

教育叢著

第三十五種

教育雜誌社編輯

教育獨立問題之討論

上海商務印書館發行

210
:41

教育獨立問題之討論
李石岑等 著



~~000110~~
000110

六	教
週	育
年	雜
彙	誌
刊	十

目次

頁數

教育獨立建議……………(一)

(甲)教育立法 (乙)教育行政

讀李石岑君教育獨立建議……………(二七)

基爾特社會主義與教育獨立……………(三三)

我國教育之集中統一與獨立……………(三九)

教育基金團和教育獨立……………(六七)

中國教育經費問題……………(八五)

一 概論 二 中央教育經費

三 省教育經費 四 地方教育經費

教育獨立問題之討論

教育獨立建議

李石岑

教育獨立問題之討論

年來吾國教育，因經費支絀，瀕於破產之境；憂時人士，欲圖補救，大倡教育經費獨立之說。全國教育聯合會深韙其言，屢提議案。不佞心竊思之，教育經費獨立，固屬要務；但徒經費獨立，教育機關隸諸政府管轄之下，結果仍等於零。鄙意在今日研究此問題，首在教育行政機關根本改造。改造之法，在中央廢除教育部，在地方廢除教育廳；而省縣市城鎮鄉教育會之職權與組織，另行創造；別創立一省縣市城鎮鄉教育行政委員會，其職權盡舉教育行政之職權而有之，而其組織出自選舉，更採合議制之精神。蓋今日國情需要，在聯邦，不在單一；教育尤在因地制宜，不可執一以範全國。爰本斯意，不揣冒昧，私擬一創造方案；計分教育立法、教育行政

兩部；詳爲規畫，互相維繫。願我全國人士共起而圖之。不佞無似，自當執爨以爲前驅焉。

(甲) 教育立法

教育會法

第一條 教育會分下列之種類：

城鎮鄉教育會

縣教育會

市教育會

省教育會

第二條 省縣市城鎮鄉各教育會，按照行政區域及自治區域，分別設立。但鎮鄉區域，得由各本區人民議決合併組織之。

- 第三條 省縣市城鎮鄉各教育會之組織，分別規定之。
 - 第四條 省縣市城鎮鄉各教育會之職權，分別規定之。
 - 第五條 城鎮鄉教育會，以會員組織之。
 - 第六條 城鎮鄉教育會會員之資格，如下列之規定。
 - 一、中等學校畢業後取得法定成人資格之男女學生；或曾充小學教職員二年以上者。
 - 二、居住本教育區域一年以上者。
 - 三、凡具上列二項資格，自行登記而能履行法定會員之義務者，皆得爲會員。
 - 四、凡各選舉法規定無選舉權者，不得認爲會員。
- 第七條 城鎮鄉教育會之職權，如下列之規定：
- 一、議定本區特殊教育規程與縣無關者。
 - 二、議定本區教育經費。

三、議定本區教育預算。

四、選舉城鎮鄉教育會行政委員。

五、選舉縣教育會代表。

第八條 縣教育會以城鎮鄉教育會選舉之代表及縣立各學校教職員互選之代表組織之。

第九條 城鎮鄉縣市教育會一年改選一次，但得連任。

第十條 縣教育會之職權，如下列之規定：

一、議定本區特殊教育規程與省無關者。

二、議定全縣教育經費。

三、議定全縣教育預算，交縣知事提交縣議會議決公布之。

四、選舉縣教育行政委員。

五、選舉省教育會代表。

第十一條 市教育會由市立各學校教職員互選之代表組織之其職權得適用縣教育會之規定。

第十二條 省教育會以縣教育會市教育會代表、各大學高等專門學校教職員互選各校之代表、及省立各中等學校教職員互選之代表組織之。

第十三條 省教育會三年改選一次，但得連任。

第十四條 省教育會之職權，如下列之規定：

一、議定全省教育法令，交由省政府提交省議會議決公布之。

二、議定全省教育經費。

三、議定全省教育預算，提交省政府交由省議會議決公布之。

四、選舉省教育行政委員。

五、選舉全國教育聯合會代表。

第十五條 城鎮鄉教育會會長，由各會員投票選舉之。

第十六條 省縣市教育會會長，由各代表投票選舉之。

會長主持全會事務；對外代表全會負責。

第十七條 省縣市各教育會，得設副會長一人，由投票選舉之。

會長有事故時，副會長得代行其職權。

第十八條 省縣市教育會代表名額，不得超過省縣市議會議員名額。各選舉區代表選舉比例，隨時調查規定之。

第十九條 省縣市場鎮鄉各教育會，每年度六月一號自行集會，開常年會一次。開會及閉會時，咨行本地行政長官備案。會期定十二日；但遇必要時，得延長十日。如遇非常事務發生時，得由會長召集緊急會議；惟會期不得過兩星期。

會議細則，另行規定之。

第二十條 省縣市場鎮鄉各教育會改選時，於每年度春假內舉行之。

第二十一條 省縣市場鎮鄉各教育會選舉時，一切規定，得適用省議會議會選舉

法。如遇發生選舉舞弊情事，各選舉人得按照選舉訴訟條例提起訴訟。

第二十二條 省縣市教育會代表、城鎮鄉教育會常任職員溺職時，得由各本選舉區投票過半數撤消之；另行補缺選舉，繼續其職務，以原代表任期爲止。如遇死亡或辭職時，亦得另行選補。

第二十三條 本法自公布日施行。

〔說明〕 本案規定意在吸取議會精神，而略有出入。查現教育會純爲一種諮詢機關，當此軍閥煽威、政蠹肆虐之際，宜乎無所措手足。卽就公文程式而論，儼同僚屬，較諸商會，望塵莫及。此等形同虛設之機關，非從根本改造，何能爲役？今茲規定，本身已具有行使職權之可能性，迥非現教育會所可同日而語。此則本案特著之精神也。至所草擬之條文，姑就應行申述者，分別縷陳於次：（一）市教育會之設，蓋以市佔地方自治中最重要之地位，不屬縣行政區域範圍，具有獨立之資格者，故認有設立市教育會之必要。（二）按現在新學制之規定，十八歲卽得由中等學

校畢業，而民法草案規定成人資格，則在二十歲，此第六條一項規定之所由來也。

(二)各教育會代表名額，有主張以學齡為標準者，有主張以學校為標準者，大都持之有故，言之成理。今本案第十八條之規定，蓋取柔性的辦法，俾足以應時勢之需要，而得有伸縮之餘地。其他規定，固在在謀擴張本身之職權，而對於政府方面，仍在在注意互相維繫之處。方今舉國人士，羣傾向地方自治之一途，而教育實為地方自治注重之主要點；如能先謀教育獨立，即為建設地方自治之根基。英國固以地方自治著稱，溯厥原因，實在趨重教育獨立。本案規定，則更有勝於彼者，此不佞草擬本案之原意也。

(乙)教育行政

教育行政委員會法

第一章 總則

第一條 教育行政委員會，爲教育行政機關，執行關於教育行政一切之職務。

第二條 教育行政委員會，按照下列之規定，分別組織之。

一、城鎮鄉教育行政委員會。

二、縣教育行政委員會。

三、市教育行政委員會。

四、省教育行政委員會。

第三條 省教育行政委員會，爲全省最高教育行政機關。城鎮鄉縣市各教育行政委員會，一切設施，不得與省教育行政委員會抵觸。

第二章 組織

第四條 城鎮鄉教育行政委員，由城鎮鄉教育會選舉委員三人，議事會董事會各派委員一人共同組織之。

第五條 縣教育行政委員，由縣教育會選舉委員五人，縣議會縣行政公署各

派委員一人共同組織之。

第六條 市教育行政委員，由市教育會選舉委員五人，市參事會市政廳各派委員一人共同組織之。

第七條 省教育行政委員，由省教育會選舉委員八人，省議會省行政公署財政廳各派委員一人，大學校長一人，高等專門學校互選委員一人共同組織之。

第三章 職權

第八條 城鎮鄉教育行政委員會之職權，如下列之規定：

- 一、編造本區教育預算。
- 二、管理本區教育經費。
- 三、調查本區學齡，分配學區。
- 四、視察教育，監督進行。
- 五、任命本區各學校教職員。

六、處理關於本區教育上紛擾事件。

第九條 縣教育行政委員會之職權，如下列之規定：

一、編造本區教育預算。

二、管理全縣教育經費。

三、統計全縣學齡。

四、分配學區。

五、視察全縣教育，監督進行。

六、任命縣立各學校教職員。

七、處決關於全縣教育上紛擾事件。

第十條 市教育行政委員會之職權，適用縣教育行政委員會之規定：

第十一條 省教育行政委員會之職權，如下列之規定：

一、編造全省教育預算。

- 二、管理全省教育經費，并籌集教育基金。
- 三、統計全省教育狀況。
- 四、分配學區。
- 五、視察教育，監督全省教育行政。
- 六、任命省立各校教職員。
- 七、選舉常任委員。
- 八、預備提出全國教育聯合會議案。
- 九、審查教科書。
- 十、籌備兼管理全省圖書館，及其他有關教育學術之特設機關。
- 十一、管理東西洋留學生事務。
- 十二、審核全省教育經費，彙編決算，交由省政府提出審計院審核。
- 十三、處決關於全省教育上紛擾事件。

第四章 選舉委員長常任委員及其任期

第十二條 省縣、市、城鎮、鄉各教育行政委員會委員長，即由各委員互選之。

第十三條 省教育行政委員會，各委員之任期，以三年為限，每年改選三分之一，以抽籤法定之。如委員有不合法之行動時，屬於教育會選舉者，由教育會撤回改選；屬於他機關者，咨送原機關撤回改派。

第十四條 城鎮、鄉、縣、市教育行政委員會任期以一年為限；如遇委員有不合法之行動時，得適用前條之規定。

第十五條 省教育行政委員會選舉常任委員，於選舉委員長後，即由各委員互選常任委員七人，駐會任事。

第五章 教育經費

第十六條 城鎮、鄉、縣、市、省各地教育經費，以現在各區關於教育固有財產收入，及將來撥定教育基金之收入，以及每年由各區議會各縣議會省議會議決之

教育經費充之。

但本區教育經費不足時，由上級地方區域之教育經費內酌量議決補助之。

第十七條 各區每年教育預算，由教育行政委員會編造，交由同區教育會議定；再經同區行政機關提交同區之議會議決施行。

第十八條 由省教育行政委員會，按照會計年度，編造一總決算，提交審計院審定之。

但審計院得隨時審查各區關於教育之會計。

第十九條 凡關於教育經費附徵之賦稅或撥定特種之收入，得由教育行政委員會揀派人員，會同行政官廳辦理；直接解繳教育行政委員會，以供教育經費之支付。

第六章 附則

第二十條 城鎮鄉縣市省各教育行政委員會委員長，主持全會事務，對外代

表本會負責。委員長有事故時，得由委員長委託一人代行其職權。

第二十一條 各教育行政委員會，選舉委員，如遇發生舞弊情事時，各選舉人得按照選舉訴訟條例，提起訴訟。

第二十二條 教育行政委員會辦事細則，自行規定。

第二十三條 本法自公布日施行。

〔說明〕 按教育行政委員會，純採絕對合議制，特將立法行政兩部，冶合一爐，自可免扞格之弊；且教育經費，復有徵收與管理之規定，則教育饑荒，自可無慮矣。所擬條文，意義朗然，毋待詮釋。回憶陳君獨秀去歲在粵，曾擬具一廣東全省教育委員會組織法，向政府建議，早經政府公布實行；與本案出入甚大，本案果能早日促成，與教育會法同時實現，則造福於國家，自可操券而待也。

