任務，學校爲設施國家教育之所，故根本計劃乃由國家主持；此各級學校令所以由中央公布，而爲各省施行之標準也。然地方情形不同，教育設施必須根據地方情況；故如何規劃適用上級官廳命令之程度，地方官廳有其相當自由之權。況地方學校亦各有其特殊歷史及單獨問題，如何本其特殊情形，規劃適用官廳計劃之程度，各個學校亦有其相當之權。此各校之內部組織管教程序，所以由學校自由計劃也。總之教育行政機關規定之計劃係概括的，各個學校在此範圍內，有本諸學校特況，自由計劃其設施的具體辦法之權。此項計劃卽爲學校內部組織行政之標準，亦卽學校成敗之關鍵。校長既爲行政首領，而負全校責任，則此項計劃自屬校長之事權。此其一也。

（二）行政方面之事權 前言校長之地位，在行政官廳與學校教職員之間。官廳之事在計劃，並監督指揮其計劃之執行，而考察其程度與效果。校長之事權，則在執行官廳之計劃，而負其成敗之責任。故凡教職人員之任用，學生學級之編制，學校健康之管理，管教成績之考核，學校設備之購置，校舍之修理，以及夫役之服

務，簿記之經營，經濟之支配等等，皆為行政官廳所委任之行政事權。至於例行事務，美國教育專家賴梯曾依其性質分配如左：

(1) 每學年或每學期之例行事項：

(甲) 設備及教育用品之購置事項。

(乙) 學級升降之支配事項。

(丙) 各個學生升級留級之支配事項。

(丁) 新生學級之編製事項。

(戊) 各種簿記公文之稽核事項。

(己) 對於官廳之學年或學期之報告事項。

(庚) 畢業籌備事項。

(辛) 課程表之支配事項。

(2) 逐日例行事項：

(甲) 校舍校場之稽察事項。

(乙) 夫役勤惰之稽察事項。

(丙) 學生課外之管理事項。

(丁) 學生缺席之稽核事項。

(戊) 普通及特別之訓育事項。

(己) 學生伙食之稽查及飯廳管理之事項。

(3) 其他例行事項：

(甲) 學校推廣事項。

(乙) 教員與學生家屬聯合會事項。

(丙) 教員會議事項。

(丁) 學校陳列事項。

(戊) 其他事項。

(三) 視察教學之事權 通常校長事權，多限於計劃與行政方面，而教學上之視察與指導，多忽略焉。其故或因校長自身對於各科教學，無實在之把握；或因監督指導之事素未舉行，一旦行之，惟恐有礙教員之尊嚴，而引起無謂之糾紛；或因行政事務紛繁，無暇及此；或因校長俸金菲薄，非另兼他職，或兼任功課，不克維持生活；以致事實上，不能行使教學上監督指導之職。然學校之目的，固在增進學生學習之成績也。教員教學之

方法，關係學生成績至鉅，非監督之，指揮之，不足以昭慎重。且校長事權，雖有計劃行政等項，但二者之目的，固在籌備環境，計劃方法，以求學生成績之進步也。故校長事權，雖非一種；但最後目的無不結晶於教學一事。觀察指導即所以增進教學之效率也。

克卜雷(Cubberley)云：「校長之知識理想與精神，當在教員與學生間之逐日功課上，發揚而表現之。」按國民學校令施行細則第十五條云：「國民學校校長應詳定各科目之教授細則。」夫校長既負此項責任，自應確知逐日教員所爲何事？學生所學何事？課程計劃設施至何程度？至於支配學生之學級，改良課程組織，解決教授上困難問題，在在須有確實根據，非視察之，不足了解教學情形，非指導之，無以增大其效率。

師範校長負責尤大，對於所屬師範區內，所有小學教學情形，皆負有此項責任。蓋(1)以師範學生多數來自本區，畢業之後，亦必多在本區服務。其服務狀況，頗與師範計劃攸關；故爲證實本校計劃之效率起見，實有從事視察之必要。(2)師範教育既爲培養小學教師，則課程及訓練標準，必須根據實地需求；故爲編制適合地方需要之學校課程及訓練標準起見，亦有從事視察之必要。(3)師範學校，依其專門的責任而言，除培養在校學生之教學上技能外，尤須增進本區內在職教師之教學效率。對於本校之師範生，不僅擔負在校內之教育責任，並且擔負畢業後服務的責任；故爲履行責務起見，不得不考察教員服務之成績，明瞭一般強弱優劣之點，以爲指導補救之根本。因此，民國六年，教育部以第三六九五號咨文，通咨各省省長，令各師範學校

校長視察各該區內所屬縣分教育概況，以爲改良計劃之設施。八年，又以一八二三號咨文通咨各省區，令各師範校長視察附近小學狀況，詳具報告。師範學校校長責任如此，其類於師範者亦可知矣。十七年四月江蘇大中校長會議，曾有師範及實驗小學校長視察區內教學之建議。惟校長視察指導本校教學仍未有所聞。

(四)社會方面之事權 邇來，教育事業之進步與推廣，日新月異，以「社會化學校」以「學校化社會」之論調，愈唱愈高；實際言之，學校與社會關係密切，而無超脫之可能。學校目的，原在造就社會幸福，而學校事業亦即社會事業之一種。學校校長即爲社會領袖。社會態度尤可左右學校事業之進退。學校校長爲求學校利益起見，應利用其社會中地位，宣傳學校事業，使得一般社會切實了解學校目的及教育之作用，俾出全力贊助學校。

我國今日教育推行所以滯緩，教育捐稅每受社會抗拒者，實以學校自學校，社會自社會，二者不能聯絡之故。今後教育界，尤其是學校校長，對於公共事業之發起，地方事務之改良，社會教育之提倡等事，苟能增進社會與學校間之善意，學校校長皆有參與之必要；且須趕快除去「閒人免入」之虎頭牌，開放校舍，以爲公衆集合之中心；使地方人民皆爲學校之股東。吾人所希望於校長者，不僅爲校內良好之首領，尤須爲社會事業之領袖；不僅有指導教員，教授學生之技能，尤須有領導一般社會之技能；不僅辦理學校事務，尤須辦理社會事務；設有機會，應充分利用教育，增進社會福利，改良社會環境，提倡社會生活。

第二節 校長各項事權之比較

(一)一九二〇年博克斯(Boggs)於其“School Board Regulation Concerning the Elementary School Principalship”論文中，將美國三十個城中，教育董事會制定之校長服務規程，依其性質分配為七類。並於每類之下，統計其條款數目。讀者由每類下數目之多寡，即可明瞭該類事權之輕重矣。茲錄其統計於左：

事權之種類：

法令規程之數目

- (1) 關於例行文牘事項……………一〇一
- (2) 關於校舍及設備之例行事項……………一七一
- (3) 關於用人事項……………一三三
- (4) 關於訓育事項……………七二
- (5) 關於教學事項……………九
- (6) 關於概括的視察指導……………四二
- (7) 關於具體的視察指導事項……………五二

(二)麥克樂爾(McClure)曾將校長事權分為五類，分請大學教授十五人，按照校長事務之輕重，分配其在全部職務上應佔之時間。其結果如下：

事務輕重之次序

事務之性質

應佔時間之中數

所佔時間之範圍

第一	第二	第三	第四	第五
教學之指導	行政事項	領袖社會事項	專門事業之研究	例行文牘
四〇%	二〇%	一五%	一一%	一%
二五%至六五%	一〇%至四〇%	一〇%至三〇%	五%至三%	〇%至二%

校長事權，依照法令之規定，只有概括式之「綜理全校事務」一語；若詳細分析，頗難列舉；以上五類係就其重大而極顯著者歸納之結果也。今茲所以不惜作長篇之討論者，所以表示在教育行政上之地位也。

第三節 校長之任用情形

依各級學校令——國民學校令第三十三條，高等小學校令第十九條，中學校施行細則第二十六條，師範學校規程第八十三條——學校校長之任用，皆由行政人員定之。教育廳成立之後，中等學校校長，始改由教育官廳委任；然區立縣立學校校長任用之權，仍多操之縣行政機關。年來各地先後組織市政府，市內任免校長之權，完全操之市教育局長。見南京特別市小學校長任免條例第二及第四條。至江浙各縣之教育局，現因組織縣政府之故，權勢漸大，小學校長之任免，已不能由縣知事完全操縱之矣。惟任用標準，仍少明確規定，所以任用之

人，雖多教員出身；但其資格，實在適合校長職權上之需要者，頗不多見。夫在教育官辦之際，官委校長固係當然之制；然選用標準應有嚴格之規定。蓋校長一職所關最鉅，在一方為執行教育計劃，實現行政方針之人，而一方為整理學校事務，督率所屬教員之人，關係教育行政成績與學校教育效率，最為重要。假使任用不當，其關係一校者尚小，影響於全局者甚大。况吾國視察指導制度極不完備，「校長等第標準」亦未講求；督促取締既無切實方法，而任期方面又無一定限制；以致一經任用，頗難淘汰。故為教育前途計，委任校長方法，既然已經法令頒布；所有選用資格，必須依照職權，嚴格規定，以為遵行之標準，而免濫竽之弊病。

第四節 校長之法定資格

按校長資格，由法令上觀之，係以正教員之資格為準。由此可見我國政府素以校長為學校教職員，而於其行政上資格，則忽視之。師範學校因此亦無訓練校長之專門課程，實教育上之不幸也。茲錄江蘇舊時及南京特別市現用之標準於左，學者於此可見我國任用校長資格，並無單獨規定之特別需要也。

(一) 江蘇小學校長任用標準：

(1) 師範學校或高級中學師範科畢業，曾任小學校教員一年以上者。

(2) 檢定合格之小學校及舊制高等小學校之正教員。

(二) 南京特別市小學校長任免條例：

第三條 凡人格高尚，服膺黨義，並具有左列資格之一者，得聘任為小學校長：

- (1) 師範大學，大學教育科，高等師範或優級師範完全科畢業，對於教育有研究者；
- (2) 高中師範科或師範本科畢業，曾任教育職務一年以上，著有成績者；
- (3) 大學本科或高等專門學校畢業，曾選教育學科九分以上，或曾任教育職務滿二年者；
- (4) 大學本科或高等專門學校肄業三年以上，曾任教育職務滿三年者；
- (5) 中等學校畢業，任小學教師四年以上，曾得高級教育行政機關獎狀一次者；
- (6) 曾任小學教師五年以上，有特殊成績，得高級教育行政機關獎狀二次以上者。

(三)二者之異同 試就此兩種標準研究之，其相同之點為對於小學校長必須具備之特別知能與態度，並無若何限制。誠以能為良教師者，必能為良校長。再以今日師範學校既無專門訓練校長之課程，則條例上自不應加以限制，此情也，亦理也。然校長非教師也，校長職務上所需之資格與教師不同，此事實也。今茲二者所舉，皆不及此特殊資格，是不識校長者也。至其不同之處，則前者以簡短文字，說明小學校必備之最少資格；而後者則將凡可以用為小學校長者一律表出之。考其殊異之原因，乃以前者為一省共用之標準；編制時，心中常有僻處內地之窮縣，不能以適當俸金，聘用合格校長；故希望以此最小標準限制之。後者為首都特別市之標準；編制時，心中常有以巨大俸額，聘用學高識廣之校長的動機；故希望以最高資格招徠之。此其異點也，亦即二者經濟

勢力不同之點也。

第五節 校長事實上必備之資格

(一)對於官廳方面 校長所處地位，所有事權，吾人言之詳矣。茲更就其所居地位及施行之職權，而論其事實上應具之資格。校長職務，依教員學生及學生家屬方面視之，實為代表官廳，處理全校事務之人，蓋行政官廳之作用，在計劃學校進行之方針，而指揮監督其校長之設施；學校校長則在秉承官廳之指揮，設施其計劃於一個學校之內，而負其責任。行政官廳之責，在設施教育一般的綱領；學校校長之責，則在實現此一般綱領於一個學校之特殊辦法；行政官廳之效能，全視學校校長設施之成績；質言之，校長設施成績之總和，即為行政官廳之成績。故學校校長與行政官廳實相依為用，其相互的關係至為密切。教育之效用，亦全在雙方之合作；故選用校長，第一當視其能否與行政官廳合作。克博雷氏 Cabberley 於其 “The Principal and His School” 書中，曾言 “A Superintendent is almost entirely dependent upon the frankness and loyalty of a principal for information of the School and the community, and for recommendation or to needed changes in the work of a School.”

大凡易於合作之校長，其為人必須胸襟豁達，眼光深遠，忠誠寬恕，氣平心和，手段靈敏，辦事認真，對於行政官廳必盡忠誠；若有諮詢，樂抒意見，以便採行。凡所討論，未至公布時期，皆應祕密，守口如瓶。會場言論尤應負責，

非至適當時期，不得隨意宣傳。至於執行案件，雖與本人主張頗有出入，但為尊重多數意見起見，理應盡力推行。遇有對於官廳政策誤解誤傳之處，尤應力為解釋，以釋羣疑。擔負責任，不後他人。如有必須奮鬪之處，急應努力為之。以上所舉，為學校校長對於官廳合作上，必備之資格；亦即選擇校長時，事實上必須注意之標準也。

(二)對於同事方面 按例，國民校長，四級以下之學校，乃由正教員兼任；故校長資格，普通言之，皆為教員出身。對於教育情形當無隔閡，而合作之事可無窒礙。然徒有教員經驗，未必即能督率職員服務，指揮教學進步也。校長資格，除教員應有之學業經驗外，尤須明瞭學校組織與行政制度，教育行政系統，以及教育哲學，教育社會學，教育統計學及實施原則；質言之，校長非教員也。教員所為之事，校長固應優為；教員所不能為之事，校長亦須為之。通常校長一經任命，則教員每每不以同類視之，即校長之自視亦有不同；蓋其所處境地不同，所負職務殊異故也。查其職務上所以異於教員之處，而為校內合作起見，事實上必須具備之資格，略有下列數項。

(1)必須有以表示學業上首領之資格，而使一般教員信任而贊助之。對於教員之事業，必有深切之興趣與同情；對於校內同人之地位，必有相當之尊重；對於同人之服務，必有誠意的信任與友誼的指揮。凡有問題發生，必須推誠考慮，公平處置。所有待遇皆須平等，不得有所厚薄。知能方面必有以副衆人之望，而認為學業上之領袖。蓋學業不及一般教員者，難免人之反對；學業等於一般教員者，難免人之不平；學業高於一般教員者，難免人之嫉妒；真正首領一方表現其學業，一方尤須表示尊重，公道，友誼態度。

(2) 必有以表示其辦事上首領之資格。辦事才能包括個人品格與辦事習慣而言。所謂個人品格者，如謙恭有體，和平公正，整齊修潔。辦事習慣係指準時作事，概不苟且；大小先後，整齊有序。凡百事務能知其比較價值與複雜關係，並能分別校務之大小，量其輕重，委任同事爲之；用以啓發他人之責任觀念，形成合作事業；一方減輕本人之擔負，以便從事比較重大之工作。此外，關係最大，責任最重者，爲學校經費之處分與公開。今日學校校長之最大責任，就事實言之，乃在催領經費；而最不易見諒於人者，亦爲經費之處分。設此事有相當之信任，則校內合作更形鞏固矣。

(三) 對於社會方面 克博雷氏有言曰：“The Princi pal must remember that he holds a Particularly responsible position asa model in his Community.” 又曰：“To this and he must remember to carry himself all times as a gentle man of the world Should and would.”

學校本爲社會之中心；而今日我國學校，於社會之中，隔閡極多。一般社會對於教育經費，尤多抗稅罷捐之事。如何溝通，而使其諒解教育事業與學校的作用，並出全力贊助之，維護之，是在校長之努力；故選用校長除以上二者之外，又不得不注重其社會中已有之地位，及社會對待之態度焉。未有社會唾棄之人，而能爲優良校長者也。按本章所論，計有二端：一爲校長之事權；所以表示校長在教育人員中之地位也。二爲校長任用之資格；所以表示選用校長時，應有特殊標準，不得一律依教員之資格也。我國教育行政向來未嘗注意校長之特殊地位，

及在此地位內需要之資格。爲教育前途計，應用嚴格之任用標準，以保校長地位之尊嚴；使用校長等第之標準，改良視察指導之制度；切實獎勵資格相當，成績優良之人，淘汰濫竽充數，不堪進步之人；一面更以講習會，函授法，增進在職者之效能；一面由師範學校特設校長專科，以爲專門人才之培養。誠如是，教育前途幸矣。

研究問題

(一) 申論校長地位與其重要之理由。

(二) 實地調查某校校長一個月行使之事權，不論大小輕重，分類列舉；並以調查結果，請另一校長依其經驗增損之；然後與本章所列對照，而批評之。

(三) 本書中所引博克斯與麥克樂爾二人比較校長事權之結果有何不同？理由何在？

(四) 就江蘇各級學校校長資格標準，批評之。

(五) 本章中所謂校長事實上必備之資格，其重要如何？

(六) 參考廖茂如譯中等學校校長等第標準，並評論之。

(七) 試編等第小學校長衡。

(八) 調查本縣委任小學校長方式，並言其優劣及革新方法。

(九) 革命政府對於學校校長有無特別政策？試調查而評論之。

(十)欲求教育之黨化，學校校長應否一律改用國民黨員？否則如何保證黨化教育之實行？試各據己意條陳之。

第四章 教員之資格與任用

吾人於前數章中，曾謂：教育行政之存在，乃所以設備環境，供給需要，使學校教員安然教授，學生安然學習，以求教育設施之最大效果。教育行政與學校教育雖非一事；但前者之目的實集中於後者之效果。教員為直接或最後擔負教育效果之人；而所負責務又間接或直接受教育行政之委託；故其地位，在教育行政上，頗關重要。本章以次討論此關係最重要之教員的資格，訓練，檢定，待遇等問題。

第一節 教員之類別與資格

(一)各種教員資格 教育為專門事業，必以專家設施之，其效乃宏；故論教員必先言其資格。然各級學校，因其設施之教育宗旨不同，故所需之教員資格亦不一律。小學教員有小學教員之資格，中學教員有中學教員之資格。即在同級學校之中，教員之名稱亦多。依國民學校言之，有正教員，專科教員，助教員，代用教員等等。正教員有正教員之資格，助教員有助教員之資格；故教員資格各以其種類不同，未可概論也。但吾人於此必須注意者，教員資格雖有法律規定，而事實上卻未嚴格遵行。我國興學之始，本即重視資格。光緒二十九年，政府一面規

定各級學校之正副教員資格，一面於奏定學堂章程內，頒布訓練之辦法。民國成立，又修正之。惟以需要過大，應付爲難；所以事實上每每與法令上不相符合。查我國用法令公布教員資格，計有二次：一在頒布奏定學堂章程之際；一在民國成立之後，頒布各項法令之時。茲分別述其情形於後。

(二)教員資格之過去情形 當學部公布奏定學堂章程之後，舉國人士皆以興學爲自強要圖。於是各處學校風起雲湧。惟創辦學校易，聘請教員難；然又非聘之難，實聘無可聘爲難也。但興學之機既已大動，朝野人士急於觀成；決不因教員難聘，停止辦學也。因此資格方面，遂不能不降格以求。及光緒三十四年，預備立憲之分年籌備教育事宜單頒布之後，需要更大；於是濫竿充數者，更所難免；奏定學堂章程雖然對於各級學校教員資格限制甚嚴；但以師範教育未興之故，難以實行。惟政府能於初創之際，即諄諄以專門訓練爲重，殊可慰也。

當時教員資格既無從取締，遂有暫時選用「程度相當」及「洋教員」以濟一時之急。所謂程度相當者，指教會學校畢業生，及當時號稱「通達時務」之科舉人才。前者大抵充當英文算學及所謂西學教員；後者多充國文歷史等科教員。洋教員以日本人爲最多；蓋薪俸少而川資省也。此外，則爲遊學東洋速成回國之留學生，與各省師範學校之本科，簡易科，師範講習所畢業生。

(三)教員資格之統計 宣統二年七月，曾由政府統計當時全國教員資格之複雜情形，所得結果如下：

宣統二年之學校教員資格比較表

總計	外國留學生	科舉人物	外國教員	他種學校畢業 包括教會學校	師範畢業生	學校別	
						出身	員數
1186	370	297	122	397		專門學堂	員數
1.00	31.70	25.50	10.50	32.80			比例
3286		1087	91	1260	848	中學堂	員數
		33.04	2.79	38.35	25.82		比例
467	144	80	91	152		優級師範	員數
	30.84	17.13	17.48	32.55			比例
1252		349	27	353	523	初級師範	員數
		27.90	2.20	28.10	41.80		比例
580		116	4	126	334	師範講習所	員數
		20.00	.69	21.73	57.58		比例
17080		7005	36	3172	6867	高等小學	員數
		41.01	.22	18.57	40.20		比例
		30978			38348	初等小學	員數
		48.10			51.90		比例
1544	243	445	108	748		實業學堂	員數
	15.50	28.96	7.35	48.20			比例

上列統計極饒興味之點，爲兩等小學之師範。查高等小學中，共有教師一萬七千餘人。其間稍有師範訓練者約六千八百餘人，合全數之百分之四十，其非師範且未入過新式學校者爲七千餘人，合全數百分之四十一。再查初等小學中，共有教師六萬四千三百二十六人。其間稍有師範訓練者約三萬三千餘人，合全數之百分之

