

一之書叢學大正中立國

政 行 育 教

---

(卷 上)

著 光 廷 羅

行 印 館 書 印 務 商

一之書叢學大正中立國

政 行 育 教

(卷 上)

著 光 廷 羅

行 印 館 書 印 務 商

中華民國二十二年七月贛縣第一版

(34029 贛手)

國立中正大學叢書之一 教育行政(上卷)

贛版手工紙 定價國幣伍元貳角

印刷地點外另加運費

本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本

著者 羅廷光

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

## 邱序

大抵教育行政學的研究，不外哲學的、歷史的、比較的、科學的四個途徑。哲學的研究法之長處，在能探討教育組織的精神範疇，闡明其一貫性或矛盾性，並提供教育行政上的最高指導原則；其短處則常忽略客觀的具體的事實和問題。歷史的研法之長處，在能發揮國家教育之傳統的特殊精神，並顯示教育制度的發展過程與法則，其短處則常漠視創造的新興的因素。評述各國教育制度的異同優劣以作本國教育行政的革新之借鏡，是比較的研究法之長處；但種種制度，紛然雜陳，支離破碎，毫無歸宿，是其短處。運用嚴密方法，探求客觀事實，研討個別問題，提出具體方案，是科學的研究法之長處；但側重個別事實而忽略普遍原理，接受現存標準而缺欠批判精神，是其短處。所以哲學研究必參用科學方法，才不致流於空虛；科學方法必兼顧哲學理念，才不致流於膚淺。歷史敘述不參用比較方法，其弊為固陋；比較方法不兼顧歷史基礎，其弊為支離。在教育行政學的研究上，哲學的和科學的，歷史的和比較的四種途徑是互相補充的，缺一不可的。中外流行的教育行政學的書籍何止汗牛充棟，但求一能兼用上述四種研究法而獲得成果者，我自愧孤陋，尚未看見過。

羅炳之（廷光）先生以其近年來精心結撰的教育行政學的原稿見示，我曾細讀一遍，覺得本書確是運用上述四種研究法而獲得成果的一本傑作。本書著有評述每個教育行政制度或問題時，不僅能探求其哲學基礎以闡明其精神範疇，而且能廣搜一切有關的客觀事實加以科學的整理；不僅能敘述我國教育制度的歷史背景，以顯示其傳統的特殊精神，而且能博考歐美各國教育制度的異同優劣，以發揮比較觀摩的效能。所以本書陳義精微而不流於空虛，立論客觀而不陷於膚淺，敘事平實而不囿於固陋，取材淵博而不失之支離，這當然是本書最顯著的貢獻。至於系統的嚴密，文筆的流暢，批判的公允，都是讀者所易看見的優點。



炳之先生屬我作序，我固辭未獲，不敢作溢美的言詞，謹略論教育行政學的研究法與本書的特殊貢獻以求正於海內賢達，並願藉此機會祝賀炳之先生著述上的成功及感謝他給我作序的光榮之盛意！

邱椿 三〇、二、一

## 自序

論者每謂國內出版界關於教育行政之著作不多，佳構尤鮮；或詳於過去的演變，而昧於當前的需要；或詳於外國教政的組織，而忽於本國地方實際情形；或侈談德莫克拉西政制的原理，而不明三民主義教育實施的原則和方法；或只就教育行政的本身立論，而不知從遠大處追尋教育行政之政治的，經濟的和社會的背景；或空談理論，毫無科學的事實做基礎；或俯拾陳言，極少新的見解和意念可以供獻；或編鈔法令，敷陳條規，罔知剪裁，了無見解，讀之令人厭！

實則年來國內刊行教育行政的專書並不算少，較好的也有，不過仍未能滿足人們的希望罷了。

我們看到外國（美尤甚）教育行政學者的班班輩出，及其所刊行的專門著作的層出不窮，固已欣羨不置；但經細加考慮，知其可供我們參考的，科學方法和專門技術以外，僅若干實施的原則及試行有效的經驗而已。我們不能把外國教育制度移植過來，同樣也不可把外國教育行政書籍直接拿來應用——況真正精心結撰之作仍不多觀。我們要做開拓的工作，要本遠到的目光，淵邃的見解，認清本國教育行政的問題，運用科學方法和專門的知能以爲解答；更當就教育行政之「學」與「術」本身作進一步的研究，以求樹立本門學術之深厚的基礎。

筆者前在國立中央大學及國立北京大學擔任「教育行政」和「學校行政」教學有年，近在國立西南聯合大學師範學院繼續講授「教育行政」亦有兩載，當時深感適當課本的難得，乃一面教學，一面編印綱要，教學生筆記。此刻把全部講稿，整理完畢，顏曰教育行政，實兼含「教育行政」又「學校行政」二者在內。筆者以爲這種編法不獨給使用的人方便，且可免去許多重複，較爲合理。當筆者着手編著本書時，曾着眼下列數點：

（一）純以本國問題爲主體，參用外國有效的經驗以求解決；（二）不僅討論教育行政的本身，更及其所依附之政治的、經濟的、社會的背景；（三）遵照中央教育宗旨、方針、和政策，而貫以三民主義的精神；（四）所舉事實

力求新穎而正確；(五)所據理論必健全而可靠者；(六)盡量引用科學方法和專門技術，藉供讀者使用研究；(七)敘述力求扼要——文獻，章則及他項有關材料概載「附錄」及「參考原料」；(八)行文力求生動條理；(九)正常教育行政問題以外，兼重抗戰時期的教育行政。組織純仿大學用書體例，每章列有「研究問題」，卷末附有中西文重要參考書，教者可自由使用。

本書所據法規至最近時期（截至三十一年）而止，但未來變動在所不免，還望閱者隨時留意。  
本書承邱大年先生詳為校閱並惠序，屬稿時前四章陳友松教授曾予以極大的助力，合此誌謝。

羅廷光三一、六、一於泰和杏嶺

國立中正大學

# 目次

## 卷上 教育行政本論

### 第一篇 概論

#### 第一章 緒言

##### 第一節 教育行政的起源

##### 第二節 教育行政的意義和本質

##### 第三節 教育行政的範圍

##### 第四節 教育行政研究的進步

#### 第二章 教育行政的背景及其趨勢

##### 第一節 教育行政的背景

##### 第二節 教育行政的趨勢

##### 第三節 我國教育行政的背景及其適應原則

#### 第三章 中國教育行政之史的考察

##### 第一節 沿革

##### 第二節 科舉時代的教育行政

##### 第三節 新教育之發端與科舉制之停止

#### 第四章 教育宗旨與教育政策

第一節 教育宗旨	三八
第二節 教育政策	四三
第三節 抗建期中我國教育方針與政策	五〇
第二篇 學制系統	五五

第五章 學制系統

第一節 學制的本質及其發展

第二節 我國學制之沿革

第三節 我國現行學制系統

第六章 現行各級教育制度

第一節 國民教育

第二節 中等教育

第三節 高等教育

第七章 我國今後之學制問題

第一節 各國學制之比較觀

第二節 我國學制問題

第三篇 各級教育行政機構

第八章 中央教育行政

第一節 我國中央教育行政機關之沿革

一〇九	一〇九
一〇九	一〇九
一〇九	一〇九
〇二	〇二
九三	九三
九三	九三
八八	八八
七三	七三
六八	六八
六八	六八
六三	六三
五六	五六
五五	五五
五五	五五
五〇	五〇

第二節	現行中央教育行政制度	一一五
第三節	對歷屆中央教育行政組織的檢討	一一九
第九章	省教育行政	一二三
第一節	我國省教育行政機關的沿革	一二三
第二節	現行省教育行政制度	一二六
第三節	對歷屆省教育行政制度的考核	一二九
第十章	地方教育行政	一三三
第一節	我國地方教育行政機關的沿革	一三三
第二節	地方教育行政制度的近況	一三八
第三節	對歷屆地方教育行政制度的批評	一四七
第十一章	教育行政組織問題	一五三
第一節	各國教育行政制度述要	一五三
第二節	比較中的行政組織問題	一六四
第四篇	教育人員	一七三
第十二章	教育行政人員	一七三
第一節	各級教育行政人員的現況	一七三
第二節	教育行政人員的資格	一七六
第十三章	學校校長	一九二
第一節	校長的資格	一九二

第二節	校長的職權和任務	一九九
第三節	校長的任用和任期	二〇八
第十四章	學校教員	二一二
第一節	教員的資格和任用	二一二
第二節	教員的訓練和檢定	二二五
第十五章	學校教員（續）	二三三
第三節	教員的待遇	二三三
第四節	教員的進修	二四一
第五篇	教育經費	二四五
第十六章	教育經費之擴張及其來源	二四五
第一節	我國教育經費之擴張概況	二四五
第二節	教育經費的來源	二五二
第十七章	教育經費之分配	二六二
第一節	中央教育經費的分配	二六二
第二節	省市教育經費的分配	二六五
第三節	縣市教育經費的分配	二七一
第十八章	教育經費之管理	二七七
第一節	中央教育經費的管理	二七七
第二節	省教育經費的管理	二七八

第三節 縣與地方教育經費的管理	二八〇
第十九章 教育經費問題	二八四

## 第六篇 教育視導

第二十章 教育視導概說	二九七
第一節 教育視導的本質和意義	二九七
第二節 教育視導的目的和功效	三〇一
第三節 近代教育視導研究的進步	三〇三
第二十一章 教育視導制度	三〇七
第一節 史略	三〇七
第二節 現行視導制度	三一〇
第三節 各地改制近況	三一二
第二十二章 教育視導人員（附視導原則）	三一八
第一節 視導人員的資格	三一八
第二節 視導人員的任務	三二二
第三節 視導人員的活動	三二七



# 教育行政

## 卷上 教育行政本論

### 第一篇 概論

#### 第一章 緒言

##### 第一節 教育行政的起原

天下大抵先有事業，然後產生研究這門事業的學術；教育行政 (Educational Administration) 是研究國家對於教育事業的行政，其產生當在國家教育事業發達以後。考之往古，我國自唐虞以至遜清，關於教育行政的重要事項，雖史不絕書，如「命契爲司徒，敬敷五教，夔典樂，教冑子；」周設地官「大司徒」統轄全國教育政務，並在地方設「州長」，「黨正」；漢武帝興太學，置明師，並制定博士弟子制；平帝時王莽執政，令天下立學官，興鄉學，以獎進教育；隋文帝詔國子寺不隸太常，設祭酒一人以轄之；煬帝置進士科，啓後世科舉之漸；唐設國子監及弘文、崇文兩館，並置館監以資統轄；宋王安石奏請改革科舉，提倡學校教育；元中統二年詔諸路設提舉學校官，至元二四年又設江南各路儒學提舉司；清初規復國子監制，並設各省提學道，嗣又改爲提學督政；洋洋大觀，似乎很有聲有色的了。即在歐洲，古希臘時代，文化之盛，也很可觀。我們只看

斯巴達的厲行國民教育，便可知當時國家對於教育該何等的重視！然而完備有系統的教育制度，仍只是近代的產物。十九世紀以前，世界各國都無普泛設立教育行政制度的傾向，更沒有這種事實。就中國而論，姑不問是國學或鄉學，是科舉或學校，政府當局從未顧及一般民衆的教育，更不懂國民教育的重要。西洋各國，當初對於教育，多主放任，每把教育事業的全部或一部，委之私人或私人團體辦理，毫不加以干涉。故實際負教育責任的，乃家庭教會和社團；教育行政之無系統無組織，中外可說是一致的。

十九世紀民族主義的勃興和民主觀念的遠播，實是促使教育行政制度成立的主要因素。從這時起，各國中央教育行政機關紛紛成立：一八一七年普魯士的教育部脫離了內政部而獨立（詞稱宗教教育部 *Ministerium für Geisti-then-und-Unterrichtsa-ngelangeheiten*）一八二八年法國設置了教育部（稱教育美術部 *Ministère de l'Instruction Publique et des Beaux Arts*）一八九九年，英國成立了教育部（*Board of Education*），日本在明治四年（公元一八七一年）也設了文部省；中國在清光緒三十一年（公元一九〇五年）也設了學部（後改爲教育部）。北美合衆國至今雖尚無聯邦教育部的設立，但各州教育行政機構已逐漸完成，近更有集權的趨勢，並屢建議創設中央教育行政的機關；皆順着這個潮流而來的。

這時各國何以都那麼急切的要求創設專管全國教育行政的機關呢？大約有下面幾種原因：

一、就政治方面說，十九世紀民族主義的勃興，促使人們了解民族精神的凝結，乃鞏固國基的要素；同時民主觀念逐漸廣播，并深植於人們腦中，依其所示，每個民主社會的構成，實有賴於各個健全份子，非少數人所能奏功。顧如何發揚民族的精神和如何培植各個健全份子，則舍教育之道莫由。爲欲達政治上的目的，教育不能再聽私人（或私人團體）經營，應由國家統籌支配，以期標準確立，機會普遍而均齊，國家教育制度於是乎成立，教育行政機關於是乎產生了。

二、就經濟方面說，十八世紀產業革命以後，各國工商業發達，工廠林立，大都市興起，處處需要着系統的組織和嚴格的管理。爲求增進教育的效率起見，各工商業發達的國家，便都致力於應用工商業的管理於教育

行政上，以加強其組織，增厚其力量。因之系統的教育行政制度乃不可少。再從另一方面看，教育也就是一種投資的企業，『美國某教育局長曾將波斯頓公立學校歷屆畢業生因生活能力增加所得之勞金，與未經學校訓練的人所得者兩兩比較，結果，前者之收入大於後者數倍。一方又將二者差數，即已受教育者比較多得之俸金，與其歷年用於教育之費用相比，化成百分數；覺得世上無論何種投資事業，沒有再比教育投資的利息更大。』國家化了這麼許多金錢在教育上，究竟所得效果如何，不能不加以過問——美國學務調查的運動，便是應着這個需要而起的。尋常股東對於公司的營業狀況和未來計劃，尚不時留意考核，何況教育事業關係整個國家社會的福利！故為增進經濟上的效率，教育實有由政府統籌計劃和人民多方監督的必要；而系統的教育行政制度乃不可少。

三、再就教育的本身說，近自公共教育施行以後，教育的範圍已大擴張，教育的專業日見複雜；由此產生的問題也就層出不窮。如學制的釐訂，標準的確定，課程的編製，教育人員的任免，乃至教學的視導，經費的支配，校舍的建築和公文的處理等，在在需要專門家從事研究解決。豈獨需要專門辦理教育的人員，更需要專管教育行政的機關！

從上可知近代教育行政制度的形成，決不是偶然的。國家既認教育為一種重要的事業，而此教育專業又當由國家管理，不可再任私人經營，當局對本事業必研究精密，措施妥善，方可收到極大的效果。於是教育行政的研究，被認為國家教育重要問題之一，而教育行政學也逐次成立並發達異常迅速了。

## 第二節 教育行政的意義和本質

什麼是行政？『行政者，乃政府官吏推進政府功能時之行動也。』（參看 Century Dictionary）古得諾（H. J. Goodnow）以為一切政治制度中只有兩種基本的政府功能，那就是國家意志的表現和國家意志的執行；前者叫做政治，後者叫做行政。研究行政上之種種問題，期獲得圓滿之解決與成功的，叫行政學。（參放

附錄)

什麼是教育行政？可說是教育行政人員推進諸般教育設施的功能的行動。簡單說便是國家對於教育事業的行政。明白點說，教育行政乃指國家對於教育負起組織、計劃、執行、監督、指導的責任；以最經濟的手段，最有效的方法，去謀實現國家教育宗旨及實施方針，藉以完成「國家教育」的使命。所謂教育行政學，即據本國實情，運用科學方法，就一般問題和制度，或分析、或綜合、或演繹、或歸納，推究其利害得失，折衷於至當原理，權衡比較，藉得到圓滿的解決與成功。故凡國家對於教育應取的方針，應採的政策，學制的審議，經費的支配，視導的標準，督察的方法，師資的訓練，人員的任免，以及各級教育行政機關的組織和銜接等，概在研究之列。至在此抗戰時期，教育行政上當有不少特殊問題，為本門學者所應留心解決，更不消說。

英國教育行政學者鮑你福 (Sir G. Balfour) 氏曾說道：「教育行政之目的，無非使合理之學生，於合理之情況下，從合理之教師，受到合理之教育。」這話不錯，教育行政的諸般設施，亦惟佈置合理的環境，訂定合理的方法，使教師安心教導，學生安心求學。目的非他，求貫徹教育宗旨及增進教學效能而已。

近因教育事業繁重，教育學術進步，欲求教育行政問題處置的妥善，決不是一個只知「坐而言」的理論家或只知「起而行」的實行家所能辦到，必其人學識經驗兼備，更有優越的能力，和精良的技術。換言之，今日主管教育行政的領袖，必須具有健全的教育學理，豐富的教育經驗，和精良的教育技術；此外還當有雄偉的魄力，遠到的目光和靈敏的手腕。

就地位說，一般人的見解，每認教育行政為內務行政的一種。從歷史上看，各國中樞教育行政機關未成立以前，亦常把教育行政事項，由內務部或與其有關之衛生、宗教、美術等部會同辦理，直把教育行政當作了它們的附屬事業看待。吾人若就教育行政的基本意義上一加推究，便易理解教育行政確有其獨立的特性，不應隸於任何部門之下。因為他種行政多只重視「現在」重視目前的需要；除衛生行政以外，又多把目光注射在成人生活的福利上。惟教育行政，不徒重視現在，抑且重視未來，不徒着眼成人生活的改善，抑且期求兒童和青年福

利的增進。又教育行政的最大任務，在管理一國的學術和教育事業，二者皆關係整個民族的盛衰和興替，其重要可想而知，以故現今世界各國無論其中央教育行政機關業已獨立並實操全國教育行政的大權的（如德、法、意、日等）；或名義上雖已獨立惟尚未實行統轄全國教育行政的事權的（如英）；甚或名義上尚無中樞教育行政機關（類於教育部）但已有設立之要求和傾向的（如美）；縱彼等所採的政策各不相同，而其重視教育行政卻是一致的。

### 第三節 教育行政的範圍

教育行政的領域內，應該包括些什麼呢？狹義的教育行政，僅指各教育行政機關對於教育事項之計劃、設施、管理和指導而言。若自廣義言之，除此以外，尚應賅含學校行政。為求實現本科應有的任務和完成本科應有的系統，本書範圍假定如下：

一、概論——教育行政的起原，意義和本質，教育行政的範圍，教育行政研究的進步及近代教育行政的趨勢。

二、中國教育行政略史。

三、教育宗旨與教育政策。

四、學校系統。

五、各級教育行政組織。

六、教育人員。

七、教育經費。

八、教育視導。

九、學校行政組織。

十、教務。

十一、訓導。

十二、事務。

十三、研究。

十四、推廣。

前列各項可歸爲兩大類：(一)狹義的教育行政(即教育行政本論)，(一至八)；(二)學校行政(九至十四)。以上二部分列上下兩卷，外附重要「參考原料」，俾讀者便於查考。

#### 第四節 教育行政研究的進步

教育之科學的研究，乃最近三四十年來的事。一九〇〇以前，歐美任何流行刊物，都未見有教育科學研究的論文發表。蒲爾期刊論文索引(Pool's Index to Periodical Literature)截至一九〇五年，其中所載，只以「自然科學研究」，「農學研究」及「醫學研究」三者爲限。「教育科學研究」(Educational Research)這名詞，即在一九一七年前期的期刊指南(Rader's Guide to Periodical Literature)中亦未見到。自本世紀初教育測量運動及稍後之學務調查運動，課程研究運動發生以後，教育科學研究各方面乃有長足的進步，(詳見拙著教育科學研究大綱，中華書局，第一篇。)

教育科學研究的發展，係隨着生物學，生理學及心理學的研究進步而來的。高爾登(Galton)的遺傳的天才(Hereditary Genius)刊行於一八六九年；(註一)本書不獨爲心理特質之遺傳的研究開了個先導，且首倡一種「意象的量表」(Imaginary Scale)可用以測量一般的能力，影響後人之研究心理測量者甚巨。馮德(Wundt)在一八七九年創設了世界第一個心理實驗室，科學的心理學於是得了飛躍的進步。因了高馮二氏的影響，克特爾(Cattell)在一八九〇年心理("Mind")雜誌上發表了他的名著「心理的測驗和測量」(Mental

tests and Measurements) 擬定了「心理測量」的計劃，啓後人無限的法門。(註二) 皮奈 (Binet) 一八九五年也擬製了同類的測驗。(註三) 賴斯博士 (Dr. Rice) 首製標準的「拼字測驗」(Spelling Scale) 開了教育測量的先河，時在一八九四年。而桑代克 (Thorndike) 的心理及社會測量引論 (An Introduction to the Theory of Mental and Social Measurement, Teachers College, Columbia University)，斯披曼 (Sparrman) 的普通智慧之客觀的測量 ("General Intelligence Objectively Determined and Measured" The American Journal of Psychology, Vol. 15)，皆於一九〇四年問世，其影響後繼人更大。明年，皮奈西門初次刊行世界聞名的智力測驗 (名 Binet-Simon General Intelligence Tests) 一九〇八年再加以訂正。傳到美國，甚表歡迎，除經葛大德 (Goddard) 柯爾曼 (Kuhlmann) 及推孟 (Terman) 等人訂正以外，並產生了阿第士 (Otis) 的團體智力測驗，(註四) 算是美國有團體智力測驗的第一次。在這測量運動當中，尙有史統 (Stone) 柯第氏 (Courtis) 對於算術測量，桑代克和愛爾斯 (Ayses) 對於書法測量，歇勒格 (Hillegus) 對於綴法測量，柏金翰 (Buckingham) 對於拼法測量，各有極重要的貢獻。

美國學務調查運動，發源於一九一〇年前後，不久即風靡全國，到了一九一六年的克里夫蘭 (Cleveland) 的調查，幾已登峯造極。調查之應用標準測驗者，以一九一一至一九一二年紐約市的調查爲始。一九一六年以後，幾於無歲無調查，無地無調查。一九三三年舉行的中學教育及師範教育調查，其規模之大，經費之足，爲前此所未有。單只中學教育一部分，報告已達二十八冊。截至一九三五年，僅由美國紐約哥倫比亞大學師範學院主持之地方教育調查，已有四十七種，其中以一九三三年芝加哥市教育調查最爲馳名。該調查共耗美金十萬，時間數年，報告計六巨冊。一九三七年，該院又刊行哈第福 (Hartford) 市教育調查一冊，主持者施菊野 (Strayan) 氏自詡爲調查技術最精新的作品。(註五) 至一九三八年印第安那州立大學史密斯 (H. L. Smith) 教授主編之全美教育調查及參考資料索引，(註六) 更惠益本門學者不淺。

課程研究在美國始於一九一〇年以後，其發動以一「新委員會」(A new Committee—The National

Education Association's Committee on Economy of Time in Curriculum-making) 爲起點，隨後分科專門的研究，因而奠定近代科學的學校課程的基礎。愛爾斯(對於字彙研究)卡脫氏(Charters)與密勒(E. Miller)(對於文法語言研究)威爾遜(G. M. Wilson)(對於數學)，柏格萊(Bagley)與拉格(Rugg)(對於社會科學)，賀恩(E. Horn)(對於歷史)，波卑脫(Bobbitt)(對於科學的編造手續)等人，皆爲重要的貢獻者；而卡脫氏的課程編造(Curriculum Construction)和波卑脫的課程編造法(How to Make a Curriculum)更被推爲本門的名著。本運動中所表現的顯著特徵，便是課程研究之充分科學化。(註七)

在教育行政本身方面，自教育科學研究發達以後，各國學者遂努力應用科學方法，深究教育行政上各項重要問題，精益求精，成績斐然。尤以美國方面進步最速。該國近年來一方因學齡兒童的增加，教育經費的擴張，教育人員的補充，課程的豐富，校舍設備的改善，……致使教育行政問題日顯其重要；他方則教育行政學者班班輩出，除元老孟祿(P. Monroe)桑代克、伊利阿(Elliott)、施菊野、及寇伯來(Cubberley)等人外，新進專家亦復不少。從一九二六年施菊野的論文報告(註八)中，已知當時該國教育行政研究所造詣的程度，迄今有加無已。姑舉數種較重要的科學研究，藉明近代教育行政學者努力情況的一斑：(註九)

一、普通行政與組織的研究 美國近來無論在州或市行政方面，皆有集權的趨勢；固然一方由於環境的需要，同時也是一輩行政學者努力奮鬥的結果。(註一〇)在教育行政方面，從一八九七年韋伯司脫(Webster)的研究，已曾指出狹小的學區制日漸衰落，州政府所施關於課程、教科書、師資檢定及義務教育的管理權日益擴張。(註一一)迄今此種集權趨勢益發明顯，施菊野的研究，(註一二)可給人們一個綜合的觀念。

關於教育法令，研究最早的，要算伊利阿(E. C. Elliott)。他在一九〇六至一九〇九年間，曾彙集美國六州政府所頒公共教育法令和法庭判決案，不獨本人得到極有價值的結果，且影響後人之從事同類研究者極巨。穆利孫(Morrison)就法令方面研究當時(一九二二年)市教育行政之各項問題，如行政權的集中，小規模教育局的組織，及各項選舉法之比較價值等，頗多獨到之處。麥克金尼(McGinnis)研究二十二萬戶城



市的學校行政組織，對小城市的學校行政和組織，曾有極詳細的討論。在這裏他舉了很多影響學校組織的重要因素，並引進了若干具體的實例，大可供改良地方教育行政制度的參考。此外屈祿斯勒 (Truster) 威第真 (Wetkin) 及愛德華氏 (Edwards) 對於學校之行政和組織，皆有極可注目的研究。(註一三)

二、科學的教育視導 史蒂芬 (Stevens) 曾在一九二二年研究教學效率測量問題，把教師上課複習時的問答，當作教學效率測量的根據，得到了很好的成績。賀恩 (E. Horn) 注意學生教室中參加複習的機會，藉以定奪教學效率的高低(時一九一四年)；也是初期客觀他研究教學技術的一種。自此以後，很多同類的測驗量表隨着而生。阿第氏在一九一九年畢德門 (Pitman) 在一九二二年對於用客觀方法研究教學視導的效率，皆有很重要的貢獻。(註一四) 伯吞 (Burton) 一九二二年初次使用具體的考核表，以鑑別教學成績的良否。(註一五) 巴爾 (Bair) 於一九二〇年，一九二四年先後發表文字，主張主觀的情感的視察，必須代以客觀的具體的考核，——以教師和學生的特殊活動為根據，這話大為本門學者所贊許。不久卜祿克納 (Bruckner) (一九二五，一九二六年) 及巴爾 (一九二六年) 均實行用時間和次數來分析教學的情境。(註一六) 穆利孫創造注意的量表 (Attention Checks) 測量學生班中注意力的久暫，用以估量教學的價值如何。(註一七) 至美國第屈洛市 (Detroit) 一九一八年左右舉行之地理視導價值和書法視導價值的實驗，更是人人所稱道的。(註一八)

團體方面，則如全美視導會議一九二九年刊行的科學的視導法 (‘Scientific Method in Supervision’) 洵為本門空前的傑作。(註一九) 本書為一委員會所編，卜祿克納實主其事。作者諸君多能用科學方法估計教學和管理的效能，同時更引進許多專門技術，以處理各項有關視導的重要問題。依會員賀恩君說，本書不但可幫助一般視導員解決所遇各視察指導的問題，且可導引人們為更深切更精到的研究，至少：(1) 由此改訂學科，(2) 想出經濟的教學方法，(3) 幫助解決行政上的困難，——惟一切基礎，須建築在科學上面，否則不免徒勞而無功。

總之，教育視導，在近人看來，不僅是「術」，而且是「學」，不僅要提高教師教學的效能，而且要對於

本門學術有切實重要的貢獻。其所用方法則為科學的方法，像吉德 (Judd) 早年說的：『我國（美國）教育視導的重要任務，在使其科學化，不只教學而已。』（註二〇）

三、教育經費的研究 此中內容包含甚廣，凡政府每年的收入和支出，地方各項經費的支配，人民負擔賦稅的能力，乃至教育稅的征收等，概在研究之列。以地域分，史維夫特 (E. H. Swift) 和盧素 (W. F. Russell) 對於哥羅勒多 (Colorado) 和愛阿瓦 (Iowa) 兩處的學校財政有很重要的報告。李德塞 (E. E. Lindsay) 贊蘭 (T. C. Holy) 關於愛阿瓦州的學校財政研究，可於該處之學務調查中見之。又學務調查之特重教育財政的研究者，如寇伯來之於加利福尼亞 (California) 施菊野之於紐約州，穆利孫之於伊利諾意皆是。就中以史維夫特和施菊野等人的成績最佳，影響最巨。

講到團體研究，在美國以“*The Educational Finance Inquiry*”（教育財政研究會）最負盛名。本會成立於一九二一年，會員概由美國參事會 (American Council) 聘任。施菊野 (主任委員) 赫格 (R. M. Haig) 亞歷山大 (C. Alexander) 伯吉 (H. G. Burdige) 等皆為會中要角。從一九二四到一九二九年，所刊研究報告，大小已有三十冊之多，成績之著，可以想見。一九三一年，美國曾舉行全國教育財政調查一次，由專家莫德 (Mort) 主持其事。該調查團依所得結果刊行了兩種名著：一是教育財政研究問題 (*Research Problems in School Finance* 按此書已由陳友松譯出，商務印書館印行)，另一是各州公立學校經費的分析 (*The State Support for Public Schools*) 對於教育財政學皆有重要的貢獻。該團又編有一九二三至一九三一年教育財政參考資料索引 (*Bibliography on School Finance*) 一份，內容分六六類，計六八〇〇篇，學者於此可獲絕大的助益。此外史維夫特於一九三五年開始研究歐洲各國的教育財政，本年即出有叢書若干部；聯邦教育局亞伯爾 (Abel) 會著書論一九二九年後世界經濟恐慌所予教育的影響；諾登 (Norton) 最近著有財富兒童與教育 (*Wealth, Children and Education*) 一書，標舉許多極有價值的事實，為前人所未道者；而一九三四年林恩 (H. H. Lynn) 所刊之實用學校經濟學 (*Practical School Economics*) 於教育經費的節省，更已發前人所未

發也。

四、學生留級和休學的研究 自一九〇四年馬克思威 (Maxwell) 發表紐約全市小學兒童之年級地位的研究報告以後，人們對於學生留級休學問題的興趣，突然濃厚。桑代克、愛爾斯 (Ayres) 和施菊野都曾有過極好的成績。桑氏一九〇七年應美國教育行政當局之請，從事學生留級休學問題的研究，盡量使用統計方法分析政府負責材料，而得學生休學的研究 (The Elimination of Pupils From School) 的報告，刊載美國教育公報上，大為一般人所注目。越二年，愛爾斯研究同類的問題以紐約市立學校學生為對象，因本市教育局長的幫助，終於獲得極好的成果。他的報告：「學校中的落伍者 (Laggards in Our Schools) 久為一受行政人員和學者所重視。施菊野的各級學校年齡和級別的調查 (Age and Grade Census of Schools and Colleges) 乃一九一一年問世，幾乎把全學制系統中各級學生升級留級及休學的圖影都攝在裏面。根據着這個，我們可直接找出現行制度的癥結所在，以為將來改革的張本。桑、愛、施三氏以後，繼起研究者，仍大有人在；每年的單行刊物，每屆的學務調查，每期的行政報告，對於學生留級休學的問題，莫不倍加注意。近更利用「年齡學級量表」(Age-grade-table) 和「學級進度量表」(Grade-progress table) 顯出各級學生年齡的分配，及其進步情形；工具益發完備，研究益發精到了。

五、學校建築和設備的研究 施菊野和恩格哈特 (Engelhardt) 於一九一六年創製客觀的「校舍計分表」(The Score Card for School Building) 開了科學的校舍測量的先河。當初只限於小學校舍，後來他們繼續努力，先後製成「中學校舍標準」，「教育行政機關建築標準」，及「鄉村學校校舍計分表」。(註二) 都是很客觀具體且有數量可核算的。其應用廣及於全國，決非無故而然。除此以外，安傳生 (Anderson) 對於學校設備的研究，已有很好成績，其結果可直接應用之處不少。阿爾馬克 (Almack) 和史梯芬孫 (Stevenson) 關於班級大小問題，頗多發明，依其結論：「在一個約一一二〇學生的學校裏，採用雙級並行制以四十人一級為最佳。」

六、學生註冊和出席的研究 例如研究強迫教育法令與兒童作工的有安養 (E. Insogna) 研究各州強迫出席法令的實際效果的，有龐芮 (Bonner) 就現有高等學生的籍貫、住址而定初級大學 (Junior College) 的校址的，有顧司 (Koons) 由四城學生家長的職業而找出其與學生之升級、選課及將來出路的關係的，有康茲 (Counts) 這些研究，都憑有可靠的事實，與向壁捏造者，大相懸殊。

瑞斐士 (W. C. Reavis) 近在美國教育學社第三十七次年鑑上發表「教育研究對於教育行政之貢獻」一文，(註三三)可視為教育行政之科學研究的總檢討。

由上可知近代教育行政的研究，大有突飛猛進之象，前途發展，正未有艾也。

### 附 錄

行政學的定義，依張金鑑氏所舉：『行政學者，乃研究行政權力者在合法之組織，職權與關係下，為完成國家目的及推行政府職務時應採用若何之最經濟最有效之方法、步驟及實施，以期獲得最圓滿之解決與成功耳。』(見所著行政學之理論與實際、商務、頁六至七)

(註一) Galton, F.: Hereditary Genius: An Inquiry Into Its Laws and Consequences, Richard Clay and Sons, London, 1869.