以上草擬兩法，匆促成章，考慮未周，舛謬錯誤之處，知必不免。此乃教育界絕大之問題，且與行政方面不無關連，願海內名家，共同討論，不厭求詳。嗣後擬在本誌

別關一欄，載專關於此問題之文字。抑更有感者，近年學潮澎湃，愈演愈烈；如去歲北京毆傷教職員學生，安徽學生姜高崎因學潮殉命，皆爲最傷心之事。至於湖北學生因校款無著赴京請願，湖南學生罷課要求經費，其他各省，亦所在皆是。莘莘學子，廢時失學，倉皇於道左者，無非經費問題。勢事所迫，呼籲政府，而政府漠不關心，一味敷衍；於是全國教育日在洪濤巨浪之中，尙何滋長榮生之望？須知在今日談教育，首在改造行政機關，超乎政府管轄之外，政潮影響免受波及。故不佞草擬上列兩法，於此處三致意焉。但欲求早日實現，自非實行教育獨立運動，奮勇直前，不克聿觀厥成。北大爲吾國最高學府，應即聯合全國教育界，共負教育獨立運動之責任；則教育界前途無限之光明，庶從此始；予不禁馨香禱祝以俟之！

十一年夏曆元旦上海

讀李石岑君「教育獨立建議」

周鯁生

曩者中央集權主義占勢之時，國內事事趨重統一，大勢所趨，并教育亦不能獨爲例外。於是教育部以一中央行政機關，進而自任爲全國教育事業之主腦，大學與高等師範，既由中央劃定區域包辦，而所謂教育廳之直隸教育部機關，亦將以遍置於各省區，承中央之命，綜攬一省教育行政。此等統一教育政策，不惟在原則上已與其他之中央集權政策同一見棄於明理之國人，卽在事實上亦多見其滯礙難行。因是而教育分治主義，隨一般地方分治主義以興。向之主張教育由中央主持者，嗣乃不得不從各省自辦各省教育之說，去中央政府委任之教育廳長，而代以省政府自委之教育行政長官，或更進一步而代以省議會或民選之教育行政

機關，以爲誠如是則地方分治之義盡，而本省人辦本省教育，無中央、地方隔膜掣肘之弊，地方教育事業，可期日興矣。然其實仍有大不然，而令人根本懷疑者，則以教育行政，雖由本省自組織之機關人員辦理，而本省自組織之機關人員，未必卽對於教育事業，真能勝任愉快也。繩以近世事業分功之原則，治事之有力者，莫過於專於其事之人，而論本身利害關係，自以同業之人，利於辦理本業之事。今由各省依傳習的地方分治方法，組織之教育行政機關，其果能符上述兩項原則，而悉得通達教育之人，以理教育事業乎？是寧非去一中央任命之官僚，而代以地方固有官僚政客，或其他於教育無關之人乎？此則有關今日國內教育行政根本改組問題，而有待於時賢之急切謀解決者也。

李石岑君之教育獨立建議，可謂於此問題之解決發其端。中央集權主義爲李君所擯棄，自在不言之中；卽地方分治之部分的改革，李君亦不信其有效。李君之建議，蓋將破除傳習的教育機關組織，而根本的謀教育立法行政之獨立者也。茲

之所謂教育獨立不僅對於中央政府而言且對於省政府自身及其公共機關團體而言。其原則即以專業教育或於教育事業有直接關係之人組織教育機關，將立法行政，劃定嚴明，而分別辦理之。其立法機關有所謂城鎮鄉教育會市教育會縣教育會省教育會，其行政機關有所謂城鎮鄉教育行政委員會，市縣及省各教育行政委員會。各教育會與教育行政委員會之組織，由最小地方自治區域起，循序建設之。各機關由小至大，由立法而行政，有明白之統系可尋，有民主的勢力可據。以此而專理省內之教育事業，應為比較的能善其事。此吾披讀李君建議之餘，深覺此建議規定細節，雖不無再待商榷之處，然原則上則甚以為有要求時賢研究之價值也。

讀李君建議，有須注意之三事：其一則李君之建議，并非全然革命的。李君雖將現在教育機關組織推翻，但并未抹煞省政府之權限。不惟各區域教育預算，仍受省及其他下級地方議會之議定，省及其他下級地方行政當局之執行，而於各教

育行政委員會之組織，亦參入議會及行政長官之代表，是於教育獨立之中，仍遵守省政統一之原則。

其二則李君之建議，僅限於省教育機關組織，而於中央教育機關，未之置議，此可作三個解釋如次：（一）李君之注意，在現在各省，自治之組織趁此時聯省自治趨向正盛之時，將教育獨立原則，在省政治組織中確定基礎；至於中央教育機關，則俟他日中央與各省之法定關係明確後，另行立案。（二）各地方自治區域，依次至省，均有一定之連絡組織，將來中央教育機關改造，不難本此方式。（三）教育事業，由各省地方自辦，聯省自治主義實行推擴後，中央所管教育職權，將減至最小限度，中央教育機關，當不過一司調查統計連絡之機關，其組織問題，比較的簡單而不甚重要。

其三則李君之建議，將牽及省憲上根本問題。各省制憲，大都已規定省政府對於教育事業之職權，甚至於教育行政機關，已載有一定之組織。例如湘省憲法第

五十七條已規定有教育司之設置，而第五十九條則已明定各司長由省議會選舉二人，咨請省長擇一任命。此等條項，與李君之建議，根本的不相容。吾人採李君之建議，同時即發生省憲修改問題。加以李君之建議，類於業團社會主義（國人亦有稱為基爾特社會主義者，取 *guild* 之譯音也）之主張。教育獨立，既首張業團執政之精神，安見其他職業，如工業交通銀行之類，不得本職業分權之原則，（章行嚴先生近即倡職業分權主義，以各項職業團體自掌各業分內之立法行政事宜；彼在英時，曾以英文著有「職業分權與中國政治」一書，他日或以中文公諸海內，此於政治改組上，大可研究者也。）要求獨立組織，自掌關於其本業立法行政。如是則業團社會主義適張其勢，其結果或當喚起政治組織根本革命問題之討論，固不僅教育獨立一事而已也。

十一年一月三十一日

育行政委員會之組織，亦參入議會及行政長官之代表，是於教育獨立之中，仍遵守省政統一之原則。

其二則李君之建議，僅限於省教育機關組織，而於中央教育機關，未之置議，此可作三個解釋如次：（一）李君之注意，在現在各省自治之組織趁此時聯省自治趨向正盛之時，將教育獨立原則，在省政治組織中確定基礎；至於中央教育機關，則俟他日中央與各省之法定關係明確後，另行立案。（二）各地方自治區域，依次至省，均有一定之連絡組織，將來中央教育機關改造，不難本此方式。（三）教育事業，由各省地方自辦，聯省自治主義實行推擴後，中央所管教育職權，將減至最小限度，中央教育機關，當不過一司調查統計連絡之機關，其組織問題，比較的簡單而不甚重要。

其三則李君之建議，將牽及省憲上根本問題。各省制憲，大都已規定省政府對於教育事業之職權，甚至於教育行政機關，已載有一定之組織。例如湘省憲法第

五十七條已規定有教育司之設置，而第五十九條則已明定各司長由省議會選舉二人，咨請省長擇一任命。此等條項與李君之建議，根本的不相容。吾人探李君之建議，同時即發生省憲修改問題。加以李君之建議，類於業團社會主義（國人亦有稱爲基爾特社會主義者，取 *guild* 之譯音也）之主張。教育獨立，既首張業團執政之精神，安見其他職業，如工業交通銀行之類，不得本職業分權之原則，（章行嚴先生近即倡職業分權主義，以各項職業團體自掌各業分內之立法行政事宜；彼在英時，曾以英文著有「職業分權與中國政治」一書，他日或以中文公諸海內，此於政治改組上，大可研究者也。）要求獨立組織，自掌關於其本業立法行政。如是則業團社會主義適張其勢，其結果或當喚起政治組織根本革命問題之討論，固不僅教育獨立一事而已也。

十一年一月三十一日

教 育 叢 著

基爾特社會主義與教育獨立

郭夢良

——與李石岑君商榷——

(一)

教育之應當獨立，有兩個最大原因：

A、教育的真正功用，是在為全數人民訓練「社會服務」的能力。然而現在的學校呢？我們無可諱言，他並不是為全數人民訓練「社會服務」的能力；而是替少數人——社會上的優越階級，治人階級——「揀選」并「造就」於他們有用的人才。柯爾氏考驗現代教育制度的結果，以為現在的教育分有兩種：一種富人，治人的教育；一種貧人，治於人的教育。一種教育教人如何治人，一種教育教人如何「治於人」；一種教育替優越階級，治人階級的子弟造就其世襲治人的本領，一

種教育替優越階級治人階級，由一般平民中不斷的選出，然後再加造就，以養成擔負低級責任與掌握微小權力的人物。這種情形在歐美各國顯出真實，在中國尤其不差，諒必大家都可以相信，而無須舉例證明了。

B、教育的本質是「自由」的，教育的事業是真正「自由愛護社會」(free communal devotion)的事業。然而現在的教育卻染上許多「奴性」(servility)了。教職員的地位，完全與工廠裏的勞働者一樣，同是一個「賃銀的奴隸」(wage slave)。他們只經過非常淺薄的訓練，——有的僅僅是專門大學校的畢業生，而大多數尚不及專門大學的畢業生——就隨便被人家安置在一個學校裏面。處層層監督者之下，遵照教育部的部章，受毫無教育智識，甚至不知教育如何物的人所組織的教育行政機關的管轄而工作；加以(1)經濟的壓迫(2)升擢的難望，造成了猜忌與患得患失的空氣，而他們就在這猜忌與患得患失之空氣中生活着。其結果，他們自然只得用最簡單的方法，混過每日的工作；不設法去啓發兒童

的個性只把一些半真半假的理論與一些雜亂無章的零碎智識裝入兒童腦子裏。我們看現在投身從事教育的人并不是對於教育有什麼特別興趣，樂於爲此，而是藉以避免「餓死」與「貧乏」的困苦，就可以知道的「應該大有精神上自由」的事業，已經變成奴隸的事業了。要想以這樣奴隸的教育造出，富於創作能力與能够自己表現的人才委實難乎其難，結果也只有造出一般「奴隸」罷了。

(11)

以上兩種弊害，不消說是生於教育的不能獨立。因爲不能獨立，所以纔受優越階級，治人階級的利用，因爲不能獨立，所以纔受優越階級，治人階級的奴用，所以纔不能現出他的本來面目，盡厥他的本來功用。

那末教育非獨立不可了。但是教育獨立又從何處下手呢？這是我友李石岑君「教育獨立建議」文主旨之所在。李君以爲：「教育經費獨立，固屬要務；但徒經

費獨立，教育機關隸諸政府管轄之下，結果仍等於零。鄙意在今日研究此問題，首在教育行政機關根本改造。改造之法在中央廢除教育部，在地方廢除教育廳；而省縣市城鎮鄉教育會之職權與組織另行創造，別創立一省縣市城鎮鄉教育行政委員會，其職權盡舉教育行政之職權而有之。」李君認教育獨立應自教育機關下手，應把教育上一切設施，交由從事教育事業的人直接管理。（一）從事教育的人對於教育有特別的把握，讓他們自己去管理，自然能夠勝任愉快；（二）從事教育的人對於教育有特別的興趣，讓他們自己去管理，自然能夠得到他們對於社會負責的效果，這使得從事教育的人，能夠勝任愉快，無所掣肘，與真正對於社會負責，不必隨便敷衍，便是洗清上述兩個弊害的惟一方法，便是我們所主張的基爾特社會主義（guild socialism）的根本原理，所以關於這一點，我非常佩服李君之抓得着問題的扼要處，而合乎時代的精神。

我們固然也很知道，在全部社會組織沒有變革以前，至少在經濟制度沒有變

革以前，教育的真正獨立，無論如何不能得到，因而上述的兩個弊害無論如何不能單獨完全洗清。然而我們也要知道，就在全部社會組織或經濟制度變革以後，若使我們的教育制度，尚不能問（一）使得從事教育的人對於教育可以勝任愉快與（二）使得從事教育的人得着真正能夠對於社會負責的機會進行，上述的兩個弊害還是存在着。反之，就在現在狀況底下，若使能夠儘量向這兩個方向進行，上述兩種弊害的比例，也一定可以絕對減少。我們固然不能專從教育下手，來拯救教育的墜落，然而因為第（一）教育於一個極大限度裏，能夠幫助一切改革事業的成功；第（二）教育獨立的問題，不全是社會秩序改革的問題，而尚有他自身的一大半問題；所以拯救現在教育墜落與拯救社會制度墜落，同時並舉，卻是無論如何少不得的。

