

地方教育行政

著 王克仁



中華書局印行

民國二十八年十月印刷
民國二十八年十月發行

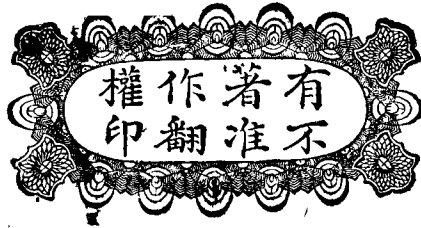
大學
用書

地方教育行政 (全一册)

◎

實價國幣一元四角

(郵運匯費另加)



著者 王克仁

發行者 中華書局有限公司
代表人 路錫三

印刷者 美商永寧有限公司
上海澳門路

總發行處 比明 中華書局發行所

分發行處 各埠 中華書局

(1114011)

地方教育行政目錄

- 第一章 教育行政的意義……………(一)
- 第二章 教育行政的要素……………(七)
- 第三章 教育行政的權力……………(一五)
- 第四章 地方教育行政組織的原則……………(二一)
- 第五章 我國地方教育行政實際的組織……………(二七)
- 第六章 地方教育行政工作的程序……………(四五)
- 第七章 學童方面的重要問題……………(五九)
- 第八章 教師方面的重要問題……………(八五)
- 第九章 經費方面的重要問題……………(一一一)
- 第十章 課程方面的重要問題……………(一二三)
- 第十一章 設備方面的重要問題……………(一六五)

第十二章	教學的視導與度量·····	(一七七)
第十三章	體育事業的管理·····	(一八七)
第十四章	處理事務的重要原則·····	(二〇三)

地方教育行政

第一章 教育行政的意義

明白教育行政意義的必要 研究教育行政，首先應該明白的，就是教育行政的意義。如果沒有把教育行政的意義澈底明白，不僅對於教育行政上的事情不知道怎麼樣設施才對，且將使教育行政成爲一種機械的事業，根本失其價值。普通人看見政府中有教育部、教育廳、教育局等機關，有部長、次長、廳長、局長等名位，有高等教育、普通教育、社會教育、特殊教育等各種教育的法令，就以爲這是教育行政，實在錯誤得很。因爲機關、名位、法令等等，都不過是湊成教育行政的一種軀殼。猶諸一些泥塑木雕的東西，雖然也有五官四肢，也有名號，甚至也有多少動作，不過僅有人的形像。所以對於教育行政，若祇見其軀殼，而未明其意義，其錯誤猶之認偶像或機械爲人。我國自廢科舉興學校以後，教育行政雖然在國家行政中占有地位，但其意義常爲人所忽視。教育行政機關，仍和普通所謂「衙門」一樣。支持者既然不是專家，種種法令規程，也多抄自別國，一切都習故蹈常，敷衍了事。因此之故，教育行政不能完成其所應負之使命，教育行政機關亦變成爲一種閒曹。我們要研究教育行政，非把教育行政的意義，澈底明白，另求新的生命不可！

四種重要的意義

教育行政的意義，最重要的有四種。第一、教育行政要謀教育事業的進行，能增進人民全體的福利。第二、教育行政要謀教育事業的進行，能成爲建設各種事業的中心。第三、教育行政要謀教育事業的進行，能領導時代的潮流。第四、教育行政要謀教育事業的進行，能顯出近代學術專業的精神。分別說明如下。

第一種意義

我們應該知道，近代對於教育事業的認識，和中古時代的認識不同。中古時代對於教育，多半認爲私人的事業，國家全然不加過問。在實際上，享受教育的機會，貴族超過平民，男子超過女子，也沒有人感覺是不平等。這時候，教育行政，有也可以，無也可以。有了，和社會公共的福利，並不發生什麼關係。無了，縱然感覺需要，也祇是那些能有機會享受教育的人。總之，教育行政在那時候是沒有什麼多大的意義。到了近代，就不同了。大家都曉得，一個人沒有受教育，不祇是一個人的生存上會有缺憾，就是社會國家，也都要受其影響，甚至可以搖動民族的生存。一個人受了教育，也不是祇要他獨善其身，乃是要他能將才智發展出來，貢獻給社會國家，增進民族全體的福利。因此之故，個人受教育不受教育的關係很大，教育就變成社會公共的事業，不得不由人民共同組織的國家，負責計劃，負責管理。於是國家行政中，乃有所謂教育行政。本此，可知教育行政，完全是要謀教育事業的進行，能夠增進人民全體的福利，而後存在。不管是訂一法規，或立一方案，或聘一人員，或用一元經費，任何方面，時時刻刻都要顧到增進人民全體的福利才

是。

第二種要義

我國人向來有一種誤解：一方面以爲各種事業的建設，似乎不必需要什麼專門的人材，具有專門的學術，才能擔負得起；另一方面又以爲教育的作用，不過在讀書明理，能够讀書明理的人，就什麼事都可以做得來。這種見解的結果，是社會生活雖日見複雜，而各種事業的建設，卻尋不出許多相當的人材來擔負；同時，教育出來的人，雖能讀書明理，然而無論要他們負擔什麼事情，都覺得空談有餘，實行不足。在這種情形之下，教育自教育，各種事業自各種事業，彼此漠不相關。不用說，這是很不對的！我們都知道，今日的世界，是一種學術競爭的世界。無論什麼事業，總包含有很艱深的學術在內。所以要建設任何一種事業，非有適合的專門人才，是不行的。既然如此，養成適合建設各種事業的人才，不靠着教育的力量，還靠着什麼力量呢？所以教育便成建設各種事業的中心了。不過教育事業，要真正成爲建設各種事業的中心，決不是散漫無計畫的進行可以做到。即如學制的規定，課程的編製，經費的籌劃，師資的引用，沒有一件事不要靠着教育行政去精密的計畫和經營。教育行政的使命，該是多麼偉大啊！

第三種要義

人要迎合時代的潮流，以及教育應隨着社會的變遷而改進，本是無可疑慮的原則。但迎合時代潮流，隨着社會改進，也有兩種不同的情形。一種是被動的，一種是主動的。所謂被動的，即如俗語所說，「風大隨風，雨大隨雨」的意思。有人說日本的教育好，便學日本。有人說美國的教育好，便學美國。

再有人說法國的教育好，便又改學法國了。這種忽而學日本，忽而學美國，忽而學法國，沒有自己的立場，只跟着別人走，是過去教育行政上的錯誤。我們應該明白，時代潮流和社會變遷，並不是偶然的事。推考潮流的來源和變遷的趨向，內中總少不了人的力量。那末，一個國家，要想在世界潮流中，真正能夠順應，保持着自由平等的地位，實在非靠着教育行政上力謀教育事業的進行，能夠訓練人民，使有獨立創造的精神，足以領導時代的潮流不可。因為人民的知識豐富，能力充實，他們自然會了解他們所處的世界，是怎樣的世界，而能應變於幾先，時時刻刻都是領導時代潮流和變遷而行，不至於落伍退後。從這一點說來，教育真是一個國家或一種民族要求完善生存的基本事業。教育行政要完成這個使命，則一切措施，都要趕在潮流的前面，不要落在潮流的後面。要在社會改進中為主，不要在社會改進中為奴。

第四種要義

凡頭腦清晰的人，時常痛恨到行政機關，表示種種反對的意見。概括起來，有好幾點。第一、是行政機關官僚的習氣太重，在行政機關有了位置的人，每每和外界就分了界限，就生了隔閡。由行政機關訂出來的法規方案，和主管業務上的實際情形，也每每不能相應。其次，是行政機關的工作，每每偏重咬文嚼字，推卸責任。凡一件公事到了行政機關，不知要轉多少灣，要費多少時候，才會得着一種糊糊塗塗，莫明其妙的解決。這樣腐化官僚的情形，在教育行政機關中，也和別的行政機關一樣常常發現。這是非改革不行的。

要改革教育行政上腐化官僚的情形，便須力求教育行政事事都含着學術專業的意義。所謂教育行政上的法規方案，不僅要有至高至大的理想，以為鵠的，並且要有至精至詳的事實，以為根據。凡一法規之立，一方案之訂，不僅不能隨意襲自異國，且必經過本國若干專門人員若干時日之研究探討。如有未合，立須改造。在教育行政問題上，斷不能用着一般刀筆小吏，行使往昔脫卸責任，照例敷衍，祇求合於「公文格調」表示「官氣十足」的方法來應付。必如此，教育行政的意義，乃得彰明而為世人所認識。

結論 綜上所說，可知教育行政的意義，非常豐富。第一、是有關社會全體的幸福。第二、是有關各種事業的建設。第三、是有關時代潮流的推進。第四、是有關學術專業的精神。

研究問題

- 一、試說明教育行政，如何才算有專業的精神。
- 二、試調查現今各地主持教育行政者的學歷經驗，而證明政府對於教育行政，有無力求專業化的趨向。
- 三、試舉一二件事實，證實現今教育行政，能否領導時代的潮流。
- 四、說明教育行政，所負培養政治、實業、交通各項事業人才的責任。
- 五、說明普及教育和增進人民全體福利的關係。

第二章 教育行政的要素

教育行政的基本條件

教育行政的意義，既如前章所述，接着就該想到，如何能使所說的意義，完全實現。我們曉得，要組織一個完全自主的國家，便少不了人民土地主權和文化；要結成一種適應生存的民族，便得注意血統生活語言宗教和風俗習慣。所以要實現一種有意義的教育行政，也必須具備幾種基本條件才行。這幾種基本條件，就是教育行政的要素。

盡守救國主義是第一要件

今日中國處在極其危難的時候，這是不用多說的，所以百凡事業，都應該從救國上着想，不致於落空而無效用。但從救國着想，其道何由，這是很費心思的問題。有識之士，每各標其主張，而形成一種主義。往昔國人感於孱弱不足禦侮，故盛倡軍國民主主義的教育。嗣又有感於經濟力薄弱，不足以圖生存於競爭之世，故又盛倡實利主義的教育。其間復有感於人民深受權勢的壓迫，致成奴顏婢膝的習慣，不知盡其本為國家主人翁的責任，故又盛倡自由主義或民本主義的教育。泊中國國民黨自廣東與師北伐以來，掌握全國政權，宣稱以黨治國，當其舉行第三次全國代表大會時，曾通過確定教育宗旨及其實施方針一案，業由國民政府教育部正式公布。其原案文云：

教育為立國之大本，國民精神生活與實際生活，能否臻於健全與暢達，全視教育方針能否適應民族及時代之需

要；而國民革命之基礎，若不充實之以教育的建設，則三民主義亦將無澈底實現之期。過去本黨因注全力於障礙之掃除，對於教育，未暇為整個方針之樹立。今當全國統一，訓政開始，本黨在政治上之地位與責任，更不同於往日。三民主義的國家建設社會建設與物質建設，全國人民方延踵以企本黨之啓導。而過去自清末以來，無方針無目的之教育所遺留之惡影響，積數十年之遺因，正於此時，乘民族衰頹民生凋敝之會，併合而為總發露。本黨於此，若不明定教育之方針，確立實施之原則，作全國更始之基，而洗放廢因循之弊，則不唯訓政時期一切救國建國之計畫，感跬步而難行，即國家民族今後之生機，亦必陷於困危而無可救。此全國迫切之要求，亦本黨不容旁貸之責任也。

中華民國今後之教育，應為三民主義之國民教育，已無疑義。唯真正的三民主義之教育，非僅標三民主義之名所能收功，亦非僅令各級學校誦習三民主義之文字即為畢事。必須使一切教育上之設施，全部皆貫之以三民主義之精神，無處不具備三民主義之功用，而後方可達民族獨立，民權普遍，民生發展之目的。過去教育之弊害，一為學校教育與人民之實際生活分離，教育之設計，不為大多數不能升學之青年着想，徒提高其生活之慾望，而無實際能力之培養以應之，結果使受教育之國民，增加各人之痛苦，以釀社會之不安。二為教育之功用，不能養成身心健全之份子使在國家社會之集合體中，發揮健全份子之功用，以扶植社會之生存。三為各級教育偏注於高玄無薄之理論，未能以實用科學促生產之發展，以裕國民之生計。四為教育制度與設施，缺乏中心主義，祇模襲流行之學說，隨人流轉，不知教育之真義，應為綿延民族之生命。四弊相承，遂使口口虛偽偏激之教義，得以乘間侵入，貽重大危害於我國家，而幾乎搖動國民革命之根本。過去教育病因之總因，既由於違反三民主義之精神，則今後澈底更始之謀，自非明定三民主義為教育之宗旨，並就最急要之點，確立實施之方針不為功。

甲 教育宗旨

中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的；務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界於大同。

乙 實施方針

前項教育宗旨之實施，應遵守下列之方針：

一、各級學校三民主義之教育 應與全體課程及課外作業相連貫。以史地教科闡明民族之真諦，以集會生活訓練民權主義之運用，以各種生產勞動的實習，培養實行民生主義之基礎，務使智識道德融會貫通於三民主義之下，以收篤信力行之效。

二、普通教育 須根據 總理遺教，以陶融兒童及青年「忠孝仁愛信義和平」之國民道德，並養成國民之生活技能，增進國民生產能力爲主要目的。

三、社會教育 必須使人民具備近代都市及農村生活之常識，家庭經濟改善之技能，公民自治必備之資格，保護公共事業及森林園地之習慣，養老恤貧防災互助之美德。

四、大學及專門教育 必須注重實用科學，充實學科內容，養成專門知識技能並切實陶融爲國家社會服務之健全品格。

五、師範教育 爲實現三民主義的國民教育之本源，必須以最適宜之科學教育，及最嚴格之身心訓練，養成一般國民道德上學術上最健全之師資爲主要之任務。於可能範圍之內，使其獨立設置，並盡量發展鄉村師範教育。

六、男女教育機會平等 女子教育並須注重陶冶健全之德性，保存母性之特質，並建設良好之家庭生活及社會生活。

七、各級學校及社會教育 應一體注重發展國民之體育，中等學校及大學專門須受相當之軍事訓練，發展體育之目的，固在增進民族之體力，尤須以鍛鍊強健之精神，養成規律之習慣為主要任務。

八、農業推廣 須由農業教育機關積極設施。凡農業生產方法之改進，農民技能之增高，農村組織與農民生活之改善，農業科學知識之普及，以及農民生產消費合作之促進，須以全力推行。

如上所述，今日中國的教育，當為三民主義的教育。三民主義，據中山先生解釋，就是救國的主義。故奉守三民主義，實即奉守救國主義教育行政的第一要素。

注重完全設備是第二要件 我國行政，無論任何方面，素來就有輕視設備的傾向，而以教育行政為尤甚。第一、我們檢查教育行政機關的本身，在設備上，根本就非常簡陋。走進許多地方的教育行政機關，看不見他們有什麼圖書，什麼表格，什麼報章雜誌，直是毫無設備。所以行政人員見聞是非常孤陋，思想是非常保守，做事方法是非常不求效率。要向這些教育行政機關，搜求地方教育的材料，詢問地方教育的問題，是不會有結果的。第二、我們常研究教育行政上的法規方案，從來對於教育上的設備，就不大顧及。如在學校教育方面，各級學校的校舍場地，圖書儀器等等，尚不見正式有個規定必須達到的標準；我國中等學校之設備，往往不及他國之一小學。即在社會教育方面，如展覽會、運動場、音樂館、博物院等等，更形缺乏足

資觀感的規模。因是之故，教育行政上日日進行的事，有許多都是託諸空論，而無補於實際了。

講到教育行政上要注重完全的設備，有許多行政者，便要致憾於教育經費的支絀，這自然是實情。不過我們也要明白，教育上的設備，要求完全，並不祇是經費的問題。有許多地方，教育經費充足，而教育上的設備，還是很壞。考其原因，就是設備的時候，不曾經過教育當局的考慮，不曾利用專家的計劃指導。任意爲之，漫無標準，或捨本逐末，或輕重倒置，以致耗帑大經費，而效率絕微。以後應力矯此弊，教育行政上須注重完全的設備，這是第二個要件。

任用專門人才是第三要件

中國國民黨總理孫中山先生，講到以黨治國，乃是以黨義治國，不是以黨員治國，曾經說起一種比喻。他說：

要有好菜吃，便要專請一個好廚子。要做好衣穿，便要專請一個好裁縫。要做好屋住，便要專請一個好建築工程師。

這是非常明白的事情！我們對於教育行政上，要以任用專門人才爲第三要件，正和這個道理相同。不過許多人認爲教育事業，凡有普通知識和能力的人就能辦理，沒有什麼專與不專。這全是不知近代教育的性質和內容。老實講：若干年前，不要說沒有什麼教育要用專門人才辦理的話，就連法律、政治、工程、軍務等等，不用什麼專家，也是非常普通的事情。但是社會演進至於今日，法律、政治、工程、軍務等等要用專家，已無一人否認，則教育要用專家辦理的話，如同做衣要用專門裁縫一樣，也無懷疑的餘地。所以我們希望：

第一、各地方主持教育行政的人，不要夤緣權貴以固其職位。應得努力表現自己在教育上專門的精神，合則留，不合則去。

第二、各地方主持教育行政的人，不要援用私親以成其派系。應得努力任用各方面實有教育上專門經驗專門學識的人才，內固可以不避其親，外亦應得不避其怨。

保持科學精神是第四要件 國人最大的缺點，是無論什麼事業，都沒有絲毫科學精神的表現。因之，無論什麼事業，都沒有走着軌道，循序進展。許多先知先覺者，口裏不住的常常講着，要提倡科學，却又不免陷於側重科學知識，而輕視科學精神的錯誤。我們要知道：必須具備科學的精神，才容易獲得科學的知識。人們在知的方面，不懂得些物理化學等等學識，固是不好；但在行的方面，不脫離主觀模稜敷衍等等色彩，爲害更大。因此之故，我們敢堅決地主張，在教育行政上要竭力保持科學精神，才能真正實現教育行政的重大意義。不過什麼是科學的精神呢？分析言之：

第一是一切事件要注重正確。如同數學上二加二等於四，誰都不能否認。在教育行政上，對於學齡兒童的調查和管理，師資的選用和訓練，教育經費的籌集和支配，課程的設備和編製，種種問題，固然要根據調查統計、研究、實驗，十分顯出正確的特色，卽如教育人員工作的成績，法令規章施行的成效，諸如此類的事，苟不注意確實，也是不行的。

第二是一切事件要有客觀的標準。在教育行政上，要考核各科教學的成績，要公平全體教師的待遇，要比較各地教育的進程，都應該拿出客觀的標準，才能足資比較，促其進步。

第三是一切事件要足資證驗。如同水是氫二氧化合成的，不管什麼人，照着化學上的方法，都可以一樣證實。教育行政上，無論是用人是立法，任何一方面，自然都要聽人考證。果真用得其人，立得其法，教育行政的成績，誰也不能淹滅下去。

第四是一切事件要表示沒有以偏概全的流弊。管考行政上的錯誤，每每起於行政者用作根據的材料，不充分，不完全，不能代表事件的真相。譬如考查一個地方學務的好壞，督學們每每看着了一二個如意的學校，就批評這一個地方的教育不錯，看着了一二個不如意的學校，就批評這一個地方的教育不行，而沒有顧到這些少數令人如意或不如意的學校，並不能代表一個地方全體教育的實情。若果教育行政保持科學的精神，這是不能許可的。

第五是一切事件要趨向專門才有日進無疆的希望。當一年級的教師，就專一年級兒童的心理，當二年級教師，就專二年級兒童的心理，是有非常價值的事。由此類推，各科教師，專於各科；各職人員，專於各職。教育事業的進展，當然不可限量，教育行政，就應該極力獎勵扶助這種專門的趨勢才是。

所謂科學的精神，就是包含上述五點。能保持這種科學精神，教育行政偉大的意義，乃可以充分實現。

結論 本章專述教育行政的要素，在奉守救國的三民主義，注重教育設備，任用教育專家，和保持科學精神。要知這四個要件，層層相因，無可分割。凡能具此要素，教育行政的意義，不愁不能完全實踐。

研究問題

- 一、說明帝國主義的國家普及教育，和三民主義的國家普及教育，有何重大區別。
- 二、教育行政的要素，除本章所言者外，有無別的要素可言。
- 三、我國教育行政，表現符合科學的精神，或不符合科學的精神，有無何種事實，可以引證。

第三章 教育行政的權力

權力問題的意義

自來，權力的限度，在任何一種行政中，都是個糾紛不已的問題。良以行政事業，不祇一種，而各種行政，又並非絕對獨立，不相關涉。即如教育、財政、軍務、實業、司法各種行政，在表面上看去，似乎是有畛域，無可混淆。然而教育經費的籌徵，向本賴於財政機關的規劃，各校軍事教官的委用，亦可屬諸軍務機關的範圍。彼此關係之切，不言可知。至於實業教育，是否應歸實業行政主管？法律教育，是否應歸司法行政統轄？也久成爲改善教育制度的重要疑問。於此可知教育行政和其他並立的各種行政之間，權力上頗有不易劃分之處，這是橫的權力問題。同時，教育事業，是地方的，也是國家的；是國家的，又是地方的。地方設立的學校，不能因爲屬於地方所設，就可以脫離中央教育行政的權限。反之，中央設於各地的學校，亦不能因爲屬於中央所設，就可不受地方教育行政的視察和輔導。以此之故，教育行政的權力，在自己的行政系統上，也有問題，這是縱的權力問題。

橫的權力問題

就橫的權力問題來說，有人主張，一切教育事業，都應該屬在教育行政機關權力之下。別的行政機關，要有什麼教育上的事情，都應該交與教育行政機關去設計，去處理。即如教育經費，根本要確定來源，力謀獨立，須由專管教育經費機關，直接徵取，直接支配，才可以免除財政機關東拉西扯，得

過且過的流弊，才不致搖動教育事業的進行。又如學校軍事教練，亦以由軍務機關介紹，仍由教育行政機關委用，使待遇得與其他教育人員平衡，不現分歧，始為適宜。其他關乎別種行政的教育事業，不管為實業的，為法律的，為交通的，都由教育行政機關主計辦理，然後對於一般教育事業統系，才可免去衝突，接合一致，而不致再有近年各機關開辦臨時性質的學校，造成青年趨走捷徑的心思，以致搖動教育的基础之弊。這種主張，固然具有相當的理由；但實際施行，也有許多困難。所以另外有人說：教育行政的權力，莫若限於普通教育和社會教育的範圍，而把帶着專門性質的教育，都歸屬於各種專門行政機關，使得造就的人才，不愁沒有出路，較為有效。例如交通教育之屬於交通行政機關，已經著有成效。再拿教育經費說，倡言獨立，也是一種空話。須知政府沒有急於教育的誠心，明定獨立，他也可以挪用，獨立何用？政府實有急於教育的本意，雖未獨立，負責籌劃，又復何害？由此推想，教育行政的權力，與其空言擴大，不若趨於切實。這種主張，也有不可非議之處。究竟採取何說為是，我們先要了解橫的權力方面所以發生糾紛，時常是因為行政人員，心理上，有兩點基本的錯誤。第一是行政人員，常常想把自己主持的行政，擴張很大的權力，造成堅強的統系，以便形成自身在政治上深厚的勢力，本來不相干的事，還想染指，於是遂發生權力上的糾紛了。第二是行政人員，每每對於所主持的行政，根本是個外行，而又不能虛心羅致專門人才，予以重用。於是避難就易，許多應當負責主持的事，不能負責，而不必負責主持的事，到反過分吹求，因而權力的支配不得其當。所以

我們把行政人員心理上這兩點錯誤打破，橫的權力問題，便可根據協作的原則，以謀解決。根據協作的原則，我們以為各種教育事業，不必盡屬教育行政機關管理。假使我們審度，某項教育事業，非教育行政機關有直接管理之權不可。那麼教育行政機關，一面有權管理，一面還得約同與有關係的機關，成立一種組織，盡量利用彼此所有的專家，設計評議，指導考核。假使我們審度，某項教育事業，以由別的行政機關直接管理較為便利而有效，就不必一定要統屬於教育行政機關之下；例如財政專門學校之屬於財政行政機關，警務專門學校之屬於內政行政機關，軍需學校之屬於軍政行政機關是。因此之故，我們主張教育行政橫的權力，是要基於協作的精神；審度事業需要的人才，以何種行政機關較能充分羅致；事業所需的經費，以何種行政機關較有力量籌集；事業所及的地方，以何種行政機關較為便於管轄；如此詳思熟慮，才能有公平的解決。

縱的權力問題 再說縱的權力問題，有人主張中央集權，也有人主張地方分權。主張中央集權者說：

(一)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。教育行政的權力不集中，不足以規定精密的標準，以為設施的目標，此集權之利一也。

(二)一國教育的進行，在統籌全局，確定計劃而有進行的途徑。然非有中樞，不克當此鉅任。設任地方各自為政，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。

(三)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，則地方預算的編制，中央有干涉的權力，而教育事業可免漠視，此集權之利三也。

(四)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。

惟其中中央集權，有如上所說的優點，故東西各國的教育行政，為求能促進效率起見，多採集權政策。行集權政策最利害的，當推法國。法國的教育總長，嘗謂無論何時，彼皆得知全國學校當時有何工作。因全國學校的課程，悉由教部規定，各地各校，無不遵行。為總長者，因而可以按其規定，推知全國。美國本來不是行中央集權制度的，但近年來也頗有提倡中央集權的言論，成為美國教育行政上的一種運動。不過中央集權制度，不是絕對完善無弊，倡論反對的人，還是很多。中央集權制度的流弊：

(一)富厚地方，本可盡量發展，然為中央集權的計劃限制，不能自由進步，此集權之弊一也。

(二)權屬地方，其進步之區，固可盡量進步，其不能進步的，亦只限於一區，無礙全局。若教育大權集於中央，則地方官廳皆為被動，萬一中央辦理不善，則全國教育，咸受其害，此集權之弊二也。

(三)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。

(四)幅員遼闊的國家，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。

這種種流弊，在我國教育行政上不時發現。所以很有人非議集權制度，主張行政權力，應該完全歸諸地方官廳。中央的教育行政機關，大可裁減。縱有若干事件要辦，只須在內政部內設立一司便行了。不過這種論調，完全趨重地方分權，也不見得盡是。跡其流弊所及，適使整個的國家大業，有陷於支離滅裂的危險。我們研究教育行政的人，萬萬不能不慎重考慮。中山先生在他所著中華民國建設之基礎一文裏，曾說過：

……夫所謂中央集權或地方分權甚或聯省自治者，不過內重外輕，內輕外重之常談而已。權之分配，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也。權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也。教育衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬於中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞乎？是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由。然學制及義務教育年限，中央不能不為畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。彼漫然主張中央集權或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？

以此之故，先生手訂的建國大綱，其第十七條條文云：

在此時期，中央與省之權限，探均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。

不偏於中央集權或地方分權。

這樣講來，我們要想解決教育行政上權的權力問題，自應依照中山先生的遺言，不能再蹈襲普通籠統主張集權或分權的錯誤。須知教育事業，是整個國家的事業，是整個民族的事業，所以講教育要適應地方的需要，不但不能與整個國家整個民族的需要相衝突，而且時時刻刻要顧及整個國家整個民族的需要一致才是。

結論 教育是關係整個民族生存的事業，行政權力之分配，無論中央教育行政機關與地方教育行政機關，或教育行政機關與其他各種行政機關，要須根據協作的原則審度事業的性質，及其所需人力財力的情況所受空間時間的支配，平情解決。若但紛爭權力，不負責任，利於私而不利於公，利於部分而不利於全體，利於一時而不利於百世，實屬絕大的錯誤。

研究問題

- 一、說明我國教育部的權力。
- 二、說明我國各省教育廳的權力。
- 三、說明我國各縣教育局的權力。
- 四、就現有的事實，證述教育行政機關與其他行政機關的關係。

第四章 地方教育行政組織的原則

行政要有良好的組織

教育行政，和別的行政一樣，必須要有良好的組織。組織不良，行政就不容易有統系，有成績，而且耗費人力財力之虞，必然不少。譬諸人，要求思想靈活，行動銳敏，必須人身各部分的器官，有健全的組織。設有一部分器官的組織，或不調和，或不勻稱，或有其他什麼疾病，人的思想行動，直接或間接的就要發生障礙。因此，我們研究地方教育行政，不得不將地方教育行政組織的原則討論一下。

分別權能是第一原則

現在是民權發達的時代，不管那一種行政，人民都要有權力主管，教育行政，當然不能例外。但是，現在學術昌明，不管那一種行政，都非由有才能的人主持不行，教育行政，更要靠着具有專門才能的人。所以，地方教育行政的組織，第一條原則，是要分別權能。

地方教育行政的組織，要想分別權能，就該有審議的機關和執行的機關。審議的機關，是重在人民有權。執行的機關，是重在專家有能。審議的機關，我國或稱為教育董事會，或稱為教育行政委員會。執行的機關，即教育局是。不過在組織系統上，我國竟將教育董事會隸屬在教育局長下，而董事之產生，且規定由教育局長提出，請縣知事選擇。這種辦法，又未免失了分別權能的效用。講到這裏，我們可將美國地方教育行政的組織，分別權能的情形，參考一下。

美國地方教育行政的組織，大抵悉由地方人民選舉代表，組織地方教育董事會，再由董事會選任教育局長，或提議若干合於教育局長資格的人，由地方行政長官擇用。惟其如此，所以董事會才是有權的，教育局長才是有能的。組織董事會的原則，茲據教育行政專家如古柏烈（Cubberley）等所提示，列舉於後。

- 一、董事由地方人民直接普選。董事代表整個地方的人，不應按區域分配。
 - 二、董事人數，不能過多，以五人或七人為最適宜。
 - 三、董事不宜由地方行政官吏或現任學校教職員兼充。
 - 四、董事之選舉，不宜與地方行政官吏之選舉同時舉行。
 - 五、董事之任期，祇宜一年更易一人，不應全體都任一年或二年，就同時更換。
 - 六、董事不應有物質的酬報；惟開會時，得酌支旅費。
 - 七、董事會內部的組織，不要多成立各種委員會。
 - 八、董事會的工作，祇在物色教育行政的領袖，籌畫教育經費，審核教育經費之預算及決算，發表地方人民對於教育之願望，聽取教育行政人員之報告等提綱挈領的要務，而不宜直接對於教育實施上的事件，有何干涉。
 - 九、董事會開會，除了特別有關教育局長個人的事件，不使許教育局長列席外，其餘無論有何議案，都要教育局長出席參加討論才是。祇是教育局長對於各項議案，沒有表決權。
- 至於教育局的組織，也應該有幾條原則，可以遵守。

一、教育局宜用局長制，不宜用委員制。這樣，才能圖謀行政系統的團結和權力的統一。

二、教育局可設一種諮詢的機關，由學校校長和教員或其他教育機關，推舉代表組織，以便他們得以貢獻意見和經驗，而免除教育局和他們之間的隔閡。

三、教育局應該依據工作的機能去分配各部分人員的權責。

四、教育局長和督學等項人員，都要有過專業的訓練和經驗。

五、教育行政人員的任期，不宜短促。

六、教育行政人員，不要有籍貫的限制。

七、教育局應該包括地方上各項有關教育事業的機關，成立教育行政全部的系統，不要祇限於局內的人員擔負地方教育行政的責任。

適應地方是第二原則 無論什麼國家，各地方總有各地方的情形。我們中國，各地方情形之不同，

尤其來得利害。所以教育行政的組織，一定要斟酌各地方的情形，力謀適應。茲舉幾點來講：

第一是要審度地方的大小。地方大，組織也要擴大，然後行政的力量才容易到達。譬如江蘇，蘇常鎮揚各縣教育行政的組織，比較啓東、南匯，是不能完全一樣的。

第二是要考慮地方教育事業的範圍。如果地方教育事業，不過能創設小學爲止，教育行政祇在注意義務教育之普及，那麼組織便不必怎樣擴大。但如江蘇省的南通，不但有小學中學的教育，還有大學的教