(註二) Cattell, J. M.: "Mental Tests and Measurements," Mind Vol. 15, pp. 373—380, 1890.

(註三) Binet, A. and Henri, V.: "La Psychologie Individuelle," Anne Psychologie, Vol. 2, pp. 411—465, 1895.

(註四) Otis, A. S.: "An Absolute Point Scale for the Group Measurement of Intelligence," Journal of Educational Psychology, Vol. 11, May-June, 1913.

(註五) 關於學務調查運動的經過及各種重要調查介紹，詳羅廷光：教育科學研究大綱，中華，第四章及第十三章。

(註六) Bibliography of School Surveys and References on School Surveys, by H. L. Smith and E. A. O'dell, Indiana University, Indiana, 1938.

(註七) 同註五第五卷。

(註八) Strayer, G. D.: "The Scientific Approach to Problems of Educational Administration," School and Society, Vol. XXIV, No. 623, Dec., 1926.

(註九) 同註五。

- (註10) 考辨大區長制沿革，(1) H. M. Bowman: *The Administration of Ohio—A Study in Centralization*, 1908; (2) J. A. Fairlie: *The Centralization of Administration in New York State, 1897—98*; (3) F. J. Goodnow: *The Growth of Executive Discretion*, *Proceedings of American Political Science Association*, 2: 1105; (4) S. P. Orth: *The Centralizing of Administration in Ohio, 1802-8*; (5) F. Rollins: *School Administration in Municipal Government*, 1902.
- (註11) Webster, W. C.: *Recent Centralizing Tendencies in State Educational Administration*, Columbia University Studies in History, Economics and Public Law, Vol. 8, No. 2, 1896.
- (註111) Strayer, G. D.: *Centralizing Tendencies in Administration of Public Education*, Teachers College, Columbia University, N. Y. 1934.
- (註1111) Trusler, H. R.: *Essentials of School Law*, 1927; Welzain, F.: *The Legal Authority of the American Public School*, 1882; Edwards, N.: *The Courts and the Public Schools*, 1938.
- (註1112) Courts, S. A.: "Measuring Effects of Supervision," *School and Society*, Vol. 10, July, 1919. 參 Pittman, M. S.: *The Value of School Supervision Demonstrated by the Zone Plan in Rural Schools*, Warwick and York, 1921.
- (註1113) Barton, W. H.: *Supervision and the Improvement of Teaching*, D. Appleton and Co., N. Y., 1922.
- (註1114) Brueckner, L. J.: "The Value of A Time Analysis of Classroom Activity as a Supervisory Technique," *Elementary School Journal*, Vol. 25, April 1925.
- (註1115) Morrison, H. G.: *The Teaching Technique of the Secondary Schools*, Part II. Ann Arbor, Michigan, 1924.
- (註1116) 參 Barr and Burton: *The Supervision of Instruction*, Chap. XV.
- (註1117) Scientific Method in Supervision, *The Second Yearbook of the National Conference of Supervisors and Directors of Instruction*, Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1929.
- (註1118) Judd, G. H.: "Scientific Organization of Supervision," *American Educational Digest*, Vol. 45, Dec., 1925.
- (註1119) Strayer, G. D. and Engelhardt, N. I.: *Standards for High School Buildings*, Teachers College, Columbia University, N. Y. 1921.
- Strayer, G. D., Engelhardt, N. I., and Elsbree, W. S.: *Standards for the Administration Building of A School System*, Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, N. Y. 1927.
- Strayer, G. D. and Engelhardt, N. I.: *Score Card for Village and Rural School Buildings of Four Teachers or Less*, Teachers College Bulletin, Seventh Series No. 9, 1929.

(註二) Reavis, W. C.: Contributions of Research to Educational Administration (附詳細書二) • National Society for the Study of Education 37th Yearbook.

### 研究問題

- (1) 申述教育行政的起原及其與政治、經濟、社會的關係。
- (2) 何謂行政？何謂教育行政？教育行政在諸般行政中所佔的地位如何？
- (3) 什麼是教育行政學？教育行政學所研究的是什麼？
- (4) 試就教育局長（或科長）地位，舉至少五個教育行政的實際問題。
- (5) 試就中學（或小學）校長地位舉至少五個教育行政的重要問題。
- (6) 試就社會教育方面舉至少五個重要問題。
- (7) 略述近代教育行政研究的概況。
- (8) 教育行政自趨向科學化以後，對於教育實施有何重大影響？

## 第二章 教育行政的背景及其趨勢

### 第一節 教育行政的背景

教育行政已往與各種社會勢力隔絕，又與政府其他機構脫節，閉戶造車，自然不能合用了。我國教育行政制度，一向是模仿外國而來；忽而日、德，忽而英、美，忽而蘇、法，縱經若干次的改革，猶感不適應國情。其主要原因，在未正確了解我國社會背景，切實把握它的隱微的因素。不獨中國如此，西洋亦每每皆然。教育社會學家范尼 (Finney) 說道：『把教育當作商店管理（以小區域自劃），無論怎樣科學化，怎樣小心翼翼，必感不足，必須對於社會的機構有充分的認識方可。』（註一）可謂概乎言之矣。時代的巨輪，推進了科學和工程的發展，引起了生活的改革，社會的改革，和民族自決運動，乃至抗戰運動等等。教育行政，不期然而然的受到了絕大影響。本來，教育行政，是一種實現國家教育宗旨和政策的工具；教育不能脫離政治、經濟、社會、文化等而獨立，教育行政更是隨時地的它們的勢力所左右。現代教育學者多已覺悟：如欲提高教育的效能，非把學校圈子擴大到社會，就大處遠處覓尋改造本身、改造社會的新方案不可。所以鈕龍 (Newlon) 稱教育行政是一種社會的政策 (Educational Administration as a Social Policy)，曾有專著討論這個。（註二）教育行政的權威學者施菊野氏說：新時代的教育局長是一個社會的工程師 (a social engineer)，他的主要職責就在發展社會政策，藉着全民教育的推行，實現民主社會的理想。（註三）我國邱特教授近在所著『現代教師責任的新認識』文中，也會痛快淋漓地說：『現代良好教師的新責任，在改造社會理想，在聯合其他國民共同締造一個合理的政治，經濟制度，在使全部教育機構成爲實現這理想的社會制度之工具。』（註四）人們倘使讀過杜威、克伯屈等人合著的**教育的前鋒** (The Educational Frontier) 及拉格 (Ruggs) 著的**大工力時代**

(The Great Technology) 當易知此輩前進的教育家最近思想的轉變：他們認社會革新是教育革新的先決條件；他們要從遠大處探求教育的真義，找尋教育的出路，其重視教育之社會的背景，隨處可見。在這裏，他們倡導了一種新的運動，發行了一種極可注目的期刊，叫做社會的前鋒 (The Social Frontier)，所給予該國乃至世界人士的影響相當的大。

不但如此，美國教育家為深究教育之社會的責任起見，新近組織了一個「學校社會研究委員會」(Commission on the Social Studies in the School)，刊行一種叢書，名教育之社會的基礎 (The Social Foundation of Education) 由康茲 (Counts) 教授主編，所論頗多精采。該書雖以美國教育為對象，但其所持見解和主張，大可發他國教育家的猛省。全書共分三部分：第一、分析美國文化發展受的幾種基本動力——民治的風尚，自然的賦子，和工程的發展；第二討論現時代社會的趨向與緊張情形，分家庭、經濟、交通、教育、娛樂、科學、藝術、司法政府與國際關係等方面；最後歸到教育上應有的社會哲學和方案，——包括時代的動向，新民治的需要，和學校的責任。在引論中，康氏說：

「史冊已明示：教育永久具有時間、空間和環境的功能；在其基本哲學，社會目標和教學程序上，它定然多少反映出歷史上某階段之特殊民族或特殊文化羣的經驗、情境、希望、恐懼與興奮。在實際上教育的組織，與實施，決非單以教育之終極的普遍的意義為準的。一民族的生物遺傳，或者一代一代的沒有什麼大變化，致在教習的過程上顯出若干的常住性；但就整個教育事業來看，它卻是相對的隨着具體的變遷的社會境況為轉移。教育沒有它本身的內在邏輯或經驗基礎為決定其方法或內容的張本。無論在理論或實施方面，教育充分表現着某特定時代和特定社會的理想，或挾着有意的計劃，或含着隱藏的目的，都不一定。因為沒有一種包羅萬象的教育哲學，教育政策與方案能切合一切文化和一切時代的；所以教育問題在拔利可 (Pericles) 時代古雅典為一種型式，在唐代的中國為一種型式，在中古的薩克森 (Saxony)，現代的日本，共產黨治下的蘇俄，二十世紀的美國，又各有其型式。很顯而易見的，是任何人負起決定某民族的教育理論與實施之責時，應該關



始就檢討其社會背景——關於它的天然環境，主要趨向和緊張情形，中心理想乃至人生的價值和興味等，『否則必無是處。』（註五）

美國教育家又因為認清了時代社會已經從個人主義的經濟轉向到集體經濟，教育必須設法適應此種新需要；教育行政者必須代表一般人民謀幸福，使集體經濟的生活基礎得以穩固，並進一步發揚美國的新文化，實現所謂「新德謨克拉西」(The New Democracy)：這是美國人的要求。

世界其他國家的教育，也是同樣地那裏邁進着，憑是社會主義的蘇聯，法西斯主義的意大利乃至拿破崙統治下的德國，它們的教育制度，莫不以本國政治、經濟、社會的情況為背景；學校變成了宣傳主義的工具，教師和學生都做了政府黨的爪牙。教育的政策、內容、制度、方法等等一一受着國家嚴密的統制。這些國家的教育行政顯然和民主國家大不相同了。

## 第二節 教育行政的趨勢

近代教育行政的趨勢，最顯著的，有下面幾種：

(一) 民主化 英美等民主國家，處處標榜着民主的精神，其教育行政之民主化程度，當亦較他國為深。所謂教育行政之民主化涵義有二：一、指教育行政自身的民主化；例如教員有參與行政的機會；教育長官對屬下無官僚的習氣；視導員十分尊重對方的資格；政府所頒法令，非一律強制執行，留有地方伸縮餘地等都是。(註六) 另一便是所謂教育的民治 (popular control) 即教育權操自公民，民意機關與教育機關異常接近，使教育成為真正民有民享的事業。美國教育董事會由民選出；它有決定政策，通過預算及任命行政首腦之權。這種由教育董事會掌管教育大權的辦法，美國人認為是很民主的。蘇聯雖說是個獨裁的國家，它的教育行政機構，到是十分民主化的。除地方的工會代表、學生、教工等皆得參加校務會議以外，教育行政機關更盡量容納公民的意見，並獲到他們的助益不少。莫斯科市的教育局所設諮詢和協助機關共有二十五組，每組代表多至六百餘

人，合有代表千餘人，他們都是熱心參加教育行政人員呢。（註七）

（二）集權化 集權化也是近代教育行政的一個趨勢，和民主化並不衝突。法國是個民主的國家，它的教育行政卻是十分集權的。美國教育行政，一方面固然是民主化，同時也是集權化。近來趨向以州為行政單位，州教育行政長官握有極大權柄。在美國因過去地方狹小區域的分權制，引起行政專家不斷的指摘，認為無論從財富和教育經費，國民負擔的平衡，受教育機會的均等，行政費用的揮節及專門人才的羅致等方面看，都有集權的必要。又為預防集權後的流弊，該國教育專家曾擬有種調劑的辦法。（施菊野曾依實際調查擬定實施原則九條，詳見（註八）。）至於蘇聯，更於民主集權之間配合巧妙：一方儘量許可公民參與教育行政並接受他們的意見；他方卻極力提高行政長官的權限，其組織上下相承，形成了一種金字塔式的集權制度，這種制度，人們稱為『民主集權制』，——我國近來亦趨向於民主集權制，但與蘇聯不同。

至若德、意、日等法西斯國家教育行政上之極度集權化，更不消說。此等國的集權制，所不同於民主國者，以其硬性過大，殊少伸縮餘地。

（三）科學化 第三種趨勢，則為科學化。這在美國最為明顯。關於近代教育行政科學研究之進步情形，前章已經說過。（註九）在今，舉凡行政組織，學校系統，教育勸導，教育經費，人事管理，學生升級，課程編訂，事務行政，及學校建築和設備等，概已入於科學研究的範圍；且每一領域皆有專家悉心研究，精益求精，對於教育行政問題的解決有極重要的貢獻。總之，無論就學術或事業方面看，教育行政之趨於科學化，乃是十分顯明的。

（四）專業化 這與科學化有聯帶關係。因了教育行政之日益科學化，所需要的專門知識和技能便益多，單憑個人一點小聰明和普通常識，決不足以勝任愉快，於是教育行政領袖，督學或視導員，及學校校長的職務，成了一種專業，正如醫生、律師、工程師需要長期的專門訓練一般。專業化的教育行政，特點很多，最重要者，莫如組織上易官僚式為商業式——設科用人。根據需要，授位設職，注重效用，辦公力求敏捷，用人必當

其才；行政上易繁複不合理的爲簡便合理的；以及視導上易消極偵察的爲積極指導的都是。爲造就此種專業人才，歐美各有名大學，多設有教育行政科系或專門課程，予以理論和實際的訓練。美國教育協會（N. E. A.）中有教育行政部（Department of Superintendence of Schools），會員多至三千餘人。關於事務行政方面，美國也有一個學校事務行政人員協會（Association of Public School Business Officers），會員數目亦不少。此外各級學校校長和視導員亦各有其專業的團體。處處顯出行政下專業的精神。我國除縣市教育局長（或科長）和督學（及視察員）資格略有規定外，餘則均付缺如。所謂教育行政之專業化實際談不上。

### 第三節 我國教育行政的背景及其適應原則

中國教育之必須認清背景乃是近來的一種大覺悟，有識之士，類皆不以過去之盲目的抄襲爲然。『中國的政治經濟與教育不可分離的基礎現象，都非先加深刻的觀察不可。無論如何，教育制度改革案，若不對中國政治經濟詳加考察，而惟以日、德、法、美、英的現行制度及中國傳統思想作基礎理由，必定是一個不合理的改革案。』（註一〇）這種覺悟心理的表現，還可從專家近來發表的文字中加以證明。（註一一）雷沛鴻氏曾從教育行政的立場，指摘過去教育的弊端至少有五：

- (1) 缺乏原動力，今後應以復興中華民族爲原動力。
- (2) 教育與政治分家；今後應實行軍教三位一體制。
- (3) 教育與經濟分家；今後學制應與經濟背景相呼應。
- (4) 缺乏社會基礎；今後應用慧眼抉擇我國獨特文化的優點，並顧及本民族特性和地理氣候環境的因素。
- (5) 教育設施缺乏整體性，一貫性；今後應有遠大計劃以實現社會主義之社會，即民生主義之社會。

（註一二）

此外學者之研究民族性及從事本國文化、政治、社會、經濟、和資源的分析，更給了我們很多的新資料。  
(註一三)幫助我們了解本國社會及其他方面情況不少。

「九一八」以來，國人恫於國難的嚴重，非深自警惕，臥薪嘗膽，不足以救亡圖存；於是唱出了非常時期的口號，而非常時期的教育，也隨着而高唱入雲。這時期教育之設施，力求適應國防與生產的需要，若公民訓練的改進，軍事童子軍教育的厲行，技術人才的訓練，及科學設備的充實等都是。未幾「七七」事變發生，全面抗戰展開，全國入於艱苦奮鬥時期，我國社會的變動，從無若是其甚者。為適應本時期的特殊需要，二十七年四月國民黨臨時全國代表大會制定了抗戰建國綱領(參考原料一)為今後各方設施的準則。

綱領中對於教育行政較有關係者有下列各項：

(1)「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行」(政治第十二條)是為教育行政民主化的先聲。

(2)「實行以縣為單位……並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎……」(政治第十三條)是為充實縣教育行政組織，厲行縣單位教育建設的準則。

(3)「改善各級政治機構，使之簡單化合理化，並增高行政效率，以適合戰時需要」(政治第十四條)，是為改善教育行政機構，提高教育行政效率的基礎，無形的卻又承認了教育行政科學化和專業化的必要。

(4)「經濟建設以軍事為中心，同時注意改善人民生活。本此目的以實行計劃經濟……」(經濟第十七條)，是為教育行政之集權化，計劃化的張本。

(5)「以全力發展農村經濟，獎勵合作，調節糧食，並開墾荒地，疏通水利。」(經濟第十八條)，是為教育注重生產並發展農村經濟的基礎。

(6)「推行戰時稅制，徹底改革財務行政」(經濟第二十條)，是為解決教育經費問題的先決條件。

(7)「發動全國民衆，組織農工商學各職業團體，改善而充實之……」(民衆運動，第二十五條)，是注重民衆教育以擴大教育行政功能的根據。

(8)「加強民衆之國家意識，使能輔助政府肅清反動……」(民衆運動，第二十八條)，是爲注重抗戰的民衆教育的註腳。

關於教育方面，更有重要的規定：(1)改訂教育制度及教材，推行戰時教程，注重於國民道德之修養，提高科學的研究與擴充其設備；(2)訓練各種專門技術人員，予以適當之分配，以應抗戰之需要；(3)訓練青年，俾能服務於戰區及農村；(4)訓練婦女，俾能服務於社會事業，以增加抗戰力量。

本會並又通過了戰時各級教育實施方案綱要(參考原料二)，乃抗戰建國教育最正確的解釋，可爲今後教育實施的準繩。

三十年四月國民黨第五屆執行委員會第八次全體會議爲「抗戰必須爭取最後勝利，建設必須達到國防絕對安全」，依據着 總裁所指示：「我們一切政策，一切設施都要以國防爲中心，一切利害是非，都要根據國防來判斷。我們的軍隊必須成爲高度國防的武力；我們的政治必須成爲動員國防力量總機構；我們的經濟，必須是培養國防力量最大的根源；我們的同胞，也必須是個個具有戰鬪智能，決心爲國效命，並恪守國家法令的國民；一切文化教育事業，亦必須適合國防的需要，成爲國防的一部分。」再綜合 總理遺教及「抗戰建國綱領」，……特規定「戰時三年計劃大綱」，其主要任務：

(一)「以充實軍事、政治、經濟、社會等工作爲前提，從而爭取最後之勝利。」

(二)「以擴大軍事物資與民生物資之生產，從而滿足抗戰軍事之需要，安定人民之生活。」

(三)「各種有關國防之設施，在抗戰期間固須改進，即在戰後亦須延長其設施之內容，與依此設施之需要而建立之制度，在質與量上繼續邁進。」

(四)「加強政治組織，並特別注意於基層政治機構之建立與奠定民治之基礎。」

(五)「依據本黨之政綱政策，調整一切政治、經濟、社會之組織，使其機構人事法令規章，能成爲動員國防力量之樞紐。」

(六)「一切文化教育之事業，均須適應國防之需要，各種人才之教育及訓練，須與其他部門計劃配合，使人才準備與事業之進度相適應，一切計劃可以按時完成。」

從這，我們不難了解本時期我國教育行政的背景及其適應原則爲何了。

- (註一) Finney, R. L.: *A Social Philosophy of Education*, pp. 540-541.
- (註二) Newlon, J. L.: *Educational Administration As a Social Policy*, 1934.
- (註三) Strayer, G. D.: "Changing Concepts of Educational Administration," *Teachers College Record*, March, 1934.
- (註四) 邱權·「現代教育師責任的新認識」，*教育雜誌*第二八卷第一一號。
- (註五) Counts, G. S.: *The Social Foundations of Education-Introduction*, Part IX. Report of the Commission on the Social Studies, American Association, 1934.
- (註六) 魯傑 Hankins, R. V.: "Democratic School Administration: A Misnomer or a Misconception," *Educational Administration and Supervision*, Vol. xv. Sep. 1939.
- (註七) Sir Simon, E. D. and Others: *Moscow in the Making*, See Chapter on Education in Moscow, pp. 92-142, Jurold and Sons, Ltd., London, 1937.
- (註八) Strayer, G. D.: *The Centralizing Tendencies in Administration of Public Education, Teachers College, Columbia University*, 1934.

(註九) 著羅廷光教育科學研究大綱(中華)第三編。

(註一〇) 陶希聖的話，見古棣：現代中國及其教育(中華)下冊頁五〇四。

(註一一) 中國教育學會在所刊「中國生產教育問題」專號中，分析時人論文：討論中國教育根本問題的凡一八篇；指出危機的凡四二篇；說明需要的，凡四三篇；指示動向尋求出路和要求教育改革的，凡一一七篇；抓緊國計民生的根本問題提倡生產教育的，凡六六二篇。

(註一二) 雷沛鴻：中國過去的普及教育運動，廣西普及國民基礎教育研究院印行。

(註一三) 例如研究民族性與教育的關係的，有莊澤宣及陳學恂(見前者民族性與教育、商務)；研究中國教育之經濟的背景的，有古棣

(見所著中國教育之經濟觀、民智)；研究中國文化的，有陳高燾(見所著中國文化問題研究、商務)；研究中國農村經濟的，有伯克(J. I. Buck)，(見所著中國農田經濟與土地使用法 Chinese Farm Economy, The Commercial Press 及 The Utilization of Land in China 同上)。又中國文化建設協會所刊十年來之中國對於中國各方面情況，皆有扼要的陳述。凡此都可幫助我們了解中國社會及其教育的背景。

## 研 研 問 題

- (1) 研究教育行政何以必須顧及其背景？我國以往教育行政未注意及此，其弊何在？
- (2) 教育行政之重要背景為何？試申言之。
- (3) 顧 Counter: Social Foundations of Education，舉出其有關教育行政部分，加以評論。
- (4) 近代教育行政趨勢提要。
- (5) 據專家研究「現代中國」的結果，舉出其可供教育行政參考的重要材料。
- (6) 戰時教育行政實施綱領。

### 第三章 中國教育行政之史的考察

我國自商周以至清末數千年間，古有傳統的教育，和學校制度，絕談不到系統的教育行政制度，——有之，只自清末改制興學始。本章所述，僅歷代學校教育及其有關事項的大概，藉以窺我教育行政制度由來的一斑。

#### 第一節 沿革

一、公共教育之發軔 所傳公共教育（英名 Public Education）係指政府或公家所施一般人民的教育而言。倘若孟子的話是真的，我國公共教育發軔最早，唐虞之際，已有端倪。『后稷教民稼穡，樹藝五穀，五穀熟而民人育……飽食煖衣，逸居而無教，則近於禽獸。聖人有憂之，使契爲司徒，教以人倫。』（孟子）足見那時很注意一般人民的教育。尙書亦稱舜命契爲司徒，敬敷五教。又命伯夷作秩宗，典禮，夔典樂，教胥子：是古時管理教育文化事業，已有專官了。學校在王宮左右者，曰上庠，曰下庠，（註一）皆爲養老之地。（大約需要老人示後生模範並加指示，此制三代因之，）夏代建學沿舊制，仍重養老，惟名稱稍易：國學稱學，大學爲東序，設在國中，小學爲西序，設在西郊；鄉學稱校。商代制度一仍其舊，國學稱學，大學爲右學在西郊；小學爲左學，在國中；鄉學則改稱序。施教的要旨，在使學生明五倫之教；學科以禮樂爲主，兼及於射、御、書、數。

商以前爲氏族時代，人民生活簡單，游牧散處，各自稱雄，無嚴密的政治組織，更無居高臨下的統率人物。到了周代，漸入於農業時代，社會生活日益複雜，各種氏族鬪爭日益劇烈。周公以雄才大略，蕩平大難，滅國五十，統一寰宇，分封子弟和功臣，目的乃在屏藩王室，使中央權力增大，便於控制全國。從此設官分



職，政治組織較前完密，家族社會基礎較前穩固，而其教育制度也日趨於系統化了。

周代設學主旨，在於化民成俗，掌教的職官，在中央，爲大司徒，在地方，爲州長和黨正。教科書的綱要，在於德行道藝；而施教的要項，則不外禮樂刑政。這是周代教育的總綱，以學校而論，於國有學，天子之學曰「辟雍」，諸侯之學曰「泮宮」，都是大學的程度，王太子及少數俊秀子弟得入此種學校。學的是詩書禮樂等高尚的科目，及窮理、正身、修己、治人的道理。於鄉（萬二千五百家）有校；州（二千五百家）有序；黨（五百家）有庠；閭（二十五家）有塾，皆小學程度。兒童入學年齡，約自八歲至十四歲，他們學的是洒掃應對進退之節，禮樂射御書數之文。那時女子教育依戴禮內則篇所述：女子十歲不出門，學婉順服從的婦德，習蠶絲紡織縫紉等女工，酒漿烹飪的技術，和祭祀的禮節。所重在實行。主要科目爲婦德、婦言、婦功、婦容。周代教育和近世西洋所謂公共教育很接近；我國在二千年前已具有規模，可算世界最先進之邦。

二、學校教育之中衰 周自東遷以後，王綱解紐，中央權力既衰，舊禮教舊制度日趨於崩壞，干戈相尋，迄無寧日；而且臣弑君，子弑父之事，數見不鮮。詩人賦青衿，歎學校之中衰！實際，周初所遺留的一點公共教育制度，確亦破壞無餘了。

那時國與國之間，鉤心鬪角，爭相雄長，一般君主會無餘暇顧及普通教育（即公共教育）；人民所晨昏致力於學習者，耕種戰鬪，縱橫捍闖之術而已。以故公立學校殊無足觀。但私人講學之風，卻甚發達。觀於孔子晚年講學洙泗，弟子有三千，身通六藝者亦七十二人，可以知之。直至戰國，此風尤甚。維時各國需才孔急，求士甚殷；故民間俊秀子弟爭訪名師，發奮攻讀，以求致用。如此階級制度打破，平民不獨易有上進之路，且研究高深學術的機會亦增多了。況斯時社會變遷甚劇，人民所受刺激特多，因刺激而引起思想，更引起獨立自由的思想，學術因而特別發達，形成了我國學術史上一個光華燦爛時期。而在教育方面，其性質亦與前期大相懸殊；前期教育是較成制度，有系統的，此刻教育卻不成制度，無系統可言；前期教育注重普及於一般人民，此刻教育，則只注意於政治人才的培養；前期教育，其中政府在公立學校，此刻教育的中心則在私人

(孔、墨、孟、荀皆當教育的中心人物)和私人團體。

三、養士教育之興起 秦漢而後，公私教育迭有盛衰，(註二)行政制度亦時有變更。漢初吏治腐敗，學風不振，賈山上書文帝，請「定明堂造太學(「太學」二字見於政文，實始於此)，修先王之道。」武帝時，董仲舒對策，更明言：「養士之大者，莫大乎太學，太學者，賢士之所關也，教化之本原也……臣願陛下興太學，置明師，以養天下之士。數考問以盡其材，則英俊宜可得矣。」後來更因公孫弘的建議，乃正式制定博士弟子員制(時武帝元朔五年，公元前一二四年)。以後做官的，一定要懂得文學，禮義；教授傳經的，可以有政府的保障；博士弟子有被國家選任的資格，一年畢業後就可直接補官；弟子之從博士受學的，更不必自備束修。中國教育之由私家的而為政府的，由自動的而為被動的，這是一個大關鍵。(註三)