(三)

但是「自治」或「自己管理」是一個非常寬泛的名詞。舉一個例來說明：譬如現在愛爾蘭要求自治，他們國民間彼此所同者，只是消極的脫卻英人的羈絆之一點；至於積極的「如何自治」的計劃，卻人人殊。有的人希望愛爾蘭獨立以後變成一個專制的國家，舉一個愛爾蘭人做國王就算了事；有的人希望愛爾蘭獨立以後變成一個寡頭政治的國家，將愛爾蘭的統治權交付給幾個愛爾蘭特殊階級的人就算了事；更有的人，希望愛爾蘭獨立以後，變成完全德謨克拉西的國家，根本上將現在握於少數人手裏的權力分給愛爾蘭全國的各個人。教育獨立也是這樣，有的希望教育的依舊為專制的，將管治教育事業的權力，從政府手裏拿回，另外交給教育界一個「皇帝」或幾個「貴族」；有的希望教育完全民主化，將管治教育事業的權力，從政府手裏拿回，直接分配給全教育界的各個人。我們所要求的教育獨立，教育的自治畢竟是那一種呢？

答覆這個問題，與我們為什麼主張教育獨立的理論有所關係。我以為若使我

們的目的，是在洗清教育制度所沾染的奴隸性質與光復教育訓練社會服務能力的真正功用，則我們所主張的教育自治絕不只在求不受政府或其他社會機關外界的管治，而是根本上不受教育組織上面幾個有勢力的人的管治。

此外，真正的自治須根據於最小的自然單位所謂集中大組織的自治盡屬欺人之談。這是對於一般事物而言。教育呢？他需要各種的「差異」(variety)，需要各種的「自動」(initiative)，需要充分的「試驗」(experiment)，與需要「發展個人意見與特殊觀念的自由」(freedom to develop individual ideas and peculiar nations) 隨便比那一種事物都利害。所以我們若將教育編成全國或全省的大組織比至全縣全城的比較小組織，使之包含各種各級的學校的時候，我們一定要於這個大組織裏面保留小單位的權力與政策的自動，使各學校於創行新計劃的時候有極端的自由，不為大組織所牽制。簡單一句話，就是我們所要建設的新教育機關，不可為一個單獨的統一的機關，而須為一個相關而

自由的教育最小單位的商權聯盟 (consultative federation)。

總而言之，真正的教育獨立應含兩個要素，一個「自治」一個「分化」。我們所建設的教育新制度，應（一）從教職員的地位（二）與學校小單位的自由上着眼。

(四)

現在先根據這一段的理論來與李君商權。第（一）我以為李君所設計的省、市、縣、城、鎮、鄉的教育會，應該成爲各地從事教育事業的人充分自治的團體，就簡直由各該地的教職員組織（A）在城鎮鄉的教育會裏不加上中學校畢業生與會充小學教職員的非教職員分子（B）省、縣的教育會就包括全體的教職員不必改爲互選的代表。其理由我以為這些教育會是各地全體教職員對社會負責的惟一團體，（一）在可以不用代議制度的範圍內，便當不用代表制；（二）我們雖然主張各地的公民應當與聞各地教育的設施，一說見後——然而可以另說一個團

體，不必加入教職員對於社會負責的團體。以攙雜并掣肘他們行動。第(二)各級教育會既是一個「相關而自由的教育小單位的商權聯盟」，則商權聯盟所舉出以管理教育行政的「教育行政委員會」，至多不過是商權聯盟執行部的性質，他所有的職務，當只限於整理 (regulate) 而不宜於「管治」(manage)。像(A)審定教科書，(B)任命各校校長之類都不是行政委員會所當做，而大不可必做的事情。我們只可把行政委員會當做全體教職員舉出以執行他們意旨的代表機關，決不可把他來替代現在的教育部與教育廳。第(三)李君建議案第七、十兩條城鎮鄉及縣教育會第一職務「議定本區特殊教育規程」與十四條省教育會第一職務「議定全省教育法令」，都應當以不牽制并掣肘各學校的自由爲限。各學校的設施與規程不必一定求他一致，更不可因求一致，而失卻自治的真精神。

關於(一)(二)兩點，我固然知道在教育獨立過渡的進程中，事實上有不得不

相度各方面的情形，而變通辦理的地方，所以李君所擬各條也許大有用意所在。不過我以為這一類的事情，關於「根本原理」與「態度」方面者，比關於「具體事體」方面者更爲重要。具體的事實儘可遷就，而根本精神所在，卻不可一時一刻不當心。不過在事實上，因爲心裏存着這種精神的緣故，多少總能夠表現出來。我所要求的，只是「注意」這個精神罷了；甚麼審定教科書呀，任命校長呀，都不過一個例子，我的意思絕不拘拘於此。

(五)

教育離開社會便沒有意義，這是大家所知道的。再進一步，隨便什麼事物，於廣大的限度中，都與社會上各個人有關係。教育之應如何施行，因爲他是一種職業的緣故，與從事教育的人有密切的關係；然而同時又是一種「公民服務」(civic service)，所以全社會人民對於他也都有很重大的關係。這是就一方面而言。更

就他方面說，教職員對於教育，與他人之對於教育的關係，一定不同。由教職員的立腳點看去，教育是他自身的職業，是社會生活中與他有惟一而且最重要的關係的事物，而在他人眼中，就不過是無數公民服務之一。學校內部之應如何設備，校長之應如何委派，教授法之應如何決定，所有學校內政一類的事情，都是專與教職員發生關係的事情，我們爲尊重教職員的自由起見，應當歸由教職員或教職員的團體自己決定。但是有另一類的事情，如要有多少的學校，要有多少那一種的學校，學校數目要如何分配，這些東西固然與教職員，或教職員的團體有密切的關係，然而與全社會的關係更大，全社會人民對於他們也應當有與聞的權利，便應當另行組織一個團體來代表他們的意見。這種團體，照基爾特社會主義者所擬的是「文化社」(cultural council)。

但是我們所以主張要有這個「文化社」，並不是以爲全數人民的利益與教職員的利益有衝突的地方，須有文化社這個團體來保護他們的利益。我們是以

爲全數人民對於教育的地位與教職員對於教育的地位不同，因而彼此的態度也就不同。所以要有文化社這個團體，來代表全數人民對於教育的態度，以與代表教職員態度的團體相互協作。他們間的關係是協同的 (Cooperative) 而不是對抗的。

(六)

李君建議案中有第十條第三項縣教育會「議定全縣教育預算，交縣知事提交縣議會議決公布」與第十四條第三項省教育會「議定全省教育預算，提交省政府交由省議會議決公布」的規定，李君的用意所在，是一方面要替教育機關謀攝張本身的職權，一方面又要對政府方面維持其維繫之處，一方面雖然將現在教育組織推翻，一方面卻未曾抹殺省政府的權限。周鯁生君評謂李君的建議并非完全革命的，我也以爲然。不過我還覺得教育的事業與其與政府互相維

繫，無寧與社會互相維繫，因為與政府或議會互相維繫，以使得政府或議會來參與教育的事業，無論就原則上說，就現在的情形說，都有極大的毛病，關於原則方面的：（一）教育的問題是另一類的問題，需有特別的資格與人才才能對付的問題，顯非政府或議會之非專為對付教育問題而組織的團體，所可勝任。（二）若使教育的事業一旦尙處在以經濟為其考慮各種事物的第一條件的團體的干涉底下，無論如何，真正的獨立總是得不到。雖然，我們的政府或議會，不絕對是以經濟為其考慮各種事物的第一條件，然而在一個極大限度裏面，他要顧到經濟的情形，總是實真的。加以他們對於教育沒有什麼知識，又沒有什麼大興趣，結果自然只有掣肘，無所裨益。就現在的情形說，我們的政府與議會並不是人民意志的代表，只不過是某黨某派的幾個指定會員，本來就沒有什麼閒工夫來細心考慮這不關緊要的教育的閒事。至於中國的政府與議會，一方面固然因為自己無力，一方面也因為自己過於認不清他們自己的職責的緣故，更是糟不可言。他

們不特不幫助教育事業，反要作踐教育，壓迫教育，我們真忍把這個參與教育事業的權限交付給他們嗎？

所以無論在理論上，在事實上，我們既是主張教育獨立了，便當徹底獨立。在可能的範圍內，須極力與一切的政治機關脫離關係。一方面由各地公民另舉出一班富有教育經驗，與素具教育熱心的人，組織一個文化社，以代表公民的意見，以輔助教育的進行，這種辦法我相信於社會於教育均有益處。但不知李君以為何如。

(七)

總括上文：我的意思以為（一）真正的教育獨立應於教職員的地位與學校小單位的自由上着眼，所以各地的教育會應為該地全數教職員對於社會表示負責的惟一團體，須由全數教職員所組成；而其職分，須限於整理，期為許多學校的

一個商權聯盟。(二)教育行政委員會實際上只是教育會的一個執行部，所以他的職務，更宜有所限制，不能視爲現在教育部與教育廳的替代品。(三)全社會人民參與教育的事業我們認爲正當，不過我們的政府或議會因爲種種的原因不相適宜，宜另設一個文化社來承乏。至於這個文化社與教育會的關係我們以爲應當相輔，而不應當相反。

教育因在他的本質上是「自由愛護羣體」事實的緣故，雖處於現時如是不如意的狀況底下，還有理想動機與熱誠奮勉的巨大餘地。我相信世界上若使終有一天，實現爲公衆而服務的精神，第一個必定就是教育。至於中國現在的社會一天壞似一天，此後凡稍具良心而忠實的人，大有盡去而從事教育的趨勢。他們因爲願意從事教育而從事教育，我想教育制度更應當預備好來歡迎他！

一九二二—三六識於北大西齋

教 育 叢 著

我國教育之集中統一與獨立

周太玄

我國現時無論爲政治革新、社會改善、生活豐富、或發揮固有文明以及吸收他
有之文明，其根本惟一之道路，皆非建設一適合時、地、人三者之真正「中華民國
教育」不可。所謂中華民國教育，即是範成中華民國之模型。此模型當由吾中華
民族自己產生之；換言之，即應由吾民國國民自行選定與吾輩之歷史、習性、要求
最相適合之教育。此爲根本問題之根本要點，應絲毫不容他人之越俎代謀，不許
少數之把持壟斷，尤不許有作用者插足於其間。

國民共有之教育，爲國民全體謀福利，爲一種公權，實亦一種公共義務。其切近
吾人之生活安危，一如公共衛生；其支配一羣之治亂興亡，一如基於民意而來之

根本大法；均爲一種神聖不可侵犯，不容假借，應隨時隨地由羣衆負責監督注意之一大事。

民國成立已十餘年，此種根本的樹人大計，不但僅在枝節塗抹，未建立普遍的確實的根基；而且在內，則因人因地，自爲風氣，結黨營私，惡習不除；在外，則漸漸轉爲外人侵略之時髦政策與教會佈道之絕妙機關，不但不自長進，與人以可乘之隙，且又熟視無覩，或更轉相推媚。某國立大學及天津某私立大學之校長，既已以校長名義列名於英美基督教會之中國基督教教育大計劃矣；而所謂代表國家之外交官，除大部分全不了解，噤若寒蟬者外，其餘又多仰駐在國政府與資本家之鼻息而推波助瀾。比如此次庚子賠款退還興學一事，各國皆不肯輕輕放過，欲借以有爲，不肯爲無條件之退還，甚者且欲以之補助其在華之教會教育；而吾國之某外交官固尙揣摩其意而發爲迎合之宣言。雖然，凡此種種，其根本原因，皆由於吾國教育之根本基礎未定，真面目未現，有以啓人覬覦之故。如美英基督教聯合