育，不但有普通教育，而且有工業、商業、農業各種職業教育，地方教育行政的組織，要想適應這一切事業的需要，便不能和尋常的縣區一樣。

第三是要體察地方經濟的狀況。地方經濟的狀況，如果很是富裕的，教育行政上便可以聘用許多專家，可以施行許多設計，組織可力求完密。

適合普通行政是第三原則

地方教育行政的組織，現時似乎有兩種趨勢。一種是主張教育行政

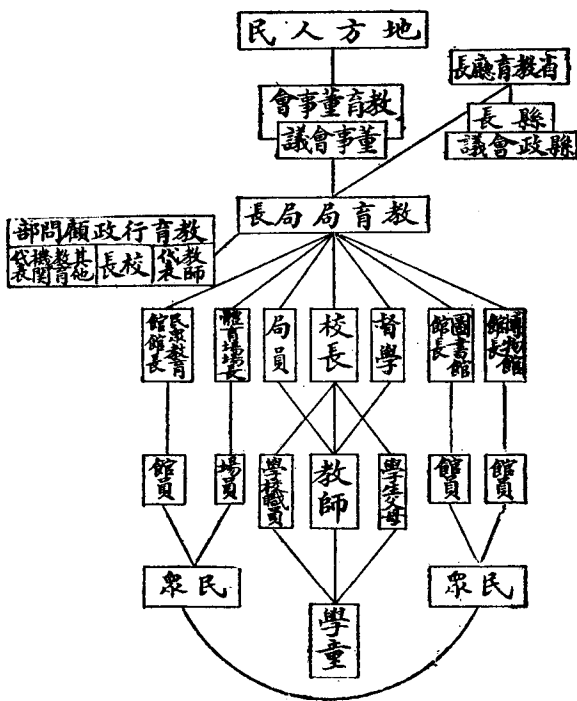
完全獨立，另自成一系統，不再受普通行政的支配。我國前兩年創行大學區制，就是這種趨勢的表現。還有一種，是主張教育行政仍應隸在普通行政之下，所以教育局雖然主持地方教育行政，但一切事務仍要商承縣長，受縣長的監督指揮，而有事要稟呈上級教育行政機關之時，還得仰賴縣長轉呈。這兩種截然不同的情形，孰妥孰不妥，自非數言可以決定。不過我們可以講，無論採行那一種組織，教育行政，總得和普通行政諧和。假如辦教育的人，祇知道教育，而不注意其他關乎建設、財政、公安各項行政是怎麼樣，教育行政還是不會良好。

擬議地方教育行政組織的系統

依據我國各地方通常的情形，再斟酌上述各條原則，試擬地方

教育行政組織的系統如下：

縣區教育行政系統圖



關於上擬組織系統圖，應得注意的有下列諸點：第一是董事會的地位很高，必如此，乃有地方自治的精神。第二是教育局長的地位高，權力大，非有高級資格和專業訓練的人，不能擔任。第三是地方教育人員，在教育局長領導之下，須有嚴密的團結。第四是教育行政的權力統一，人力財力，都合於經濟的原則。第五

是顧問部之設，教育行政可收集思廣益之效。第六是普通行政的系統，並沒有什麼破壞。本着這樣的組織系統，去製訂地方教育行政組織上之各種規程，自較妥當！

結論 本章專述地方教育行政組織的原則，當此高唱地方自治之際，上述原則，皆力求與地方自治的精義符合。誠有採此而試行者，地方教育行政，或可放一異彩！

研究問題

- 一、試就所擬組織中，說明校長和教育局長的關係。
- 二、教育局長為欲實現其所訂之計劃，應若何對付教育董事會。
- 三、依據本章所擬組織，教育局長領袖地方一切有關教育事業的機關人員，應具備何種學歷和經驗之人，始堪勝任。
- 四、試擬一教育局組織規程。
- 五、試擬一教育董事會組織規程。
- 六、組織董事會的原則，本章所引述者，是否悉可採用？說明各原則可以採用的理由。

第五章 我國地方教育行政實際的組織

組織的實際和理論 前章所述，祇是理論。實際情形，是否能與理論符合，自屬另一問題。茲將我國

地方教育行政實際的組織，分別過去及現在的狀況，說明於下。

過去省教育行政的組織 我國新式教育，起自清光緒末年，廢科舉，興學校，迄今不過三十餘年。當

新式教育事業開始之際，清廷即已感覺地方教育行政，有設立專管機關的必要。時袁世凱任直隸總督，主張設各省提學道。吳魯任雲南學政，主張責諸督撫。但二說俱各有其困難。因當時官制，藩臬兩司，統率全省道員。設提學道，自亦應在藩臬兩司統率之下。如此，提學道的範圍太狹，權柄過輕，實不易督管全省地方教育事業的進行。至責諸督撫，又以封疆大吏，統率一切吏治兵事財政，已屬責重事繁，若再責以辦理新式教育業務，必難專心有成。是以各省初有新式教育之際，咸於省垣設立學務公所，以為臨時教育行政機關。

光緒三十一年，中央正式設立學部。次年四月，由學部奏請撤廢各省學政，改設提學使司，直隸學部，仍須就近受督撫節制。提學使司下，設學務公所，分為總務、普通、專門、實業、會計、圖書六課。各課設課長一人，副課長一人，課員若干人，分曹隸事。除六課外，有視學六人，視察學務。有議長一人，議紳四人，係選地方素有資望的紳耆充任，佐提學使司參畫學務，並備督撫諮詢。此為清末我國省區教育行政最初的組織。

民國成立之初，各省教育行政的組織，呈一複雜不齊的狀態。有設都督府而於其下設教育科者，有設軍政府而於其下設教育司者，反復變更，非中央所過問。直至民國六年，中央公佈教育廳暫行條例，各省始有專管教育官廳的組織。惟時省長公署原有之教育科，雖經中央明令廢止，而按官制所改設之第三科，實仍掌管有關教育的事件。論其性質，本祇辦理備案公文，乃以科長或爲省長所親信，至不免握有教育行政的實權，每礙教育廳長獨立行政的計劃。按當時教育廳組織，係分第一第二第三三科。第一科即總務，掌管信印，收發文件，辦理機要文牘，整理一切卷宗，綜核會計庶務，編製統計報告，及不屬於他科事宜。第二科主管普通教育及社會教育。第三科主管專門教育及國外留學。各科設科長一人，由廳長委任，承廳長之命，辦理各該科事務；並設科員一人至二人，以爲助理。除三科外，設有視學四人至六人，視察全省教育。此爲民國十五年前北京政府時代省區教育行政組織的概略。

過去縣教育行政的組織

清光緒三十二年，學部除奏請裁撤各省學政，改設提學使司，成立省區教育行政的組織外，並奏定公布勸學所章程，令各省每縣設立勸學所。勸學所的組織，設總董一，以縣視學兼充，綜觀縣中各區學務，而受本地方官監督。總董下設勸學員，每區一人，係由總董選擇本地紳衿，品行端正，夙能留心學務者，稟請地方官札派。其後宣統二年，頒布地方自治章程，勸學所地位及事權，漸與自治事務發生衝突，因即修訂公布勸學所章程，計四章二十二條。以前專管地方學務的性質，至是竟變爲輔助或

代理。是時勸學所中勸學員仍舊，但將總董改稱勸學員長。所中事務，得酌量繁簡，設書記一人至三人。勸學員長及勸學員之任用，由該管長官，就本籍合格士紳保薦，申請提學使司派充，並代報部備案。此爲清末我國縣區教育行政最初的組織。

民國初立，各省縣教育行政的組織，自難免於紊亂。有設勸學所仍其舊制並未變更者；有裁勸學所併於縣行政公署者；有裁勸學所併入縣行政公署而專設視學者；有裁勸學所，因無主管機關，而另設教育公所者；有裁勸學所而照舊日學區，先設學務委員，受縣知事之監督者；有裁勸學所，而以縣行政公署之專管教育機關，猶未成立，一縣學務無人過問者。直至民國四年，教育部頒布地方學事通則，勸學所規程及學務委員會規則，通令各省一律復設勸學所。所設所長一人，由縣知事呈請教育廳委任，受縣知事監督指揮，總理所內事務。設勸學員二人至四人，受所長監督指揮，分掌所內事務。設書記一人至三人，受所長監督指揮，分掌所內會計事務，應稟承縣知事盡心處理。

一、義務教育之調查及勸導督率等事項；

二、查核各學區之位置及其聯合事項；

三、各區學務委員之設置事項；

四、查核各學區學齡兒童之登記及其就學先後緩事項；

- 五、經管縣屬教育經費，編製預算決算，並稽核各學區教育經費，處理其紛爭事項；
- 六、查核各學校之建築及其他設備事項；
- 七、核定區立各學校之學級編製及教科目增減事項；
- 八、縣立各學校及其他教育事業之設置事項；
- 九、核定區立各校及其他教育事業之設置事項；
- 十、私立學校認許及考核事項；
- 十一、代用學校之核定事項；
- 十二、改良私塾之事項；
- 十三、社會教育之設施事項；
- 十四、學校衛生事項；
- 十五、縣教育之統計報告事項；
- 十六、縣知事特別委任事項。

按此種勸學所的組織及其事權，實是一種臨時救濟紊亂情形的過渡辦法。無論從教育專業的精神看，或從地方自治的需要看，俱有改造必要。因之，地方教育行政制度的改革，日繁於社會人士心目中。民國十年，第七屆全國省教育會聯合會開會，便有關於此事之議案提出。民國十一年，教育部召集學制會議於

山東之濟南、江蘇、山東等省教育會出席代表，又復提案請求討論。旋經決議，廢止勸學所，各縣另設教育局。十二年，教育部乃將各省縣教育局組織規程，提出國務會議議決，由大總統核准，明令公布。於是地方教育行政的組織，另成新的局面。茲錄當時縣教育局組織規程於下，以便考證。

- 一、縣設教育局，以局長一人，指導員科員若干人組織之。（視事務之繁簡酌定員額）
- 二、教育局長商承縣知事主持全縣教育事務，並督促指導市鄉教育事宜。
- 三、縣教育局長之資格如左：

- 甲、畢業於大學教育科或高等師範學校者。
- 乙、畢業於師範學校本科並任教育職務二年以上者。
- 丙、畢業於專門以上學校並任教育職務二年以上者。
- 丁、曾任中等學校或小學校長三年以上者。
- 戊、曾任教育職務三年以上者。

（丁戊兩項，必須於二年之內，在曾經備案之教育講習會，或暑期學校研究教育行政得有成績證明書者，或對於教育有著作者。）

- 四、縣教育局長，由縣知事就規定資格推薦三人，呈請省區教育行政長官選任。
- 五、縣教育局設董事會，董事定額分為五人七人九人三種。其資格如左：

地方教育行政

(一) 研究學術有成績者。

(二) 辦理社會事業有成績者。

(三) 有籌畫經濟之能力者。

六、董事選用方法，由教育局長照定額加倍提出，請縣知事選擇，呈請省區教育行政長官備案。

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，徵求縣參事同意。

七、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。

八、董事均為名譽職，但開會時得酌給赴會旅費。

九、董事之職權如左：

甲、審議縣教育之方針及計劃。

乙、籌備及保管縣教育經費。

丙、提議關於教育事項。

十、董事會開會時，教育局長及有關係之職員，均得預議，但不加入表決之數。

十一、全縣市鄉，應由教育局酌量學區，每區設教育委員二人，受教育局長之指揮，辦理本學區教育事務。

十二、市鄉學區教育委員，由教育局長就素有教育學識經驗者選任之。

附條：

一萬人以下之縣，得聯絡鄰縣合設教育局，但須經省區教育行政長官之核定，其聯合手續，由省區教育行政長官定之。

細審上述教育局的組織，局長權限擴大，可以負責計劃地方教育之進行，而組織董事會，集思廣益，分別立法和執行的功能，實是優點。此為民國十五年前北京政府時代縣區教育行政組織的概略。

現今省教育行政的組織 自民國十六年國民政府奠都南京以來，各省省政府次第成立之後，悉仍設置教育廳，負責專管教育行政。江蘇浙江，雖經試行大學區制，旋亦廢止，仍設教廳，與各省情形相同。至教育廳的組織，全由各省自行擬訂，中央並未頒布詳細法規，自不免有所紛歧。但立法原則，省政府所發佈的規程，不能與中央法令牴觸，則大體趨勢，終當一致。茲依中央最近所頒布的省府組織法，舉其要點於後：

一、教育廳為構成省府之一重要部分。（依省府組織法第八條）

二、教育廳設廳長一人，由行政院就省府委員中擇一提請國民政府簡任。（依省府組織法第十六條）

三、教育廳得設秘書一人至三人，薦任，承長官之命，辦理機要事務，再視事務之繁簡，分科辦事。每科設科長一人，薦任，設科員四人至十二人，委任，又得設視察員等名額，由省府會議議決。（依省府組織法第十九條）

四、教育廳掌管左列事務：（省府組織法第十五條）

（一）關於各級學校事項；

（二）關於社會教育事項；

第五章 我國地方教育行政實際的組織

地方教育行政

- (三)關於教育及學術團體事項；
- (四)關於圖書館、博物館、公共體育場等事項；
- (五)其他教育行政事項。

爲便於研究地方教育行政者有所參照，特附列浙江省政府教育廳組織於後（見浙江教育行政週刊第一期，十八年九月七日。）

一、廳長

綜理本廳事務及督察所屬各機關。（組織規程第二條）

二、祕書三人

承廳長之命，辦理機要事宜，並核閱文稿。（第三條）

三、各科：科長四人，科員若干人，分掌各科事務。（第九條）

(一)第一科掌理事務如左：

- 甲、關於高等教育事項；
- 乙、關於國內外留學事項；
- 丙、關於中等教育事項；
- 丁、關於師範教育事項；

戊、關於職業教育事項；

己、關於各種學術機關事項。（以上第四條第五條）

(二)第二科掌理事務如左：

甲、關於小學教育事項；

乙、關於幼稚教育事項；

丙、關於地方學務機關之設立及變更事項；

丁、關於小學教員之檢定事項；

戊、關於私塾事項；

己、關於學齡兒童事項。（以上第四條第六條）

(三)第三科掌理事務如左：

甲、關於民衆教育及識字運動事項；

乙、關於補習教育事項；

丙、關於公共體育事項；

丁、關於圖書及保存文獻事項；

戊、關於其他社會教育事項。（以上第四條第七條）

(四)第四科掌理事務如左：

第五章 我國地方教育行政實際的組織

地方教育行政

- 甲、關於文件收發、繕校及案卷編管事項；
 - 乙、關於印信典守事項；
 - 丙、關於職員進退之紀錄及考勤事項；
 - 丁、關於統計報告之編製事項；
 - 戊、關於本廳出版物之編印、發行事項；
 - 己、關於本廳經費之預算決算及會計事項；
 - 庚、關於所屬機關預算決算之彙編事項；
 - 辛、關於庶務事項；
 - 壬、關於不屬他科事項。（以上第四條第八條）
- 四、督學六人至八人
- 分掌各屬學校教育、社會教育及地方教育行政之視察指導事項。（第十條）
- 五、各種委員會
- 為計劃或推行各項教育事宜之必要，得設各種委員會。（第十一條）
- 六、技士
- 為審驗教育建築得酌設技士。（第十二條）
- 七、編審員

爲編審圖書得酌設編審員。(第十三條)

八、事務員及書記

爲繕寫文件，助理事務，得設事務員及書記。(第十四條)

現今縣教育行政的組織

國民政府成立之後，事事俱取革新精神，故地方教育行政的組織，省區如上所述，已有變更，縣區亦不能不有變更。現就中央公布的縣組織法言之：

一、縣教育局爲構成縣政府之一重要部分。但有縮小範圍之必要時，得呈請省府，改局爲科，附設縣政府內。(依縣組織法第十六條)

二、縣教育局掌學校、圖書館、博物館、公共體育場、公園等事項及其他文化事業。(依縣組織法第十六條)

三、縣教育局應設局長一人，由縣長就考試合格人員中選選，呈請省政府核准委任之。(依縣組織法第十七條)

四、縣教育局之組織及權限，除法令別有規定外，由省府定之，並咨內政部備案。(依縣組織法第十二條)

五、縣教育局長，應出席縣政會議。(依縣組織法第二十一條)

茲爲便於參照起見，特附舉山東省縣政府教育局暫行規程。(十九年五月七日山東省政府公布)

第一條 山東省縣政府依縣組織法之規定，設教育局掌全縣教育事宜。

第二條 教育局以教育經費歲入在五萬元以上者爲一等，二萬元以上者爲二等，不及二萬元者爲三等。

第三條 教育局設局長一人，承教育廳長之命令，受縣長之監督指揮，綜理局務。

教育局所有呈報公文，均須呈由縣政府轉呈，如有特別事故，得直接呈報教育廳。

第四條 局長由縣長就中央考試合格人員遴選，呈請教育廳核委，呈報省政府備案。

在中央考試合格人員未分發以前，曾經教育廳考試或訓練及格者，得依上項辦理。遇必要時，得由教育廳長遴選合格人員直接委任。

第五條 前條人員缺乏時，得由縣長就左列資格人員遴選三人，呈送教育廳考選委任。

一、大學校教育科，師範大學或高等師範畢業者；

二、師範學校本科或高中師範科或高等師範選科畢業，曾任教育職務二年以上者；

三、專門以上學校畢業，曾任教育職務三年以上者；

四、曾任完全小學校長五年以上著有成績者。

縣長保送教育局長，不以本縣人為限。

教育廳考選規則另定之。

第六條 教育局設第一第二兩課。

甲 第一課掌理左列事項：

一、關於學齡兒童調查，及義務教育推廣事項；

二、關於學區劃分事項；

三、關於初等教育事項；

- 四、關於縣立中等學校籌設及管理事項；
 - 五、關於職業教育事項；
 - 六、關於師資養成事項；
 - 七、關於辦學人員成績考核及獎懲事項；
 - 八、關於私塾改良或取締事項；
 - 九、關於提倡文化事業及獎勵學術技藝事項。
- 乙
- 第二課掌理左列事項：
- 一、關於社會教育事項；
 - 二、關於民衆補習教育事項；
 - 三、關於識字運動及國語推廣事項；
 - 四、關於低能及殘廢者教育事項；
 - 五、關於文獻徵求保存事項；
 - 六、關於教育經費出納及預算決算編製事項；
 - 七、關於統計及編纂教育年報事項；
 - 八、關於文書收發及圖書文卷印信保管事項；
 - 九、關於本局會計庶務事項；

第七條 各課設課長一人，稟承局長，掌理本課事務，課員一人或二人，稟承長官，分辦本課事務。各課課長得由局長或縣督學兼任。

第八條 課長由局長就左列資格人員選請縣政府委任之，並呈報教育廳備案。

一、具有第五條資格之一者；

二、教育行政佐治人員考試或訓練及格者；

三、一年以上師範講習所畢業或中學校畢業者；

四、曾任教育職務三年以上著有成績者。

第九條 教育局因事務之必要，得酌用雇員。

第十條 教育局為視察及指導教育事宜，設縣督學一人至三人，其規則另定之。

第十一條 教育局得將全縣劃為若干學區。每區或數區，設教育委員一人，稟承局長辦理區教育事宜。

第十二條 教育委員由局長就具有第八條資格之一者，選請縣政府委任之，並呈報教育廳備案。

第十三條 教育局為籌議全縣教育進行，設教育行政委員會，其章程另定之。

第十四條 教育局為管理教育經費，設教育經費委員會，其章程另定之。

第十五條 教育局長為局務進行，得召集局務會議。

第十六條 教育局長如因事故不能執行職務在一日以上者，須呈請縣政府給假，如五日以上者，須呈准縣政府

派員代理，並轉報教育廳備案。

第十七條 縣長如發現教育局長有違法失職情事應據實呈請教育廳核辦。

第十八條 教育局經費，由縣地方教育費項下支給，其預算另定之。

第十九條 教育局辦事通則，區教育委員服務規則另定之。

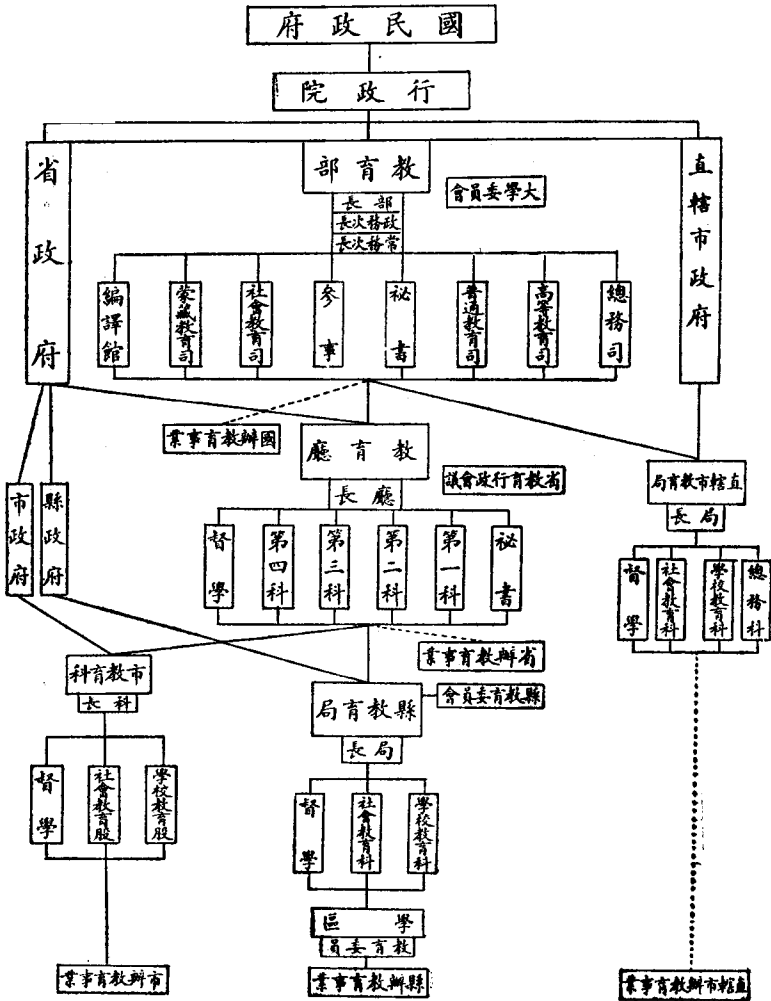
第二十條 本規程自省政府委員會議決之日公佈施行。

現今市教育行政的組織 市政事業，近始漸為國人所注意，故都市教育行政的組織，方在發軔。查

現時明定為直隸市者，僅有南京、上海、青島、天津、北平數處。明定為普通市者，僅廣州、杭州、濟南、貴陽數處。所有市區教育行政的組織，屬直隸市者，可比擬省教育行政的組織；屬普通市者，可比擬縣教育行政的組織。茲暫從略。

結論 本章詳述我國地方教育行政實際的組織，在國民政府治下，自己較前大有進步。惟根據三民主義的精神，教育專門學者所提示的原則，以及民治國家已有的經驗觀之，我國地方教育行政的組織，不合之處，似尚有多端。例如省教育行政組織之無法令明定的審議機關，縣教育行政中，類似審議機關之縣教育行政委員會，或縣教育委員會，組織之不完善，與夫教育行政執行人員產生之方法，在在皆可討論。茲為便於研究地方教育行政者之綜覽起見，特附常道直氏所作我國全部教育行政系統圖於後。

現制教育行政系統



地方教育行政

研究問題

- 一、試集江蘇浙江福建山東河南安徽六省縣教育局組織規程或辦事細則而言其異同。
- 二、試集江蘇浙江等省教育委員會或教育行政委員會組織規程而言其是否符合於民權主義的精神？
- 三、試述本地方教育行政組織之實況。
- 四、現行地方教育行政之組織，其不合於前章所陳之原則何在？
- 五、現今地方教育行政之組織，比較往昔地方教育行政之組織，有何優點弱點？

第六章 地方教育行政工作的程序

工作程序的必要 做地方教育行政的工作，必須有妥善的程序。如果沒有程序，第一層，地方教育行政的工作很多，而且很複雜，我們就不知要從那種工作做起才對。既然不知要從那種工作做起，於是因循不做工作的，完全存得過且過的心理；有待工作當前而後工作的，對於工作完全沒有絲毫的準備。結果當然沒有成績。第二層，地方教育行政的工作，既然很多也很複雜，而且工作與工作之間，有極其密切的關係，並非一件一件的各自獨立，不相關涉。所以有許多工作應得先做，有許多工作應得後做。先做工作，是立後做工作的基礎；後做的工作，是顯先做工作的機能。這樣，工作方有意義。如果沒有輕重緩急之分，應先做的後做，應後做的先做，不僅工作破碎，難有價值，甚至矛盾衝突，為害實甚。因此之故，地方教育行政工作的程序，不能不特立專章，研究一下。

地方教育行政工作的程序 什麼是地方教育行政工作的程序呢？概括講來，凡要從事地方教育行政的工作，首須明白地方的實在情形。要明白地方的實在情形，就不能不於別種工作未做之先，致力調查的工作。其次，在地方情形調查明白之後，當然就要根據地方的需要，地方的力量，地方教育的基礎，來立工作的計劃。例如小學教育，需要如何整理擴充？民衆教育，需要如何設備辦理？職業教育，需要如何改進實

施教育經費，需要如何籌措分配？諸如此類的問題，都得計劃周密才行。計劃既定，下一步的工作，最要緊的便是實驗指導。因為我訂的計劃，多少總有些理想，究竟行得通行不通，不能不有所實驗。實驗如其成功，自然可以推廣施行；如其不成功，就不得不加以改正。並且我們所訂的計劃，未必地方全部教育人員都能澈底明白。所以要望計劃實施，不致發生什麼疑難錯誤，還須有一番指導督促的工作才行。實施以後，究竟教育事業有沒有效率，以及有效率到什麼程度，自不能不有所度量，有所考核。度量考核，不僅在明白教育的成績，而且也是改進教育的方案，所以這種工作，也非常重要。這樣說，擔負地方教育行政的工作，從調查地方實在情形起，訂計劃，作實驗，施指導，行考核，這種種工作經過進行的情況，更不能不有所報告。報告的作用，在使一切紛散的事實，有一種綜合的記載，並且可以呈露教育的真相，期得地方人民的認識同情，和積極的評議，使教育真正成爲人民的教育。無論何人，從事地方教育行政的工作，如不依照這樣程序做去，我敢說一定不對。

調查 大抵我們到一個地方擔任教育行政的工作，當前就有三個極其重要的問題。第一問題是：地方對於教育，究竟有什麼樣的需要？第二問題是：地方辦理教育，究竟有什麼樣的能力？第三問題是：地方現有教育，究竟是什麼樣的情況？爲要解決這三個問題，必須盡量調查事實。茲特分述於下。

現在先說第一問題的內容

- 一 地方的位置：和什麼繁庶地方接近？有什麼主要道路交通？氣候溫度和溼度的高低在什麼度數？物產有什麼天然的富源？
 - 二 地方的面積：東西相距幾何？南北相距幾何？面積總數幾何？
 - 三 社會的組織：地方人民，有無各種不同的種族？有無土住和客住的區分？有無各種不同的宗教？有無種種階級的限制？
 - 四 人口的數目：總人口有多少？男的若干？女的若干？生育率和死亡率的現象怎樣？
 - 五 人民的職業：有那些職業最爲主要？各種職業的人數，約爲若干？各種職業中有些什麼顯著的道德，或顯著的道德？
 - 六 社會的文化：人民是不是都識字？成人不能識字的，究占人民總數幾分之幾？人民有沒有什麼特殊的迷信？如有迷信，是好還是壞？好處壞處，至於若何程度？人民知道重衛生否？地方上對衛生事業，有些什麼設備？復次，人民日常生活中的行動，是不是有秩序可循？
- 這些事實，都是爲要解決地方對於教育的需要，而不可不知道的。至於第二問題，我們要注意：
- 一 人民的年齡和謀生的能力：按照年齡的統計，那一種年齡的人數居多？計占人口總數百分之幾？而且那一種年齡的人，謀生能力最強？有謂二十五歲至四十五歲之間的人，謀生能力最強，在本地方是不是這樣？
 - 二 人民的財富和納稅的程度：按人民所有的財富統計，其間可分爲若干等級？各種等級約有人數幾何？所謂絕對的無產者，究竟占百分之幾？各級財富的人民，納稅到了什麼程度？

三 地方的歲收和歲出的途徑：地方有些什麼歲收？各種歲收若干？有無可以增加歲收的希望？歲收款項用途是根據什麼原則支配？各種事業支配的數目幾何？教育事業的經費和別項事業的經費相比，在什麼位置？這些事實如不了解，則地方辦理教育的力量如何，便不能判斷。再講第三問題最有關係的事實：

一 現有學校的種類和實數：小學若干，中學若干？有無師範學校，職業學校，以及其他具有特殊性質的學校？校數幾何？各校的班次多少？而且如何組織？

二 學校的分佈：各處小學有無特多特少的現象？學校所在，對於兒童就學的路程為遠抑為近？為便利抑為不利？中心學校和附近學校，是否便於聯絡？

三 地方學齡兒童的統計：何時有過學齡兒童的調查？如其沒有，估計學齡兒童，其數當有多少？學齡兒童之中，就學的若干，失學的若干？試就各校學童年齡年級統計表觀看，各年級學齡和低齡兒童的現象，是什麼樣？

四 學校現有的設備和應用：各校校舍實際可以收容若干學童？現在已否過量或滿量？每個學童平均約占教室場所等的面積幾何？學校教室或場所等，有無置而未用的時間？地方上有沒有隨時利用校舍場所的事情？除校舍外，其他如圖書儀器以及種種校具的設備，是否足用？是否合用？

五 學校教師的任用和生活：教師們的學歷、經驗、年齡、性別等是什麼樣情形？一向學校任用教師，有什麼標準？各校對於教師的待遇，是什麼制度？教師們對於學校待遇，現在有無什麼要求？在職教師有無什麼可以進修的機會？一切教師間，有無有什麼團體的組織？

六 學校課程的編製和組織：現在各校實行的，是什麼課程？合不合中央或本省高級教育行政機關的規定？如

不合規定，有什麼緣由？課程所採用的書本，有沒有經過教育行政機關的審訂？

七 各校經費的實數和用途；各校經費收入的來源和實數，和支付能否相應？支付用途，有沒有什麼特殊現象，值得研究的地方？平均每個學軍約費幾何？

八 社會教育設施的實況：地方有什麼社會教育的事項？所謂民衆教育，是什麼樣辦法？鄉村人民，用什麼方法知道時事？地方有什麼報紙或其他出版物？圖書館、博物館以及公共體育場等，已否設置？如已設置，是否真正能夠利用？

九 三民主義的陶冶：教育人員，是不是全部都信仰三民主義？在三民主義之外，有無別的主義，亦頗爲人信仰？有些什麼事實，可以表現地方教育界遵奉或反對何種主義的精神？中國國民黨黨員在地方教育上，有什麼特別力量？除國民黨的黨員外，能在地方教育界做領袖的，還有些什麼人？這些人有什麼思想和言論？

必得將上述各項事實調查了，才曉得地方現有教育已有什麼樣的基礎；才曉得現有教育能不能滿足地方對於教育的需要，是不是用盡了地方辦理教育的能力。於是何者當興，何者當廢，何者當整理，何者當擴充，便可以開始計劃了。

計劃 不用說，計劃是很重要的工作。教育行政人員的能力若何，全看對於地方教育有無完善的計劃。所謂完善的計劃，第一是不落空想，件件都可按步就班的施行。第二是十分周密，件件都有詳明的目標和實行的方法。第三是活動進展，凡是一種工作完成了，就會引起第二種工作。有這樣完善的計劃，教育