武帝時博士弟子只置五十人，昭帝舉賢良文學，增博士弟子滿百人。宣帝又增弟子員至二百人。元帝好儒，弟子增至千人；亦有稱京師太學生達數千人者。(註四)

迨成帝即位，王莽專政，對於教育制度，頗思有所改革。元始三年(公元三年)，令天下立學官，郡國曰學，縣道邑侯國曰校，較學置經師一人。縣曰庠，聚曰序，序庠置孝經師一人。——郡國之有學官或已甚早，但令天下遍設學官實自此始。(註五)四年，又奏起明堂，辟雍，靈台，為學者築舍萬區，作市常滿倉，制度甚盛。漢代至此才有正式教育學生的太學。(武帝置博士弟子，百餘年來，「並無專門養士教育之所，當時所謂太學，便以武帝時建立之明堂為代表，……弟子員之受業，仍各從其師之博士，不過歲時應試而已。」)光武中興，祠孔子，起太學，立五經博士，各以家法教授，凡十四博士，學風於以丕振。明帝順帝皆注重教育，學生多至三萬餘人。東漢郡國設學，較前尤為普遍。偏僻之區如不能早設學校，則有官吏隨時為之興立。(附錄二)且郡國學官每有自動設學，負教化民衆之責者，比前進步多了。

四、過渡時代——魏晉南北朝——的教育 魏晉時代，干戈擾攘，各種學校，無論在京師的，或在州郡的，均屬有名之實。當時教育之腐敗情形，由魏志王肅傳知其一斑。其中說道：「太學青龍中，中外多事，人

懷避就，雖性非解學，多求詣太學。太學諸生有千數，而諸博士學皆粗疏，無以教弟子，弟子本亦避役，竟無能學習，冬來春去，歲歲如是。……又是時朝堂公卿以下，四百餘人，其能操筆者，未有十人，多皆相從，飽食而退。」這種情形，何獨魏代有之？晉代南北朝，除少數例外，大都如此。『學校時興時廢，博士遴選不嚴，士子沉迷聲色，每日惟知飲酒賦詩，履屐遊山，對坐清談，消磨歲月而已。』至於一般人民，日日流離轉徙，求死之不暇，那來功夫讀書呢？當時北朝較昇平，一輩異族君主（例如孝文帝）又多羨慕中國文化，興才育學，時或有之，惟其影響只限於局部，未能遍及全國。

## 第二節 科舉時代的教育行政

科舉之制，肇端於隋，唐乃大備；後歷宋、元、明乃至清末，其影響於國民心理和我國教育文化發展，至巨且深。茲略述本期教育制度如下：

隋文帝削平大難，統一寰宇。其於教育頗多建樹。如其初年，提倡學校，定制國子寺不隸太常，設祭酒以統轄之，於是教育有了專官。國子寺下有國子、太學、四門、書、算五學，各置博士，助教，學生若干人。此外對於郡縣也令興學，故自京邑達於四方，皆起黌舍，教育頗有振興之象。可惜文帝晚年，專好刑名；又以當時學校生徒，多而不精，乃於仁壽元年（公元六〇一），詔廢四門及州縣學，國子學裁留七十人。尋復改國子爲太學，置博士五人。

楊帝鑒於前此鄉舉制度之流弊，及學校教育之難造就真材，乃於大業二年（公元六〇六）置「進士科」，遂開後世科舉之漸。（註六）按進士科制度與南北朝孝秀之制很相仿，所不同的，只「孝秀之選，德望爲上，才學次之，州郡守舉其所知，表荐於朝，由朝廷策試；進士則州郡策試於前，朝廷策試於後，」所選全以試策之良否爲前提，而不採及德望。因了這麼一點小差別，便鑄成後來科舉只重考試，不重學業，更不重德行的大錯。『於是後生之徒，復相仿倣，因陋就寡，速赴邀時，緝綴小文，名之曰策學』（薛登疏語）。後來所謂

「舉業」便與此同出一轍。

自隋開其端，唐循其制，更補正之。其時學校與考試制度同時並行，選士之法共有三種：（一）生徒法，由京師之六學（國子學、太學、四門學、律學、書學、算學，均隸於國子監，設國子祭酒總管學政），二館（弘文館、崇文館），及州縣諸學校，選其成績優良者，送京師尚書省試驗。（二）貢舉法，為一般士子謀出路而設；投考生可不必入學，先試於州縣，及第則送入京師覆試。學館生徒與州縣鄉貢同有應試禮部的資格，及第後并同有做官的希望。（三）制舉法，為非常人才而設，考試無定期，由天子親自試驗，及第者可得美官。

以上三者，除制舉外，表面上學館生徒與州縣鄉貢雖有同等的出路，實際則前者遠不如後者的重要。選舉志說：『舉人首重兩監（即弘文崇文二館館監），後世祿者以京兆同華為榮，而不入學。』可見一般士子的傾向。天寶以後，科舉考試，日益發達，學校教育漸漸成為贅疣。於是士子皆殫精耗神於科舉考試的準備，僥倖於一日之得失，而不趨向實學：此科舉時代學校教育衰落的一大原因。

自宋元迄於明清，科舉制度日盛一日，姑無論歷代考試的科目（宋為進士、九經、五經、開元禮、三史、三傳、學究、明經、明法等科；金有詞賦、經義、策論、律科、經童之別；元有經疑、經義、古賦、詔誥、章表及策之判；明有四書義、經義、論義、論判、詔誥表內科及經史時務策等科；清有四書、經解、經文、八韻詩、策問及對策等科），所經過的階段（元制：初鄉試、繼會試、後殿試；明制：初郡試、繼鄉試、繼會試、最後殿試；清制：初童試、繼鄉試、繼會試、最後殿試），錄取的名額（歷代不同，同代又常先後不同），以及考試的種類（文試、武試、及特科）等各不相同，可是推行科舉的根本用意是一致的。其根本用意何在？即在極積方面，藉以選拔賢材，俾為「致用之具」；而消極方面又無形消弭了傑出人物的反動思想和行爲。宋太宗曾與宰相薛居正談長治久安之術。太宗曰『莫若參用文武之士』。嗣行御試，即以「訓練將」為賦，「主聖臣賢」為詩，示文武參用之意。（通考卷三〇，頁一八）又太宗嘗謂侍臣曰『朕欲博求俊彥於科場中，非敢望拔十得五，止得一二，亦可為致治之具矣。』（同上）科舉於是做了幾百年擢選御用人才的唯一工具了。

至在消極方面，其用意亦頗顯然。宋王楙說的好：『唐末進士不第，如王仙芝輩唱亂，而敬翔李振之徒，皆進士之不得志者也。蓋四海九州之廣，而歲上第者僅一二十人，苟非才學超出倫輩，必自絕意於功名之途，無復顧藉。故聖朝廣開科舉之門，俾人人皆有覬覦之心，不忍自棄於賊盜奸兇。開寶二年，詔禮部閱貢士十五舉以上曾經終場者，具名以聞。庚戌詔曰：「貢士司馬浦等一百六人，困頓風塵，潦倒場屋，學固不講，業難以專。非有特恩，終成遺棄。宜各賜本科出身。」此特奏所由始也。自是士之潦倒不第者，皆覬覦一官，老死不止。……況進士入官十倍舊數，多至二十倍。而特奏之多自是亦如之。英雄豪傑，皆汨沒消磨於其中而不自覺。故亂不起於中國而起於夷狄，豈非得御天下之要術歟？』（燕翼詒謀錄卷一，商務說鄂本卷九六）這話很不錯。

所以到後來，弊端百出；唐時趙匡已稱其「所習非所用，所用非所習。」（趙匡：舉選錄，見通考。）楊綰謂舉人幼而就學，只誦當代之詩；長而博文，不過諸家之集，六經二史皆同掛壁；投刺干謁，馳騫要津。（舊唐書一一九楊綰傳），唐已如此。宋初加以提倡，流弊更大。真宗景德二年（公元一〇〇五），有詔說道：『貢舉之門，因循爲弊，躁競斯甚，繆濫益彰……仍委禮部貢院，自今科場，務精考試，毋容濫進，用革澆風（通考卷三〇）。至明確定八股格式以後，其弊滋甚。顧炎武說：『文章無定格，立一旨而後爲文，其文不足言矣。唐之取士以賦，而賦之末流，最爲冗濫。宋之取士以論策，而論策之弊亦復如之。明之取士以經義，而經義之不成文，又有甚於前代者。皆以程文格式爲之，故日趨而下。』（日知錄卷一六程文條）又說：『昔人所須十年而成者以一年畢之，昔人所須一年而習者，以一月畢之。成於剽襲，得於借倩。卒而問其所未讀之經，有茫然不知爲何書者。故愚以爲八股之害，等於焚書。』（日知錄卷一六，摺題條）這面該何等的沉痛！有人或以八股文章可以訓練人的心思，亦自有相當價值。庶不知此種理論在近代科學心理學上已失了根據；即曰偶有微效，但所費的代價已幾何？八股文做得再好，所得可償所失嗎？況一般舉子之獵取功名，尙非由於八股文之眞工，其從「擬題」、「關節」、「懷挾」、「傳題」、「割卷」、「換卷」等取巧作弊而來

者，大有人在，「文章」之謂何！「道德」之謂何！世人刻刻所夢想的：「久旱逢甘雨，他鄉遇故知，洞房花燭夜，金榜題名時。」（四喜詩）也不知誤了多少有為青年！到頭來，還是：「江籬伴我泣，海月沒人驚，」  
『棄置後棄置，情如刀刃傷。』自嘆：『題詩怨還怨，問易蒙復蒙，本望文字達，今因文字窮』（唐孟郊落第詩）了。

大致說來，科舉時代的學校教育，原不過一種形式，談不到什麼組織和行政的話。其中可也還有幾個特例，不可不知：第一是宋王安石的提倡學校教育。他在神宗熙寧二年，上了一個「乞改舊條制劄子」，主張改革科舉，興建學校。神宗信了他的話，當下詔說：「化民成俗，必自庠序；進賢興能，抑繇貢舉。而四方執經義者專於誦數；趨鄉舉者，狃於文辭。與古所傳三物賓興，九年大成亦已盡矣。今下郡縣，招徠雋賢，其教育之方，課試之格，令兩制兩省待制以上，御史三司三館，雜議以聞。」（宋史選舉志一）可惜後來因士人意氣之爭，互相傾陷，致安石政策未及一一實現，即被免以去。第二是元代的設地方教育專官。原來元代的郡縣學校，很是發達，中統二年（公元一二六一）國學尚未設立時，即詔諸路提舉學校官，以王萬慶敬鉉等三十人充之。後於至元十年（公元一二七四）授提舉學校官六品印，遂改大都路學署為提舉學校所。至元二十四年（公元一二八八），又設江南各路儒學提舉司，地方教育之遍設專官，當以元代為始。不但如此，「當至元二十三年時，江南行省理財方急，賣所在學田以價輸官，利用監徹爾奉使江南，見之，謂曰：「學有田，所以供祭祀，育人才也，安可鬻，」遂止之。還朝以聞。世祖頗為嘉納。詔江南舊有學田，復給之以養士。後於至元二十九年（公元一二九二）詔江南州縣學田，其歲入聽其自掌；春秋釋奠外，以廩給師生及士之無告者。貢士莊田則令覈數入官。」（註七）這可說是已保障教育經費的獨立了。又依黃炎培氏考證：我國之有全國性的教育統計實自元始，（註八）第三是清初中央及地方教育行政機關的粗具規模。順治元年，清兵入關，即規復國子監，詳立規制；設祭酒，司業，皆漢滿各一員，職在總理監務。祭酒等於正校長，司業等於副校長。監丞滿漢各一員，職在繩愆。凡教官怠於師訓，監生有犯規則或課業不精，悉從糾舉懲治，等於訓育主任。博士，滿漢各一

人，助教滿十六人，蒙八人，漢六人。學正，漢四人。學錄，漢二人，職在教誨：一如今日各大學之教授、講師、教員、助教然。與籍書，漢一人，典圖書；典簿漢滿各一人，掌文牘事務；這是國子監的教職員。（清通考卷六五，學校考三。）那時名義上中央教育行政機關是禮部，其職權在「掌吉凶嘉軍賓會之秩序，學校貢舉之法以贊邦禮，」（依乾隆甲申年所刊大清會典）實際只限於稽核和考試的工作；行使教育行政大權的，卻是國子監。以上是就中央方面說如此。至於地方學官，亦逐次設立。順治初令各省設提學道，直隸、江南設提學御使。雍正間，俱改爲提督學政。計直隸、江蘇、安徽、浙江、江西、福建、河南、山東、山西、湖北、湖南、四川、廣東、廣西、雲南、貴州，各一員，管理本省學政事務。（大清會典事例二九四）類於今日的教育廳長。奉天府丞一員，管理奉天、吉林等處的學政事務。皆三年更任。至各府、州、縣，則府設教授訓導，州設學政訓導，縣設教諭，是謂教官。（大清會典卷六說：「學則學政督之，分府廳州縣學以教之。」又卷三一說：「凡學皆設學官以課士，府曰教授，州曰學正，縣曰學諭，皆以訓導副之。」）第四是明清地方教育經費的燦然大備。陳友松氏曾在美國國會圖書館細考察清代全國一千三百餘縣的學田資料，深覺有清一代各縣學田的發達，殊屬難能可貴。維時每縣有學田數百乃至數千畝，又據張孝敏氏研究，明崇禎十七年（西元一六四四）全國有學田一〇、五八一畝；雍正二年（西元一七二四）全國有學田三三八八、六七八畝；乾隆二十四年（西元一七五三）全國學田增至一、一五八、二六五畝。（註九）至於學田的來源，多由縣令捐廩及地方氏族和紳董之自由捐輸；大部分爲書院膏火及賓興之用。政府經費之用於學校及其他教育事業者卻甚微，僅少量供祀孔的用途而已。我國地方擔負教育經費，在明、清兩代（清尤甚）可謂燦然大備矣。以上爲清末新教育未實施前的大概情形。（附錄二）

### 第三節 新教育之發端與科舉制之停止

清末因內政外交發生劇變，促成了新教育運動的進展，同時使沿用千餘年的科舉制度宣告壽終正寢。在未

述近代中國教育行政制度成立以前，且先一考察本時期的幾件大事，及其影響於新教育制度的產生者為何。

(一)江寧條約 以一向閉關自守的中國，傲視一切，認天下之大，惟我獨尊。不料鴉片戰爭一役，大敗於英。道光二十二年（公元一八四二），訂立江寧條約，割讓香港，開放廣州、福州、廈門、寧波、上海五市，准英國領事居住，并准英商及其家屬自由來往。明年九月，更於虎門訂補遺條約，規定關稅細目十七條。從此以後，中國門戶大大開放，迥非昔比了。約成未久，西教士即大批東渡，以設學爲傳教手段。西方學術和教育制度於以東漸，而國人之仰慕西化亦自此始。

(二)天津條約 咸豐八年（公元一八五八），因英法聯軍進迫大沽，結果訂立了天津條約，准英法兩國人民之自由傳教及遊歷內地；并開放牛莊、登州、台灣、潮州、瓊州五港，及鎮江、九江、漢口爲商埠。十年，因清廷欲否認條約，引起英法聯軍二次進攻，陷大沽，據天津，進迫北京，清帝出奔，并遣使議和，產生了北京條約。除更正天津條約外，并加開天津爲商埠，割九龍與英國。在天津條約中載明交涉公文，必以西文爲主。政府頓覺翻譯人才的需要。至同治元年（公元一八六二），遂准「總理衙門」奏在京師設立了同文館。不久附屬於上海江南製造局的機器學堂，福州海軍學堂，天津電報學堂，南京水師學堂，湖北礦業工程學堂，天津軍醫學堂，都先後成立起來。同治十一年（公元一八七二）起并分期派遣聰穎少年，赴美留學，（第一次爲梁敦彥、蔡紹基、黃開甲、詹天佑、鐘文耀等三十人於同治十一年七月放洋，）中國教育制度之受歐美影響更深了。

(三)中日戰爭 中日戰爭的結局，締結了馬關條約，承認朝鮮獨立，割讓台灣，開放蘇州、杭州、重慶、沙市爲商埠，并還賠款二萬萬兩。（時光緒二十一年公元一八九五）。國人經過了這麼大的創痛，才覺得非變法維新，不足以救亡圖存。故興學救國之議風起雲湧。北洋大學、南洋公學、江南陸軍學堂、江西蠶桑學堂等，於此一二年內先後完成。大臣如李端棻（參考原料三）言官如陳其璋等咸請廣設學堂以圖救國。時會所趨，舊有之教育制度，自非改革不可。



(四) 戊戌政變 德宗親政以後，勵精圖治，變法自強，重用康有爲、梁啓超等維新人物。曾於二十四年（公元一八九八）戊戌下維新之詔（參考原料四）認救國要圖，端在教育。旋興學校，廢八股，加派留學生，翻譯外國書籍；風會所趨，舉國翕然。雖不幸後來被守舊派所摧殘，然教育革新種子，早已播入人心；未來之萌芽滋長，乃意中事。

(五) 庚子變亂 舊黨既推翻舊政，益逆世界潮流而趨於反動，卒致庚子（公元一九〇〇）拳匪之亂，未及數月，北京爲聯軍所陷，皇室倉猝西奔，結果仍被迫訂城下之盟。經此大變，始知非變法決不足以圖存，遑云禦侮？乃復下興學之詔。教育制度的改善，於是乎有長足的進展。

(六) 日俄之戰 甲辰（公元一九〇四）日俄戰爭，日既勝俄，歸功學校。我國亦震於日本的成功，以興學爲富強之本。一時國內學校，大大擴充；留學島國學生，多至一萬五千人。其卒業返國者，遍佈國內。這時日本教育所予中國影響之大，迥非尋常可比擬。

(七) 辛亥革命 本年武昌起義，舉國響應，不數月而清帝遜位，滿室推翻，政治由專制而進於共和。一切制度皆有所更張。教育行政亦非有徹底的改革不可。

上爲我國新教育的動機以及促成的動力。變法以後，情形丕變。光緒二十七年（公元一九〇一）八月二日，下諭各省督撫學政切實多設學堂，以宏造就，從此揭開了我國新教育史的第一頁。其諭旨云：

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

詳細章程，着政務處咨行各省，悉心酌議，會同禮部覆覈，具奏。將此通諭知之，欽此。」

這是滿清政府採用新教育第一次的宣言。越二年（光緒三十一年），德宗因袁世凱等屢次奏請停止科舉以廣學校，至是遂毅然下詔「停止科舉」，（參考原料五）。於是沿用千餘年根深蒂固的科舉制度，才被推翻。

在學校方面，光緒二十七年十二月，派張百熙爲管學大臣，綜理學校事務。當時上諭裏會這麼說：

「興學育才，實爲當務之急。京師首善之區，尤宜加意作養，以樹風聲。從前所建大學堂，應即切實舉辦，着派張百熙爲管學大臣，將學堂一切事宜，責成經理。」

張百熙本是京師大學堂（成立於光緒二十四年五月，爲全國第一個國立大學）的主管人，此刻兼任了管學大臣，他很覺得各省的學堂，如無劃一的制度，不獨全國學制紛亂無系統，便連京師大學堂也不好辦。於是奏請訂定各省學堂章程。當由清帝派張之洞會同張百熙、榮慶修改京師大學堂條規，并釐訂各省學堂章程。他們費了好些工夫，才把各級學堂章程定好，於光緒二十九年十一月連同學務綱要一份，奏請核定。奏末，并云「應由管學大臣，通行各省，一律遵照開辦。」本月奏定學堂章程即頒布。到了這時候，各級學校才算有點簡略的法規了。那時管學大臣是否有權考核全國學務，尙無明文規定。這管學大臣改爲「學務大臣」，纔確定全國學務都歸他管轄。孫家鼐是第一任的學務大臣。光緒三十一年（公元一九〇五），山西學政寶熙奏請設立「學部」；順天學政陸寶忠奏請設立「文部」；翰林院編修尹銘授等復請改設學部，并將翰林院衙門併入。寶熙的奏摺裏說：「學制變更伊始，必須有總匯之區，請速設學部。」各摺經學務大臣合併奏請，當下諭核准設「學部」，并調榮慶爲尙書，熙瑛爲左侍郎，嚴修爲右侍郎。原諭云：

「上諭：本日政務處學務大臣會奏，議覆寶慶等條陳一摺。前經降旨，停止科舉，亟應振興學務，廣育人材。現在各省學堂已次第興辦，必須有總匯之區，以資董率，而專責成，即設立學部。榮慶着調補學部尙書。學部左侍郎着熙瑛補授。翰林院編修嚴修着以三品京堂候補著理學部右侍郎。國子監即古之成均，本係大學，所有該監事務，着即歸併學部。其餘未盡事宜，着該尙書等即行妥議具奏。該部創設伊始，興學育才，責任甚

重，務當悉心考核，加意培養。期於敦崇正學，造就通才，用副朝廷建學明倫，化民成俗之至意。餘着照所議辦理。欽此。」

自此我國始有正式之中央教育行政機關，并有負責之教育行政領袖（尙書等於今日的教育部長，左右侍郎等於教育次長。）至次年閏二月，學部奏擬本部官制職守并歸併國子監事宜。四月即頒發學部官制職守清單，（參考原料六），未幾學、禮二部會奏「劃定兩部辦事界限」：中央教育行政機關之組織以及事權的分配，於以大定。

關於省及地方教育行政方面，清初各省原設有提學道（直隸江南則設提學御史），辦理全省科舉及官學事務。雍正間，俱改爲提督學政，位分甚高，可與督撫分庭抗禮。迨科舉既廢，專辦學校，先前的學政，似不能適應時勢的需要。因之各省紛紛請求改制：有主張恢復提學道的，也有主張裁撤學政責成督撫兼辦學務的。光緒三十二年（公元一九〇六）四月政務處及學部會奏，請裁撤學政，設立省「提學使司」。奉旨：「着照所請各省改設提學使司，提學使一員，統轄全省學務，歸督撫節制。……所有各省學政一律裁撤。」當時提學使地位在藩臬之間，於省城設「學務公所」，分科辦事。并設學務議紳四人，議長一人，使本省人士有參議教育行政的機會。同時學部並奏定各省學務詳細官制（參考原料七）。而省教育行政制度大體確定。在地方，依光緒三十二年四月學部奏定的勸學所章程，規定各廳州縣特設勸學所一處，爲全境學務之總匯。以本地官爲監督，設總董一人，綜理各區學務。每區設勸學員一人，任本區內調查，籌款興學等事項。勸學所本爲掌管地方教育的機關；惟至宣統二年（公元一九一〇），地方自治章程頒布，勸學所與地方自治事務所職權上發生衝突，結果而有勸學所章程的修訂，勸學所於是降爲教育行政的輔助機關了。這是清季省及地方教育行政組織的大概情形。

總之我國教育行政制度，至本期始具規模，改良整理，尙待未來。

## 附 錄

(一) 偏遠郡邑備不能早設學校，則有官吏隨時爲之興立，如後漢書李忠傳云：建武六年（公元二九）忠爲丹陽太守，以丹陽越俗不好學，嫁娶禮儀衰於中朝，乃爲起學校，習禮容，春秋鄉飲，選用明經。又樊巴傳云：順帝時，巴以官者給事披臨，補黃門令，後擢拜郎中，四遷掛陽太守。以郡處南陲，不調典訓，爲吏人定婚嫁喪祀之禮，興立學校，以獎進之。雖於吏卑末，皆謀令習讀程式嚴最，隨能升授。可見其一斑。

(二) 有一事與教育行政至有關係，不可不知者，即歷代學校課程的變遷是周以前我國教育本與生活有密切關係，學者所學，或爲耕稼，或爲禮樂射御書數，或爲洒掃應對進退之禮。即在春秋時代，子產之辦理鄉校，亦以農業爲中心；勾踐之計劃生聚教訓，也倡導所謂建教合一，文武合一的。墨子教人勞作，許行教人自力耕種，更是生產教育的力行者。自孔孟輕視農圃，強分勞心勞力的界限以後，讀書人漸成一個特殊階級。益以西漢君主之表章六經，黜黜百家，儒者的地位提高，士子日與農工商界分離，而他們所學的東西就更不切實際了。據漢書藝文志說：

「漢興閭里書師（村夫子）合倉頡、爰歷、博學三篇，斷六十字以爲章，凡五十五章，並爲倉頡篇。武帝時，司馬相如作凡將篇無復字。元帝時黃門令史游作急就篇，三倉即倉頡、凡將、急就，即漢時之村塾課本。太史試學童能誦書九千字以上者乃得爲吏。」

顧亭林亦云：

「急就仍爲民間沿用，七言成句，北魏通用。南北朝初學童子，無不習之。急就廢，千字文興，起於齊梁之世；今傳「天地元黃」乃梁武帝命臣周興嗣取王羲之遺字次韻而成。唐時窮鄉僻壤皆以諺語或千字文教小兒。杜詩云：「小兒學問止論語」可窺一斑。千字文廢，百家姓出，陸放翁謂農家所讀百家姓雜字之類，謂之村書，爲兩浙錢氏有國時小民所著，宋人通習之。至三字經則在元時已很通行。一般人民學習的東西既如此簡陋，尙何教學法之可言，從這一段紀錄，可見歷代學校課程變遷的大概，而知其影響於教育行政的所在了。」

(註一) 有虞氏的學校叫「庠」，庠的意義爲養，從可知古時教育特別重視教養。

(註二) 依陳齊之：「教育最早有信史的，應始於西漢武帝元朔年間，距今不過二〇五〇年，是學校的啓發時期，只且雛形尙無制度。到平帝元始三年始有學校制度。」（見所著中國教育史，商務）

(註三) 大致依陳東原氏的意思。（見所著中國教育史，商務）

(註四) 見羣書類：中國社會史料叢刊甲集上，頁一九八。

(註五) 依羣書類，漢之學校謂之學官，即學宮之意，非教育長官。（同註四）

(註六) 漢立大學，原在養士求材，以爲朝廷用。故「一歲皆輟試，能通一藝以上者，補文學掌故，其高第可爲郎史者太常籍奏。即其秀才畧等，輒以名聞。」將至東漢，設課有甲乙丙三科：甲科爲郎中，乙科爲太子舍人，丙科補文學掌故。則是學成即可授官，不復另有考試。三國以後，皆襲此制。惟至隋文帝以學校不能得材，始詔廢之，僅留太學生七十人。後五年乃有進士科之設，而科舉制度便成立了。

(註七) 陳東原：中國教育史頁三〇五。

(註八)黃炎培氏在所著『中國二十五年間全國教育統計的總檢査』(人文月刊第四卷第五期)說道：中國全國教育統計公布最早的要算元史(世祖本紀卷十四、十五、十六)，詳見該文。

(註九)見張孝敏：歷代中國農田問題(新生活書店頁三〇三、三〇四，又參攷蕭一山清代通史下冊頁四四〇、四四一及賈士毅民國財政史下冊，頁二二六。)

## 研究問題

- (1) 試述周代教育制度與學校系統。
- (2) 述秦漢以後我國公私教育的消長情形。
- (3) 科舉制之興廢及其弊端。
- (4) 我國教育統計始於何時，試詳言之。
- (5) 清代地方教育經緯變遷考。
- (6) 述新教育發軔的時代背景。
- (7) 新教育建設後，初期教育行政概況。
- (8) 我國教育行政制度演變的總印象。
- (9) 中國教育行政大事年表。

## 第四章 教育宗旨與教育政策

### 第一節 教育宗旨

教育是「時間空間與環境的功能」，（註一）故其進行必有特定的趨向；此趨向所指之終極的鵠的，是一種最高的理想——或曰「至善」或曰其他，——用概括的名詞來述說，便是「宗旨」。教育宗旨爲一切教育實施的準則，所謂「方針」亦從此產生。宗旨再加以分析而詳舉出來，便成爲若干具體「目標」。目標又有遠近大小之別；小而近的目標，爲達到遠而大的目標的階梯。而一切目標、方針等，皆朝宗於宗旨，如「衆星之拱北辰」。故宗旨不正，一切教育實施將歸於失敗。蔣委員長曾告訴我們：「此種無目標無計劃之教育，實在是一種亡國的教育，」可謂概乎言之矣！

宗旨何從而產生？產生於民族的哲學，而民族的哲學，復發源於民族的歷史和地理環境。一國便有一國的民族哲學；因而一國便有一國的教育宗旨。現時蘇聯的教育宗旨，是產生於共產主義；意大利的教育宗旨，是產生於法西主義；德國的教育宗旨，是產生於國社主義；各有各的立場，不容彼此抄襲。我國呢？總理曾詔示我們，我們的唯一出路，是實現三民主義；三民主義是全民共信的主義，中華民國的教育宗旨，必從三民主義中產生出來，那是毫無疑義的。

在沒有論到我國現行教育宗旨以前，不妨略一考察其已往經過的情形怎樣。

一、我國教育宗旨的沿革 興學以前，我國歷代從無法定的教育宗旨，實際只以養士掄才爲施教的着眼點，期藉此維持君權的永久不墜。遜清雖有之，但仍籠統含糊，不切實際。光緒二十九年（西元一九〇三年）張之洞等重訂學堂章程，冠以學務綱要一份，略述教育設施的要點，卻不能看做一種教育宗旨。三十一年（西

元一九〇五年）學部成立；明年二月，該部奏請宣布『忠君、尊孔、尚公、尚武、尚實』為教育宗旨；謂『……考之東西各國之學制，……其國中無論富貴賤，男女老幼，皆能知書，通大義，究其所以，亦曰明定宗旨，推廣而已。……』（見原奏）這是說教育宗旨的必要。至於原宗旨的解釋，則以前二者乃『中國所固有，而亟宜發明以拒異說者；』後三者，乃『中國民質之所最缺，而亟宜箴砭以圖拔起者。』（苟能切實做到，深信今日國民所犯之「私」、「弱」、「貧」三病，或不如此其甚！）本宗旨於本年四月奉諭公佈；這是我國有法定教育宗旨的第一次。

民國肇興，國體改變，教育部鑒於前清宗旨之不適用，乃重行釐訂，於元年九月四日，公布教育宗旨為：『注重道德教育，以實利教育，軍國民教育輔之，更以美感教育完成其道德。』這個教育宗旨，仍本前『尚公、尚武、尚實』的精神而來，不過把『忠君、尊孔』取消而代以『美感教育』而已。