會大計劃之將吾國劃爲若干學區，每區設一大學，若干中小學，實因吾國至今尙以教育區域與政治、軍事區域相混合而未有特別之規劃，且又無以地域人口爲標準之適宜大學以分配於全國，是無怪他人之越俎代謀。又如教育與政治無適當之界線，每當政治紊亂之時，教育亦隨之紊亂；即使有一貫計劃，亦將因之受牽制而難實現。此亦爲他人乘弊而入之一重要原因。

數年以來，國中矚遠知本之士，亦多早見及此，欲從根本上使教育能與時代呼應，循序漸進。如前此各省教育會聯合會對於學制之改革運動，與南北教育家之創建中華教育改進社，皆可認爲吾國新教育之曙光。顧因根本大計未立，事實上之障礙未除，終未能使教育界有穩固不拔之根基與通盤籌算之計劃。而尤可注意者，其中枝葉零碎之改革，分道揚鑣之立異，既使人才經費、時間皆不經濟，又漸築成自爲風氣割據把持之隱患，反使新教育之前途生許多題外之文章。著者不敏，有鑒於此，願以一得之愚，專從事實上，計劃上與讀者一商榷焉。

我以為吾國教育之根本隱患，在不獨立；其所以不能獨立，在不能統一；而不能統一之故，則在人力、財力、精神、物質等之不集中。因此，欲確立後此新教育之根本大計，必須為謀根本獨立之道；欲求事實上真正之獨立，必須事實上確能辦到統一與集中。此下請剖析論之。

在現行各種教育制度上，大率不出兩種方式：一屬於編制的；一屬於自由的。此兩種制度之本身，無長短可言；然就民族之歷史、習性及時代需要言之，則二者之中，確有相宜與不相宜者在。例如，新興或新變之民族與國家，因須於短時間內實現其預定之教育上之計劃與目的，勢非有一種普現的確切的計劃不可。使此計劃完全見諸實行，自非有整齊劃一之制度不可。故屬於此種者，其教育制度當然屬於編制的。反之，在歷史較久或改革甚漸之民族與國家，在教育上久有漸進之經驗，又有已成之習慣，則初無須乎整之使齊、編之使一。前者如日、美、德、法；後者如英國，其實例也。以我國情形言之，當然不屬於後者；其需要一種精神凝貫身臂相

助之齊整制度當無可疑然吾國之教育現狀則何如

其次同屬於新興或革命之國家，因其政體組織及性質之不同，其所需編制齊整之教育制度之情形又異。如君權或政治元首宰制之國家，其教育制度多傍政治以行；蓋因其政治之變動小而施行易也。反之，政治易於變遷之國家，因恐其教育受政策更迭頻繁之影響而根基不固，因此其教育對於政治常保持有相當之獨立。前者如日德，後者如法蘭西是也。以我國之政體，當然不屬於前者。因此，不但在理論上教育對於政治應保持相當之獨立，而在事實上尤須有真正之獨立。十年來事實上詔吾人者，吾人固寢食不能忘也。

由上言之，吾國教育之急需一真正獨立之教育制度，在理論及事實上皆無可懷疑；然就吾國教育制度之現狀言之則何如？

第一、教育對於政治未保持相當之獨立。在近世各國，多尙依歷史的習慣與事務的方便，常將教育列爲通常行政之一。既取其便於追隨國家之大政方針，一

方亦因教育行政根本有不能脫離其他普通行政而完全獨立之故。然爲顧及教育本身之發展與鞏固計，於教育部之外，常有其他之集會，以處議一國教育上之最高問題。此種全國教育最高會議，至少亦與教育部平行對立；有時且能左右教育行政。此外又有中央國家或皇家學會，能擔負一國最高學術問題，以補救教育行政上之不逮。有此二者，故其教育行政雖伴政治而進退，然其根本大計不致動搖。即使遭遇有動搖之虞之時，亦可收調劑及保護之功。至於我國，則一切教育行政以及學術事業、文化事業，既全統屬於一教育部；而除教育部外，又無其他調劑及輔助機關。嘗有教育上重要問題，雖亦常以會議式研決之；但此僅爲變象之部務會，列席者不過該部部內之人員。近雖間延一二大學教授參與其間，但名義未定，去取由彼，實際上仍未有補益。至於教育部，在行政上既占一不重要地位，而實際上又窮冷可憐。所謂教育總長，往時雖亦隨陰晴不定之政局，朝張暮李，但猶甚客氣，所上下者，尙大率係教育界知名之人。今則江河日下，愈出愈奇，且因係冷曹，

乃不免爲下等政客之接足地。近年來，蓋已屢因總長之故，而引起教育界全體之騷動。恐長此以往，卽彭允彝所演之活劇，吾人尙不敢卽嘆爲觀止。教育行政之最高機關，其情形何以如此不堪？是否對於全國教育界有惡影響？此種惡影響將繼續排演至何種程度？此種不良之現狀當以何種方法根本救濟之？此等殊爲目前最急迫之問題；推而言之，卽認爲中華民族命運之根本問題，亦非過情之論。我以爲一切教育上改革發展皆將視此壁頭之問題以爲轉移。

第二、教育對於地方未有真正之權力。一國教育之最高行政機關，既深受政治之拖累，不能自拔；而其對於地方上應有權力之行使，則又因其本身信用日減之故，不能收身臂之效。於是一國教育界漸呈一苟且衰散之象；而尤以中初級教育界受其影響爲最大。此蓋不可諱言，實爲吾國現時一種最可注意之現象。因教育行政之實施或改革，實有賴於教育部在各地地方之能否行使其權力；其權力之能否實行，又當然視其信用如何以爲斷。此蓋與第一問題有關。若第一問題得相

當之解決，則此問題可以附帶解決。

第三、教育行政與學校課程之隔膜。學校課程，實際上本為教育之重心。蓋所謂教育行政者，其最大目的在監督或擔保學制之實現與其改良，及綜理與此相關之事務。而所謂學制者，不過為由廣義至狹義之對於課程之一種規定。蓋必達到課程，始直接與被教育者相接，而為教育者之主要工具。是皆非透澈了解課程與校務，不可與言學制之改革與其推行。以近來國中教育界的現狀言之，教育行政上之人物，對於學校之根本事務，多不了解；每有任非所習，直可謂為「外行」且一遇集會之時，所召集者，亦多為各地教育會或高等教育之辦事人，不但對於中小各級之校課甘苦利弊茫然不知，有時即本校之校務課程，亦不甚了了。在此臨時之集會中，欲其對於他人之提案有如何切實之是非，本為難事。吾人今試問：學制與行政係何作用？若有改良之必要，應以何為標準？此種改良，應倚重於何種機關與何類人物？此又係第一第二問題之外之一獨立而重要之問題矣。

第四、教育行政及分類教育之經濟不獨立。此爲有目共覩之苦狀，亦爲人所共知之教育根本問題。然欲其有相當之解決，則不得不俟教育行政相當獨立之能真正實現。蓋教育行政之不能相當獨立，則經濟獨立全係空話。經濟不能獨立，即使一時號稱有辦法，亦將時時受政治之影響而有名無實。此不但中央爲然，各省及縣、鎮、鄉亦莫不然。故教育經費之獨立，蓋無單獨解決之道。

第五、學術事業之建設無望。一國之文化學術，有非教育行政與學校教育所能包括者，即學術事業是也。在吾國現行制度之下，學術事業與教育行政及學校教育尤無關係。國家既無最高之學府學會，以爲一國文化學術之代表者與判斷者；而行政與學校又因缺乏此等機關之幫助，在「質」上之發展亦大受影響。奈國人對於此層，未常注意。（惟見報載國會議員黃攻素君曾有此項提議，但後似未會議及。）此等設備，其與高等教育有重要之關係，亦猶高等教育對於中級教育之關係相同。爲謀新教育根本嶄新之建設，此事亦當同時並舉。

凡上所舉，僅爲人所共知之教育界上之重要缺點。今吾人與其枝枝節節，頭痛醫頭，腳痛醫腳；不如直切了當，就事論事，勤求其共同之總因，而尋出其根本解決之道。吾人須知，除此諸種根本病因之外，尚有乘虛而入之可怕外魔，方將乘吾人於熟視無覩之際，以急切建樹其侵略之根據地。例如，外國之政治家則欲藉教育以達其政治侵略之目的，資本家則欲藉教育之力以造成其一己壟賣之商場，而宗教家、教會等則早已在中國根深蒂固以教育爲其傳教之手段。今綜國內之大、中、小及男女教會學校計之，蓋駸駸乎有奪席居主之勢。設使吾人猶不自振拔，則數十年之後，即使喘息尙存，而所謂民族特性者，已爲人柔擾潛移而不留影跡矣。

方今問題之根本，不在中小學教育，不在高等教育，亦不僅在教育行政，而在教育界全體之根本組織與此根本組織之根本原則，以及此呵成一氣之教育界對於政治、對於財政以及一國文化思想之位置與其關係。今試簡單言之：

第一、屬於教育行政者。在理論上、事實上，教育均有不可不自異於普通行政

之處；且與司法相同，應有相當獨立之價值。

(一) 教育部及其總長，在國務員中，無聯帶負責之必要。因無論何人所組之內閣，皆不能以教育行政上之方針爲其上下臺之根據。因其利弊非目前所可判別；其大規模之更改，又非短時間中所能舉辦。政策二字，在其他國務上，其效用與實力甚大；但在教育上，則適相反。以其在政策方面活動變化之可能性甚少，故在國務各部之排列上，不占重要地位，而事實上，教育總長又每每非組閣員中之重要人物。且組閣人才缺乏時，甚至有濫竽充數者。故：

「教育部在國家政務之中，雖仍可包括在內閣以內，但其位置性質，至少應與現行政體中之參謀部相等；即教育部總長應由大總統特任，其去留應以教育行政本身爲標準，不當與其他之國務聯帶負責。」

但在事實上，由總統已意選擇，既甚不妥；而由國務總理推薦，亦不相宜。故推薦及同意之權，應皆屬於一種專門機關。此專門機關爲誰，卽下言之最高教育會議

是也。因此教育總長之任命應爲：

「由最高教育會議推薦，由大總統任命；或由大總統提出於最高教育會議，得其同意，然後任命之。」

教育總長之任命，既與參謀總長略同；教育行政大計劃之不能輕易變更，亦與參謀部所司之全國防戰大計劃不能輕易更改相似。則教育部及其總長，在國務會議之地位，亦可相比照。至於部務及部內組織，現行者亦多缺點，容當於他篇論之。

(二)教育行政，除教育部外，則爲地方教育行政。就現行制度言之，其不便之處甚多，亟宜澈底改革。其改革之原則當爲：(1)地方教育行政區域之區分，不必全依政治及軍事上之區域。(2)地方教育行政應與國立大學合作。因此，吾人主張將全國劃分爲十學區：例如第一區爲直隸、河南、山東及三特別區；第二區爲奉天、吉林、黑龍江三省；第三區爲陝西、山西；第四區爲江蘇、安徽；第五區爲湖南、湖北、江

西三省；第六區爲浙江、福建兩省；第七區爲兩廣；第八區爲雲南、貴州；第九區爲四川、川邊；第十區爲甘肅、新疆。（十區之中，以第一區爲最大，因其與中央教育行政機關相接近。其次第二區，因地理上之特別情形。其次爲第五區，因其交通便利，且武昌亦頗適中。）每區擇適中及重要地點，設一區學院，一國立大學及一區教育會議，綜理一切高等教育、中級教育、國民教育、社會教育、平民教育及其他特種教育等等。各區學院及大學，均統屬於教育部；但其內部組織及更改，則應由最高教育會議將其議定之條例交教育部頒布執行之。