才會有進步。不過完善的計劃，應隨時隨地斟酌訂定，當然不能千篇一律，所以我們不能在這裏寫出一個計劃，要現在或將來從事地方教育行政工作的人，完完全全的依着去做；這裏只能提出幾點最普遍而又最基本的地方，特別說明一下。

第一是普及教育的計劃。普及教育的呼聲，本不自今日始。今日中國無論什麼地方，都沒有說得上教育已是普及。所以擔負地方教育行政的工作，仍以對於普及教育，能作切實計劃為最重要。祇是普及教育意義和內容，我們應得分析明白。不然，普及教育的工作，也會走到歧途上去。

關於普及教育，時人似乎有了教育之在人民究為義務抑為權利的疑問。著者覺得這樣的疑問，不僅是不幸，而且是錯誤。我們要想，不把個人看成是民族中的分子，不把民族的生存來包含個人的生存，我們根本就可以不談普及教育了。惟其不然，我們以為個人要在民族中生存，個人不受教育，其害在影響民族全體的福利，發生缺陷。個人受了教育，其利在對於民族全體的福利，有所貢獻。所以我們要普及教育，是要普及增進民族全體福利的教育。試問增進民族全體福利的教育，第一，能不能容許民族中的分子，自己不願享受？第二，能不能容許民族中的分子，願享受而不得？如不能容許民族中的分子自己，不願享受，是教育必為一種義務；如不能容許民族中的分子願享受而不得，是教育亦為一種權利。苟徒執一面以立說，豈非錯誤而何？況且就事實說，我們計劃普及教育，頭一層就要地方人民悉力擔負教育的經費。如不以教育

爲人民的義務，則人民沒有子女受教育的，豈不可以拒絕擔負教育經費的責任？如不以教育爲人民的權利，則人民對於教育，亦將淡漠處之，而缺乏踴躍輸將的熱誠。這樣說來，我們不能不承認教育同時有爲義務與爲權利的性質。爲引起地方人民對於教育的責任和熱誠，這兩種性質都各有其效用。

復次，再說普及教育的內容，一般都祇就着小學教育的年限講。這幾年必須享受的小學教育，便特稱爲義務教育，以示與中等教育、高等教育、聽人能享受不能享受，或願享受不願享受的，有所區別。然而我們要知道，這完全是一種暫定的和假定的性質。在目前小學教育還有大多數子弟不得承受的時候，我們祇好先以普及小學教育爲初步目標。果真普及小學教育的目標達到以後，普及教育就可推廣到中學教育，以至於大學教育，其中並沒有什麼絕對固定的界限。試取各國所謂義務教育的情形來看，許多國家在法律上或事實上，現在都起了延長年限的運動。可知我們後此擔任地方教育行政的工作，要多多準備，使普及教育日有延長擴展的可能和傾向才是。

現在，我們再把怎樣去作普及教育的計劃討論一下。第一層，就看我們在調查工作中，已否曉得學齡兒童的實數或概數。從學齡兒童中，看出失學兒童的多少，才可以明白我們普及教育工作的範圍。第二層，就看我們兒童失學的原因，是些什麼？我們應該按照所有的原因，想法補救；假如說，多數都是因爲無學校可容納，那麼我們自然就要計劃添設學校了。計劃添設學校的時候，便有三個問題：一是學校要添設在什

麼地方，才能便於這些失學的兒童就學？二是新設學校所需要的校舍校具以及一切經費，如何籌得？三是同時添設了許多學校，需要許多師資，從何而來？祇要這三個問題解決了，普及教育的計劃，已無什麼困難。不過這三個問題，很不容易解決。因之，有計劃改革學校組織的，務使現有的校舍校具或教師等等，得盡量利用，如世所著稱的葛雷學校制度，便是一法。有計劃利用一切公共機關的地址人員和經費附設小學的，如我國各地風起雲湧的平民小學，便屬此類。此外還有什麼可以利用，以圖普及教育計劃之易於完成，全在擔負教育行政工作的人善用其心思了！

第二是社會教學的計劃。社會教育的內容，可大別為三種：第一是指那種不列在正式學制系統上的教育，例如民衆教育是。第二是指那種並無學校教授方式而亦有意啓迪民智的教育，例如通俗講演所，書報閱覽室等是。第三是指那種公共遊戲娛樂的場所，無形中發生教育作用的教育，例如公園戲館書場等是。社會教育和普通教育的不同，是社會教育的對象，比普通教育的對象廣泛複雜。普通教育的對象，只是社會後進分子，或爲幼童，或爲青年；而社會教育的對象，則老少男女都是。因此之故，社會教育的計劃，比起普通教育的計劃，幾乎完全走着兩種途徑。不過社會教育，不能和普通教育衝突。普通教育，還要盡量利用社會教育，以補其不足才是。在開始計劃社會教育設施之初，這點基本觀念，我們須得注意。

今日社會教育中第一件最重要的工作，便是識字運動。不管從那一方面去講，人民不識字的害處真

大。社會教育既然以全體人民爲對象，最低限度，是要全體人民個個都能識字。關於識字運動的計劃，有兩點要注意。第一是確定所識之字。如不能確定所識之字爲人民基本必識之字，則識字運動收效必微。據著者所知，國內對於識字問題注意研究的，私立機關有河北定縣平民教育促進會，公立機關有教育部及廣東中山大學教育研究所等，私人則有陳鶴琴張耀翔諸氏，所編字彙，都可取作施行識字運動的參考。第二是確定運動之法。國內各地，推行識字之法，至爲不一：有由政府規定，每人每日必識幾字，由不識字的人，自請教於識字的人。有由地方各業人民組合，規定組合人員，每日必擔任教授五人或十人識字，由組員互相考核工作成績。亦有主張利用近日無線電播音臺，每日擇一時間，施行識字教育者。其他方法甚多，不容盡述，祇在擔任地方教育行政工作的人，善爲斟酌採用罷了。

社會教育中第二件最重要的工作，便是民衆教育運動。綜合各地辦理民衆教育的情形看來，民衆教育，一種是成年補習教育的性質，施之於失學的成人。一種是代用義務教育的性質；即學齡兒童失學的很多，各地不能盡量多設正式小學，以應彼等需要，因設此種教育，爲期不若正式義務教育所限之長，用費不若正式義務教育所需之多，以爲代用。還有一種是類乎政治教育的性質；即國民革命以來，大多數勞工勞動的民衆，還是儼然未覺，不知國家有何情勢，更不知所謂三民主義，五權憲法，究爲何物，於國民革命前途的成功，不免有所妨礙，因設此種教育，普及政治的訓練。這三種性質，都很重要，我們應得細審當前民衆的

需要，確立分別施行的計劃。

社會教育中第三件最重要的工作，便是藝術教育運動。在社會教育下，列入藝術教育，有許多人不免要奇怪！其實藝術界高呼着藝術要民衆化，和著者在社會教育下要講藝術教育運動，差不多就是同一旨趣！著者認爲中國民族最大的危機，有一種便是民族中大多數人的意識太過於粗陋，生活太缺乏趣味。因而精神是頹唐的，行動是消極的，沒有發揚踴躍的氣象，這都是缺乏藝術的素養之故。所以著者私見，以爲擔任地方教育行政工作的人，要計劃如何教育大衆，能有一些藝術的素養，使他們感覺生活的趣味，不覺生活的枯寂，於以增進人生之意義及社會之樂利，這就是藝術教育的運動。

社會教育中第四件最重要的工作，便是健全身體的運動。中國民族體格之衰落，是不庸諱言的。我們的體格，不僅不及歐美各民族的男子，甚至也不及歐美各民族的女子，這實在是非常可恥的事情！這樣長久下去，中國民族，無論如何，在世界上總是站不住的。所以著者極端希望擔任地方教育工作的朋友們，千萬要計劃如何提起地方人民注重身體健全的觀念，如何引起地方人民酷好各種運動的練習，使體育民衆化，社會化。

以上是地方教育行政工作中的主要事件，祇要把這些事件，精密計劃，努力工作，地方教育行政的成績，一定很有可觀。

實驗

地方教育行政工作中的計劃，不外改革和創造兩條途徑。改革和創造的動機，或者基於本地方情形，或者原於別地方的倡導。不過我們的改革和創造，不能說包有成績；所以有些計劃，必須先實際試驗，果真得了完善的成績，然後再為正式普遍的實施。關於教育行政上實驗的工作，有幾點得特別注意。第一是必須具備實驗所需的條件，如人才、設備，都非常重要。近來教育上有許多號稱實驗的事，什麼葛雷制哪，道爾頓制哪，蒙德梭利教學法哪，設計教育法哪，從無一件澈底成功，完全是實驗所需的條件沒有具備的緣故。第二是必須詳細記載實驗的經過。教育上的實驗，不管是成功，是失敗，要是沒有詳細的記錄，那麼，不僅不能令別人相信所得實驗的結果，甚至主持實驗者，自己也不能正正確確的說出成功或失敗的理由，此於實驗前途的進展，甚有妨礙。第三是必須在實驗後作一系統的報告。不分實驗之為成功或失敗，都要有報告。有些擔任地方教育行政工作的人，常常誤會要實驗成功才報告，實驗不成功就不報告，這是不對的！

指導

在實施地方教育行政計劃時，指導是非常要緊。指導的作用，比起一般所謂觀察的作用，還要更深一層。因為我們擔任地方教育行政的工作，有所計劃，別人或者不明白計劃的內容，或者不相信計劃的作用，因而持着懷疑的、反對的或因循的態度 and 行為，這便足以妨礙計劃前途的成功。即使這種情形沒有，計劃實施時，也得時時加以親切的指導，才能減少錯誤，使工作很順利的進行。假若僅僅派人觀察一

下，曉得有沒有某樣工作，曉得某樣工作合不合行政機關的規定，即認為已足，那麼地方教育行政，仍是不會有進步。茲將指導上應該注意的兩點略為說明一下。

第一是指導要有同情的態度。無論工作做得怎麼樣，主持行政的人，指導時都要出以同情的態度，使工作做得好的固能益求精進，工作做得差的亦能知所奮勉。斷不可動加斥責，致引起工作人員的反感！

第二是指導應有示範的能力。即如做督學的，到各校視導教學，認為某某教師教學的方法不對，則應如何改善，最好是自己能有實際的示範。萬一有所未便，亦須指示教學良好的教師，使往參觀借鑑。總之指導的工作，應實事求是，不可徒託空言。

考核 考核也是地方教育行政上極其重要的工作。不過現今的考核，和從前的考核有所不同。從前的考核，祇憑各人的主觀，或形式的法規，以為評判工作成績的根據。因之，考核的結果，或者不正確，或者不公平，不但不能促教育的改進，反引起教育人員間的種種糾紛。現在的考核則不然。第一有客觀度量的標準。根據這種標準來評判教育的成績，不問考核者為何人，都能得着同樣的結果，所以不會發生爭執。第二能解釋教育的困難。考核並非專在尋究工作人員的好壞，最大的作用，在發現教育所有困難的癥結，以便知所改進。第三是能顯示教育工作的進程。不管考核得着怎樣的結果，總是表示我們的教育工作，目前祇進行到一種什麼境地。這種境地去我們原訂的計劃，是過抑是不及，都可以提起我們的反省，而更努力

於今後的工作。由此看來，現今地方教育行政上考核的工作，是合科學方法的，是有積極作用的。

報告 現在擔任地方教育行政工作的人，有許多還是和從前一樣，對於教育事業的報告，非常疏忽。其實我們要謀地方教育的進步和革新，報告是必不可少的工作！

因為報告是非常重要的，就促進平時對於教育事實的記錄。假若平時的記錄不完密精確，絕對不會作出良好的報告。但是要求平常的記錄完密精確，第一須製備記錄用的表格和其他種種工具，第二要人人對於記錄有忠實不苟且的態度。

教育的報告，細說起來，種類很多。有特殊工作的報告，也有普通工作的報告。有定期報告，也有不定期報告。有專對特殊人員的報告，也有對社會羣衆的報告。因此之故，作報告的時候，不能不特別注意下列幾點。第一是注意對象。假如我們報告的對象是普通羣衆，那麼報告宜簡明扼要，專門的詞語不應使用；但是，假如向專門學者報告特殊教育的事件或問題，詞語專門一些便又覺無妨了。第二是注意方法。教育的報告，不可堆砌浮泛籠統的文詞，應得按照近今科學統計的方法，善作圖表，指陳數理，使閱者一目了然。第三是注意反應。報告之後，究竟得着人們怎樣的批評，引起人們怎樣的反應，我們不能隨意放過。應該將人們看了報告以後的意見，接受彙集，虛心研究，作為後此改進教育的參考或根據，報告才算有了作用。

結論

本章專述地方教育行政工作普通的程序，認為應由調查入手，而計劃，而實驗，而指導，而考

核，而報告，並略示各步工作中應行注意的要點。擔任地方教育行政者，必須對於上述普通的程序，切實明瞭，工作才不至於錯亂。以下我們便要提出地方教育行政工作上特殊的問題，逐一加以詳細的研究了。

研究問題

- 一、試述自己對於地方教育行政工作之程序，有何意見。
- 二、說明社會的組織，對於教育行政的工作，有何關係。
- 三、本章陳述社會教育中有四種最重要之工作，是否妥當？其他有何工作，你以為重要？
- 四、列述所知施行識字運動之方法。
- 五、試說明現行教育行政上考核之方法，有何優點缺點。
- 六、試取地方教育行政的報告，研究其所插圖表，所用文字，所敘事實，能引起民衆注意教育業務之興趣否？

第七章 學童方面的重要問題

兒童本位的教育行政工作

人類之有兒童時代，是非常有意義，有價值的事情。教育之所以可能，所以必要，全在有此兒童時代以爲根基。假若我們在教育行政上，對於已經達到學齡的兒童有了疏失，那不僅教育事業沒有什麼希望，就是民族全體的生命和幸福，前途也着實可慮得很！所以我們要以兒童爲教育的本位，而在地方教育行政上努力做下列的四種工作：

第一、調查清楚地方學齡兒童的實數，使各童學歷，有正確的登記。

第二、督促行政人員和學校教師等，對於兒童就學事宜，能一致的認真辦理。

第三、研究兒童失學的原因，盡力想法補救。

第四、改善學校年級班次的組織。

茲逐項敘述如下：

調查學齡兒童

大家都知道，調查學齡兒童，很重要。然而全國之大，各地教育行政機關，真能將學齡兒童調查清楚，並有良好記載的，實不多見，這是很可嘆惜痛恨的事。嘗考其故，約有數端：

第一、無知民家，根本不知調查學齡兒童之真義何在，常有隱瞞，不肯對調查員作確切的報告。

第二、教育行政機關辦理此事，容於準備上不完善，致施行調查時，並無適當的方法。

第三、別種行政機關，對於調查的事件，不能與教育行政機關熱誠合作。

第四、政治紛亂，社會不安，教育也和其他公共事業一樣，受有形無形的障礙，以致學齡兒童的調查，根本不能舉行。

第五、教育行政人員之生活與職業，沒有什麼保障，時常發生變動，致使不論何人在位，總不克安心有為。

第六、教育經費十分拮据，調查費用無着。

這種種原因，自必盡力革除才是。在我們決心開始做此種工作的時候，

第一要擬好計劃：

- 一、關於工作的方法。
- 二、關於工作的人員。
- 三、關於工作的用具。
- 四、關於工作的經費。
- 五、關於工作的時期。

第二要善作宣傳：

- 一、解釋闡除人民對於調查事件的謬見。
- 二、說明調查學齡兒童的真義和價值。
- 三、聲請地方機關和民衆協助。
- 四、宣示工作進行的步驟和方法。

第三要備妥工具：

- 一、地方街市詳圖或戶口統計。
- 二、調查的表格。
- 三、應用文具。
- 四、收藏表格的箱盒或書夾等。

第四要規定表格內容：

- 一、兒童姓名。
- 二、兒童性別。
- 三、兒童生期（有生期證者註明）。
- 四、兒童年齡（截至最近過去的生日，用實足年齡算法）。

- 五、監護人的姓名職業和兒童的關係。
- 六、兒童現在住址。
- 七、兒童身體狀況（應明白規定體格強弱的標準。）
- 八、兒童現在肄業學校及年級（未入學者不寫。）
- 九、兒童失學的理由。
- 十、兒童輟學的時期和理由。
- 十一、兒童從事勞工的處所和工資（未從事者不寫。）
- 十二、備註。

第五要統計材料：

一、學齡兒童統計。

- (一) 各區各鄉所有男女學童實數。
 - (二) 各學齡所有男女學童實數。
 - (三) 男女學童家庭職業之類別統計。
 - (四) 全體學齡兒童中在學與失學之比較等。
- #### 二、在學兒童統計。
- (一) 各區各鄉在學男女學童實數。

- (一) 各年級所有男女學童實數。
 - (二) 各年級所有不同年齡學童的實數。
 - (三) 各年級男女學童升級留級的實數等。
- 三、失學兒童統計。

- (一) 各區各鄉失學男女兒童實數。
- (二) 各學齡失學男女兒童實數。
- (三) 各種失學理由男女兒童統計。
- (四) 類別失學男女兒童的家庭職業。
- (五) 類別各區各鄉失學男女兒童的生活。
- (六) 完全失學與中途失學的差別等。

茲附前大學院頒行學齡兒童統計及調查說明於後：

學齡兒童統計程序

- 一、學齡兒童每年調查一次自八月一日起爲市縣各學區施行調查之期。
- 二、學齡兒童應就市縣所劃分之學區各別調查其調查票及學齡簿應由市縣教育行政機關照式刊印發給各學區教育委員按照票式所列事項詳晰調查並編製學齡簿。
- 三、各學區學齡簿每年應自十月一日起照式編製儘一月一日以前完竣呈報市縣教育行政機關。

四、市縣教育行政機關收到各學區學齡簿後應即按照表式編製市縣學齡兒童統計表表中所列各事項各須分別男女切實核算按照學區分別填列

五、市縣學齡兒童統計表每年應於三月一日以前編製完竣呈報省區教育行政機關

六、省區教育行政機關收到各市縣學齡兒童統計表後應即按照表式編製省區學齡兒童統計表

七、省區學齡兒童統計表中列有就學百分率一項係指「已達就學始期兒童之總數」對於「就學兒童總數」之百分比例其算式如左

$$\text{已達就學始期兒童之總數} : \text{就學兒童總數} = 100 : X$$

式中 X 之值即就學百分率就學百分率之小數記至二位為止其第三位以下小數四捨五入

八、省區學齡兒童統計表中之合計欄下所有各項概須合計惟就學百分率一項仍須依照第七條辦理

九、省區學齡兒童統計表每年應於五月一日以前編製完竣呈報大學院

十、大學院收到各省區學齡兒童統計表後每年應於七月三十一日以前編製全國學齡兒童統計表

十一、統計表中數字均用亞刺伯數字填列以歸劃一

學齡兒童調查說明

一、每年以八月一日為學年之始翌年七月三十一日為學年之末因稱八月一日為就學始期

二、兒童自滿六歲一日起至滿十二歲止凡六年為學齡時期之兒童概稱學齡兒童學齡兒童之年齡依照陽曆以

日計算

例如在民國十七年度末之學齡兒童調查則凡民國六年八月一日起至民國十二年七月三十一日間所生之兒童一律包括在內

三、學齡兒童不論本籍客籍由市縣各學區教育委員就現在所居留者調查之

四、凡在本年度八月一日年齡已滿六歲一日以上之兒童稱為已達就學始期者

例如在民國十七年度末之調查則凡民國六年八月一日起至民國十一年八月一日間所生之兒童即為本年度內之已達就學始期者

五、凡在本年度八月一日年齡已滿五歲二日之兒童稱為未達就學始期者

例如在民國十七年度末之調查則凡民國十一年八月二日至民國十二年七月三十一日所生之兒童即為本年度內之未達就學始期者

六、已達就學始期者分就學及不就學兩類又分就學為初小修業及初小畢業兩項不就學為緩學及免學兩項

七、凡在公私立小學及各學校附設小學以外之學校或在家庭中修讀小學教科或已修讀完畢者以初小修業或初小畢業論惟須於調查票之備考欄內註明且須於學齡簿內加以適宜符號以示區別

八、學齡兒童在已施行強迫教育之地方因病弱或發育不全及其他不得已情事不能就學報經市縣教育行政機關准緩就學者稱為不就學中之緩學兒童

九、學齡兒童在未施行特殊教育之地方因瘋癲白癡或殘廢報經市縣教育行政機關准免就學者稱為不就學中之免學兒童

十、填寫調查票及編製學齡簿應注意之各點如左

1 姓名欄內應註明學齡兒童之姓名

2 性別欄內應註明學齡兒童之爲男爲女

3 生年月日欄內應註明學齡兒童出生在某年某月某日（陽曆）

4 學齡期滿之年月日由市縣各學區教育委員依照學齡兒童之生年月日代算代填以免歧異

5 住址欄內應註明兒童現住之街巷鄉里名稱及門牌號數

6 關於學齡兒童之保護人各項亦應詳晰填註

7 現在就學之學齡兒童應於調查票之就學項下註明其曾經入學之校名及主任教員姓名開始就學在某年

某月某日其已修畢初級小學教科者應註明其修畢年月日但在學齡簿內只須於「初小修業」或「初小

畢業」欄內分別註一「修」字或「畢」字

8 現在不就學之兒童應於調查票之不就學欄下分別緩學免學註明其始自何年何月何日及緩學免學之原

因而緩學者且須註明其緩學期限但在學齡簿內祇須將原因分別註明

9 未達就學始期者除（1）至（6）各項照填外更應於備考欄內註明之

十一、調查票上端備有編列號次之空白地位此項號次由市縣各學區教育委員將填就之調查票彙齊編填其編

填方法略如左述

將所有調查票分爲「就學」「不就學」及「未達就學始期者」三類每類又別爲男女二組編列號次時每

組各依照年齡次序各由第一號起編至第某號爲止

十二、號次編就應於所有調查票之上加裝白紙一頁記明票數多少更註明由某號至某號止爲「某某類之男童」或爲「某某類之女童」等條

十三、學齡兒童經市縣各學區教育委員調查完竣應即如式編製學齡簿

十四、學齡簿之號次須依照調查票號次填列並應記於簿內兒童姓名之上其學齡兒童總數應記於封面更應分別註明某種學齡兒童之男童或女童之總數爲若干惟數字須一律用亞刺伯字橫寫

十五、學齡兒童死亡或住所不明逾一年以上者應即註銷

十六、學齡兒童有由本學區移住他學區者除註銷外且須通告移居地之區教育委員

十七、學齡兒童調查期及學齡簿編製期於學齡兒童統計程序中另定之

督管兒童就學

地方教育行政機關，於學齡兒童調查清楚之後，還得盡力督管兒童，實行就學，然後調查的功夫，方不空做。許多爲父母者，根本不知兒童及時就學，究有何種重大關係，故或錯過兒童就學的機會，或聽任兒童在就學期內隨意缺席，並不以爲有害。即學校管理員和教師等，亦有對於兒童避學缺課不加注意者，教育因是鮮有成績。由此言之，督管兒童就學，實在是一件重要的工作，其施行要點如下：

第一要實施強迫兒童就學的法律：

一、規定爲父母者，有使兒童就學的責任。如不盡責，須受何種相當的懲罰。

- 二、規定特許兒童免學或緩學的理由。
- 三、規定兒童每年就學應有的時日。
- 四、規定兒童必須進入公立或許可私立的學校。
- 五、規定督管兒童就學專責人員的職權。
- 六、規定逃學兒童的處置方法等。

第二要爲兒童計劃學校：

- 一、注意兒童家長的意見。
- 二、注意兒童往來學校的便利。
- 三、注意各校收容學童的容量。
- 四、注意收容特殊兒童的學校設備。
- 五、注意其他有關兒童就學事宜。

第三要嚴密學校記錄兒童缺席出席的方法：

- 一、製訂缺席出席的表冊。
- 二、統一記錄出席缺席的方法。
- 三、明定教師記錄出席缺席的責任。
- 四、審查兒童出席缺席的統計。

- (一) 各年級各班次缺席兒童的實數。
- (二) 各學科目缺席兒童的實數。
- (三) 兒童缺席與其各學科的成績。
- (四) 各種職業的家庭與兒童缺席的關係。
- (五) 出席與缺席兒童數量的比較。
- (六) 各種理由缺席兒童的比較。
- (七) 兒童缺席時間的統計等。

第四要厘定各校關於兒童就學實況的報告：

一、製訂報告規程和應用表冊。

- (一) 報告的職責
- (二) 報告的時期
- (三) 報告的事項
 - 甲、舊有兒童姓名年齡班級住址等。
 - 乙、初學兒童姓名年齡班級住址等。
 - 丙、插級兒童姓名年齡班級住址，並附原在學校名稱及轉學理由。
 - 丁、退學兒童姓名年齡班級住址，並附退學理由及轉入學校名稱。

第七章 學童方面的重要問題

戊、輟學兒童姓名、年齡、班級、住址，並附輟學理由及許可輟學時間。

己、曠學兒童姓名、年齡、班級、住址，並附曠學理由及曠課時數。

(四) 報告的方式

甲、表冊的形式。

乙、書寫的規則。

丙、特殊事件的說明等。

二、處理學校報告的材料：

(一) 查對學童學歷記載表。

(二) 查詢失學或曠學兒童的實情。

(三) 指示學校報告之是否妥當。

(四) 就各校報告統計公布。

第五要博取其他機關或人員的互助。

一、協同社會局或同類機關，實行政府所訂關於兒童勞動的法規，極力取締學齡兒童未得准許的勞動。

二、請公安局或同類機關，注意人民居住之移轉，以免對於兒童就學事項有所規避。

三、請公安局或同類機關，注意街市里巷中浪游兒童，報告教育行政機關，或兒童所在學校。

四、請兒童家長等，注意學校或行政機關的通告，關於督管兒童就學事宜，盡力與學校合作。

補救兒童失學原因

地方教育行政機關，於督管一般兒童就學之外，還須更進一層，對於誤過學齡甚久或有特殊情形失學的兒童，考查其失學的原因，以謀補救的方法。茲綜合各專家研究的結果，發現兒童失學的原因如下。

第一類，是關於教育的原因：

一、學校設於何地方為適當，每未經過妥善的考慮。所以有許多地方，學校很多；有許多地方，學校很少。在學校很少的地方居住的學童，就難有充分就學的便利。

二、學校和社會不接近，許多家庭不知道學校的內容，對學校缺乏相當的信仰。因此，為父母的縱然明白兒童應該進學校，但不願意兒童去進他們所不了解好壞的學校。

三、學童不是本地方生長的，對於本地方學校中教師的語言不懂，不能去進學校，確是一種很實在而很困難的情形。

四、學校課程，未嘗注重兒童的興趣和能力，使許多先進了學校的兒童，早已感到苦悶，以後的兒童，自然望而生畏，裹足不前了！

五、許多辦理學校的人，會有一種謬見，以為兒童不容易進他們的學校，便是他們學校的價值。如特別提高入學考試的方法和標準，如徵收各項很大的費用，種種事情，皆足使許多兒童立在學牆之外，不能不感受失學的苦痛！

第二類，是關於經濟的原因：

- 一、地方教育經費很少，不能多設學校，而已有學校又苦設備有限，不能盡量收容已屆學齡的兒童。
- 二、辦學校的感覺經費不足，不能獲得政府之補助，祇好加增學童的擔負。書籍、筆墨、紙張、膳宿各項，既不能免費供給；外復有公役費、自治費、運動費、建築費等種種名目，令兒童擔負。兒童家庭，無法可想，欲不失學，又安可得？
- 三、假令學校盡力免除各費，似乎兒童可以自由入校，不致失學了；但觀今日我國社會經濟的情況，許多衰老貧苦之人，未有善法救濟，其子女廢學勞動，以冀維持生活，亦為不可厚非之事。
- 四、今日學校教育，未能切中社會需要。受過教育之兒童，無法謀生。兒童自身與其家庭，既鑒於就學並無效益，遂從生活前途着想，反以早年失學，勞動營生為得計。

第三類，是關於兒童家庭的原因：

- 一、有許多家庭，溺愛兒童，深慮兒童入學受苦。
- 二、有許多家庭，階級觀念甚深，高視自家兒童，不願送入學校，儕於平民子女。
- 三、兒童幼時為家庭嬌養過甚，雖屆學齡之年，猶未能離其父母，置身素所未習的環境。
- 四、兒童父母已亡，家庭無負責令其就學之人。

第四類，是關於社會的原因：

- 一、地方交通不善，兒童來往家庭，頗有不便。
- 二、羣衆對於兒童行走街衢，不知維護，致令兒童家庭，不能安心，稽延兒童就學的機會。
- 三、我國社會秩序欠佳的地方，常有匪徒綁劫就學兒童，以圖挾兒童家庭之事。

四、國內常有軍事，甚至收募許多方在學齡的兒童，充當勤務，藉增兵額。

第五類，是關於兒童身心健康和行為習慣的原因：

一、身體上不健全。

(一) 身體孱弱，多有疾病，坐是停學。

(二) 身體殘廢，如瞎子、啞子、聾子、缺舌之類，自不能就學於普通學校。

二、心理上不健全。

(一) 智能很低，如童獸、白癡之類。

(二) 心理上其他特殊之缺陷。

三、行為上不良好。

(一) 有偷竊的習慣。

(二) 好與同學鬪爭。

(三) 犯規不聽指導等。

以上所述兒童失學的各項原因，雖未能盡，亦已值得吾人之注意，而當力謀補救之方，茲陳述於後。

補救第一類屬於教育的原因，自當改進學校的一切設施，力求學校能為人民所認識，獲得良好之信仰。故如舉行各種展覽會，懇親會，開放學校會堂場地，以利公眾正當的會集；鼓勵教職員平時幫助人民解

決疑難，諸如此類，皆可引起人民願送子女入學的熱誠。至於入學考試，小學必須完全廢除；課程必須改良，以應實際生活的需要；無論何項教師，必須採用國語教學，也都是為免去兒童就學困難的辦法。

補救第二類屬於經濟的原因，問題較為麻煩。我國財政，現在已到羅掘俱窮之時，各地教育經費之支絀，自可不言而喻。不過當權執政之人，苟真有心於維護教育，則財政縱屬十分困難，教育經費亦應有一種相當辦法才是。照中山先生手訂國民黨政綱，一則曰：「庚子賠款，當完全劃作教育經費。」再則曰：「土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，用以經營地方人民之事業，及應育幼、養老、濟貧、救災、衛生等各種公共之需要。」三則曰：「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。」這些政綱實行了，普及教育經費，決不致如今日之拮据。中山先生並說：「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費、書籍以及學童之衣食，當由公家供給。」據此，則人民方面，當亦減少因經濟困難，不能遣送子女入學之事。可惜中山先生這些政綱，這些言論，直至今日，還未能見諸實行。而且許多地方，業經指定獨立的教育經費，亦有被政府隨意挪用之事，教育行政當局，無如之何，人民亦無如之何，這真不能不令人有無窮的感喟了！

補救第三類屬於家庭的原因，比較容易。祇須從事教育行政者，一方面能盡力感化兒童的父母，使其拋棄成見，一方面又能改善學校的生活，使兒童覺就學之樂，有勝於家庭，則此種失學兒童，必可大大減少！

補救第四類屬於社會的原因，亦較困難。良以維持社會安寧，本是整個政府的職責，非地方教育行政機關所獨能為力。惟教育行政機關，亦宜特從社會教育方面注意，培養羣衆對於兒童能具充分的情愛，盡力護其安全。比如校前駛車宜緩，售物兒童宜誠，盡力防免對兒童種種的危險，也是很關緊要。