四年一月，袁世凱以大總統名義頒布教育綱要，對民元的教育宗旨加以修訂，擬『以道德教育為經，以實利教育，尚武教育為緯；以道德尚武教育為體，以實用教育為用。』二月正式公布：『愛國，尚武，崇實，法孔、孟，重自治，戒貪爭，戒躁進』七項為教育宗旨。其中自然隱藏着袁氏個人政治的野心不小。五年七月教育綱要廢止，袁氏的教育宗旨便同歸於盡。

七年十二月，教育部公布教育調查會規程，延聘國內名流組織教育行政諮詢委員會。明年四月，教育調查會開第一次會議於北京，成立「教育宗旨研究」案。此時歐戰告終，德國之軍國民教育大為國人所詬病。故調查會擬廢除軍國民教育，而以『養成健全人格，發展共和精神』為宗旨。更說明：所謂健全人格者：（1）私德為立身之本，公德為服務社會國家之本；（2）人生所必需之知識技能；（3）強健活潑之體格；（4）優美和樂之感情。所謂共和精神者：（1）發揮平民主義，俾人人知民治為立國根本；（2）養成公民自治習慣，俾人人能負國家社會之責任。這個議案雖然通過了，可是政府還未曾正式公布。

八年，全國教育會聯合會舉行第五次年會於濟南成立「廢止教育宗旨，宣布教育本義」案，并建議教育部

實行廢止教育宗旨，而以「養成健全人格，發展共和精神」為教育本義。這顯然受那時所謂「德謨克拉西」潮流的影響及相信杜威「教育本身無目的」之說所致。這個建議，教育部並未採納，從此以後，教育宗旨不廢自廢了。

十一年十一月一日，新學制系統改革令公布，內有教育標準七項，略似教育宗旨：（一）適應社會進化之需要，（二）發揮平民教育精神，（三）謀個性之發展，（四）注意國民經濟力，（五）注意生活教育，（六）使教育易於普及，（七）多留地方伸縮餘地。一至五項，近似宗旨，然不着邊際，摸不着核心。六七兩項實是原則，並非宗旨。足見當時教育家對於宗旨還未會有透澈的認識。

到了民國十五年，中華教育改進社年會才決議：「中國現時教育以養成愛國國民為宗旨。其要點如下：（一）注意本國文化，以發揮民族精神；（二）實施軍事教育，以養成強健體格；（三）酌施國恥教育，以培養愛國志操；（四）促進科學教育，以增益基本知能。」但因北伐時期，軍務倥傯，故此宗旨未經政府公布。

十七年五月，大學院召集第一次全國教育會議於南京，通過『三民主義的教育』為中華民國之教育宗旨，並擬定實施原則十五項：（1）發揚民族精神；（2）提高國民道德；（3）注重國民體力的鍛鍊；（4）提倡科學的教育，推廣科學的應用；（5）勵行普及教育；（6）男女教育機會均等；（7）注重滿、蒙、回、藏、苗、獠等教育的發展；（8）注重華僑教育的發展；（9）推廣職業教育；（10）注重農業教育；（11）闡明自由界限，養成服務紀律的習慣；（12）灌輸政治知識，養成使用政權的能力；（13）培養組織能力，養成團體協作的精神；（14）注重生產消費及其他合作的訓練；（15）提倡合於人生正軌的生活（衛生的、經濟的、秩序的、優美的），培植努力公共生產的精神。

十八年三月，中國國民黨第三次全國代表大會在南京開會，通過「確定教育宗旨及其實施方針案」；國民政府於本年四月二十六日明令公布中華民國教育宗旨及其實施方針，即為現行之教育宗旨。

二、現行教育宗旨及其實施方針 依國民政府十八年四月公布之中華民國教育宗旨及其實施方針，原文如



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

實施方針是：

『一、各級學校三民主義之教學，應與全體課程及課外作業相連貫；以史地教科闡明民族真諦；以集團生活訓練民權主義之應用；以各種之生涯勞動的實習，培植實行民生主義之基礎。務使知識道德融會貫通於三民主義之下，以收篤信力行<sub>レ</sub>之效。

『二、普通教育須根據 總理遺教，陶融兒童及青年「忠、孝、仁、愛、信義和平」之國民道德，並養成國民之生活技能，增進國民生產之能力爲主要目的。

『三、社會教育必須使人民具備近代都市及農村生活之常識，家庭經濟改善之技能，公民自治必備之資格，保護公共事業及森林園地之習慣，養老恤貧，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。於可能範圍內，使其獨立設置，并盡量發展鄉村師範教育。

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

『七、各級學校及社會教育應一律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，養良規律之習慣爲主要任務。

「八、農業推廣，須由農業教育機關積極設施。凡農業生產方法之改進，農民技能之增高，農村組織與農民生活之改善，農業科學知識之普及，以及農民生產消費合作之促進，須以全力推行；並應與產業界取得切實聯絡，俾有實用」（此款係經後來補充者）。

這個教育宗旨較之已往，自然合理得多：第一、它是從現時民族哲學——三民主義——中產生出來的；有了立場，便不至於落空。（這和上述德、意、俄各黨治國的情形一樣。）第二、這個宗旨包含了全民的教育，所謂「人民生活，社會生存，國民生計，民族生命」的便是，不似以往教育宗旨之只注意於學校教育，或以狹義的教育爲限。第三、這個宗旨不像以往之只囿於現實，而有遠大的理想，它要藉教育的力量來「促進世界大同」的。第四、它一方免去了以往含混籠統的弊端（如第一次全教會議，只決議以「三民主義的教育」爲教育宗旨），他方卻又不陷於零碎割裂，比較是整個的，涵義確定的，很像個樣子。第五、以往教育宗旨，多只就教育本身立論，忽略了政治、經濟、社會的背景，而現行教育宗旨反是。

三、過去教育宗旨難收實效之故 一般說來，教育必須先有宗旨，然後一切設施才有本，所有章則計劃，才有所據；但若有了教育宗旨而不能收到實效，亦是等於具文。如上所述，我國歷屆教育宗旨並不少，但其所予之實際影響如何？不獨「尙公」、「尙武」、「尙實」的結果，不足以救國人「私」「弱」「貧」的大病，即所謂「注重道德教育」：「實利教育」：「軍國民教育」：「云云，也不免紙上空談，毋濟於事。有人說我國三十年來教育無宗旨，其實並不是無宗旨，是有而束之高閣，無人理會。若問從前教育宗旨何以難生實效？大約有下面幾個回答：

（二）變更過驟 過去數十年來我國各種改制，大抵受外力干涉的影響居多，自己處在被動的地位。當局爲了應付急劇的變化，便把教育宗旨，時時更換，「朝三暮四」，「暮四朝三」，結果凌亂無章，難造成一致的信仰，有等於無。教育事業，到底和營商性質不同，不能清晨開張，晚間即可銷貨賺錢。古語：「百年樹人」，一個教育宗旨，豈是短期內所能生效？朝令夕更的結果，徒然忙了執掌公文的吏役，於實際無補。

(二)涵義太混 教育宗旨代表國家對於教育所趨赴的鵠的，有相當程度的莊嚴，凝時稍費推敲那是對的，但因此而大做其文章，「往昔學者之一味烹詞鑿句，求於寥寥數語中賅含教育全部的意義，則不免令人難於理解，理解尚不易，何從而生實效乎？」至所謂「養成健全人格，發展共和精神，」直是一副天然對聯，可當遊戲品看待。又宗旨本爲一遠大理想，欲求其實現，非有明確具體的目標和各級教育實施的方針不可。倘只有宗旨而無目標與方針，則如人僅有首腦而無軀幹和四肢，試問還能動彈不能？

(三)缺乏教育政策 這點更關重要。徒然高懸着一個教育宗旨，而無實行的政策（政策與目標，方針亦不同；前者是方策，是手段，後者是趨向，是鵠的），結果自非落空不可。杜威一派所以不贊成定下一個終極的教育目的（宗旨），其理由就在：一、教育的過程，時時在改造中，不應有最終停止的所在；二、教育宗旨，倘令其高懸在上，而無實行的方法，則不免多此一舉，毫無是處。教育宗旨所以重要，以其能爲一切教育設施的準則，能示吾人以應走的路向，若只覺其高高在上，可望而不可即，便失去教育宗旨的本義了。如何可使教育宗旨（和目標方針）與實際發生關係？則舍教育政策莫由。藉了教育政策，以確定重要教育實施的準則和制度，並與現實狀況啣接，因而達到教育的最高理想。我國三十年來教育宗旨卻不少，所缺乏的，是適當的教育政策。下面我們接着再討論教育政策的問題。

## 第二節 教育政策

政策，通常釋爲行政的方策或計劃；那末教育政策，便是國家對於教育行政的方策或計劃；由此可顯出國家在某階段對於教育的整個主張。教育政策是實現教育宗旨的一種最有效的方策。一國有一國的教育宗旨，一國便有一國的教育政策——甚至一黨也有一黨的教育政策。教育政策往往載在政黨的黨綱內；但教育政策的構成，並不限於政黨。

國民政府早曾公布中華民國教育宗旨及其實施方針（見前），卻未明白宣布幾種教育上的重大政策，我們

用比較法研究，發見各國對於教育政策集中在下面幾個大問題上：

- 一、中央集權與地方分權。
- 二、教育官辦與教育民辦。
- 三、干涉與放任。
- 四、整齊劃一與參差多變化。
- 五、教育與宗教的關係。
- 六、中等教育之普及與選擇問題。
- 七、男女同校分校問題。

分述之如下：

一、中央集權與地方分權 現代各國教育行政，為求促進教育之效率起見，多方採用集權政策。德、法、意、日素為中央集權的國家且不必說，即向主地方分權的美國，亦有改地方自主而為國有的傾向（現已做到以州為行政單位的一步）。我國初行新教育，適為君權時代，故教育行政亦偏向於中央集權。國民政府成立後，更標明以黨治國，為貫徹三民主義的教育宗旨起見，尤有採用集權的趨勢。茲將中央集權與地方分權的利益，分別舉在下面，以為決擇時的參考。

#### 甲、集權之利

(一)有精密的標準——教育貴有標準，有標準而後有比較，有比較而後教育效果可以鑑別，而後促進改良，才有着手處。故欲釐訂精密的標準以為設施的準則，大有集中教育行政權的必要。

(二)有整個的計劃——一國教育的進行的統籌全局，確定計劃俾有進行的途徑。此種鉅任藉非有最高之行政中樞，不克擔負。設任地方各自為政，必多逼枯。富庶之區，固多進步，貧瘠之鄉，不免落後。惟中央集權可統籌全局，按照全國需要，建設教育計劃；更可利用國家權力，取有餘以補不足。使全國教育得到平均的發展。

(三)可免地方事業畸輕畸重之弊——地方事業，每有畸輕畸重之處。趨重路政者，不惜以地方全力修路；重視教育者，又多以全力興學。惟行中央集權政策，對於地方預算的編制，有權干涉，而教育事業畸輕畸重之弊亦可因而免去。

(四)可整齊教育事業——教育事業之需整齊者，則整齊之。如課程標準，教師資格，經費限度，校舍建築，衛生設備及校曆編定等，在在有整齊的必要。然此則非集權不為功。

(五)便於非常時期之運用——各國有所謂「危機政府」(Crisis Government)，其教育上所負的使命異常重大。我國近亦頒行了國民精神總動員，推行管教衛合一的教育；採用中央集權政策當便於運用。

此外如教育理想(例如某某主義的教育)的易於灌注；教育法令的易於履行；教育成績的易於考察；及優良教育人員的易於任用；都是中央集權的優點。

乙、分權之利 再就分權之利言之：

(一)有競爭以助長教育的進步——地方教育惟地方人士較為熟習，且較為關心；地方分權，各地對於教育，均認為自己的責任，彼此互相競爭，以求進步。

(二)易適應地方的需要——教育之設施，應顧及地方的需要；而中央集權對於這點每多忽略。尤其地域遼闊，各地情形不同，需要互異。故為使教育易於適應地方需要，似以採用地方分權的政策為最佳。

(三)不因中央而牽動全國——教育集權中央，則地方官廳皆為被動，萬一中樞主持不得其人，則當局措施不善，則全國悉被其害。地方分權，教育由地方負責，自動辦理，縱有一地設施不良，影響僅限於一地方，於全局無大妨害。

(四)指揮監督便利——幅員遼廣交通不便的國家，若採中央集權制，每以鞭長莫及，發生扞格，非特計劃難期周到，即指揮監督亦甚感困難。反之，若易行地方分權，則可因地制宜，因時制變，指揮監督可不成問題了。

(五)易於促進教育學術的發展——蓋集權則法規易成硬性，結果，一切教育設施不免流為機械化；反之，地方分權，各地得自由研究試驗，不強納於一軌，教育學術自可日進不已，此在美國最可顯見。美人自炫其教育學術之進步超於世界各國，未始非地方分權政策有以促成之也。

此外如地方人士對於教育改進樂於參加，對於教育賦稅樂於捐輸等；也都是地方分權的長處。

上為中央集權與地方分權的利益，其反面，即各為其弊端。天下本無萬全的制度，倘能各取其利而去其弊，是為上乘。我國如採用中央集權政策或較利多而弊微，其理已如上述；但若即用嚴格的方法，毫無伸縮的餘地，亦非所宜。一方中央事權集中統籌全局，釐訂各項施行標準，以整飭全國教育行政；他方卻仍須顧及地方的需要，獎勵自由的試驗，培植地方對於教育的責任心和競爭心，一以不妨全國教育的統一為旨歸。

二、教育官辦與教育民辦——這兩種政策亦互有利弊。行官辦政策的國家，往往全國教育為政府所壟斷，不詳私人或團體過問；德國戰前所採用的政策便是這樣。反之，在那行民辦政策的國度（如英國）裏，教育事業卻非全由政府主辦，私人或團體亦得自由經營，國家並不干涉。這不過兩個極端的例。

實則現代的國家，很少採用單純的政策；因為教育既為國家事業，政府自不便棄而不問，不便以教育完全委把私人辦理；而其事業之龐大，又非私人財力所能勝任，必須藉國家權力始能設施而無阻。但若國家藉口這個而去壟斷一切，不許私人染指，則不惟無此必要，且亦有礙於教育文化的發展。蓋國家事業，多拘牽於形式，又因缺乏比較競爭之故，往往流為機械化，弊端確是很大的。因此，最好採用折衷政策，既非全屬官辦，亦非全由民辦；教育雖為國家之任務，而私人或團體於法律許可範圍內，亦得設施。英國固是一向採用民辦政策的，然近年來，關於教育之設施，國家屢有干涉的計劃（并藉獎學金之控制以增高其權力）；德國固是一向採用官辦政策的，大戰以後，亦漸有放鬆的傾向，私人辦理教育事業者日益衆多。其他國家，更無採取極端之官辦或民辦政策者。

三、干涉與放任——干涉與放任，乃行政上所採用的方式問題。採取干涉政策的國家，政府遇事過問，不獨

頒布命令，釐訂規程，檢定教師，編製課程及核准教育稅則等，爲中央所有事，即關於學校內部行政，如教師的聘任，校舍的建築，及教科書的使用等，國家亦多方干涉之。其所及的範圍，曾不以普通教育爲限，即高等教育亦在被干涉之列。近來幾個厲行黨義教育的國家，如德、如意、如俄採用了這個政策，不過干涉的程度各有不同罷了。在對方，採取放任政策的國家，如英如美，不獨對高等教育極端放任，即於中小學教育亦干涉甚微。美國教育實權全在各州，中央僅爲調查參考材料的供應。尤以印第安那 (Indiana) 及麻塞邱賽 (Massachusetts) 二州爲甚。舉凡教師的檢定，課程的編制，校曆的規定，教科書的選擇乃至教育特稅的核定等，全屬州行政範圍，中央不得過問。英國放任尤甚。教育部除批准或否認地方行政計劃書及派員視察官立學校藉爲增減政府津貼張本外，別無他項權力。英國小學校長有處理學校內部問題的全權。至高等教育機關更純爲自治體，逕由國會發給津貼，不受教育部的管轄。直至今日，英國教育行政猶保持「中央干涉愈少愈妙」的態度，蓋期其能充分發展也。

自學理言之，一般教育行政專家，贊成把教育事權分爲外部的管理 (External Control) 同內部的管理 (Internal Control) 二項，如校地的分配，校舍的建築，衛生的設備，疾病的檢查和診視，課程的編製，師資的檢定，及兒童入學之強迫等，皆屬於前者，應由國家管理以收統一聯貫之效；至如班級的組織，教材的分配，教科書的選擇，教法的使用及成績的考查等全屬學校內部問題，可聽學校自由處理，中央不必干與。這是學理上大家有這麼的主張，實際各國也隱隱有這種的趨勢。

四、整齊劃一與參差多變化 整齊劃一與參差多變化之間究應何所選擇呢？法國教育最是整齊劃一的。其精神可由當日拿破崙第一的話裏看出，「彼曾注視一時計而言曰：「此時我知全法蘭西帝國，凡習修辭學學生，皆能寫成拉丁文矣。」」百餘年前法國的制度已如此，現時更不必說了。現時法國教育行政，採了極度整齊劃一的政策。『爲確實保障一切學生學業起見，無論國立及私立學校，皆處於同等的地位；國家責令一切學校採用教育當局所審定之教本，遵守衛生上同樣的條例；並準備學生受同樣的考試。國家之所以制定此種規

程，係爲確實保持國家教育青年的一切責任。此種管理，是絕對民主化的。」（註二）今日幾個黨治國家，如德國和意大利，縱也有意求教育上的整齊劃一，但所達到的程度，尚不如法，此可斷言。英美教育代表另派。英國向重地方自由發展，他們以爲國家理想，非可由外鑠而得，乃由生活中涵養而成。因之，英國教育不重整齊劃一，如他國之將一切教育事項一一納之軌範之中，而主活動變化，由地方的量辦理，養成其對於教育的信心和責任心。美國教育行政，較英稍異，雖也採取參差多變化的政策，但於參差變化中仍保持全國教育的統一性。該國教育家蘇則若（Guzzalo）氏稱之『統一而多變化』（the unification of variety）。美國現時除一州行政系統已完成隨時可謀聯絡外，并有各種教育團體，如全美教育協會（The National Education Association，簡稱 N. E. A.）全國教育研究社（The National Society for the Study of Education，簡稱 N. S. S. E.）及各階段教育協會等，皆於促進全國教育的統一，極有功效。然較之法、德、意等國，則仍不逮遠甚。

那麼，在行政理論上講，又應該如何？寇伯來（E. P. Curberly）氏不主張絕對的整齊劃一，及無限制的參差多變化，而贊成在一定範圍內求全國教育的統一：第一、「至少精粹」（Minimum Essential）是應該一律的，——出此以外，不妨稍有活動；第二、最高的標準，是要規定的，并鼓勵各地努力達到，能愈近愈佳；第三、還有「至低限度」各地應及早設法超過，不可達到即引爲滿足，至所用的方法，聽各地自擇，可不規定；第四、任何私人或團體設學，必須遵照國家所定標準辦理，不能自由降低；第五、在特別進步或特別落後的區域，得以例外看待。以上數點寇氏認爲是較善政策中的要素。（註三）

五、教育與宗教的關係 也是現代教育政策中一個重要問題。宗教在西洋文化上有了千餘年的歷史，因之，在學校也就有牢不可破的勢力。現時各國公共教育完全和宗教分離的，只有美、法、俄數國；餘如英、德、意，或因人民對於宗教的信心尚未失去，不欲將宗教教育排除掉；或因傳統勢力太大，一時無法擺脫；或因有政治理想在先，欲把宗教納之於政府統治之下，即想利用宗教以達成政治的理想。它們的教育與宗教，都發生了極密切的關係。美國在教育實施的原則上，標明教育與宗教分離；非特公立學校不講設宗教科，即任何



教會學校亦不得受公家經費的補助。法國的小學課程中無宗教科，而有「道德與公民」一課程。蘇俄更是反宗教最力的國家，其排除宗教勢力，不使稍留在學校教育上，更無待言。反之，英、德、意等國，其小學課程皆列宗教爲必修科。英國的重要學校（「公學」Public schools）及著名大學，多設有禮拜堂，供師生禮拜祈禱之用。德國學校雖列宗教爲必修科，但最近規定家長如不願子弟受宗教教育者，得酌量免受。意相墨索里尼屢存消滅宗教的企圖，終以遭遇劇烈的反抗而中止。那法西主義的教育家相第令（Gentile）在他的改革教育計劃中，業已設法使宗教俗化，利用了宗教來教育兒童，以宗教教學作爲比教條更爲廣大更爲綜括的哲學的入門。他們以爲「教堂必托庇於國家之下；宗教一科必在學校由非教徒講授；小學宗教教育，應使兒童多了解并多參加人民固有的宗教生活。」（註四）

六、中等教育之普及與選擇問題 此爲歐美教育政策上的一大分界。美國人篤信民主主義，教育上素重數量的增加和機會的均等，益以近年來國富增加極速，於是大唱其「門戶開放」的口號，許男女學生於小學畢業後無條件的升入中等學校，無須經過任何考試。中學生數因而增加迅速；計自一八九〇年至於今，其中學生增加速率，超於戶口增加速率的二十倍。全國現有中學生五百萬以上，冠於世界任何國家。而在歐洲，如英、如法、如德、如意等，則皆重質的選擇，不徒爲量的增加。中小學教育原各成一系，除德意外，小學生欲升中學，學制上已先加以限制，再益以經濟（中學皆收費）和考試的關係，其能實受中等教育的，遂寥寥可數了。總之，關於本問題，美國的政策是：「中等教育之門爲人人而設」（“Secondary educational door for All”），歐洲則謂「該門係爲賢者而開」（“Secondary educational door for the Able”）也。

七、男女同校分校問題 考之歐美各國，澈底實行男女同校制的，原只美國，近則蘇俄亦然。美國從小學以至大學，皆男女同校，多年來成功習慣，毫無足異。蘇俄革命成功以後，一反前此所爲，廣除舊社會的約束，打破往昔男女不平等的惡習，而實行一切學校男女同校，毫無軒輊於其間。男女不獨在學校享受同樣的待遇，卽出而服務社會，亦處處立在同等的地位（依筆者所見，別的國家，能做到這層的，還很少很少）。英、

法、德、意諸國的情形，就大不相同了。它們除去高等教育一段以外，概主男女分校，不獨中學，即小學亦以分設（至少分班）為原則。說起來，大家言之有故，持之成理，孰是孰非，無從判斷。平情而論，此問題所牽涉於學理之處，遠不如其牽涉於本國的成訓、習俗及社會情境界者之多。我國原仿美制，大唱男女同校，最近在中等教育一段，已加有相當限制（見部頒法規），便不像美俄之澈底的實行了。

### 第三節 抗建期中我國教育方針與政策

自全面抗戰展開以來，我國教育的宗旨和政策，自隨環境的轉變而有所改換（一部分已在前教育行政的背景章中述過）。蔣委員長曾指示我們：『我們現在所有一切的努力，都要歸到一個共同的最後總目標，就是在推動政治，建設國防，培養充實國家的生命力，以完成全國總動員的準備。』

在二十八年三月第三次全國教育會議舉行時，委員長又曾蒞會致訓，說『現代國家的生命力，係由教育、經濟、武力三個要素所構成；教育是一切事業的基本，亦可以說教育是經濟武力相聯繫的總樞紐，所以必須以發達經濟，增強武力，為我們的教育方針。』又說：『教育應不分戰時平時，『平時要當戰時看，戰時要當平時看。』』我們為適應抗戰需要，符合抗戰環境，我們應該以非常時期的方法，來達成教育本來的目的；運用非常的精神，來擴大教育的效果。』『我們要認定教育一定的目標，要以革命救國的三民主義為我們教育的最高基準，實施綱領，創造現代國家的新生命。』

二十七年四月臨時全國代表大會通過的戰時各級教育實施方案綱要，是抗戰建國教育最正確的解釋，可為今後教育實施的準繩。依其所規定，今後教育方針，有如下九項：

一、『三育並進。』

二、『文武合一。』

三、『農村需要與工業需要並重。』

四、「教育目的與政治目的一貫。

五、「家庭教育與學校教育密切聯繫。

六、「對於吾國固有文化精粹所寄之文史哲藝，以科學方法加以整理發揚，以立民族之自信。

七、「對於自然科學，依據需要迎頭趕上，以應國防與生產之急需。

八、「對於社會科學，取人之長，補己之短，對其原則整理，對於制度應謀改造，以求一切適合於國情。

九、「對於各級學校教育，力求目標之明顯，並謀各地平均之發展；對於義務教育，依照原定期限，以達普及；對於社會教育與家庭教育，力求有計劃之實施」。（參考原料二）

根據上述之方針，擬具整理及改善教育之方案，其要點：

(1)「對現行學制，大體應維持現狀；惟遇拘泥模襲他國制度，過於劃一而不易施行者，應酌量變通，或與以彈性之規定，務使因事制宜，因材施教，而收得實際效果。

(2)「對於全國各地各級學校之遷移與設置，應有通盤計劃，務與政治經濟實施方針相呼應。

(3)「對於師資之訓練應特別重視，而亟謀實施。各級學校教師之資格審查，與學術進修之辦法，應從速規定，以養成中等學校德智體三育所需之師資，並應參酌從前高等師範之舊制而急謀設置。

(4)「對於各級學校各科教材，應澈底加以整理，使之成爲一貫之體系而應抗戰與建國之需要。尤宜儘先編輯中小學公民、國文、史地等教科書及各地鄉土教材，以堅定愛國愛鄉之觀念。

(5)「對於中小學教學科目，應加以整理，毋使過於繁重，致損及學生身心之健康；對於大學各院科系，應從經濟及需要之觀點，設法調整，使學校教學力求切實，不事鋪張。

(6)「訂定各級學校訓育標準，並切實施行導師制；使各個學生在品格修養及生活指導與公民道德之訓練上，均有導師爲之負責，同時可重立師道之尊嚴。

(7) 「對於學校及社會體育應普遍設施，整理體育教材，使與軍訓童訓取得聯絡，以矯正過去之缺點。強迫課外活動，以鍛鍊在學青年之體魄，並注重學生衛生方法之指導，及食物營養之充足。」

(8) 「對於管理應採嚴格主義；尤注重於中學階段之嚴格管理。中等以上學校一律採軍事管理方法，養成清潔整齊，確實敏捷之美德，勞動服務之習慣，與負責守紀律之團體生活。」

(9) 「對於中央及地方之教育經費，一方面應有整個之籌集與整理方法，並設法逐年增加；一方面務使用得其當，毋使虛糜。」

(10) 「對於各級學校之建築，應只求樸實合用，不宜求其華美；但儀器與實習用具之設備，應盡量充實，期達到規定之標準。」

(11) 「各級教育行政機構，應設法使其完密；尤應重視各級督學工作之聯繫與效能。對各級教育行政人員之人選，應以德行為學識並重，特別慎重銓衡。」

(12) 「全國最高學術審議機關應即設立，以提高學術標準。」

(13) 「改訂留學制度，務使今後留學生之派遣，成為國家整個教育計劃之一部份。對於私費留學，亦應加以相當之統制，革除過去分歧放任之積弊。」

(14) 「中小學中之女生，應使之注重女子家事教育，並設法使學校教育與家庭教育相輔而行。」

(15) 「督促改進邊疆教育與華僑教育，並分別編訂教材，養成其師資，從實際需要入手。」

(16) 「確定社會教育制度，並迅速完成其機構，充分利用一切現有之組織與工具，務期於五年內普及識字教育，肅清文盲，並普及適應建國需要之基礎訓練。」

(17) 「為謀教育行政與國防及生產建設事業之溝通與合作，應實施建教合作辦法；並儘量推行職業補習教育，使各種職業之各級幹部人員均有充分之供給，俾生產機構早日完成。」

三十年四月國民黨第五屆中央執行委員會第八次全體會議通過「戰時三年建設計劃大綱」，關於國防教育

文化建設，有下面的規定：「今後三年教育事業，更應依照本黨第五次全國代表大會及臨時全國代表大會所定方針，求與軍事、政治、經濟及社會建設工作密切配合，使事業發展與人才培养並頭邁進，以完成抗戰建國大業之使命，其各級教育之設施，應依下列之原則：

(一)國民教育之推行，應與新縣制相配合，在四川、西康、貴州、雲南、陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆、廣東、廣西、福建、江西、湖南、湖北、河南、浙江、安徽等省，三年內應完成每一鄉鎮設置中心學校一所，至少每二保有國民學校一所。其他各省市，亦應於可能範圍內推行國民教育。

(二)中等教育之設施，一方應求量的發展，同時應求質的改進，以期能與國民教育、高等教育，以及國防生產事業各方面之需要相銜接；尤應注重師範教育，與女子教育之擴充與改進。

(三)高等教育應視人力財力所許可，及各種事業發達之需要，由中央統籌酌量擴充；尤宜獎勵各省設置專科學校；但增院校時，應注重各科之均衡發展。研究院所應予增設。至現有之院校，應力求設備之充實。

(四)社會教育應特別注重人民生活之改進，民智民德之培養，抗戰意識之增強；故除將原有事業繼續辦理外，並應注重教材之編訂，師資之培養，施教範圍之擴大，以收普及教育之功。

(五)邊疆教育應寬籌經費，使之儘量擴展，並應注重地方環境之適應，以奠定國族團結之基礎。

(六)游擊區教育應與軍事黨務密切聯繫，繼續加緊推行。

(七)僑民教育應用種種適應環境之方法，求其擴展；首先注重師資之培養與教材之編訂；並推行視導制度，以加強國內外之聯繫。』

我們根據這些，當易瞭解我國現階段教育應取的方針與政策了。

(註一) Counts, G. S.: *The Social Foundations of Education*, p. A.

(註二) 羅延光：最近歐美教育概況載教育部第一次教育年鑑。

(註三) Oubberley, E. D.: *State School Administration*, pp. 300—301, (Houghton Mifflin Co., Boston, 1929.)