五十一。其非師範且未入過新式學校者亦三萬九百餘人，合全數之百分之四十八。由此二項論之，吾人可得二事：

(1) 新式教育發軔至宣統二年，其間僅數載耳，然師資中之略有師範訓練者，竟達半數；進步之速，極可欣慰。若以今日較之，感愧如何？

(2) 科舉人物盤踞教育界者亦有半數。此項人員與當時之師範速成學生，以優先關係，佔踞教席，年復一年，根深蒂固，今日雖為教育上落伍之人，但淘汰極難，且為爭存計，把持地方教育，而為後來師範學生服務之梗；今日市鄉地方教育權柄，仍多在此輩手中。各省師範學校卒業學生，年積一年，已屬不少；但實在服務者，尙屬寥寥。雖以待遇過薄，或與地方情形不能適應，而地方把持，不容插入，實其最大原因（詳情見第八章指導制度之需要）。

第二節 法令上之小學教員資格

我國師資之過去情形已於前節見其大概。民國成立，教育部於公布各級學校令中，對於教員之設置及任用之資格，規定頗詳。惟以需要太大，故事實與法令不甚相符。茲將法令上各級教員資格，列舉於次。

(一) 初小教員資格 小學教員之資格有初小高小之不同。初級小學在前清為初等小學堂，設正副教員。(甲) 正教員「以曾入初級師範考列中等及得有畢業文憑者充選。」(乙) 副教員「以初級師範得有修

業文憑者充選。」

民國成立，學制革新，教員資格略有變更。依民國四年公布，九年修正而現在一部分仍然適用之國民學校令第六章第二十九條及三十一條之規定，國民學校教員共有四種名稱。(甲)凡擔任國民學校全部教科之教授者爲「正教員」(但因特別事情亦得不擔任手工、圖畫、唱歌、體操、縫紉之一科目或數科目)。(乙)專任手工、圖畫、唱歌、縫紉之一科目或數科目者爲「專科教員」。(丙)補助正教員者爲「助教員」(丁)遇有特別事情時，得以未受許可狀者爲「代用教員」(甲)(乙)(丙)三項教員之資格，據前令第三十條之規定，須在師範學校或教育總長指定之學校畢業；或經國民學校教員檢定委員會檢定合格，而得有許可狀者爲標準。

(二)高小教員資格 高級小學在前清爲高等小學堂。當時規定亦設正副教員。(甲)正教員資格「以初級師範考列最優等及優等，及遊學外洋尋常師範畢業，得有優等中等文憑者充選」。(乙)副教員則「以初級師範考列中等及遊學外洋得有尋常師範修業文憑者充選。」

民國四年政府公布高等小學校令時，則定規(甲)每一學級應設「本科正教員」(前令施行細則第十八條)。(乙)遇必要時，得設「專科正教員」(前令第十六條)。(丙)每二學級得置本科正教員一人「助教員」一人(前令施行細則第十八條)。(丁)助教員承正教員之指揮，教授兒

童（同前條。）（丁）遇教員不敷時，得採用「代用教員。」

（甲）（乙）兩項之資格，一為師範畢業，一為檢定合格得有許可狀者；資格略同初小教員，但程度較高。（丙）（丁）二項之程度略同，且皆未經檢定合格，或未得許可狀者。但任用時，必須兩個條件：一必在合格教員缺乏之時（前令第十七條及施行細則第三十一條，）二必經官廳之考驗（前令施行細則第三十三條。）此小學教員資格之大概情形也。

（三）實業小學教員資格 以上為普通小學之教員資格，至於實業學校，在前清視與普通學校同等重要。茲將前後規定之師資標準，略舉於次。

初等實業小學堂為最初之稱謂。教員亦分正副。正教員「以曾入實業教員養成所，及中等實業學堂得有畢業文憑者充選。」副教員則「以曾入教員養成所，及中等實業學堂得有修業文憑者充選。」

民國成立，改為「乙種實業學校，」新學制復改為「職業科，」附設於高級小學校內。依民二實業學校規程第四條之規定，教員資格有下列四項：（1）在甲種實業學校畢業者，（2）在師範學校畢業者，（3）有高等小學校正教員之許可狀者，（4）在乙種實業學校畢業積有研究者。（但第四項資格，非先任副教員三年以上，不得任為正教員。）

第三節 法令上中等教員之資格

中等學校包括普通中學與職業中學兩種。二者之師資，依法令上之規定，亦有不同。自新學制中等學校改爲六年，分初中高中兩級，在六年之普通與職業學校中，教員資格尙不成問題，至由高小升格爲初中，及各縣新設之初級中學，及與初中同等之前期師範，其教員資格，因經費關係，比較降低不少。茲分述普通與職業中學之法令上師資標準。

(一)普通中學及師範教員資格 前清規定之資格有正副教員之別。正教員「以優級師範畢業，考列最優等及優等，及遊學外洋高級師範畢業，考列優等中等，及得有文憑者充選。」副教員則「以優級師範畢業，考列優等及中等，及遊學外洋得有高級師範畢業文憑者充選。」

民國元年政府頒布中學校令時，頗不以中等教員分別正副爲然，一律稱爲教員；故規定之資格亦較含混。依中學校令第十二條及師範學校令第七條之規定，中學校及師範學校教員「以經檢定委員會檢定合格者充之。」而中學及師範學校教員檢定委員會迄未組織，即其組織之令亦未頒行；但事實上除縣立私立學校外，尙多以大學及高師畢業生充任。

(二)實業學校教員資格 實業中學在前清與普通中學校並行。由小學而中學而大學，似乎自成系統。實業學校有綜合的，有分農工商業等獨立之實業學校。茲就綜合的實業中學，而舉其教員資格，以爲例。

中等實業教員分正副二種。正教員「以大學堂實業科畢業及高等實業學堂考列優等者，及遊學外洋

高等實業畢業，得有文憑者充選。」副教員則「以高等實業學堂畢業考列中等者，及遊學外洋得有高等實業文憑者充選。」

民國二年，頒行之實業學校規程中，對於甲種教員資格規定頗詳。依第三條之規定，計有六項：（1）在國內專門學校畢業者；（2）在外國專門學校畢業者；（3）在高等師範學校畢業者；（4）在教育部認定之公立私立學校畢業者；（5）有中等學校之許可狀者；（6）在甲種實業學校畢業積有研究者。總之，此六項資格至為廣泛；凡中等實業學校以上之畢業生皆可充任。

以上為中等以下教員資格，法令上之有明白規定者，亦關係教育行政上最為重大者也。至於中等以上，非但法令上難以規定，即事實上亦不易奉行，故缺之。

第四節 教員之任用

前節所述係教員任用之資格，本節則略論關於任用教員之種種問題。

（一）任用教員之人 任用教員，無論為私立公立學校，就法令上言之，為校長之事權；但須報經行政官廳之認可（國民學校令第二十三條，高等小學校令第十九條，中學校令第二十六條）。蓋校長為擔任全校事務之人，教員之任用為全部事務之一項，故委任教員由校長行之。此種辦法乃所以表示教員隸屬於校長，而受其直接指揮督率焉。其必須報經官廳之認可者，亦所以表示校長主權之來源，而教員受官廳之間接指

揮督率也。然所謂呈報亦備案之手續而已，其實權固在校長也。

按此種制度，就學理言之，利弊相等。全校之權集於校長一身，使得精幹之才，而所委任之教員，又能氣味相投，同心協力，從事建設；則全校事務進行之順適，前途之發展，豈可度量？校長才幹所及，即為學校進步所至，利莫大焉；然其弊亦正相同，假使校長不得其人，則全校為之犧牲。人存政舉，人亡政亡，終非善策，且排斥異己，濫用私人；甚至校長更換，全校為之恐慌；尊嚴學校視如衙署，清高教席變為傳舍，此制之流弊也。

(二)任用教員之方式 從前任用教員多用關約，嗣後改為委任狀，目下且有由委任狀改為聘任書者；是教員任用之形式，已改委任為聘任矣。前年江蘇省立學校校長亦曾要求官廳改用聘任方式。查其原意，不過欲脫去官廳屬員之習慣，地位上或者比較提高，任期上或者有些伸縮；其實，委任之意，為事權上之委託，事權不因聘任而增大，更不因委任而改小；聘任云云名義上略微好看而已。竊以今日教員之任用問題，決不在聘任與委任之方式而在任期之保障。

(三)教員之任期及保障 依現在之慣例，校長以聘任書之形式，於學年開始或學期開始之前，給予教員。書上除書明教員應有職務及應得之報酬外，則為任期問題；任期最短為半年，長則一年，中間亦有約定任期中，終止之辦法者。另有同樣一份為教員之應聘書；蓋一種交換之合約也。

任期一滿，設不再接聘書，則教員之服務由此終了；故一般教員於任期終了之前數月，大抵惶惶然不知

究竟。於是黠者遂有結黨鑽營之舉，不肖者亦相率阿諛盲從；學校教員變爲市僧，清高人格因以墮落。自好之士憤遷移之無常，稍有憑藉，每每相率改業，良可歎也！

美國教員始以任期過暫，不能安心服務，於是作終身任期之運動；嗣以終身任期流弊滋多，徒爲庸者固位之計。於是而有折衷辦法。先以短期作爲試用；試用之期一過，分別給予有條件的長期或終身服務保證。我國教育界情形至爲複雜，訓練程度相差既遠，教授成績又不一致；於此而欲一律確定任期，同等優待，非但不公，亦不可能。然爲維持優良教員，而使其安心服務起見，則任期問題實有亟亟解決之必要。

研究問題

- (一) 學校教員之專門資格，何以爲教育行政上重大問題？各舉理由以對。
- (二) 就前清奏定學堂章程中規定之各種教員資格，而評論之。
- (三) 讀宣統二年之教員統計表，有何特殊感想？
- (四) 我國現行法令上之教員資格，長短如何？
- (五) 就一般事實而言，教員由校長委任，比較得失如何？將來應作如何辦法？
- (六) 聘任與委任不同之點何在？聘任是否可以解決現在教員服務上困難？
- (七) 教員服務而無保障弊害甚大。試各列舉其(1)與國家興學之主張，(2)與社會進步，(3)與學

童教育，(4)與學術研究，(5)與教員生活上之關係。

(八)今日教員資格及求學慾望至不一律，假使服務上一概加以保障，有無妨礙？

(九)教員任期確為今日教育行政上急待解決的問題，試各研究他國成案。

(十)依據今日各方面情況，擬具切實可行之教員服務保障條陳。其中應注意(1)切實可行，不談空理；(2)公平，使資格不同者各得適當待遇；(3)不為庸碌者固位，而使其努力自求進步；(4)公家個人及教育本身確有利益；(5)其他利益。

第五章 教員之訓練與檢定

按教員資格，譬如以初級小學言之，依國民學校令第三十條之規定，以師範學校及教育總長認可之學校畢業生，與曾受官廳檢定而得有許可狀者為合格。檢定乃法律上一種救濟之手段，師範訓練係正途的出身。我國興學之初，雖以需求過大，供給不遑，以致教員資格不能嚴格取締；但始終注重專門訓練之意，不容抹殺。茲略述其情形於後。

第一節 教員專門訓練之經過

(一)初創時情形 我國師範訓練，實胚胎於光緒二十三年之上海南洋公學之師範班。及光緒二十九年

奏定學堂章程公布之後，始有正式師範學校之設立。當時政府對於專門訓練師資之態度，及最初之計劃，可由下錄上諭，見其大概。

「學堂必須有師。此時大學堂，高等學堂，省城之普通學堂，猶可聘東西各國教員爲師；若各州縣小學堂及外府中學堂，安能聘許多之外國教員乎？此時惟有急設各級師範學堂。初級師範以教初等小學及高等小學之學生；優級師範以教中學堂之學生及初級師範學堂之師範生。省城師範學堂，或聘外國人爲教員，或輔以留學外國師範畢業之師範生。外府師範學堂，則只可聘在中國學成之師範生爲教員。查開通知識，普及教育，以小學堂爲最要；則是初級師範學堂造就教小學之師範生，尤爲辦學堂者入手第一義。特是各省城多有已設中學堂及高等學堂者，勢不能聽其自由心裁，致誤將來成材之學生；則優級師範學堂，在中國今日情形，亦爲重要，並宜接續速辦。各省城應即按照現定初級師範學堂，優級師範學堂，及簡易師範科，師範傳習所各章程辦法，迅速舉行。其已設有師範學堂者，極宜延聘師範教員，早爲開辦；若無師範教員可請者，即速派人到外國學師範教授管理各法，分別學速成科師範若干人，學完全師範科若干人。現有師範章程刊布通行，若有速成師範生回國，即可以開辦，以應急需，而立規模。俟完全師範生回國，再行轉相傳授，分派各府州縣，陸續更換；庶不致教法茫然，無從措手。務期首先迅速舉行，漸次推廣，不可稍涉延緩。」

由以上所錄觀之，當時對於師資問題，計劃尙屬周詳。考其養成機關則有以下數種。

(1) 優級師範學堂，以爲造就中學及師範教師之所，由省政府設立修業四年。

(2) 初級師範學堂，以爲造就初等小學及高等小學教師之所，以州縣設立爲原則；但在創始，先在省城設立一所五年畢業。

(3) 簡易師範科，附設於初級師範，一年畢業；高小畢業生及貢廩附生入之。

(4) 師範傳習所，爲臨時救濟辦法。十個月畢業。私塾教師品行端謹，文理平通，年在三十歲至五十歲之間者入之。

(5) 實業教員講習所，附設於農工商大學或實業高等學堂，修業一至三年不等。

當時所有學校一切費用，皆由國家供給。卒業復由國家獎以官銜。其三四兩種機關，實爲救濟當時小學教師缺乏之臨時辦法。畢業後服務期限，甲乙兩種六年，丙種三年。惟女子師範設立獨遲。據師範章程設學總義章第八節云：『外國初級師範學堂，除男子初級師範學堂外，有女子初級師範學堂，並有一師範學堂而男女並教者；但中外禮俗不同，未便於公所地方，設立女學。止可申明女教關係緊要之義，於家庭教育之中。』由此可知，當時男女界線極嚴，且未承認師範爲女子職業。女子教育機會，後經奮鬪四年，始由政府承認。

(二) 清末改革情形 師範創設計劃，始於光緒二十九年。此後，師範制度常有變更，但與系統之全體影響甚微。三十二年，學部以州縣設立初級師範學校計劃，格於人材經濟，未易實行；故令各省多設一年卒業之初級

簡易科，五個月卒業之體育專修科，及二年卒業之優級選科。宣統二年，由試驗的結果，令停優級選科及簡易科。初級師範又令習單級教授與二部教授，以應鄉鎮小學之需求。女子師範生，光緒三十三年始由政府通令辦理；並定初級女師以州縣設立為原則；惟初辦時，得於省會及府城，由官籌設。以高小畢業女子為入學資格。

實業師範雖有二十九年之計劃，但以經濟人才關係，進行甚緩。宣統三年，將講習所學生與高等學堂學生，關於實業課程，合班教授。另設教育學，教育法令，教授法等學科。於是講習所方面，因經費節省之故，進行頗利。

(三) 民初變更情形 民國肇興，國體大變。於是教育制度，亦因之大異。男子師範學校改以省立為原則。分第一與第二兩部。第一部預科修業一年，本科四年；高等小學卒業生入焉。第二部修業一年，中學卒業生入焉。課程方面略與前清不同；並將師範簡易科，師範講習所取消；於師範學校內，附設小學教員講習科。復於民國四年，刪除「小學教員」數字，逕稱講習科。

民國七年適當歐戰之後，世界趨向，頓異前時。我國教育界同人，鑒於教育制度漸呈不適狀態，於是改制主張，洋溢國中；其結果因有「六三三」之新學制焉。

第二節 現在教員專門訓練之情形

自新學制公布之後，各級學校師資訓練之標準，略有變更。訓練機關已於本書第十二章第三節言之，共有六種；然師資中最關重要，而本章擬特別提出討論者，地方小學教員之養成是也。故六種養成機關中，除高等師

範或師範大學及大學教育科外，其餘四種頗足應此需要。茲分別述其大要於次。

(一)六年師範學校 此種師範學校為省立，乃養成小學師資之正式機關也。全部分作兩個段落——前段視初中為普通準備，後段視高中為專門訓練；高級小學畢業生入焉。課程標準大綱已由新學制課程標準委員會擬定，前後六年共三百三十學分。前三年一百八十學分，後三年一百五十學分；蓋依據初中高中標準規定者也。此制對於參觀及實習頗能注意。所有課程中之教學法及學校行政，皆須參觀實地情形；而實習教學則增至二十學分，延長至六個學期。選科方面只有十一個學分，且規定為專修及補習之用。其他，如優待及畢業後服務情形，皆與舊制相同。此種訓練機關，現在各省少者數校，多者二十餘校。男校比較女校略多。

(二)後期師範學校 省立師範，除上述之初中相等之三年普通（又稱前期師範）與三年專門之六年師範學校外，有專收初級中學畢業生之後期師範學校。其中理由甚多，學者參考第十三章第三節可也。但人類保守性重，理由雖極充分，實施尚不多見。此制入學程度，除初中畢業外，另須習過教育入門一個科目。全部課程共計一百五十個學分。畢業後，資格待遇與六年師範相同。

(三)高中教育科 新學制高級中學分普通與職業兩部。前者為升學準備，後者為職業訓練。職業方面設置師範科者頗多；此外職業科內，附設之職業教員養成所者亦不少。此項畢業學生，其資格如前二種相等，准充小學師資。

高中教育科學生，除與高中普通學生同修公共必修科六十四學分，及加習音樂四學分外，另有師範專修科四十八學分；分組必修二十學分；教育選修八學分；純粹選修六學分；共計一百五十學分。

(四)相當年期之師範學校 以上三種固為養成小學師資之正當辦法，惟程度皆與高中畢業同等，養成不易，供不應求；故為推行義務教育起見，特別變通辦法，各縣得設相當年期之師範講習所或曰前期師範。惟前期師範大都指六年師範之前三年，而此制則有三年，二年，一年，三種。此三種修業年限，則依招收之學生程度為準。比如(1)舊制高小畢業者修業三年；其有相當學力者得修業二年。(2)新制六年小學畢業者修業三年。(3)新制初級中學三年畢業者修業一年。(4)有以上各項同等程度，及曾充小學教員，而有相當學力者，修業一年至三年。至於畢業程度，比如修業三年者，以習滿一百八十學分為限度；修業二年者，以習滿一百二十學分為限度；修業一年者，以習滿六十學分為限度。並得變通課程，設置農學，農村社會學，及農場設施法等學程，培養農村小學教員。

此項師範學校，現在各縣設置者甚多，尤以江蘇為最。江蘇在革命以前，為獎勵各縣訓練本區所需義務小學教員起見，特由省庫每年津貼各縣二千元。此項學校，因限於經費，故學生有繳半膳費，有繳三分之一者，並有膳費全繳且需宿費者；但各縣之男女學校學額仍覺擁擠；學生極為勤勞。依理而言，此項學生應當優為待遇；蓋其所費於公家者，較之六年師範學生之經費少至數倍；況畢業後，又皆充任極清苦之鄉間單級小學

教師乎？然就另一方面言之，此項畢業學生頗有不服務而升學者，以與初中學生比較，即稍徵費用，未為不可。因此江蘇近有徵收一部份學費之議。

(五) 將來問題 夫我國今日對於小學教員之訓練，固以前三種為正常辦法，後一種為一時的權宜。惟此項相當年期之師範畢業學生，若與一般未受檢定之非專門訓練的教員比較，間或略勝一籌；但畢業之後，實際服務，知能方面，究能勝任愉快否？實教育行政上之重要問題也。不寧惟是，著者曾詳細調查此項學生之年齡，以目前言之，似多成年；但十四五歲之青年男女亦頗不少。設將來兒童六七歲入學，小學畢業，不過十二三歲；再行修業三年，亦僅十五六歲而已。以此等青年男女，出任單級小學教員，年齡方面得毋過稚否？此又一問題也。將來地方教育行政機關，如欲減少其困難，必須施行指導制度；俾此班年齡不大，學業不充之教員，得「一面教，一面學」，以教授學教授。果如是，則年齡與學業雙方並進，而今日之相當師範學校無後顧之憂矣。

第三節 教員之需要及補救辦法

(一) 師資之需要 環顧今日，我國需要教師情狀，有足驚異者。其間尤以地方義務教育推行上之需要為最。茲略述之，並言訓練方面之問題。

我國人口姑以四萬萬計之，其學齡兒童，依各國比列，五個人中約得一人，共有八千萬人；即依義務年限四年折半計算亦有四千萬。按最近之教育統計（中華教育改進社一九二三年統計），小學兒童共六百六十萬

一千八百另二人。其間尙有工業實業二萬人，高等小學六十一萬五千餘人。在學兒童尙不及學齡兒童百分之十六七；換言之，非再使其餘百分之八十餘之義務學齡兒童入學，不能至普及地步。

夫學齡兒童既有四千萬之多，假定平均每四十人有一教師，計需一百萬教師。（按中華教育改進社之統計，全國現有國民兒童五百八十一萬四千三百七十五人，共計教師二十二萬三千二百七十九人；則每個教師平均祇教二十餘個兒童。茲以四十計，從寬也。）所需總數爲一百萬，已有者爲二十二萬餘人，欲求普及非再增加七十八萬不可。