補救第五類屬於兒童身心健康和行為習慣上的原因，卽世所稱特殊教育是。例如對身體孱弱的兒童，設露天學校；器官有缺陷的，設盲啞學校；心理不健全的，設特別班級；行為習慣不良的，設慈幼學校等，皆屬於此。此外對年齡過大的兒童，設藝徒學校，半日學校，補習夜校，民衆學校等，亦爲補救兒童失學的重要方法。

總而言之，考查兒童失學的原因，力圖補救，以期地方無一兒童未受教育，教育行政機關的工作，始無遺憾！

改善學校年級班次的組織 教育行政上，要發展兒童本位的教育，並非祇在個個兒童入了學校，就算盡其能事。還須兒童入學後所受教育，合於心性之所近，能力之所及，體質之所堪受，生活之所必需，才算滿意。要辦到這一層，那麼學校年級班次的組織，就須大加改善了。

現在一般學校中年級班次的組織，實在不甚妥當。同一年級班次的兒童，其智慧，體格，年齡，種種方面，都有很大差別。教師採取同一的教材，使用同一的方法，教育這般兒童，要望他們能有一樣標準的成績而

後畢業，這是決不會成功的。記得中山先生，於其民權主義的講演中，曾經有過兩段很有價值的話：

……拿掉上這一瓶的花來看，此刻我手內所拿的這枝花，是槐花。大概看起來，以為每片葉子都是相同，每朵花也是相同。但是過細考察起來，或用顯微鏡試驗起來，沒有那兩片葉子完全是相同的，也沒有那兩朵花完全是相同的。就是一株槐樹的幾千萬片葉中，也沒有完全相同的。推到空閒時間的關係，此處地方的槐葉，和彼處地方的槐葉，更是不相同的。今年所生的槐葉，和去年所生的槐葉，又是不相同的。由此可見天地間所生的東西，總沒有相同的……

……必定要把位置高的壓下去，成了平頭的平等。至於立腳點，還是彎曲綫，還是不能平等。這種平等，不是真平等，是假平等。說社會上的地位平等，是始初起點的地位平等。後來各人根據天賦的聰明才力，自己去造就。因為各人的聰明才力，有天賦的不同，所以造就的結果，當然不同……

這兩段話，應用在教育上，就是近代民本主義教育的真諦。我們依於民本主義的教育，所以要講改善學校班級的組織，即因兒童之為生物，亦猶樹木花草之為生物，是天地間所生，總沒有相同的。教育應該根據各人天賦的聰明才力去造就。而不可對於個性千差萬別的兒童施以劃一的教育。

改善學校班級的組織，第一就要考慮如何編定兒童應在的年級和班次。第二就要考慮如何改良兒童升級與留級。先從第一點講，我們理應知道教育法令的規定。凡屬兒童生齡達到滿六歲，就應進入小學一年級，達到滿七歲，就應進入小學二年級，如此生齡多了一年，學齡也就進了一年，十分相應。若是學童沒有遲進或早進的事，則以兒童生齡來編定年級班次，也許是不錯誤的。可惜事實上證明不能這樣。小學一

年級，決不祇是七歲的兒童，二年級決不祇是八歲的兒童，推至六年級，決不祇是十二歲的兒童。此中最有關係之一點，即為兒童智力之不齊。智力高的兒童，學力易早進，智力低的兒童，學力每遲進。故按兒童的生齡來編定年級班次，自不若按兒童的智力來編定了。不過按兒童的智力編定年級班次，也不是絕對至善無缺的方法。一層，什麼是智力，當今心理學家的說法，還不一樣。有將智力含後天的訓練在內者，亦有將智力純限於先天稟賦者。故按兒童的智力來編定年級班次，有含糊不清的弊病。二層，兒童學業的成績，不僅基於其智力之高低，亦且基於其努力之勤惰。智力雖同而努力不同，成績仍將有很大的差異。故按兒童智力來編定年級班次，也不能斷定必有良好的成績。三層，兒童生齡不同而智力相同，則生齡大的兒童，比於生齡小的兒童，雖有同智，實為不及；生齡小的兒童，比於生齡大的兒童，雖為同智，而其他身心之發達上亦容有不及之處。故按兒童智力來編定年級班次，仍須考慮兒童生齡之不齊。四層，國家法定兒童生齡滿六歲，即已屆於學齡，應入小學一年，今若悉其智力較遜，即不允許列入，或智力較高，又得超越學年而進，那不是置國家教育法令於不顧麼？故按兒童的智力來編定年級班次，行政上亦有種種困難，實施時必須十分謹慎。而下列二點尤須特加注意：

一是智力年齡和智力商數的區別。智力年齡，是指兒童通過某項智力的測驗。如照皮納西蒙的智力測驗，凡能通過下列各項：

- (一) 能比較兩種物件而知其孰輕孰重
- (二) 能用鋼筆與墨水照畫一正方形
- (三) 能將兩三角形拼成一長方形
- (四) 能數清四「辨士」而無錯誤

是爲有五歲的智力。至於智力商數，乃指以兒童生齡爲分母，智齡爲分子所除得之數。例如照皮納西蒙的智力測驗：

- (一) 凡得智力商數在一百四十分以上者，爲天才。
- (二) 凡得智力商數在一百二十分至一百四十分之間者，爲上智。
- (三) 凡得智力商數在一百一十分至一百二十分之間者，爲智。
- (四) 凡得智力商數在九十分至一百一十分之間者，爲中才。
- (五) 凡得智力商數在八十分至九十分之間者，爲庸。
- (六) 凡得智力商數在七十分至八十分之間者，爲近愚。
- (七) 凡得智力商數在五十分至七十分之間者，爲愚。
- (八) 凡得智力商數在二十五分至五十分之間者，爲下愚。
- (九) 凡得智力商數在零分至二十五分之間者，爲至愚。

智力年齡與智力商數之區別，既如上述。故根據兒童的智力來編定年級班次，必須分別智力年齡定年級，智力商數定班次。

二是兒童生理發育的差異。生理學家，嘗有依據兒童生理上某部分之成長，以定兒童的體齡者。例如平因博士，則主依據齒牙之成長。郭蘭東博士，則主依據青春期之成熟。羅齊博士，則主依據骨骼之變化。不問何者為主，皆經證明兒童生理的發育，與其智力的進展，關係非常之大。

除按兒童智力編定年級班次之外，還須改良升級和留級的制度。照學校通常情形講，升級留級，都是依着兒童學年考試的結果作為標準。考試成績在六十分以上的為及格，得升級。在六十分以下的為不及格，得留級。試問六十分的分數，何以竟有如此權威，無論何人，斷難說出充分的理由。我們平心考查，許多受了處分的兒童，都是行政當局和教師們祇顧自己主觀的標準，根本沒有以兒童為本位省察他們天生的能力。再加升級留級的辦法，非常死板，致令兒童一經留級，即難免時間精力的耗費，甚至減少自信之心，而不克終於所學。所以革新升級留級的制度，以期改善班級的組織，無不認為現今地方教育行政中的重要工作。茲請引述數例，用作參考。

一、新劍橋制 (The New Cambridge Plan) 亦稱並行制，如甲圖。學校設訂同樣課程，將兒童們分作甲乙兩組學習。甲組學八年，乙組只須學六年。各學年課程，除最後一年為例外，其他各年課程，甲乙兩組，俱

甲 圖

甲 八年 課程組	1	2	3	4	5	6	7	8
乙 六年 課程組	1	2	3	4	5	6		

乙 圖

		中	高	分科
		(級升科學)		
		中	初	分科
		(級升科學)		
六年級				小
五年級				
四年級				
三年級				
二年級				學
一年級				
組部	下能組	中能組	高能組	

各分爲三個段程。若就兩組所學比較，每年乙組要比甲組多學三分之一。然在他們並行學習的期間中，有五個段程，彼此可以銜接。在銜接地方，兩組兒童，得視其智力及努力所得的學業成績如何而有移轉。這樣，兒童的升級留級，就活動得多了！

二巴拉制 (The Santa Barbara Plan) 亦稱分行制，如乙圖。教育分爲高中初中及小學三級。小學教育，六年畢業。初中高中各爲三年畢業，因係採行學科制，故升級留級，乃以學科爲標準，不以年級爲標準。小學未能施行學科制，按照兒童智力及學力，分成高能中能下能三組，變更學習課程的分量。高能組

學習多於中能組，中能組學習多於下能組，故升級留級，可以免用同一標準，衡量能力。

三、巴達維亞制 (The Batavia Plan) 如丙圖，假如一班學童不過五十人，則由教師劃分上課時間，一半上課，一半則專門幫助學童研究。設學童超出五十，得再添一助教。此種制度的特點，就在上課時間

減少，而輔導學童研究的時間加多。能力較差的兒童，因受特殊的輔導，學業成績，得與其他學童同樣進步，可望少有留級的事

情。

四、皮白樂制 (The Pucko Plan) 如丁圖和戊圖。此制

可以視為巴達維亞制的進展。不過巴達維亞制，適用於大的班次，此則適用於小的班次，有不同耳。應用此制，各個學童學力的進步，純視其自身學習能力的程度，或遲或速，至為不一。丁圖表示各學童個人半年學力的進步。有如A生，半年幾近學完全年的課程，丁生則僅學及全年課程四分之一。戊圖表示學童分組半年學力的進步。有如甲組學童，半年已學全年功課十分之八，戊組則僅學及四分之一。各童盡力於學，自無所謂多學的好，

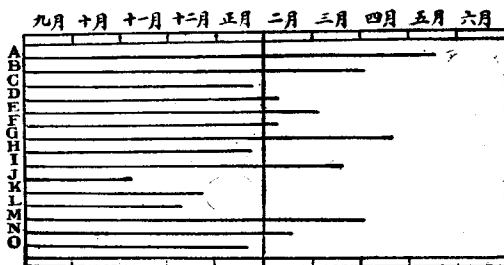
丙圖

九月 十月 十一月 十二月 一月 二月 三月 四月 五月 六月



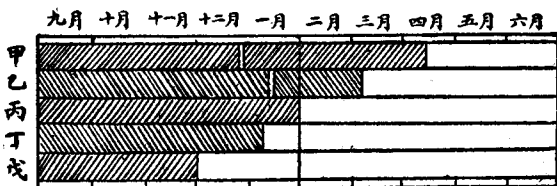
巴達維亞制 半年學年內進修兒童因得助教輔導與其他兒童同課

丁 圖



皮白樂制 (示各個兒童學業的進步)

戊 圖



皮白樂制 (示各組兒童學業的進步)

少學的就不好。且得視其學業的進退，而由一組另轉入別組。如此活動，不升級的事當然沒有了。

五、學期升級制。普通學校施行學年制，故學童一經留級，即須重學一年，對於學童自身及學校方面，都有種種不經濟之處。謀改革者，因是倡行學期升級制，即一學年分爲春秋兩學期或春秋夏冬四學期，各學

期皆有始業班次。凡不能循序升級的兒童，實際不過遲留一學期就行了。

上面所述升級制度，都是意在保存年級班次的組織，有其優點，亦有其難點。有若干急進改革家，認為各個學童天賦的才智不同，教學強用年級班次的組織，無論採行何種升級制度，總不免於牽強，因立新制，提倡個別教學。最著名的，如道爾頓制和文納特卡制，此種趨於個別教學的新制度，固有許多特點，值得取法；惟小學較低年級，難以實行。且受學科性質所限制，過分不願班級教學的優點，也不妥善。我國教育界雖有倡行這種新制的，然在試驗期間，可否通行有利，尙難據以判斷。有志研究者，當另閱專書，此處不必再用簡短的篇幅來敘述了。

結論

中國國民黨的教育政策，明定發展兒童本位教育，這是與近代民主主義教育的趨勢完全符合的。學童的調查和督促就學，在此種政策之下，實爲非常重要的工作。從事地方教育行政者，必須力求調查和督促就學方法之完備，並按兒童智力，編定年級班次，改良升級留級的辦法，然後以兒童爲本位的教育庶幾可以實現。

研究問題

- 一、試從教育行政者眼光，說明兒童本位的真義。
- 二、研究前大學院所製學齡兒童調查表冊的格式，評其是否完善。

第八章 教師方面的重要問題

行政必須注意教師問題

正式教育的業務，是靠教師直接負責的。若使直接負責的教師不得其人，則教育業務鮮有成功，一切教育行政的工作，皆必陷於空疏而無用。

欲求教學業務上直接負責的教師能得其人，這不是件容易的事。第一，教師不是任何人都能擔任的。所以二千多年前的孔子，就曾明明說過：『人之患，在好爲人師。』然則怎麼樣的人，才可以作師，主持教育行政者，就要費心選擇了！第二，教師既非人人所能任，則能任教師的人，便不是可以隨意呼來揮去。所以文侯屈膝，恭師子夏，平公正座，敬養亥唐；千古以來，傳爲佳話。現在做教師的，其職責之繁重，更有勝於往昔，主持教育行政者，要如何待遇教師才是呢？第三，學術日新，知識無涯，無論何人充任教師，斷不能故步自封，不圖增益其所未能。然則主持教育行政者，高瞻遠矚，究應如何促進教師們的知能，又不可不認爲一重大問題了。

甲 選擇問題

往昔選擇教師的缺陷

選擇教師問題中，最關重要的事，即在確立原則，嚴訂標準，規定方法和程序。然在未論及此諸事以前，吾人首宜一思向日各地選擇教師的實情，而明其缺陷何在。向日各地學校選

擇教師，其權操於校長之手。由校長呈請教局委派，或由教局向各校介紹的事，雖然不是沒有，却非一定的規例。普通情形，各校自行其是，致所選教師，無論在道德、學業、技能、思想以及其他任何方面，彼此總覺參差不齊。地方教育事業，因而不能望有均衡的進步，這種缺陷，非常之大。固然，高級教育行政機關，也曾頒佈任用或檢定教師的規程。各校在選擇教師的時候，若能遵循無違，似乎就會沒有弊病。但將過去頒佈的規程研究起來，大半失於空疏籠統，希望各校遵循無弊，實在很難。惟其如此，各校校長選擇教師的實情，十之八九，都是偏於私人的關係。要做教師的，須與校長或屬同學，或屬同鄉，或是有何交誼，或曾共隸某種結合，再不然，便是得有力者的介紹。至於本身的學歷、經驗、品格、思想、技能、體格，究竟如何，反不見得十分注重。這種樣子，教育怎麼可以希望良好呢？

選擇教師的重要原則

上述我國往昔選擇教師的缺陷，即如西方號稱教育發達的美國，也曾有過類似的情形。所以古柏烈於其所著公立學校之行政一書中，痛陳流弊，力主更新，從而提示原則七項。其言曰：

選擇新教師和留用舊教師的事情，我們若是想要改進，必須在教育董事會以及社會羣衆的心理中，能明明白白的，有下列幾條關於學校工作的基本原則。這幾條基本原則是：

一、地方設立學校，是為教育地方的兒童。所以地方盡其力之所能，任用良好教師，辦理完善教育，各個

兒童都是應得享受的。

二、地方的資財，應該用來辦理完善的教育。所以任用教師和視學等等人員，地方應得盡其資財，用最優良的人才。

三、無論那一個學校，決不徒是爲要位置一些教師而設立。所以除却那種真是受過訓練，有了修養，善於教育的人，才應該選擇任用外，不管什麼人，不能靠着何種勢力，就可要求教師的位置。直言之，教育係屬社會公共的事業，教師的職位，算是一種名器，斷不能當作私家的事情，隨意授受。不問是慈善的，或政治的，或實際的，或宗教的目的，任便那一種活動，都不能利用學校。

四、選用教師，決不能問到他是什麼地方的人。尤其不要以爲本地人就應該先用。本地人不本地人，在教育業務上，是決無關係的。若使本地人想在本地學校充任教師，也得同不是本地人站在一樣的立場。換言之，不是本地人也好，是本地人也好，想充教師，總要一樣能有頂好的程度才行。

五、教師們必須對於本身沒有故步自封的傾向。而且時時刻刻，真能鄭重義務，努力進修，有良好成績表現，才可以繼續留用。

六、雖說不管什麼人，都可向董事會遞願書，求位置；但董事會儘可保留所有的權力，通過不通過，是完全自主的。若是別地有些頂好的教師，正合地方所需，縱使他沒有正式呈遞願書前來請求，董事會也要

盡力想法羅致才對！

七、地方教育，設使繼續選用一些教師，是沒有什麼教育經驗的，不管他們的籍貫屬於本地與否，總使得學校兒童的利益，先從內部有了危害。在這裏，我們須了解一個地方的教育，最好能够隨時向外羅致新的人才，不為地域所限。猶如人身，能够時時增添新的血液，才可以圖日新。

這些原則，確實可供我們借鑑，奉為圭臬。我們也就不必再費一詞了！

選擇教師的實用標準 基於上述原則，主持地方教育行政者，就該計劃一種選擇教師的實用標

準。因為標準是客觀的性質，必須合於標準者用，不合標準者不用，方才可以表明選擇的公允。猶如有了尺度，量長則長，量短則短，誰也不能任意否認。

第一項標準，是關於教師的學歷。以江蘇前在試行大學區制度時所頒檢定小學教員暫行規程為例，得許免除檢定之人，即為正式適合充任小學教師之人，其學歷須具下列各條之一：

一、大學教育科或高等師範或優級師範畢業者。

二、高中師範科或師範本科畢業者。

三、大學本科或專門學校畢業有教育經驗者。

四、師範專修科兩年以上畢業者。

五、高級中學或舊制中學畢業，在本條例施行前，曾充小學教員二年以上者。

六、甲種實業學校畢業，在本條例施行前，曾充小學教員二年以上者。

七、農村師範科或師範講習所二年以上畢業者。

八、師範簡易科二年以上畢業者。

（以上七八兩項，限於准充初級小學正教員。）

準此，是小學教師的學歷，以曾由師範學校畢業者為原則。惟由普通學校畢業而有相當教育經驗者亦可。這樣規定，蓋因鑑於師範教育，尙未十分發達，各地師資缺少，對於既經充任教師的人，不得不把條例放寬，免生窒礙。但考各地學校初選教師，因此常視師範學校出身與普通學校出身，並無差異。有時反選用普通學校出身的人，而將師範學校畢業者，投閑置散。可見社會對於教育專業的信仰，不免薄弱。長此下去，教育是不易有進步的。現今師範教育，固未完善，師範出身者充任教師，固不盡優於普通學校出身者。祇是這種情形，係屬特殊事實，且正因此種特殊事實，愈當促進師範教育，使彼具有教育天才者之經驗，得以普徧於常人。所以古柏烈先生主張小學教師的學歷，至少在四年制的中學畢業後，更要經過師範學校或大學教育院的訓練，得有畢業文憑，這是很有道理的。我國各地學校選擇教師，縱令一時不能循此標準，總得力求此種標準早日可以實現才是。

第二項標準，是關於教師的經驗。大家要知道，擔任教學工作，有經驗的，都比沒有經驗的為好。所以選擇教師，若祇重學歷而輕經驗，那麼選用的雖是資格適合的人，用了以後，却常發生種種困難問題。有許多地方，在最初選擇教師的時候，並不十分鄭重。直到後來發現選用的人不甚妥當，才又想法解約，這是很不對的。照多數教育行政專家的意見，都主張初當教師的人，學歷雖好而經驗尚欠缺，祇能作為試用，由主持教育行政者，特別注意視導。必待試用期滿，證明可以勝任，再為正式任用不遲。至於有了很好經驗的教師，選擇的時候，便當特別看重才對。

第三項標準，是關於教師的品性。擇師之難，或不難於其人的學歷和經驗，而實難於其人的品格和性情。選着學歷經驗都好而品格性情不好的人做教師，恐怕不但沒有好結果，還有壞影響的。就品格講，如服飾清潔整齊，舉止從容大方，態度熱誠和易，言語清白條理，判斷公正準確，都是非常重要。再就性情講，如樂觀，耐煩，好問，專心，亦為不可缺少的要素。總之，我們要曉得品格高尚，性情優良的人才能做兒童的表率，任清苦的工作。

第四項標準，是關於教師的思想。思想二字，此地須要包括信仰和學識來講才對。本來人的信仰，應有自由。今將信仰列入選擇教師的標準，不免就是剝奪教師信仰的自由了，似乎不甚合理。其實人們信仰的自由，也得有限制的。譬如關於宗教、學理、人物的信仰，誠然可以充分自由。關於救國家於危亡，拯民族於艱

險，則信仰不容分歧。我國內憂外患，今已達於極點，若使人民的信仰，還不力求共同，力求統一，而惟純粹的絕對的自由是尙，則國家必陷於滅亡。教師是負責訓導國民之人，其信仰之如何，自與國民的信仰有極密切的關係，故在選擇教師的時候，不能不加以嚴密的考查。試思帝國主義者，侵我國土，而不抵抗；陰賊險狠者，竊居高位，而無制裁；人民衣食住行，較昔困苦，而無救濟；我們要不要教師堅持三民主義的信仰，盡力訓導後生，以期多多造就將來能切實力行三民主義的分子，而挽救我中華民國與中華民族的頹運呢？這個問題，是很值得注意的。考查教師的思想，除信仰外，還有學識。但以學識列為選擇教師的標準，並非希望做教師的，真是無所不知，無所不能，因為世間決無全知全能之人。據著者經驗所及，以為擇用教師之際，於其學識方面，但須注意二點：第一，要注意他對於所願擔任的學科，是否確有一種基礎，能稱其學歷。第二，要注意他對於本學科和別項學科的關係，曾否澈底明白；本學科內最近年間出版的新書新報和新起的問題，曾否多見多聞。須知有許多要做教師的，單用資格文憑以謀位置，想本若干年前殘缺的知識，以應付新時代的要求，那是危險萬分的事。假如擇用這樣的人物做教師，教育前途必無望。

第五項標準，是關於教師的體格。教學的工作，本是勞苦的工作，體格不強健的人，絕對不能勝任。況且教師的體格不健全，天和兒童接觸，不用講有什麼疾病，足以發生傳染，即祇一種萎靡不振之象，給兒童觀感，不問在有形無形方面，為害都是非常之大！再進一層說，教師想以一種偉大的人格感化兒童，則體格

上的堅強端正，活潑敏捷，應爲一種重要原素。我們爲厚望於我民族的新生分子，能脫去老大病夫的稱號，更不能不選擇體格健全的教師，來做表率。但就我國教育界情形觀察，做教師的好像總要來得柔弱些，才見得態度文雅，來得病態些，才見得學有苦工，來得老邁些，才見得循規蹈矩，這是很不好的現象。自今以後，選擇教師，必須將體格健全，列爲一項標準才行。

以上所述，非敢故爲高論；實以改造中國今日的教育，求合國民生活的需要，萬不能不走這樣的道路。選擇教師的方法和程序，照上述原則和標準看來，向日選擇教師的方法和程序，自應力求改進才對。茲分爲數步言之：

第一步，調查地方所需教師數目。向日各校需要教師，散漫無稽。欲謀革新，主持教育行政者，應製定表格，發向各校調查，俾於學期尚未開始之前二月，即已深知地方缺乏教師之實在狀況。然後決策徵選，方可期其相應。此項調查表格，內容宜包括下列各項：

一、學校名稱

二、學校地址

三、校長姓名

四、舊教師之去留

(一)原有教師數

(二)決留任者幾人

(三)決去任者幾人

(四)去任原因

(五)去任遺留職務

(六)有無未決去留人數

(七)未決去留原因

五、新教師之需要

(一)需要人數

(二)擔任職務

甲、課程名稱

乙、每週授課時數

丙、教授年級

丁、各該年級所有兒童數目

戊、向用教材

(三)課務外要否兼任任何項職務

第八章 教師方面的重要問題

地方教育行政

(四)待遇

甲、每月薪俸若干

乙、有無規定旅費

丙、膳宿有無供給

丁、任期

戊、其他有關待遇事件

六、附屬事件

(一)教師應在何時到校

(二)到校行程

(三)地方生活程度

(四)有無何種令人引動之事物

七、備考

八、填報日期

九、填報者簽名蓋印

十、教局收到填覆日期

第二步，製印地方需要教師統計表冊。各校需要教師實況，既經調查明白，即應加以統計，印成表冊，以

便公告徵選教師之際，任人索取。

第三步，公告徵選教師實情及手續。要改革一向選擇教師的流弊或缺陷，這一步辦法非常重要。在行政者方面，當從多量候選人中，選擇最優良的而免除遷就或周旋的困難。在候選者方面，可本同等機會而不必趨於夤緣奔走之途。惟公告內容，應行表明下列事項：

一、本地需要教師實況，業經調查統計，印成表冊，凡屬有志候選之人，皆可索取。（索取要否附寄印刷費或郵寄費，可由行政者斟酌規定。）

二、凡有志候選者，無論出於自身請求，或由何人推薦介紹，一律應向教育局索取候選教師審查表，於一定期限內，填寄教育局。候選教師審查表，須包含下列事項：

一、姓名

二、性別

三、年齡

四、籍貫

五、住址

六、學歷（填明某年何校畢業或肄業）

七、附寄證明學歷文件（如畢業文憑和特別研究證明書）

- 八、經驗（填明過去及現在所任職務。）
 - 九、附寄證明經驗文件（如任用狀及聘書。）
 - 十、品性（表中應歷舉重要品性，由教師自任其可能者作記。）
 - 十一、附寄證明品性文件（如行政機關的獎狀，報紙頌揚的記載，或教育界名人的證明書。）
 - 十二、思想（自述對於何種主義具有信仰，以及對於何種學科較有興趣，較有研究。）
 - 十三、附寄證明思想文件（如本人的著述，及相當人員的保證書。）
 - 十四、體格（自述身體有無疾病缺陷，以及喜否何項運動。）
 - 十五、附寄著名醫士檢查體格證明書
 - 十六、志願（填明願任何校何級何種課程或兼何種職務以及有無其他何項希望。）
 - 十七、審查時期及其結果（此項留由行政機關審查後填寫。）
 - 十八、備考
- 三、凡候選人附寄各種證明文件，由教育局於收到後，詳細填明收到單，交付候選人，以備日後憑單取回各件。
- 四、一切候選人，未經行政當局公約，凡在候選期內，不應有私訪請謁或贈送禮物等類事情。
- 五、規定徵選，審查，及發表徵選結果的日期。

第四步，組織審查師資委員會。各校自選教師，其弊已如前述。然改由教育局長一人全權主持，亦非至善之方。著者主由地方教育行政機關，設立審查師資委員會，以教育局長、視學指導及需用教師各校校長組織之，教育局長為當然主席。如此辦法，不僅易於昭示大公，且可免除行政當局與學校當局的隔閡。

第五步，施行審查候選人員的方法。前面雖然說了擇師的原則和標準，而是否實際應用得不錯，則在審查候選人員之際，才能表明。請述施行審查的方法：

一、審查候選人呈繳證明學歷經驗品性思想及體格各項文件，是否完全，是否相當，是否可靠。

二、定期接見候選人，面詢關係教學工作的重要問題，同時注意其人言談衣履，態度行動，種種當前實際的表現，作一正確記錄。

此項面談方法，行之不善，即易偏於主觀，發生流弊。所以主持教育行政者，採用之際，是要特別謹慎的。一是觀察目標，須明白正確。二是發問事項，須具體扼要。三是記載晤談，須用表格以備覆核。此數事表面看去，雖屬平常，實則絲毫不可忽略。

阿爾馬克 (John C. Almack) 於其所著教育專業之問題 (Problems of the Teaching Profession) 一書中，謂據多數行政人員的經驗，候選教師與當局晤談時，切宜注意下列各點：

(一) 可向行政當局提出幾個有關學校的問題而勿用遲疑。做行政當局的，和候選人晤談後，往往感

到候選人對於教學的事情，並不見得有何興趣，而引以為憾。所以候選人若能提些問題出來，見得自己對於教學的真正興趣，這是很應當的。

(二) 答應當局所發的問題，要簡切了當。自己不要故意顯示自己是個完全的教師，自己有什麼缺點，也不要隱瞞而不肯承認。

(三) 注重實際，勿蹈虛浮。不要故意做作熱心的樣子，過分賣弄對於兒童和教學，是有若何的熱誠。同時也不要過分自尊自大！

(四) 不要對過去工作的學校情形，有什麼埋怨！

(五) 當局原約什麼時候晤談，就要準時而到，不可遲誤。既見當局，覺其發問已畢，就不要再圖延長談話的時間。

(六) 和當局晤談時，縱然覺到歸程的時間已經誤過了；或者當局所發的問題和談話，不免有些瑣碎，自己總要從容如常，安定勿躁。須知恂恂如也，怡怡如也的態度，時常是被人看重的！

上述六點，雖是正對候選教師而講，然教育行政當局反而思之，也該悟及接談候選教師，是要如何觀察才對。

三、設法向各方探詢候選人的情形。因為候選人自己填報的表格，以及呈作證明的文件，有時是很含

糊的，很可疑惑的，就不得不由行政當局，自行設法，向有關係的地方，探詢清白。

四、派員對於候選人作實際的考查。若使候選人是有工作的，行政當局為欲切實明瞭其工作的技能和成效起見，得派遣幹員，親作實地考查，或觀察課堂教學狀況，或檢查所教學生成績，繕作報告，用資參考。

五、舉行公開競爭的考試。若使地方需要教師甚多，而願意候選的人亦復不少，教育行政當局，為衡量候選人起見，可舉行一種公開競爭的考試。

六、採用分數評量尺度。如將前述五項標準，各項標準估定相當分數，使五項相加，達於百分或千分之定額，以為滿分。其次各項標準，分成若干小目，每目又就本項額定分數，再行分配。依此製定一種評量尺度，用以評量候選之人，決定高下次序，順次任用，庶可少有流弊。

第六步，公佈選擇合格人員的姓名。前經公告徵選，現在結果如何，自宜發佈，庶使行政有始有終，公平無私的實情，得見信於羣衆。

第七步，結束本屆選擇教師事宜。各校所需教師，既經由局選定，即應一面函達有關係的學校知照，一面通知被選的教師，領受任狀，准赴新職。所有候選人員繳呈各件，悉應分別發還，以資結束。

乙 待遇問題

教師待遇問題的性質 選擇教師問題解決之後，接着便是待遇問題。我們須知教師待遇不當，則

優良師資不能保留，大有妨害教育業務之進行。試觀我國年來情形，大多數在教育界工作的人，對於教育業務，差不多灰心到極點，都想離職而去。此中原因雖多，而最大原因，實在還是待遇問題，未嘗得着妥當的解決。

第一，先就教師的任期講，我國各地教育行政機關，現在並沒有健全的政策，通常各校自請教師，率採半年或一年一任的制度。任滿續訂新約，仍以半年或一年為限。任滿不再續約，則教師即行解職。此種很短促而又很不穩定的任期制度，有種種缺點，一層是做教師的，每屆任期將滿之際，不得不慮其職務之是否繼續，在工作上不能十分安心。二層是學校行政當局，如有變更，後任當局，每將前任所聘教師，於任滿之際，易以私親，形成教育界的掠奪制度。三層是優良教師，遇着較善機會，雖任期未久，即可去職，使教育業務，鮮有一貫前進的精神。四層是優良教師和能力較差的教師沒有分別待遇，不足資鼓勵。上述四端，都是教育上不可忽視的大弊。所以教師的任期制度，要怎樣規定才對，很值得研究。

第二，又就教師的薪俸說，各地待遇教師之菲薄，更屬顯然可見。試取中小學教師之薪俸，與行政機關薦任以下職員之薪俸相比，則中學教師平均所得，較之政府機關中僱傭性質之書記或辦事人員，尚有弗如。豈中小學教師的學歷經驗，不能與做科員書記者相比擬？數年以來，政府職員，無不按時領薪，而各校教師，則悉有積欠未發。豈為教師者生活所需，不及行政機關職員之迫切？嘗考其故，大抵我國政治社會，有種