地方教育行政機關之職權性質，須視教育部之職務性質爲轉移。若在現行制度之下，因教育部在根本上先有若干弱點，自有運用不靈、貌合神離之弊。但若教育部及其首長能依上述改革之後，則中央教育行政對於各區自能收精神貫注、運用自如之妙。

第二、屬於教育立法者 教育之根本大綱，可由國會釐定。至於屬於制度組織

及一切專門事務等，則非另有適當之合議機關以主之不可。蓋此項機關所產出者，無非教育界之普遍及根本的組織；既爲全國教育命脈所關，自應由各方面協力組織，再加以教育界有學識經驗之人，則對於重大問題，當能有適當之解決。故亟應設立一「全國最高教育會」。

此爲一國教育之常設最高立法機關，與教育部及教育總長爲教育行政首長者處於對等地位。其組織法，應由國會議決公布之。其職權除製定關於教育之一切成文法外，又有推薦教育總長及同意總統所提出之教育總長之權。

其本身組織，應有確實代表與有關係之各方面之權力。其會員中之最不可少者爲：教育部總次長各一人，衆議院議員代表六人，參議院議員代表三人，國家學會代表四人或六人，十國立大學校長，十區學院長，全國中小學校校長代表若干人，全國學術團體聯合會代表若干人。此外教育界名宿而未居職位者，得由會中議決加聘爲會員。此會每年至少開二次。有必要時，教育總長得召集之。但會員有

若干人以上之認可，亦可自由集合。此外應設職員，如秘書、編輯等若干人。每次開會之後，應製定詳細報告書，頒布全國；或平時辦一定期出版物亦可。

其次在各學區中，亦應有一每區之最高集議機關，以爲一學區中各種教育機關交換意見、解決問題之地。故每區應設一「第□區教育會議」。

其組織法，由最高教育會議製定。其會員應爲：區學院院長，本區大學校長，本區大學各科學長，本區視學員全體，本學區中小學教職員代表若干人，本學區中小學校長代表若干人，本學區學術團體聯合會代表若干人，并得延聘本學區教育界名宿若干人爲會員。亦應舉辦定期之書面報告。

最高教育會議與區教育會，得於每次大會閉會時，組織一委員會常川駐留。或爲特種問題，亦可組織委員會繼續研究。

教育立法，關係於教育全體之榮枯；而立法機關之組織，實爲其關鍵。吾國亦常召集全國教育聯合會矣，但其性質既僅僅屬於教育總長之諮議機關或爲團體

之自由集合；無一定之組織，一定之職權，而其中分子亦不過僅爲各省教育會之代表，故只能代表一部分一方面之意思。其有未身任教職者，此中甘苦不甚深知；而爲教職員者，其意見經驗又多囿於一隅。況此種會議，又非常設機關。會員間匆勿識面，轉瞬卽別，其意見上亦每有客氣及隔膜之病。此種會議所產出之議案，雖有甚可取者，亦不能必教育部之執行。故自來教育界立法大事乃由教育部獨任。然教育部終爲行政機關，其首長每係普通之政客，其部員每係普通之官吏，欲於區區部務會議上解決及建設重要之事件，豈非難事？雖該部有時遇重大問題，會聘請教育界名宿，大學教授參加其事，但仍與上之教育聯合會相似，不過僅充顧問機關，其效力仍屬有限。吾國教育立法之事，其過去及現況既如此，故十年以來，均死氣沉沉。卽不得已而有所議決改新，亦未常談及根本。卽如最近頒行之新學制，因小學之教職員無人參加，於是在小學教育之推行上不免有若干之障礙；因學術團體未行參加，新學制中又不免有顯然之缺點。此皆未曾集思廣益，又無負

專責之立法機關以專任之之故也。

故教育立法機關建設之亟不可緩，與教育行政之亟議改革，實為同等的重要。

第三、屬於學術之最高機關者。一國專門學術之代表，學術上問題之判定，以及一切關於學術上製作、發明、發現之鑒定與獎勵等，既不能屬於教育立法機關，又為教育行政機關所不能舉，於是不能不另有一最高之學術機關，收集全國績學專門之士，分門設位以專司之。此即各國之所以有國家學會也。此種機關，實為教育界之一最急問題，而吾國無人談及。雖吾國科學不發達，特出碩學之專門人才太少，但除自然科學以外，其他如文學、哲學、政法、教育、美術上，實不乏人；況經師大儒，歸然時存者，尙屈指可數。國家學會取寧缺勿濫主義，先為人設位，又何不可？

但國家學會之產生，須特別注意。因歐洲各國之國家或皇家學會，多係由歷史嬗遞而來，或係由國會因承認私人學術團體而成，（如法國國家學會之發端，不過係 Godaun, Gombault, Chapelain, Desmarettes, Habert, Cerisy……等

之一文學新聞討論交換會，其後漸漸爲專門的分類。至一千六百三十五年，遂提出議會；至一千六百三十七年，方由議會正式通過，成爲法蘭西國家學會。我國不能做倣。但最初之建設，可由國會組織委員會以司理之。先由機關團體之推薦與個人之自請，然後由委員會着手調查其著作學績，將其調查所得及去取理由編爲詳細報告，頒行全國，任人討論，而委員會遇必要時，得重行偵查，務期翔實，然後於一年或半年後正式交由兩院通過，乃宣告成立。此後有缺須補者，則由本門會員推選，由全會大會通過之。（例如數學門，定額爲六人，若缺其一，則由五人推薦，由大會通過。）

國家學會之組織大綱如下：（一）國家學會由衆參兩院組織委員會建設之。（二）國家學會應區分爲理學、文學、哲學、藝術四大門，各門分爲若干類。（三）每類設會員定額若干席。（四）每類設總書記一人，由會員任之，另聘雇書記事務員若干人。（五）國家學會設外國名譽會員若干席。（六）國家學會設中外通信員若干

席(七)國家學會各門自訂辦事細則(八)大會主席臨時選出不設會長(九)國家學會會員名譽會員與通信會員皆係終身職(十)會員通信員有年俸，聘雇人員有薪修(十一)每門自訂會員名譽會員及通信員之徽章。

國家學會之地位，與教育部及全國最高教育會平行。國家學會常設於首都地方，中央政府每年應支與以定額之經費，不受一切政治外交之影響。

又如法蘭西國家學會，於學術上之分門外，又有一總門，以位置能代表民族特性，代表時代及左右一時思想或有豐功偉烈者，如柏格森、霞飛、福煦、克里滿梭、法郎士、潘家賚等皆屬之。我國是否照辦，應由國家學會成立後，自行決定，或由兩院委員會預決定之。蓋此種設置，不必以學績為標準，而特以功績為標準，考核尤難定也。

第四、屬於教育經費方面者。教育在國家行政中，既立於相當獨立地位；而其性質又含時間性甚大，國家若不為設備一永久獨立之財源，則一切盡成空話。我

以爲教育經費，應分爲三種：（一）教育行政經費，（二）普通教育經費，（三）特別教育經費。此三種性質各不相同，界線宜分明，款項之來源亦不能混淆。現在中央及各省教育界經費上恐慌之不能救濟，即因教育行政經費與普通教育經費未常分明之故。以普通教育經費而望政府每月發給，此真最滑稽之辦法。我所分之教育行政經費，即指廣義的教育行政，包括教育部、各區學院、最高教育會議、區教育會議之經費而言，又可名曰間接教育經費，蓋屬於教育之事務者。至於普通教育經費，則指學校經費而言，即直接用於學校者。除私立學校不計外，凡國立、區立、市立、鄉立之各級學校經費皆屬之。此種經費，可以爲共同之統計，而不可爲共同之預算決算，尤不能挹彼注此盈虛相補，亦不可時豐時瘠隨國家及行政區域之預算爲轉移。簡言之，即應絕對的含有永久性與獨立性。特別教育經費，即指臨時教育經費及國立、區立、市立、鄉立之一切學術與其他教育事業，如博物館、圖書館、公

共實驗室、平民教育設備、社會教育設備以及定期講演會、特種補助教育機關、教育學術展覽會、獎勵金、救濟金等，既不能歸入教育行政經費，亦不能附屬於普通教育經費者而言，亦宜有相當之獨立及可靠之來源。

讀者試細思，全國教育經費之現狀，當可瞭然於上之分類之必要。此殊宜明辨其性質，分別其界線，使彼此不能互相影響，而事業不致因經費而衰退停頓。故我以為教育經費宜依下之原則，而加以確切之保證：

(一) 屬於教育行政經費者，仍算為國家行政經費之一部分，列入於預算決算案中。政府有伸縮權，但此種伸縮以不搖動教育行政之組織為限度。

(二) 普通教育經費應由國會或中央政府、地方政府分別指定恆定之稅收、國產、公產或官營事業之恆定收入為其基本金及常年經費，既與教育行政經費了不相涉，更與國家財政盈絀無關；一經指定，劃歸某校之後，所有權即完全轉移，使

此基金或常年經費成爲永久的、獨立的。

(二)屬於特別教育經費者，應分爲二種：一爲臨時的，如博覽會、調查團、研究會之類，當然爲政府預算中之一種特別支出。二爲經常的，其中又分爲兩種：一種係開辦費，一種係常年費。前者係一時的，或作爲國家臨時支出之一宗，或預先規定於本年之教育行政經費以內；後者爲經常的，若能與普通教育經費相同，得有確實之指定收入固佳，否則，由教育行政經費中按年撥給亦可。但此項款項，因係屬於特別教育經費，不得縮減，不得挪移。

上所列舉，不過其犖犖大者，然卻絲毫不可忽略。因經費之來源，實有關係於事業機關之性質。經費不定，固不能使教育有相當之發展；即來源不正，界線不分，亦可使制度之精神日形隱晦。故吾國教育之新建設，因須從制度之革新下手，尤宜同時得有相當之確實的經費。

所謂中華民國之教育，若果能一一照上說而實行，於是乃可談及第二層問題。所謂第二層問題者，如課程問題、教授方法問題、新制試驗問題以及學生之職業生活問題等是也。我非謂此等第二層問題在現在不必過問，實因爲根株未穩，葉枝的培補實最難有效。

如果能照所標列者一一實行，本文所揭標三大原則，即集中、統一與獨立，自可以真正實現。例如教育經費一經依其用途化分之後，普通教育經費之用於小學校者，不仰給於政府而得以一定之款辦一定之事。特別教育經費，不論其額之多少，亦可爲事儲款，陸續興辦。即使政局不寧，教育行政經費時受影響，然教育之本則不因之而受影響。此教育經費之對事務而集中也。教育立法機關既經設立，各機關之有教育經驗與見解者既得展布之地，（如最高教育會議中之兩院代表當然須舉其中最內行者）而身居教育界有一定職守之人，亦得隨時以其

經驗所得，供大衆參考；（如最高及區教育會議中大中小學代表）而一方不在其位而有攻錯之資能者，又得以禮延聘，則人才之集中亦庶幾矣。全國教育界有相當之基礎，有一定之規劃，又絕少意外之阻力，則教育界之精力、財力、才力自然集中。必須有此集中之事實，然後可以表現統一之精神，不致使一國之中自爲風氣，教育方向因人以轉，甲省以之爲軍國主義之製造廠，乙省以之爲拜金主義之策源地，或者一校中亦今日東模，明日西倣，無有一定之計劃，惟觀風尙以爲轉移，使教育界精神渙散隔閡，或更轉相攻訐。故統一與集中在今日吾國教育界皆爲根本之問題，能集中，能統一，然後真正能獨立矣。

今將理想之教育制度爲上所論列者，列爲數表，以表明其關係與內容：

一 教育行政統系表

教育部

教育總長由大總統任命，但須得最高教育會議之同意。
教育總長對內閣不聯帶負責。
教育總長為全國教育行政首長。

國立大學

區學院

為一學區之最高教育行政機關。
院長一人，由教育總長薦任。區視學若干人，由教育部委任。本區國立大學校長及各科學長若干人。
為一學區之最高學府，並同時與區學院合辦一區教育行政事務。
校長一人，由區教育會議推舉，由大總統任命。各科學長若干人，由本校校務會議推舉。