(註四)羅廷光：『什麼是汎業主義的教育』，時代公論第十二號。

### 研究問題

- (1) 什麼是宗旨？什麼是教育宗旨？教育宗旨緣何而產生？其與「方針」「目標」的關係如何？試詳論之。
- (2) 述我國教育宗旨演變的概況。
- (3) 述我國現行教育宗旨的重要涵義。
- (4) 我國教育界曾一度主張廢除教育宗旨，理由安在？
- (5) 歷屆教育宗旨何以實際上未曾發生效果？今後須如何方可不使現行教育宗旨成爲具文？
- (6) 各國教育宗旨之比較的研究。
- (7) 述教育政策的重要及其與教育宗旨的關係。
- (8) 論中央集權與地方分權的利弊。
- (9) 獨裁國家（如德、意、蘇）與民主國家（如英、法、美）在教育政策上有何大小相同之處？試詳論之。
- (10) 就我國今日情形舉教育政策的要項數端。

## 第二篇 學制系統與各級教育制度

### 第五章 學制系統

#### 第一節 學制的本質及其發展

【學制是什麼】「學制」便是學校制度 (school system)。其中包含了兩個要素：一是學校，二是制度。制度的種類不一，倘不是學校的制度，決不足以當學制之稱；又若祇有學校而無上下相承，左右聯貫的制度，也還不能夠稱為學制。大凡真當得起學制的稱號的，定然是各級學校的段落分明，啣接靈便，有條理，有系統，且由國家用法律規定政府明令公布出來的；否則不能稱為學制，更無所謂學制系統。(註一)中國古時的書院，和近世的私塾，雖也以教育兒童青年為任務，但都不能組成學制，是大家所知道的。

學制系統中各個學校雖有其獨立存在的功用，但仍就其本質與地位，以求達到國家教育的宗旨。這樣，學制既為各個學校的總體，其組織又依了各段教育本身的功用，和國家需要的情況，以及國民經濟的力量；同時且又折衷於學者心身發展的程序，及教育上最經濟最有效的原則；故學制所要達到的教育宗旨，即是各學校所欲實現之教育目的的總和。從這，可見學制及各級教育制度與前章所述教育宗旨關係的密切了。

【學制的發展】學制不是現成的東西，或由某一個人事先計劃好拿來應用的；它是因應着社會的需要逐漸演變成功的。初民時代生活簡單，無正式的教育，自無所謂學制。後來社會組織日益複雜，分工日益精細，專施教育的機關，逐次成立；一班專負教育責任的人，於是把這些機關加以調整，使彼此有相當的啣接，使學者

循序漸進。但這時因為受教育的人還少，學科仍很簡單，制度仍未完備。中國古代和西洋古希臘羅馬時代的學校，便是如此。再後，社會組織更複雜，教育的需要更迫切，受教育的人更加多，學科和教材等更加豐富、充實。不過學校還談不上平民化。（按「學校」一名，拉丁文原為 *Schola*，意指消閑的場所。古代只有貴族人家子弟有閒暇享受教育，所以學校成為貴族獨佔的場所。）中國自唐宋以後，西洋在中世紀，學子皆在文字的表面上做工夫，太空疏無用了；且僅是想做官吏、教士，和在社會上出人頭地的人，才能享受這種教育。所以那時只有高級教育和預備教育，離開平民主義的精神很遠。直到近世，各國因社會進步，文化昌盛，民族主義勃興，才感覺到國民教育的重要，才有初級教育機關的產生。但初時它和高等及預備教育機關，仍不發生關係。最近，社會更複雜，文化更進步，科學更發達，一方面因為文字教育不足以培養社會領袖的人才，另一方面因為職業界需要技術的工人和店員，於是介於高初級之間的中等教育和職業教育機關成立，而學校系統益臻完備。至今各文明國家大抵皆已有完整而成系統的學制了。總之各國學制的發展，大約具有下面幾個共同的特徵：

- (1) 皆因社會實際的需要而產生。
- (2) 皆以社會階級為背景；其演進由貴族的而至平民的，由少數的而至多數的。
- (3) 皆先有上層教育機關（大學及阿克得美 *Academy* 之類），後有低層中層教育機關（所謂「全民的中等教育」乃最近倡出的口號）。
- (4) 最近學前教育（*Pre-school education*）機關及社會教育機關亦被列入，算是學制系統的大擴張。

## 第二節 我國學制之沿革

從清末到現在，我國學校系統的沿革，粗可分為三個時期：第一、光緒二十八年（公元一九〇二）以前為草創時期；從光緒二十八年至民國十一年新學制的公布為過渡時期；從新學制公布到現在，為確立時期。茲分



述之如下：

第一期 清末廢科舉，興學校，原由於外交失敗，國勢不振，不得不急行變法，以圖挽救。當時設立學校，並無若何遠大的目光，只爲造就目前需要之人才而已。國家需要翻譯條約，辦理洋務的人才，便設了同文館；需要製造機器，建築船隻的人才，便設了機器及船政學堂；需要創辦海軍和訓練陸軍的人才，便設了水師和陸軍學堂。總之，需要什麼人才，就辦了什麼學校；而各項學校之入學程度，修業年限以及課程標準等，概以各項人才需要的資格爲準則。因而制度各別，不相聯貫，「在底下沒有基礎，在頂上沒有研究。」至所謂平民教育和男女教育機會均等的問題，更未曾夢想到。這是甲午（公元一八九四）以前的情形。

甲午以後，學校漸由「一段制」而入於「多段制」，學校系統漸具規模，舉其重要事實如下：

光緒二十一年（公元一八九五）津海道盛宣懷奏設中西學堂於天津，分頭等學堂，二等學堂各一所，二等學堂相當小學，頭等學堂相當大學。此爲中國實施新式普通教育之始。

次年，孫家鼐於議覆開辦京師大學堂辦法（六項）中，主張分小學與大學兩段，小學堂學生肄業數年後，中西各學俱通，則升入大學堂。同時李端棻奏請推廣學堂，主張：（一）設府州縣學，選民間俊秀子弟年十二至二十者入之；（二）設省學，選諸生年二十五以下者入之；（三）設京師大學，選舉貢生、監生，年三十以下者入之，各以三年爲期。

光緒二十三年（公元一八九七）二月，盛宣懷奏設南洋公學於上海，內分師範院、上院、中院、外院四部。外院即小學，三年畢業後升入中院；中院即中學，畢業後升入上院；上院即專門學堂。三院教師，均以師範院學生充任。師範院爲中國師範學校之嚆矢。

從此學校制度漸趨於系統化；不過所注重的，只頭尾兩端——大學與小學，中等教育尙在忽略之中。且大學以下的學校，仍只爲升入大學的準備，其本身並無獨特的目的。又所選拔的學生，多民間俊秀子弟，而非一般平民，這和科舉時代人才教育的性質無大區別。後來經過一度的試行，知培養人才非短時間所能奏效，必先

有相當的準備方可；同時外國學制給了我們極大的影響；再加上別的原因，於是有壬寅（光緒二十八年）奏定學堂章程（即所謂欽定學堂章程）的公布，各級學校上下啣接，人才教育與平民教育並重；此為我國有學校系統制（學制）之始。

第二期 按壬寅學制為我國初次的學制，其產生受西洋和日本的影響極大（尤其日本）。依本年張百熙奏定學堂章程，本學制的要點如下：

(1) 系統全部共分初等中等及高等三段，計七個階級，共二十學年。

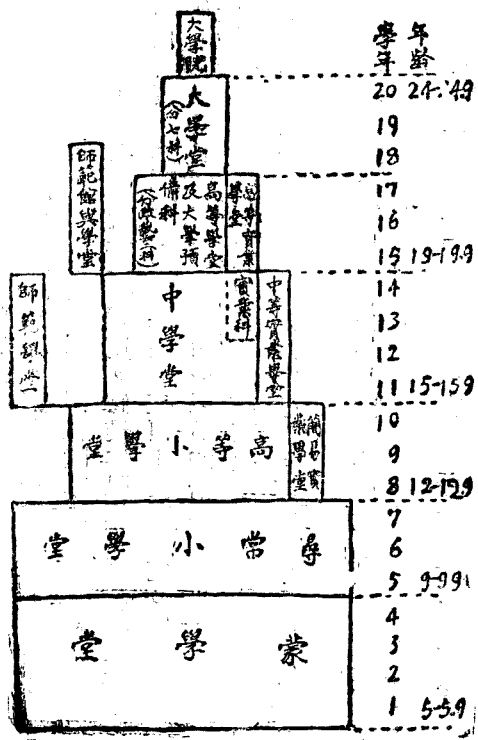
(2) 初等一段，分蒙學堂，尋常小學堂，及高等小學堂三級，合共十年；與高等小學堂並行者，有簡易實業學堂。

(3) 中等一段，共四年，計有中學堂，範範學堂及中等實業學堂。中學內得附設實業科。

(4) 高等一段，分高等學堂及大學預科（各省單獨設立的為高等學堂；設於大學之內的，為大學預科），大學堂，及大學院三級。預科三年，大學堂亦三年。與大學預科並行者，有高等實業學堂及超過一年的師範館。

(5) 入學年齡為五歲，至大學畢業約為二十四歲。

圖一 壬寅學制系統圖  
(一九〇九年八月二日)



(6) 此時女子教育無位置。因一般社會對於「男女之辨甚嚴；少年女子斷不宜令其結隊入學，游行市上。且不宜多讀西書，誤學外國習俗，致開自行擇配及漸長蔑視父母之風。」

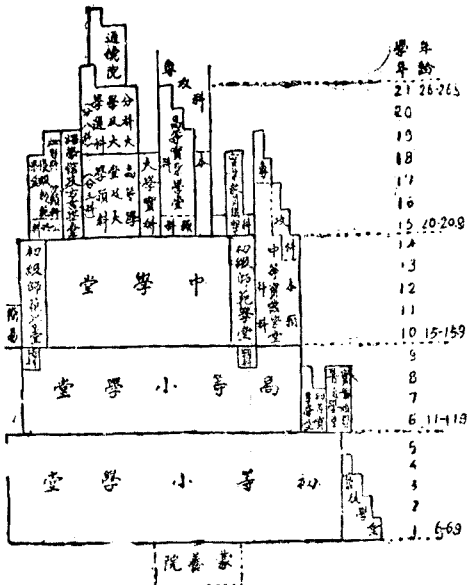
(7) 補習教育，亦未列入。

(8) 教學機關兼掌行政之權，乃是一個極大的特點。當時京師大學堂，有權統轄全國教育，其餘學堂各以等級負教育行政之責任。上級學堂對於下級學堂有覆試學生，給予獎勵及監督指揮之權；下級學堂對於上級學堂有報告及受監督指揮之責。官立學堂對於蒙學堂亦有規定課程稽核成績之權。

光緒二十八年張百熙奏定學堂章程未及實行，次年閏五月，因張之請，乃命張之洞、榮慶會同張百熙重訂學堂章程，修正前制而成爲癸卯學制。本制要點如下：

- (1) 學制全部共二十一學年。
- (2) 初等段分初等與高等小學堂兩級，共九年，較壬寅學制少一年。人學年齡爲六歲。
- (3) 與初等小學並行者，有藝徒學堂；與高等小學並行者，有實業補習及初等實業學堂。
- (4) 中等段較壬寅多一年，共爲五年。
- (5) 初級師範學堂及中等實業學堂程度，亦較前提高，並兼設預科。
- (6) 大學預科仍爲三年（高等學堂同程度），本科則爲三年以至四年。通儒院無定期。
- (7) 高等實業學堂及優級師範學堂年限超過大學預

圖 學制學明學 二圖  
(三〇九一年九二號光)



科。各高等教育機關，多有預科制度。

(8) 各段教育比前較多參差機會。

光緒三十一年學部成立，明年，各省提學使司，各縣勸學所，亦先後成立。自此以後，對於子實學制，有如下之修訂：

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

(二) 三十三年一月，頒布女子小學章程，分初高兩級，修業期限各四年。但不得與男子小學同校。是為女子國民教育之始。

(三) 宣統元年三月，變通初小章程，分初小為三種：(1) 為五年完全科，(2) 為四年小學，(3) 為三年簡易科。

(四) 十一月，頒布簡易識字學塾章程，專為年長失學及貧寒子弟而設。三年章程修改，偏重於年長失學者之教育。

(五) 三年，規定義務教育為四年，並擬定施行辦法，是為義務教育之始。

民國肇興，百廢待舉，教育部因以前學制不適用，於是着手改革。元年，由臨時教育會議擬定一草案，經修正後由教育部公布。二年，詳為修訂而成壬子癸丑的學制。其要點：

(1) 全部學制共合十八學年。

(2) 初等和高等小學共七年（以前九年），入學年齡為六歲。

(3) 與高等小學並行的，有乙種實業學校及實業補習學校。初等小學之上有補習科。

(4) 中學校由五年改為四年；與之平行者，有甲種實業學校。

(5) 師範學校設預科，分二部，修業期限共五年。

(6) 大學及預科仍為六年，預科不分科。

(7) 高等專門學校及高等師範學校程度高於大學預科。各省單設之高等學堂一律廢止。

(8) 大學院年限無定期。

(9) 男女教育地位平等。

此制頒布以後，補充修增之點仍不少，略舉數點

為例：

(一) 三年二月，教育部公布半日學校規程，為十歲至十五歲兒童而設。

(二) 四年七月，改初等小學為國民學校，並先後頒國民學校令（四年，七月三十一日）及其施行細則（五年一月八日）。

(三) 規定義務教育年限至國民學校畢業而止。

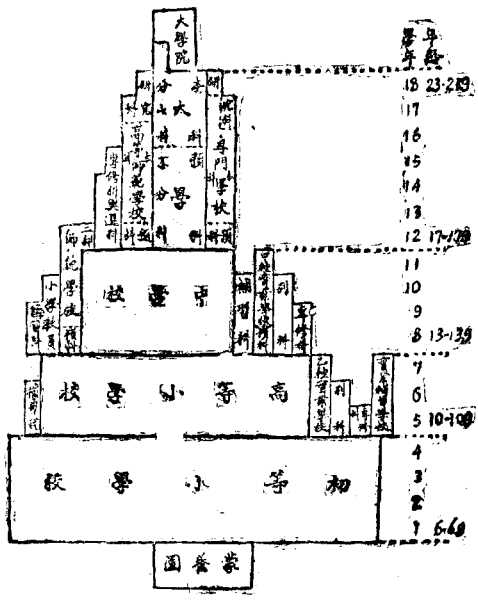
(四) 四年，十一月改小學教員講習所為師範講習所。

(五) 同月仿歐洲雙軌制，頒布預備學校令，專為升入中學之兒童而設。

(六) 五年十月，袁氏帝制失敗，預備學校令隨之取消。

壬子癸丑學制試行以後，發見缺點很多；益以當時平民主義潮流勃興，歐美教育影響，隨風鼓盪而來。民國八年，全國省教育會聯合會年討論修改學制，歷三屆研究。至十年，第七屆全國省教育會聯合會開會於廣東，始議決新學制系統草案。十一年，在濟南第八屆會議再行決議。其時教育部也會召集學制會議，出席者為國立大學、國立專門學校，各省區教育會教育廳所派代表及部聘部派人員。對教育會聯合會之議案稍有修改，

圖說新學制各級年限表  
（民國九年一月一日）



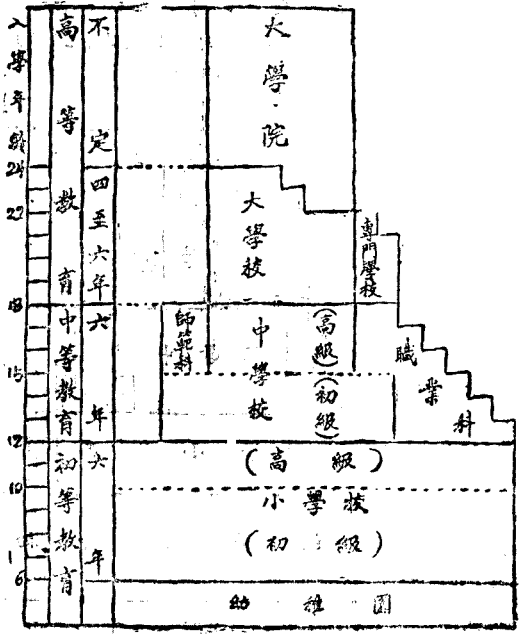
並派員送交濟南，徵求同意。結果乃有十一年十一月一日「新學校系統改革令」的公布。其改革標準，據說是「根據教育原理，參酌世界趨勢，並顧及本國國情，以圖教育之進化」的。此次學校系統之標準有七：

- (1) 適應社會進化之需要；
  - (2) 發揮平民教育精神；
  - (3) 謀個性之發展；
  - (4) 注意國民經濟力；
  - (5) 注意生活教育；
  - (6) 使教育易於普及；
  - (7) 留各地方伸縮餘地。
- 這次學制自然好處很多，分別說來：
- 一、初等教育方面：(1)小學修業期限改七年為六年，課程改組，程度並未降低；(2)小學高年級得斟酌地方情形增設職業課程，為前此所無。

二、中等教育方面：(1)本段包含的學校，粗可分為兩期：前期三年（或四年），後期三年（或二年），縱橫活動是其特點；(2)高初中可合設亦可分設，各按地方需要而定；(3)初中施行普通教育，（但得酌量地方情形兼設職業科），高中分科訓練，適應各個學生的需要；(4)中等學校得採用學分科和選科制；(5)設相當年期的師範學校，師範講習所，及各種職業教育機關。

三、高等教育方面：(1)大學廢除預科制，修業期限四年至六年；(2)新設師範大學為訓練中等師資研究

圖四 壬戌年制系統圖  
(國民十一年一月二二)



教育學術的最高機關（與大學教育學院地位相等）；（3）大學設數科或一科均可，其單設某科者稱某科大學（現改稱某獨立學院）；（4）大學亦採選科制。

以上可說都是新學制的優點，不過缺點也還是有的，舉其顯著者言之：（1）因活動過分，便不免發生種種重複和衝突現象；例如高中得設農、工、商、師範、家事等科，同時又許職業學校和師範學校獨立設置，非臚非馬，弊害叢生；（2）因高中得設師範科之故，遂釀成後來師中合併的惡結果，影響於師範獨立者甚大（現始加以改正）；高等師範已取銷，而師範大學和大學教育學院設立者甚少，中學師資不免日趨劣下；（4）大學分系過多，疊牀架屋，殊不經濟；（5）無限制的選科流弊亦大。

第三期 民國十七年五月，前大學院會召集第一次全國教育會議於首都南京，對於十一年頒布的新學制，經大會修正通過，但未經政府公布。這次學校系統所根據的原則：（1）根據本國實情，（2）適應民生需要，（3）增高教育效率，（4）謀個性之發展，（5）使教育易於普及，（6）留地方伸縮可能。

其要點：

#### 一、初等教育：

- （1）小學分初高兩級，前四年為初級，得單設之。
- （2）小學高年級得增設職業準備學科。
- （3）初小完畢，得施相當年期之補習教育。

#### 二、中等教育：

- （4）高初中仍各為三年，但依設科性質，得定為初級四年，高級二年。
- （5）初級中學仍得單設。
- （6）高級中學以集中設立為原則；應與初級中學並設，但有特別情形時亦得單設之。
- （7）初中得兼設各種職業科。

(8) 高中得分普通科及農、工、商、家事、師範等職業科；但酌量地方情形，得單設普通科。農、工、商、師範等科，得單獨設立為高級職業中學校，修業年限以三年為原則。

(9) 中學三年以上得酌行選科制。

(10) 各地方應設中等程度之補習學校（或稱民衆學校），其補習之種類及年限，視地方情形酌定之。

(11) 為補充鄉村教育之不足，得酌設鄉村師範學校，招收初中畢業生或相當程度學校肄業生之有教學經驗且對於鄉村教育具改革之志願者，修業年限一年以上。

三、高等教育：

(12) 大學修業年限四年至七年，醫科及法科修業年限至少五年。

(13) 為補充初級中學教員之不足，得設二年之師範專修科。附設於大學教育學院，收高級中學及師範學校畢業生。

(14) 研究院為大學畢業生而設，年限不定。

為研究方便起見，爰將我國施行新教育後歷屆學制變遷表列如下：

我國學制系統沿革表（一九〇二——一九二八）

中華民國十七年(戊辰)	民國十一年(壬戌)	民國元年(壬子癸丑)	光緒二十九年(癸卯)	光緒二十八年(壬寅)
一九二八	一九二二	一九一三	一九〇三	一九〇二
六年	六年	七年	九年	一〇年
學中	學中	學中	學中	學中
學大	學大	學大	學大	學大
學全部	學全部	學全部	學全部	學全部
四年至七年兼預科	四年至六年無預科	同右	預科三年本科三至四年	預科三年本科三年
一六至一九年	一六至一八年	約一八年	約二一年	約二〇年

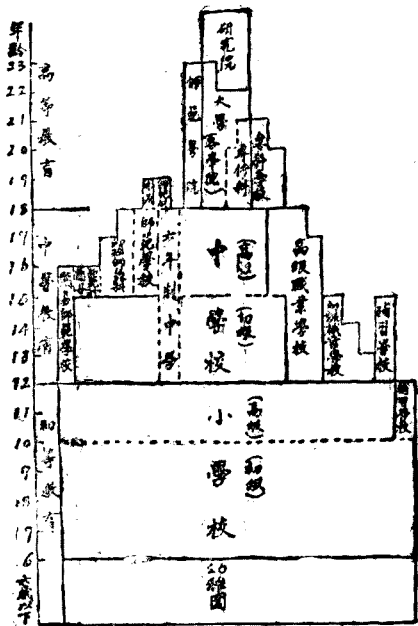


註：(1) 本表只及中小學及大學年限，至與其平行之補習校或補習學校，職業科或職業學校，師範科或師範學校及各種高等專門學校因參差過甚未列入，學者可另列表比較之。

(2) 研究院一段(或稱通儒院或稱大學院)因年限無定，姑從略。  
 (3) 全部學年一欄只計其大概，不必拘泥。

### 第三節 我國現行學制系統

自大學院制取消改設教育部以後，即次第着手修訂各級學校組織法。民國十八年七月，經國民政府公布者，計有大學組織法及專科學校組織法兩種。同年八月，教育部制定大學規程及專科學校規程，以部令公布施行。二十年三月，復將專科學校規程修正公布。二十一年十二月，國民政府公布小學法、中學法、師範學校法、及職業學校法四種。教育部旋分別制定小學規程、中學規程、師範學校規程、職業學校規程，於二十二年三月公布施行。二十三年，公布大學研究院暫行組織規程；二十四年，將中學、師範、職業三種規程修正；二十五年將小學規程修正。二十七年七月公布師範學校規程。直至現在，整個學制系統雖未經政府正式公布，但據已頒行之各種法規並按現在研究院及補習學校一般情形，可得現行學校系統如下圖(圖五)：



圖五 我國現行學制系統圖

現行學校系統說明：

一、初等教育：

(1) 幼稚園收受未滿學齡之兒童。

(2) 小學修業年限六年，前四年為初級小學，後二年為高級小學；初級小學得視地方情形單獨設立。

二、中等教育：

(1) 中學分初級中學高級中學，修業年限各三年；初級中學高級中學得合設，稱六年一貫制中學。

(2) 師範學校招收初中畢業生，修業年限三年；特別師範科招收高中或高級職業學校畢業生，修業年限一年；幼稚師範科招收初中畢業生，修業年限二年或三年；簡易師範學校招收小學畢業生，修業年限四年，簡易師範科招收初中畢業生，修業年限一年。

(3) 職業學校分初級職業學校與高級職業學校：

初級職業學校招收小學畢業生或從事職業而具有相當程度者，修業年限一年至三年。

高級職業學校(一)招收初中畢業或具有相當程度而年在十五足歲至二十二歲者，其修業年限為三年。

(二)招收小學畢業生或具有相當程度而年在十二足歲至二十歲者，其修業年限為五年或六年。

(4) 補習學校，一為初級小學畢業生補習而設，另一為高級小學畢業生補習而設，修業年限無定。

三、高等教育：

(1) 大學修業年限，醫學院及師範學院五年，餘均四年。

(2) 專科學校或專修科，修業年限二年或三年；但醫學專科學校於三年課目修畢後須再實習一年。

(3) 研究院為大學畢業生而設，修業年限暫定二年。(註二)

近人對於現行學制頗有不盡滿意，時倡改造修正之議者；(註三)但一國學制變遷，攸關教育全部，不可率爾從事。與其貿然更張，或盲目的改制，不如依據國家某階段所採的教育方針和政策，設法增加現行學制之

彈性，俾充分適應各種不同需要而收實際成效（小學之分短期小學及普通小學便是一例）。關於此點容後詳論。

（註一）近來有人主張不用學制（school system）而拿「國家教育制度」（national educational system）來替代。（見 Kandel, I. L.: Comparative Education Chap. IV, pp. 83—208）；意思不外兩點：一教育制度包括較廣，不獨是學校，即社會教育機關亦在內；二由國家統籌計劃，並由政府明白公布出來的。這不過表示人們對於學制的看法已有擴大的趨向；其實學制和教育制度是不一樣的。

（註二）據教育部：十年來之教育概述頁三、四。

（註三）例如國防設計委員會蔣夢麟先生等建議修正學制，汪懋祖先生的修正中學制度芻議，莊澤宣先生的移遲入學年齡民衆教育歸入正式系統意見（三文皆轉載倪文宙陳子明：教育概論中華書局，第六章（上）學制「備覽」欄內。）又最近教育通訊週刊中時有此類文字發表。

## 研究問題

- （1）什麼是學制？它和教育制度有什麼區別？
- （2）一國的學制是怎樣產生起來的？它的發展情形如何？
- （3）中國學制變遷考。
- （4）你對於現行學制的看法如何？說出應或不應改制的理由來。
- （5）讀過篇近人對於修改學制的文字以後，加以批評。
- （6）任就現行學制的一段加以研究，說出其利弊得失。
- （7）有人說社會教育未列入現行學制系統是唯一的缺憾，你以爲這話如何？

## 第六章 現行各級教育制度

### 第一節 國民教育

#### 一、目標

依國民教育實施綱領（參考原料八），國民學校之實施，應遵照「中華民國教育宗旨及其實施方針」，注重民族意識國家觀念，國民道德之培養及身心健康之訓練，並應切合實際需要，養成自衛自治之能力，授以生活必需之知識技能。

#### 二、制度

國民教育分義務教育及失學民衆補習教育兩部分，應在保國民學校及鄉（鎮）中心學校內同時設施，並應儘先充實義務教育部份（綱領第二條）。

保國民學校及鄉（鎮）中心學校均應設置小學部及民教部（綱領第一一條），以施行上述二種教育。國民學校之小學部以完成四年制小學爲原則，但爲迅速普及義教起見，得辦理一年或二年結束之班級；民教部以辦理初級成人班及初級婦女班爲原則。鄉（鎮）中心學校之小學部，以辦理六年制之小學爲原則，民教部以辦理高級成人班及高級婦女班爲原則（同上）。

保國民學校及鄉（鎮）中心學校小學部應遵照修正小學規程（參考原料九）及有關之教育法令辦理。民教部應遵照修正民衆學校規程（參考原料一〇）及有關之民衆教育法令辦理。

#### 三、設立

國民學校以每保立一所爲原則，稱某保國民學校，保之人口稠密面積不及四方里者或一村或一街之自然巔

位不可分離者，得就二保或三保聯合設立一所，稱某某保聯立國民學校。保之面積過於遼闊而村落疏散者，其國民學校分設班級於各村落，或設置巡迴教學班（綱領第九條）。

每一鄉（鎮）應設中心學校一所，稱某鄉（鎮）中心學校，兼負輔導本鄉（鎮）各保學校之責。鄉（鎮）內已設有中心學校之保或各保距離中心學校不足三里者，不另設國民學校；其應就學之兒童及失學民衆，即入中心學校肄業（綱領第一〇條）。

依「戰時三年建設計劃大綱」所規定，在四川等省，『三年內應完成每一鄉（鎮）設置有中心學校一所，至少每二保有國民學校一所。』其他省市亦應於可能範圍內推行國民教育。

#### 四、入學及編制

保國民學校小學部，依照初級小學的編制，自一年級起至四年級止，設置四個以上的學級，收受保內六足歲至十二足歲之學齡兒童，分別施以四年或二年或一年的小學教育，並得附設幼稚園或幼稚班。民教部依照修正民衆學校規程之規定，應設置初級成人班及初級婦女班至少各一班，儘先收受自十五足歲至三十五足歲之失學民衆，施以初級補習教育；並得酌設高級成人班及婦女班，收受初級成人班或婦女班畢業學生，施以高級補習教育。小學部及民教部，均得視當地實際情形分別酌收超過十二足歲至未滿十五足歲之失學兒童，施以教育（保國民學校設施要則，第五條，參考原料一一）。

鄉（鎮）中心學校小學部，依照小學的編制，自一年級起至六年級止，設置四個以上的學級，收受鄉（鎮）內六足歲至十二足歲之學齡兒童，分別施於六年、四年、二年或一年的小學教育，並得附設幼稚園或幼稚班。民教部依照修正民衆學校規程之規定，設高級成人班或高級婦女班，收受鄉（鎮）內已受初級補習教育之民衆，施以高級補習教育；並應設置初級成人班及初級婦女班，收受學校所在地之失學民衆，施以初級補習教育。上項高初級成人班及婦女班，應儘先收受自十五足歲至三十五足歲之男女，分別施教。鄉（鎮）中心學校設施要則第四條，參考原料一二）。

國民學校及中心學校，均應於兒童入學時，依其年齡，智力等，分別編制學級，每級學額以五十人為度，在國民學校得視地方情形採用二部編制，或複式單級等編制；民教部得依其職業性別，分班教學，每班學額亦以五十名為度（設施要則）。

### 五、課程

保國民學校及鄉（鎮）中心學校小學部，均應於日間上課，其課程及教學時數，應依照小學課程標準及短期小學課程標準辦理。民教部視季節選擇適當時間上課，其課程及教學時數，應依照修正民衆學校規程辦理。（按修正民衆學校規程之規定：初級班，國語包括公民及常識等，共六六時，算術一八時，音樂八時，體育八時；高級班，國語包括公民及常識等共五〇時，算術一二時，音樂八時，體育八時，職業科目二二時。）

### 六、校舍設備

鄉（鎮）中心學校及保國民學校之校舍，除改組者仍用原校舍外，新設者應充分利用當地公所、祠廟及其他公共房屋，並得借用民房。其未有適當校舍者，應在四年內擇定相當地址，規畫建築正式校舍。經費，應以鄉（鎮），保自籌為原則，其不能自籌者，由縣市政府統籌之。地點，則中心學校應在鄉（鎮）公所鄰近，國民學校應在保辦公處鄰近；其校舍建築標準另訂之（綱領第二八、二九、三〇各條）。

中心學校及國民學校之教室及課桌椅，以小學部與民教部合用為原則；至其應備之圖書、儀器、標本、模型及各項教學用具，各須分別設置完全。國民學校得較中心學校酌量減少，其標準另訂之。又中心學校應設備簡單之診療室，國民學校應設備簡單之藥箱，以便應急治療之用（綱領三〇、三一、三二、三三各條）。