需要教師之程度既如是，則師範教育之必須擴充，師範學校必須增加，可以想見；至於擴充之程度，可以西洋各國師範學校校數例之。比國全國人口七百五十餘萬，有師範學校七十五所。瑞士各省不同，其伯爾尼一省人口七十萬，有公立師範學校五所，私立兩所。荷蘭全國人口六百三十餘萬，有師範學校八十二所。德意志全國共有師範學校三百二十六所。法蘭西全國人口三千九百萬，有師範學校一百六十六所。美國全國人口一萬萬，有師範學校二百五十餘所。其大學師範科及講習所尤不在其內（以上據袁觀瀾君調查。）若就我國現在師範教育之程度與學校之數目例之，據一九一七年之調查，全國共有師範學校一百九十五所，師範學生二萬四千九百五十九人。以我四萬萬人口之國，如以比利時、瑞士等國比例，應有師範學校四千所，而今僅得其二十分之一。卽以最少數之法國比例，亦應有師範學校一千六百所，而今僅得八分之一。我國義務教育之需普及也如

此，普及教育之需師資也。又如彼，而現有師範學校又如此之少；則教師訓練之必須擴充，師範學校之必須增加，更可想見矣。

(二)師資之補救辦法 今日缺少師資，豈僅義務教育而已哉？即以義務教育一項而言，如欲普及，而必須增加之教師又多至七十餘萬；然則此七十餘萬師資，當如何於最短時期，用最經濟方法養成之？實為今日教育行政上切要問題。

按新學制，雖規定養成機關數處，但皆緩不應急。故今日師資之養成，第一，必須時間短；第二，必須經費少；第三，必須效率大。爰就上述三個條件，通盤籌劃，擬定以下救急辦法。學者並參考袁觀瀾之「四條辦法」及李步清之「十一項計劃」斟酌之，可也。

(1)擴充各縣師範講習科 按新學制第二十條之規定，「為補充初級小學之不足，得酌設相當年期之師範學校或師範講習科。」此項辦法在事實上，實為今日切要之需。山西辦法係在省城設立規模宏大之國民師範。夫在省城設立，其益較多；但以各縣情形言之，似皆願各在本縣設置。故擬此項師範為省縣合作，由縣設立。經費各負一半。所有入學程度，修業年限，課程標準，管理規則，暨教員資格等項，由省政府規定之。學校校長由地方呈請教育廳委任，並受其視察指導。其餘一切由地方酌量辦理。招收高小畢業生，中學肄業生及私塾教師分別以修業兩年至三年為原則。男女皆設。各地或設一所較大學校或設數所，各按其需要之情形。

而定。

(2)變更省立師範課程 按新學制第十七及十八條之規定，師範學校修業六年，並得單設後二年或後三年，收受初級中學畢業生；故省立師範程度與高中卒業同等。據民七調查，全國師範學校僅一百九十六所，共有學生二萬八千九百零五人；雖今後竭力增加班次，亦萬難應付現在需要。擬利用新學制第十九條之規定，酌行分組選修制度；而分組選修之目的，除養成高小教員外，多多培養地方教育行政人員；城鄉小學校長，縣視學，及各科指導員。數年之內，不必專門養成小學教師。蓋各縣講習科卒業學生，在學理上本非圓滿，徒以救急之故，不能不增加人數。假使各縣由省立師範訓練之行政人員，從事計劃；有縣視學，嚴格督率；有各科指導員，善為指導；則此項講習所卒業之教師，可以一方教學，一方進步，服務成績，或能日漸優良。蓋一時養成鉅數之小學教師，既有不能，則祇有擴充講習所，以求人數之增加；蓋變更省立師範課程，多多訓練行政人員。教師程度雖有不足，但行政人員善為指導，大可繼續進益。誠以一個專門人才，如能善用職權，大可指導十個至二十個教師，而為教師之教師。同時獎勵中學及職業學校附設之師範班，培養省立師範所不及養成之高小教師。誠如此，教師缺乏，或可補救；而教學方面，因有計劃，視察，及指導專人之輔助，或不致降低效率。惟省立師範養成之地方行政專才，未必能為地方歡迎，而加以任用。現在各縣服務人員多半資格甚老，暮氣已深，惟恐不能與一般卒業青年氣味相投；故難望其秉公引用。然為地方前途起見，新舊人員皆須並用。因各有所長，

不能偏重也。茲擬辦法如次：

(甲)各縣爲增進教學效率起見，一律添設指導員，實施視察指導職務。(子)添設指導員人數，暫以每二三十個教師設一人爲標準。(丑)新添之指導員必須由省立師範卒業。(寅)凡委用省立師範卒業生爲指導員者，其薪俸由省庫支給；但施行職務時之往返川資，由地方負之。(卯)以後各縣如需改委或增加人員時，一律以省立師範專門訓練而卒業者充任之。

(乙)然就現在一般地方教育行政人員之冷淡態度言之，上面計劃決難實現。爲促成實現計，必先培養地方人員教育上深切的興趣；對於上項計劃有濃厚熱烈的同情；對於改良促進之事，有應用的知能。質言之，如欲推廣地方教育，貫徹上項計劃，必先改良地方教育行政人員；非如此，則無負責實施之人。至於改良教育人員的辦法，却有二項。一增加或改換新人物，二增進在職人員之新知能。詳情參考教育行政人員章。

以上辦法，要點在擴充講習科，增加師資人數，改訂省立師範章程，增設行政課程；以精於訓練之專員，指導督率勉強就用之教師；於是教師人數雖然驟增，但教學效用不致減少。至於省立師範及各縣講習所之教員，應如何訓練？責在高師及大學教育科。茲略之。

(三)私塾改良及其辦法 私塾問題實爲目前之爭點。有主嚴加取締，甚至不准私塾之存在者；有主積極

改良，以爲公立學校之補助者。夫主嚴格取締者，蓋以私塾之存在，影響小學之招生。其實，當此學校不足收容多數學童之際，私塾亦有其作用。假使小學辦理得法，成績昭著，而又能收容一般學童，則私塾自然淘汰。設不改良小學，而諄諄以多數兒童，就學私塾，因而罪之，非計之得也。今日各縣私塾之數量較之公立小學校均在數倍以上；且不因小學之增設，而影響其存在，則私塾自有存在之理由。

竊以地方教育行政機關，對於私塾，當此過渡時期，祇有補助之，整理之；使求進步，以就義務教育之範圍，而無摧殘之必要。視其可及標準者，予以補助經費，改爲代用小學。至於塾師，除已受檢定合格，准予設塾外，其已設與將設而未受檢定者，宜令呈報教育局，受官廳之試驗。使有可造，准予在行政人員視察指導之下，先行開學。而一方指定應閱之教育書籍，或宜入之暑期學校，或講習所，準備受檢定。檢定之後，如有可取，升爲代用教師。其實，在不堪補助，或不願就範圍者，則強迫停閉之。現在各縣對於私塾多未注意及此，良可惜也。惟私塾既多，自有訂定辦法之必要；苟不加以整理，則其害堪慮。

第四節 檢定教員辦法

教員資格，依法定的標準而言，除師範畢業爲專門出身外，其次當推曾受檢定人員，吾人已於前章言之。所謂檢定者，國家爲保證國民教育之效率，及兒童之教育機會不受摧殘起見，對於非專門出身的教員，施行的一種程度考核之制度也。依從前教部頒布之法令言之，所有中小學校教員，除專門養成之師範畢業生外，皆須一

律依法受政府之檢定；但實際上遵行者，僅小學教員而已。詳情如左：

(一)檢定機關與其組織 依檢定小學教員規程，「凡施行檢定，應由各省區教育行政公署組織「檢定委員會」，並得就所屬地方，酌量地點，分行檢定。」委員會由教育長官委任左列人員組織之。

(1)會長 由教育廳長委任本廳科長充任。主持會務，綜核檢定成績，報告該管長官。

(2)常任委員 由廳長擇有下列資格之一者二人至六人充之。(甲)本廳科員(乙)省縣視學(丙)師範校長或教員。承會長之指揮，分掌檢定事務。

(3)臨時委員 無定額。施行檢定時，就(甲)省縣視學(乙)師範教員(丙)中等以上學校教員選任之。承會長之指揮，分掌試驗事務。

(二)檢定之種類與其資格 通常檢定分「無試驗檢定」與「試驗檢定」二種。所謂無試驗檢定者，僅審查其畢業證書，或辦學經歷，著作文件，及其品行身體而已。至於試驗檢定，則除檢查以上各項外，並加以各種學科之試驗。大凡具有左列資格之一者，得受無試驗檢定：

(1)畢業於中學校並充小學教員一年以上者。

(2)畢業於甲種實業學校並積有研究者。

(3)畢業於專門學校確適於某科目教員之職者。

(4) 曾充小學教員三年以上經地方最高級行政長官認為確有成績者。

以上四項人員，一經驗定合格，即有充當以下各級學校教員之資格。具有第一款資格者，准充國民即初級小學校正教員，及高等即高級小學校本科正教員。具有第二第三款資格者，准充國民即初小專科教員及高小專科正教員。具有第四款資格者，准充國民正教員，助教員，或專科教員，並准充高小本科專科正教員或助教員。凡有左列資格之一者，得受試驗檢定：

(1) 曾在師範學校中學校，或其他中等學校，修業二年以上者。

(2) 曾任或現任國民初小或高小教員滿一年者。

(3) 曾在師範簡易科畢業，期限在六個月以上者。

(4) 曾研究專科學術並明教育原理，著有論文集。

凡經檢定委員會檢定合格者，授予「許可狀」，並將其姓名籍貫年歲及檢定之種類成績年月送登公報宣佈之。此項人員，除現充教員，仍照常任事外，其尚無職事者，由該委員會通知各校儘先聘用；但第一次檢定合格，其服務時效約在五年至八年期間，期間滿後，按例仍須檢定。

(三) 檢定之科目與程度 檢定目的本在甄別程度不及之教員，俾不致濫竽教職，遺誤教育。但檢定之後，所有待遇既一律與專門養成之師範畢業生同等；則其檢定程度，雖不能與師範相等，但亦不能相差過遠。

故規程第十六條云：高小本科教員之試驗科目及其程度，應依照師範學校第一部課程；但得缺法制經濟等專門科目之一或數個科目。高小助教員及國民或初小正教員之試驗科目與前項正教員同，但程度略減。專科教員則試驗師範課程中之圖畫、唱歌等專門科目。及格程度須以師範第一部程度為準；但無論試驗何項專科，均須並試教育學及受檢科目之教學法。

以上為檢定小學教員辦法之大較。今日各省雖皆遵照部定規程，設有一「檢定小學教員委員會」。每年亦皆舉行檢定一次。著者亦曾充某省委員會會長。但觀檢定情形則多殷憂。夫國家之所以施行檢定者，良以師範畢業為數有限，而教育上的需要却極緊迫；設欲容許非師範畢業正途出身之人，充任教席；而一方又須保障教員地位，防止學業經驗毫無準備之人，濫竽其間，遺誤國家教育，摧殘兒童機會；故不得已而有此取締辦法也。不料地方教育人員及一般教員，不能諒解此意；以致此制施行雖有年所，而地方小學教員之受檢定者，却極有限。以安徽之蕪湖等六縣而言，共有小學教員一千三百另二人；其中已受檢定者一百六十八人，未受檢定者一千一百三十四人。以百分數言之，已受檢定者僅為全體之百分之十五而弱；換言之，六縣教員一千三百另二人中，共有百分之八十五人未受檢定（詳情見第七章之指導制度與需要）。夫檢定成績如此，學校教員之程度可知矣。

(一)列舉我國注意師資專門訓練之證據；並言現在地方師資不齊之理由。

(二)研究我國今昔訓練師資之機關；並根據今日情形，說明何者最爲適當，理由何在？

(三)後期師校與高中師範科辦法上比較如何？並就經濟與效率兩大原則，而論其產生之結果。

(四)補救目下師資缺乏，有袁觀瀾義務教育計劃之商榷中之四條辦法，及李步青義務教育經費問題

中之十一項計劃；試各根據原案，詳細研究；而計劃一種最可行，最易行，最有效之辦法。

(五)就本章所舉之私塾辦法，而批評之。

(六)試就檢定教員辦法本身，而論其需要與作用。

(七)我國檢定教員辦法上有何批評？研究日本，美國，及歐洲任何一國之檢定辦法；並與我國比較之，而

舉其可以爲我師法者。

(八)各就一省，切實研究其施行檢定情形與效果，並建議改良辦法。

第六章 教員之待遇

第一節 教員之俸給問題

(一)待遇之意義與必要 教職員法定的資格與職務，以及現在一般實在情況，前既論之矣。惟服務以待

遇爲條件。教師服務之效率全視其精神努力之程度；然非待遇優厚則生活問題已難解決，而望以全副精神，全副力量，以求服務之效率，不可得也。雖教師不必以待遇之厚薄爲出力程度之比例，但非此，不能安心服務也。待遇二字，通常包括薪俸、退隱金、遺族恤金、獎金、住宅等項；但我國目下實際只有薪俸一項，其他在法令上雖有規定，並未實行。蓋當此教育急待普及，而地方財源非常枯竭之際，進行需要已難應付，苟不積欠，已算僥幸，安有餘力，優待教師？然教育效率全賴教師，非有優待，無以使其安心教學；今日情形或爲我國過渡時期不可避免的現象。將來政局平定，必能竭其全力從事教育；故待遇一節不過時期問題。况近年各地教育行政機關，已經先後規定辦法乎？茲先略述一般養生薪俸、優待問題，容於後章論之。

(二)部定月俸標準 教師爲國家施行教育，養成國民之人；質言之，爲培植國本，建設國運之人；故其報酬不應在一般官吏下。然教育經費乃取給於地方，故又必視地方情形而定。此民國六年，教育部於公布小學教員俸給規程中，一方於第二條中，規定國民學校高等小學校校長及教員月俸表；於第五條中，規定勞績人員之升級優待；而一方又於第三條中，規定各地方校長教員俸額之標準，由主管人員，依地方情形，就表中級數斟酌擬定之也。蓋中央爲管理全國教育之主體，於教員俸給規程，雖有規定之必要與權衡；但地方生活程度既異，人民富力各殊；縱然獨斷的規定，亦僅能依據一般社會生活標準，及小學教師資格與具有此種資格者應有之生活而已；其最後應用仍須地方主管人員之斟酌也。其第二條之月俸表如左：

助 教 員	專科正教員及 專科教員	校長及正教員	職 別 別
22	40	60	一
18	35	55	二
15	30	50	三
12	26	45	四
10	22	40	五
8	18	35	六
6	15	30	七
4	12	26	八
	10	22	九
	8	18	十
	6	15	十一
		12	二十
		10	三十
		8	四十

第五條之勞績人員升級規定云：『校長及正教員受一級俸後，確有勞績者，得遞增之八十元；助教員受一級俸後，確有勞績者，得遞增至三十元。』

(二)標準之應用方法 以上標準，在應用上，僅以表示教師薪俸應有一種升級的辦法而已。蓋地方一般教師俸額究用表中何級？最大限度應至何級？最小限度應自何級始？其權皆操之地方。至於升級標準如何？每升一級是否依照表中所定之增加元數？亦須依照地方情形。比如廣東所規定之標準，即完全異於部表。查該處係用年功加俸制度。專任教員共分九級，每經三年即升一級。其有特別勞績者，經視學會議之許可，雖未滿三年，亦得升級。各級俸額如左表：

月俸級額	級次
125元	級一
104	級二
87	級三
73	級四
61	級五
51	級六
43	級七
36	級八
30	級九

第二節 解決教師俸額之根據

吾所以引用上表者，非謂廣東教師俸給優厚，各處應當引以為例也。各處情形不同，廣東尤為特殊地方，且其最高級俸給，至今尚未實現。吾之所欲特別表示者，（一）教師為服務公家之人，應與一般官吏視為同等；（二）教師薪俸各處應有其特殊標準，不必一致，廣東即一例也。此項標準之規定，應注意左列諸點：

（一）教師俸給即為其生活費用，一切優待不在其內。俸額規定以能贍養其身家，而稍得儲蓄，以應疾病天災及婚喪等事之特別需要為準；故規定薪俸額數應分別注意此兩方面。

（二）前條所謂贍養身家，應以本地一般職業五口之家之生活費為準。比如本地僅守範圍之雜貨店管事，裁縫店老板，而有五口擔負，不常玩遊戲場吃館子者為例。

（三）於規定教師不可少之生活費外之儲蓄數目，其資格及成績二者應當注重。教師資格，比如，有專門訓練與無專門訓練者；三年師範與六年師範畢業者；已受檢定與未受檢定者；其薪俸內之儲蓄方面應有區別。如此規定，非僅為公平起見，實際上，前項人員所需程度較高；蓋其專門的興趣與知識之慾望亦有所需要。

也。其次，成績佳者與成績惡者，有進步者與不能進步及進步緩者；在報酬上，為獎勵起見，為應付其需要起見，前者亦應略為優厚。

以上三項為解決地方教師生活費之根據。至於今日各地教師結合團體，採用罷工方法，要求一致的，呆板的加薪標準。夫全體一致待遇，外表上似甚公平；實際上却無道理。蓋資格成績既不能一致，而斤斤焉求一致之待遇，何以明賞罰，而昭激勸耶？

第三節 教師薪俸增加之困難問題

(一)今日一般的要求 近年政治不良，革命頻仍，社會益呈窘象；生活程度既日益增高，人民奢侈却日趨日甚。學校教師處此情形之下，亦有不克擺脫而作不滿的表示；罷課加薪時有所聞。平心而言，加薪一事，凡人皆應贊同；但不問資格，不論成績，全體一致驟然增加幾至一倍（十六年江蘇地方小學教員要求），無論學理難說過去，即依實際而言，設地方不能轉瞬間另籌全年經費一倍，則地方學校，因欲容納教師要求之故，必須停辦一半。

(二)權利義務應兼顧 或以目下地方小學教師俸額微末，因而施行攻擊者，吾則以為地方之急務。一方固須廣開經費來源，增加教師俸給；而他一方尤須選用資格相當，成績優良之教師，以為相對之條件。否則，地方經費來源既不能大批增加，而以此有限之經費，一律增加那無專門訓練而又不受檢定不肯進步之教師的俸

給；將來教育，質的方面既無由改進，量的方面必且因此縮小一半耳。故俸給必須增加，然必有增加之條件。條件爲何？凡資格不合者，應於最短期間，設法補及之；凡從前不遵命令報告受檢定者，應亟請按例檢定；凡工作不良者，應努力改良其方法，以求更大之效果。誠如是，義務權利並盡之矣。

(三)年功加俸之利弊 或又以年功加俸爲公平辦法，吾却以爲加薪作用，設僅爲獎勵服務時間之久長，則已；否則，此制必不可用。蓋此制之結果，非但不足獎勵優良教師；尤恐養成教師之暮氣，墜落其進取精神。蓋捨難取易，人之恆情，成效優劣，既無關係，何必兢兢業業，苦求進步？此制之利在一律依時加薪；時間一到，俸額自加。行政方面既省考核成績手續，又免教師不平攻擊；教師方面亦可安心服務，不致輾轉遷移。但其弊實不敵其利。教師資格與努力程度本不一律，假使不問資格高下，努力如何，一味以時間爲增薪標準，大非公道；且於教育之進步毫無裨益。退一步言，設有資格平庸，成績碌碌之人，惟服務已久，辭退似乎不情；一律加薪，良心難安，如此情形，將何處之？假使毅然決然主張公道，暫不加薪；則一般教師恐將兔死狐悲，藉口維持成例，惹起糾紛；此其一也。此制一行，則年代最久者俸額亦最多；但俸額多寡每每關係地位；於是地位最高，俸額最多，盡是舊人。然新人亦非盡是經驗薄弱，貢獻最少之人；且地位之高下，俸給之多寡，萬不能完全視服務時間之長久；否則，在職最久者必是暮氣最深，遇事消極之人，而新人將無自由展布之餘地矣；此其二也。況現在地方經費尙未確定，時有短收之事，情然行之，設遇天災人禍年份，必致欠薪，而爲教育前途累。

(四)增加薪俸之根據 竊以加薪一事應當表示，(1)教師服務能力之增加。從前未有專門訓練者，或於某項準備不甚充足者，現正從事補充，或入暑期學校，或赴講習會，或用函授及其他補習方法之類。(2)教師服務成績之增加。從前某項服務因種種關係未能顧及者，現已特別注意，而成績上已經表示進步。(3)教師服務努力之增加。從前於某項課務馬馬虎虎未曾努力者，刻已兢兢業業，以全副精神，全副力量為之。(4)教師服務上需要及擔負之增加。現在所任事項頗與從前不同，因之所需參考書籍或試驗材料頓異，或因特別變故及其他原因，家庭擔負驟然增加；苟非予以補助，則精神力量必受壓迫，而校內服務，亦將因此而受影響。於以上四者之外，始為時間問題；然其關係亦僅為增多經驗，對於本處學教情形多所了解，關係亦較深切；因此服務能力，努力程度，及對於學校感情，或非新來教師所能望及。然服務年數較多者，其服務能力與努力程度，未必皆能與時俱增；反之暮氣重重，毫無進步者，亦非少數。至於感情方面，教師忠愛學校程度確有密切關係；故服務年數亦未可抹殺也。

第四節 其他優待問題

教師報酬，除薪俸外，當以住宅比較最為切要。學校供給住宅，非僅為優待教師，學校方面獲益更多。普通城市學校如是，鄉間規模較小之學校利益尤多。蓋教師與家屬同居校內，不僅幫助收拾學校環境；且能幫助學校生活之家庭化。學生方面獲益固然最多，學生家屬亦得因此常與學校往來。至於教師，除不必往返奔走外，更可

得着家庭便利；設有子女，就學尤便。

年來江浙等省小學，頗有津貼膳費或半膳費之事。其故或由於教師住宅略遠，往返奔走之時間與力量消費甚多；故爲節省此項時間力量起見，乃有此舉。然學校因此而有教師維持其間，利益亦多，非僅教師一面而已也。