最普遍而錯誤的觀念，以爲教師所擔任的是一種神聖高尚的業務，祇應求精神生活的滿足，若注意於薪俸之多寡，是偏於物質生活，就覺得卑鄙了。所以教師薪俸之低薄，與不能按時如數發放，大家好像認爲當然。無論教師們的生活，苦楚到了什麼地步，總不能感動政府當局！試想長此以往，優良人才，誰復再願從事教育呢？

第三，再就教師的環境和地位觀察，現今做教師的，幾已儕於往昔興臺皂隸之列。其環境之困難，地位之卑下，真是令人灰心喪氣！在進步的社會中，本不應再有尊卑貴賤之分，教師當與一切有正當職業的人處於平等地位；且以其任務之繁劇，關係於國家文化民族命運之重大，一般人對於教師，出以相當之尊敬，亦不爲過。然就今日情形觀察，自官場習氣傳入教育界後，爲教師者，若不會迎合權貴，若不善周旋摺紳，若不知結好學子，若不能趨奉官吏，便足以召致无妄之災禍。所以有些學乖的教師，祇得趨於模稜敷衍，而甚至不敢訓導學生，辨別是非。雖說我們可以責備教師缺乏骨氣，然而教師處境之困難，也就着實值得我們注意了！

上述各問題，請爲分別討論於後。

任期間題的複雜

上面說過，教師的任期，短促而不穩定，流弊是很大的。祇是這個問題，原因非常複雜，並非把教師任期規定得很久遠，並給予保障，就可解決。我們必須明白了他的各種原因，然後可以對

症下藥，妥籌解決之方。茲將現今教師任期之所以短促而不穩定的原因，擇要分類列舉如下：

第一、經濟的

- 一、未獲適當的薪俸，不能維持生活。
- 二、無值金制度，則老年未能再任工作時，將感困難。
- 三、政局不甯，暫借教育職務作退步的人很多，一遇機會，即行離去。
- 四、青年易被人利用，發生學潮，教師難安於位。

第二、社會的

- 一、地方上人對於學校的客籍教師，有意排擠。
- 二、社會生活環境太壞，使從事文化生活的人，太感無趣。
- 三、結婚後的女子，為家務牽累，不能再擔任教學工作。

第三、專業的

- 一、專業的訓練和理想，甚形缺乏。
- 二、評判教學的成績，尙無科學的標準。
- 三、法律上對於從事教育專業的人，並無切實保障。

第四、私人的

- 一、能力不足，不獲學童的信仰。
- 二、性情怪僻，未能與同事和衷共濟。
- 三、身體不康健。
- 四、自己的志向變更。

於此可知解決教師任期的問題，不僅在教育行政範圍內涉及很廣，甚至對政治法律以及社會組織各方面，都有多少關係。從事地方教育行政者，果欲改善教師任期的制度，自不可不從各種原因癥結之所在，熟慮所以解決之道！

教師任期的基本原則 現在且據教育行政專家的主張，引入幾條教師任期基本原則於下。

第一、力行前面所述選擇的標準。因慎於始者，方能善於終。教師既經依標準而選擇，則後日自少因不堪勝任而必須解職的情事了。

第二、教師的任期，應別為試用和正用兩個階段。必試用有成績，再為正用。試用期限，當有二年或三年。如期限過短，教師能否勝任，尚不易有正確判斷。

第三、實施視學指導的工作。行政當局對於教師，不當以見有缺點即令解職為能事，當以同情的態度，用科學的方法，訂具體的計劃，實施視學指導的工作，使他們知道怎樣做一個優良教師。

第四、教師除有特別重大關係者，如不道德，宣傳危害國家的思想等類情事，查有實據可以解任而外，無論有何缺陷，總須予以補救缺陷的機會。

第五、教師如須解任，無論出自行政當局或出自教師本身，應在相當時期內，正式通知對方，並述明解任理由。

第六、行政當局解除教師任務時，如教師不服解任的理由，自得提出聲訴。

第七、國家法律對於教師的職任，須有切實保障。

第八、教育行政當局，應頒佈教師任用規程，務謀教師在進德修業上，在生活需要上，不致有何困難。本此種種原則以進行，教師任期的制度，自易趨於健全。請再一言現今教師任期制度的實際趨勢。

教師任期制的趨勢 現在教育發達的國家，對於教師的任期，莫不力求安定，俾教師得盡心力於工作，而無所顧慮。茲以美國言，從前盛行一年任期制，今則已有若干州倡行永久任期制，並有訂為法律者。（註：紐傑賽州於一千九百一十年，首訂此制。其後馬薩諸色，紐約，瑪麗蘭，加利福尼亞，可樂拉都，路易安那，伊利諾，阿利根各州，皆相繼採行。）永久任期制，係教師經過試用期滿，成績卓著，即永久在任，以終其身，故又稱為終身任期制。惟教育界對於此制，贊否不一。贊成者之言曰：

一、公立學校之成效，須視所用教師的品質如何以決定。

二、然教師的品質如何，又須視教師位置能否吸引優良的人才而定。

三、位置能否吸引優良的人才，則視報酬及任期之安定以爲斷。

四、故無其他特殊情形時，凡任期愈安定，則位置愈有吸引之力。

五、故無其他特殊情形時，則教師職務之任期愈安定，卽示學校之成效愈有可期。

六、反之，教師任期如不安定，優良師資，必將去而之他。其猶戀棧弗捨者，恐祇碌碌無長之人而已。

不贊成者之言曰：

- 一、永久任期制，除使位置能有吸引力量外，並不就能完成吾人對於教育成效的希望。
- 二、在永久任期制之下，學校難免不爲缺乏能力，鮮有進步之人所充塞。
- 三、任期一經決定永久，後此欲以缺乏效能而解其任，實際殆不可能。
- 四、故企圖實行永久任期制，不略制裁教師，倒是制裁教育行政當局了。
- 五、誠如此，公立學校的行政，必以教師永久任期制之實行而大有困難。
- 六、設吾人將永久任期制改爲不定任期制，限於有能力有進步的教師，方得享受永久待遇，豈不較爲活動，較爲完善？

上述不定任期制，教育行政專家如古柏烈等實主張之。此制重要的意義，在使教師覺悟教育爲專門

職業，自身雖經試用期滿，已有成績，猶須力求進步，盡心工作，則自可終身安於其位。如教師誤以學校為藏身噉飯之所，以試用有成績為滿足，不復思有進修，則任期不僅不能永久，即未屆滿任之日，即須去職。以著者之意言之，所謂永久任期制，不定任期制，名稱表示，雖稍有差異，而內容精神，並無絲毫分別。在兩者中，無論採用何種制度，主持地方教育行政之人，對於教師，應有同情愛護之心，盡視察指導之責，確能公平判別賢與不肖，使賢者能久其任，不肖者不能尸其位，復從法律政治社會經濟各方面致力，為之免除困難，獲得保障，則教師任期制度的種種問題，當可迎刃而解矣！

薪俸問題的關係

教師固應以傳道授業，薰陶後生小子，以延續民族的生命，保存社會的文化，為自己無上的快樂，無上的代價。然而物質生活之所需，如衣與食，如住與行，教師斷不異於從事其他職業之人，不能毫不顧及。否則人有飢寒之厄，救死惟恐不及，何暇以言進德修業之事？所以教師的薪俸問題，非僅關係教師本身的生存，抑且影響教育的成效。假若我們希望教師，要有好的身體，好的精神，好的修養，盡全心全力以工作，則薪俸問題的關係，實很重大；主持地方教育行政者，斷不能加以忽略！

我國中小學校教師薪俸之低微，無論何人，不能否認。我們雖未獲見各地教師薪俸實支數量的統計；僅就經驗所及，江浙號稱教育發達之區，小學教師薪俸，亦僅大城中少數學校，能一人月支四五十元。至於鄉村學校，平均每一教師，月支不過十六七元左右。若言內地各省，小學教師薪俸，竟有低至六七元一月者。

吾人但一設想各地生活程度日見高漲，銀元購買價值，日見低落，而教師薪俸如此低微，安能希望優良人才，盡心從事於教育？從我國教育前途着想，教師薪俸問題之有待解決，真是迫不容緩了！

祇是要想解決教師薪俸的問題，不是容易的事。一層，增高教師的薪俸，便要加多地方教育的經費，值此財源枯竭的時候，很難籌劃。二層，教師的薪俸，究須規定若干，方為適當，決不能僅憑理想，必須將有關教師薪俸的事實，詳細調查，精密統計，有科學的根據才行。所以主持地方教育行政的人，更要加倍努力，方能期望這個重大問題，得有解決。

教師薪俸制度的基礎

現在我們所要研究的，就是教師的薪俸，要用什麼作根據，才好決定一種適當的制度，以利施行。古柏烈於其所著公立學校之行政一書中，曾經述及五種制度。

第一種，是根據教師任教的年限或任職的年級來決定的。例如美國某城根據任教的年限而定的制度是：

一 年	教師曾任教務的年限	每年增	每年固定
	總計任過須在本城任過教務年限	多薪俸	薪俸實支數
無			1,300元

又有某城根據教師任教的年級而定的制度如下：

二	年			一〇〇元	一、四〇〇元
三	年			一〇〇元	一、五〇〇元
四	年	一	年	一〇〇元	一、六〇〇元
五	年	二	年	一〇〇元	一、七〇〇元
六	年	三	年	一〇〇元	一、八〇〇元

任教的年級	開始的薪俸	每年加俸	最多若干年加至	薪俸最高數目
小學一年級	一、三〇〇元	一〇〇元	五	一、八〇〇元
小學二三四年級	一、三〇〇元	一〇〇元	四	一、七〇〇元
小學五六年級	一、三〇〇元	一〇〇元	五	一、八〇〇元
小學七年級	一、三〇〇元	一〇〇元	六	一、九〇〇元
小學八年級	一、三〇〇元	一〇〇元	七	二、〇〇〇元
中學	一、三〇〇元	一〇〇元	十	二、三〇〇元

這種制度，不合行政上健全的原則，不宜採用。

第二種，是根據教師任務的等級來決定的。這一種制度計有兩類情形。一類是任務的擢升，基於教室中教學的實效和教育局長的保薦。還有一類是舉行考試，看教師對於專業的修養，能有什麼長進。例如下表，教師任務，便是分成四個等級。祇須教育局長的保薦，任務得以循級擢升，薪俸因亦與之增進。至於舉行擢升任務等等級的試驗，美國如巴提摩、巴斯頓、詩家谷諸城市，皆嘗行之。惟考試的手續及內容，各地情況不一。每因考試成績之高下，和實際教學之好壞，沒有密切關係，所以教育界反對這種辦法的，也是很多！

任務等級分類	任用期限	開始俸額	每年加俸	各級最高俸額
試用期教師	一年任	一、五〇〇元	一〇〇元	一、七〇〇元
三年期教師	三年任	一、八〇〇元	七五元	一、九五〇元
五年期教師	五年任	二、〇〇〇元	五〇元	二、二〇〇元
永久期教師	直至退休	二、二五〇元	二五〇元 二五元	二、四〇〇元 二、六〇〇元

第三種，是根據教師的造詣來決定的。學術日新，知識無涯，教師如能利用暇時，力求進修，以深造詣，則在通常薪俸之外，特別加俸，以資獎掖，這是很好的制度。惟求深造的費用，有時很大，常常不是教師所能自

備。因不能自備費用，以深造詣，便無加俸之望，不能不說是施行這種制度的困難。

第四種，是根據教師教學的效能來決定的。無論什麼地方，常常不免有些教師，教育成績不佳，反在領受厚薪。這種教師，大概是因為服務太久，撤換勢有不能。要是憑教學的效能來定教師薪俸的制度，那麼不僅可以免除這種弊病，同時也可鼓勵教師認真教學。不過施行這種制度，有兩個要點先要解決。一是平日視學指導的工作，要施行得很好，使教師信仰行政當局，力求工作進步，對於評量效能的結果，不致發生異議。二是評量教學效能的方法，須得免除個人主觀的影響，合於科學客觀的標準。若使這兩點不妥善，這種制度，也是很有流弊。

茲附一教師效能評量表於下，用資參證。惟採用之際，或公開，或祕密，僅可審視情形決定。不過評量結果，至少宜合三人所評以為準。表中以□為局長評量的記號，×為校長評量的記號，○為視學指導員評量的記號。在優等項下，作有三等記號，即示三人所評；一種記號係在中等，一種記號係在劣等，還有一種記號係在優等，則三人所評，不無差異了。

第五種，是根據教師的訓練來決定的。近年以來，高等師範及大學教育學院畢業人數增多，小學教師中，不少此等人才，為發展小學教育起見，這是很可樂觀的現象。因此有根據教師所受的訓練來定薪俸的制度，打破往昔小學中學兩層等級的分別，是為單一薪俸制。例如下表，僅在中學畢業者，所獲薪俸，即低於曾在大學得有學士或碩士或博士學位之人。這種制度，很為簡單。也有人主張，把這種制度，參合教師服務效能評量的結果，以定薪俸的升進。

四年制中學畢業後之專業訓練	同等資格者之最低待遇	每年加薪	加薪年限	最高俸額
祇在中學畢業者	一、三〇〇元	六〇元	一〇	一、九〇〇元
多有一年的專業訓練	一、四五〇元	六〇元	一〇	二、〇五〇元
多有二年的專業訓練	一、六〇〇元	六〇元	一〇	二、二〇〇元
多有三年的專業訓練	一、七五〇元	六〇元	一〇	二、三五〇元
多有四年的專業訓練 (得學士位者)	一、九〇〇元	六〇元	一二	二、六二〇元
多有五年的專業訓練 (得碩士位者)	二、〇五〇元	六〇元	一二	二、七七〇元
多有六年的專業訓練 (得碩士位者)	二、二〇〇元	六〇元	一二	二、九二〇元
多有七年的專業訓練 (得博士位者)	二、三五〇元	六〇元	一二	三、〇七〇元

上面這幾種制度，雖各有其所長，亦各有其所短，不能算得完善。我們當知教師薪俸的制度，應得根據

下列各項原則才行。

第一，生存的原則。人必衣食住行各項，都無缺乏，然後從事工作，方能安心努力圖進步。所以訂立教師薪俸的制度，必須明白社會經濟情況的演進，生活費用的標準，以及教師仰事俯畜的情形，計算教師所得，足以應付生存上的需要，才能合理。這條原則，一向訂立薪俸制度的人，少有主意，此後欲求制度改善，再不可以疏忽了。照社會學家區分人的生活程度，作為三個階級。第一階級為存（existence），第二階級為適（comfortable），第三階級為奢（luxury）。待遇教師的薪俸，固不必以有第三階級生活為理想，自須以有第二階級生活為目標。若竟使之不及於第一階級之生活，那就十分不對了！

第二，訓練的原則。我們已經講過選擇教師，須得注重專業的訓練。所以訂立教師薪俸的制度，必須體察教師因受專業訓練所耗的費用，並照週息六厘計算，務使教師所得，足以補其所費，方合鼓勵專業訓練之意。不然，未受過專業訓練的和受過專業訓練的一樣薪俸，就不算得公平。

第三，進修的原則。例如教師進入暑期學校研究，或赴遠地考察參觀，對於教學能力的增進，都有相當關係。所以訂立教師薪俸的制度，亦必計及教師因此所費，有所補償。

第四，經驗的原則。教學的經驗，亦為教師教學成功的要素。所以訂立教師薪俸制度，應該注重教學經驗的多少，作為一種條件。

第五，任務的原則。凡任務繁重的人，比較任務輕簡的人，當然多些薪俸，這是不用說的。所以訂立教師薪俸的制度，應該規定標準任務的薪俸，和擔負越過標準任務外的加俸，始合情理。

第六，效能的原則。現在考查教師教學的效能，比較若干年前，大有進步。如施行教育測驗，採用評量表格，改進觀察教學方法，實施視學指導制度，都與考查教學的效能，具有密切關係。所以訂立教師薪俸的制度，以注意效能為一原則，也就不見有若何困難了！

改良薪俸制度的程序 不用說，現在各地教師薪俸的制度，十之八九，都是不妥當的。主持地方教育行政者，正宜進行改革。茲特列舉改革計劃須有的步驟如下。其中容有可以省略，或尚須增加之處，是在行政當局，斟酌情勢，善自定奪而已。

第一步，設一以改良教師薪俸制度為目的之組織，如委員會之類，負責進行。

第二步，由委員會開始工作，盡力調查教師薪俸的現狀，從速製成報告。

第三步，調查當地生活費用的實在情形，力求完全與正確。如能得一專家相助更好。

第四步，研究過去若干年來，當地社會上的薪俸工資，有如何趨勢。

第五步，向主持工商行政的機關，搜集關於物品價格和銀元購買力的材料。

第六步，研究當地教育經費的實在狀況，以和別地教育經費情形，相為比較，注意有何異同。

第七步，研究當地人們奢侈的消費數目，和征收奢侈品稅的實在情形。

第八步，彙集委員會中各委員關於衡量教師的訓練、經驗、和進修等事的意見，而求一共同的方案。

第九步，委員會應將擬訂改革教師薪俸的計劃，提送教育局長和董事會，請其審決。

第十步，盡量利用各種方法，向社會羣衆宣傳教育的價值，使知教師要有適當的薪俸，是合情理的。

第十一步，將蒐集而得之關於教師薪俸的種種事實，製成種種統計圖表公佈，使社會人士，一望就能明白，而且下列各件，也須得一一依次做到。

甲、提高薪俸以至能維持生存的地位，須系以明白公正的理由。

乙、根據教師所受的訓練，所有的進修，訂立俸給等級表。

丙、擴展根據教師經驗增加薪俸的年限。

丁、指定專款，以作支付教師進修之用。

第十二步，集中力量應付下列相關的事件：

甲、開闢財源，俾能達到教育經費之增加。

乙、妥善分配教師的任務，使無輕重相懸過甚的流弊。

丙、尋求度量教學效能的妥當方法。

我國改進小學教師待遇的運動

我國小學教師的待遇，向甚低劣，自國民革命興起以後，教師賞

有提倡待遇之請求。即主持教育行政之人，亦多表示同情。十七年七月，大學院曾公布全國教育會議所議決「薪水制之原則」，訓令各地參照原則，規定增高小學教員薪俸辦法。該項原則本文如下：

一、訂立最低限度之薪水

（原則）兩倍衣食住（以舒適為度）三事之所費為最低限度之薪水。譬如江寧縣城，每月每人舒適之膳食需費八元，每月房屋需費六元，每月添置衣著（以一件土布衣服為標準），需費四元，共計十八元。兩倍之得三十六元。年薪四百三十二元，此即為江甯縣小學教師最低限度之薪水。凡合教師之資格者，其所入薪金，不能短於此數。

二、訂立根據學歷之薪水表

（原則）教師之學歷，有超過規定之標準者，得估其所需，多給薪水；反之不及規定標準者，得酌減最低限度之薪金。假定以初中以上二年為最低度之資格，則此後每一年之學歷，當按其在校之費用，給以百分之六之利率。譬如每年所用學膳宿等費為二百元，其一年時間之所值，比照不入學之教師為四百三十二元，兩共得六百三十二元，以百分之六之利率計算幾於三十八元。（兩年當為七十六元，以此類推，至六年為止。）將此數加入最低限度之年薪中，其不及規定之學歷者，則減去此數，至多以兩年為度。

三、訂立根據經驗之加薪數

（原則）教師經驗年有增加，薪水亦隨之而加，可以勸其久任。顧此項原則，不易決定。但亦可比照學歷原則，以其所加之五分之三，幾於二十三元，加入最低限度之年薪中。

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

上項原則，不能不說是我國教師待遇改進的一種曙光。惟實際上曾否在各地施行，殊為一種疑問。當二十年，南京開國民會議時，有馬飲冰等五十五人，又提出提高小學教員待遇以增進教育效率一案，經國民會議第八次會議決議，原則通過，交國民政府酌辦。後來國民政府將原案抄發行政院，行政院又將原案抄發教育部，教育部又將原案抄發各省教育廳，大約就算完事了。惟就著者所知，福建教育廳，銳意於該省教育之改革，也有了改進小學教師待遇的章程出現。茲附錄於下：

福建省立學校職教員服務及待遇暫行辦法二十年三月二十一日修正

- (一) 凡省立學校職教員之服務及待遇均應遵照本辦法之規定辦理之
- (二) 校長須在本校兼課中學以六小時為限小學以三分為限均不另支薪
- (三) 中等學校之教務訓育事務各主任每週授課時數最多不得過十二小時
- (四) 指導員每週授課不得過十二小時
- (五) 其他職員兼課每週均不得過十小時
- (六) 專任教員之每週授課時數中學以十八小時至二十三小時為限小學以九百分至一千二百分為限
- (七) 專任教員不得兼任校外功課及其他職務但在校內須兼任相當職務不另支薪(如委員等職)

(八)兼任教員各校授課總數如過二十五小時者應解除其聘約

(九)校長之薪俸由教育廳依照左列標準於學年開始時酌定之

1 幼稚園 自四十五元至六十五元(分爲五級每級增加五元)

2 普通小學 自五十元至九十元(分五級每級增加十元)

3 實驗小學 自七十元至百一十元(分爲五級每級增加十元)

4 初中 自百三十元至百七十元(分爲五級每級增加十元)

5 高中 自百五十元至百九十元(分爲五級每級增加十元)

6 職中鄉師 自百四十元至百八十元(分爲五級每級增加十元)

(十)附屬小學之主任其待遇比照普通小學校長之薪俸標準定之

(十一)職員之薪俸由校長依左列標準酌定之

(甲)教務訓育事務各主任之薪俸等級

1 初級中學 自四十元至七十元(分四級每級增加十元)

2 職中鄉師 自四十五元至七十五元(分四級每級增加十元)

3 高中 自五十元至八十元(分四級每級增加十元)

(乙)中等學校指導員訓育員及工場農場主任之薪俸自三十五元至六十五元(分四級每級增加十元)

(丙)辦事員薪俸等級中等學校均自三十元至四十五元(分四級每級增加五元)

(丁)中等學校學級主任(須有六級以上之學校方得設置)及高級中學各部系主任(以必須設立者為限)之薪俸以十五元至三十元為限(分四級每級增加五元)

(十二)專任教員之薪俸由校長依照左列標準酌定之

1 小學 自四十五元至六十五元(分五級每級增加五元)

2 初級中學 自九十元至百三十元(分五級每級增加十元)

3 高級中學 自百十元至百五十元(分五級每級增加十元)

(十三)兼任教員之薪俸以授課時數計算由校長於學年開始時依左列標準定之

1 小學 每小時一元六角至一元八角

2 實小 每小時一元八角至二元

3 初中 每小時三元四角至五元四角

4 高中 每小時四元五角至六元五角

(十四)各校為辦理繕寫及印刷事宜之便利起見得酌用書記(每三班至多一名)其薪俸自二十三元至三十三元由校長酌定之

(十五)各校丁役工食自九元至十四元由校長酌定之

(十六)各校職員薪水凡級數在四級以下者領丁級薪俸五級以上七級以下者領丙級薪俸八級以上十級以下者領乙級薪俸十一級以上者領甲級薪俸

(十七)各級學校教員領甲級薪俸者不得超過全校教員人數百分之三十領乙級薪俸者不得超過全校教員人數百分之四十

(十八)小學職員均由教員兼任不另設置中等學校專任職員人數不得超過該校教職員總數百分之十五

(十九)教員之俸給應視資格經驗及服務之年限與成績定之但中等學校教員并須參照其擔任學科性質

(二十)關於前列各條教職員俸給由校長酌定後應即呈廳備案

(廿一)本辦法自二十年八月一日起施行並呈報教育部省政府備案

尊重教師的地位

解決待遇教師的問題，單謀安定任期，增厚薪俸，還是不夠。須知具有知識和理想的人，決不祇求物質生存的滿足，還求在物質生存以上，另有高尚的價值存在。所以我們要謀待遇教師問題能有完滿的解決，必於安定任期和增厚薪俸之外，更要隨時隨事，表現尊重教師的地位才行！

領導

怎麼樣算得尊重教師的地位呢？這個問題，很是寬泛，此地祇好選擇幾件最關重要的說說。第一，教師們的言論行動，若有紛歧渙散，衝突離貳的情形，不僅教育業務沒有好結果，甚至對於國家社會的發展，也有種種危害。主持地方教育行政的人，既知教師地位的重要，就該注意領導他們，貫徹親愛精誠的精神，以作時代的先驅，致力三民主義的教育，以固政治的基礎，然後教師們乃有一種偉大的生命。不過領導的意義，並不同於指揮。指揮二字，多少總帶着些強迫和驅使的意味；領導則含有同德同心，同甘同苦

的精神。因此之故，講領導教師，便是尊重教師的地位，講指揮教師，便是侮辱教師的地位了！近年以來，各地教育行政當局，不克在常態之下，盡其領導教師之責，致使教師地位，日見低落，至堪痛惜。自茲以往，亟應有所警覺，力求改正，則民族文化之復興，庶幾有望！

參與

我們應該知道，教育事業和工商事業不同。工商事業，有僱主和傭工的區分。教育事業，行政當局不能以有任用的權力，遂自居於僱主；教師亦不能以受任用之故，竟類傭工。凡屬教育業務範圍內的事情，不管是偏於教育方面或行政方面，祇要同在教育界工作的人，或直接或間接的都是負有責任，休戚與共。因此之故，我們應該承認教師應有機會參與教育行政的事務，發表意見，貢獻能力，一方既可使行政事務的計劃，臻於完善，易於施行；一方又可使教師自覺其生活的愉快，而不復類於傭工，是一舉而兩得的辦法。

設備

尊重教師地位的第三個條件，是要對於教育環境的設備，能够力求完善。例如參考用的圖書，試驗用的儀器，衛生用的物事，休閒用的場所，在教育環境上看來，都是極關重要。若使這些設備不完善，教育的工作難免發生困難，而顯見教師的待遇，有了很大的缺點。

除了物質的設備，我們覺得制度的設備，也是非常重要。頂明顯的如養老的恤金制度，防危的保險制度，進修的給假制度，在教育發達的國家，都已有所施行。我國在這百孔千瘡，內憂外患的時代，待遇教師，想

辦到有這些設備，自然很難。不過我們從事地方教育行政的人，也要有力求實現的計劃才對。

丙 進修問題

教師皆有進修的需要。凡做教師的，都有進修的需要。言其理由，可別爲四。第一、有許多做教師的，向爲環境所困，未能經過完滿的訓練，學業修養，本不充分。第二、教學上的問題和困難，不曾實際有過教師經驗的時候，是不容易認識了解的，所以不管當初訓練如何，總不能說是已經盡善盡美。第三、教學本來是一種與時俱進的事，若使擔負此項工作的人，不能講求進步，終必落伍。第四、教育工作，真要求得充分滿意，澈底成功，必須教師持有學生的態度，自感不足，好學不倦。

減除教師進修的障礙。但是事實上有許多的教師，雖欲進修，而因種種障礙，不能如願。這是教師的苦楚，教育行政當局，應得設法替他們除去障礙。足爲教師們進修之阻礙者，第一是工作繁多，時間不敷支配。現在小學教師們的工作，除正課時間外，若課務之預備，課卷之批閱，兒童課外活動之指導，以及各種集會之出席，學校日常雜務之應付，每日約須費至十二三小時，無論精力怎樣好的人，都要感覺疲乏。進修之願，因以擱淺。行政當局，要想減除這種障礙，最好先將教師們工作的實況，有一種精密正確的調查。明白教師們每日有些什麼任務，各項任務費時多少，就可斷定工作是否過分繁重。於是仔細研究，有那些任務可以設法免去，有那些任務，可以改換方法，務求教師應費於任務的時間，既適當而經濟，無不足而有餘。然

後再使教師們，各自擬訂一工作時間表，認真實行，這樣，時間上的障礙，當可免去。第二個障礙，是經濟。現在教師們每月所得薪俸，十分微薄，持以仰事俯畜，尙感不足。欲求他們訂購新書新報，或往夏令冬令學校或赴遠近參觀考查，一切費用，自然不能擔負。行政當局要免除這種障礙，比較困難，但亦有數法，可資採行。第一、鄰近地方的教育行政機關，聯合設立夏令講習會，免收學膳宿雜各費。講師由高級教育行政機關聘任並擔負薪俸。第二、新出書報，由教育行政機關購買，採用循環寄閱方法，借給教師閱讀。第三、任用巡迴指導專員，分期前往各地，指導教師之特殊研究。凡此種種，皆可免除教師負擔經濟的困難，以利其進修。

進修的時間和方法

一言進修，普通每以爲必需多量時間，方有效益。其實人能立志，每日祇須進修二時，行之不輟，所得卽已無量。今試略爲統計，一日進修二時，一週進修五日，一月四週，計進修四十小時。一年但以九月計，進修三百六十小時。假期兩月，每日以五小時計，爲進修二百小時。兩數合計，共達五百六十小時。以五時作一日計，則教師等於年有一百十二日之求學時期。以學校每週上課五日計，則此一百十二日，或等於可進學校六月之久。能善爲利用者，雖大學所授課程，數年之間，亦可修畢。再假定教師閱書能力，每時祇以能閱國內書報二十頁計，則一年五百六十小時，可閱書報一萬一千二百頁。以三百頁作書一冊計，年可閱新書三十七冊，學識的長進，還待言喻麼？所以教師進修的時間，每日二時，行之有恆，得益當非淺鮮！

至於進修的方法，種類甚多，擇其重要而易行者言之：

- 一、個人隨時購讀新書。
- 二、加入讀書會。
- 三、出席講演會，聽人講演。
- 四、聯合同志，組織討論會，提出問題，研究討論。
- 五、逐日閱覽報章雜誌，擇其要者，作為劄記。
- 六、進夏令或冬令學校。
- 七、入函授學校研究。
- 八、參觀有名教師之教學。
- 九、和有專門研究之人通訊。
- 十、調訪名師益友談話。
- 十一、到別處游歷，考察社會風俗人情。
- 十二、利用教師效能評量表，常常自己度量。
- 十三、利用標準的教育測驗，注意自己教學的成績，和教學困難之所在。
- 十四、參加地方上公益事業之進行。
- 十五、接受視學指導員之勸導和批評。

十六、搜集有關課務之各種材料。

十七、加入教學專業的組織。

由此可知教師進修，方法甚多，但能立志，非必皆有時間和經濟的限制。我國各地教育行政機關，數年以來，對此漸知注意。惟能有具體計劃進行者，尙不多見，是不能不希望行政當局之努力也。

福建實施師資進修辦法 福建教育廳，訂有中小學校教師進修辦法，茲錄於後，以資參證。吾人所

希望者，在其辦法之確能見諸實施，得爲各地仿行，勿徒成爲行政機關之一種章則而已！

福建省中小學校教師進修辦法

第一條 本廳爲增進本省中小學校教師教學效能起見，特定中小學校教師進修辦法。

第二條 中小學校教師均須依照本辦法努力進修。

第三條 中小學校教師進修事項暫定如下：

I 平時的

A 個別進修

1. 隨時記載個人教學進修概況及心得
2. 隨時開記本廳指定或自己選定之書籍及心得
3. 著作——如論文集、書編譯等

4. 發明——如教具發明學術發明等

B 團體進修

1. 組織各種校內研究會

2. 組織各種聯合研究會

II 臨時的

A 入假期學校

B 參觀

第四條 凡省立中小學校教師每學期結束應將第三條規定平時個別進修之一二兩項報由校長分別彙呈教育局或本廳審核

第五條 凡中小學校教師平時如有著作或發明應隨時由校長分別呈報教育局或轉送本廳審查

第六條 各校應組織各種研究會各教師依其所任教課性質或性之所近至少加入一種定期舉行各項問題討論及學術講演或編行刊物由校長分別將各會組織辦法及經過情形隨時具報教育局或本廳審核