### 七、教職員

鄉（鎮）中心學校及保國民學校各設校長一人主持全校校務，在教育經濟較為發達之區，應由縣政府遴選具有修正小學規程第六十四條規定資格之人員專任之（按最近教育部召集之第二次國民教育會議，已議決校長以專任為原則）。經濟人才困難地方，中心學校校長得暫兼鄉（鎮）長或副鄉（鎮）長，鄉（鎮）長或副鄉

(鎮)長之具有小學校長資格者，亦得暫兼校長，同樣國民學校校長亦得兼保長或副保長，保長或副保長之具有小學校長資格者亦得暫兼校長。中心學校校長，應負輔導改進本鄉(鎮)內各保國民學校之責(均見設施要則)。

中心學校應專設教導主任一人，除主管本校教導事宜外，並應協助校長輔導各保國民學校關於教導之一切改進事項。國民學校校長暫兼保長者，應增設專任教員兼教導主任一人，襄助校長處理校務(同上)。

中心學校及國民學校教員，皆由校長遴選具有修正小學規程第六十二條規定之資格及檢定合格者聘任之。人才經濟困難之地方，得依照修正小學規程第六十六條之規定聘任代用教員。教員得於教學工作時間外，兼辦理辦公處事務(同上)。

#### 八、經濟

保國民學校之經費，應以由保自行籌集為原則，不足時應由縣市經費項下支給之。各保應在一定期限內籌集相當之基金為擴充學校設備之用(綱領第一五、一六條)。

中心學校之經費，其校長教員之薪給，由縣市經費項下開支，辦公費及設備擴充等費應由所在地自籌之；並應參照保籌集基金辦法籌足基金(同上第一七條)。

各縣市籌設國民學校及中心學校經費不足時，應由省在省經費及中央撥助之經費下酌予補助之。訓練師資之經費，應由省在省市經費及中央撥助經費項下動支(同上第一九、二〇兩條)。

#### 初等教育簡要統計：

據教育部二十三年度統計，全國小學幼稚園，總數為二二六〇、六六五校；其中公立學校二一四、〇一七校，私立學校四六、六四八校。以學校種類分，則幼稚園一、一二四校，初級小學二二七、七〇七校，完全小學二二、七二六校，簡易小學五、七五四校，短期小學二、六四〇校，其他小學七一四校。最近因中央加緊實施義務教育的結果，數量自更增加。

至於在學兒童，民國十八年至二十三年之統計如下：

年	度	在學兒童數	佔學齡兒童百分比	逐年增加度
一	八	八、八八二、〇七七	一七・一〇	
一	九	一〇、九四八、九七九	二二・〇七	四・九七
二	〇	二、七二〇、五九六	二二・一六	〇・〇九
二	一	一二、二二三、〇六六	二四・七九	二・六一
二	二	一二、三八三、四七九	二四・七九	〇・一八
二	三	一三、一八八、一三三	二六・二七	一・三〇

準上表，知最近數年內每年入學兒童平均增加百分之二・九七弱，可推想二十四與二十五兩年度之在學兒童數應為：

年	度	在學兒童數	佔學齡兒童百分比
二	四	一四、二八一、九五七	二八・九一
二	五	一五、二五五、一六五	三〇・八八

惟按諸實際，近年因中央積極推行義務教育，增設大批短期小學，據統計所得，二十四年度增收學童三、四六〇、九三〇名，二十五年度增收學童六、一九九、〇〇〇名。是最近在學兒童數當比上數為多。

師資方面，據二十三年統計，全國小學幼稚園教職員總數為五七〇、四三四人，其中公立學校有四四九、九〇四人，私立學校有一二〇、五三〇人。以學校種類分，則幼稚園教員二、四七二人，初小教員四一〇、〇六六人，完全小學一四六、四八六人，簡易小學六、四七八人，短期小學三、一六九人，其他小學一、七五四



人。最近當不止此數。

戰區中小學教師服務團共八所，被救濟之中小學教員，數在一萬四千三百人以上，小學教員約兩倍於中學教員。

## 第二節 中等教育

### 中學校

#### 一、目標

中學應遵照「中華民國教育宗旨及其他實施方針」，繼續小學之基礎訓練，以發展青年身心，培養健全國民並為研究高深學術及從事各種職業之預備（中學法第一條，參考原料一三）。實施下列各項之訓練：（一）鍛鍊強健體格；（二）陶融公民道德；（三）培育民族文化；（四）充實生活知能；（五）培植科學基礎；（六）養成勞動習慣；（七）啓發藝術興趣（修正中學規程第二條，參考原料一四）。

#### 二、制度

中學分初級中學及高級中學，修業年限各三年（中學法第二條）。學生在學年齡，前者為十二至十五足歲，後者為十五至十八足歲。初高中合設者稱中學，單設者稱初級中學或高級中學。公立初中或高中，得分別附設簡易師範科及特別師範科（條正中學規程三四、五各條）。

二十六年，教育部為施行實驗教育，擇全國優良中學九校（內公立五校，私立四校），令試行高初中課程連續教學，不分二重圓周制，不增加學生負擔，不降低程度，期於五年內，修畢高初中六年課程（詳部頒中學施行實驗教育暫行辦法大綱）。抗戰發生，戰區中學多遭破壞，員生奔走流離，失業失學，為實施救濟並發揮戰時教育，增加抗戰力量起見，教部先後於豫、川、黔、陝、鄂、甘、湘、皖、晉、贛諸省設立國立中學，以收容之。並頒布國立中學暫行規程及課程綱要以為實施準則。二十七年，該部復制定劃分中學區辦法，令各

省酌量省內各地交通、人口、經濟、文化、及現有學校情形，劃全省爲若干中學區。區內以由省設一完全中學（高初中俱全）爲原則；而配合區內各縣單設或聯合設立之初級中學，庶小學及初中畢業生均得就近升學。如地方尙未發達，經費又特別困難，則由省於區內適當地點先設初級中學一二所，緩設高級中學。其私立中學亦應於統籌區內校數時，併計在內。

二十八年四月，第三次全國教育會議，有「中等教育階段內除原有三三制中學外，另設六年制中學，不分高初中，並爲獎勵清寒優秀子弟獲得人才教育起見，六年制中應多設獎學金額」之決議。教育部旋即分別函令各專家各省市教育廳局各師範學院，各國立中學及少數成績優良之公私立中學，徵詢對於六年制中學教學科目及各科課程標準之意見，經再三研討，最後決定一課程總表（詳後）於本年十月公布，指定若干中學開始試行。教部並於訓令中說明六年制中學設立之要旨如次：

「（一）六年制中學目標單純，單爲升學準備；選擇學生宜從嚴格。爲使清寒優秀子弟，得有入學機會，應多設獎學金或公費學額。

「（二）六年制中學各種學科平均發展，始終不予分組，務使學生於人文教育平衡之發展，於生產勞作亦有相當之素養，爲進行高等教育培植一良好之基礎。

「（三）六年制中學各科全部課程，均採直接一貫之編配，不必爲二重圓周，以期增加教學效能。

「（四）六年制中學對於基本學校（國文、算學、外國語）之程度，應予提高，並求熟練；其餘各科，雖較初高中併合總時數減少，但因免去重複，應以切實達到高中課程標準規定之程度爲準。」

這麼一來，我中國學校約有兩種：一種是三三制中學，現在一般中學都是的，初中趨向培養地方自治人才，各縣逐漸普遍設立；一種是六年制中學，專爲準備升學者而設。後者尙在試驗時期，課程等等諸待修訂。依中學法規定，中學校以省或直轄市設立爲原則，縣市亦得設立，惟以按照地方情形有設立中學之需要，而無妨礙小學教育之設施者爲限。據三十一年二月教育部召集之中等教育工作檢討會，僉以今後初級中學應由

縣設立，高級中學則由省或國家設立。又私人或私人團體亦得設立中學。

### 三、入學及編制

高級中學入學資格須曾在公立或已立案之私立初級中學畢業；其在初中畢業生人數過少之地方，得招收具有同等學力者，但不得超過錄取總額五分之一。初級中學入學資格，須曾在公立或已立案之私立小學畢業或具有同等學力者。均應經入學試驗及格（中學法第一一條）。

高初中依課程進度各分為一年級、二年級及三年級。每級學生以五十人為度，但至少須有二十五人。中學學生以男女分校或分班為原則（皆據修正中學規程）。近因部令各校施行導師制，規定各級學生約以十人至十五人為一組，分成若干組，每組設導師一人，由校內教職員分別擔任指導學生之思想、學業、行動等（國立中學課程綱要第七條參考原料一五）。

### 四、課程

依教育部二十九年二月頒發之初高中教學科目及各學期每週各科教學時數表，初級中學之教學科目為公民、體育、童子軍、國文、算學、自然科學（包括博物、生理、衛生、化學、物理）、歷史、地理、勞作、圖畫、音樂。外選科，各學年分甲乙二組，甲組為國文、歷史、公民、職業；乙組為英語。高級中學教學科目為公民、體育、軍事訓練或家事看護、外國語、算學、生物、礦物、化學、物理、歷史、地理、勞作、圖畫、音樂。二十九年十月教育部公布之「六年制中學教學科目及各學期每週各科教學時數表」，教學科目為公民、體育、童子軍、軍事訓練或家事看護、國文、外國語、數學、歷史、地理、生理衛生、博物、化學、物理、勞作、圖畫、音樂。初高中課程標準皆已先後公布。

先是，教育部會頒行國立中學課程綱要，其中包括精神訓練，學科訓練，體格訓練，生產勞動訓練及特殊教學與戰時後方服務訓練五項。學科訓練集中於每日上午；生產勞動訓練及特殊教學與戰時後方服務訓練排列於下午；精神及體格訓練均分別於晨間及下午舉行之。初中上午之教學科目為公民、國文、算學、歷史、地

理、自然、英文；下午之教學科目爲體育及童子軍勞作與生產、勞動、音樂、圖畫。高中上午之教學科目，爲公民、國文、算學、英文、歷史、地理及地質、物理化學、生物；下午之教學科目，爲體育與軍事訓練，工藝與農藝、音樂、圖畫及測繪。各科主要之教學時間（上午教學者）每週不得超過二十四小時。後復令各中學於高初中音樂圖畫二科，增加教學時數（初中每週各爲二小時，高中每週各爲一小時），以激發抗戰精神，喚起民族意識。

### 五、訓育

中學訓育應遵照「中華民國教育宗旨及其實施方針」：所規定，陶融青年「忠孝仁愛，信義和平」之國民道德，並養成勇毅之精神與規律之習慣。中學校長及全體教職員均負訓育責任，以身作則，採用團體訓練及個別訓練，指導學生一切課內外之活動（均據修正中學規程）。各中學設置訓育主任（或教導主任），級任，及訓育委員會，分別主持訓育事宜。惟是訓育問題之要點，不外方法與人員二者：前者欲其臻於完密之系統，後者冀其切實負責。教育部爰於二十七年三月，頒行青年訓練大綱，對於基本觀念分爲人生觀、民族觀、國家觀、世界觀四種；復於每一觀念確立目標與實施要點。訓練項則分信仰、德行、體格、生活、服務五類，每類之訓練，亦分目標與實施要點。至訓練方式，計分日常生活與教學課程，除後者屬於課程範圍外，前者包括小組集會、野外遠足、農村服務、救濟服務、露營訓練及外省旅行六項（參看國立中學課程綱要）。復於同年頒發中等以上學校導師制綱要；其後（二十七年三月）再訓示實施導師制度注意之各點。意在鑒於以往師生關係之疏遠而漸趨於商業化的弊病，導師對學生之思想、行爲、學業及身心攝衛，均應體察個性施以嚴密之訓導，使得正常之發展，以養成健全之人格。

### 六、設備

中學除依規定：校址須有相當之面積，環境須適合道德及衛生條件；校舍之建築，須堅固、樸實、適用，並應採用本國材料外，應具備各種重要場所，如教室、工場、運動場、圖書館等，各項教學用品，如圖書儀

器、藥品、標本、圖表、機械器件等，及各類表簿統計（詳修正中學規程第七章）。年來教育部對於中學設備標準頗為注意。自高初中正式課程標準頒布後，即曾延聘專家編訂中學理科設備標準。二十三年四月，公布初高級中學物理及化學設備標準。七月公布植物、動物、高中生物學設備標準，通令各中學施行。二十五年，復公布初中勞作科工藝部分設備標準，將金工、木工、竹工、藤工、土工等項需要之工具及材料，詳加訂定。

二十四年該部與中英庚款董事會及中華教育文化基金會合撥款項，委託中央研究院物理研究所製造國產高中物理儀器一百套，以三百元一套之半價分發各地高中應用。二十五年，復委託該研究所繼續製造高中物理儀器八十套，初中物理儀器二千套，高中化學儀器一百八十套，初中化學儀器六百六十套，共價值二十萬元，於二十七年底完成。教部並擬另籌經費，在西南適當地點，設廠自行製造國產儀器，充實全國中學理科設備，增進科學教育的效率。（註一）

## 七、經費

國立中學經費，由國庫支給；省市立中學經費，由省市款支給，縣立或縣立中學得受省款補助，私立中學如屬成績優良，亦得受公款補助（修正中學規程第一四、一五兩條）。中學經常費之支配，俸給至多不得超過百分之七十，設備費至少應佔百分之二十，辦公費至多不得超過百分之十（同上一七條）。中學經費之開支，應力求掙節核實，並須將全部收支情形，由經費稽核委員會，為公開慎重之審核（同上一八）。

過去因中學之為畸形的發展，而使師範及職業教育陷於萎縮，教育部曾於二十年通令限制普通中學之設立，各縣立中學應逐漸改為職業學校或鄉村師範學校，以為調整的張本。二十二年九月，再頒布各省市中等學校設置及經費支配標準辦法，限至二十六年度，中學教育經費以達到中等教育經費總數百分之四十為度；各省市對於新增加者，應就原有經費逐年縮減中學經費之相當額數，以供擴充職業師範教育之用。

關於私立中學經費亦有所規定，計高級中學開辦費須為五萬元（內建築費占三萬元，設備費占二萬元，）經常費須為三萬元；初級中學開辦費須為三萬五千元（內建築費占二萬元，設備費占一萬五千元，）經常費須

爲二萬元（修正私立學校規程第三二條）。

公立中學除照規定徵費（詳修正中學規程第一章）外，不得徵收任何費用。又各該校均應設置獎學金額，其辦法，公立中學由省、市、縣教育行政機關規定辦法，私立中學由各校自行規定，分別逕呈或轉呈教育部備案（修正中學規程第九二條）。

八、教職員

校長——中學設校長一人綜理校務。省立中學由教育廳提出合格人員，經省政府委員會議通過後任用之；行政院直轄市市立中學由市教育行政機關選荐合格人員，呈請市政府核准任用。除應擔任本校教課外，不得兼任他職。私立中學校長由校董會選選合格人員聘任之，並應呈請主管教育行政機關備案（中學法第八條）。

教職員——中學教員由校長聘任之。應爲專任，但有特別情形者，得聘兼任教員；其人數不得超過教員總數四分之一。中學職員亦由校長聘任之（同上第九條）。

九、全國中學教育簡要統計：（註二）

五年中全國中學數量概覽

年	度	校	數	學	生	數	經	費	數
二	一	年	度	一、九一四	四〇九、五八六	三九、六五六、五四四	元		
二	二	年	度	一、九一〇	四一五、九四八	三九、五七五、五四六	元		
二	三	年	度	一、九一二	四〇一、四四九	三八、四八八、三四〇	元		
二	四	年	度	一、九八四	四三八、一一三	四〇、五八八、六〇一	元		
二	五	年	度	一、九五六	四七一、八三三	四〇、九五五、七九五	元		

## 一、目標

依「三民主義教育實施原則」，師範教育目標有三：（一）應根據三民主義的精神，並參照社會生活之需要，施以最新式的科學教育，及健全的身心訓練，以培養實施三民主義教育的師資。（二）學校應與社會溝通，並造成「教」「學」「做」三者合一的環境，使學生對於教育事業有改進能力與終身服務的精神。（三）鄉村師範教育應注重改善農村生活並適應其需要，以養成切實從事鄉村教育或社會教育人才。

而在師範學校法（參考原料一六）及修正師範學校規程（參考原料一七）中，更規定師範學校為嚴格訓練青年身心，養成小學健全師資之場所，實施左列各項之訓練：（一）鍛鍊強健身體；（二）陶融道德品格；（三）培育民族文化；（四）充實科學知能；（五）養成勤勞習慣；（六）啓發研究兒童教育之興趣；（七）培養終身服務教育之精神。

## 二、制度

現制師範學校招收公立或已立案之私立初級中學畢業生，修業期限三年。師範學校得附設特別師範科及幼稚師範科，特別師範科之入學資格須曾在公立或已立案之私立高級中學或高級職業學校畢業（師範學校法第一三條），其修業年限一年（同上第三條）。幼稚師範科之入學資格，與師範學校同，其修業年限二年或三年（同上）。此外尚訂有簡易師範學校及簡易師範科的辦法（修正師範學校規程第一五章）。簡易師範入學資格為小學畢業，修業年限四年；簡易師範科入學資格為初級中學畢業，修業年限一年。師範學校特別師範科及幼稚師範科，為養成本學校教員，專科教員及幼稚教員之正則；簡易師範及簡易師範科則為養成簡易小學短期小學及初級小學教員之變則，將來地方小學師資足敷分配，當即停止辦理（概據修正師範學校規程）。

在另一方面看，師範學校既以養成小學師資為目標，而小學大部分設在鄉村，是鄉村小學師資應有特殊之訓練，方克盡其職責。故師範學校之別一型態，為鄉村師範學校；簡易師範學校之別一型態，為簡易鄉村師範學校，皆以造就鄉村小學師資為主旨。不惟鄉師及簡鄉師之應設在鄉村，即師範學校，亦應於可能範圍內多設

在鄉村地方（修正師範學校規程第九條），前此師範與鄉師的壁壘至是可逐漸泯除。又為養成小學女教師，有專收女生之師範學校，稱女子師範學校，其地位與師範學校完全相同。為培養特科（如音樂、美術、體育、勞作等），教師除設特別師範科以外，在師範學校內亦有分組修習專科科目的辦法（修正師範學校規程第三一條）。擴充此項辦法的精神，雖單設師範亦無不可；而體育師範科之成立，乃大有可能。這等說來，小學師資訓練機關，似很繁多，然其體系卻仍覺單純：即以師範與簡易師範二者為骨幹，女師、鄉師，為師範之別型，二年制三年制幼稚師範科，體育師範科，為師範之支派，特別師範科為師範之變則；而簡易鄉師亦為簡師之別型，簡易師範科為簡師之變則，如是而已。

### 三、設置

師範學校由省或行政院直轄市設立之（教育部最近曾設國立師範學校若干所）。但依地方需要，亦得由縣市設立或兩縣以上聯合設立之（師範學校法第四條）。蓋師範學校為小學師資之源泉，而小學為國民基礎教育，國家所要求於小學師資教育者，應由各級行政機關設校培養，而不授其權於任何私人。但為兼顧事實起見，各地已有之私立師範學校，或以歷史久長，成績優異，或專為養成小學專科教員，且均經完成立案手續者，得許其繼續辦理；餘則概在取締之列。

為充分發揮師範教育之效能及便於統籌發展起見，修正師範學校規程（第一〇條），規定各省應視情形將全省劃為若干師範教育區，惟各省尚鮮有切實遵行者。二十七年五月，教育部通令各省，師範教育應統籌設施，並確定師範教育區辦法；其要點：為各省應依省內交通、人口、經濟、文化及現有學校情形，酌量劃分為若干師範教育區，區內以設置一省立師範學校或鄉村師範學校為原則，而配合以各縣或二縣以上聯合設立之簡易師範或簡易鄉村師範若干校，使其校數足應區內各地所需之小學師資，而無過與不及之弊。區內教育，倘尚未發達，得暫由省設立簡易師範或簡易鄉村師範；而縣之教育未發達者；不得設立簡師或鄉師。其已有而不合規制之簡師及各項短期師資訓練班，應限期分別予以調整，或令結束，或令併合，或令充實改辦，一視需要



經費及其他有關條件決定之。各區應有女子師範學校，則於師範學校內附設女子部。區內各校應設學級數，及每年招收新生額數，均應詳密計算，經省廳核定後辦理。依此規定，師範學校之制度與設置，應相配合；其設施爲有體系的，有計劃的，較前進步多了。

#### 四、課程

依據教育部三十年七月修正公布的「師範學校教學科目及各學期每週各科教學時數表」（女子師範鄉村師範均適用），及「簡易師範學校教學科目及各學期每週各科教學時數表」（簡易鄉村師範亦適用），師範學校科目爲國文、數學、地理、歷史、博物、化學、物理、體育、衛生、軍事訓練（女子爲軍事救護）、童子軍教育、公民、美術、音樂、教育通論、教育行政、教材及教學法、教育心理、測驗及統計、地方自治、農村經濟及合作、農工藝及實習（女生爲家事及實習）、實習、外選修學科。簡易師範教學科目，爲國文、數學、地理、歷史、博物、化學、物理、生理衛生、體育、童子軍、軍事訓練（女生爲軍事救護）、公民、美術、音樂、教育通論、教育行政、教材及教學法、教育心理、測驗及統計、地方自治、農村經濟及合作、農工藝及實習（女生爲家事及實習）、實習（與修正師範學校規程所列者不同）。

再查修正師範學校規程幼稚師範科教學科目，爲公民、體育及遊戲、衛生、軍專看護、國文、算學、歷史、地理、生物、化學、物理、勞作、美術、音樂、論理學、教育概論、兒童心理、幼稚園教材及教學法、保育法、幼稚園行政、教育測驗及統計、實習。特別師範科教學科目，爲國文、體育、圖畫、音樂、勞作、教育概論、教育心理、小學教材及教學法、小學行政、教育測驗及統計、地方教育行政及教學視導、民衆教育及鄉村教育、實習。簡易師範科之教學科目，爲體育、國文、算學、地理、歷史、自然、勞作、（農藝）、圖畫、音樂、教育概論、教育心理、小學教材及教法、小學行政及實習。

#### 五、訓育

師範學校之訓育，大體與上述中學同；惟師範生將來以「立人」爲其職務，自應具有學不厭教不倦的精

神，此在師範教育目標上所以有「啓發研究兒童教育之興趣」與「培養終身服務教育之精神」之規定。而三民主義教育實施原則師範教育章程規定：師範生之訓練方式，爲「採用黨員訓練方式，以指導其全部生活」。『由思想之誘導，及各種紀念集會之剴切指示，以養成其對於三民主義之明確的認識和堅定的信仰。』指示教育救國之真義，及中外大教育家獻身教育事業的精神，以堅定其畢生盡瘁教育的志向。『凡此皆爲師範生所應特有之訓練。』至師範學校學生除勞作科作業外，凡校內整理、清潔、消防及學校附近之修路、造林、水利、衛生、識字運動等項，皆須分配擔任，學校工人須減至最低限度（修正師範學校規程第四〇條），尤爲當然。二十七年教育部頒行導師制，此在師範學校，當有更大的意義。（註三）

#### 六、設備及經費

師範學校一如中學，關於校址、校舍之建築及種類，各科教學之用具，圖書、儀器、標本機械、以及各項應用表簿等皆有所規定（修正師範學校規程第七章）。惟迄今尙未特別訂定師範學校設備標準，可將中學理科設備標準酌量應用之。

國立師範學校經費由國庫供給；省市立師範學校經費則由省市供給，照二十二年部頒各省市中等學校設置及經費支配標準辦法之規定，以占百分之二五爲度，並限自二十三年度起，逐步改正，至達到標準爲止。

至師範學校內部經費之分配，照修正師範學校規程第二〇條之規定：除學生膳食各地情形不一，免膳費辦法及其類數表未便計入外，俸給至多不得超過百分之七十，設備費至少應占百分之二十，辦公費至多不得超過百分之十。至經費稽核辦法，與中學同。

#### 七、教職員

校長——師範學校設校長一人，綜理校務。省立師範學校由教育廳提出合格人員，經省政府委員會議通過後任用之；行政院直轄省市立師範學校，由市教育局機關選荐合格人員，呈請市政府核准任用之；縣市立師範學校，由縣市政府選荐合格人員，呈請教育廳核准任用。除擔任本校教課外，不得兼任他職（師範學校法第

10條)。

教職員——由校長聘任。應為專任；但有特殊情形者，得聘請兼任教員，其人數不得超過教員總數四分之

一。職員亦由校長任用之(同上十一條)。

八、師範教育簡章統計  
全國師範教育五個年度之簡章統計：(誌四)

年	度	校	數	學	生	數	額	家	數
二	一	年	度	八六四	九九、六〇六	一〇、〇五九、〇八九	元		
二	二	年	度	八九三	一〇〇、八四〇	一〇、五二六、三二四	元		
二	三	年	度	八七六	九三、六七五	一〇、〇〇一、一二三	元		
二	四	年	度	八六二	八四、五一二	一〇、〇九二、九〇六	元		
二	五	年	度	八一四	八六、七七九	一〇、六九九、六〇五	元		

### 三 職業學校

一、目標

職業學校為實施生產教育的場所，依照職業學校法(參考原料一八)第一條之規定，實施下列各項訓練：  
 (一)鍛鍊強健體格；(二)陶融公民道德；(三)養成勞動習慣；(四)充實職業知能；(五)增進職業道德；(六)啓發創業精神(修正職業學校規程第二條，參考原料一九)。

二、制度及設置

現制職業學校分初高兩級：初級招收小學畢業生或從事職業具有相當程度者，年限一年至三年；高級招收

初中畢業生或具有相當程度者，年限三年，招收小學畢業生或具有相當程度者，年限五年或六年（職業學校法第四條）。職業學校得酌設各種補習班（同上第五條）。

職業學校按所設科別，稱高級或初級某科職業學校，其兼設二科以上者，稱高級或初級職業學校，合設兩級者，稱職業學校（同上第六條）。

職業學校由省或直隸於行政院之市設立之；但依地方需要，得由縣市設立，或兩縣以上聯合設立之。私立或團體，亦得設立職業學校（同上第七條）。

二十年教育部會通令各省限置設立普通中學，擴充職業學校，規定自二十年起應添辦高初級農工職業學校，縣立中學逐漸改辦職業學校；私人呈請設立中學者，勒令改辦職業學校。二十一年，政府公布職業學校法；明年教育部頒行職業學校規程，及職業補習學校規程。二十四年六月，修正職業學校規程。二十七年，教育部復訂定各縣市創設初級實用職業學校辦法；先就桂、黔、甘三省由部撥款各籌設一校，一切開支及第一年經常費，均歸部擔任，第二年即交省府辦理。其他省區當陸續籌設，並期地方努力推行。

除各省市所設之職業學校以外，中央並於二十五年籌設中央工業職業學校於南京，以資模楷。二十六年抗戰軍興，該校即由南京遷至四川萬縣。二十七年又由萬縣遷至重慶。現有本科八級，訓練班兩級，學生共四百餘人。外有中央助產學校現已遷至重慶；中央護士學校，現已遷在貴陽，皆屬國立職業學校。

### 三、課程與設備

據修正職業學校規程，初級職業學校所設科別，關於農業者有六，關於工業者有十八，關於商業者有六，關於家事者有八；高級職業學校，關於農業者有六，關於工業者有十，關於商業者有八，關於家事者有四；其他可視地方情形酌量設立（第三四、三五兩條）。

教部自公布職業學校各科教學科目及時數概要後，復委托各業專家及著有成績之職業學校，根據所定原則，編訂各科教材大綱及設備概要。惟以確定各科課程標準之不易，而設備上又因有新工具及新器械之廣積

發明，難以呆板規定，遂於二十三、二十四年先後頒行職業學校各科課程表教材大綱，設備概要，彙編四冊，供給省市實施之參考。二十五年該部復指定辦有成績之職業學校從事課程之研究，先就土木、機械、電機、電訊四科，訂定課程及設備標準，於二十七年公布施行；並修正初高級農業學校教學科目及上課時間表同時公布。

#### 四、經費

依照二十一年度統計，全國職業學校，共計二六二所，占中等學校總數十分之一，中央於是訂定各省市中等學校設置及經費支配標準辦法，計中學占中等教育經費百分之四十，師範占百分之二十五，職業學校不得低於百分之三十五，限於四年內（至二十六年度爲止）漸次達到。凡各省市二十三年度對於中等教育之新增經費，應儘先充作職業學校經費，其未能增加者，應就原有經費逐年縮減中學經費而爲擴充職業教育之用。

各地初級及高級職業學校單科一學級之每年經常費，應參照當地省立初中及高中各以增加百分之五十爲原則（修正職業學校規程第二〇條）。又各校每年擴充設備費，至少須占經常費百分之二十（同上第二一條）。凡此皆爲政府提倡職業教育的表現。

#### 五、教職員

職業學校設校長一人，綜理校務。其產生方法，大致與中學師範學校校長同（詳職業學校法第一一條）。職業教員由校長聘任，應爲專任；但有特別情形者，得聘請兼任教員。職員亦由校長任用（同上第二一條）。

#### 六、職業教育之簡短統計

吾國職業教育，自政府努力推行以來，頗有進展，截至抗戰前一年，可得如下之統計（尙有若干護士助產學校不在內）：

學	校	數	四〇八	
學	級	數	一、七三六	
學	生	數	五〇、二〇五	
教	職	員	數	七、八八一
經	費	數	八、八二八、一七六	

較之二十三年之校數三一二約增加四分之一，其他如學生，經費等項，亦各增四分之一。此外學校之設備，教職及學生出路等，雖不能為數量的比較，但就觀察所得，似皆有相當之進步。

抗戰以來後方各省中等教育概況（三十年二月底止）

省	別	學 校				學 生				
		二十八年	二十七年	二十六年	二十八年	二十七年	二十六年	二十八年	二十七年	二十六年
陝	立	五四	四三	...	二七、六九三	一九、三〇〇	...	...	...	...
江	蘇	一五二	一一三	...	二八、九七〇	二二、六七六	...	...	...	...
浙	江	八五	八五	七四	二九、四四六	二九、四四三	...	...	一七、〇八七	...
安	徽	四四	四四	...	一二、六三二	一二、六三二	...	...	...	...
江	西	一一七	九九	七二	三三、五七一	二六、九〇三	...	...	...	...
湖	北	七	七	二二八	一三、九五五	一三、九五五	...	...	...	...
湖	南	一八〇	一七五	一七三	五一、六一七	三七、九五五	...	...	...	四〇、九四一