雖然供膳之利益大矣，然爲學校計，究不及供給住宅。以二者之代價言之，除商埠巨市外，膳費較之住宅租金略同，鄉間尤甚。假使供給教師住宅卽不津貼膳費，諒亦教師所願。故爲學校之利益計，無論供膳與否，至少應於學校後面，設置三間住宅，容納教師家屬。

以上所舉及子女入學免費一事，爲教師最普通的優待，而實行上亦無若何困難。我國早有法律規定，實行之處亦不少；故此項優待可算不成問題。其他若退隱金，遺體恤，施行實非容易；雖有明文規定，亦不過官樣文章而已。希望將來政局平定，財源大開，舉凡應有待遇，一律實現。三年以前，江蘇曾有優待小學教員規程之規定，未及實行，而革命事起。年來，各地雖有要求，但無確實規定。

研究問題

(一)通常所謂「教員待遇」包括那幾種事？教員待遇何以在今日視爲重要問題，致我們研究教員問題卽不能不研究其待遇？

- (二) 我們對於部定的月俸標準，應當抱何態度？部定標準是否需要？
- (三) 試就書中所舉規定教員俸金所應注意的四點批評之。
- (四) 增加俸金應用何法？調查所屬各縣之增加方法而批評之。
- (五) 調查年功加俸之結果而批論之，並與書中所述比較。
- (六) 調查各地優待教員辦法，而條陳所屬之縣區辦法。
- (七) 教員既為一種職業，何以必須優待？
- (八) 試就研究所得，擬定一省優待教員規程。

第五段 教育行政問題

總論——教育行政問題者，教育制度或行政方法不能與實際環境適合，互相阻滯，扞格不入，所發生之結果也。假使制度適合環境需要，或為環境之產物，則進行上必能順利無礙，問題自無發生之機會矣。假使環境已經變遷，而制度仍舊其貫；或環境仍舊，而制度驟然維新，雙方必難融洽，於是問題發生矣。故解決問題云云，無非使雙方相容，彼此適應而已。制度之不能適合環境正當需要者，革其制度之不適合者而求其適合之；環境之不能容納制度正當作用者，改其環境之不容納者而求其容納之。總而言之，問題之來，來自不相容與不適合耳。

我國教育行政，當此新舊思潮衝突至烈之際，環境與制度雙方皆在變化之中；故問題至多，其需要解決情形亦非常迫切。茲因篇幅有限，暫選其關係之重大者兩件，分章述之。一為教育經費問題，一則學事報告問題。誠以今日教育之所以收效不良，行政上諸多棘手者，無非經費來源未有確實計劃，管理方法亦無若何把握而已。至於報告一節，其問題不在報告方法，乃在變今日之報告於官廳者，報告於人民耳；換言之，求教育報告之社會化與人民化而已。今日各地之報告無非打官話，對上級官廳說話，其目的在求官廳之諒解；從未有有用平民之口氣，對平民報告，求地方人民之諒解者也。地方辦學人員，明知受官廳之委任，為地方人民辦理教育事業；然不願

與地方人民發生關係，而報告其事業。其徵稅也，明明知出於地方人民之血汗，但終不問人民之願不願，只求長官之准不准。教育行政問題之重大，而亟需解決者，詎有過於此乎？

第一章 教育經費問題

第一節 今日教育經費之危機

民國以來，天災人禍，外侮內亂，相繼不絕。社會之不安，人民之困苦，蓋未有如今日之甚者。諺云，「瘡痍滿目」，誠今日社會之寫照也。教育經費因亦發生恐慌。無論國家地方，皆有破產朕兆。其所以致此之由，雖極複雜，簡單言之，略有以下幾種數者。

(一) 由於一般經費未有擴大之來源。維新以來，凡百新政相繼舉行。國民經濟既未充分發展，因之各項稅源未見切實增加；而各項費用却又非錢莫辦。竭澤而漁，應付已經困難，怎得大宗額外稅源，以為凡百新政之確定經費？一般情形如此，教育亦未能例外。况頻年內爭，軍費急如星火，平時國家收入半以養兵，猶嫌不足，戰費一起，更盡所有，挪充軍需；故今日經費支絀，乃一般情形，非獨教育已也。

(二) 由於教育界本身未能證明教育之利益。教育事業本為生產事業。歐美各國無不視為「國家重要投資」。其收效之宏，獲利之大，誠非其他投資所可同日語也。美國麥斯紐斯地方省教育廳長Commissioner

er Harris 於其學事年報中，曾計算該省之受優良教育者，生產能力增加之程度，以示教育與國民經濟之關係。（見 Dutton and Snedden's *The Administration of Public Education in the United States*, page 146）我國興學之初，朝野上下亦以教育為國家富強之本；故廢科舉，興學校。至於今日，教育效果究竟如何？政府官僚對於青年學生，固有不滿；試問一般社會人民果滿意於今日之學校，及學校內所教養之學生乎？更進一步言之，今日一般辦學者，果能滿足社會之期望乎？果有具體效果，能使社會切實明瞭教育事業為國家利率極大之投資乎？地方教育行政人員，果有意於聯絡人民，以主人翁視地方人民，而不以官僚自命乎？

（三）由於政府未能鞏固 民國建設以來，政變靡常，大權旁落，政府威信幾至掃地。中央財源既為地方扣留，而各地扣留之款，或以佳兵，或入私囊；地方人民鑒於公款之浪費，故凡新闢稅源多方抵制；以是中央地方交相窘迫，而教育事業於是乎亦受影響。

（四）由於社會未能擁護教育 我國社會程度本極幼稚，曩者重視教育，仍以科舉眼光視為陞官發財地步；至於國民教育則未必知其作用，加以公立學校辦理諸多不善；辦理人員對於教育事業，或用為政爭之具，或藉作做官階梯，不能以教育之目的，辦理學校，致失社會之同情與贊助。因而視公立學校為可有可無之物；甚或以學校為社會之危險物。夫學校與社會之不能融洽至於此極，而欲其出全力，維護教育，尙可得乎？今日地方教育經費之所以難於籌措，及凡關於稅源所以屢受抗拒者，皆以此也。

由以上言之，今日教育經費所以困難之故，雖由於國家政變及各省兵禍之影響，但亦教育界本身之不能使社會瞭然於教育作用之過也。今後欲解除經濟上之危險，所依賴於政府者固多；然教育界本身之改良，亦爲要圖；蓋非此不獲社會之同情而得其贊助也。學校學生固須教育，地方人民尤需教育。此項教育之責，不在學校教師而在行政人員。

第二節 教育經費之擔負

教育本爲公共事業，收效之鉅，迥非其他社會事業所能望及，前已言之矣。我國統計事業，素不講究，每年國家地方以及私人之金錢，用於教育者，究竟幾何？各項教育產業約值若干？現在之教育經費與全國人口或學童之比例如何？每個學童在各年級中，需用教育費幾何？殊無精確之統計。以致吾人對於教育事業之擔負，至何程度？將來如求普及，尙需若干經費？頗爲疑問。

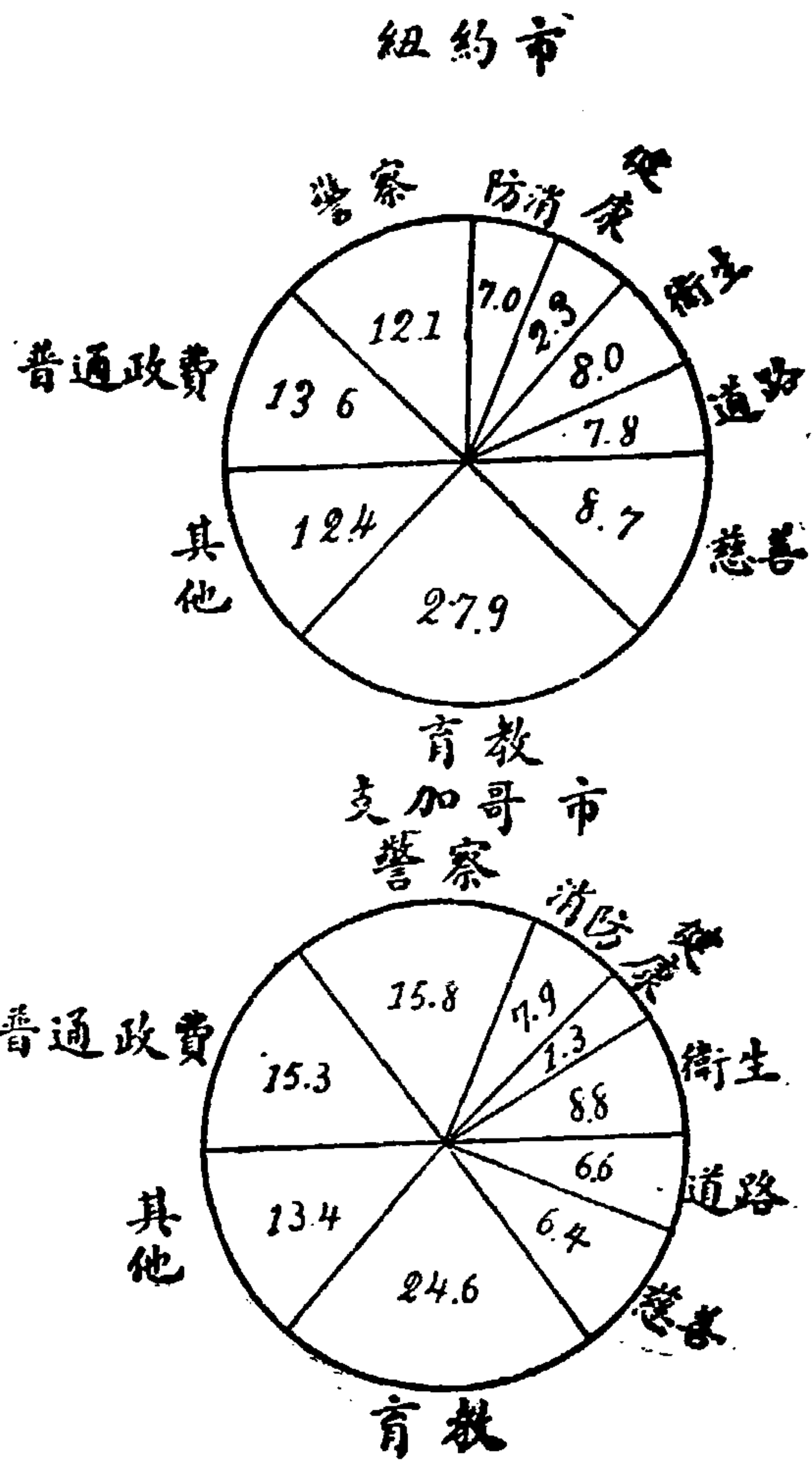
(一) 美國之統計 茲就美國人民對於公共學校經費之擔負情形，略舉於次，以爲吾人之參考。據一九一〇年，中央教育局之報告，該年全國經費用於初等及中等教育者，至多美金四萬萬一百萬元（四〇一〇〇〇〇〇〇），約當全國公共支出之百分二十。一九一〇年支出之教育經費，若以全國人口計之，其均攤於每個人民者，約美金四元四角九分；若以全國學童計之，其用於每個學童者，約三十一元六角五分。全國學產約值美金九六七、〇〇〇、〇〇〇元；若以全國人口計之，則爲每個人民所殖之學產約在十元以上；若以全

國學童計之，則為每個學童所殖之學產，平均約在七十八元之譜。此猶十餘年以前之統計也。近年來之增加必更驚人。茲以其歷年增加之程度，與人口及在學兒童之比較，列表於後，俾知其事業之偉大，而吾人或有所覺悟焉。

(二) 美國初等與中等教育經費歷年增加程度及人口學童比較表

年 份	1889-1890	1899-1900	1909-1910	1914
全 國 人 口	62,622,250	75,502,515	91,972,266	98,741,324
全 國 教 育 費	\$140,506,715	\$214,967,618	\$426,250,434	\$555,077,146
每個人民所均攤之數	\$2.24	\$2.84	\$4.64	\$5.62
每個學童所用之款	\$17.23	\$20.21	\$33.23	\$39.04

(三) 市政收入與教育經費 前節所舉統計，係就美國全國而言，茲更述其地方教育經費之情形，並與其他市政經費比較之。按一九一三年，全國戶籍統計處之報告，各大都會用於教育之經費，幾當市政全部經費四分之一。次等都市之教育費尤多。比如底毛哀一市，每年用於教育者，為百分之四十六，幾當全市支出之半。茲以紐約與芝加哥二市一九一三年之教育費與其他市政列圖比較於次。



(四)江寧縣之一例 按我國各項統計既無精確之編製，徵集材料又非容易。故僅舉江蘇之江寧一縣之教育經費情形，以概其他。

民國九年，江寧一縣七市九鄉，教育方面合計收入為九萬九千八百五十元。支出為九萬七千零九十元。兩比餘二千餘元。高等國民及其他學校，合共一百二十七所，共二百三十六級。學童總數九千四百八十七名。

江寧戶口統計未精，或云四十一萬，或云三十八萬。茲以四十萬估計，每年教育經費總支出為九萬七千九十餘元，則每個江寧人民約負二角四分餘。設以全縣學齡兒童六萬二千八百八名（民九調查）計之，全縣

爲每個兒童擔任約一元五角四分。設再以在校兒童一萬一千九十名計之，全縣爲每個在校兒童擔任平均約八元五角七分。最大數二十五元，最小數二元一角五分。（所謂最大數最小數者，係指各校爲每個學童所用費額也。譬如鄉村學校用費少薪水小，故最少每年只二元餘。）

（五）江寧與美國比較 設以江寧與美國比較，吾人可得以下之結果。美國於一九一〇年，每個人負擔之教育經費較之江寧於一九二一年多三十五倍；同時爲每個學齡兒童支出之費多四十一倍；爲每個在校學童支出之費超過七倍半。二者相距若是，亦自有故。第一節所述固屬重要原因，但兩方財力程度相距亦甚懸殊。比如美國之紐約市平均每個住民，約有一七六五·二八元的財力；芝加哥每人約有一六〇四·二〇元；菲郎達菲亞每人約有九五三·六五元。各市財富之程度不同，因之擔負之數目亦異。紐約市每生每年約用四五·六七元，而芝加哥市則僅三七·五八元，於是菲郎達菲亞市遂少至三二·二二元。江寧人民財力程度素無統計，但以常識言之，必甚有限；故其擔負亦未可與紐約等市比例。惟官廳視教育之無足輕重，社會對教育之缺乏同情，教育界自身之不求奮勉實前途之大患也。

第三節 教育經費之來源

（一）省縣教育經費現狀 按照現在情形，除縣區教育經費稍有確定來源外，市教育現在確定經費來源者尙少。國家及省區教育除一二省外，並無指定專款。數年前，中央雖設有教育經費委員會，專事籌劃教育款項，

庚子賠款雖有專充教育文化用途之議；但各國皆有指定用途，限制甚嚴。江西曾經主張教育經費獨立，雖一時得官廳認可，但未施行。安徽且於十一年由省府指定十縣田賦及十一釐局稅項為教育專款；並且組織委員會以為經理及保管機關。次年復由省教育參事會會同官廳重行修正，卒以故未行。革命前江蘇決定以紙煙屠宰牙稅為教育專款，且特設管理處經理其事，施行一載，頗有成效。迨至國民政府成立，紙煙捐改為統稅，作為國家收入，全盤推翻。嗣後雖以田賦劃歸省有，作為教育專款；但管理機關如何辦理，仍無計劃。安徽雖有指定紙煙為專款之說，但能否維持，實為疑問。故今日除縣區外，不足與言教育確定來源也。

依照地方學事通則施行細則第三十條，縣區地方教育經費之來源約有以下六項：(1)教育基金，(2)公益捐，(3)學費，(4)補助費，(5)地方籌定之各項學款，(6)私人捐助款項。茲分述其梗概於次：

(1)教育基金 按地方學事通則第六條之規定，自治區（按自治未恢復以前各縣以縣區內市鄉區為單位）原有學款及從前關於教育之公款公產應一律定為教育基金。所謂基金者不動元本，但用其所生之收入也。又按地方學事通則施行細則第三十七條教育基金分為左之二款：

(甲)一個國民學校之基金。

(乙)所有學校及其他教育場所之基本財產。

所謂一個國民學校之基金者，蓋依國民學校之設置計劃，於每設一校時，計算應需遞年之經常費；就所

屬固定之款，核其所生之收入，足與校費相當者，定為該校基金。前項固定之款指田畝，森林，牧場等，及他公產公益捐內之不動產。又凡專款存儲之現金亦得認為固定款項。

所謂所有學校及其他教育場所之基本財產者，係指不為一個學校永久設立遞年應需經常費所置之財產而言。此種財產而冠以基本者，祇能使用其收入，不得使用其元本也。各縣舊有學款及公產，如田畝，基地，房屋等財產，現多定為教育基金。近年各縣有就荒山空地種植森林，名為教育公有林，亦教育基本財產之一種也。

(2) 公益捐 依地方學事通則第七條，地方教育經費因追加或不足時，依照地方自治試行條例第二十七條第二項之規定，得增收公益捐。查地方公益捐原有二種：(甲)為各種捐稅中之附加，(乙)為另定種類名目而徵收之捐。此項之公益捐屬於第二種，專為補充所追加，或因其地特別原因以致不足之款。故施行細則第三十三條云，增收公益捐時，其增收之捐率以足抵預算內之支出為限。

(3) 學費 由義務教育原則言之，地方小學本不應徵收學費。但依國民學校令第四十五條第一項及第二項之規定，地方因特別情形，經縣知事之認可，亦得徵收之。願即徵收學費亦須受一定限制。據國民學校令施行細則第六十六條規定，每月以銀元兩角以下為限。高等不在義務教育範圍，各縣皆有徵收。然根據高等小學校令施行細則第三十四條，亦僅以每月五角為度。又以國民學校令施行細則第六十九條規定，不得

以不同級之故增加學費，及七十一條貧困者及家有兒童二人以上者減免學費等限制。目下教員子女亦有免收學費辦法。故地方雖以學費爲收入之一種，但爲數甚少。

(4) 補助費 夫小學雖劃爲地方義務，但國家及省區爲維持地方教育機會之平均起見，亦應有相當之補助。據國民學校令第四十一條之規定，區立國民學校之費用由自治區擔負之。凡設備費，維持費，教職員薪俸，及其他給與諸費皆屬之。因此貧瘠之處往往有不能盡此義務者；因此教育機會不能平均。

歐美日本諸國，對於此項困難，皆以國庫補助。蓋地方辦理小學，雖爲一種義務，但以財力不均之故，不能使機會平均，國家亦不能辭其咎。近年以來，國事凋傷，萬端待理，安有餘力，顧此不急之需，所謂國庫補助，亦僅希望而已。至於省款補助，法律曾有規定。故國民學校令第四十二條，縣知事認爲自治區財力，於四十一條所列之經費如不足時，應由縣予以補助。又據第四十四條，地方最高長官認爲縣區之財力不及時，應由省或特別區補助之。自地方教育行政制度改以縣市爲行政單位以來，所有縣市以內之學區教育經費，雖有貧富懸殊之處，尙能調濟。比如江寧一市，民九受縣款補助多至一萬六千餘元；其他市鄉亦多寡不定。但縣與縣之財力極不一致，故需省款補助之處不少。各省實行者亦多。江蘇各縣每年受省款補助者二千元，近更以初中及師範講習所劃歸縣辦，因又增加至四千元。安徽按十年年度預算，省款補助各縣義務教育經費每年三千元，以五百元爲調查學齡兒童之用，其餘則用爲養成師資。夫各省能以省款補助縣區教育經費固屬甚善；惟其補

助方法至不公允，不問貧富，率以同量補助，殊有討論餘地。將來應如何補助之處，容於次節專論之。

(5) 學款 籌定學款爲地方教育收入之大宗。惟種類複雜各地不同；然忙漕附稅則多有之，收入亦豐。比如江寧一縣，每年忙漕正稅約有二十餘萬元；爲自治經費特加之附稅，約有四萬五千餘元。教育費占自治費十分之六，約有二萬七八千元。每年雖以種種關係不能全收；但收入項下實以此爲大宗。其他指定學款各以地方情形而異。在江寧則有契附稅，屠宰特捐，中資捐，鋪房捐，茶碗捐，槽坊捐，鴨鋪捐，礮坊捐，石灰窰捐，忙漕滯納罰金等項。前並擬定鹽斤加價，田房官契紙加價，及下關商埠外人建築房屋之房鋪捐；後因障礙未克實行。至於辦理義務教育則已指定以截留漕糧，征收畝捐，煙酒公賣，及貨物稅帶徵特捐四項。

此項學款籌措方法，各地按其特著情形而定。數量亦各按地方官負責之程度，辦學人員努力之情形，及地方富力如何而定。比如上海縣市鄉民八教育經費多至二十五萬餘元，其間附稅五萬一千餘元，各項捐稅民七六萬餘，民九忽增至九萬餘元；兩共十四萬餘元，占全數之半。而安徽之東流縣十一年全縣經費，僅有二千五百七十元；石埭縣全年三千三百五十元；其中學款究竟幾何？尙不得知，但爲數之微可以想見矣。

(6) 私人捐助款 查民七教育部呈准重修捐贊興學條例十三條（十四年再修正），卽爲獎勵人民，或私人結合之團體，以私財創辦學校，或捐入學校；或創辦或捐助圖書館，博物館，美術館，宣講所，諸有關於教育事業者；准由地方長官開列事實，詳請褒獎。惟此捐款仍以地方人士對於教育熱心之程度，及辦學人員勸募