合辦本區之

專門教育
中級教育
國民教育
平民教育
社會教育
及其他與教育有關之一切附帶事業

二 教育立法機關統系表

最高教育會議

爲全國教育立法之最高機關。

其組織係：

教育總長一人，

參議院代表三人，

衆議院代表六人，

國家學會代表四人（或會內各門各舉一人），

各國立大學校長，

各區學院長，

全國中級教育教職員代表若干人，

區教育會議

全國小學教育教職員代表若干人，
全國各高級私立學校教職員代表若干人，
全國學術團體聯合會代表若干人。

一區之教育集議機關。

其組織係

區學院長一人，

大學校長一人，

本區大學各科學長，

本區視學員全體，

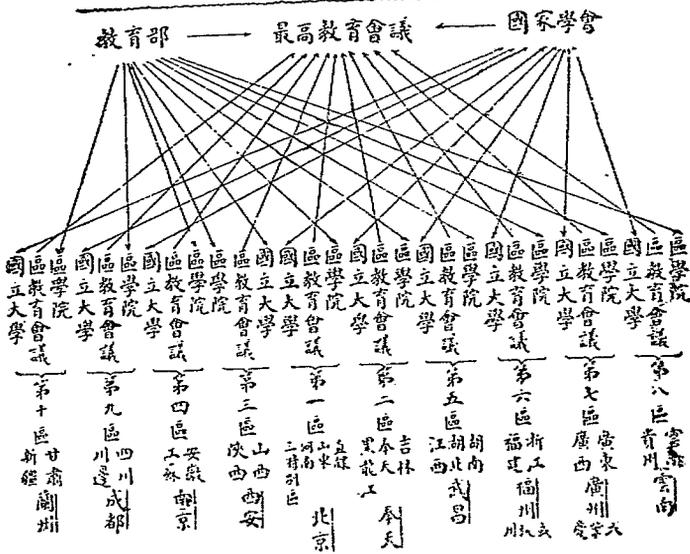
本區中級教育教職員代表若干人，

本區小學教育教職員代表若干人，

本區私立各學校代表若干人，

本區各學術教育團體代表若干人。

(三)中央及地方教育學術機關關係表



十二年九月二日蒙北里野

教育基金團和教育獨立

莊澤宣

教育是大家承認爲國家富強根本的事業，也是中國前途唯一的希望。民國初成立的時候，教育事業很有振興的氣象。兒童入學的很踴躍，學校數增加的很快，經費也比較以前有增無減，就是自私自利的官吏、軍人也不敢不假意提倡。（參觀前清末年和民國初年的教育統計表）自從袁氏稱兵，南北分立以後，這教育事業就一天一天衰敗起來；到現在學款都充了軍費，北京八校教職員罷教了半年多，各省罷教罷學的風潮，天天聽見，最大的原因，無非軍人摧殘教育，學款充作軍餉。

這幾年來，國裏的人，未嘗不知道長此以往足以亡國，所以大家要求政府指撥

教育基金和教育獨立。政府看見大家鬧個不休，爲敷衍面子起見，把那延不付息的華俄銀行股款五百萬元和不可靠的哈爾濱綏北林業公司產業，指作教育基金；一面想行所得稅，恐怕大家反對，申言把七成收入充教育經費，到現在一處也沒有著落。

那麼這個問題怎樣解決？照我個人意見看起來，這個問題非從根本上解決不可。——教育不獨立，教育難有基金，教育沒有基金，教育不能獨立；——這兩個問題必須同時解決。（按本文的基金二字就廣義而言，凡動產不動產都歸在內。）

南北政府，現在都被政客和軍人把持，雖然裏面也有幾個想替國家做點事的，但是想靠他們是斷靠不住的。況且現在政府快破產了，那裏還有功夫來管教育的經費？北京的教育部連本京的入校尙且不能維持，還講什麼全國教育計劃？各省的教育全在政客軍人的手裏。他們慈悲一點，再有明白的紳士打邊鼓，教育還有幾分生氣；不然，教育事業就不過奄奄一息罷了。

照這樣看起來，前途是很悲觀。幸虧近年以來，全國的人民猛醒了許多，祇要看從前開學堂沒有學生來報名；現在無論那個學校，稍有成績的，那報名的，每次總超過學額，就可知道。再看一看各處捐款興學的也一天一天的多。從前葉澄衷、楊斯盛輩，捐設一個中學，大家就以爲了不得。現在捐辦大學的也有了。就是蘇州、嘉定這種小地方，也有人捐設圖書館，惟利是圖的實業家，也要捐款送學生留學，這都是好現象啊。

不過捐款人的熱心雖是可佩，可惜他們還不曉得用款的方法，以致不是耗費，就是支節的用法。因爲這用款的不當或不經濟，我想一定有許多人願捐學款而沒有捐的，或者情願捐給外國人辦的學校的。（廣東嶺南學校一半經費是中國人捐的）

這幾年來，外國人捐款在中國興學的也不算少。各處的教會學校一天一天擴充。外國各大學在中國設分校或捐助已有學校的也很多。例如耶魯大學有雅禮

學校，歐白林有山西分校，聖約翰和本薛勿尼亞有關係，北京有潑林斯登的分支，嶺南受東美六大學的補助等。最近還有陸機勿落在北京設七百萬產業的醫校和醫院。他們外國人捐款捐到外國人辦的學校手裏，本在情理之中；然而願意捐到中國人辦的學校裏，何嘗沒有。即如最近克蘭夫人捐給北京國立大學和南京東南大學的苦學生獎，就是。不過中國政府不可靠，中國人自辦的學校又常常起風潮，（如最近廈大的風潮）捐了款沒有人負責，自然不捐了。

再講那外國退還賠款的事情，自從美國退還賠款以來，已經十四年了。這十四年裏把賠款辦教育的成績如何？清華學校的校長是常常換人，以致進行沒有一定的方針，送留學生也沒有一定的政策。用款沒有預算，有款多送幾個，沒有款或是本校畢業生太多，就把外面招考的專校畢業生和女生停送。再派一個學醫的來做監督，混了一年多，被大家反對，裝病回去了。我雖不說清華沒有成績，但是耗費用血換來的金錢不知多少！這樣的情形自然別國不願退還賠款；即使退還，還

是叫他們本國人辦學，不交給中國人。（如最近英國在華商會的提議）況且中國政府一面要求協約國退還賠款，一面把不必交付的德奧等國的賠款胡亂用去！

現在救濟的方法是如何？我卻有個建議，不知對不對，現在且寫出來，望大家指教。

我主張現在應該趕緊設一個教育基金團。

這教育基金團應該設四大部：

甲、董事部。這董事部設董事七人。第一任董事由全國教育會聯合會公舉。不過七個人裏面，至少要有三個人不是全國教育會聯合會裏的代表。董事的任期是七年，每年換一個。每一董事任滿或因事出缺，由他董事公推繼任的人，但須經監察部和顧問部的同意。這董事部是立法和保管款產的機關。（詳後）

乙、顧問部。凡中央和地方的最高教育行政長官，以及捐款超過若干數的私人

或法團的代表，（無論中外）都聘作顧問，有提議和參商權，（或全部或個人）沒有表決權。

丙、監察部。凡中央和地方議會、農會、商會、工黨、等，都可選舉代表充監察員，監察款產用途。如有不當，可以輿論或法律推翻董事部，再由全國教育會聯合會重選。

丁、執行部。由董事部聘請教育及財政專家執行董事部議決事件。執行部設部長一人，須選於教育有研究且富於辦事才能的充任。設會計一人，須選於財政有研究且富於工商界經驗的充任。二人對於董事部負完全責任。辦事不當，董事部可去他們的職，其餘執行部職員的數目，可就辦事繁簡而定。

這教育基金團董事部的職務是：

一、保管教育基金；

基金的來源，可分：

- 子、中央或地方政府指定的款產，
 - 丑、中央或政府指定的賦稅或他項收入，
 - 寅、公私法團或私人（無論中外）捐助的款產，
 - 卯、外國政府捐助或退還的款產，
 - 辰、他種來源。
- 二、由董事部議決叫執行部支配教育基金及其利息的用途；
- 這用途，可分：
- 子、學校、圖書館或其他種教育機關的開辦費全部或一部分，
 - 丑、學校、圖書館等的經常費全部或一部分，
 - 寅、學校、圖書館等的臨時費全部或一部分，
 - 卯、本團行政用費，
 - 辰、他種用途。

凡上項收入，除係特別指定用途的外，董事部有全權支配。但每年須將賬目報告大衆。支配的方法，應由專家研究再定，外國的辦法可借鑒和參考的很多。

凡私人捐款如條件太苛，本團董事部可不收受此項捐款。

凡指定用途之款產，本團董事部認爲可代爲支配的，支配時，執行部的行政費，可在該款產內撥付。如條件太苛，範圍太狹，本團可不爲支配。

三、經理教育基金；

凡本團收入之款產，除立須支付的外，可由本團經理以增加收入。經理的方法：
子、充可靠商業的股本，

丑、購買地產或房屋，或建築房屋等，

寅、他種方法，

以上生產方法以不妨害用途爲度。

四、監督受補助的機關，及某地方教育行政；

凡學校、圖書館，或他種教育機關，受本團補助開辦，經常或臨時等費的，應受本團董事部和執行部的監察及指導。如不遵行，本團有停止補助之權。

如一鄉、一縣或一省，願將所管轄的教育款產交本團代辦該地方教育上事業的，該地方教育行政應受本團董事部和執行部的監察及指導。如不遵行，本團有解除責任之權。經本團代辦後，如該地方教育經費不足，本團有不指定用途的款產，可酌量補助或墊用。

將來本團範圍擴張，即可操縱全國教育。

我聽說從前楊心一先生曾經趁國恥紀念的機會，發起興學救國儲金，并擬有辦法。可惜楊先生在這計畫未實行以前去世了，後起無人，以致成爲「畫餅」。他所擬的計畫裏，曾經把江浙一帶鄉村裏可設小學的地方，畫成地圖。捐款人可以指定捐在某地方辦小學，如全數經費由他擔任（每年不過三四百元）這小學的名稱可取他的名字等等。現在我的辦法，和他的辦法是大同小異，不過範圍較大；但

是試辦的時候，不妨小做，——我的辦法本可小可大，也可由小而大的。

譬如下次全國教育會聯合會開會的時候，議決把這件事試一試，他們就可以舉出董事。董事部成立以後，無論是那一省，那一縣，或那一鄉，願意把教育事業託這董事部辦的，可以把一部分公款或公產交給該部。該部調查以後，覺得可以擔任，就聘請專家來充執行部的職員，去替該地方計劃；計劃好了，仍叫該地方教育行政人員，或由執行部派人去實行，一面由董事部和執行部監督。該地方最高教育行政人員，就變了顧問；該地方公團的代表，就可以間接監察。如果這件事試的不好，就把約解除，該地方的教育，仍舊由地方上辦。如果試的好，慢慢別地方也來請這全國公舉的教育基金團辦教育事業，等到後來成績好，全國各地方自然都跟住效尤了。

如果有私人願意捐款興學，也可以請這團裏專家代為計劃，並可代聘人爲他辦理，或由該團監督，總使款不虛耗。

等到信用昭著了，不但外國的私人或法團有願意捐款到中國去興學，並且可以把外國人在中國辦的學校漸漸收回；那時外國政府也願意交還賠款，給中國興教育，大家也可以要求中央及地方政府多撥教育基金了。

這團成立的好處還很多：

一、教育可以獨立。這董事部不是輕易換的，也不易爲政客或軍人操縱，像現在的教育行政機關一樣，第一任董事部由全國教育會聯合會選舉，選的不公，大家可以攻擊。第一任選得好，以後由董事秉公自選，必不致有敗類加入；即使有了有監察部監察，查有流弊，可訴諸輿論或法律。