附註：(1)二十八年度浙江安徽四川河南福建浙贛等六省材料未據呈報，校數及學生數照上年度數字估計列入。

四	川	二七七	三〇三	二〇五	七八、二四四	八六、四〇二	七三、五二七
西	康	一六	一三	二	二、九九七	二、七四五	一九九
河	北	五	……	……	一、〇一一	……	……
山	西	四	……	七一	八五四	……	一三、四八八
河	南	一六一	一六一	三七四	四三、一六三	四三、一六三	四三、五七六
陝	西	七五	五九	四六	二〇、三二八	一二、九三四	一一、六二三
甘	肅	四五	三六	三二	八、五一六	六、三八二	五、〇二六
青	海	八	七	一〇	一、六五七	一、六三一	一、六〇六
福	建	一一九	一〇	一一三	二七、六六七	二七、六六七	二一、九四五
廣	東	二五九	二四七	二〇六	六三、四一三	六六、一五八	六七、五一五
廣	西	一七〇	一〇九	九〇	三一、一一八	二六、六九一	二〇、一〇三
雲	南	一四九	一四三	一四四	二九、一〇一	二五、一八四	二一、八三三
貴	州	五四	四六	五〇	一六、九六四	一二、九八四	一二、一二二
寧	夏	三	一	四	二二二	二八六	二三〇
新	疆	一三	一三	一二	二、八七八	二、八七八	一、七七三
重	慶	二六	……	……	二、四五八	……	……
總	計	一、九七三	一、八一四	一、六八六	五三一、四二九	四七七、五八五	三八九、九四八

(2)二十六年慶國立中等學校校數及學生數依所在地分別計於各省內。

(教育部統計室製)

### 第三節、高等教育

#### 一、主旨

大學應遵照「中華民國教育宗旨及其實施方針」以研究高深學術，養成專門人才為主旨（大學組織法第一條，參考原料二〇），專科學校則依專科學校組織法（參考原料二一）之規定，教授實用科學，養成技術人才。

#### 二、制度

曩者大學院試行大學區制，在江浙及北平設三大學區，除大學本身外，兼管各該區之教育行政。十八年大學區制停止試行。國府公布大學及專科學校兩組織法，教育部嗣又頒行大學及專科學校規程，其改革要點：(1)大學分文、法、商、教育、理、農、工、醫各學院；(2)具備三學院以上者，始得稱為大學，不合此條件者，為獨立學院，得分兩科；(3)大學必須包含理學院或農、工、醫各學院之一；(4)專科學校分甲、乙、丙、丁四類：甲關於工業者，乙關於農業者，丙關於商業者，丁則為醫藥、藝術、音樂、體育等；(5)農工醫等類所包各部門，得適應地方需要分別成為獨立專科學校。文法學科限制設立，注重實習學科。

最近學制上之重要改革，為(一)師範學院的建立；(二)同等學力得投考大學；(三)推行借讀制度；(四)增設專修科，先修班及普修班等。凡此均為適應抗戰建國的需要。

#### 二、經費及設備

全國專科以上學校經費之總額，十七年度為一千七百餘萬元；十八年度即增加半倍，達二千五百餘萬元；厥後逐年增加，至二十五年，已增至一倍以上，達三千九百餘萬元。二十六年，因戰事關係，減少幾達一千萬元。茲將各年度支出經費數表列如下：(註五)



年	度	支	出	經	費	數
一	七	年	度			一七、九〇九、八一〇元
一	八	年	度			二五、五三三、三四三元
一	九	年	度			二九、八六七、四七四元
二	〇	年	度			三三、六一九、二三七元
二	一	年	度			三三、二〇三、八二一元
二	二	年	度			三三、五六四、九二一元
二	三	年	度			三五、一九六、五〇六元
二	四	年	度			三七、二二六、八七〇元
二	五	年	度			三九、二七五、三八六元
二	六	年	度			二九、八〇九、二九一元

歷年各校圖書，儀器設備，頗有增加。教育部會規定行政費不得超過全經費百分之十，設備費不得少於全經費百分之十五。至各年度全國各專科以上學校新添之儀器設備價值，除二十六年因戰事關係僅增加九十餘萬外，其餘各年均均在五百萬元以上，圖書均在二萬冊以上，而尤以二十九年增加為最多。抗戰時期，經費雖甚支細，政府對於各大學經費仍增加甚多。教育部並於三十一年一月令各大學對於購置設備及學術研究費用應酌增加，規定該項經費至少占全部經費百分之二十。以期增強教學效率，提高學術水準。

#### 四、課程及訓育

大學課程之整理，進行業已數年，因時局關係旋告中止。除醫學院課程已於二十五年公布施行外，其餘各

學院自二十七年度起始積極進行。文、理、法三學院課程之整理，以（一）規定共同標準，（二）注重基本訓練，（三）注重精要科目爲原則。經過相當時期之討論，得於二十七年九月十一月及二十八年八月，先後將文、理、法及農工商師範各學院課程訂定頒發，並令自本年度起開始實行（現已頒行一書，名「大學科目」）。

教育部鑒於過去高等教育機關訓育組織缺乏共同之規定，訓育方式亦無一致的標準，特參酌我國師儒古制，兼採英國牛津、劍橋等大學辦法，規定導師制綱要，通飭施行。最近並設置訓導長，主持大學訓導事宜。又專科以上學校，擬分設青年團直屬區團部，先由教職員參加組織，再推及於學生，俾青年訓練與學校訓育相輔而行。

### 五、教職員

校長——大學設校長一人，綜理校務。國立、省立、市立大學校長簡任；除擔任本校教課外，不得兼任他職（大學法第九條）。國立專科學校校長由教育部聘任之；省立或市立專科學校校長由省市政府請教育部聘任之（專科學校組織法第一四條）。

院長——獨立學院設院長一人，綜理院務。國立者由教育部聘任之；省立市立者由省市政府請教育部聘任之，不得兼職（第一〇條）。

大學各學院各設院長一人，綜理院務，由校長聘任之。獨立學院各科各設科長主任一人，綜理各科教務，由院長聘任之（第一一條）。

系主任——大學各學系主任辦理各該系教務，由院長商請校長聘任之；獨立學院各系主任，由院長聘任之（第一二條）。

教授及其他——大學各學院教員分教授、副教授、講師、助教四種，由院長商請校長聘任之（第一三條）。大學得聘兼任教員，但其總數不得超過全體教員三分之一（第一四條）。

專科學校教員分專任兼任兩種，皆由校長聘任之；但兼任教員總數，不得逾全體三分之一（專科學校組織

法第六條)其他職員或事務員均由校長任用之(同上第七條)。

六、高等教育簡短統計

抗戰以前全國專科以上學校，凡一〇八所。自學校之性質言，可分為大學、獨立學院及專科學校三種；自設立之性質言，又可分為國立、公立(各部所設者)省市立及私立四種。茲就歷年學校數列表如下：(註六)

年	大學及獨立學院				專科			學校計
	公立	私立	立合	計	公立	立合	計	
一六	二二	二二	二一	四四	……	……	……	四四
一七	二八	二一	二一	四九	二〇	五	二五	七四
一八	二九	二一	二一	五〇	二一	五	二六	七六
一九	三二	二七	二七	五九	二一	六	二七	八六
二〇	三六	三三	三三	七三	二〇	一〇	三〇	一〇三
二一	三八	三八	三八	七六	二〇	八	二八	一〇四
二二	三七	四二	四二	七九	二〇	九	二九	一〇八
二三	三七	四二	四二	七九	二二	九	三一	一一〇
二四	三六	四四	四四	八〇	二二	九	三一	一一一
二五	三五	四三	四三	七八	二〇	一一	三一	一〇九
二六	三六	四〇	四〇	七六	二二	一〇	三二	一〇八
二七	三二	三七	三七	六九	一七	九	二六	九五

- (註一)據教育部：十年來之教育概述，頁一三。
- (註二)同註一，頁二六。
- (註三)詳羅廷光：師範教育(中正)。
- (註四)同註一，頁二〇。
- (註五)同註一，頁七。
- (註六)同註一，頁五。

### 研究問題

- (1) 試就現制論國民教育的特點。
- (2) 述國民教育推行的困難問題及其解決方法。
- (3) 述三三制中學及六年制中學的特殊職能。
- (4) 初級中學將來應該怎麼樣？
- (5) 評現行師範學制。
- (6) 今後職業教育的革新途徑。
- (7) 試就一省市教育之實施(例如廣西的國民中學)，述其改變現制之處，並略加評論。
- (8) 試就最近可獲數字列表顯示一省市中等教育的概況。
- (9) 比較一地方(省市縣)五年來各級教育進步(或退步)的概況(儘量用數字代表)。
- (10) 對我國現時各級教育制度的總印象。

## 第七章 我國今後之學制問題

### 第一節 各國學制之比較觀

我國學制及各級教育制度既如上述，茲先比較歐、美、日本等國的現行學制，以助吾人對於本國學制問題的了解。（註一）

#### 一 初等教育

英國——五歲以下的兒童入嬰兒學校（nursery school），不受強迫。五歲至十四歲為小學教育時期，通常分為三段落：第一，幼兒學校（infant school），約自五歲至八歲，三年；第二，小學低級部（junior stage），八歲至十一歲，亦三年；第三，小學高級部（senior stage），十一歲至十四歲，亦三年。完全小學三部俱全，惟以只設低高二部者為最多。與公立小學並行的，有私立小學和預備學校，其入學皆自五歲起，專為升入中學校的準備，與公立小學性質不同。公立小學生年滿十一歲，如經獎學金考試及格，得以公費轉入中學校；其餘學生或轉入中央學校（central school）（亦須經過考試），或繼續小學高級部或高級小學修習至十四歲離校，均可。英國義務教育從五歲至十四歲（最近擬延至十五歲），共有九年，為世界各國年限之最長者。

美國——六歲以下兒童入幼稚園（kindergarten）或受家庭教育。年滿六歲即入公立小學（public elementary school）。舊制小學八年，中學四年，稱「八四制」；新制小學六年，初中高中各三年，稱「六三三制」。全國今日仍以舊制較通行。小學修業期限，各州稍有出入：麻塞邱賽茲收年滿五歲的兒童，其小學教育共有九年；反之，南方數州，則每有縮至七年者。美國義務教育，各州亦自四年至九年不等，惟通常定強迫教育至十四歲止。

法國——六歲以下兒童入獨立保姆學校 (École Maternelles) 或中小學附設幼兒班 (Classes Infantines) 均不受強迫。小學教育爲國民義務教育，從六歲至十三歲，共七年。連預科通常分爲四段落：(1) 預科 Cours Préparatoire)，六歲到七歲，一年；(2) 初級 (Cours élémentaire)，七歲到九歲，二年；(3) 中級 (Cours moyen)，九歲到十一歲，二年；(4) 高級 (Cours supérieur)，十一歲到十三歲，亦二年。

此外高等小學 (Écoles Primaires supérieures) 及小學補充班 (Cours Complémentaires) 亦屬初等教育範圍內。前者爲半職業半普通性質，收年滿十三歲的學生，修業期三年或四年，後者施補充教育，多附設於小學內，一年至二年不等。至中學預科 (Classes préparatoires)，入學者亦年滿六歲的兒童，修業至十一歲左右，純爲升入中學的準備，其與公立小學兩兩平行，即所謂雙軌制也。

德國——六歲以下兒童在幼稚園 (Kindergarten) 或在家庭不定。六歲起一律受強迫入四年基本學校 (Grundschule)。至十歲則或繼續國民學校高級部 (Oberstufe)，完畢八年國民義務教育；或入中間學校 (Mitterschule)，或入一種中學校，悉聽其便。

意大利——保姆學校 (La scuola materna) 收三歲至六歲的兒童。小學連預備班共含三段：第一、預備班 (Grado preparatorio)，三歲至六歲，三年；(屬學前教育段)；第二、低級班 (Curso inferiore)，六歲至九歲，三年；第三高級班 (Curso Superiore)，九歲至十一歲，二年。再上則爲補充學校 (Scuola Complementare) 及職業訓練班 (Corsi integrati di avviamento professionale)；前三年，後一年至三年不等。大都會小學三段俱全，餘則設二段，甚或只設低級班者。該國義務教育，法律規定六歲至十四歲，實際至十一歲即可離校。

俄國——三歲以下兒童在托兒所 (Crèches) 或其他類似機關 (如孤兒院之類)。三歲至八歲，入幼稚園，爲普通教育最初一級。八歲起，一律入十年 (亦有九年者) 蘇維埃多藝學校 (the Soviet polytechnical school) 這是中小學教育的正宗機關。現制約分三段：(一) 初級小學段，八歲至十二歲，四年；(二) 中間教育

段（即中學第一級），十二歲至十五歲；三年；（二）中學教育段（中學第二級及其他同等學校），十五歲至十八歲，亦三年。初級小學屬初等教育段。俄國義務教育希望能達到十八歲；惟現在只到十五歲，較之從前算進步多了。

日本——幼稚園收三歲至六歲的兒童，尋常小學校修業期六年（六歲至十二歲）；高等小學校，三年（十二歲至十五歲）。二者可分設亦可合辦。尋常小學校與中學校緊相銜接。這六年的尋常小學教育乃是強迫的。

## 二、中等教育

英國——英國中等學校因歷史上關係類別很多，大約言之，共有四種：

一、「公學」(“public schools”)——名爲公學，實則私立學校，收費極昂，學生多寄宿校內。其成立最古，代表典型的貴族學校。附設預備學校(“preparatory schools”)，招收年滿九歲左右的學生，期滿直升中學，至十八歲經中學第二次考試及格離校。以後可直接升大大學。

二、文典中學(“grammar schools”)——成立亦早，學生多不寄宿。教育性質類於「公學」，饒有古風，但地方性較重，並更近代化。學生從十二歲入學，少數至十八歲參加中學第二次考試；多數則於通過第一次考試後即離校（可算中學畢業，但不能升入大大學）。

三、郡立中學(“county schools”)——依一九〇二年的教育條例而設，較爲新式，得男女同校；其收費亦較廉。課程偏於科學和史地方面，古典文不佔重要，修業年限同上。

四、私立中學(“private schools”)——完全私立，不受政府資助，政府亦少干涉它們。

投入各中學的學生，不外：（一）年滿十一歲小學生經獎學金考試及格者；（二）畢業私立小學曾經入學考試及格者；（三）由預備學校升入者。通常至十六歲參加中學第一次考試，十八歲參加第二次考試，及格後或升入大學及其他高等教育機關或否。

美國——美國中學制度與歐洲不同。它是採取普及的原則，許男女學生於小學畢業後不經考試而升入中

學，亦不收學費。前面已經說過。舊制中學 (high school) 修業期四年 (從十四歲至十八歲)，新制分初中 (junior high school) 高中 (senior high school) 各三年 (前者從十二歲至十五歲，後者從十五歲至十八歲。) 中學設科甚多，包羅萬象。——這是和歐洲中學不同的。中學畢業後可入新設初級大學 (junior college)，也可入大學及其他高等專門學校。

法國——中學分 Lycée 和 Collège 兩種：前者為國立中學，由國款設立，地位較高，教師資格亦較嚴；後者為市立或區立中學，由地方辦理，多受國庫津貼，其地位較差，教師資格亦較低下。二者修業期限皆七年。學生修畢第六級課程，得參加學士考試 (Baccalauréat) 第一部；再繼續一年，即可參加第二部考試。假定兒童六歲入中學預科，拾級而上，至十八歲可以畢業了。法國中學通常男女分校。其功課的認真，訓練的嚴格，都是特點。

德國——德國的中學種類最多；粗分九年制和六年制兩類：甲、九年制中學，有 (1) 文科中學 (Gymnasium)——兩種古典文 (希臘與拉丁) 一種近世語；(2) 文實中學 (Real-gymnasium)——有拉丁和近世語而無希臘文；(3) 實科中學 (Oberrealschule)——兩種近世語及數學科學；(4) 德意志中學 (Deutsche Oberschule)——重德國文化，兼習兩種語言，拉丁為必修；(5) 革新文科中學 (Reformgymnasium) 及革新文實中學 (Reformrealgymnasium)——古典文都從四年級起，與他校不同；(6) 新設國立政治中學 (Nationalpolitische Erziehungsanstalten)，——國社黨執政後的產物。九年制中學以文科中學數量最多，實科中學次之。

乙、六年制中學，有前期文科中學 (Pro-gymnasium)，前期文實中學 (Realpro-gymnasium)，及前期實科中學 (Realschule)，各與九年制三種學校相當，惟年限較短。外有建立中學 (Aufbauschule)，亦六年，與國民學校第七年課程相啣接，為小學畢業生年長失學者而設。

以上概指男子中學而言，至女子中學亦分九年制與六年制兩種：甲、九年制中學建立中學與德意志中學



同於男子中學外，尚有高級女子中學 (Oberlyzeum) —— 注重近世語與科學；女子文科中學 (Gymnasiale Studienanstalt) 有六年拉丁，四年希臘，及九年法文。乙、六年制中，有前期女子中學 (Lyzeum)，與男子前期實科中學相當。畢業後可升入婦女學校 (Frauenschoolie) 通常三年，注重職業訓練。

一九三七年德國公布中等學校新法令，把中學校年限縮短為八年，男女仍然分校。男校最高級分為兩部：一部專習語言，一部專習數學和自然科學。女校則不專習語言而專習家政。另有特殊形態的文典中學，第一年教授拉丁，第二年教授希臘文，第五年教授英文。宗教一科仍可教授，但須避免一切足以危害納粹的精神的教材。

中間學校，介於中小學之間，收基本學校畢業生，修業期六年。

意大利——意大利中等教育機關除去職業班，補充學校及職業預備學校不計外，尚有師範學校、工藝學校和中學校三種，皆招收五年小學畢業生。三種學校互有關聯，制度和各國不同。師範學校 (Istituto magistrale) 分低級高級兩部，前四年，後三年。低級修業期滿，經考試及格，可升入高級部；如屬女子，便可升入女子中學 (Liceo femminile)，其修業期亦三年。工藝學校 (Istituto tecnico)，亦分低級高級兩段，各四年。低級完畢，可升入高級，也可升入理科中學 (liceo scientifico)，由此再入大學；將職業教育與大中學教育溝通是其特點。前期文科中學 (ginnasio) 小學畢業生可以投入，修業五年，經考試及格，可直升後期文科中學 (liceo classico)。三年畢業，再升入大學。這算是正牌的中學教育機關。

一九三九年二月教育部長會向最高教育會議提出一種改革教育的憲章，集合以往教育法規的大成，並加以統一調整，同時也不抹煞適度的創造性。憲章內容共分二九款，主要在謀各級學校從幼稚園以至大學間的聯繫。(詳 Johnstone, M. A.: The Italian Charter of Education, Journal of Education, August, 1939.)

俄國——前面說過現制「蘇維埃多藝學校」包含了中小學兩個階段。兒童畢業初級小學年滿十二歲可升入

中學第一級，修業三年，再或升中學第二級（三年），或轉入工廠徒弟學校，青年農人學校，及各種職工學校均可。

日本——尋常小學畢業後，可升入：（1）五年制的中學，（2）五年制的高等女學，（3）二年或三年制的高等小學，（4）四年制的實科高等女學。實業學校係高小二年升入，修業期二至三年；乙種實業學校二至五年。師範學校第一部五年，收高小三年生；第二部二年，收中學四年或高女畢業生。中學地位的降低，係由於修業後尚須經三年的高等學校乃能投入大學。所以日本中等教育實際為八年，前五年的中學校為初級，後三年的高等學校為高級；其間師範、實業等校不必和普通中學的起訖相同。

### 三、高等教育

英國——中學畢業後或入工商學院（Technical and Commercial Colleges），或入師範學院（Training Colleges），或入大學（Universities），或其他都可。工商學院造就建築工程、商業、美術及家政等專門人才，招收十六至十九歲的學生，修業期限一年或數年。師範學院以訓練小學師資為目的，收年滿十八歲的青年，二年畢業（或留校再讀學位亦可）。大學種類不一，分科也不整齊。粗言之有下列數派：舊式大學以牛津、劍橋為代表，行齋舍（Colleges）制，除研究高深學術外，兼受師長之人格感化；新式大學以孟傑斯脫、利勿浦等大學為代表，辦理較新式，并重實際方面；倫敦大學為一包羅萬有的大學，合數十學院和研究機關而成，覺床架屢，隨處可見。至蘇格蘭、愛丁堡大學和愛爾蘭那立大學則另屬一派。

美國——美國大學和專門學校，可分為三大類：一、州立和市立大學；全由州和市款維持；二、半州立的，由州政府及私人捐款辦理，即由彼等共同維持；三、私立的，全由私人或私法國設立和維持。三者以私立大學聞名者居多。美國大學係合若干學院（Colleges）或科（Departments）而成。中學畢業後修業四年（法醫等科除外），可由大學畢業，得學士學位（B. A.）；再上則為研究院，修業年限不定。大學所設科別，彼此不一，較之歐洲種類更多，每偏於實用方面。初級大學運動近來進展甚速（前已言及），加利福尼亞州最

爲發達；此種大學招收中學畢業生，修業期二年或三年。

法國——法國行大學區制，分全國爲十七個大學區 (Academies)，每區設大學 (Universita) 一所，校長兼本區教育行政領袖 (區長)。大學通設文、理、法、醫四科，或增一農科；亦有僅設三科者。『肄業年期約三年，可得碩士位；再加二年預備可應國家博士試。』大學以外尚有若干獨立學院和高等專門學校，如高等師範學校 (Ecoles Normales Supérieures)，多藝學校 (Ecoles polytechniques)，及農學院 (Institut Agronomique) 等。研究所多不隸屬大學而成爲獨立的機關，如法蘭西學院和巴斯德學院等。

德國——德國大學邦立的共二十三所，除新設者外，多設神、法、哲、醫四科。法科包含政治、經濟、法律；哲學包含文、理兩科，理科亦有獨立者；醫科包含獸醫或藥學等系。大學招收九年中學畢業生，肄業三年或四年，可應學位考試，及格得稱博士。中學畢業生不升大學，可入農、工、商及其他專門學校，修業期三年或四年不等。近因國內博士過剩，國社黨當政，遂發布命令，限制大學新生名額，把中學畢業後升入大學的人數大大減少。師資訓練機關有二年的，有三年的，有獨立成院的，有隸屬於大學中的，投入者皆爲九年中學畢業生。最近有改設高等師範的傾向 (已成立者有十餘所)。

意大利——多數大學爲國立，私立大學佔極少數。一九二三年九月，政府會將全國二一所大學分爲兩大類：甲、經費全由國家負擔的共一〇所；乙、受國家或地方補助的，共一一所；此外私立大學占三所。政府對於大學教育限制甚嚴，一方提高程度，他方更設法避免生產過剩的現象。大學通常分文、哲、法、數理及醫學等科，但亦有只設一科或數科者。除醫學院六年畢業外，餘均爲四年。大學以外，尚有高等師範、農業、商業、工程、航海、航空、及獸醫等專門學校。修業年限不等。高等師範國立的共有三所，分設在羅馬佛洛林司 (Florence) 及墨西那 (Messina) 等地；外三所曾經教育部認可，設在米蘭 (Milan) 杜林 (Turin) 及那普司 (Naples) 三地。

俄國——革命後俄國大學無論在理論和實際上，均有極大的改變。主旨在養成各種技術人才，特重理工學

科；把門戶開放，給了農工子弟極大的方便。表面上學生年滿十八曾畢業於中學第二級及其他同等機關的，都可升入大學；實則農工子弟多佔便宜，資階級橫被壓制。大致說來，俄國大學，分科較細，過重專門化的原則，結果不免陷於支離瑣碎的現象。近來已大加改良，其分科情形，與西歐無大差異。例如莫斯科大學現分六科，即物理、化學、機械學、地理和地質學、生物學及歷史學；外有研究所若干所。高等教育段中大學外，尚有專科學校（Technicum）若干所，修業期四年，完足七年的中小學教育（等於中學第一級）者可以投入。此種學校，包含農業、工藝、運輸及師範等類，以工業專校佔大多數。

日本——日本高等教育制度，大學與專門學校並立。依現行專門學校令（明治三十六年頒布，昭和三年修正），招收中學修業滿四年，或高等女校畢業，或有同等程度者，修業期三年。學校內分專修科、預科及特別科。『專門學校為教授高等學術技術的機關』，並注意人格和團體觀念的養成。重要科目為農、工、商業、商船業、外國語、牙科、美術、音樂等。

◎大學校為研究學術最高機關。依大學校令：『大學以教授國家所需要的學術理論及應用，並及究其蘊奧為目的；更須留意人格的陶冶，及國家思想的涵養。』大學設法、醫、工、文、理、農、經濟、商業等科。其下得設預科，以上得設研究院。入學資格：（1）預科畢業，（2）高等學校高等科畢業，（3）有相當程度者。三年修業期滿，各科及格，授予學士學位。惟醫學修業期四年。大學辦理最善者，為帝國大學。帝大共有五所，即東京帝大、東北帝大、京都帝大、九州帝大及北海道帝大，最近更置大阪帝大。又官立的單科大學一三所，公立的單科大學三所，私立的四所。

從上比較，我們可得到幾個結論：

（1）絕對的雙軌制，各國極少採用；美、德、意、俄、日等國固不必說，即英、法中小學系統亦漸有溝通的趨勢。

（2）大體說來，歐洲（俄國除外）中學教育為優秀子弟而設，故甄別甚嚴；美國則求普遍的發展，人人可

由小學畢業而升入中學。

(3) 歐洲中學種類較多(德國尤甚)，美國中學包羅萬象，其種類不多，分科卻極複雜。

(4) 爲無力升學子弟補足其普通教育，同時兼從職業訓練起見，各國在中小學之間設有一種特殊機關：在英爲中央學校，在德爲職業準備學校。這些大可作我們討論學制改組時的參考。

(5) 義務教育年限各國所定不一：英九年，德八年，法七年，日六年，意五年，俄不滿七年，美各州情形不一。其中以英最長，意俄等國最短。

(6) 除日本外，各國設大學預科者極少。換言之，預科制不盛行於歐美。

(7) 各國大學教育，英、德、法較重高深學術的研究 (more academic)，美、俄、日較重實用人才的訓練 (more practical)。

(8) 各國學位制度各不相同。『同一 Doctor，因取得的國家不同，授予的學校不同，其難易相差至大，即所代表學術造程度並非齊一。但在我國籠統的承認爲博士，其間僥倖和叫屈的大有人在。』(註二)

(9) 大學教育在英美可絕對自由，法國有時受政府干涉，但不常見；至德、意、俄諸極權國家，則高唱統制教育，大學講學自由幾全被剝奪，其中以德俄最甚，意大利次之。日本大學教授因言論觸犯政府當局而被逮捕者，亦時有所聞。這等說來，英美到底不失爲『大國風度』。

最近各國學制系統比較簡表

國別	規定入學年齡		學年				計	各地變更者列於
	幼	稚	小	中	大	全		
美國	六歲	六歲	六	六	四	一六	一七	各地變更者列於
英國	六歲	六歲	六	六	四	一六	一七	各地變更者列於

英	國	五歲		九	五—七	四	至少一七	近於雙軌制
美	國	六歲		六—八	四—六	四	至少一六	單軌制
法	國	六歲		七	七—八	三—四	一五—一六	近於雙軌制
德	國	六歲		四—八	六—九	三—四	一六—一七	近於單軌制
意	國	六歲		五	四—八	四—六	一七—一九	全右
俄	國	八歲		九	一〇	四	一四左右	中小學共計
日	本	六歲		六	五	三—四	一七—一八	近於單軌制

## 第二節 我國學制問題

自民國十一年新學制公布，十七年第一次全國教育會議加以修正以後，我國教育界對於現行學制，時時醞釀着一種改革的運動，最易引起人們注意的，有下面幾種主張：

第一、從民衆教育的立場，期將社會教育的地位列入學制系統，或於學校教育系統外，另立一個社會教育系統。這以中國社會教育社爲代表。該社於第一屆年會（一九三二年），即通過『徵集關於學制上社會教育地位之方案，整理研究以備政府採行案。』依議決方案形式約分數種：

『（1）將社會教育加入現行學制系統。』

『（2）於學校教育系統外，另訂一獨立之社會教育系統；（將學校教育系統與社會教育系統並列，參照

蘇俄現行學制系統。）

『（3）其他』。（註三）

蘇俄的制度是否可應用於我國，很值得人們研究。該案雖未爲政府所採納，但該社對於社會教育的努力，

影響究屬不小。

第二、從國家的需要上觀察，想把教育分作幾個系統來分別適用。可以程天放氏之「改革中國學校教育爲議」（註四）——及其對四中三大大會之提案爲例。他認到中國現在所需要的，是養成大多數的健全國民，增進人民的生產能力，造就許多良好的師資，培植若干專門人才及政治領袖；因此確立了四種不同的途徑——國民教育、生產教育、師資教育、人才教育——來求適用。（附錄一）

這個建議固然有它的獨到的地方，不過最困難的，是這種多軌制的學校系統，如何可以行得通？雙軌制最遭人批評之處，在把整個社會分爲數種階級，顯然施行階級的教育，不合機會均等的原則，何況多軌制呢？

第三、爲了「珍惜韶光，並國家財政國民經濟」起見，想把寒暑假廢除，縮短修業年限。可以西南教育改革委員會決議的學制大綱爲代表，該大綱要點如次：（附錄二）

（1）小學修業年限定爲五年，前三年爲初級小學，後三年爲高級小學。在無力設五年小學地方，得單設初級小學。義務教育定爲三年。

（2）中學定爲五年，前三年爲初級中學，後二年爲高級中學。高中應與初中並設；初中得單獨設立，其最後一年課程分普通與職業兩組，學生無志於畢業後升學者，可選習職業組。

（3）大學定爲三年至五年。

（4）每學年分四學期，每學期合十三星期。每學期之末，得休假一星期，辦理上學期結束及下學期開課事宜。

據該會負責人鄒魯氏所說：「此革新學制施行，計其利：（一）學校得以多量培養學生，於國家財政有利；（二）學生得以早完學業，於國民經濟有利。其所得之結果：（一）教育易於普及，（二）人材易於廣造就，（三）刻苦奮發之學風，易於養成。是誠今日窮置艱虞之中國所急務也。」（註五）話都不錯，不過成爲問題的，是學業是否這樣可以速成？它的代價是否可全以金錢來衡量？再則學校的寒暑假時間，是否毫無價值，無法可以好好