之情形如何爲定。

第四節 經費額數之根據

以上六種收入爲地方教育之專款。此外，尙有所謂「積存款項」者，卽上年預算餘款，收入增加之款，臨時收入之款，及按照地方學事通則第九條，學校及關係教育設施之學費，使用費，或補助費，捐助費而經特別規定之款。此項積存款項，略與教育基金不同。基金只能動用所生之收入，而積存款項則否；惟不得支配於原定用途之外耳。

前言地方教育經費之多寡約以下四項原因爲轉移。

- (一) 地方人民之富力。
- (二) 官廳負責之程度。
- (三) 辦學人員努力之情形。
- (四) 社會同情與贊助之程度。

上述四項固直接關係教育之進退，但地方安寧及上級官廳督促之程度，亦爲間接之關係。

就官廳督促而言，本省民四頒布之知事辦事考成條例十條。其考成事項雖不及教育經費，但第五條所謂學校校數及學生人數之增減，在在與經費攸關。惟當此軍人專政時期，各省大吏既仰軍人鼻息，吏治一層久已

不講。各縣知事因長官不加督促，遂多因循；以致考成條例變為官樣文章。至於地方辦學人員，亦有民五頒行之考成條例十條。但所謂獎勵及懲戒處分，因督率無方，亦為空文。

第五節 學款補助之辦法

(一)補助之意義 依現在一般成例，上級政治區域嘗有補助下級地方教育經費之事。如江蘇省庫每年津貼各縣教育經費四千元是也。考補助之性質，不過上級官廳以征收於下級地方之稅款，退還其一部分。雖名為補助，而實則退還。但既名為補助，則必有需要補助之處；否則，補助云云殊無謂也。然則補助之需要為何？(1)以地方貧富不同，教育機會自然不能均等。上級官廳為維持地方教育機會之均等，與調濟地方財力之不同也，故有補助之舉。(2)以教育事業日有發明，教育弊病亦時有發現。上級官廳為提倡教育中之新事業，及獎勵地方矯正其弊病也，故有補助；故云，補助必有補助之必要也。

再就他方面言，一方既予以補助，則受補助者必先有籌措；籌措不足，始受補助。蓋補助者，補充其所不足之謂也。決無毫無準備，而希望補助者。觀於今日各省補助地方，及各縣補助市鄉之教育經費情形，覺補助者與受補助者，似於補助之用意，尚需切實之討論也。

(二)省款補助地方情形 請以安徽省庫補助地方教育經費情形言之，其間可為吾人師法者甚多；然弊實亦不少。前以推行義務教育之故，民國十年由省議會通過，以省款補助每縣三千元；嗣後由省教育官廳規定，

以五百元爲調查學齡兒童，其餘二千五百元，用作培養師資。民國十二年，經新學制討論會議決省款補助各縣造就義務教育師資辦法二條，任憑各縣採用其一。條件如左：

(1) 由各縣自由委託省立中等學校辦理。

(2) 兩縣以上聯合辦理；其主任教員須高等師範畢業生，或曾任師範學校教育教員，始爲合格。

當時並規定其附件云：「各縣無論採用何種辦法，學生肄業期間須滿足二年。小學校所有學科教授法，均須有實習成績，呈送核准，始予畢業。」

嗣後各縣以爲上列兩項辦法皆難實行，相繼呈請獨辦；於是又規定每縣必須自籌經費若干，始准動用補助金，以爲自辦師範講習所之條件。於是吾人對於皖省補助情形可知以下數事：

(1) 省政府對於各縣無論其富力如何？需要如何？一律給予補助三千元。

(2) 對於各縣使用補助金之用途有規定的限制。

(3) 對於各縣使用補助金之條件，亦有規定的限制，非自籌若干不能動用。

至於補助初級中學，安徽亦於民國十二年規定四條標準。此項標準尤合今日吾人所討論之教育行政原則。

(1) 各縣已有教育經費三萬元以上用於小學校者得設初級中學校。

(2) 各縣已有教育經費一萬五千元以上用於小學校者，得聯合兩縣以上設立初級中學校。

(3) 設立初級中學校須另籌每年五千元之固定經費，與能容三級以上之校舍，呈由教育廳查實後，始予認可。

(4) 成立一年以後，經教育廳認為合格時，年撥補助金兩千元。

由上列情形觀之，吾人對於皖省補助地方標準大體上尙稱滿意。惟於義務教育經費各縣皆一律三千元，初中補助亦一律二千元，似不公允。夫地方財力決不一致，初中各校需要程度亦有不同，而懵然以同量補助，大非調劑之意也。江蘇前以省庫補助地方，每縣年各二千元；近以初中及前期師範劃歸縣辦，每縣共予四千元。但以其補助辦法考之，實不若安徽定有嚴格標準多多矣。

(二) 縣款補助市鄉情形 夫以縣款補助市鄉及私立學校，各縣大都多有之。惟補助標準殊欠公允。比如上海縣於民國八年，補助上海市一萬二千元；而蒲松市則僅六十元。江寧縣於民國九年，補助江寧市一萬六千五百三十三元，而雲台市則一百二十元，湯泉市四十八元，鐘靈市六百四十七元。以上補助之多寡，究竟有無確立之標準？標準之依據，是否完全獎勵富庶地方，而責罰貧瘠地方？殊有研究之價值。

查補助緣起，實以調劑地方貧富不均，而促成教育機會之均等，前已言之；故西語稱此項補助金爲“Equalization Fund”或“School Equalization Fund”。但其性質既爲調劑，則不應若今日各省之分賦辦法；

不同其富力如何，一律給予若干千元之補助金。再就上海與江寧二縣視之，上海縣之上海市富力為全縣之冠，而所受之補助獨多；江寧縣之江寧市亦為全縣財富之區，而所受縣款補助亦非其他市鄉所可望及。滬寧如是，他縣亦然。試問此種辦法，是調劑貧富之不均乎？促成教育機會之均等乎？設以市鄉之人口，及已辦教育之成績，而為支配補助數量之標準，則滬寧固應較其他市鄉略多。但只能謂為獎勵，不得謂之調劑。况二縣之補助款項，幾為首市所壟斷乎？

竊以將來補助之辦法之適當與否應依據三大原則。(1)補助原係調劑地方貧富不均之意，故支配補助款項，當以促成教育機會均等為原則。(2)補助係獎勵下級地方教育之設施與進步，故支配補助款項應以振作地方精神，使求自助為原則。(3)補助有提倡促進下級地方，對新事業之施行及新學理之試驗，而求教育上之進步為原則。

(四)美國補助標準 美國下級地方受聯邦政府，省政府，及縣政府補助者，為數至多。其補助標準各省雖有不同，無不依據上述三大原則。茲特搜羅所有補助標準於次，以為吾人之選擇焉。

- (1) 有以學籍兒童之數目為支配補助金額之標準。
- (2) 有以學籍兒童平均出席日期為標準。
- (3) 有以學校實在授課日期即學期之長短為標準。

(4) 有以測驗學校成績之優劣爲標準（前在英國實行者）

(5) 有以教員數目爲標準。

(6) 有以受檢定之教員及地方待遇教員情形爲標準。

(7) 有以設置農業，手工，家事等職業科爲標準。

(8) 有以地方教育經費籌措之多寡爲標準。

(9) 有以設置教學指導爲標準。

(10) 有以學校校舍建築情形暨設備良窳爲標準。

(11) 有以聯合鄉村小學改造大規模學校而設有接送學生辦法者爲標準。

以上標準各地或用其一，或二種以至三四種並用；但其目的則在平均教育機會，獎勵地方教育之進步，及提倡教育新事業。我國上級官廳能以公款補助地方教育，地方受福固多，但補助辦法則須從長討論也。

(五) 上海之新標準 上海特別市教育局曾於十六年秋間，公佈補助私立學校條例九條；較之蘇皖省庫補助縣區，及縣庫補助市鄉辦法，實在進步不少。查其補助方法有五：(1) 每月補助二十元至一百元；(2) 資助教員一人或二人之薪金；(3) 資助校長或教務長一人之薪俸；(4) 指定若干學額，專收優秀貧寒之學生，資助其學費；(5) 特種學科之設備，經本局認爲切要者，酌量資助其設備費。但受補助之學校亦有相當義務，如校長

人選之同意，經濟之公開，遵守法令；否則停止若干時或一部分之補助。

第六節 教育稅則

(一)徵收教育稅之原則 地方教育經費之來源，似已於前節述其大要矣。惟查各地籌款方法，不能遍及全部人民，似不公平；且所有各項收入，皆多零星小款，因此手續極為繁難。擔負者因為社會一部分人民，因此常有抗捐罷稅之事。現在各地教育尚在幼稚狀態，將來義務教育必有普及之日；而強迫入學，必有實行之時；經費之籌措，非有大規模辦法，不足以應普及教育之需要。所謂大規模辦法，似有以下原則。

(1)經費之籌措應以教育推行之需要為原則。

(2)經費之籌措應以普及衆人為原則。

(3)經費之籌措應以住戶之富力為原則。

此外尤須以穩妥可靠不受政治及年歲荒歉之影響為附帶之條件。

現在地方辦理教育，多以經費之收入為標準，有多少經費，即辦理若干學校；蓋量入為出之法也。且來源極為複雜，多為零星小款。此種辦法終非久遠之計。夫教育既為國家大計，似應以教育之需要為標準；依據需要籌劃經費，試以縣區論之，共學齡兒童十萬人，每人每年約需經常費十五元，另設備等費特別費十元；於是全縣學童之教育費每年共需二百五十萬元。然後再依量出為入之計劃。惟此項計劃決非零星籌措所能成事，必須運

動一種大規模之教育稅則；而此項稅則且須合全國之努力，而求法律上之規定。現在擔負教育經費者為社會之少數人民，似非公允。將來必須遍及衆人，而擔任之程度則以富力為依據。茲述美國各地教育稅則之大略情形，以為吾人之考鑒。

(二) 美國各地徵收稅則之規定 先是地方對於教育上之需要，初無精確之計算，亦無征稅之特權。後經數十年奮鬥之結果，始由省憲規定，徵收教育經費之量數，並定各地徵稅之方法及限度。茲分述之。

最初各省規定稅則之性質各有不同。Alabama, Ohio, Florida 等十七省規定就財產之價值，每元徵以一分以上之教育稅。Pennsylvania 則規定每年必須徵收一百萬元以上之教育稅。Missouri 規定以全省收入三分之一用於教育。以上之規定係就地方富力為依據；地方富財至何程度，則教育辦至何程度。及後漸以教育設施之需要為徵收之根據。比如 California 規定徵收財產之稅率，以五歲至十七歲兒童每人七元為根據。此後各省先後本諸兒童教育，而定所謂最小限度與最大限度馬。

(1) 最小限度辦法 Connecticut 規定市鄉教育稅之徵收至少在每元財產之四釐以上。Maine 則依據戶籍徵收人頭稅，每人至少以八角為限。New York 按照 Davis Law 徵收最少的三釐財產稅。此係根據教育需要，而規定程率之最少限制也。最少者可以更大，不得再少之謂也；再少則不足應需要矣。

(2) 最大限度辦法 Indiana 規定徵收財產稅每元不得過五釐，人頭稅每人不得過一元。Ohio 規

定財產稅每元不得過一分二釐。Virginia 規定財產稅每元不得過五釐。D.C. 規定每元稅率不得過六釐半，但其中最至少以三釐用於教員薪金以外之教育事業。Minnesota 規定稅率每元不得過一分五釐；其中一分應用於校舍之建築，校地及設備之購置。此最大限度之規定情形也。最大者可以更小，不得再大也。蓋再大則人民擔負不起，而教育設施亦庸更多。

總之，我國各地教育經費之額數及其籌措之方法，實有改良之必要。而將來教育必須普及，經費必須擴充，則大規模教育稅則之計議，實為前途之問題也。

第七節 確定教育經費之運動

今日教育經費，自根本上言之，在無大宗確定專款。縣區教育雖甚困難，尚有零星小款，勉強維持；國家與省區方面更覺汲汲不可終日。茲述其概況而論其補救辦法於次。

(一) 國家教育經費運動之經過 民國八年，教育界同人曾鼓吹運動各國，退回庚子賠款，用作教育基金。如果有成，民國二十九年以前，每年可獲的款三千五百餘萬兩。惟事至今日，除美俄兩國暫有辦法外，英法等國尚未確定完全用於教育，而日本則有一對支文化事業之規定。「現在教聯會雖有統一協商之議，惟此項退還大款之保管與用途二事，未必盡如教育界希望。著者愚見，決不能視為任何教育之經常費用。況今日欲圖分潤者，大有人在乎？茲錄最近之運動情形，以及各方面爭競之烈，學者於此可知國人多於已有者，爭求

分肥，而不能別求途徑，另闢新源。以下所錄係上海各大學之宣言，適在十七年南京全國會議之時。此外，尚有數年來愈爭愈烈之全國省教育會聯合會主張組織統一董事會，打破現在之中美中俄等委員會。至各省教育團體要求由各省分潤退還款項，辦理地方教育者，亦頗不少。

「退還庚子賠款之議，肇始於美利堅，而成熟於吾國五四運動以後。當是時也，歐戰告終，各國方以自由正義相號召，復鑒於吾國民氣之勃興，乃不得不表示退還此項以暴力取得之賠款。意在和緩吾國民氣，尤欲見稱於吾國智識階級；故規定庚款用途唯在教育之發展。如俄美法諸國皆曾有書面聲明，並組成中俄中美中法等委員會，為保管分配之機關；是則庚款用途早已明白規定，無待爭議。乃國內戰事頻仍，財用日匱，北方軍閥，於搜括民財之餘，亦思染指其間。吳佩孚欲藉庚款築路之美名，擬發行公債以充軍用。北方政府假借名義之試嘗，更不一而足。而在軍閥統治下之京師大學，亦強佔俄款以自肥；於是庚款用途盡失前議。或爭分潤，或事把持，五花八門，醜態畢露。結果所謂退還之款仍落於中外合組之委員會之掌握。此其故，皆在於政局不定，政府無徹底之主張，坐失鉅款，不能收歸發展教育之用，言之誠堪痛心。值茲北伐垂成，訓政開始之秋，教育為百年樹人之大計，庚款用途急應固定；苟或各持見解，莫衷一是，雖十倍庚款，亦將焉裨？徒起野心家之覬覦，惹操縱者之口實已耳。同人等既覺已經之保管分配為不當，復恐錯綜旁雜，離真義太遠；遂不揣鄙陋，於全國教育會議之中，貢其一得之愚，用備採擇，並為邦人告焉。（甲）關於保管者，各國退

還庚款，應完全由中國方面另行組織保管機關。(乙)關於分配者，(一)設立庚款圖書館於中國各都會，採購各種專門書籍，使一般學者皆有閱覽圖書以資深造之機會。(二)規定獎學金，給予一般在學術上有貢獻之人士。(三)派遣懋學之士，往海外探討學術與思想。(四)聘請各國學者來華及派遣本國學者出國，作有系統之講演。上列數端，就發展高等教育而言，皆屬目前要舉；而同人尤斤斤於保管分配權之收回。既云退還，則款已非外人所有，彰彰明甚。彼陽假退還賠款之名，陰行文化侵略之實，為吾國計，毋甯任其不予退還之為愈。是故北伐完成之日，中外合組之庚款委員會應即取消。而組織一整個委員會，統籌全局，以促進吾國教育之發展。斯豈惟本會同人之幸，教育前途實利賴之。」

(二)省區教育經費運動之經過 省區教育經費獨立之鼓吹，近已日甚一日。江西倡導於先，安徽議決於後。第九屆全國教聯會提議教育經費獨立案者亦有數起。民國十四年江蘇亦有教育經費管理處之設，以屠宰及紙煙收入充教育專款。惟不過就各省原有稅源特別指定。收入額數亦僅僅可以維持現狀；擴充發展尚須另行籌措。國民政府成立以來，各省情形略異；惟確定專款呼聲日高。

近來，教育界人士對於經費開源一事之倡導，惟所主張之原則，似與著者意見略有不同。茲錄之，以示今日之現況及輿論趨向，而使學者之研究。

「請開闢教育稅源，以發展教育事業案。教育為立國大本，世界文明國家，莫不於教育事業，銳意經營；

教育經費，力謀增益。揆之吾國，每多相形見拙。則增籌教費，以發展教育，實爲庶政之要圖。顧自我國民政府奠都金陵，對於教育，固已積極進行；規章創制，亦多所建樹。惟以北伐未竟全功，訓政正屬肇始，財政難謀統一，稅則或多紛歧，致教育經費，捉襟見肘；教育事業，削足適履。暫維現狀，尙時虞匱乏，如圖發展，則更費躊躇。卽就蘇省往迹而論，自民元以降，教費年有增加。近五年來，復創辦紙煙特稅爲教育專款，益以牙稅屠稅，以及忙漕附稅等。在十四五年度蘇省教費預算總額，連蘇省國立大學經費共計三百萬元左右。經費既較優裕，故教育事業，蘇省實冠全國。自去歲紙煙特稅，收歸中央，以田賦劃抵。旱澇不時，徵收難定，虧短甚巨，長此以往，教費將日趨竭蹶，甚非所以謀擴充奠久遠也。竊查黨綱規定，有增高教育經費，並保障其獨立之明文。故本會同人，觀察現狀，希冀將來僉以謀教費之開源，實係國家根本大計。而開源之要端，尤須以不擾民生，不妨國稅爲原則。敢貢其所知，藉供採擇。是否有當，伏乞貴會公決是幸。（一）遺產稅（說明）查遺產稅始創於英。現時東西文明各國，皆已逐漸做行。依累進稅率徵收。取富民之有餘，而不加貧民之擔負。實係法良意美之稅則。吾國人口繁盛，幅員遼廣，倘全國舉辦，則每年收入，當不在少數，可劃爲教育專款之一。獨立徵收保管，則教費自可歷年累增，不虞匱乏。或由蘇浙兩省，先行試辦，漸次推行全國。其詳細辦法，應由國府財部規定。（二）所得稅（說明）查所得稅，東西文明各國，亦施行已久，成效卓著。全國所得稅之收入，約占各該國歲入十分之二。就國民各階職業之所得，依累進稅率，公平課稅，取不傷廉，毫無流弊。去年國府明令舉辦，

嗣以軍事方殷，未克實行。此後北伐完成，財政既紓，民生漸復，正可及時舉辦所得稅，以充教育基金，實為極可靠極永久之稅源。其詳細辦法，亦應由國府財部規定。」

右為民國十七年五月南京全國教育會議江蘇中學教職會提議案。

(三)地方教育經費運動之情形 至於縣區教育，雖有種種指定收入，但皆零奇不整，手續煩難。比如江寧一縣，除基本財產及忙漕附加等較鉅款項外，各種捐稅多至二十六種。據民九報告，丹泉市之牛馬捐，全年僅收十二元零一分七釐。至於秣陵市及鳳台市之龔坊捐，江寧市之糟坊土酒捐，雲台市小丹陽磚瓦窰捐，均不過二十四元。近來蘇省頗有規定田賦附加之限度，結果雖未可逆觀，動機却有價值。以下所錄係江蘇省務委員兼任中央大學校長之提案。

「查江蘇曾因籌辦義務教育，舉行畝捐，以充經費。雖經前省長公署迭令前教育廳暨財政廳會，令各縣一律限期舉辦；但實行者，祇近三十縣。其餘各縣，因循至今，迄未舉辦。因經費之未充，致義務教育辦理，亦鮮成績。現在訓政肇始，民衆訓練，責在國家。按照本黨勵行教育普及之政綱，則在此時期，對於普及教育，不得不先為綢繆之計。顧查蘇省待入學兒童，幾四百萬人。苟非每年遞增經費千餘萬元，持續至五年之久，殆永無貫徹之希望。以如此巨大財力，目前固難籌措，但亦應於可能範圍中，力求增高教育經費，並保障其獨立。使地方教育得稍進展其質量，則確為不可再緩之舉。茲擬就從前已辦畝捐加以整理，以充各縣籌辦普

及教育經費。整理主旨，約有數端。一宜改正名稱。從前畝捐，因籌辦義務教育舉行，故名；現既按照本黨政綱籌辦普及教育，卽以此項畝捐抵充經費，應改名爲籌辦普及教育畝捐。一宜改訂捐率。從前畝捐，雖以四分爲定率，但各縣辦法不一，有多至一角，少至一二分者。茲擬每畝以四分爲起徵數，得遞加至一角二分。（註：未辦各縣卽以四分起徵。已辦而未滿四分者，應加徵至四分。已徵四分者，應加徵八分。已徵八分者，應加徵至一角二分。在有鹽場地方，應按照前項率一律徵收。）既足以平均負擔，又得視地方教育發展情形，以次加徵充裕其經費。一宜確定用途。從前義務教育畝捐，雖經指定用途，但往往有移作他用者。茲擬此項畝捐確定爲籌辦普及教育專款，不得挪移。應由各縣教育局局長，每年造具收支詳細預算專冊，呈經核准，方得動支。至其他徵收方法，每年應分上下忙兩次徵收。自開徵日，由縣長分別帶徵，並由教育局稽核收數，以期便捷。爰本斯旨，酌擬整理暫行辦法六條，敬祈公決。」

第八節 確定教育經費之根本原則

（一）稅源方面之原則 由最近各方面運動之傾向論之，我國教育界人士似已確實覺悟量入爲出之舊法，已不適用於今日普及教育之政策。以教育普及之需要，而爲籌措經費之運動，業已開端矣。故今後吾人之事業，應分兩個段落：一爲規定立國大計之教育普及計劃；一爲規定最普遍，最公平，最大之可靠稅源。