第七條 各校為集思廣益起見得聯合各校組織各種研究會或通訊研究集會討論公開講演編行刊物等由聯合學校校長分別將各會組織辦法及經過情形隨時具報教育局或本廳審核

第八條 本廳舉辦假期學校時各校教師應遵照所定規程入學進修

第九條 各校教師除省立者由廳依照福建教育廳資助省立中小學教職員進修辦法派送國內外研究及參觀

第八章 教師方面的重要問題

外均應規定時間參觀附近各校教育並須將參觀所得報告校長分別彙呈教育局或本廳審核

第十條 凡教師各項研究結果呈經本廳審查認為確有價值者選登本廳教育週刊或另刊單行本以廣宣傳而資研究並得分別酌予名譽上及物質上各項獎勵

第十一條 每學期結束由本廳考核各校教師進修成績分別予以獎勵或戒勉

第十二條 本辦法由教育廳公布施行

福建教育廳資助省立中小學職教員進修辦法

第一條 本廳為增加省立中小學職教員進修機會起見特訂定本辦法施行之

第二條 進修之方法分為左列兩種

(1) 考察國內外教育其期間與地點由廳決定之

(2) 派往各大學或各研究院學習其期間與處所由廳決定之

第三條 凡具有左列資格之一而有志進修者得由廳酌量需要情形擇尤選派之

(1) 在省立中小學同一學校連續充任校長三年以上辦理確著成績者

(2) 在省立中小學同一學校連續充任專任教員四年以上教學確著成績者

第四條 選派名額暫定六人遇必要時得酌量增減之

第五條 凡本廳選派之人員在考察或學習期間准支原薪其支給方法規定如左

(1) 校長原薪由廳校各支一半

(2) 教員原薪全數由廳支給

第六條 選派人員除支原薪外其考察費、膳費及川資等均由自備

第七條 選派人員之原有職務校長由廳派員代理但以就本校教職員中選派為原則教員由校長自行覓員代

理

第八條 代理校長職務之人員得支校長俸額之半數

第九條 選派人員須將考察或研究情形按月詳細呈報備核

第十條 選派人員之考查或學習期間本廳認為有必要時得延長或縮短之

結論

本章專述教師之選用與訓練。在選用方面，討論選擇和待遇二問題。選擇問題中，言及擇師須有適宜的標準和完善的法程，以期添進優良師資，免除濫竽充數之弊；師資不為地域所限，乃能斷絕學閥把持一地學務之風。待遇問題中，言及任期制度，實以不定任期制為完善，薪俸制度，應採生存訓練，進修經驗，任務，及效能各項原則，以為根據；復申明教師地位之宜尊重。在訓練方面，言在職教師之宜有進修，每日進修二時，價值即已很大；是在各地教育行政當局，善為激勵教師，努力進行。

研究問題

一、試將本章所述擇師的標準，作一度量表，度量分數以共計百分為滿額。

二、擬製教育局調查各校需要教師狀況表。

地方教育行政

三、說明任期制度的重要。

四、試調查本地教師薪俸實況，而附以改進的建議。

五、搜集各地現行待遇教師辦法，而述其趨勢之若何。

六、擬一小學教師應讀的書目。

七、審查後列教師職務時間分配表，是否適用。

教師職務時間分配表

日 常 職 務	時 間	臨 時 職 務	時 期
閱覽報紙及預備本日工作	七時三十分至八時三十分	做報告	每月一次
齊取應用物件將並日間工作寫在黑板之上	八時三十分至九時	娛樂集會	每學期三四次
教課	九時至十二時	親師會	每二星期一次每次一時
中飯及休息	十二時至一時十五分	教師會	每二星期一次每次一時
教課	一時十五分至三時三十分	讀書會報告	每二星期一次每次二時
整理兒童缺席記錄及課卷等	三時三十分至四時	研究會討論研究報告	每月一次每次二時
休息	四時至六時		
晚餐	六時至七時		

自修	八時至十時		
預備次日工作	七時至八時		

第八章 教師方面的重要問題

第九章 經費方面的重要問題

教育經費問題的發生

我們無論談到教育上的何種問題，直接或間接地常要牽到經費上去。經費情形如果良好，則解決任何教育問題，似乎都很容易。經費情形如果困難，則不管什麼教育問題，都很難以應付。質言之，經費在種種教育問題中，實已成爲一種重要因素。所以身負地方教育行政責任的人，要想設施完善，措置裕如，對於經費之事，自須特別注意才行。

以前教育聽由私人自由辦理的時代，廟廊屋隅就可作爲學舍，教師徵收學費藉資生活，也無什麼準則，子弟能否納費入學，更少有人過問；故所謂教育經費的問題，實在無由發生。迄於近代，教育本身的内容日繁，外圍日廣，校舍場地和圖書儀器則要有完全的設備和管理，工作人員則要有適當的訓練和薪給，私人要想自由經營，確已漸非力之所許。並且，不論從宗教的或政治的立場，人們亦已覺悟幼年子女，無問貴賤貧富，都是上帝所生，國家所容，悉應平等地享受完善的教育，庶得遂其稟賦，利於國家及社會，若復聽諸私人自由經營，則教育難求普遍與整齊，必然害大而益微。因此之故，教育事業要歸國家經營和控制，教育經費要由國民負擔和捐輸，殆已成爲今日無可否認的一種通律。主持教育行政的人，自然就該深思熟慮：怎麼樣聚集財富，徵收稅款，而爲人民所能從；怎麼樣支配財富，應用稅款，而合事業的必需；怎麼樣管理財

賦，會計稅款，而絕侵蝕的流弊；乃生所謂教育經費的問題。茲請擇其要者，略論於後。

教育經費的來源問題

最先，我們就要討論教育經費的來源問題。溯自清季興學，迄於民國初年，

各省各縣的學校，私立者則全恃熱心人士的捐款及學童所納的學費以維持，公立者則除與私立學校同樣徵收學費外，再由政府於地方財政收入項下指撥規定數目。其時教育方興，用費有限，人們對於教育經費的來源，尙不十分注意。迨後，教育漸形擴展，需費日有增加，地方財政之收入，支應私立教育機關之補助及公立教育機關之經常，便感困難，才不得不謀來源的增添。顧教育經費的來源，多不足以稱善。貪污巧詐之人，更常假借此種堂皇題目，從而聚斂中飽，釀成病民害事之象。試一考查今日全國各地教育經費的來源，名稱至多，情形尤雜。比如學生繳納學費，各地皆列作教費來源之一。但所謂學費，包含項目，層出不窮。正式修脯之外，常益以醫藥、衛生、圖書、運動、建築、僕賞、公益、自治，諸如此類之名，多要經費。因之，兒童要想入學，常非家庭所能擔負。故如上海市是最大的通商口岸，然而就學兒童的百分率，據十九年該市教育局的調查，也只有百分之四二·二八（男占三二·〇三，女占一〇·二五），而失學兒童竟有百分之五七·七二。又如江蘇省是號稱爲教育發達的省份，但據江蘇各縣義務教育聯合辦事處十九年度的調查統計，全省入學兒童也只有五八〇、八二五名，占學齡兒童百分之十三，而失學兒童竟有四、〇一二、八九六名，占學齡兒童百分之八七。上海市和江蘇省的情形如此，其他各地可想而知。我們推究兒童失學原因，雖說

不祇一種，而決可斷定百分之九十以上，總是出於家庭不能擔負學費。中央政府雖曾頒過法令，小學應取免費制度；中山先生遺教，雖也提過兒童入學不獨應免費，學校且當供以書籍和膳食；都祇成爲一種具文和一種高論。實則免費教育，小學固已勿待多言，進步國家並已推及中學。我國小學尙未做到，中學當然不用再提。卽此就知以學費爲教育經費來源之一，實屬不當之至。又如貨物雜捐，也是教育經費的來源。據十六年度調查蘇省教育的經費，雜捐一項，包有牛馬捐、魚捐、繭捐、柴捐、糧坊捐、礮坊捐、鴨行捐、石灰窰捐、石稅、油稅、葦茅山捐、印捐、戲捐、竹木捐、公益捐、糧食捐、鹽灶捐、蛋捐、馬路捐、牲畜捐、經畿捐、五層橋廡、紅砂捐、花生捐、雞豬捐、房捐、渡船捐、稻捐、絲捐、典捐、電燈捐、錫箔捐、花捐、豆餅捐、布捐、春魚捐、經保捐、小魚捐、魚籌捐、筵席捐、米捐、洋經捐、油坊箱捐、軋車捐、貨厘捐、鴨欄捐、廟捐、水面雜捐、陸陳捐、煤礦捐、紳富捐、糖厘捐、蹄角捐等等名目，中有一些捐款，每年所收不過十數元，真是可謂極其苛細。按照二十二年度江蘇全省縣教育經費的統計，總數爲一千一百餘萬元，其來自雜捐者，有八十七萬三千六百八十三元，占總數百分之七·八二；其來自行政收入者，有一百零三萬零六百三十六元，占總數百分之九·一四。就中惟田賦附加，有七百六十萬元之譜，占總數百分之六十七有零，實爲最大。但以田賦附加充作教費，也有不少缺點。第一是因旱澇不時，徵收不旺，容易發生虧短。第二是因農民負擔過重，求伸無路，不免怨及教育。第三是田土受報酬漸減率的限制，田賦就無膨脹的可能，以應教育進展無已的需要。此外還有一些地方，主以鹽稅附加作爲教

費來源，謂係全體人民共同負擔。實則我國食鹽稅率之高，已爲他國所罕有。據安徽省民十六年批發價每擔十二元五角，須納稅八元六角八分。又據研究所得，售價高於出產價三十倍。按每年每人需鹽十八斤至二十一斤，即須負擔鹽稅約一元五角左右。在實際上，貧民所耗之食鹽較富人爲多，即令相等，則年入一百二十元之普通農工，與年入一千二百元的中等家庭，與年入一萬二千元的富人貴人，同樣要負擔一元五角的鹽稅，生活上的不平，莫此爲甚！是加徵鹽稅以作教費的來源，致民有淡食之慮，也是不對。概括言之，今日全國各地教育經費的來源，很有不少弊端。夏承楓君曾列舉其最著者有八：第一是就地籌款的不當。第二是權利義務之不稱。第三是苛細之無濟於事。第四是寓徵於禁的矛盾。第五是附加稅易於動搖。第六是貧富輸納單位相等。第七是產業紊亂，基金極少。第八是與地方富力無必然關係。因此之故，近十餘年來，教育界人士正努力於教育經費來源之改善。有主張覓求新的來源者，如民國十七年第一次全國教育會議，江蘇中學教職會提案，請以遺產稅及所得稅依累進稅率徵收，劃作教育經費。茲錄該提案的原文於下，藉便學者的攻研。

請開闢教育稅源以發展教育事業案。教育爲立國大本，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。願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，甚非所以謀擴充夙久遠也。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，皆已逐漸放行。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，幅員遼闊，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。就國民各層階職業之所得，依累進稅率，公平課稅，取不傷廉，毫無流弊。去年國府命令舉辦，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，實爲極可靠極永久之稅源。其詳細辦法，亦應由國府財部規定。

這是十年前的提案。迄於今日，所得稅業已明令實施，遺產稅不久亦將採行，但皆指作國家普通財政的收入，要望得如提案主張，劃作教育專款，則不知何年何月，才可實現。又如楊廉氏在安徽及四川教育廳長任內，提經省府會議通過，以辦理土地陳報後所得的溢收，劃出百分之三十或四十，作爲地方教費；邨爽秋氏

特向第一次全國教育會議提請收用各地的廟產，都很有價值。不過一面覓求新源，一面還是要盡力整理原來各項的收入才是。例如江蘇向稱教育特稅的款捐，於民國十六年蘇省府成立後，即由教育行政當局提案整理，使其名稱愈加顯明，捐率愈加適當，用途愈加正確。其他各省也因舊有學田、官荒、積穀、住房、山林、水產，指作教育經費，時日既久，多受政府挪移或豪紳侵占，正由各省教育廳飭令所屬，負責整理。我們於此，因我就要提到兩個很有關係的法案。一個法案是民國十九年第二次全國教育會議對於教育經費，大家提了一個最低限度的要求。其內容計分三項：

第一 完全用作教育經費的收入

- 甲 沙田官荒收入 以五成歸中央，三成歸省，二成歸縣市（特別市除三成外，餘歸中央）支配。
- 乙 遺產稅 以五成歸中央，二成歸省，三成歸縣市（特別市三成，餘歸中央）支配。
- 丙 屠宰稅牙帖稅 完全歸縣市支配。
- 丁 寺廟財產 各按其原來關係，歸縣市或地方團體支配。
- 戊 田賦教育附加稅 完全歸縣市支配。
- 己 菸酒教育附加稅 以五成歸省，五成歸縣市支配。
- 庚 庚款和其他投資的收入。
- 辛 凡地方原有的各種教育附加稅捐，除另有法令規定外，其收入概照向例辦理。

第二 一部分用作教育經費的收入

甲 出產各稅（茶捐絲捐之類）

乙 消費各稅（筵席捐與娛樂捐之類）

丙 房捐鋪捐。

丁 營業捐。

戊 所得稅。

以上成數的分配，另行規定。

第三 中央補助教款原則之確定

甲 省市縣原有教育經費，仍應撥作原有教育事業用。

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

丙 縣市義教及成年補習教育經費不足時，應由省補助其數額。

丁 省及特別市義教及成年補習教育經費不足時，應由中央補助其數額。

戊 中央補助義教及成年補習教育費，每年至少應擔負全額百分之四十五。

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

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

這個法案，雖足表露全國教育行政人員的公意，但還不能算是得到徹底妥善的解決。因為一方面是若干

病民的捐稅，這個法案沒有規定刪除，並且還想照舊維持；一方面是若干完善的捐稅，這個法案固已明白提出，却未計劃督促實行。另外一個法案是民國二十年五月十一日行政院根據教育部的原呈，通令地方教育經費保障的辦法：

- (一) 各省市及各縣市政府，對於現有之教育經費總額，應切實保障，不得任其短少。
- (二) 自民國二十年起，各項新增地方捐稅，由省市政府酌定，提留若干成，作為地方教育經費。
- (三) 各地方現有教育財產，應由各該地方教育行政機關依據左列各項切實整理之：
 - 甲 舊有款產，應將確定數目，一律調查清楚據實登記，並呈報主管政府備案。
 - 乙 舊有田產，其有未繳清地價以及未經承糧或溢丈之地，應即照章補繳升科，以免糾紛。
 - 丙 舊有款產，由地方紳士私人保管者，應一律歸還公家，設法生利。
 - 丁 舊有田產稅項，向由私人低價承包，於中取利者，其田產應即撤回，另行直接招佃，稅款應撤銷承包，另定徵收方法，盡力剔出中飽。
- 戊 舊有款產，被私人侵占者，應一律查明追還。
- (四) 現有教育經費，必須用於教育事業，無論何人及何項機關，均不得挪借或移作別用。
- (五) 在某項統徵之捐稅中，地方教育經費定案所占成數，永遠不得減少。統徵額數增多時，教育經費成數，應按照比例數同時增加。
- (六) 政府不得已收用教育資產時，應按照時值另行抵償。

(七)教育捐稅因特種關係，主管政府擬行變更時，如因捐率或辦法變更，而收入減少者，應由主管政府預先指定確實相當之款項抵補。

(八)教育經費由財政局徵收者，應按照所得數，隨收隨交當地教育行政機關，不得挪用拖欠；遇必要時，教育行政機關得呈准主管政府派員協同財政局辦理教育專款之徵收事宜。

(九)凡私人已經捐出之教育資產，不得收回，並不得轉移或抵押於他人。

(十)私人或私法人侵占教育經費時，除由政府責令賠償外，並得申請司法機關，依法懲辦。

(十一)教育經費收支及保管人員舞弊時，除撤職懲戒外，仍應責令賠償。

(十二)各地方政府及教育行政機關對於教育經費，倘任意玩忽，致有損失時，應受相當之懲戒。

(十三)教育行政機關及各級學校各種教育機關之歲出，應由主管政府或主管教育行政機關規定最嚴格之標準，以為限制，嚴防浮開濫用。

(十四)各地方政府應組織教育經費稽核委員會，稽核關於教育之預算決算及一切賬目。

這個法案，從理想的方面說，求能見諸實施固好，但從實際的方面說，恐仍含有不少困難。照我國今日各地政治社會經濟種種方面的情況，決不是這樣法案，就有什麼效益。我們要知道教育雖為國家建設的根本，雖為民族復興的要道，雖為人類高尚的事業，但我們畢竟不可以說，一個地方祇須有教育事業的發展，祇須教育人員能生活，其他就可不管。所以我們對於地方教育的經費，無論是開闢新源或整理舊款，總不要獨

從教育去着眼，獨爲教育人員的生活打算。誠以在某種腐敗惡劣的社會的組織，經濟的機構，和政治的窠臼中，我們縱能爲着教育開闢一些財源，整理一些財產，頂好也不過是使教育界形成一種自私自足的階級，使教育脫開其他事業的關連而陷於空虛及孤立，使舊時橫占中飽雖得剔除，而新的巧奪斷反又成就，這是不惟無益而又有害。著者敢說，在地方事業如保安團隊，道路建設，公共衛生，保甲組織等等沒有經費的時候，要望教育的經費不被挪移或侵占，實不可能，即或能之，也是未必合乎情理。因之，關於教育經費之事，我們必須依於三民主義的立場，從社會多方的事業和人民全部的生活中去求解決。可惜這裏篇幅有限，我們不能提出一種可以普遍適用的方案，惟有一些教育學者建議的原則，倒也值得注意。比如小學課程概論及中國教育行政二書的著者程湘帆氏就說：

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：第一是唯一的鉅稅，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，亦非一部份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。還有現代教育行政及地方教育行政諸書的著者夏承楓氏則說：

教育局的責任在開闢來源。過去所關的來源，含有苛捐雜稅以及種種暴虐的榨取，徒然使得民不堪命，顯然是爲了目的就不擇手段，毫無所謂客觀的標準。自今而後，對於教育經費來源的計劃，必須注意下舉各點：

第一是有永久存在的可能。教育事業永久存在社會，他所需的經費自應也具有永久性。

第二是有繼續發展的可能。教育事業前途無限，用費與年俱增，經費來源如能同速率的進展，便無需時時開闢新源。

第三是有普遍負擔的可能。教育是全民的，用費的負擔亦應屬全民。惟因貧富的差異，得使負擔的程度有區別，甚至最貧者無需負擔。如一部分民衆納稅，另一部分民衆享受，便不合理。（著者按：尤其不可使困苦的農工納稅，而使富貴子弟享受。）

第四是有獨立存在的可能。要求民衆明白用途起見，教育經費來源，就不宜和其他財政收入混合。

第五是無違反教育的意味。教育要掃除迷信，而經費反要靠着迷信；要發展國民生計，而經費反不免摧殘生計，以己之矛，穿己之盾，教育實難取信於人民。

根據這些原則或標準去探討，我們當愈覺得今日全國教育經費來源問題的嚴重了。

教育經費的支配問題 其次，我們便要討論教育經費的支配。不管教育經費是業已獨立的也好，

是未曾獨立的也好，總不能聽許我們要如何用就如何用。所以支配方面，確又是個極其重要極其繁難的問題。今先就教育的外部講，一個地方的公共事業，實有多端。我們不好說某種事業重要，某種事業不重要。須知各種事業，都互有關係，其關係且極密切。因此，地方財政的支配，我們固不願因偏重公安、衛生、建設或保甲那一項事業而輕忽教育，亦不宜因特重教育而輕忽公安、衛生、建設或保甲。不幸今日各地最大的通病，就出在某項事業工作的人，總自以其事業重要，不獨力爭地方大部分的經費要支配給他才是，甚至全部的經費支配給他，還是感覺不足。在公安或衛生事業方面的人是如此，在建設或保甲事業方面的人亦是如此，就在教育或經濟事業方面的人亦是如此。所以支配經費起來，總是那一方面的人強有力，那一方面事業所得的成數就很多。卒致各種事業不諧和不聯繫，而且有摩擦有衝突了。著者於此，以為教育事業的經費，歷來各地方所支配之數，儘管較少，但我們研究教育行政和實際負責教育行政的人，始終應當放大眼光，對於地方各項事業都要有深切的認識，和深切的同情。在地方支配財政的時候，我們所立的計劃，所擬的預算，定要想到看到這項事業要有進展，別項事業也要有進展。別項事業沒有進展，則這項事業的進展也有不可能。更要想到看到整個地方的福利和全部人民的生活，都不祇是一部分事業的進展就能如意。還要想到看到各項事業的進展，有些地方固當分開，有些地方亦須統合。比如保甲的組織和訓練，戶口的調查和統計，公民的軍訓和服役，衛生的宣傳和推動，生產的計劃及實施，無一不與教育有關聯，也

就是無一件不需要教育。所以我們要是眼光闊大，態度公正，能把教育去溝通一切事業，則關於教育經費的支配，著者相信定可得到公平解決的。再從教育的內部講，我們也常常看到辦社會教育的與辦學校教育的爭，辦小學教育的與辦中學教育的爭，總說支配給別人的經費多，支配給自己的經費少，感覺不平的情況，正與教育界對外部爭衡的時候無異。這時可能解決的辦法，當然還是要負責教育行政的人，不要有私見有偏心，仍能如上所說，眼光闊大，態度公正，切實審度地方實際的需要以及教育應有的進程，使得彼此間的鴻溝填補，誤會祛除，做到學校教育與社會教育真能兼辦，小學教育與中學教育真能銜接，就必然感覺一向的爭執，實屬無益。

不過，關於教育經費的支配，尚非僅如以上所陳，即能解決。最重要的是，我們負責行政的當局，要能提出適宜的、公允的、使人不易駁詰的、少啓疑慮的預算才行。我們要知道這樣一個預算，並非巧立若干項節，估填多少數目，就可成就。因為一個地方教育經費的預算，實即代表行政當局對於地方教育的整個方案，必須含有遠大的主旨為目標，正確的事實為根據，豐富的經驗為過程，具見知識及技術，皆已溶於一爐，始無所誤。正猶一張藥方，雖僅一些藥名，註下多少分量，而要有着君臣佐使之分，攻打補提之用，則回春國手，總與走方郎中大有不同。茲為學者研究起見，特引陶孟和先生歸納編製預算的原則如次：

一 預算應包括收入和支出兩部分，一方推測可以收得的各項，一方規定用途各項。

- 二 預算應按學校主要的功能為基礎，分為若干部分。
 - 三 預算應在財政運用之先，早早製備齊楚。
 - 四 推測收入不可過奢，應接減低數推算。
 - 五 所指定的用途，不可超過所推測的收入。
 - 六 從推測的收入項下，應該畫出一筆臨時費，以備將來收入的減少，或臨時的支出。
 - 七 凡對於支出有所請求，首須先在預算上通過，然後纔許支出。
 - 八 預算在一年中至少須有二次之修正，藉以窺知學校財政的狀況，如收入與最初預算所推測出入太大，得事先預防，縮減用途，以免虧欠。
 - 九 在每財政年度之末，將各種預算收入支出的帳目結算，製作盈虧（或損益）對照表，如有盈餘，則規定用途，或保留為將來之臨時費，如有虧損，則須急謀補救之法。
- 除此之外，各省教育廳更多訂有編製預算的法規，為從事各該省教育行政的人所必知，但在這裏，自不用錄舉了。

教育經費的應用問題 教育經費預算確定以後，我們就要注意應用方面的問題。照通常的情理想，經費但愁不有不足，果真有了足了，一定誰都會用。殊不知關於經費的應用，也有種種煩難。初在地方負責主持行政工作的人，其因不善應用款項而告失敗的，實非少數。茲請擇其要點，述之於次。

第一、是要完善會計。現今文明進步的國家，莫不對於財政，訂有會計制度。會計制度，簡言之，就是用款必須循守的一種規律。我國人士，向有兩種很普遍的心理。一種是輕視阿堵，不慣籌算的麻煩。再一種是重視良心，不問是非的有無。這兩種心理，用以處理公家經費的事情，都是不對。現在，凡關於公家經費的應用，定要遵守公家所訂會計制度才行。先說會計年度，我國向以每年七月一日起至次年六月三十日止計算，但自民國二十八年起，則改由每年一月一日起至本年十二月三十一日止計算，與季節的年度符合了。其次，會計簿冊，往昔既不分種類，也不講格式，一切帳目，都很難得清楚。現在各機關所要用的表冊帳簿，種類既多，格式也新，連書寫的方法，裝訂的形狀，都得講求，不能隨意。所以經費的應用或當或不當，或盈或不盈，要檢閱查算起來，已不如何費力。又其次，會計科目，目前各地教育行政機關，似尙未能一致。茲取江蘇中小學校通行者，示例如下：

甲、收入項下：

1 經費收入——由主管機關領得之經費

2 學生繳費收入——學生繳入之費

(1) 學費收入

(2) 膳費收入

地方教育行政

(3) 雜費收入

3 公庫收入——公產之租金出品等

4 其他收入——不屬上列之收入

乙、支出項下：

1 薪工

(1) 職薪

(2) 教薪

(3) 役工

2 辦公費

(1) 文具

(2) 紙張

(3) 郵電

(4) 印刷

3 購置

(1) 器具

(2) 圖書

(3) 儀器標本

(4) 雜品

4 雜費

(1) 膳食

(2) 茶水

(3) 薪炭

(4) 燈燭

(5) 修繕

(6) 車旅

(7) 雜支

5 特別費——凡特種較大費用如建築費房租等屬之。

6 預備費——預備為預算外緊急之支用。

再其次，會計方法，從前尚多採用舊式，現在會計人員，多要受過特殊訓練，採用新式簿記了。此外還當注意的，是平常用款，必須經主管人員核准簽字後，始能由會計人員支付；所用之款，無問大小，總要取得確當收據，以免造報遭受駁斥；凡收現款須以機關名義，按時放入政府指定的銀行或公庫，以免意外遇有損失，要

受拖累，要負賠償；必要支取存款時，則由主管人員及會計共同簽字蓋印，不能一人簽字就可支領；最後更要來行經濟公開，應由教職員組織經費稽核委員會。茲附江蘇省立學校經費稽核委員會的組織法於下，藉供參考。

(一) 稽核委員會，額定五人，由教職員互選之。會計庶務員不得當選。每學期改選一次，於開學後四星期內組織成立。

(二) 職任：委員會至少每月開會一次，稽核校內一切收支帳目及單據。遇有疑義時得請負責人說明。不能滿意，得逕呈本大學解決之。

(三) 會計員：稽核時，會計員除造具每月收支對照表外，應攜帶簿據出席說明。

(四) 呈報及公布：各校應遵照本大學規定表格，按月填具報告，於一月十五日以前，呈報本大學審核，並公布校內。此項報告，須先經過該校稽核委員會之審查。

(五) 單據：各項單據，就收支款項時日依次黏存，以便審查。

(六) 寫冊格式：會計所用簿冊，須遵照本大學規定格式。

(七) 決算書：各校應於每屆年度終了一個月以內造具決算書，經稽核委員會審查，呈報本大學，並公布校內。

第二，是要講求效率。教育經費的應用，絕不祇以會計妥當，即爲能事。我們還當再進一步，力求所用具有效率才行。誠以教育經費，無論數目大小，總是社會的一種投資，若無效率，致失社會期望，便難繼續維持。要求增加了。不過在教育事業的經費上來講效率，並不像在工商事業的經費上講效率那樣容易。因爲在工商事業上用了經費去作設備，去僱人員，去購原料，其效率如何，我們可從產品的多少，成本的高低，售價的貴賤決定，純粹屬於物質的方面，非常正確，非常顯明。至於在教育事業上用了經費去作設備，去聘教師，其效率如何，我們常常難以判斷。通常我們講教育的經費用得有效率或用得無效率，約分數種根據。一種是根據教育上平均的情形。比如根據每個學級平均所占的教師數，每個教師平均所教的學童數，每個學童平均所占的歲費數，則教師過於平均數的，學童不及平均數的，歲費高於平均數的，我們常就要說所用的經費，未見合於效率了。再一種是根據教育上度量的結果。比如根據度量兒童學業的成績，檢查兒童健康的狀況，統計校舍應用的時間，則兒童學業成績優的，健康狀況好的，校舍用時多的，而所費並不見高，我們便要說所用的經費，可謂合於效率了。又一種是根據教育上預訂的計劃。比如根據預擬施教的人數，施教的區域，施教的時間，則施教時間較速，區域較寬，人數較多的，我們自要說所用的經費，實是合於效率了。惟此種種根據，必須善用，不可過分拘執。假如僅以所費較少，即爲有效率，則是物質設備愈完全，教師待遇愈優厚，學童訓練愈深遠的教育，都不合效率，那便荒謬極了！

教育經費的管理問題

最後再說說教育經費的管理問題。這個問題，和教育經費獨立的運動，很有密切關係。因為教育經費之獨立，如祇求有一種明確的來源，而置管理問題於不問，這種獨立，是沒有多大效用的。要知我國十數年來，倡行教育經費獨立的運動，並非起於學理上和經驗上的專門理由。實為教育經費，置於普通財政管理之下，軍政當局，挪移極易，教育界人士，乃以此種運動，作為自衛的一種方策。即謂我國教育經費獨立的運動，就是獨立管理的運動，也未嘗不可！

如此說來，教育經費應得如何管理才能符合獨立運動的旨趣，就必先研究管理機關的組織。關於管理機關的組織，第一要由何種人員負責管理的責任，此種人員，如何產生。第二要問管理機關的權限，須有什麼範圍，在法律上應否有明確的規定。第三要問管理的方法，如何算得科學化。茲請就我國現行辦法申說如下。

我國各地設置獨立機關，專門負責管理教育經費的，迄今仍未普遍。至已設置者，其情形亦不一致，下面是福建和江蘇的辦法。

福建各縣設教育經費經理處，附於縣公署內。處設委員五人，由縣長派縣署人員一人，教育局長派局員二人，教育會推舉會員二人任之。任期一年，連任不得過二次以上。至其職權，規定為學款之管理，預算之審查，並得討論增籌學款之方法。其法律上之根據，不過係由教育廳擬議，呈准省政府及教育部備案。處內

辦事，分催收、保管、稽核和收支四股。所收款項，由保管股提存股實銀行或錢莊。凡教育局需要經費，應將用單提交經理處查核，由經理處交向銀行或錢莊支取給發。

江蘇各縣設縣教育經費委員會，委員定額十一人至十三人，除教育局長與縣督學爲當然委員外，由縣黨部、縣財政局、縣立中學、縣立小學、縣教育法團、商人法團、農人法團、工人法團，就有教育學識兼熟地方經費情形者，分別推舉一人或二人，由教育局長聘任之。各法團未成立時，得由縣政府會同縣黨部指定相當團體代理之。任期一年，但得連任。至其職權，則爲審核全縣教育經費之決算，討論全縣教育經費之增籌方法，監督全縣教育財產之保管方法，及建議關於其他教育經費事項。內部辦事，則由教育局職員兼理。

觀上述二省對於經費管理機關的組織，福建似優於江蘇。因福建省的組織從權限規定，有實際管理之責任，而江蘇省則祇能監督保管之方法。從委員產生上講，福建省的組織，是注重於教育界本身，利害關係切，足使管理的效用增加，而江蘇省則取才失之太泛。再從管理方法上講，福建省的組織，亦比江蘇省明確得多。

但就著者的意見言之，這種管理機關，實在有類於駢枝。若使地方教育行政的組織，能够分別權能作用，使教育局和教育董事會的職權確立，則經費的獨立管理，歸諸教育董事會，就很妥當。現時各地方既有所謂教育行政委員會或教育委員會，性質實類乎董事會，本負有經費審核和款項管理之責，這種駢枝機

關我們很希望民權主義即從教育業務實行，由地方人民趕快成立健全的董事機關，使教育經費之獨立管理，根據法律，而為董事機關的重要機能。這比較現在各地管理經費的機關，大半靠着政客名人做處長或委員的勢力，才能稍有一點效用，一定好得多！