二、教育權可操於專家之手。執行部的職員，都由董事部聘請專家。現在的世界是分工的世界。教育事業，是應該歸教育專家來辦。（猶之病人須請醫生來診一樣）與其把專家分在各處，不如合在一處，通力協作。況且一件事，計劃難，照行易。這執行部的最要事業是代人計劃。好像工程師替人打樣，打好了叫包工來建

築，再由工師監督，就可成功了。

三、計劃可以有系統，款產不致浪費。上面已經說過了。

四、教育事業可以發達得快。這件事如果辦成功了，教育一定發達得快。中國近年來大家覺得教育的要緊；但是沒有這個機關，即使有了教育基金，總怕被軍人和政客明偷暗搶去；或者國家要加稅，雖是指明了充教育經費，大家還是不敢相信；捐款罷，也怕胡亂用去，沒有結果。有了這個可靠的機關，那麼用血汗爭來的基金，知道有一個，是一個；充教育經費的稅，大家忍痛也願加了，政府不叫加，大家明白這教育事業的重要也願加了，捐款的也踴躍了。這樣看來，不但教育可以進步得快，並且可以使外國人知道我們辦教育的自決心，叫全世界的人對我們起敬仰心。

五、各地方教育可以均等機會發達。各地方的富源不同，教育經費有多少，甚者人口衆多的地方，經費支絀，以致想發達教育而不能。如果有這機關，除指定用途

的款產外，可由團裏臺事部和執行部照各地方情形支配，使各地方教育可以有均等發達的機會。而且如有幾處地方願合辦一學校的，由本團通盤計劃，容易進行。譬如數省辦一大學，數縣辦一完全職業學校，或盲啞學校，數鄉辦一中學等。現在各省教育發達，往往同教育經費成正比例。將來教育越普及，這教育經費多的省分和教育經費少的省分的成績，比較起來相差越大。各省如此，各縣也是如此，各鄉也是如此。中國人做事向來抱「各人自掃門前雪」的宗旨，國裏分省界，省裏分縣界，縣裏分鄉界。祇要本鄉好，別處就不管。這種心理，非打破不可。方法先去鄉界，再去縣界，省界等。外國教育行政的方針，除去各地方應得的補助經費外，另有一筆經費專補助貧苦地方，或特殊教育機關。中國現在尙無這種辦法。如果教育基金團成立，經費充足，信用昭著後，應把各地方情形詳細調查，後再通盤計劃支配款產的用途。

有人說：中國根本上的不治，是因爲軍人太跋扈了。軍人不除，中國是沒有望的，

教育也辦不了的，辦成了，也要被他們摧殘的。我說：這句話，誠然不錯。但是我們現在軍人既沒有法去除，教育事業，就不辦了嗎？即使軍人除了，就可包沒有別種勢力來摧殘教育嗎？中國現在的亂因，歸根到底，是在上的自私自利，在下的沒有生計。沒有生計，祇好做丘八先生。自私自利，所以凡與己不利的，都去摧殘。治本的法，還是靠教育。教育不發達，這自私自利和沒有生計的人，總是多，中國總難望治。所以我主張組織這個團體，從根本上下一劑良藥。

有人說：你這團體成立，怎樣去同軍人抵抗？我說：有一個法子。無論那個地方，承認這個團體去代辦教育的，這地方上的領袖軍人，應該宣言不干涉這團體。如果不宣言或宣言後干涉，大家「羣起而攻之」，使他去位。五四運動的成績，是他們的前車；中國前途的希望，是這點點民氣。如果這種靠信用的宣言，能設有效，將來憲法成立，也不難有效了。世界各國的憲法，那一國的不是一張紙，全憑大家的信用去遵守。中國人做得到，做不到，全看大家努力不努力。

有人說：照你的計劃，這中央和地方教育行政機關，可以廢去了。我說：也可不必。如果各教育行政機關能照這團所定的計劃熱心做去，我們讓他們存在。不然，把他們廢去，由這團裏的執行部派人去代行職務。

如果這教育事業能設這樣辦，辦有成效，那交通事業、工商事業等，那樣不可「如法泡製？」到那個時候，這政府是不良而良，政客全去了，軍人也不敢不就範了。

中國人的心理，往往以為政府一定要的，這政府在中央一定要有什麼部，什麼司，在各省一定要有什麼廳，什麼科。其實這種邏輯的心理，快改去罷。中國有史以來的政府是不願多干涉民事的，教育事業更讓人民自己去辦的，近年來的政府，除了代表國家同外國政府辦交涉以外，是不做事的，也不能做的。同外國政府辦交涉，結果不過多賣去點地皮和產業。不過現在中國把政府廢去還辦不到，不如漸漸用委員制去代替他，或者有改良的希望。

我這主張，也不是憑空杜撰的。在美國，中央政府沒有教育部，卻有個中央職業教育司。這司的職權，就是去支配國會指定辦職業教育的一筆經費。他的辦法是：凡一州願領這經費的一部分，應自備同數的款項，並且須遵照該司所定的大綱去辦，至於行政和辦事細則，該司不問。（詳見拙著美國職業教育空前之大計劃參觀教育與職業）如果有的州不願領這費的，儘管自定大綱，該司不去干涉。聽說將來設中央教育部，也是如此辦法，不像中國教育部一條一條詳細的規定，使各地方連伸縮的餘地也沒有。這司的董事是七個人由國會公舉，歸國會監察，執行部的職員歸董事聘請，顧問也聘了不少。

英國的中央教育部，也是由國會組織，也是指定經費去補助各地方教育經費，不受補助的地方或學校，連大綱也不必照辦。

中國的國會是半死的，現在教育界上的代表機關，最高的祇好算全國教育會聯合會，所以我有上面的主張。

這件重大的事，我大致說完了。這種「隔靴搔癢」之談，望國裏教育家批評罷。如果另有好法子，很願領教。

民國十年七月寄自美國

教 育 叢 著

中國教育經費問題

程其保

一 概論

教育事業，各國視爲國家生命之根本；故對於經費之籌畫，實爲行政上重大之職務。綜觀各國籌畫方法，略可分之爲三類：

(一) 組織完全獨立機關，自由徵稅。美國市城多有行之者。其利在不致受任何方面之影響而易於支配；其弊在組織不經濟，如保管不得當，流害實多。

(二) 由財政機關代籌，另組織獨立機關，以負保管與支配之責。但用此種方法時，兩機關權限宜清，保管得當。

(三)完全仰給於財政機關，如中國現行組織是教育視政治為轉移，此法最為不當。吾國教育經費，尚無統一制度。其根本原因，約有數點：

(一)新舊教育變遷太速，毫無歷史上之準備。

(二)教育行政機關素未獨立，完全混合於政治。

(三)新教育發達太速，二十年來之進步，雖遠距吾人之希望，而其速度頗足以抵歐美百餘年來之成績。

故處今日而言教育經費，是求其末而不究其本也。就一般情形論之，教育不獨立，決難希望切實教育經費；但無切實教育經費，教育亦決不能獨立。

現在教育經費問題，實在不是教育問題，教育家無法解決之，乃是中央財政問題。中央財政問題，亦不完全係財政問題，乃政治問題。故根本推究，仍在改革政治。

中國法定維持教育方法，約如下列：

(一)凡一切專門及特別教育，由中央政府負責。

(二) 凡普通教育，由地方徵稅維持之。

(三) 如地方上不能擔負充分之責任，得收受政府之幫助。

維持經費之來源，約如下列：

(一) 學款及學產 如從前之書院、考棚、賓興學田、學屋等款。

(二) 地方稅 多從雜捐及附加稅得之。

(三) 學費 依學校性質，得規定徵收學費法令。初等學校不收學費，但遇必

要時亦得收納。

(四) 政府分配方法如下：

一、補助貧窮地方，如教員俸、恤金、改良費、獎勵金等。

二、補助職業及師範教育費。

三、補助邊境教育費。

四、補助科學研究費。

(五)私人捐助 得由政府表獎。

(六)基金 如地畝、森林、存款、盈餘等屬之。

中國國土之廣，教育事業應如何宏大，教育經費應如何雄厚，而綜觀全國，只斤斤於千百萬之間；比之美國之紐約一城之教育經費，已瞠乎其後。就中央言，教育經費不及年政費百分之一，而時虞不得；就地方言，終日割肉補瘡，奄奄待斃，教育之發展，不足言也。

但就理想方面言之，中國教育充分發展後，究應需經費若干，茲擬之如下：

就中央言，教育經費約分數種：(一)部費，(二)直轄學校費，(三)分機關費，(四)留學費，(五)補助費。照民八預算，教育費為6,202,065（民國十一年有減至4,124,923之事實），全軍政費為647,691,787，是教育費祇佔全預算百分之一有差。照各國例，教育費在國家預算至少應佔百分之二十，是中國中央教育費至少應有100,000,000元。

再就省計算，省之教育行政範圍多屬中等以上之學校及留學補助事業。各省情形不同，以故數量因之而異。江蘇一省，年需二百八十餘萬，是爲富者也。浙江省每年一百五十餘萬，是適中者也。至江西則每年只六十餘萬，是貧者也。以平均論之，省教育費至少應佔省預算百分之十；是省教育費雖難得確切之數目，當不下70,000,000元也。

再就地方教育論，地方教育範圍多在小學。照近數年來小學教育費用，每一小學生每年用費約在二十元左右。以此爲標準，設使全國及小學年齡之兒童皆同時就學，可得下列方式：

(1) 及學齡兒童(約佔全國人民百分之十足)	約	50,000,000
(2) 需有教員數	約	1,000,000
(3) 教育費(每學童約佔二十元)	約	1,000,000,000
(4) 教員用費	約	700,000,000

以茲計算，合中央省及地方教育費，約共需1,170,000,000而過之。此不過指平時維持費而已。設須擴充及改進事業，更或倍之未可知也。試問如此浩數，以中國現在情形，將何以對付之乎？

整頓方法可別之爲兩端：（一）分配方法，（二）核算方法。此不過就教育費本身而言，至若如何籌畫，如何用途，是又屬別論矣。

教育費分配方法，各國慣例不同。有由國家完全擔任者，如法比丹麥是也；有由中央或省縣或地方按比例分擔者，如美國之加州是也。就中國現情論，是以第二種方法爲尙。如此方可以使中央盡中央之責，地方盡地方之責，不至推諉。至於分配方法，以地方教育爲標準，可分配之如后。

（甲）鄉市區應擔負者 小學校開辦、建築、設備及維持等費。

（乙）縣應擔負者 小學教師之薪俸等。

（丙）省應擔負者 小學教師之優待俸等。

(丁)國應擔負者 小學教育及邊境補助費等。

至於核算，實爲中國教育經費根本改革之首端。試問中國今日教育之紛亂，幾至查無可查，有之因登記之不得法，有之因私人之把持而無從徵實，有之連預算而無之，如是而欲終日呼號，以改革教育經費，又何所根據乎？故就根本言之，經費籌矣，學校興矣，苟無切實之核算以徵實之，不足恃也。是以學校經費簿記法尙矣。簿記首要功用，在：(一)所以證明經費是否用於正當之途徑，(二)所以藉以斷定將來之政策，(三)所以考察一切服務方法及設備上之效率。在教育方法言之，更可以斷定教育之代價如何。(表格從略)

二 中央教育經費

欲研究中央教育經費，不可不先研究中央之財政狀況。中央財政收入，約分下列數項：

(一)由中央直接收入者，如關稅、鹽稅、印花稅、煙酒公賣、郵電鐵道等。

(二)各省國庫收入者，如地稅、釐金等等。

照民八實收，共爲398,741,501元。去年尚有下列各議：(一)酒煙稅增加一成，(二)各省鄉區實行貼用印花票，(三)雜捐分別增加，(四)奢侈品稅加二成。如是則收入者不止此也。從表面觀之，重要稅源均由國家收入。但就實際言之，(一)關稅用爲外債擔保，(二)關餘作爲內債整理費，(三)鹽稅作爲債款基金，(四)鹽餘經陸續抵押，所餘有限，(五)印花濫售賤押，(六)煙酒多被各省截留不解，故中央實在收入，較之支出，恒不符在150,000,000元以上。無怪中央財政之困難也。