將來稅則必須依據三大原則。此外，尤須穩妥可靠，不以政治變化，及天災之旱澇而受影響；否則，無濟於教

育計劃之實現。所謂三大原則者：一爲唯一之鉅稅。非如今日之零星小款，此爲施行立國大計之教育而設；故籌措標準，應以教育需要爲限。第二是普遍的稅。教育非一部分人的教育，亦非一部分人納稅而他部分人或全部人享受。教育是社會公共所需要的，亦係各個人所需要的；故此稅應由社會全體擔負。第三是公平的稅。個人能力不同，假如一律擔負若干，如人頭稅之類，依能力衡之，仍有輕重之別。故應計議一種富力標準，譬如累進率辦法，俾求一般人擔負之公平。

(二)稅則之根據 此項稅則，必須在國憲及省憲上，切實規定。各省當由省憲規定，准予縣區地方，有按照教育計劃上之需要，經地方議會之通過，征收一種最大或最小標準之教育稅。自治團體爲其經征及經營機關，而用途及支配權，則在教育主管機關。二者之外，另設獨立之稽核機關，或由省政府設立。誠如是，地方教育問題或可永久解決。

同樣，由國家憲法規定，准予省政府依據其教育計劃上之需要，經省議會通過征收一種最大或最小標準之教育稅。設以國憲變更手續煩重，即可由省憲規定；蓋教育本爲自治事項，各省當有規定之權。此稅成功，以其一部分辦理省區教育，其他部分補助各縣，作爲“Equalization Fund”。

至於國家方面，已辦國立學校固應維持。將來省區經費問題一經解決，高等教育似乎無庸一律國立。賠款退還問題急須繼續運動。由現勢觀之，大可成事。於是其中之一部分辦理國立學校，一部分研究教育事業及

考核教育成績；另一部分獎勵地方設施特殊教育及提倡教育新事業；更一部分補助貧瘠省分。

(三)計劃實現之辦法 以上所述，雖多偏重理想，實亦救濟之根本辦法。教育經費既已頻於破產，前途救濟祇有另籌大規模稅源。明知反對有人，極難實現；與其剜肉補瘡，窮搜枯源，毋甯痛痛快快，為國家樹立萬年基礎。歐美諸國無不征收此種鉅稅，考其發起之初，何嘗不有反抗？然以奮鬥結果，竟能實現。設吾人抱定信仰，公同宣傳，一致奮鬥，終有實現之日。

惟計劃之實現必有實現之準備。準備者何？培植社會對於教育之信仰是也。吾嘗屢聞辦學者曰：「凡百事業非經濟充裕不克有成。——無如一談及經費，無論呼籲於官廳，求援於社會，終覺十無一成。蓋處此民窮財盡之秋，籌款實為最難之事。」（江寧縣民九學事年報）夫民窮財盡固為籌款最難之事，即使物阜民康，亦未必籌款容易；蓋其關鍵在人民對於教育是否信仰，及其信仰之程度如何耳。不以教育作用，教育效果，經費用途，示大信於人民，而諉為民窮財盡，亦頗矣。

中央大學前為籌措江蘇普及教育之田畝捐提議案中，有云：「……從前舉辦畝捐，間有因地方紳民藉口增加人民負擔，羣起反對，致當事者不敢舉行。其實此項畝捐，徵之於地主與農民，並無直接關係。況現在物價增高，農田所得倍於往昔。即使稍增捐率負擔，既非過重，民力亦無不勝。是以此次重加整理，期在必行，似宜飭令各縣，切實舉辦。地方紳民，如有藉詞反對情形，應即嚴懲，以儆頑抗，而維教育。」抗捐罷稅，國有常刑。當此計議普及

教育之初，即以嚴厲手段，懲罰不明徵稅原因之愚民，豈教育者所忍出此？教育事業本為人民幸福，此種不教而誅之手段，又豈人民之幸福乎？夫當着手計議之際，存心已經若此，將來設施之成績，由此可想而知矣。

今日吾人不欲普及地方教育則已，否則當自革新教育行政人員，對於地方人民之態度始。蓋官吏辦理教育，不如教導人民，使其自辦教育。質言之，當以善意的、同情的態度，施行一般民衆的教育。於教育學校兒童之先，從事教育校外之老百姓。一面則宣傳教育之作用，以求人民之諒解；求增教育之效果，以獲人民之同情；公開經費之用途，以堅人民之信仰。三事備，始可與言普及地方教育，蓋非此無以獲人民之贊助也。故將來計劃之能否實現，當視吾教育界同人力行如何耳。至宣傳教育作用，求增教育效率，及公開教育用途等項，容於次章申述。

研究問題

- (一) 申論本章所舉教育經費拮据之原因，並搜羅事實證明之。
- (二) 調查所屬各縣教育經費總數，並統計全縣人口，學齡兒童，在校兒童，以及每個年級之教育費，並將全縣教育產業與上列各項比例之。
- (三) 就所屬縣區每個學童之教育費，以計該縣普及教育需要之總數。
- (四) 調查本縣教育經費之來源，並作詳細圖表顯明之。
- (五) 討論「最小限度」及「最大限度」稅額之利弊，並言何者吾人應仿效？

(六)研究本章所論教育經費之將來辦法，並作具體之計劃。

(七)調查本省及本縣之補助下級區域之辦法；並根據本章所論，條陳將來之革新計劃。

(八)搜集安徽江蘇之教育經費獨立文件，及各國因庚款退回所組織之董事會公文，研究而指陳其利弊。

(九)條陳國憲省憲中，應有教育專章；及對於教育經費應有規定之理由。

(十)認真考核本省及本縣之本年教育預算，並條陳其必須改良之點與理由。

(十一)研究新簿記方法及會計稽核法，條陳省縣教育經費公開辦法。

第二章 學事報告及統計問題

第一節 學事報告之重要

(一)學事報告之作用 吾於前章結論中，諄諄以運動最公平，最普遍之大規模教育稅則，以立教育上萬年基礎，而救今日之危機。惟此項稅則能否成立，全視吾人能否努力運動，獲得社會之贊助為斷。至於運動方法，則以(1)宣傳教育作用，以求社會之了解；(2)增加教育之效率，以求社會之同情；(3)公開經費之用途，以求社會之原諒。蓋教育本為國家事業；但自平民主義發現以後，已漸為社會之事業，為社會所設施，而其經費且又

取之社會；故社會之贊助及其贊助之程度，實為教育命運所繫。學事報告之作用即在於此，其目的即所以求社會民衆之了解與信任也。自吾國施行新教育以來，所有教育工作皆偏重在校兒童，至於校外成人素未注意。學事報告既以求民衆對於教育事業之諒解，故為社會教育之一種。

(二)今日學事報告之大病 今日我國一般辦學者，大都以應付官廳為能事。誠能求得官廳之同情與贊助，則目的已達。又以委任者為官廳，故其辦學亦若為官廳辦學。社會了解教育之作用與否？不問也。社會贊助教育之程度如何？不問也。今日各縣教育行政極少報告；即有官樣文章之機械的報告，其內容之性質，亦以求官廳之諒解與批准為主，未嘗就人民立論；質言之，為官廳而報告也。對官廳打官話也。殊不知官廳之主持學務，實由於人民所委託；蓋共和國家之主體，本在人民，而不在官廳也。與其對官廳負責，毋寧對人民負責。故為鞏固教育基礎計，主持學務者，應變其所以應付官廳者，應付社會；變其所求於官廳者，求於社會人民。夫就今日教育之前途言之，其一線曙光實在社會民衆，不在官廳也。今日地方教育之所以捉襟見肘，非但不能擴充普及，甚至維持現狀亦覺困難者，其故良在於此。蓋社會人民對於教育既不覺其關係，一至徵收稅款故有反抗之事。官辦教育吾國試之已久，非圖更張恐無以善其後矣。

(三)美國之一例 美國 Rockford 市之一九一五年學事年報序文之結語云：“Trusting this material may serve to make every citizen of this city better acquainted with an institution in which

he is a stockholder, this book is respectfully, presented to the public, by The Board of Education." 其意略云，「深信報告所載，可使本市各個市民，更外瞭然於自己與有股份之機關。教育董事會敬陳於公衆。」吾人細繹其言，可以恍然於教育事業關係社會人民之重要矣。故吾人將來對於教育事業之報告，無論其種類如何，作用如何，宜以喚起社會之注意，俾得瞭然於教育之作用與情形，而發生熱烈之同情，作精神上經濟上之贊助。此吾之所以特別提出學事報告問題也。

第二節 報告之種類及現在情形

(一) 報告編製之原則 報告之種類甚多，方式亦極複雜；西洋諸國且成專科。本節所述不過舉其大要；至於詳細研究，另有專門書籍。但報告既以求獲社會之諒解及贊助爲目的，則一般社會人民之眼光，及其對於教育之態度，實爲編制之標準。尤須利用平民化的語式及現代科學的統計與簿記方法；或用圖，或用表，或用曲線，或用相片，總期使閱者一覽無餘，而發生一種快慰的意義。但查報告內容之範圍，則不外乎以下四項：(1) 需要教育之兒童及其各項情況，(2) 現受教育之兒童及其各項情況，(3) 教育之效果，(4) 應付以上三項之人力，經濟，時間，環境，及其互相的關係。

(二) 報告之種類 按例，國家有國家之報告，省區有省區之報告，以及縣區學區無不各有其報告。惟學區之報告爲縣區報告所依據，而縣區及省區之報告，又爲國家報告之依據。雖各項報告隨區域而增廣；但下級地

方之報告，實上級區域報告之權輿。今茲之研究故偏重地方報告。

教育報告有行政與學校二種。然行政報告則多依據學校報告而成立，且包括之。就行政報告而言，前清末葉，學部曾經兩次奏訂統計表式並附解說，令由地方填送中央編製統計，此為我國最初之教育報告。查當時所規定者，有部表六十七，省表四十。民國之後，略加修正，似頗完備。惟以近年各省不靖，中央與省區報告，多不能按時編製。即有編製亦多生硬材料拉雜而成。比如山西省報告，似較他省為優；然以統計方法言之，未為佳製，閱讀仍甚艱難。現在中央尚能按期刊行者，僅有一種月報，名為教育公報；內容多為法律、命令及公文之類，非為一般社會之報告也。省縣地方亦不一律，通都大邑間或有學事年報之刊行；但統計之事殊欠精詳，蓋機械式之官樣文章耳。

(三) 縣區之學事年報 各縣報告稱為某某縣學事年報，按例每年一次。編製標準多依勸學所規程施行。細則第四條之規定。其要目如左：

- (1) 縣教育當年之情形。
- (2) 翌年之教育計劃。
- (3) 勸學所施行細則第一條所列各事項之處理概要。
- (4) 縣教育會議之議決案及其他要項記錄。

(5) 縣教育之統計。

(6) 其他報告事項。

此外，各縣學事報告，並依據民國五年之部咨，以關於義務教育之調查，列入第六項之「其他報告事項」之內。所載義務教育事項如左：

(1) 縣教育費之概略。

(2) 縣教育機關設立之情形。

(3) 學區分割及區教育費之籌集狀況。

(4) 有無中學校附設之預備學校？其狀況如何？

(5) 各自治區已否成立之狀況？

(6) 學務委員會組織之狀況。

(7) 設立師範學校及講習所之情形。

(8) 有無蒙養園及與國民學校高等小學校相當之各種學校，其狀況如何？

(9) 設立學校園及學林等之情況。

(10) 近三年內小學校數及學童數之比較。

(11) 近三年內小學經費之比較。

第三節 各項報告之缺憾

由以上所舉之報告言之，短處甚多。除已經陳述之二大弊病外，「不就社會立論」及「無統計方法」其他最缺陷者，如(1)現在受教育之兒童及其情況，(2)教育設施之狀況及成績，(3)實施教育之教師及其情況，(4)教育經費與其會計方法等項。

以上所舉四項，在普通學事報告中，殊不多見；即有亦無非流水賬目。其實，教育行政上最須報告，及社會所願聞之事件，似無過於以上四者。假使教育當局，欲以報告方法，引起地方人士之注意與責任心；教育社會人民，使知教育之作用；討論教育設施之方法，俾收更大之效果；則上述四事應為報告之中心。茲分別申言於次。

第四節 關於在學兒童方面

社會對於教育事業之觀察，無不集中於學校兒童及其在校之實在情況。行政者對於各種情況下之兒童，有何計劃？作何辦法？此社會所願聞者，亦行政者必須表示之要端也。蓋普通人民對於教育價值，本不了解；但在學校兒童與校外兒童有無特殊變化？此種變化是好是壞？却甚明瞭。報告時設於此點加以注意，不難使其信任教育之價值而加以援助焉。茲擇其重要者數項，以為舉例。

(一) 出席人數之統計 通常報告皆有本縣共有學齡兒童幾何？在學者幾何？未在學者幾何？但在學兒

童究竟出席次數幾何，未有報告也。既入學矣，而不出席，與未入學者何異？徒報入學兒童數目，而不及出席數目，則入學之報告與不報告等；而報告之價值亦等於零。故此項報告應包括以下數事：

(1) 本區在學兒童之總數（此就各校報告學生總數而言。）

(2) 實在學生總數（此就上項總數，除去報名而不入學，及中途退學學生。或因搬家之故，先在甲校，次入所遷學區之乙校，此項重複亦須除去。）

(3) 出席日數（此就第二項而計學生之出席日數，並扣除請假日數。）

(4) 出席與在學日數之比例（表明學生每學年究竟讀幾日書。）

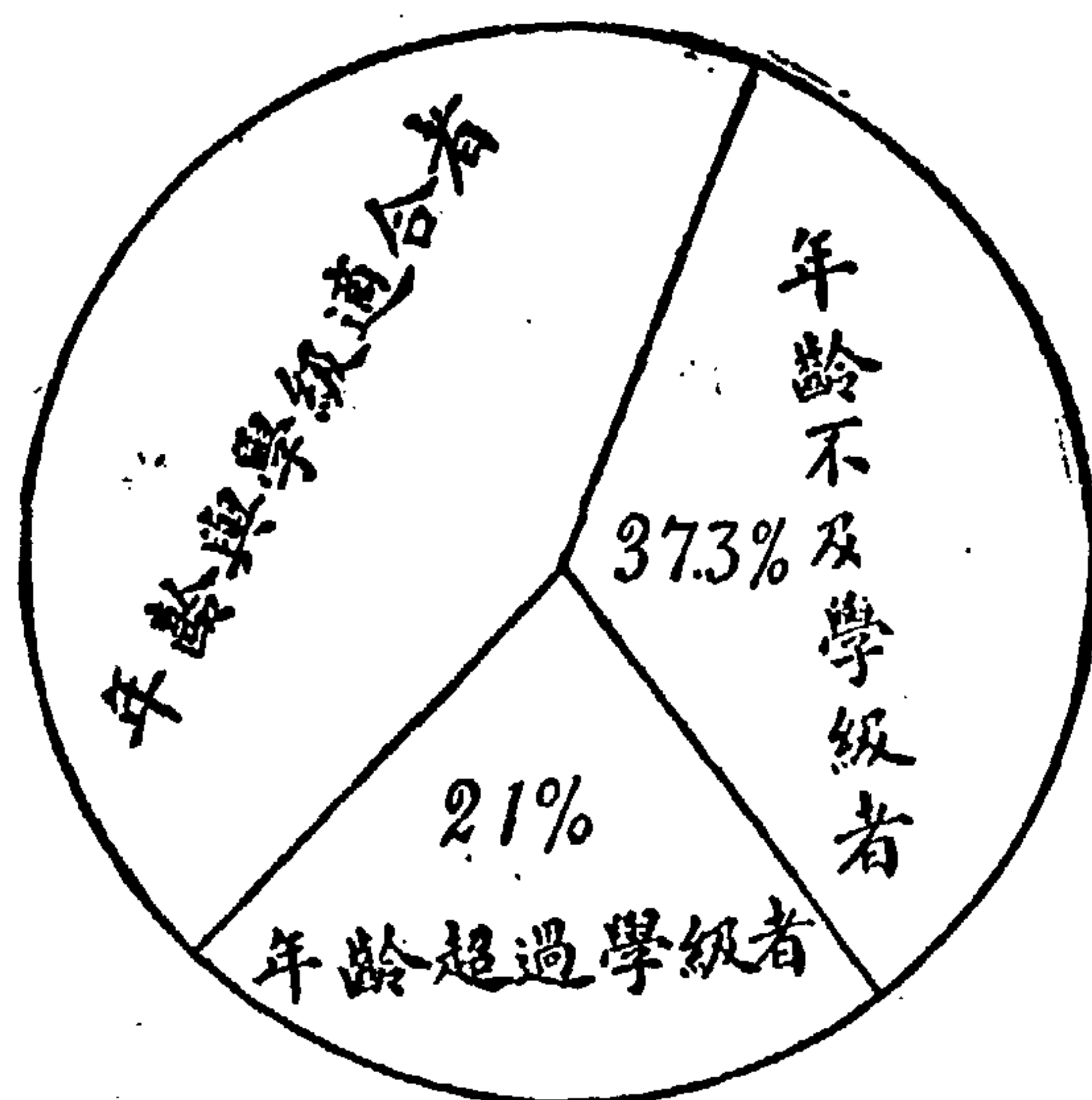
(二) 學童年齡之統計及與成績之關係 兒童年齡與教育之成績極有關係。普通學事報告關於此項頗多捕統。茲擇錄 Rockford 市學事年報關於(1)學級與學童年齡之報告及(2)前項與成績之關係。

(一) 各學級與兒童年齡之統計

未及年齡 學級與年齡適合 已過年齡

學 級	學生數目	百 分 比	學生數目	百 分 比	學生數目	百 分 比	全級人數
1 B	198	27.9	417	58.8	94	13.2	709
1 A	58	15.5	215	57.4	100	26	373
2 B	116	22.2	269	51.4	138	26.3	523
2 A	89	21.7	190	46.4	130	31.7	409
3 B	138	27	204	40	168	32.9	510
3 A	136	30	161	35.7	154	34.1	451
4 B	104	20	221	43.7	180	35.6	505
4 A	69	16	153	36.7	194	46.6	416
5 B	101	17	215	38.2	246	43.6	562
5 A	63	17.3	117	32.1	184	50.5	364
6 B	81	16.9	172	36	225	47	478
6 A	51	16	99	31.6	163	52.7	313
7 B	80	20	130	32	186	47	396
7 A	64	20	112	35	144	45	320
8 B	67	19	127	37.2	148	43.4	341
8 A	47	18	92	35.5	120	46.3	259
年級總數	1461	21	2894	41.6	2574	37.1	6929

(二) 前項總比例



(三) 年齡與成績之關係

第五年級之年齡

年 齡	8½至9½	9½至10½	10½至11½	11½至12½	12½至13½	13½至14½	
最優等	5 5%	20 20%	40 40%	20 20%	10 10%	5 5%	100 100%
優 等	10 3%	50 12%	120 30%	150 37%	50 12%	20 5%	400 100%
中 等	5 2%	50 17%	80 26%	70 23%	80 26%	25 8%	310 100%
劣等(留級)	1 2%	5 10%	10 20%	15 30%	11 22%	8 16%	50 100%
總 計	21 2%	125 15%	250 29%	255 30%	151 18%	58 6%	860 100

根據以上三項，吾人可知兒童因年齡不齊影響成績至鉅。照第三表，所有不及學級年齡及超過學級年齡者，其成績多不甚優。此事關於教育甚大，亦為學童家屬所亟欲知者，行政上實有注意之必要。通常家長每以學生成績不良，抱怨教師，誠能注意及此，非特減少教學上困難，且可免去無謂之怨言。

其他關係學童升級留級之原因尚多。比如（1）學生出席日數與成績，（2）健康程度與成績，（3）家庭經濟程度與成績，（4）種族與成績，（5）住處與成績等等皆為重要問題。學生家屬有時不明此中原因，而以學生不升級，怨及學校；而社會亦有時因此不與學校表示同情。設有充分的報告，則此項關係既明，教育前途亦可減殺許多障礙。惟報告時宜多用具體的證明。

（二）學童健康之統計 以上各種關係教育成績之原因，設能發現，不但可以消滅誤會，減殺障礙，且可於教育上加以補救。比如健康一項是矣。據諾克夫特市之調查，先是學校兒童身體不健全者，幾占全部百分之五十七。兩方比較情形略如左圖。但既發現，行政方面力圖救濟，數年之後漸由百分之五十七減至百分之三十二·七。報告時最好以具體事實證明學生健康之改進及影響學生學習之成績；庶使一般民衆了解新教育之作用，不僅教學生學習，且增進健康，使有學習之能力。