結論

教育事業，沒有一件不和經費有關係，所以有人甚至說經費問題，即教育問題。惟經費問題，實為一種最艱深困難的問題，澈底研究起來，必須牽及財政的原理和賦稅的政策，以及社會經濟各項專門學問。本章所述，但為從事教育行政者，必須了解的來源、支配、應用和管理等四個淺易問題。此中最遺憾的地方，是我們難於搜得各地關於教育經費的實際材料，致不能提示真實的狀況。只此一點，也就是從事地方教育行政工作的同志們所應努力改進的。

研究問題

- 一、調查本地教育經費的來源，列為一表。
- 二、調查本地地方五年以來或十年以來教育經費收支的實況，並作一適當的圖表。
- 三、調查本地財政上的收支，研究地方人民所出教育稅和烟酒稅，孰少孰多。
- 四、考察地方各教育機關所用的經費，而評論其用途之是否適當，是否有效率。並述對於不適當無效率的用費，應有若何改革。

第十章 課程方面的重要問題

本章討論的範圍 教育業務中，課程方面的問題，比較最爲複雜而難以解決。比如經費，設備各方面的問題，一經解決，即可安心；而課程方面的問題，更比其他方面的問題，還要複雜還要難於解決。即如因爲教育在繼續不斷的進展，課程即須繼續不斷的改造。我們要想討論課程方面的問題，此地實難詳盡。不過從地方教育行政的工作上說，學校的課程，必須有所規定；規定之後已經施行的課程，必須有所診察；發覺不當的課程，必須有所改造；這三件事，行政人員總得擔負責任。茲姑在有限的篇幅中，把這三個問題討論一下。

規定課程問題 我國各地學校的課程，向來是由中央政府最高教育行政機關規定，地方教育行政機關，好像沒有什麼關係。考其原因，一由我國教育行政，向重中央集權；一由各地教育行政的組織，原不十分完善。惟近年以來，教育的研究比較普遍，於是各地學校的課程，應不應由中央最高教育行政機關去規定課程的標準，要不要照着中央最高教育行政機關規定的實行，常常成了爭論的問題。有謂中國疆域廣大，各地情形不同，中央最高教育行政機關規定的課程，不易適合各地需要，因而力主各地學校的課程，須由地方教育行政機關，負責規定。亦有謂中國民族，正因疆域廣大，各地情形不同，極爲渙散，必須靠着教

育，使生於各地之人，都有共同的信仰、理想、知識、道德，而後民族結合的基礎才能鞏固，因而力主各地學校的課程，應由中央最高教育行政機關規定，強令全國遵行。這兩方面的爭論，都各有充分理由，其實我們仔細思考一下，按照我國情形，兩派的爭論，是要調和起來才對。單走一方面，總是不妥當的辦法。享時在他所著教育政策之原則一書中，曾有一段話，說得很好。他說：

中央當局和地方當局之間，學校當局和師生之間，都應該樹立均勢，以求其平。種種的規定，應該由中央而地方，逐漸增其詳密之度。中央政府，祇應該公布普通的原則；地方當局，則應該增加地方的需要；推及各校，更應該細審其個別情形，而為更詳密之規劃；最後至於教師和學生，才能自己講到極詳密的地步……

照這段話的意思，各地學校的課程，中央最高教育行政機關，祇能規定大綱，內容但為培養國民所必不可少的部分。決不能規定得極詳密，使各地，各校，以至於教師和學生，都沒有絲毫自由伸縮的餘地。至於地方教育行政機關，則應領導地方教育人員，認識地方的實際情形，在不違國家根本的原則之下，將學校課程，更有適合的規定。若祇知遵照中央的規定，一定沒有什麼可講的效能。

現在我們試看中央對於地方學校課程的規定。民國十七年二月大學院公布小學暫行條例第二章：

第七條 小學之教授科目如左：

三民主義 公民 國語 算術 歷史 地理 衛生 自然 樂歌 體育 黨童子軍 圖畫 手

工

高級小學得酌量地方情形，加設職業或其他科目

第八條 各科要旨及課程標準另定之。

第九條 小學教科書，須採用中華民國大學院所審定者。

十七年三月，又公布中學暫行條例。其第二章：

第八條 中學之教授科目，分爲必修和選修兩種。

第九條 中學之必修及選修科目，另於中學課程標準內規定之。

第十條 中學教科書須採用中華民國大學院所審定者。

十七年七月，大學院復有訓令，係根據全國教育會議議決，提倡語體文，以利小學教育的改進。辦法大要如下：

一、小學校一律用語體文教學，不教艱深的文言文。

二、初級中學入學考試，不考文言文。

三、各大學區，各省教育廳，各特別市教育局，一體提倡語體文，向社會宣傳語體文的便利。

四、各教育行政機關，隨時考察各小學校，不准採用文言文教科書。

十九年一月，教育部指令熱河省教育廳，小學無須教授英語或其他外國語。二月，訓令全國初中教科書，除

國文外，一律須用語體文。三月，訓令全國中小學教員，一律須用國語爲教授用語。四月，訓令全國各校於體育課程內，酌增國術。五月，訓令初級中學入學試驗，免試外國語。六月，訓令初級中學除外國語教本外，應一律採用中文本教科書。這些訓令，在我國中小學課程的規定上，都有很大關係。其中尤以一月中所發小學厲行國語課程暫行標準的訓令，值得特別注意。茲錄該訓令全文於下：

此次本部接到中央執行委員會祕書處第四三四號公函，和所抄送「上海特別市執行委員會，轉據上海學生聯合會呈，請通飭全國中小學校，勵行國語教育」的呈文各一件。

公函上說：這件呈文奉常務委員批「交教育部核覆」，所以抄送前來，希望查明見覆。呈文內容，大略這樣說：

「……各國都有標準語通行全國。我國自教育部國語統一籌備委員會議決以北平語爲標準語以來，各小學並不注意實行，仍以方言教學。……我國人心不齊……全國人數雖多，竟如一片散沙，毫無團結力量。……這雖然不全是因爲言語隔膜的緣故，可是言語隔膜，也是一個最大的原因。……爲此，懇請中央令教育部通飭全國中小學校，在最短期間，勵行國語教育。……」

本部以爲語言是造成民族的一種自然力，語言的統一與否，和民族的團結與否，當然極有關係。總理在民族主義的講演中，常常勸告我們民族，應該團結合羣。學校勵行國語教育，以期全國語言統一，情意相通，增加民族的合羣團結力，這是和總理的遺教很相符合的。

前大學院曾經通令所屬各機關，提倡語體文，禁止小學採用文言教科書，這是勵行國語教育的第一步。第二步的辦法，應由各該廳局，一面遵照前令，切實通令所屬各小學，不得再用文言文教科書，務必遵照部頒小學國語課程暫行標準，嚴厲推行；一面轉飭所屬高中師範科或師範學校，積極的教學標準國語，以期養成師資，這是很要緊的，望各該廳局遵照辦理。

十九年九月，教育部又訓令全國小學限制歌舞劇。認定現行的歌舞劇，不但不符部中規定的課程標準，而且有礙兒童的體育。限制每年每校舉行這種表演，不得超過二次。所取的材料，不得過長，事前不得作長時間的預備，臨事也不得作長時間的表演。

二十年三月，教育部又訓令，中小學增加工作科、職業科及勞動作業，規定應行舉辦的具體事項如左：

- 一、公私立小學遵照部頒小學課程暫行標準工作科所規定者，切實施行。
 - 二、公私立初級中學，一律遵照部頒初級中學課程暫行標準所規定之農工家事各科，審查地方情形，切實遵辦。
 - 三、公私立中小學學生，一律參加校內之勞動工作，對於各科教學上之生產作業，尤應特別注意。
 - 四、各省市縣督學視察時，應特別注意於農工家事等科之成績。
 - 五、該廳局對於勞動生產教育，應多方宣傳提倡，使社會家庭一體明瞭現時我國之趨向。
- 二十年五月，訓令小學校一律禁用宗教教科書。

按中小學課程暫行標準，業於民國十八年八月，由教育部頒行。此項課程標準，教育部於所敘編訂的緣起中，說道：

「……完成的標準，雖曾經過了一年的時間，費了許多人的精力，但是總不免有許多可以商榷的地方，還應該由全國中小學實地試行，以便修訂。——各種標準上，却加暫行兩個字，就是留待試驗的意思。……」

民國二十年，教育部兩度召集委員會，於課程的科目、時間、程度、內容，根據試驗的報告，均有修改。此項修訂的標準，不久或可公布。

以上所述中央最高教育行政機關規定學校課程的實情。地方教育行政人員，祇須不與中央規定有十分衝突，自應斟酌地方的實際情形，補中央規定所不及，那是勿待再說了。

診察課程問題 無論是中央或地方的行政當局，亦無論是中國的或外國的教育專家，斷不能對規定的課程，肯定是絕對完善的。即使所規定的課程堪稱完善，然而由課程連帶發生的問題很多，不謀解決，也是不行。所以課程在既經規定施行之後，自不能不加以診察。這一步工作，自然要地方教育行政人員切實負責了。

但是診察學校的課程，極不容易。一個人，不是走進學校，看一看上課的時間表，查一查應用的教科書，問一問教師的意見，考一考學童的成績，就可以說診察學校課程的事情已經成功！須知診察學校的課程，

也如同診察人的身體，要有許多繁雜的工夫。診察一個人的身體，不僅是看他長若干，重若干，五官四肢有沒有什麼毛病，就算完事。還得追究到他得自祖先的遺傳，他平昔採用的營養料，以及他應付常態和變態境遇的能力，種種方面明白之後，才敢下一種比較正確的判斷。診察學校的課程，繁雜尤甚。第一層，課程之設置，目的原在教育兒童使能適應社會生活的需要，而社會生活的需要，根本就不容易知道。請問，社會生活，究竟是什麼生活呢？有些人分析成爲政治的、經濟的、公民的、宗教的、家庭的、休閒的等等；也有些人分析成爲社會交際的、維持健康的、公民服務的、道德信仰的、普通技術的、家庭保育的等等；究竟那一種分析得妥當？即將社會生活分析妥當，而各部分生活中的需要如何，又是難解決的問題。例如就公民的生活來講，請問是需要一些什麼呢？於是再做一番分析工夫，折成什麼信仰、理想、習慣、好尚、態度、知識、道德、欣賞等等，可算詳盡了。但是所需要的，應達到一種什麼程度，什麼分量，又不能不仔細考察。要這樣一層一層的問題解決之後，才算得真能了解社會生活的需要。第二層，就要回過頭來，認知學童們的性情和能力，以及生理發育的狀態。誠然，心理學家和生理學家費了若干心血的研究，有不少的材料，可供我們作根據。但是他們以一般兒童爲對象的研究，如何得以適用到當前這些學校的兒童，其中有沒有什麼變異的現象，這是不能隨便回答的。所以要認知當前這些兒童的性情能力以及生理的狀態，自然又是十分繁重的問題。把這兩方面的事都算解決了，第三層，課程所用的材料本身，又發現許多問題存在。例如就識字的課程

來講，我們已曉得學童要適應社會的生活，需要認識一些什麼文字；也曉得這些學童的性情能力和生理的狀態，在某年級，某某年級，可以認識一些什麼文字；但是這些需要認識而又可以認識的文字，要如何組織，要如何印刷，要如何教學，種種問題，又須解決才行。果真層層的問題，都已解決，然後採用實驗、測驗、調查，種種科學的方法，診察學校現行的課程，是不是適合兒童身心的發育和他生存在社會上的需要，庶幾可以下一正確的判斷。診察的工作，始得謂為完成。實在說來，我國各地現行的課程，其需要切實的診察，真是迫切得很。目下不管是在小學畢業的人也好，在中學畢業的人也好，在社會上要想有適應的生存，實在很難。文雅的或修養的課程，範圍寬泛，很不容易得到滿意；但職業的或技能的課程，又可以說得滿意麼？祇要我們肯細心研究，就會承認現今學校的課程，有許多矛盾的、重複的、空洞的、零碎的缺點存在，徒費學童的心力時間，使之墮入人生的歧途。擔負地方教育行政工作的人，若不認真立出一種固密的計劃，下一番心力去診察，改造，敢說教育的進步，無論如何也得不到。

改造課程問題 課程經診察以後，假如我們覺得有改造的必要，自不能不有一種組織，如所稱課程改造委員會或編製委員會之類。不過這種組織，要有實際擔負專責的人，才生效用。若祇聘請幾位較為有名的人為委員，負名譽的責任，與之所至，隨意做點工作，那是不會有多大成功的。所謂實際擔負專責的人，除了自身主持教育行政的以外，自然要敦請專家負指導責任，並需若干富於教學經驗的教師合作。祇

是這些教師，行政者應得減輕其原有的工作，給以特別的待遇，俾可以支配心力時間，負責從事才行。還有一點要注意的，就是大委員會之下，還須有小委員會，如算術課程改造委員會，或美術課程改造委員會之類，才能利用專科教師的特長。行政人員，宜乎出席一切小委員會，俾得悉其內容，溝通各小委員會的意見和工作，俾在整個的改造委員會中，沒有衝突或偏頗的流弊。至於改造工作的進行，要看原有診察課程的工作做得如何；如果關於社會生活的分析，兒童身心的狀態，於診察現行課程中，已經有了極充分正確的材料，那改造課程的工作，當然容易得多。換言之，診察課程的工作，也就是改造課程工作的主要部分。按課程專家賈德所言編造課程的步驟，第一步，是就社會的實情，研究人們的生活，以確定教育應有的主要目標。第二步，是循着所確定的主要目標，繼續詳細分析其活動與觀念，至於簡明適用的地位。第三步，是將分析確定的活動與觀念，權衡其輕重。第四步，是審訂活動和觀念，以對於兒童有價值的在先，對於成人有價值的在後。第五步，是按審訂的結果，取其最重要而急切者，俾可就學校教育所有的時間，支配教學。至於可不必經由學校教育的活動和觀念，則完全刪除。第六步，是搜集有關於所擇定之活動與觀念的材料。第七步，是將所搜集的材料，按着兒童的心理，加以組織，以利於教學。這七個步驟，是把診察和改造的工作，連做一氣了。

這裏篇幅有限，對於改造課程的學理和方術，祇好留待專門學程的研究。我們所要補說的，就是課程

的改造，和學校行政組織的改造，設備的改造，訓育方法的改造，沒有一方面不發生極其密切的關係。所以課程的改造，不能和其他方面的改造連絡，是不會成功的。我國數十年來，教育上的改造，很有了好幾次，然而不見那一次能有良好的成績，其故雖多，要以各方面的改造不相應合為最大的原因。我們要謀課程的改造，不能再蹈過去的覆轍。

結論 課程的問題，極其繁複，本章祇從地方教育行政的工作，一言課程的規定，診察，和改造的要點，俾知此事是要專業的行政人員，應用科學的方法，加以精密的研究而後有成。若行政人員，祇為繕具一種工作報告，敷衍塞責，則課程問題，將無澈底解決之日。

問題研究

- 一、調查現行國內出版的教育書籍中，將關於討論課程問題的，列一目錄，包含：
 - (一)書名 (二)作者 (三)出版處 (四)出版年月 (五)定價 (六)本書內容大要。
- 二、搜考有關課程問題的論文，作一目錄，分為下列數項：
 - (一)論文標題 (二)作者 (三)見於何處 (四)發表時間 (五)論文內容。
- 三、試就所讀討論課程的專書，舉其對於課程意義的解釋。
- 四、試將所觀察教師上課的活動，作一詳細的分析。

- 五、試列舉小學校的國語課程，應有一些什麼目標。
- 六、三民主義，應不應在小學中成一獨立的科目，述自己所見。
- 七、爲要適應社會上休閒生活的需要，那一些課程是重要的？

第十一章 設備方面的重要問題

設備的意義

講到設備方面的問題，有三層重要的意義，是不可忘卻的。第一層無論經費若何困難，教育業務，總得有最低限度的設備，才能進行。譬如要開辦一個學校，總要有房舍可作教室，有桌几可為座位。第二層，所有的設備，須力求合用。譬如建築校舍，不管是西式，是中式，須求其光線合度，空氣流通，進出便利，大小適宜，合於教育的、衛生的種種條件。否則，建築花了十萬八萬的金錢，也是枉然！第三層，所有的設備，須使發生最高的效率。譬如學校有了很好的教室，會堂，以及許多儀器書籍，然而使用有限，終日空廢的時間很多，那便不經濟得很。

這三層意義，頗有連貫的作用。要是第一層意義尚且不貫徹，則第二第三兩層意義，當然難以談到。又如第一第二兩層意義，縱然無所缺憾，而不注重第三層意義，還是不能發揮教育業務的價值。所以研究設備方面的問題，必須把這三層的意義，層層貫徹才是。

設備的計劃

設備的計劃，第一，自然要審度財力。財力不足，就要從不足中想辦法，可緩者緩，可免者免，可替代者替代，可併用者併用。財力足，也要從足中講經濟，儲蓄有餘之財，以供他日之需。若以財力不足而束手，或以財力有餘而濫用，都是不對的。第二，要依據客觀的條件。因為設備的事情，不能全憑個人主

觀的理想去進行。例如要設立一個小學，應作若何的設備，先要看學校的組織，有若干年級和班次，採用複式教學或單式教學，教職員及學童的數量如何，限於一性或兼收兩性，課程有無職業的或技能的科目，必須依據此類客觀的條件，才能決定校舍須如何佈置，教室須若何分配，教具要需用多少，以及其他種種事物的設備。第三，還要顧慮未來的進展。我們常常發現設備上最大的缺點，就是祇想到現在，沒有想到未來，以致所設備的事物，使用未久，即須作廢，不僅耗費金錢，甚或阻礙事業的進步。例如建築校舍，除了根據目前的財力和需要，也得想到未來，學齡兒童將有若何的增加，課程將有若何的推廣，社會對於學校將有若何廣大的利用種種情形，而後決定建築的地址、形式、結構、布置、材料以及一切相關的事項，庶幾全校建築發展的計劃，不受什麼障礙，目前建築的設備，也永有適用的可能。

設備的標準 討論設備的標準，第一須分別機關。除體育場、博物館、圖書館等設備的標準，顯然和學校不同外，即言學校設備的標準，小學、中學、職業學校等，亦有多少差異。假如訂一種標準，要想適應各種機關，這是一定不行的。第二須分別事項。設備祇是一個概括的名詞，就學校言，應該再分別校舍、場地、圖書儀器、標本，用具各種事項，逐一規定才行。有些學校，沒有將這些事項，詳細分別周到，於是設備了這樣，沒有了那樣，例如校舍設備得很好，而圖書儀器的設備，却等於零，這種偏頗的現象，是不對的。第三須分別時代。因為教育是天天有進步的，設備的標準，當然也要與時俱進，例如圖書的設備，現在訂了標準，到了三年五

載之後，學術發達，新書日多，標準必須有所改動，方能適用。茲爲作研究討論的根據起見，附述幾種有關小學校舍設備的標準於下：

許耳(Sears)所採的標準，是指陳重要原則的：

校址

- 一、須擇近中心地方，交通便利。
- 二、須寬大有供兒童遊戲的地位，每童平均須占一百平方尺。
- 三、須光亮不受遮蔽。
- 四、須便於眺望風景。
- 五、須利於通溝下水。
- 六、須留意環境的優美。

建築

- 一、大小要適於課程的需要，學童的多少，以及未來的推廣。
- 二、位置要便於教室採光通風，便於布置遊戲地點，而且在外觀上好看。
- 三、入口處，樓梯，走廊各處，大小應該適於學童們出入來往，便利安全。

四、室內溫度，能常常保持六十八度。濕氣能占百分之四十至六十。每學童每時間平均能有二千立方尺新鮮空氣。

五、防備火險。

六、每層房屋要有淨室，男女學童分開應用。淨室內設備，女生平均十五人占一用具。男生平均二十五人占一大便用具，十五人占一小便用具。

教室

一、窗子採光的面積，應等於地板面積四分之一至五分之一。祇能一面採光，不管光從東面或西面，總須是在兒童的左方射入。切不要從南面採光。

二、每個教室都要有日光射入。

三、置衣室應該接近房舍入口處。

四、大小以寬二十四呎，長三十呎，高十二呎為合度。室中安放座次，每座要能占二百立方呎的空氣地位，十五平方呎的地板地位。

艾葉 (Ayras) 所採的標準，極為簡切扼要：

艾氏校舍設備標準評判表

事項	第	最下	下	中	上	最上
每童所占教室面積平方尺		12	14	16	18	
每童所占教室空氣地位立方尺		170	190	210	230	
窗面積占教室面積之百分數		10	15	20	25	
每童應占運動場面積之平方尺		20	35	50	65	
每一小解具平均供應男童人數		55	45	35	25	
每一廁位平均供應男童人數		50	40	30	20	
每一廁位平均供應女童人數		30	24	18	12	
每一飲水處平均供應學童人數		130	100	70	40	

施安二氏小學校舍標準記分表

這幾個校舍設備的標準，各自有其特長，擔任地方教育行政者，最好審查地方實際的情形，根據教育

I 地址		1	2	3	II 校舍		1	2	3
A 坐落			55	125	F 用水設備			30	
1 交通		25			1 飲水		10		
2 取址		30			2 洗手水		10		
B 地勢			30		3 洗浴		5		
1 高度		20			4 冷水與熱水		5		
2 土壤		10			G 廁所設備			50	
C 大小與形勢		40	40		1 分配		10		
II 校舍					2 裝置		10		
A 校址				25	3 適當與布置		10		
1 方向		15			4 男女分設		5		
2 位置		10			5 衛生		15		
B 外部的構造			60		H 教室				
1 形勢		5			A 位置與配置		35	35	200
2 材料		10			B 構造與裝飾			95	
3 高度		5			1 大小		25		
4 屋頂		5			2 形式		15		
5 基礎		5			3 地板		10		
6 牆壁		5			4 牆壁		10		
7 進路		10			5 門		5		
8 美觀		5			6 更衣室		5		
9 狀態		10			7 黑板		10		
C 內部的構造			80		8 指示燈		5		
1 梯級		35			9 顏色		10		
2 走廊		20			C 光度			85	
3 地氈		15			1 玻璃面積		45		
4 顏色		5			2 窗		30		
5 屋頂小室		5			3 窗簾		10		
III 應用設備					D 衣服室		25	25	
A 自然與通氣			80	200	E 用具			50	
1 種類		15			1 桌椅		85		
2 裝置		15			2 講席		10		
3 空氣之供給		15			3 他種用具		5		
4 電氣與熱氣電機		10			V 特殊室				
5 分配		10			A 通用大房			65	40
6 溫度之支配		10			1 遊戲室		10		
7 特殊設備		5			2 會室		15		
B 消防設備			65		3 圖書室		10		
1 器具		10			4 健身房		15		
2 迴火		15			5 游泳池		5		
3 逃路		20			6 食堂		10		
4 電線		5			B 辦公室			35	
5 太平門與避火屏		10			1 公事房		10		
6 太平門燈與門環		5			2 教師預備室		10		
C 去污設備			20		3 胡琴室		10		
1 種類		5			4 工役室		5		
2 裝置		5			C 其他特殊室			40	
3 效能		10			1 家事室		20		
D 燈光設備			20		2 工藝室		10		
1 煤氣與電氣		5			3 普通科學室及圖書室		5		
2 設備與支配		5			4 貯藏室		5		
3 光度		5			共計		100	200	100
4 配光方法		5							
E 電用設備			15						
1 線		5							
2 鈴		5							
3 電話		5							

地方教育行政

施菊野 (Strayer) 和安格霍 (Engelhardt) 二氏所採的標準，內容極為詳密：

的、衛生的、以及藝術的各方面原理，採取上面所陳各標準的優點，重新規定一種適合我國應用的標準。

除了校舍設備標準之外，其他各項設備標準，我們也必須用過一番科學的調查和研究的工夫，才能規定。這裏不多贅了。

設備的應用 教育上的設備，不是爲着陳設或裝飾，而是爲着應用。應用愈廣，設備的效率愈大，價值愈高。如設備完全，而應用極少，無論從教育的或經濟的眼光看來，都是要受指責的。艾葉（Leonard P. Ayres and May Ayres）診察克利夫倫（Cleveland）地方的學校設備，評及學校的會堂，若使一年之中，不過在舉行畢業典禮和慶祝華盛頓生日的時候，才用一用，就不值得花二萬塊錢去建造了。舉此爲例，可以概想其他。

設備的應用，當然在作設備計劃的時候，就要想到，這是不必贅言的。不過有了設備，如何使實際的應用達到最高的效率，很值得研究。大概言之，一方面是教育本身事業的活動，盡力推廣。還有一方面是社會團體事業的活動，利用學校。前者爲近代教育推廣的運動，後者爲近代學校社會中心的運動。

先從學校方面的推廣教育講，例如將圖書館公開，使羣衆得觀覽藏書；將運動場公開，使羣衆得講求體育；將儀器標本公開，使研究學術之人得利用實驗；以及在夜間設立夜學校，在假期設立講習會等等，都是通行的事，勿待多論。更有特別值得注意的，是些特創的學制，其主要目的，固然不是專爲利用學校的設

備，但學校的設備，因而應用達到最高的效率。這些特別的學制，最重要的有二：

一、分時制 (Part Time Plan) 分時制的辦法，或將學校上課的時間延長，譬如從上午八時起至下午四時止，以便甲乙兩組兒童共用一個教室。即上午歸甲組上課，下午歸乙組上課，或上午歸乙組上課，下午歸甲組上課。每組兒童，每日都有四時間的課業。或將學校作業和工廠作業，聯合支配，以便甲乙兩組兒童，共用一套設備。即本星期甲組在學校作業，乙組就在工廠作業，下星期甲組在工廠作業，乙組就在學校作業，輪流替換，使每組兒童，在學校作業和在工廠作業的時間，全然相等。

二、葛雷制 (Gary Plan) 葛雷制的辦法，是學校的建築，除教室之外，還有會堂，工廠，實驗室，運動場，花園，健身房，圖書館等。中學和小學，都同在一個校內。管理方法和課程組織，自然也有一些特殊之點。進入這種學校參觀，就見到一些兒童，正在各教室研究，同時就另有一些兒童在會堂，工廠，實驗室，運動場，花園，健身房，圖書館各處作業。等到那些在會堂，工廠，各處作業的到教室裏來研究，這些原在教室研究的又到會堂，工廠，圖書館各處作業。因此，全校設備，終日都在應用，沒有若干空廢的時間。照平常學校的辦法，假如祇能收容八百學童，採用這種制度，就可收容一千六百人了。所以這種制度之利用設備，總算得達到最大的效率。

現在再從社會方面利用學校講，舉凡一切學術的、公民的、社交的、娛樂的種種活動，雖非由學校中人

負責主持，而學校設備，亦須供其利用才對。惟此中問題至多，擔負地方教育行政者，必須預訂社會利用設備的規則，俾資遵守，方免流弊。茲述規則中應得注意的事項於下：

第一、借用學校設備者，必須先期向學校索取借用校舍請求書，填報借用的團體、事由、地點、用具、時間，以及出席可有的人數，得着學校當局的許可。

第二、借用團體，必須有負責的人員。出席人數，至少須有二十以上，至多不能超過學校的容量。

第三、借用事由，必須有利於社會。如爲個人營利，或有何祕密性質，或容易引起爭鬧，或顯違國家法制，這一類的事情，是不能借用的，學校當局應予拒絕。

第四、借用學校地點和用具，不得與學校本身業務有何妨害。亦不得隨意移動，如不得已而有移動，於借用完了，即須還原。更不得有何損傷，如有損傷，須由借用者負責賠償。

第五、借用時間，須在學校正式課業完畢之後，至遲不得超過夜晚十二句鐘。亦不得有長期間繼續的借用。

第六、學校須視借借事業的性質，其出席人員是否繳納費用，以及學校因此有無何項經濟的損失，再爲決定應否徵收借用設備金。

第七、負責借用之人，須負責禁止出席人員在場有吸煙、飲酒、賭博或其他不正當之行為。

第八、各校對於借用設備之經過詳情，每學期須彙報教育局一次，受其查核。

設備的管理

關於教育上設備方面的問題，除了上面所述者外，管理的問題，亦須注意。第一，在供給方面，應由教育局會同所屬各機關，共立一個中心供應所，使各機關設備所需用的事物，如書籍、儀器、標

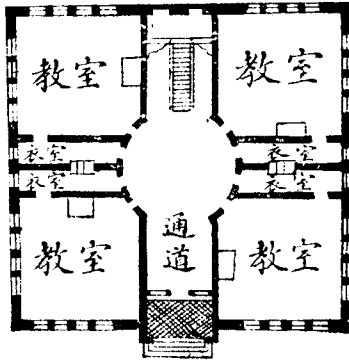
本、用具、以及文件紙張、表格簿冊，皆由此中心供應所購買配送，則各校設備所費，必然較為經濟，且便於行政方面查核，可以杜絕學校支用上的流弊。第二，在保管方面，應由教育局製訂一致的表冊，飭令所屬各機關認真登記，並隨時派員考察，指導保管方法之是否妥當。

結論 本章限於討論學校物質方面的設備，所述要點有四：即設備應有計劃，應定標準，應善為利用，應妥為管理。

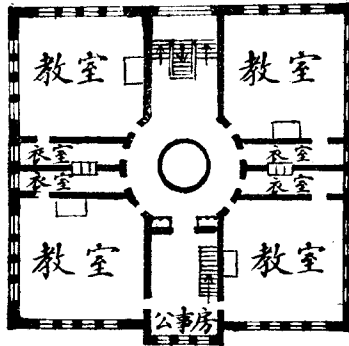
研究問題

- 一、調查一個學校的設備，作一報告，並述改進的建議。
- 二、今欲開辦完全小學一所，計六年級，每年級分為二組，每組有學生四十人。課程悉照部定標準。試從最少（可自己酌定）的經費，擬一設備計劃。
- 三、擬一小學校圖書館最低限度的書目。
- 四、擬一小學校必需應用的理化儀器藥品單。
- 五、試擬一評判小學校舍設備的標準。
- 六、說明兒童桌椅應有的高度，以及教室門窗黑板布置的方法。

第一層



第二層



七、下面有一學校建築圖樣，你以為應有所更改否，試詳陳其理由。

第十二章 教學的視導與度量

科學化的教育行政

在第二二章裏，我們已經略為提過近代教育行政，是要任用專門人員，採行科學的方法。本章所述教學的視導與度量，即為教育行政科學化之一端。往昔教育科學尚未發達之際，地方教育行政，不過為一種公文程式的往還。行政人員對於教學工作的情形，鮮有切實研究改進的方法。所謂視學人員，視察學務，最善者不過持一切固定的法規，以為準繩；不善者則全憑個人主觀的意見，任施獎懲；要於教學實際的進步，不生絲毫關係。因此之故，行政上視學的人員，和擔負教學工作的教師，每每發生許多誤解和爭執！但到了教育行政科學化的今日，教學之視導與度量，便該和從前大不相同了。

視導的真義

現今教育行政的組織，所謂督學，係以視導教學為其重要的職責，似宜正稱視導員，較為明確。此種人員之設置，非在尋找教師的短長，施行懲獎，顯示行政官署的權威。良以視導教學的真義，全在視導員與教師兩者之間，同以改進教育為目的，彼此協商合作，不斷的對於教學事業為科學的研究。為視導員者，對於教師教學的工作，不能自比於高位的考試者，或旁觀的批評者。為明此義，請引某地視導員工作計劃的綱要：