改善之法維何？(一)整頓內外債，(二)改組稅法以整理舊稅，別闢新稅，(三)國省經稅，嚴行劃分，(四)限制年費依憲法不得過預算四分之一，(五)實行預算制。但法固善矣，欲實行之，是又當別有所恃矣。中央教育經費，依經費之來源，可別之爲數類：(一)由教育部直轄者，(二)由各省國庫項下維持者，如東南大學是也。

(三) 由行政各部自行維持者如外交部之俄大學校陸軍部之陸軍學校是也

(四) 各省自辦而帶國之性質者如西北大學等是也。

其由教部直轄者，每年預算依時而變。

民二至民三	經常費爲	5,207,215	臨時費	1,701,635
民三至民四		3,276,104		—
民五		12,611,583		225,724
民六至民八		4,433,893		594,943

照民八預算，總出爲647,691,789元，海陸軍費佔269,099,583元（或百分之四十二），而教費只佔5,028,846（或不及百分之一）。民八而後，雖無確實預算，（但軍費年有增加），教育費日處窮境。此不可不爲中央教育費抱悲觀者也。

因教費之困窮，遂時有經費運動之舉。舉其大者，可分類如下：

(一) 籌款運動，(二) 獨立運動，(三) 基金運動。

茲舉其要者，可分下列幾種：

- (一) 民七第四屆教育聯合會在上海提出規定教育經費案。
- (二) 民九第六屆教育聯合會提出教育經費獨立案。
- (三) 民十公佈實行所得稅充教育經費案。
- (四) 民十一年二月改進黨推定籌畫全國教育經費委員會。
- (五) 又七月在濟南開第一屆年會，提出(一)規定支配經費標準案。(二)各國賠款用途案。

(六) 民十二教育推定教育基金委員會。

(七) 最近如美英日俄退回賠款，海關附加等事，均鼓教育界之活動。

上列各項，最切實者莫如：(一)所得稅之充教育費及(二)各國退回賠款兩事。爲長久計，吾教育界尤宜鼓動所得稅切實繼續之實現，至各國賠款爭利者多，尙難預斷也。惟按之行政上之便利，所得稅似宜由省政府辦理，作省教育費之用。若

各國賠款，能均用之於中央教育，意至善也；但以區區之數辦百年大計之教育，又豈能永久乎？

三 省教育經費

各省財政，分國庫、省庫。前者多以間接稅屬之，以應行劃一之租稅收入輔之。後者多以直接稅屬之，而以雜項稅捐及附加等輔之。名義上劃分似甚清晰，而實際上則不然。國庫支出年有虧空，軍費浩大，常難支持。省庫有不足，則連國庫而不解中央。至言管理機關，本屬各省財政廳；但財政廳隸於財部，秉承省長之監督，性質兼國兼省。如是而言地方財政不易也。

一省教育經費之來源，多為附稅（如忙漕、屯糧、地一廬課、屯租等）雜捐、省有基金生息及行政收入等。以上各種分配於各項行政，故教育除行政收入外，別無確定來源。近年如江浙安徽等省，行捲煙稅使教費有所着落，然行之有日，成績又

何如乎？

省教育費之支出，約分下列數項：

(一) 行政費，(二) 省立學校及機關費，(三) 國立學校及機關費，(四) 補助費，(五) 留學費，(六) 特別費。

各省數量不同，如江蘇年支二百八十餘萬，而江西年只出六十餘萬，相距實遠也。近年以來，因省教育之困苦，乃有各種建議，以謀經費之獨立，下列舉其著者耳：

(一) 四川省前年三月間，舉行肉釐稅，額年本可得百五十餘萬，奈辦理不善，以致結果毫無。

(二) 河南省之實行賣當契稅，充教育專款，每年可得百萬元。組織教育專款監理委員會，以負監理收支及分配之權。

(三) 江蘇建議組織教育銀行，其宗旨在輔助省政府謀教育基金之圓活，以

調濟全省各項教育經費。定資本爲一百萬元，營業年派以三十年爲期，其事業爲

- (一) 受省政府之委託，代理省庫教育特稅及附稅，
- (二) 經營省教育基金，
- (三) 存放省立機關經費，
- (四) 收受各縣教育存款，
- (五) 兼理教育儲金，
- (六) 其他商業銀行應有之營業。私意度之，此種組織取意至善，惟行之在教育經費妥協之後耳。

(七) 歷屆教育聯合會常有教育經費之建議，其結果只將議決案呈請政府執行，並不自謀組織負責機關，以致因循擱置。故第九屆會議乃有各省區宜組織教育經費籌集委員會案。各省至遲於十三年暑期以前成立，須於最短時間籌集專款以充教育基金，如基金一時未能籌足，須商請省區政府指定的款，以爲教育經費，惟各省區宜互於聯注喚起輿論，以期全國一致爲積極之運動。現時期已屆，結果又何如乎？

(四) 最著而最有希望之運動，卽爲捲煙稅。江蘇浙江等已有行之者，安徽江西湖南等亦擬仿之，惟行之不當，致乏結果。夫徵收捲煙稅之正當理由，(一) 煙爲

奢侈品，應重徵之，所以寓禁於徵也。中國每年耗於煙捲者，年約 100,000,000，而江蘇一省已及 24,000,000 元。日本徵稅在百分之三十五以上，中國實行此項稅，實善法也。(一)捲煙稅徵自吸戶，於條約無關。無如實行以來，外受外商之反對，內受中央之掣肘，以爲有礙於將來之關稅會議。其結果如是，又何疑乎？

總之，補救省教育費之方法，非小運動所可奏效者。必隨大事整理省財政，實行裁減軍費，使至多不得過預算四分之一，指定省庫小靠收入爲教費，由教育機關直接保管，及發展省內生產事業，若往斤斤於不關痛癢之建設，無所補也。

若就教育經費本身論，是亦大有整頓之價值在焉。江蘇一省教育費，年支二百八十餘萬。就一方面言，教育費之出入，實不止此也，盈者何所去乎？就他方面言，此項教育費，真全用之於教育乎？恐未必也。然則所虧者，又何所去乎？此中底細，非身歷其事者，不能知其奧也。

四 地方教育經費

地方教育，分縣、市、鄉。五千人以上或可謂之市，五千人以下或可謂之鄉；中國都市情形。

五〇〇〇〇〇〇人口以上者約有十三處，

一〇〇〇〇〇〇〇人口以上者約有四十七處，

一〇〇〇〇〇〇〇〇人口以上者約有一千六百八十餘處。

中國鄉村情形，鄉以縣爲單位，中國共有一千八百四十三縣。最小者有千人以上，最大者有二百萬人以上，平均約二十萬人。除去市內人口，鄉平均人口約十五萬左右。以平均每百有十人應入學者計算，是地方教育之巨可知矣。中國地方教育費，應由地方自負，其理由前已言之。一般地方政治腐敗，以故教育受其影響。試觀地方教育情況，可以下列現象括之：（一）教育恆無的款，（二）常入不敷出，（三）

私立學校辦理經濟而成績優，(四)社會教育不發展。

地方教育費之收入，多恃附稅、雜捐、特捐款產租息及行政收入等。

編製預算方法，有以全縣通盤籌算者，以勻市鄉貧富之分；有分市鄉各自籌算者，其結果當然爲推廣或保儲之用。而細者無以自全。兩法互較，似仍以前法爲善。地方經濟公開，行之者爲數不多。其利在(一)免包辦性質，(二)免受政治或其他方面之把持，(三)易於核算以定方針，(四)得社會之信用。是教費公開，是爲當然之手續，深盼教育界有以促進之。

近今以來，各省試辦義務教育經費，更形支絀。山西一省對於此項籌畫，至爲周密，特簡錄以資借鏡。

(一)所得之捐款，城市商店住戶，其額有等級之分。如永和縣之商店捐，分上中下三等；上等每斗三元，中等一元五角，下等五角。

(二)鄉村教育費，多由地畝勻攤，戶繁而田腴者多捐，貧者少捐。全縣教費，由各

村各戶按地公攤。

(三) 謀永久之計，以求一勞永逸，如高平縣每遇半年，每畝帶徵各集若干，以其收入作教育基金，不作別用。又如永和縣以五斗分籌捐款，以作基金。其額上等每率不過五元，中等三元，下等一元。

(四) 徵收學費，并不一律，視家庭負擔之能力而定。

(五) 如鄉村不能自立學校者，純由縣公款開支或補助。

(六) 有以初級小學分等級，所領經費數因之而異。

(七) 大宗收入，多出自商店捐、住戶捐、房屋捐、地畝捐、牲畜捐、學費及其他雜費等（如本捐皮貨學、田租等等）。

教育叢書目錄

- [1] 新學制的討論(三冊) [2] 新學制中學的課程 [3] 小學的新課程(三冊)
- [4] 小學教育的實際問題 [5] 初級中學教育 [6] 大學校之教育
- [7] 師範教育改造問題 [8] 測驗之學理的研究 [9] 麥柯測驗法
- [10] 皮奈西門智力測驗法冊二 [11] 陸軍用的智力測驗法 [12] 團體智力學力測驗法
- [13] 五項測驗 [14] 測驗與入學考試的改進 [15] 教育統計法
- [16] 現代教育思潮批判 [17] 日本最近教育思潮 [18] 社會教育與個性教育
- [19] 教育與德謨克拉西 [20] 晚近美學說和美的原理 [21] 美育之原理
- [22] 美育實施的方法 [23] 教學之美學的基礎 [24] 教育上之理想國
- [25] 設計教學法實施報告冊二 [26] 三教育家之設計教學法 [27] 設計教學法概要
- [28] 設計教學法的實際 [29] 道爾頓制概要(三冊) [30] 道爾頓制的實際
- [31] 文科試行道爾頓制說明 [32] 教育哲學 [33] 教育之生物學的基礎
- [34] 教育雜文 [35] 教育獨立問題之討論 [36] 教育行政效率問題研究
- [37] 性教育概論 [38] 性教育的理論 [39] 性教育與學校課程
- [40] 男女性之分析 [41] 青年之性的衛生及道德 [42] 巴哥羅底兩性教育觀

- [43] 特殊教育之實施
- [44] 鄉村教育研究及研究法
- [45] 社會學與教育
- [46] 教學之社會原理述要
- [47] 小學教學法概要
- [48] 小學國語教學法概要
- [49] 作文及文學教學法
- [50] 中學校之算術教學法
- [51] 小學算術教學法
- [52] 小學公民
- [55] 工藝科教
- [58] 協動教學
- [61] 教育心理
- [64] 歐美之義
- [67] 科學教育
- [70] 田徑游泳
- [73] 訓育之理
- [76] 教材之研
- [79] 哲學與論
- [82] 變態心理學概論
- [83] 庚子賠款與教育(三冊)
- [84] 教育短評
- [85] 小學教育參考書(三冊)
- [86] 現行教育法令(三冊)

圖 平 北 立 國

類 分 10 000 號 錄 登

及討論

幼稚園

况
冊三

後感想

研究

以上共壹百冊

The Chinese Educational Review Series
 Administrative Autonomy of Public Education
 The Commercial Press, Limited
 All rights reserved

中華民國十四年十二月初版

此有著作權
 必究印

回(教育叢著)教育獨立問題之討論(一册)

(每册定價大洋壹角)

(外埠酌加運費匯費)

編纂者	教育雜誌社
發行者	商務印書館
印刷所	上海北河南路北首寶山路 商務印書館
總發行所	上海棋盤街中市 商務印書館
分售處	北京 天津 保定 奉天 吉林 龍江 濟南 太原 開封 西安 南京 杭州 蘭谿 安慶 蕪湖 南昌 九江 漢口 長沙 常德 衡州 成都 重慶 廈門 福州 廣州 潮州 香港 梧州 雲南 貴陽 張家口 新嘉坡

年	誌	教
彙	十	育
刊	六	雜

0.8
0
41