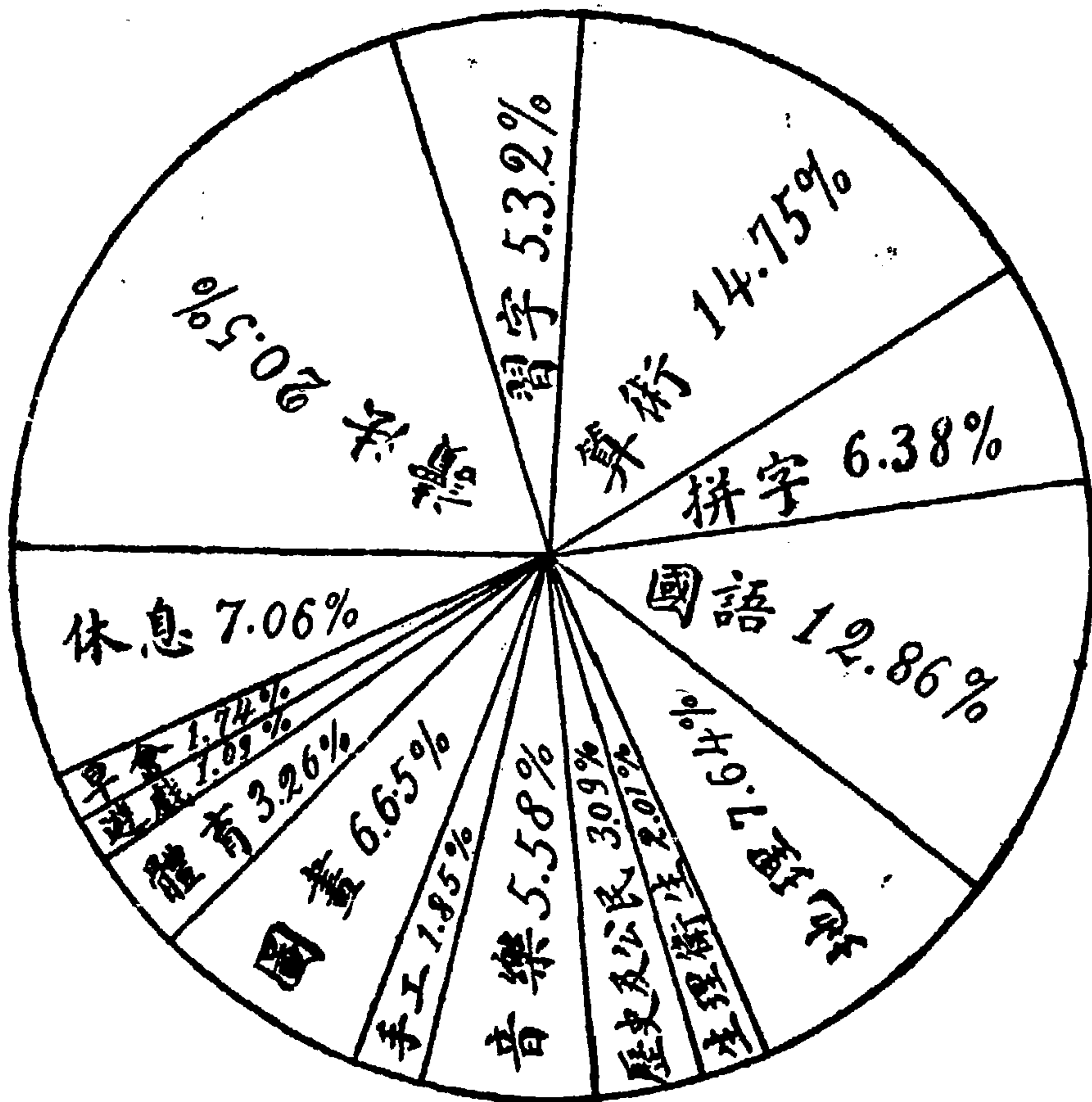


第五節 關於教育設施方面

(一) 學校課程之宣傳 學校

中究竟所為何事？成績如何？此一般人所急欲知者也。辦學者為求社會之瞭解與贊助，亦急欲宣傳者也。宣傳之法約有三項：(1) 以圖表表示學校設施教育之課程；(2) 以相片或插畫表示設施時之狀況，及兒童在校之生活；(3) 以科學的測驗方法，宣示教育之結果。關於學校課程公布，最能引人注意，且易了解其成分者，莫如諾克夫爾式之圖。

(1) 小學各年級平均授課之分配



(2) 本市平均授課成分與其他五十市之比較

其他五十市	諾克夫市	市別	
		科別	分科
1.7	22.1	法	讀
5.1	5.7	法	書
13.3	15.9	術	算
6.4	6.8	字	拼
11.4	13.5	語	國
7.1	8.3	理	地
6.5	3.3	史	歷
4.8	6.0	樂	音
5.6	2.0	工	手
6.1	71.7	事	或
4.2	4.7	畫	圖
	1.9	息	休
		會	早

報告中若能與他處比較，收益最多。蓋一方可使本區人民瞭然於本區教育之特點，庶有可以誇耀之處；一方可使讀者明了本區教育不在他處下，縱有不同，亦有其特異原因，非專門抄襲者可比。

(二)教育實施狀況之宣傳 宣傳之事，我國素不講究。近來商務方面似稍覺其重要，惟方法上頗有改良餘地。教育界則以與社會無直接關係之故，所有學校實施教育狀況，除極少鄙陋印刷品外，毫無宣傳方法。西國學校一覽或地方行政報告，無不滿載精美圖畫。一方表示其學校生活之美滿，以為招徠學生之計；一方使社會諒解學校教育之善狀，以為增加經費之運動。其意甚善。我國教育將來非獲社會贊助則基礎不得鞏固；於是宣傳之事實為事實上所需要；而其方法則須根據科學與美術。

(三)教育成效之公布 現在一般社會對於教育殊少信仰。各項教育報告頗少成績之公布；即報章雜誌

所載，除爲少數學者發表之高深學術研究外，多爲學校風潮之新聞。此後教育界應覺悟此中關係，而於教育成效之宣傳加以注意。其宣傳目的，應一方使社會諒解現在之成效，一方又使社會覺悟其擴充改良之必要。然欲達此目的，又非利用科學的方法而就社會立論不可。詳情如次。

第六節 教育測驗與學生成績

前言教育報告，應將學生成績，廣爲宣傳；俾社會諒解教育之作用，而發生擴充改良之責任。然欲宣傳學生成績當有公共之標準，以爲優劣之判別。

二十年來，歐美教育界領袖對於此項正確標準，多所發明。其結果不特可以測驗學生之教育成績，且可明瞭其補救方法。民國十一年，中華教育改進社特聘美國哥倫比亞大學教授麥柯先生，到華與本國教育專家數十人，編製心理及教育測驗標準數十餘種。次年復由專家規畫應用，並舉辦各地學校教育調查。期以此種測驗工具見諸實行，俾收根本改進教育之效。已經調查者十餘處，將來結果即可用作學生教育成效之公共標準。

此項調查於教學方法及其他教育問題，極有關係；茲將該社所舉普通功用及其所能解決之問題，附錄於下，以資參考：

(一) 調查的普通功用：

(1) 能使家中父母學校教師，主持教育者，以及其他幫助兒童進步的人，真正知道兒童之情況。

- (2) 能用公平的客觀的方法，定兒童的分數。
- (3) 能使兒童自己或他人，曉得他是否盡了學習的責任。
- (4) 能按兒童真正的能力，定他的班次。
- (5) 能使教師與父母引導兒童，對於社會做最大的貢獻。
- (6) 能使辦教育的人，對於他們的事業，有新生氣與新興趣。
- (7) 能引起各地居民，對於教育發生信仰，使他們在各方面幫助教育事業的進行。
- (8) 能使社會上人人常想到和談論教育的問題。
- (9) 能用科學方法，解決許多難解決的教育問題。

(二) 教師所欲解決的問題：

- (1) 我看張生是最聰明的學生，對嗎？
- (2) 王生實在是一個最笨的學生嗎？
- (3) 孫生爲什麼是一個壞學生呢？
- (4) 張生的家長要主張越級，合理嗎？
- (5) 魏生批評我定分數不公平，對嗎？

- (6) 黃生確實可以做領袖嗎？
- (7) 陳生如能多努力，一定可以多進步嗎？
- (8) 史生讀書的能力每年進步了多少？
- (9) 田生的智慧，和算術讀書，及科學的能力，與這學校裏，或中國所有十二歲的學童，比較佔何位置？
- (10) 我是按兒童工作的真正能力，定他們的班次嗎？
- (11) 我待遇一切聰明與愚笨的兒童的方法適當嗎？
- (12) 我這一班學生的智慧和算術國文等平均的分數，與本校或中國各校同年級的兒童平均分數的比較如何？

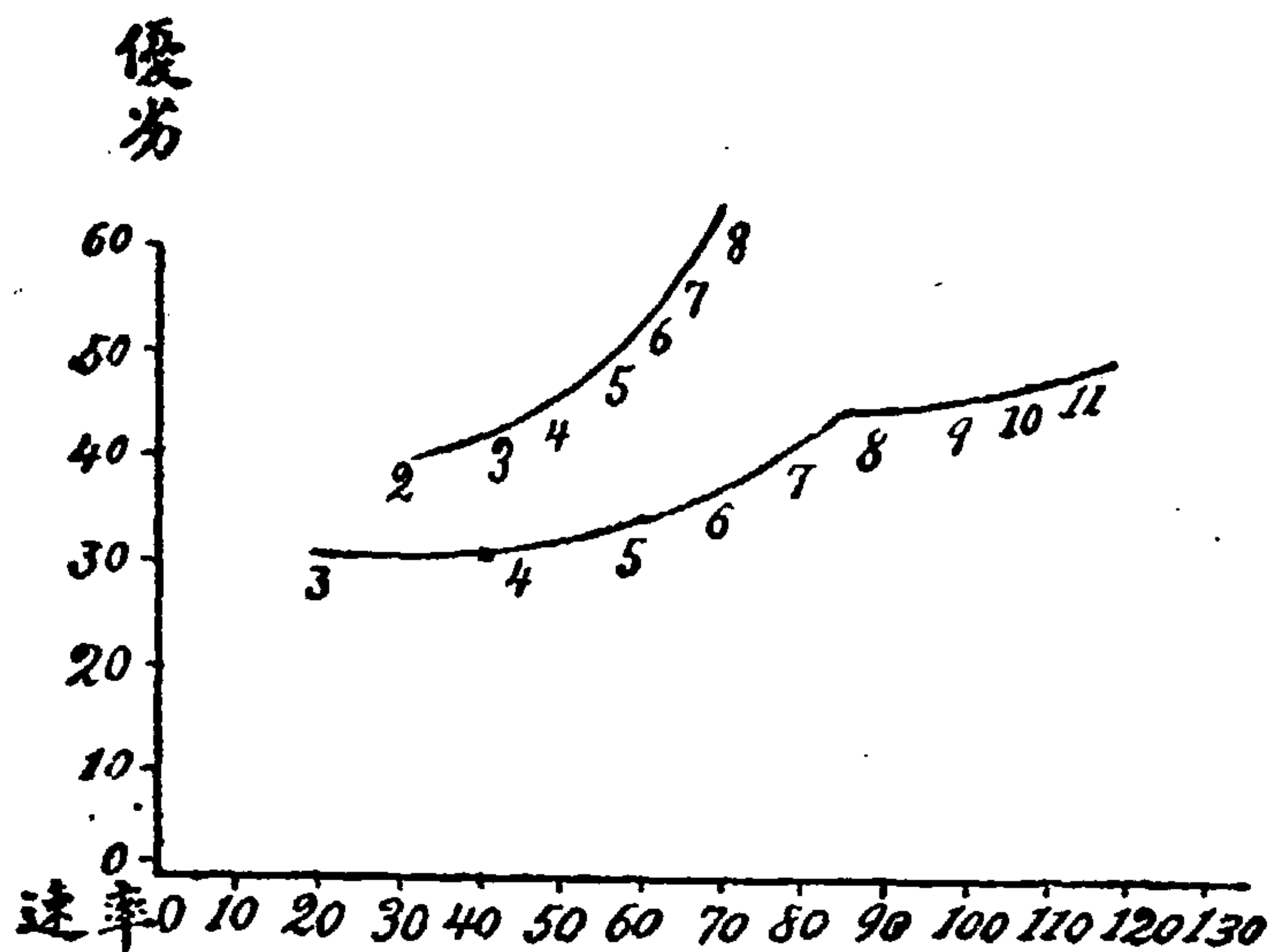
(三) 地方人士對於學校的問題：

- (1) 我們學校學年期限的長短是否適當？
- (2) 本地方對於教育所用之經費，是否充分，是否可以使所辦之學校達最高之效率標準？
- (3) 中國的男女學童的智力比外國的學童如何？
- (4) 本地學童的智力比別處學童如何？
- (5) 改進本地的教育，應由何處着手？

調查之作用既如上述，各校設能利用科學的測驗標準，研究其使用方法，測驗各生對於各科的程度；再與公共標準比較，自能知道本區教育效果，並可引起社會之注意與諒解。茲擇美國地方教育行政公布其教育成效之三例錄之於后。

(1) 一市與其他諸市之比較

如葛雷市之書法程度 依 Ayres 之測驗標準
美國五十六市之平均標準

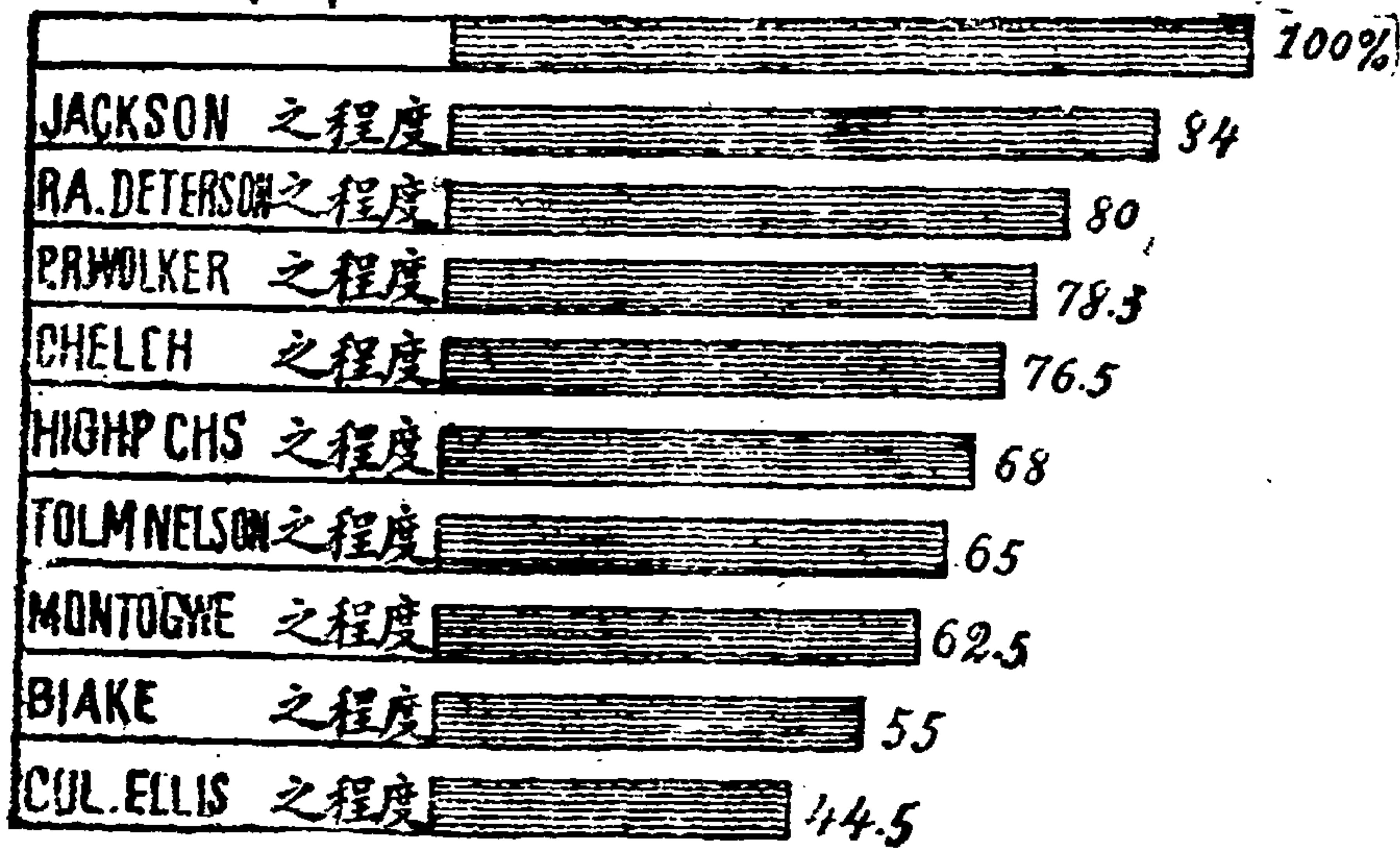


解說 由上圖可見葛雷學校兒童書法之優美不及其他五十六市平均標準而速度則過之

(2) 一市內各校程度之比較

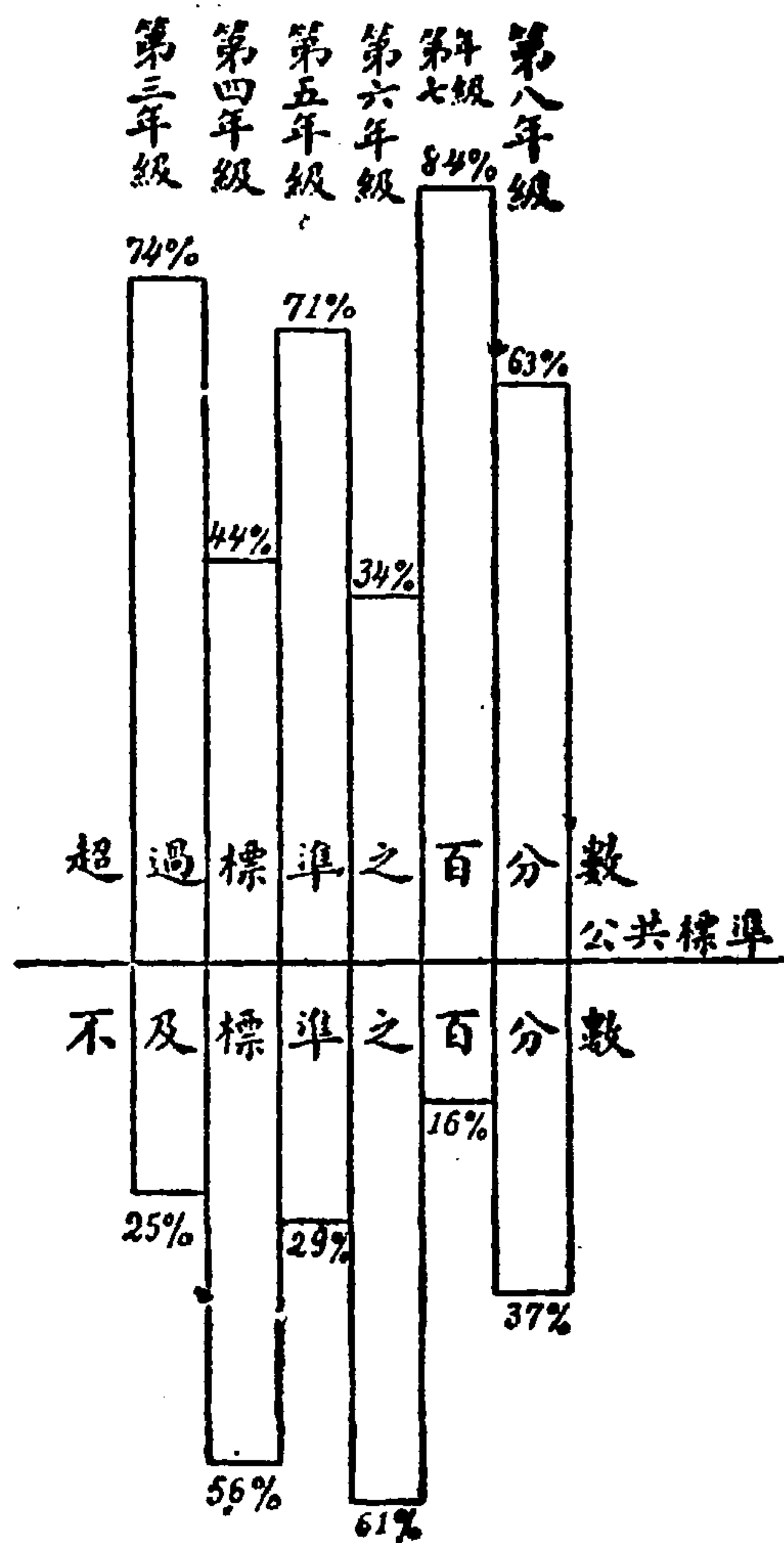
如諾克夫市之各校家事程度

公共標準



(3) 一校內各級程度之比較

如諾克夫市某校之拼法程度 依 ATYLS 測驗標準



第七節 關於教師方面

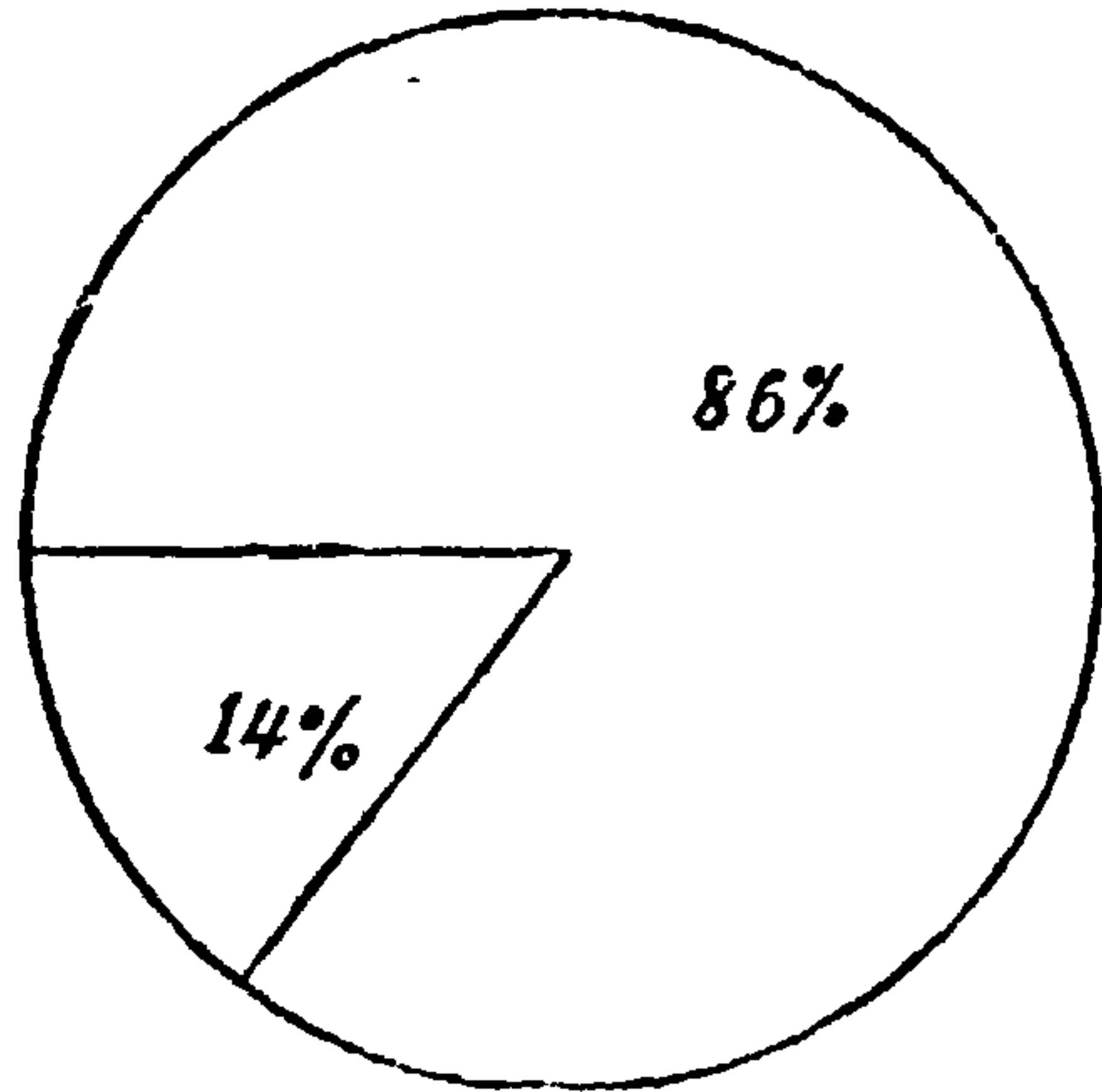
學校教師之程度關係教育之效果至大；但如何增高教師之程度亦為行政上之重要責任。故凡教師之資格及其薪俸待遇，與將來關於增進教師程度之計劃等項，學事年報上，皆應有詳細之報告。茲舉例於后。