一、協助教師們，以期達到各學科所應達到的標準。

二、考察各學童在標準中所占的地位。

三、於常態學習進步率之下，如有失敗的兒童，須即分析其失敗的原因何在。

四、建議一種改進教學的計劃，以資試行。

(一) 建議計劃，須連同報告的概要，有益參看資料的目錄，以及其他說明事項，一併印刷分送。

(二) 同各教師會談，提出專門的建議。此項建議，重在根據第二條中發見的事實，和最近的觀察，是一種積極的性質。會談的結果，在謀對於改進計劃，彼此同意。

(三) 教師報告試行改進計劃的成就，徵求再進一步的建議。

(四) 爲求建議計劃之能有客觀的參證，教師可以彼此互相參觀工作，或由視導員擔負實際示範的責任。五、到一定時間，教師和視導員，對於兒童學習的進步，施行測驗，視所用方法的效果如何。如其不能滿意，即當再作問題研究，重擬一種新的計劃。如其可以滿意，亦當再視所用方法，有何可再改進，期達於至善。

觀此，則今日所稱之視導，應與往昔所稱之視察不同，勿待多言。教學成績，苟不見佳，爲視導員者，實宜與教師同負改進之責，不得復如往昔之視學員，徒以發號施令爲能事了！

視導機能中的活動

如上所述，督學和教師的關係，十分密切。督學應留意教師所需要的幫助，教師應採行督學所貢獻的建議，同情合作，乃能顯出視導的機能。試即就此機能中，撮舉主要的活動於下：

第一、教師需要幫助的：

一、教導學童如何自力研究。

- 二、搜求各種需用的物品及參考的材料。
- 三、計劃課程之進行。
- 四、指定功課，顧及兒童能力的差異。
- 五、決定學科中的重要原素。
- 六、明瞭新方法的原理和實施要點。
- 七、管理不安靜和不規則的學生。
- 八、督率練習的工作。
- 九、以科學的方法，測驗兒童成績，並酌定兒童成績應達到何種標準。
- 十、改正太過艱深的課本，使適於兒童能力。

第二、視導員應盡的職責：

- 一、提出一定的目標和標準於教師之前。
- 二、測驗學生學習的成績，並研究其進步的狀況。
- 三、基於測驗、觀察，以及晤商其他督學人員之所得，診斷學生和教師的需要。
- 四、採用說明、建議和教學示範的方法，以圖改進教學。
- 五、預備搜集教學成績，輪送各校陳列展覽等。

視導時應矯正的錯誤 教師和視導員，有若干最易犯的錯誤，視導時應注意矯正。

第一、教師易犯的錯誤：

- 一、不常留意於光線、溫度、通風和座位等事。
- 二、不能維持室內的秩序和清潔。
- 三、預備功課不充分。
- 四、準備教學上應用物件不周全。
- 五、祇顧自己講演，或發問常及於幾個學生，以致全班學童的注意，不能維持。
- 六、指定學生的功課，常不說明學習方法和何處搜尋材料，但以某課至某課，或某頁至某頁為一種限量，實甚含糊。且不額外提出問題材料，供聰明的學童自由研究。

- 七、不能利用遊戲的方法，發人深思的問題，表演戲劇的機會，和名譽的獎勵等，引起兒童學習的動機。
- 八、不熟習新的教材，祇將舊教材反來覆去的應用。
- 九、課堂中散發講義或搜集試卷一類事情，每多耗費時間。
- 十、不能指導學生們在工作上互相幫助。
- 十一、應該努力實現的目標，沒有明白確定。
- 十二、不講課的時候，例如學生自作習題，或默閱書冊，不能管理兒童們有秩序。

第二、視導員的錯誤：

- 一、當着學生面前，評判教師。

- 二、正值教師在講課時，忽然提出不相干的問題，或不急迫的通告來打斷他。
- 三、督理課務沒有精當的計劃，不是到退課時還不退課，就是不到退課時早就退課。
- 四、觀察上課以後，對於教師不能提供一點建議，或一點幫助。
- 五、給教師的通知，或是寥寥數語，意義不明；或是批評苛刻，吹毛求疵。
- 六、無方策，無計劃。凡有建議，皆極零碎，所見甚短。
- 七、觀察上課時間很短，沒有看完工作的結束就走了。
- 八、面色嚴厲，頗有拒人千里之勢，使教師見而生畏，不敢請教。

優良視導員的特點

觀上所述，可知視導教學，不是專門人員，不能充任。凡充任視導員的，必須具

有下列各種特點。

第一、有精深的知識：

- 一、本人視導的年級所用的教材。
- 二、課程綱要。
- 三、普通的教學法。
- 四、專科的教學法。
- 五、教育標準和測驗方法等。

第二、能診斷學生：

- 一、生來的稟賦。
- 二、學力的等級。
- 三、學習的動機。
- 四、成績的進步等。

第三、能察知教師：

- 一、教學的能力。
- 二、教導的缺點。
- 三、性情和態度。
- 四、研究的心得等。

第四、有特殊的技能：

- 一、導引教師接納建議的技能。
- 二、鼓舞教學興趣的技能。
- 三、實際表演教學的技能。
- 四、獲得同情合作的技能。
- 五、計劃和主管會議的技能。

解決視導制度的原則

據上所陳，視導之爲一種極重要而專門的工作，已無疑義。惟採行此制，尚有種種問題，亟待研究。第一，視導員之設置，將以普通教學爲其對象，抑以專科教學爲其對象？換言之，即設一種一般的視導員，如今日所稱督學或導學乎？抑必分設各科目個別的視導員，如數年前江蘇省所試行之社會科指導員，自然科指導員的制度乎？第二，對於初作教師者的視導，較諸對於久任教師者的視導，應有若何不同之處？第三，示範教學，書面指示，開會集商，教室觀察各種方法，其對於視導機能的價值，輕重若何，是否可得比較？凡此種種問題，迄今尙無一定解答。惟確定視導制度，苟能遵循下列各條原則，則此種種問題，解答亦非難事。請一言之：

第一，視導應從積極的和鼓勵的方面做去，切不要走入消極的和譏評的途徑。凡一走入消極的和譏評的途徑，視導所欲達到的改進教學的目的，就永遠不會達到了。

第二，視導必須循一定計劃，使與有關係的人員，皆得澈底知道。切不要有東鱗西爪，顧此忽彼的情形。

第三，一切對於教師的建議和指示，總要提出明明白白的理由，教師才能樂意接受。

第四，視導員應與學校的校長，切實接洽，務使該學校中視導的事情，連貫一致。

第五，視導員對於初作教師的，更要特別盡心盡力的視導。

第六，視導員應該將建議和指示，有所分別。建議，必須教師實實在在的負責進行。指示，可聽教師自願，

選擇接受。

第七，視導要有合作的精神，才會發生效用。一無合作精神，視導必歸失敗。

第八，視導所立標準，不要太高或太難，以致不能實現。

第九，視察祇是全部視導行為中一小部事情。

第十，診斷教學上的缺點和困難，就應該提出具體的改革建議。不然，診斷就成了無效用的事情。

教學成績的度量 要想視導的工作，不致陷於空泛不切的弊端，一定要善於度量教學的成績才行。度量亦可謂為一種考試，然和通常的考試不同。通常的考試，多是漫無標準的。評判考試的成績，完全基於評判者主觀的意見。故同一試卷，可因人因時而有種種不同的評判。至於度量，則應用完全根據科學方法所造成的「尺度」，這是有標準的，有客觀性的。必須受過專門訓練的人，才能使用。凡使用「尺度」度量教學的成績，評判是趨於一致的。猶如我們用尺量物的長短，用秤權物的輕重，不會因人因時，而有差別。不過度量的價值，還不僅在評判成績的正確，最重要的是足以發現兒童學習進步的實況，使我們對於教學歷程上的困難，能夠尋出一種真正的根源或適當的解釋，我們可以依樣地來擬製改進教學的有用計劃。有一些教師和行政人員，好像沒有明白這層意義，以為施行教學成績的度量，不過是一種考試的變相，這是大大的錯誤！

度量的方法，既然如此重要，而又極其專門，故其詳細方法及內容，有待於另外獨立的研究，此地自難有所討論了。

結論 我們深信近代教育行政，無論在那一方面，總要科學化。本章論述教學的視導與度量，即係基於此義，甚盼從事地方教育行政工作的人，致力於專門研究，庶幾教育能有真實的進步可求。不然，視導無異於往昔的視察，度量直同於通常的考試，人人可得為之，則教育行政的效能，必然有限，亦不近於教育行政的趨勢了！

研究問題

- 一、試就今之視導，和昔之視察，就其工作中活動和態度等，作一簡明比照表。
- 二、擬一地方施行視導制度的計劃。
- 三、搜集本國教育雜誌或專書論及教學視導問題的，列一目錄。
- 四、或謂物質能度量，而教學成績是不能度量的，究竟有何理由，其理由正確否？
- 五、根據第二章所謂科學的五大特點，說明教學的視導與度量，何以必須是科學的。

第十三章 體育事業的管理

體育在三民主義教育中的地位 凡是教育者，總該相信三民主義，是要靠着人民的體育發達，才能實現。從民族主義講，人口之增加，若是只增加一些身體不健全的分，那麼不僅不能團結起來，恢復民族固有的知能道德，以求民族的解放，而且容易引起異族的輕視，愈將肆其侵略壓迫的野心。從民權主義講，身體不康強的人民，易有病痛，多染惡習，缺乏遠大志向，自不能參與國家政治大業。再從民生主義講，忽略體育的人民，衣食住行，必處處表演污穢和黑暗的氣象，苟且偷生，自私自利。豈能含辛茹苦，盡心竭力，以參與國家建設大業？所以體育事業，實是三民主義教育的基礎，擔負地方教育行政工作者，不能不注意體育事業的管理！

體育事業的範圍

體育事業，應該包括下列各項：

- 第一，幼兒保養的指導。
- 第二，學童體格的檢查和訓練。
- 第三，健康和衛生知識的傳播。
- 第四，學校衛生的設備。

第五，民衆體育事業的提倡和實施。

第六，公共衛生事業的合作。

本章即依此範圍，分別說明。

一個值得注意的報告

中國青年會舉輝德醫生，曾調查我國學生身體狀況，有一報告：在蘇州杭

州，調查學校三十四所，並檢查學生體格三千二百人。這三千二百學生，內中牙齒污穢的二千人，有蛀牙的一千人，氣色不好的九百九十七人，體態不端的九百四十五人，患近視遠視和散光的九百三十四人，營養不足的六百〇四人，重聽的九十九人，生疥瘡的五十人。又從學生歷史上，得到以下的統計：曾患瘧疾的百分之二十八，久咳的百分之二十四，患過痢疾的百分之二十一，患過傷寒的百分之三·五，患過癩疹的百分之十一·六，患過白喉的百分之六·五，患過天花的百分之六·二，患過吐血的百分之三·一。經醫士用顯微鏡驗過糞的，共二百七十六人，其糞中含有蟲卵的，居百分之六十六，大多數屬蛔蟲。患薑片蟲的十三人，患鈎蟲的十人。祇有一種蟲的一百十人，患兩種蟲的四十五人，患三種蟲的十人。再就大體說，小學生的體格更不及中學生。看下表可知。

中學與小學學生體格缺點的百分比比較表

缺點的類別

中學生所占百分數

小學生所占百分數

營養有缺點的	九·九%	四〇·七%
膚色有缺點的	一一·六	三九·八
姿勢有缺點的	四五·六	六八·〇
脊柱有缺點的	一一·一	一五·九
鼻有缺點的	四·六	二七·〇
耳有缺點的	二·一	四·一
牙有缺點的	一三九·一	一四一·二
沙眼	五·九	一八·三
扁桃體有缺點的	一六·九	二一·二
皮膚有缺點的	一九·四	三三·七
腺有缺點的	一〇·五	四六·二

但關於四肢、心臟、肺、目力和疝氣，則成反比例，列表如下：

缺點的類別	中學生所占百分數	小學生所占百分數
四肢有缺點的	二八·七%	一九·九%

目力有缺點的	三五·六	二〇·九
心臟有缺點的	五·五	〇·八
肺有缺點的	五·六	二·六
疝氣有缺點的	三·六	二·〇

按牙的缺點有數種：如蛀牙，脫牙，齒槽，膿溢等。表中一三九·一和一四一·二係數種缺點相加的總數，故超出百分之百。

至於校中環境，多數不合衛生。如宿舍擁擠，桌椅太高，光線不足，空氣閉塞，廁所污穢，飲水不潔，所在皆有。總之，我國學校衛生，太不講求。若不盡力設法改良，將來公共衛生，不易發達。

這是十分值得注意的。雖調查地方不多，人數尙少，然而我民族體育之不佳，這個報告，也可認作代表了。擔負地方教育行政工作的人，對於體育事業，也應該要有多少的心力去注意才對啊！

幼兒保養的指導 注意體育事業，必須着眼於幼兒時代體育的根基。幼兒體育的根基不好，到成年才講求體育，那是非常困難，而且不易有成效的。所以關於幼兒的保養，教育人員，須得擔負指導的責任。例如任用學校看護士，家庭指導醫師，設置學校檢症所，學校保育院，以及刊送育兒常識，培養保姆人員，都是地方教育行政，對於幼兒保養擔負指導責任的表現。因為獨立管理衛生事業的機關，既不能如學校或

其他教育機關的普遍，而教育一詞的本義，亦復明示施教和保育，是種貫通的事情，可知幼兒保養的指導，主持地方教育行政者，當然不能卸責，不作規劃。

學童體格的檢查和訓練

十數年來，我國各地稍有進步的學校，已注意及此。惟因主持地方教育行政的人，缺乏相當計劃，不能認真管理，故各校雖有施行，直如一種例行的公事，多屬有名無實。若問檢查的內容和結果，以及訓練的標準和方法，則少有正確可信的材料。所以學童體育上的許多問題，要想研究，都感沒有根據。茲請對於行政者管理上貢獻幾點意見：

第一，教育局應任用專門醫士，主持檢查學童體格的事情。

第二，學童體格每年檢查一次，由教育局將各校檢查日期，預先配定，按期舉行。

第三，各學校體育教師或指導員，須負責任，與教育局人員合作。

第四，體格檢查的內容，各校一致。

第五，每一學童，須有一體格檢查歷史表，詳載其歷年體格檢查的情形。凡學童升學，此項體格檢查歷史表，應與學業成績表，同為審核要件。

第六，如學童種痘一事，教育局應有強迫的規定。

第七，學童體格檢查的結果，教育局應有極詳的統計和報告。

第八，學童體格檢查結果不良的，教育局即須聯合學校家庭或其他機關，切實進行改正補救的工作。

第九，對於學童體格檢查結果極佳的，給以獎勵，並將其照片及檢查結果，印布於本地及各地教育刊物。

第十，規定學校教師，隨時注意所教兒童的健康，繕具報告，以資考查。

第十一，兒童體格的訓練，須有具體標準，以資考查訓練的進程。

第十二，兒童體格有特殊情形的，應適用個別訓練的方法。

第十三，體育課程，須與其他課程有所聯絡，善為支配，免有輕重和隔閡的弊病。

第十四，考核各校學童體格訓練的成績，注重全體兒童體育均衡的發展，不可偏重極少數兒童二二種特殊的技能。

第十五，教育局長和視學指導員校長等，應隨時會商各校體育教師，力謀學童體育事業的改進。

按教育部曾訂有學校學生健康檢查規則，茲特附錄於下：

學校學生健康檢查規則

第一條 施行學校學生健康檢查時，依本規則辦理。

第二條 健康檢查於每學年開始時行之。但於必要時，得臨時施行健康檢查之全部或一部。

第三條 健康檢查，由地方衛生主管機關之學校衛生醫員或學校之校醫行之，但未設置學校衛生醫員或校醫時，得由校長延聘其他醫師行之。

前項醫務人員，應以曾在衛生部領有證書之醫師為限。

學校教職員，得依醫務人員之指導，輔助辦理健康檢查之一部事項。

第四條 健康檢查，依學生健康檢查記錄之規定行之。認有必要時，除規定事項外，得施行其他檢查。

第五條 健康檢查之結果，由校長通知各該生及其保護人。

第六條 檢查之結果，認為有畸形或疾病者，應依其程度加以矯治，並將畸形或疾病之輕重及矯治之經過，以另定之符號記明之。

第七條 健康檢查施行完畢後，學校校長應填造學生健康檢查統計表，分別呈報各該地方主管衛生及教育機關，並由該機關分別彙報衛生部及教育部備案。

第八條 本規則自公布之日施行。如有未盡事宜，得由教育部衛生部會同修正之。

學生健康檢查記錄填載方法

一、年齡 檢查時，如不悉其實足年歲，則可先填所報年歲；俟檢查完畢，再扣實計算，或按實足年齡計算表換算，填入實足年歲，及一年不足之月數。

二、曾患右列病症否 用左列符號示之：

一 未患。 十 曾患。

三、檢查以前曾受之傳染病預防注射 其曾受注射者，記明年月。其未注射者，須於該條內劃一橫線。

四、年級 除註明幾年外，並須填明春始或秋始。

五、檢查結果 用左列符號示之：

○無畸形或疾病。

十極輕畸形或疾病。

廿極輕畸形或疾病之應矯治但不十分急要者。

卅重要畸形或疾病應立即矯治者。

六、矯治情形用左列符號示之：

—畸形或疾病在矯治中者。

○○畸形或疾病業已矯治者。

○○↑畸形或疾病業已矯治，但未得十分完善結果者。

○○↑↑畸形或疾病雖經矯治，但毫無效果，應即再予矯治者。

七、體重 以公斤計算，至公兩為止。測驗時，應去外衣及帽鞋，僅留貼身衣褲。

八、身長 以公分計算。測驗時脫去帽鞋，兩踵密接直立，兩臂下垂，頭部正直，以板平置頭頂，成水平面測定之。

九、胸圍 測驗時須先令兩臂下垂，取自然位置，以軟尺在乳頭之水平線上測定之。如是，得測知胸圍常時之度。

至測定充盈空虛之差，亦以同一方法行之。

在乳房發達之女子，可在乳腺上第四肋間取水平線之位置測定之。

小學校學生得從略。

十、營養 查是否佳良。

十一、貧血 應特別注意口唇及眼瞼結膜之顏色。

十二、皮膚及頭皮 查有無傳染性疾病（如金錢癬疥瘡等）及蟲。

十三、視力 須左右分別測驗，暫用中華衛生教育會出版之視力表。

十四、辨色力 查有無異常，並依其程度，分爲色盲及色弱兩種。藝術、醫學、交通等專門學校應特別注意。

小學校學生得從略。

十五、聽力 查有無障礙，須左右分別測驗。

十六、鼻 查有無鼻茸，鼻中隔，彎曲，及其他疾病。

十七、齒牙 查有無齲齒，齒槽蓄膿病，及其他牙疾。

十八、扁桃腺 查有無肥大及化膿並腺樣增殖。

十九、淋巴腺 查有無腫脹，應特別注意頸腺、液窩腺、肘腺、及鼠蹊腺。

廿、甲狀腺 查有無腫脹。

廿一、心 查有無疾病及機能障礙。

廿二、肺 查有無結核等重要病症。

廿三、脾 查有無腫脹。

廿四、整形外科，查脊柱之彎曲、鳩胸、平膈足、弓腿足、內翻足、反翻足及其他畸形等。
廿五、其他項下，應特別注意之疾病，如各種生活素缺乏症，肋膜炎，結核性疾病，神經衰弱，及精神障礙等。

學生健康檢查記錄表（前面）

學校名稱		校址				號數	
學生姓名	性別	生日	年齡	檢查時所報實足計算	歲	月	日
籍貫	住址						
父健在否	職業		經濟狀況		如已故其死亡原因		
母健在否	職業		經濟狀況		如已故其死亡原因		
曾患右列病症否	癩疹	猩紅熱	天化	百日咳	白喉	痰	白
檢查以前曾受之傳染病預防注射	傷寒	赤痢	癩疾	耳膿下瘻	其他		
入學時期	最近一年數	痘種	預防菌毒疫苗注射	預防白喉毒素抗毒素混合液注射	其他		
年 月 日	年 數	種 數	年 數	年 數	其 理		
			平均分數	告假日數	校醫附記（如聽學及其理由時期等）		
學校衛生人員與學生家屬商議記要							
日 月 年	事	項	日	期	種 接 種		

參照實足年齡計算表

衛生部保健司學字第一號

學生健康檢查記錄表 (背面)

年 檢 查 時 父 母 在 場 否	報 期 否	別 童 長 (國 養 血 皮 力)	年 月 日		年 月 日		年 月 日		年 月 日		年 月 日	
			檢 查 結 果	備 註 情 形	檢 查 結 果	備 註 情 形	檢 查 結 果	備 註 情 形	檢 查 結 果	備 註 情 形	檢 查 結 果	備 註 情 形
類												
體												
身												
胸												
管												
食												
皮												
膚												
及												
頭												
皮												
力												
眼												
沙												
其												
他												
眼												
精												
力												
病												
鼻												
牙												
鼻												
巴												
腺												
腺												
腺												
心												
肺												
脾												
包												
疝												
氣												
形												
外												
科												
其												
他												
檢												
查												
醫												
師												
簽												
名												

(一)查照填寫方法

(二)上列項目之具有括弧者小學生得略去之

(三)印刷時大小惟誌

健康 and 衛生知識的傳播 要望學童的體格康健，習慣衛生，一面固然要有實際的訓練，一面亦須予以相當的知識。按照現行教育法令，小學課程標準中，訂有關於生理衛生上的基本知識，這是很不錯的。不過各地學童的環境不同，健康和衛生知識的傳播，還得注意他們特殊的需要，並須力求各種有關健康和衛生的知識，更能廣播於學童的家庭和社會，發生真實的效用。

學校衛生的設備 如果學校的設備，不合衛生，一切體育的訓練，都無效用。原來康健的兒童，也會不康健。但一言及學校衛生的設備，普通每認為要有鉅大的費用，不是我國現時情形所能辦到，這是絕大錯誤。善於主持地方教育行政的人，對此必須具有極經濟的計劃才行。茲將關於學校衛生設備上最重要的事件，列舉於下：

第一、校址的選擇。

第二、校舍的建築。

第三、學校環境的佈置。

第四、教室通風和採光的方法。

第五、課桌的大小高低。

第六、黑板的地位、顏色、和距離兒童座次的遠近。

第七、黑板的刷拭和筆灰的盛置。

第八、學校大小掃除的制度和規則。

第九、飲水的清潔。

第十、廁所的器具和位置。

第十一、運動用的房舍場所和器具。

第十二、救急用的藥品。

第十三、消防的設備和練習。

第十四、課程分量和時間的支配。

第十五、教師的健康。

第十六、工役人員的清潔。

欲求上列各事，適合衛生設備的原則，不僅不必多費，實亦極易施行。祇在行政者能否負責管理而已！民衆體育事業的提倡和實施，民衆體育事業的管理，實爲地方教育行政範圍內之事。良以民衆的體育事業不發達，學校的體育也決不會有成效。許多兒童和青年，當其在學校時，尙知注重體育，身體康健，待到立身社會，卽有改變，致學校多年的訓練培養化爲無用，此中理由雖多，要以民衆體育事業提倡不

力，實施無方，社會一面缺乏重視體育的氣象，一面又多有妨害體育的事實，身處其中，無能超脫，此項原因來得最大。所以在地方教育行政的工作中，必須提倡和實施民衆的體育事業。

十數年來，文化號稱稍有進步的地方，如江浙等省，各縣已多有公共體育場所的設立，不能不認作一種極可欣喜的現象。不過此類場所，尚祇見於城市，其勢力不及於鄉村，即在城市之中，或因管理員之欠佳，或因經費之缺乏，對於民衆體育的增進，亦復鮮有成效。擔任地方教育行政者，對此宜有改革。茲請略陳其原則：

第一、增進民衆的體育，可分積極的和消極的兩方面。在積極的方面，固以提倡運動、衛生爲要，而在消極方面，還得調查當地各種有害康健和衛生的行爲習慣，一一設法剷除。

第二、提倡民衆的運動和衛生，須從簡易能普遍的事項着想，使民衆對於體育事業，易感興味，樂於實行。

第三、負責指導民衆體育事業的人，要去接近民衆，不要等待民衆。

第四、用集會、講演、文字、圖畫等，宣傳體育的重要。

第五、教育局應支配相當經費，發展關於民衆體育的事業。

公共衛生事業的合作 主持地方教育行政者，對於有關公共衛生的事業，須與其他公私機關，盡

力合作。例如醫院、警所、和特設的衛生局，都是對於公共衛生事業有直接關係的，教育行政機關，必須與之合作，對於一切體育事業的管理，才易發生實效。近年以來，各地舉行除蠅運動，禁酒運動，禁煙運動，清潔運動，諸如此類的事，教育行政者要領導全體教育人員和兒童青年們，一致努力，這就是對於公共衛生事業合作的表現。

結論 康健是一切事業成功之母，欲求康健，即須注重體育。我國民族體魄衰弱，實為內政不振，外侮頻臨的一大原因。地方教育行政者，必須致力於體育事業的管理，使幼兒、學童、青年、及一般成年民衆，得有康健的生存，乃能振起民族的精神，實現所謂救國的三民主義。

研究問題

- 一、本地教育局對於體育事業的管理，有無何項計劃？
- 二、試讀教育部頒行的小學課程標準，你關於體育課程方面，有何意見？
- 三、調查各地各校所用學生體格檢查表，應否有所改良？
- 四、研究本校同學的體育狀況，作一報告。
- 五、調查本地公共體育場的實在情形，作一報告。
- 六、調查各處所出有關體育的書籍報章雜誌圖畫，將其名稱、作者、發行機關、發行地點、發行年月、價值、及內容概要各項，列一詳細目錄。

第十四章 處理事務的重要原則

處理事務之不易 地方教育行政上，總有許多事務，等着處理。其中或大或小，或難或易，或繁或簡，或重或輕，或直接有關教育，或直接無關教育，性質程度，都很複雜。要想應付得宜，處理有方，實在很不容易。世間有許多專家，研究很深遠，知識很充分，但祇能貢獻意見，而不能負責執行。此無他，就是不善處理事務之故。所以善於處理事務，是一種實際的行政能力，至為可貴。本章略述處理一般事務的原則於下。

第一、準備 處理事務，第一條最重要的原則，就是要有準備，才不致臨時抱佛脚，顯出焦頭爛額，無法應付的樣子。語有之，凡事預則立，不預則廢，就是這個意思。因為對事要有準備，才有所謂計劃與組織。不然，事到頭來，倉卒應付，計劃和組織，還有什麼必要呢？

通常地方教育行政上的工作，例如：編訂學年的或學期的學曆，編訂課程時間表，編造經費的預算，支配當日應辦事件書懸辦公室內，施行事件預約接洽辦法，規定辦公時間，保留相當應急的經費，留心工作人員缺席的代理和替換，諸如此類，都是含有準備的意義在內。我們若分析其準備的內容，大約不外乎人的準備，財的準備，時間的準備，地點的準備，應用工具的準備。準備愈完善，則事務的成功愈有可期，這是無容疑的。

第二、循序 處理事務，第二條重要的原則，是要遵循次序，不可急切，也不可遲緩。有許多工作人員，處理事務，每一事未了，就想做別事，恨不得一切事件，能在一個極短時間之內，都可處理完畢。這樣辦事，常易陷於敷衍，潦草，無論什麼事件，都不容易做好，有時還要發生意外的害處。也有許多工作人員，處理事務，適與這種情形相反，就是規定某時應該處理的事情，總是泄泄沓沓的樣子，沒有處理，或處理而不能完畢。以致今日之事，拖至明日，明日之事，拖至後日。久而久之，事務堆積如山，簡直無時間，無方法去處理了！欲革此病，即須對於事務，有了準備之後，立刻循序進行。

循序還有一層更深的意思，就是教育行政上的事務，有許多不是一時可以完畢的，必須長期繼續的用心力處理。循序，便是表示一種堅忍的精神。譬如教育局長要和學校校長教師等，討論改造課程的事務，縱然教育局長確有很大的眼光，但他所提改造的計劃，未必能使其他人員，盡行了解。此時教育局長，苟欲急切從事，或反引起其他人員的反感，無益有害。故不如循序漸進的，使大眾了解課程改造的必要，搜求課程改造的實例，研究課程改造的方法，一步一步的接近教育局長所提改造的計劃，同心合意的工作。要是沒有堅忍之心，但求一蹴可幾，那便不容易成功了。

第三、經濟 處理事件，第三條最重要的原則，是在時間上、財力上、人員上、房舍上、各方面都要經濟的使用。因為時間經濟，才能充分考慮重大的事件。財力經濟，才能應付急切的需求。人員經濟，才能加厚工作

的實力。房舍經濟，才能支配工作的地點。關係之重大，可以不言而喻。

就我國各地教育行政的情形看來，也常和別項行政情形一樣，患着不經濟的弊病。試看身任教育行政工作的人，一天到晚，大半忙於不真實的公文，無價值的酬應，意外的糾紛，以及無成效可期的聚會。在時間上自然是不經濟。其次，教育經費，雖說微乎其微，然而使用文具，添置物品，支付雜用，攤認捐款，種種事實，又常常表現財力不經濟的地方很多。至於人員之或多或少，或勞或逸，房舍之或遠或近，或寬或狹，表現不經濟的現象，更爲顯明。如此而欲求教育行政的成功，實不可得。但願從事教育行政工作的人，詳加省察而改革之。

第四、道德 處理事務，第四條最重要的原則，是在遵守法度之外，還須具着道德的存心。著者以爲教育行政和別的行政，根本有些分別。別的行政，必須遵守法律規定的條文，而不便移易。縱明知其法律條文之不合理，而在沒有修正以前，還是適用。但在教育行政，就有些不然。行政上冠了教育二字，就應該有些教育的意義，教育的精神，不能專以法律條文，命令字句，就呆板限制住。譬如說貧家的人民，爲要養活他的父母妻子，犯了偷竊的行爲，照政治上的法律，自然是要治罪，沒有可以通融的辦法。但是學校裏的學生，不管有意的無意的犯了學規，學校管理人員，總得有諒恕的餘地，總希望這個學生能够改悔，總還要同着那些沒有犯規的學生一樣愛護才是。

這樣講來，道德存心，就是要有同情的態度，寬厚的心理，平和的應付。凡在教育行政範圍中的事件，不管牽涉到什麼人，總得大家都保持着這種道德存心的原則，妥為處理，這樣的教育行政，才有偉大的意義。假若我們在教育行政上，處理一切事務，祇知具着一種冷酷的態度，專門拿死板板的條文來應付，則在教育業務中有關係的人，自最高的教育行政當局以至小學校的工役，必然都是在猜疑、憤恨、種種不自然的狀態中過生活，教育安能有良好的效果？十餘年來，我們教育界，所以無地不有風潮，所以弄到同事間、師生間，有若路人之不相識，原因雖然很多，而以行政上處理事務，沒有一點道德存心的氣象，這種原因來得最大，今後從事教育行政工作的朋友們，應得在這種地方，快快改換風氣。

第五、記錄和統計 處理事務，第五條最重要的原則，是要有記錄和統計。我國教育行政，素來對於記錄和統計，不肯講求，所以許多重大事務，雖在教育界工作的人，也無法可以澈底知道。試進教育行政機關，查其表格的應用，文件的藏列，登記的方式，審核的手續，報告的公布，無不可以見其記錄制度之不妥善，統計方法之不完全。我們要求教育行政有實效，此後對於記錄和統計，必須研究改善才行。

結論 本章略陳教育行政上處理事務的重要原則，分爲準備、循序、經濟、道德、記錄和統計，五大項。此與教育行政的實效，所關甚大。從事教育行政工作者，能守此種種原則而勿失，則行政的效率，必大有進步。

研究問題

- 一、搜求附近各校所有的表格，研究其同異，評論其優劣。
- 二、試就本校教務，訓育，事務各方面處理事務的情形，評其是否合於本章所陳的原則，須舉實事為例。
- 三、以道德存心為處理事務的原則，是否有害於近代所謂法治的精神。
- 四、試就自身日常處理事務的方法，詳為記錄，並記明所費時間，研究其是否合於經濟的原則。

地方教育行政終