教師之專門訓練——諾克夫市之統計

全市共有教師校長二百二十五人。據一九一三年之統計，其間曾受專門訓練者占全數之八十六。

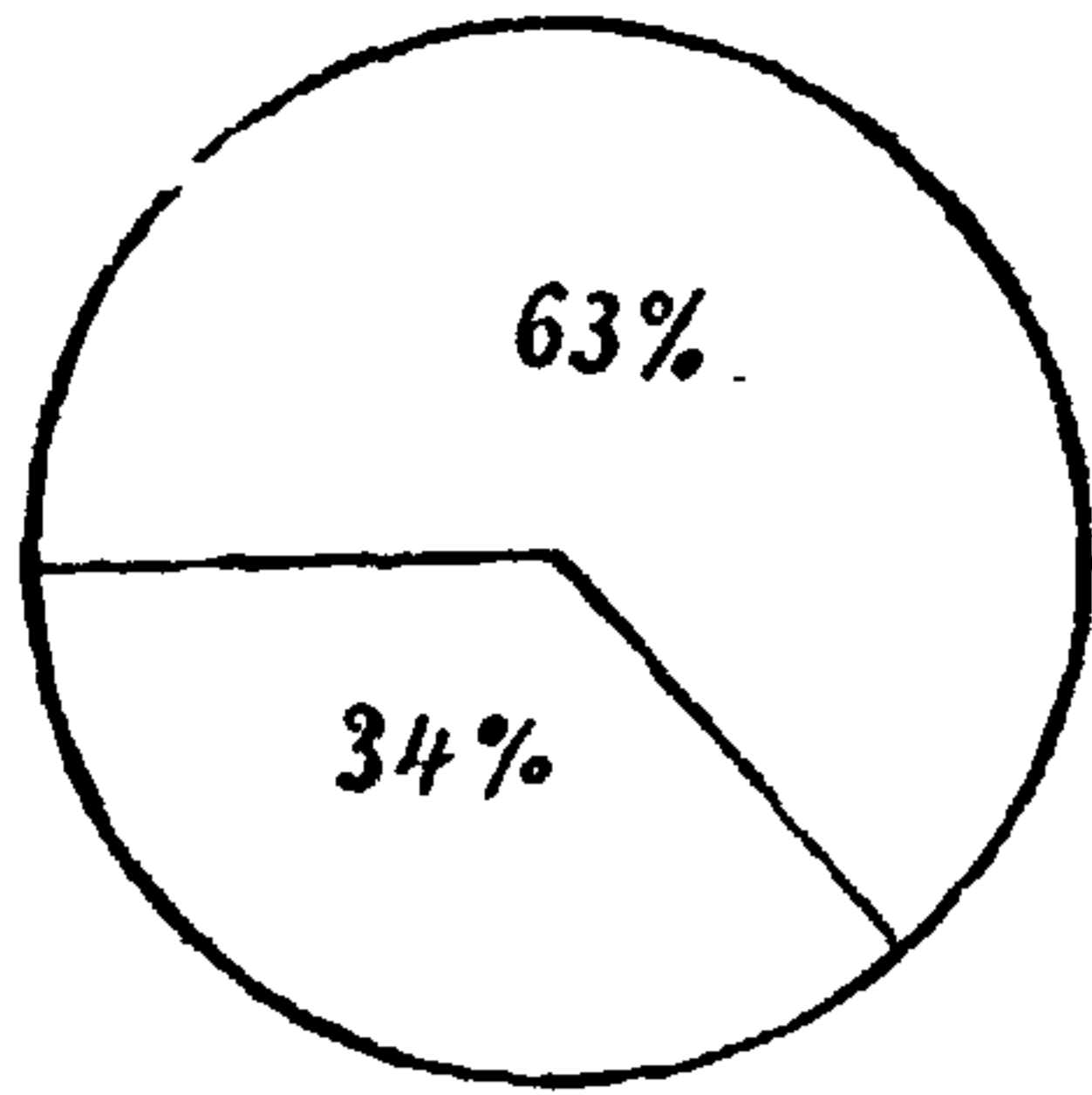
第一圖

已有專門訓練者之百分比



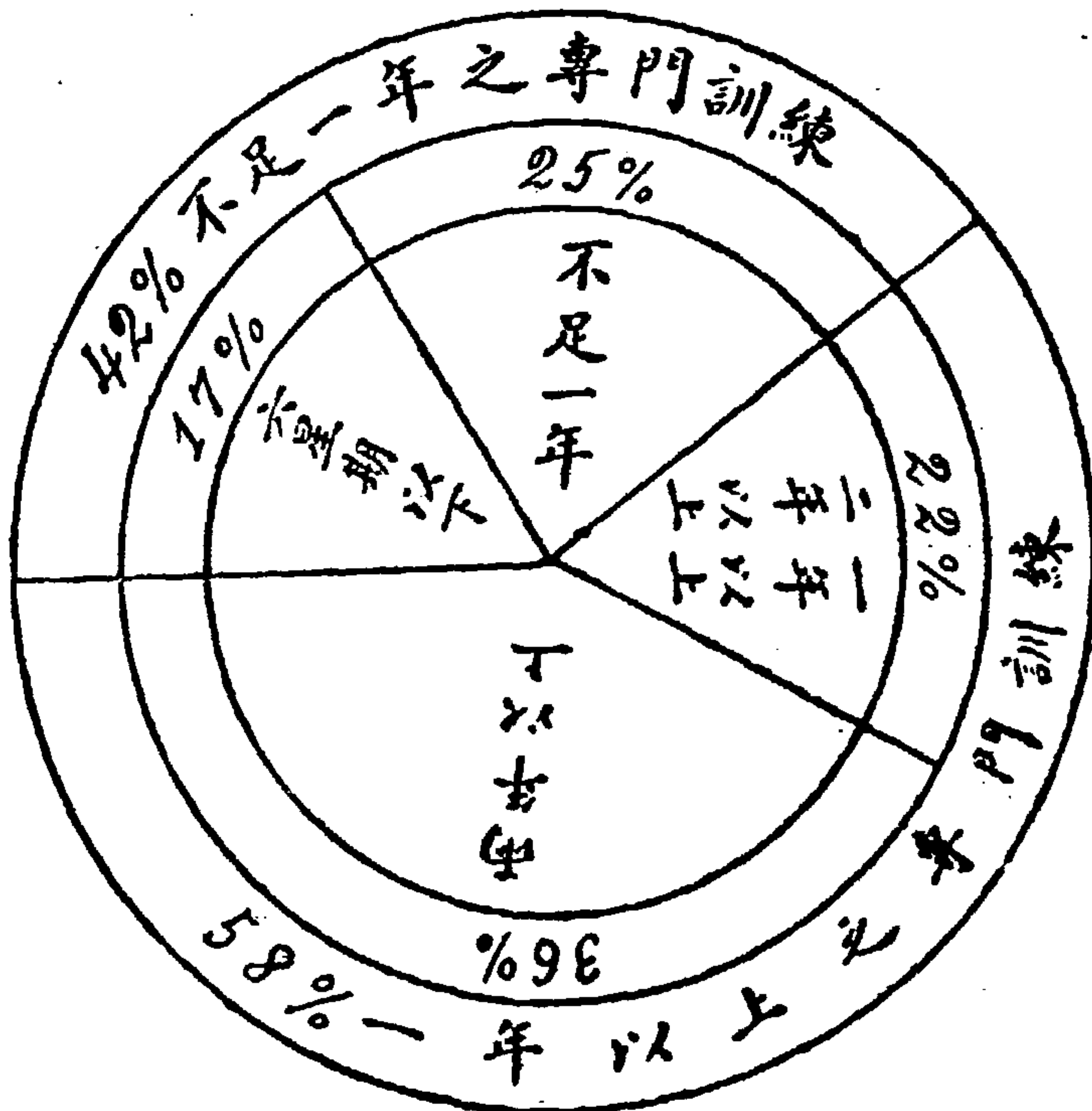
第二圖

服務時兼受訓練者之統計



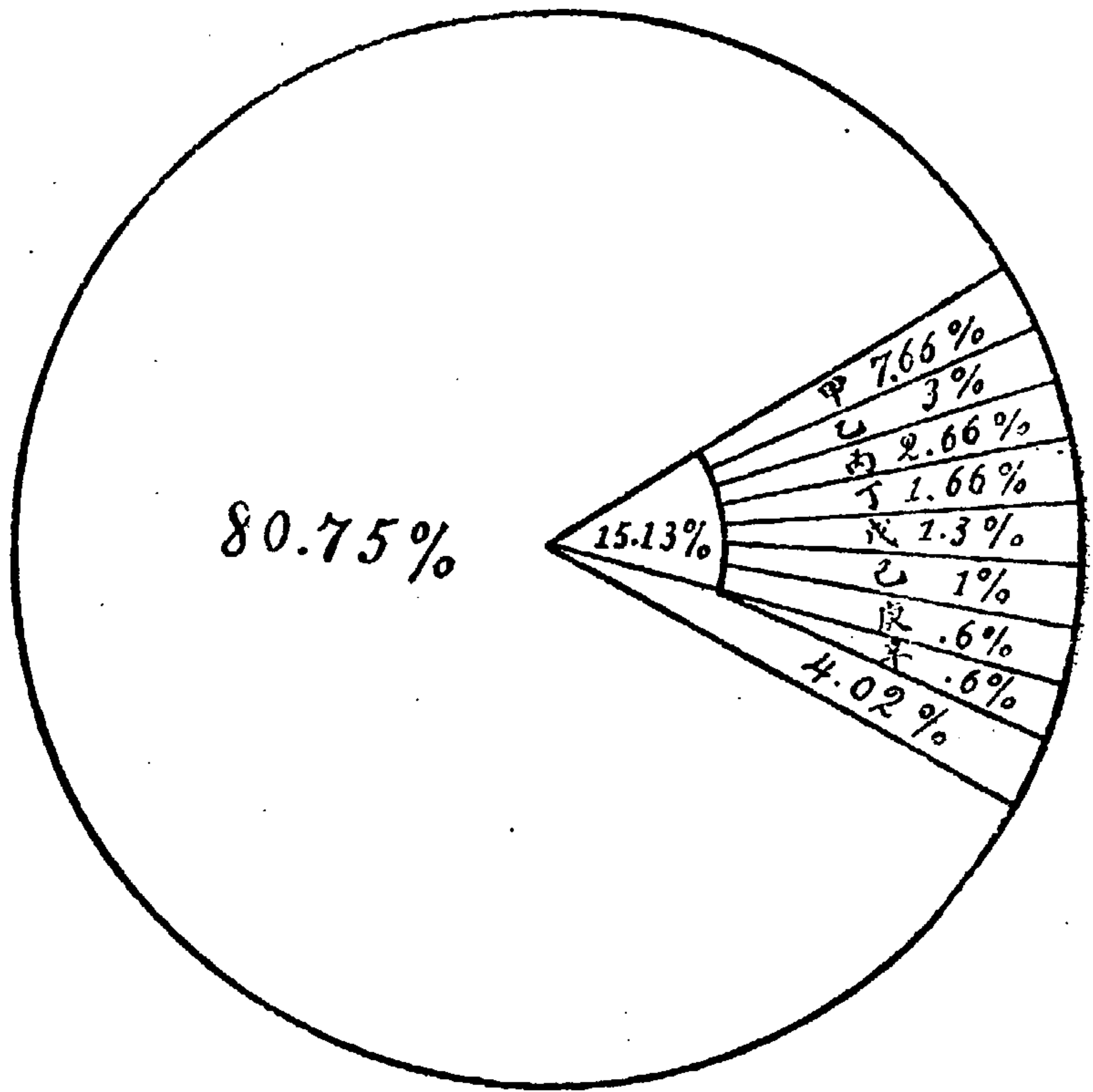
依據第一圖受專門訓練教師占全數之百分之八十六。此百分之八十六中，在服務時，兼受專門訓練者，有一百四十三人，又當受專門訓練者佔全數之六十三。由此可見教育行政方面，對於提高教師程度之熱心與結果矣。

第三圖 教師訓練之程度



依第一圖，全市教師已有專門訓練者，計百分之八十六；此百分之八十六中，其訓練程度有六星期者，有一年者，有二年者，有三年以上者，此圖表示其各項訓練之程度。

第四圖 教師去職之原因



自一九一五年至一九一六年正月，教師去職者當全數之百分之七三。去職原因有：

- (甲) 因結婚
- (乙) 因有更優位置
- (丙) 因繼續求學
- (丁) 因病

(戊)因未加委任

(己)因改業

(庚)因家事

(辛)因死亡

本年教師較前年增加百分之四強。

第八節 教育經費之公開及會計方法

查各處學事報告，對於教育經費一項類多流水賬簿，讀之殊不發生若何意義；蓋所公布，不過舊年概算之收入支出及其盈虧情形而已。甚或以毫無系統的出入項目一併登載，所占篇幅雖多，實在並無關係。預算概算既不適合科學方法，而所有用途，尤不能按照統計方法，計其價目。比如全縣經費用於每項教育者幾何？用於每個學科者幾何？用於每個學生者幾何？此種會計，西人稱爲 *unit cost*。由此標準價值，可以推究將來之確實需要；亦可以用爲實施上之補救方法。遍查我國報告，間有計算每個學生每年費用者，(per capital cost)但其算法，僅就所在學校而言；至於行政視察，及其他間接爲學生所用之經費，皆未列入。故不得謂爲精確。山西教育統計似較他省詳盡，但於此種 *unit cost* 多未計及。茲擇美國印第安那省之葛雷地方，各項教育價值的報告數則，以明教育會計之方法。

(一) 全市教育經費與每個學童之統計

項 目	支出總數	每生用費	百分數
(甲) 行政項下	\$36,046.55	\$ 8.72	17.7
I 行政:			
(1) 董事會	4,853.77	1.17	2.4
(2) 教育局長	7,640.14	1.85	3.7
(3) 指導員			
(一) 學產指導員	1,821.75	.44	.9
(二) 學科指導員	7,462.42	1.81	3.7
(4) 校長	6,906.14	1.67	3.4
(5) 小計	28,684.24	6.94	14.1
II 其他各項:			
(1) 教育用品	681.12	.16	.3
(2) 運輸	654.88	.16	.3
(3) 強迫入學	730.84	.18	.4
(4) 衛生檢查	5,099.74	1.21	2.5
(5) 圖書館	10.70		
(6) 學費補助	267.03	.07	.1
(7) 小計	7,362.31	1.78	3.6
(乙) 產業管理與修理項下	39,633.45	9.59	19.5
(1) 房地管理	26,423.27	6.39	13.0
(2) 房地修理	13,210.18	3.20	6.5
(丙) 教授項下	128,002.38	30.98	62.8
(1) 教師薪俸	120,652.20	29.20	59.2
(2) 教授用品	7,350.18	1.78	3.6
(丁) 總計	\$203,682.38	\$49.29	100

行政費用項

項 目	各 項 用 途			學 產 修 理		合 計	為均 每用 生平費
	薪 水	其 他	小 計	房 修 理	設 備 修 理		
董 事 會							
董 事 員	\$443.75	\$485.77	\$1,064.64	\$1,994.16			\$.48
書 記 員							
管 帳	132.00	664.90	210.21	2,195.11	230.84	230.84	.59
會 計 員	318.10		24.16	342.26			.08
局 長			91.42	91.42			.02
指 導 員	6,000.00	485.77	1,141.87	7,627.64	12.50	12.50	1.85
學 產 指 導	1,800.00		21.75	1,821.75			.44
學 科 指 導	6,575.00	448.15	423.27	7,446.42	16.00	16.00	1.84
校 長	6,030.00	546.94	321.02	6,897.96	8.18	8.18	1.67
合 計	\$22,486.85	\$2,631.53	\$3,298.34	\$28,416.72	\$267.52	\$267.52	\$6.94

該市公布之經費表至多，以上所錄之第一表為全市之經費概算；第二表則前表之行政項下擴充之。其他如校舍設備，學科，以及消耗品，教師等項，無不獨立專表。而各表又無不以學童為單位。故讀表時，即知該市為每生用於行政，校舍，教授，設備等項，各若干元。第一表則總括一切。

以上計算，僅以每個在學兒童為教育價值之單位，更有以學校科目為單位者。一九一五年芝嘉穀大學教授巴必，曾就二十五個中學校之各項科目，計其每一千小時之價目（以學生上課一千小時為單位）於是攏統的教育價值，一變而為確定的教授價目。茲錄結果於次。（事見 J. E. Bobbitt: *High School Costs* in the *School Review*, Vol. XXIII, No. 8 (1915), p. 526）

科目	數之價 中目×
工藝	\$ 93
師範	92
拉丁	71
商業	69
外國語	63
歷史	62
家事	61
理科	69
數學	51
英文	58
農業	48
音樂	23

×表中所謂中數者
超過與不及諸項之
中間數目，非平均數
也。

（二）行政用項與每個學童之統計

以上為中學各項科目之價目，J. Lee Flemings 更將小學前六年之各年級各項科目，於每一千元教

以上各項統計，頗多關係教育行政之設施與計劃；尤於經濟關係最密。假使詳密計算，廣為公布；非但可獲教育上之經濟，亦得公衆之諒解。此外，猶有一事為教育行政上急不容緩之問題，即經費之稽核是也。現在社會既亟亟要求經費公開，則公開之後，欲免前途之責難與攻擊，而保障主管人之信用，應運動上級官廳，或地方自治團體，延聘專家審查一切，而予以保障。俾一般社會對於負學校經濟責任者，釋其疑慮。

研究問題

(一) 申論教育主管機關必須謀求社會之諒解與贊助之理由，並搜集事實證明現在地方教育機關完全為官廳辦學。

(二) 研究三種學事報告，並列舉其編製上根本原則。

(三) 搜集我國幾種代表的教育行政報告，並簡單說明其內容，條陳各種報告應行革新之點，並附以理由。

(四) 試就本章所舉報告應有內容，認真批評；此外如有應行增加者，亦各據理由提出。

(五) 外國教育行政官廳深明學事報告之重要，故特撥巨款聘用專家專門編製之；師範大學亦特組學程專門研究之。我國教育行政機關應如何注重之處？試各條陳以對。

(六) 學校報告與教育行政報告有何區別？關係如何？

(七)調查本地一校經費並統計(一)用於學校行政(二)教授(三)設備及校產管理各若干元於教授項下其用於每個學科者又若干元?各個學科價值之比例如何?

(八)條陳如何利用學事報告,使社會人民確實明瞭教育是利率最大之儲蓄,並證明之。

師範叢書
中國教育行政

此書有著作權翻印必究

中華民國十九年三月初版

每冊定價大洋壹元貳角

外埠酌加運費匯費

編纂者 程 帆

發行所 商務印書館
上海 寶山路

發行所 商務印書館
上海 及各埠

Pedagogical Series

EDUCATIONAL ADMINISTRATION
IN CHINA

By

CHENG SIANG FAN

1st ed., Mar., 1930

Price : \$1.20, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD., SHANGHAI

ALL RIGHTS RESERVED