利用嗎？這些都值得我們鄭重的考慮。

第四、民國二十三年國防設計委員會蔣夢麟氏等對於現行學制提出修正的建議。他們鑒於事實上升學學生佔極少數，單軌的升學制度，必須加以修正，而提出具體的主張，（附錄三錄其要點如下：

（1）現行系統以外，對多數不能升學的學生，應有一種制度，在各級中皆成一段落，使各人能就其能力與經濟狀況，選擇其所適宜之學校。

（2）定四年初等小學為國民之基礎教育，其課程自成段落。書本課程必須減少，生活教育必須加多；在城市者教以家庭工藝及小本商業知識；在鄉村者教以農村家庭工業及農村常識等。

（3）初小畢業後，教育即分多軌進行：其一、為由現行制度入高小、中學，以接專科以上之學校；其二、為二年之職業學校（當高小畢業）；其三、為初級職業學校（當初中畢業）；其四、為高級職業學校（當高中畢業）。凡職校概以工作為主，書本為輔。

（4）對失學兒童施以簡單的義務教育，暫定一年至二年。

（5）推行義教所需之教員，不限於師範生，凡在小學或中學畢業者，施以一年至數年之嚴格訓練，即可充任。

（6）現行學制中預備升學的學校亦應改組；高小至高中八年間的課程，應以求得專門知識與技能之準備為原則，對於國文、外國文、數學三門，尤宜嚴格訓練。

（7）四年小學及六年中學畢業後，應有一種試驗，智力學力可以深造的，給以相當的獎學金，使其完成學業。一二年義務小學畢業時亦然。

蔣先生等復聲明以上辦法，為慎重起見，不應立即更張，可選擇城鄉適當地點，先行試驗俟有成效，再設法推行至各地。這種科學的精神，是值得我們欽佩的。

自此提案披露，各方對之十分注意，羣起討論。商務印書館教育雜誌社會徵集全國專家對於該案的意見，



彙刊於該雜誌第二十五卷第一號。(註六)各人對此案意見當不一致，有贊同的，有不贊同的。有相當的贊同的。持異議者或謂「雙軌制是專制國家或資本主義國家教育之專用品，至於共和國，尤其是民主主義的共和國，決不容許這種雙軌制存在；」或謂職業教育倘欲發達，必須以生產教育方法科學化，生產組織集團化為條件方可，決不是學制變更一下就能成的；更有認為本案無論在精神或實質上已與國民會議所通過之確定教育設施趨向案大同小異，不必多此一舉的。總之，這個建議經未經政府正式採納公布，但實際所予教育界的影響是很大的。

二十八年三月教育部召開之第三次全國教育會議，對於學制問題，也曾有些改革的建議，不過多數人的意見，雅不願貿然更張，故除下列數點外，並無任何改革學制的決議案：

(1)中等教育階段內除原三三制中學外，另設六年制中學，不分初高中；(2)原有三三制初中，除附設簡易師範科外，並得附設簡易職業科，招收初中畢業生；(3)初中三年之上得加長一年；(4)高等教育階段內，除原有二年制及三年制專科學校外，另設五年專科學校，招收初中畢業生，及具有初中畢業同等學力之學生。

個人以為現行學制，誠然不無弊竇，但在未獲確切事實證明以前，不宜妄事更張。學制之為物，決非成之倉猝；更不應「朝三暮四」或「暮四朝三」。曠觀古今中外，任何國家都未曾把學制當作兒戲，味然變更，「欲以一人一派之所信，而強全國以相從者。」學制固非亘古而不變者，其改革必出於事實的要求，除借鏡他國以外，尤當審度本國政治、經濟、社會等方現況，及今後趨向一般，而於學生身心的發展亦不可忽略。綜合各方詳加考慮，即令發見真有改革的必要，仍當慎重將事，集全圖學者共同研討，依據確切事實求為有效的處置；如此行之，或可有濟。否則私人所繪之「學制系統圖」，無論何等美觀，至多只供私人之玩賞而已。

對於我國現行學制，竊以為尙無全部改革的必要，縱局部有不妥當之處，尙可用二法以圖改進：第一、依據國家本階段所採取的教育方針和政策，設法增加現行學制之彈性，使其充分適應各種不同的需要而收實際成

效。現制小學之分普通小學，簡易小學及短期小學三種，各地可斟酌情形，分別採用，便是一例。第二、選擇適當地點或適當學校，先行試驗，俟確有成效，然後推行至各地。例如教育部二十六年四月頒行『中學施行實驗教育暫行辦法大綱』，並指定國內優良中學數所施行實驗教育，其要項爲：（1）高級中課程連續教學，不分為二重圓周制，以求直接貫通，在不降低程度與不加重學生負擔之下。將高初中六年課程於五年內完畢。（2）教學方法之實驗。（3）優才生教育之實驗。（4）其他特殊問題之實驗。以上各項實驗，倘獲成功，則修業年限之縮短與高級課程之連貫，當爲中學教育革新的要着，而中等教育段的學制問題亦自解決大半了。這樣不獨可免牽動全局，並能收到實際效果。但澈底言之，則我國今日之學制問題實非教育本身（尤非學制本身）的問題，乃其有關之政治、經濟、社會等問題，若不從遠大處着想，而惟斤斤於學制本身的爭辯，則費力多而成效少。茲舉學制所依據之基本原則數條，以爲談改革學制者的參考：

（1）學制須切合國情，不可徒爲抄襲。擬訂學制或修正學制時，雖應借鏡他國，但其確立，必以本國國情爲基礎。

（2）學制須顧及各期兒童身心的發展，使其便於循序漸進，拾級而上。

（3）整個學制須符合單軌的精神，但不必過分拘泥單軌的形式。

（4）各級學校須上下啣接，左右逢源。升學或不升學者均可循適當途徑以求造就。

（5）教育機會須均等。打破階級思想，或人爲的限制而使全體國民皆能依能力和志願而上進。

（6）學制須顧及社會需要與國民經濟力。

（7）學校教育應於正規教育以外，對各種教育組織和活動，保持密切的聯絡。

（8）學制須富有彈性，使其增加活力，不可陷於僵化。

## 附 錄

### 一、程天放氏提案中的學制系統圖：

國民教育

高級

中級

初級

生產教育

師範教育

人才教育

專門職業學校一年或四年

師範大學四年預科二年

職業學校自三個月至六年

簡易師範科四年師範學校六年

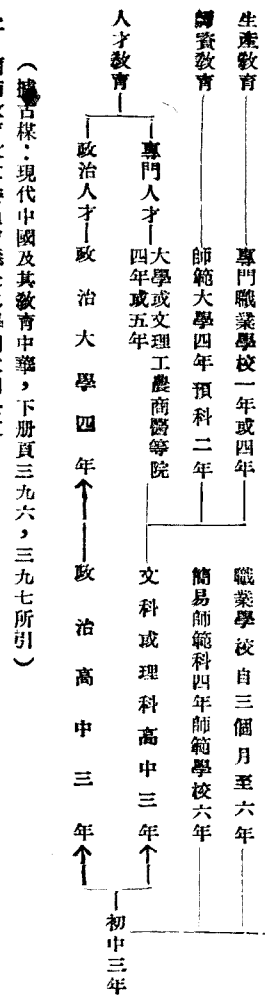
文科或理科高中三年

政治人才—政治大學四年

政治高中三年

初中三年

小學四年或六年



(據古棣：現代中國及其教育中華，下冊頁三九六，三九七所引)

二、西南教育改革委員會議決之學制大綱全文：

第一條 本大綱根據教育改革委員會第八次會議決議案規定之。

第二條 小學修業年限，定為五年，前三年為初級小學，後二年為高級小學。在不能設立完全五年小學之地方，得單設初級小學。義務教育暫定為三年。

第三條 中學修業年限定為五年，前三年為初級中學，後二年為高級中學。初級中學得單獨設立；高級中學應與初級中學並設。初級中學最後一年之課程，分普通組與職業組，學生如無志於畢業後升學者，選習職業組。

第四條 大學修業年限，定為三年至五年。

第五條 每學年分四學期，每學期佔十三星期。每學期之末，得休假一星期，辦理上學期結束及下學期開課事宜。

第六條 凡現行教育法令與本大綱不抵觸者，在未改訂之前，均暫有效。

第七條 本學制施行細則另定之。

三、國防設計委員會將蔣夢麟等建議修正教育制度：

(一) 就近來統計看，升學者既為少數，單軌的升學制度，必須加以修正。除就現行制度自成一系統，專為少數升學而設者外，對多數學生應有一種制度，在各級中皆有一個段落，使各種情形不同之兒童，各能就其能力與經濟狀況，選擇其所宜之學校。

(二) 普通觀念，以小學中學分段，事實上初小與初中學生，既多數不能升學，教育必從此處着眼，使此多數不能升學之學生，所受教育，自能成一段落。就國民經濟狀況推論，將來多數能受教育之國民必為四年初小畢業，四年初小既為國民之基礎教育，其課程必求能自成段落，舊本課程必須減少，生活教育必須加多：在城市者，教以家庭工業及小木兩業知識；在鄉村者，教以農村家庭工業及農村

常識等等。

(三) 在上項四年小學畢業後，教育即分為多軌進行：其一，爲重訂課程之小學，中學，以接藝科以上學校，一年至二年，其後多爲體育，八年之預備入大學之中學，可分別選擇城市與鄉村各適當地點，另有師範，快進有成效後，再推行各地。至於此種編制，其詳見於

鍵，系於師資之訓練與甄選者甚大。關於師資訓練及甄選之辦法，須另定計劃云。

(註一) 詳縮延光：最近歐美教育綜覽（商務）第二章。

(註二) 據夏承楓：現代教育行政（中華）頁三八七。

(註三) 詳中國社會教育社第一屆年會報告。

(註四) 詳程天放：『改革中國學校教育芻議』，政治評論第十七，十八兩號。

(註五) 鄭魯：『改革現行學制之商榷』，三民主義月刊第一卷第一至四期。

(註六) 方東澄氏曾分析各人意見，著爲『教育改制析論』一篇，載教育雜誌二十八卷九號，可參看。

### 研究問題

- (1) 任於本章所述英、美、法、德、意、俄、日各國中學一國學制的特點，及其可供吾國借鏡之處。
- (2) 比較各國學制以後，對於本國學制問題有何新的見解或新的意思？
- (3) 除本章所述數種改革學制建議以外，還有其他重要建議否？試臚舉之。
- (4) 做一個關於本國學制改革的參考書目（詳舉著者，題名或書名，雜誌卷數，號數及出版地）越詳盡越好。
- (5) 學制改革問題之分析的研究。

## 第三篇 各級教育行政機構

### 第八章 中央教育行政

#### 第一節 我國中央教育行政機關之沿革

##### 清末創始情形

我國中央教育行政機關實發軔於清光緒二十四年（公元一八九八）京師大學堂的成立。（註一）清廷頒布的京師大學堂章程第一章第二節中說道：

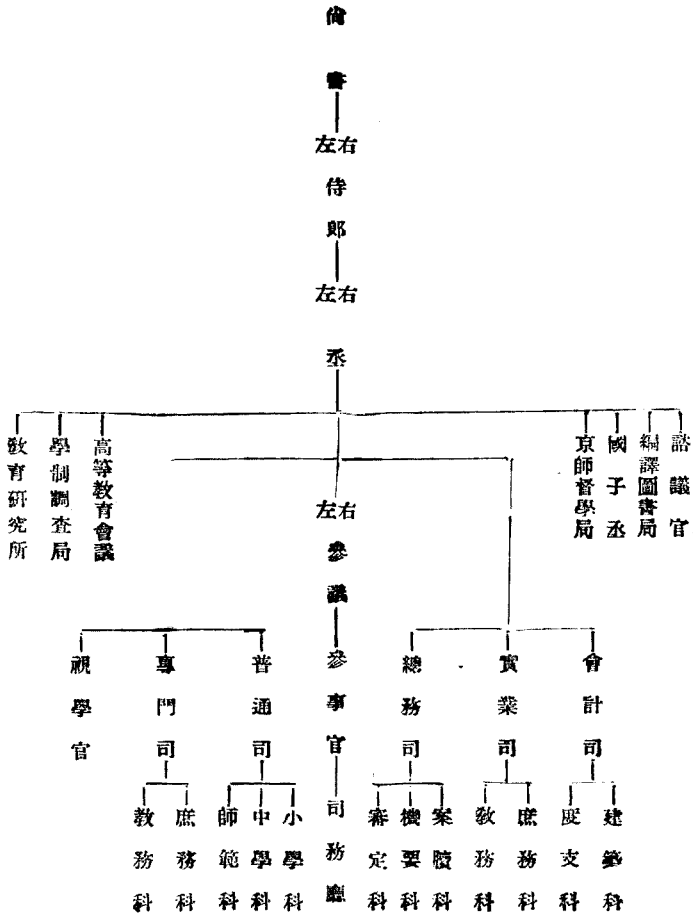
『今京師既設大學堂，則各省學堂皆歸大學堂管轄，一氣呵成，一切章程功課，皆當遵依此次所定，務使脈絡貫注，綱舉目張。』

京師大學堂實爲全國最高教育行政的機關，和近人所說的大學區制很相仿了。二十七年（公元一九〇一）十二月，派張百熙爲「管學大臣」（兼京師大學堂校長），『將學堂一切事宜，責成經理。』在學務籌辦奏准（即光緒二十九年）以後，管學大臣的權限似乎較前擴大了，可是他有無考核全國學務之權，尙不見有明文規定。迨管學大臣改爲「學務大臣」，纔明白確定全國學務歸他考核（據光緒東華錄卷一八四頁一三）。這就做了第一任的學務大臣。

光緒三十一年（公元一九〇五），山西學政寶熙奏請設立「學部」；順天學政陸寶忠奏請設立「文部」；翰林院編修尹銘授等復請設立「學部」；並將翰林院衙門併入。清廷於是下詔成立「學部」，派榮慶爲學部尚

書，熙瑛爲左侍郎，嚴修爲右侍郎，將國子監所掌事務歸併於學部（時光緒三十一年十一月）。自此我國始有正式之中央教育行政機關，並有負責之教育行政領袖。

明年四月，頒發學部官制職守清單（參考原科六）明定學部的組織系統如次：



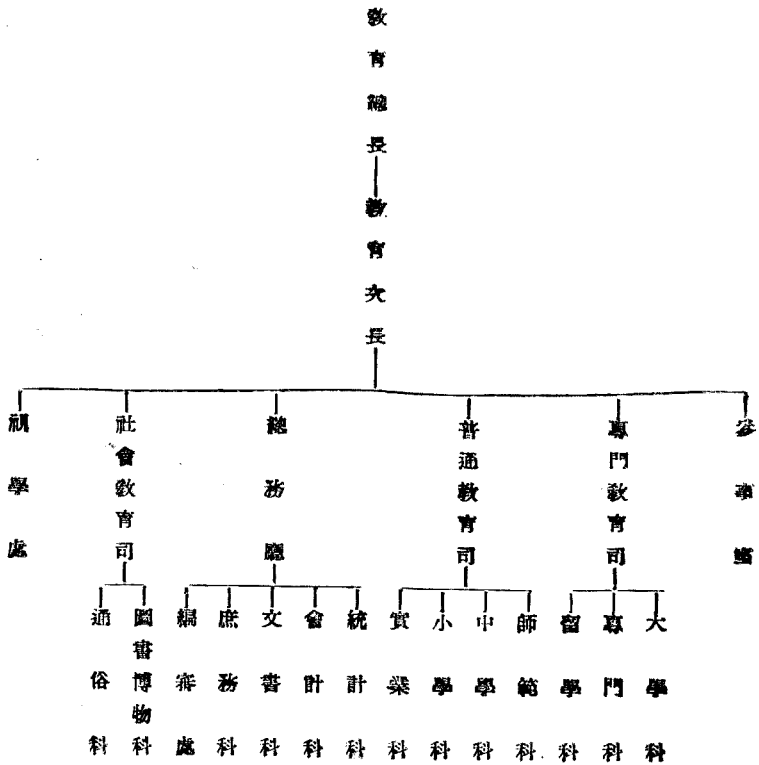
尙書侍郎均爲政務官，左右丞則爲管部之事務官——佐尙書侍郎「整理全部事宜，並分判各司事務，稽五品以下各職員功過。」左右參議及參事四人，擬訂或審核法令章程，並審議各司重要事宜。總務司，分機要，案牘，審定三科，各掌機要，文牘，審計和圖書審定事項。專門司分教務庶務兩科，掌大學專門學堂，各種學會，圖書館，博物館，天文及留學事項。普通司分師範，中學，小學三科，各掌師範教育，初等教育及地方財政有關事項。實業司分教務，庶務兩科，掌全國各級實業學堂事項。會計司分度支建築兩科，掌歲入，歲出，預算，決算，公款公物，及校舍圖書館建築事項。各司設「郎中」一員，總理司務，各科設「員外郎」一員，「主事」一員或數員，辦理科務。視學官暫無定員（約十二人以內），專任巡視京外學務。司務廳設司務二員，掌管印信，收發繕寫及督率夫役等事。諮議官無定員，不作爲實缺；凡學部有重要籌議之件，隨時諮詢。

此外更設編譯圖書局，京師督學局，學制調查局，高等教育會議及教育研究所等機關。學部既經成立，國子監當亦歸併在內，乃設國子丞一員，司文廟、辟雍殿一切禮儀事務，其體制視參議。

學部成立，雖係草創，但考核其內部組織，頗有條理——立法、執行、視察、詢諮，乃至研究編審等機關，應有盡有；官制等級亦甚井然。縱不能稱爲完善，卻不失爲後來遵循和改革的一極大根據。

## （二）民國初年之中央教育行政機關

辛亥光復以後，共和政府成立於南京，當改學部爲「教育部」。元年（公元一九一二年）一月教育部成立，以蔡元培爲教育總長，景耀月爲次長。八月一日臨時大總統公布修正教育部官制內部組織略有變更。經國會修正通過，三年（公元一九一四年）七月十一日以教令第七七號公布教育部官制。（教育法規彙編頁一至五）這時教育部的組織系統如下圖：



此次教育部的組織，較前學部簡單；政務官只總長一人。次長為管部的事務官。參事共三人，職在擬訂法



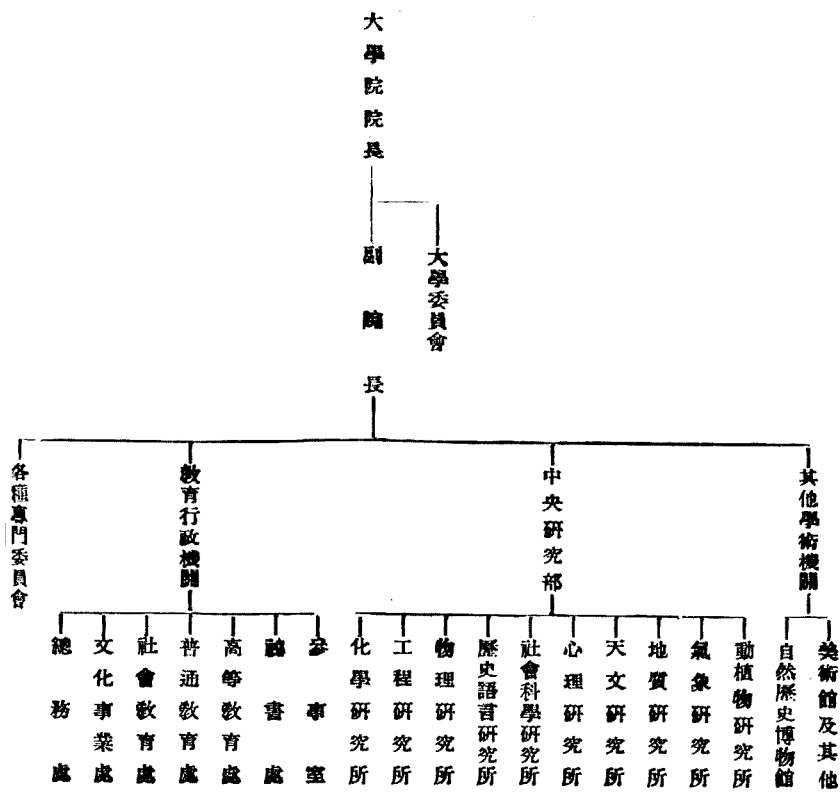
令。總務廳掌統計，會計文書，庶務及編審等事務；專門教育司掌大學，專門學校，及留學等事務；普通教育司掌小學，中學，師範及實業學校等事務；社會教育司掌圖書館，博物館，動植物園，美術館，體育館，體育場等事務。各司設司長一人，科長若干人。視學處共有視學一六人。外秘書四人，僉事二四人，主事四二人，技正一人，技士二人。（註二）

民國十五年（公元一九二六年）三月，國民政府在廣東設立「教育行政委員會」，此即當時我國之中央教育行政機關。以國民政府教育委員會為幹部，下設行政事務廳，再分秘書處，參事處，及督學處。對於地方教育行政，則實行指導監督之責。（註三）十六年國民政府定都南京，教育行政委員會便隨而北遷；以後無形併入新設的「大學院」了。

### （三）大學院制之創設及其修正

國民政府奠都南京以後，當局為欲掃除已往官僚積習，並促成教育行政之學術化起見，特創設中華民國大學院，其所以不沿用教育部名稱之故，院長蔡元培先生解釋道：「十餘年來教育部處北京腐敗空氣中，受其他各部之薰染；長部者有時有不知學術教育為何物而專營私植黨之人；聲應氣求，積漸腐化。遂使教育部名詞與腐敗官僚為密切之聯想。此國民政府所以舍教育部之名而以大學院名管理學術及教育之機關也。」（註四）

十六年七月四日，國民政府初次公佈中華民國大學院組織法十一條，定本院為全國最高學術教育機關，設院長一人，大學委員會委員五人至七人；秘書處秘書長一人，秘書若干人；教育行政處主任一人，處員若干人。又設中央研究院，並設勞動大學，圖書館，博物院，美術館，觀象台及學術上與教育上各專門委員會。（註五）大學院成立未久，因組織欠完善，（幾以全力從事學術研究，而於掌理全國教育行政事務，只委一組織不健全的教育行政處任之；其下更以小小的學校教育組應付大部分的行政事務，其餘社會教育，法令統計，圖書館，國際出版品交換，及書報審查五組，事務極簡，卻與學校組並列，支配甚為不當，）遂於十七年六月重加修正，組織系統如下圖：



大學院長爲政務官，副院長爲事務官。設中央研究院主管學術研究工作；下分氣象、地質、天文、心理、動植物、社會科學、歷史語言、物理、工程、化學等研究所，爲各種學術研究的專門機關。所有教育行政事務，歸高等教育、普通教育、社會教育、文化事業、總務、秘書等處掌管。高等教育處掌大學、專門學校、留學、學會、及學位考試等事務；普通教育處掌初等教育、中等教育、職業教育、及師資訓練等事務；社會教育處掌圖書館、博物館、民衆劇場、公民教育、平民教育、體育及特殊教育事務；總務處掌文書、會計、庶務、職員進退等事務；秘書處掌管機要及院長委辦事項。各處設司長一人，科長科員若干人。外設秘書四至六人，參事二至四人。（註六）

十七年冬間，國民政府改組，行政院成立，改大學院爲「教育部」，專管全國教育行政；中央研究院則成爲獨立的學術研究機關，直隸於行政院。（中央研究院組織法公佈於十七年十一月一日）

## 第二節 現行中央教育行政制度

我國現行政治機構，國民政府總攬中華民國之治權，採委員制，設主席一人，委員二四至三六人，設行政、立法、司法、監察、考試五院，各院設院長副院長各一人，均由中國國民黨中央執行委員會選任之。（修正中華民國國民政府組織法。）名義上國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國民政府，但實際並不負政治的責任。（註七）

行政院爲國民政府最高行政機關，故行政院長爲實際的行政元首。行政院分設各部會，分掌行政之職權。各部設部長一人，政務次長常務次長各一人；各委員會設委員長副委員長各一人，委員若干人。各部長委員長之人選，由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。行政院院長、副院長、各部長、各委員長、組織行政院會議，以院長爲主席。行政院會議得向立法院提出法律案，預算案，大赦案及宣戰媾和案。（詳行政院組織法。）

教育部隸屬於行政院，一如他部，設部長一人，政務次長常務次長各一人，均由行政院院長提請國民政府主席，依法任免之。部長出席（次長列席）行政院會議，必要時得列席立法院會議。（據修正中華民國國民政府組織法）凡遇須提出於立法院之法律案和預算案，任免荐任以上官吏，本部及各部會間不能解決之事項，及其他依法律或行政院院長認為應提行政院會議討論者，皆應經行政院會議議決。

甲、教育部之組織及人員

教育部係由前大學院演變而成，其內部組織，曾經若干次的修訂。依二十九年一月公布的修正教育部組織法（參考原科二二）及三十年一月公布的修正教育部各司分科規程，（參考原科二三）教育部置下列各司：一總務司，二高等教育司，三中等教育司，四國民教育司，五社會教育司，六蒙藏教育司。各司之下再分若干科，分掌所屬有關事項。必要時得設置各種委員會，如醫學教育委員會，播音教育委員會，電影教育委員會等。抗戰以還，增設「戰時教育問題研究委員會」，「農業教育研究委員會」，「工業教育委員會」，「訓育研究委員會」，「音樂教育委員會」及其他。教育部為促進教育與建設事業之聯絡溝通，供求需要，增加教育功能起見，組織「中央建教合作委員會」其構成人員由本部、內政部、軍政部、財政部、經濟部、交通部、及航空委員會各派主管人員一人至三人充任之。其任務為：（一）各方需要技術人員種類及數量之調查登記；（二）依據上項調查結果，為各大學、專科學校及職業學校設科設系之籌劃；（三）訓練方法之籌議；國防及生產建設機關之聯絡；（五）畢業生服務之分配；（六）技術人員之調查與登記。」（詳中央建教合作委員會組織規程）

教育部之部長總理本部事務，監督所屬職員及各機關。政務次長、常務次長，輔助部長處理部務。部中設秘書六人至八人，分掌部務會議，編製報告及長官交辦事項；設參事三人至五人，撰擬審核關於本部之法律命令；督學八人至一六人，視察員一六至二四人，視察及指導全國教育事宜。各司設司長一人，共六人，科長共一八人至二四人，承長官之命分掌各司科事務。外設會計長及統計主任各一人，辦理會計、會計、統計事務，

受教育部長之指揮監督，並依國民政府主計處組織法之規定，直接對主計處負責。會計處及統計室需用佐理人員名額，由教育部及主計處就本法所定薦任委任人員及雇員名額中會同決定之。教育部又設技士二人至四人，承長官之命，辦理技術事務。部長特任、次長、參事、司長、祕書二人，及督學四人簡任，其餘祕書、科長、督學、荐任、科員、視察員、技士委任。

## 乙、教育部及所屬各司之職權

(1) 教育部之職權 按修正教育部組織法，「教育部管理全國學術及教育行政事務」，(第一條)「對於各地方最高級行政長官，執行本部主管事務有指示監督之責。」(第二條)再「就主管事務，對於各地方最高級行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得請由行政院院長提經行政院會議議決後停止或撤銷之。」(第三條)

(2) 所屬各司之職權 總務司設第一、第二、第三、第四、四科，掌下列各事項：(一)關於收發分配撰擬繕校保存文件事項；(二)關於部令之公布事項；(三)關於典守印信事項；(四)關於本部所屬機關人員之任免懲戒事項；(五)關於編印公報及發行事項；(六)關於本部官產官物之保管事項；(七)關於款項之出納規劃事項；(八)關於本部庶務及其他不屬各司事項。

高等教育司設第一、第二、第三、第四、四科，掌下列各事項：(一)關於大學教育及專門教育事項；(二)關於國外留學及國際文化事項；(三)關於各種學術機關之指導事項；(四)關於學位授予事項；(五)關於其他高等教育事項。

中等教育司設第一、第二、第三、三科，掌下列各事項：(一)關於中學教育事項；(二)關於師範教育事項；(三)關於職業教育事項；(四)關於地方教育機關之設立及變更事項；(五)關於其他中等教育事項。

國民教育司設第一、第二、第三、三科，掌下列各事項：(一)關於小學教育事項；(二)關於失學民衆

教育事項；(三)關於幼稚園教育事項；(四)關於其他國民教育事項。  
 社會教育司設第一、第二、第三、三科，掌下列各事項：(一)關於家庭教育及補習教育事項；(二)關於學校辦理社會教育事項；(三)關於低能及殘廢者之教育事項；(四)關於文化團體之指導事項；(五)關

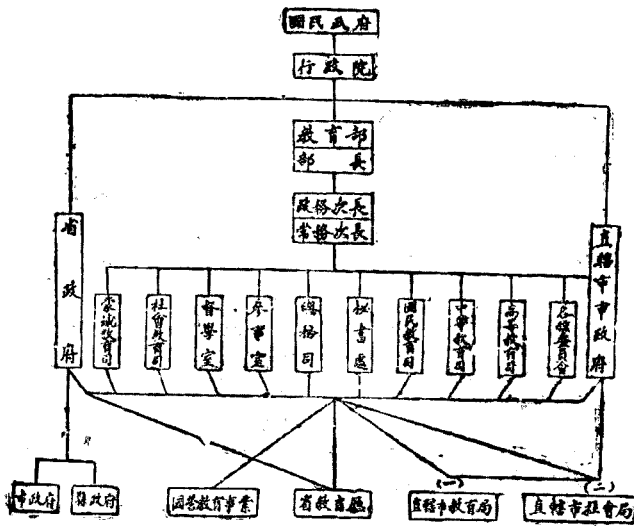


圖 現時中央教育行政組織系統圖

於民衆教育館事項；（六）關於圖書及保存文獻事項；（七）關於公共體育場事項；（八）關於音樂、戲劇、電影、播音、及其他美化教育事項；（九）關於其他社會教育事項。

蒙藏教育司設第一、第二、兩科，掌下列各事項：關於蒙藏地方教育之調查事項；（二）關於蒙藏地方各種教育事業之興辦事項；（三）關於蒙藏教育師資之培養事項；（四）關於蒙藏子弟入學之獎勵事項；（五）關於其他蒙藏教育事項；（六）關於其他邊疆教育事項。

### 第三節 對歷屆中央教育行政組織的檢討

（甲）清末學部 清末學部的成立，本係草創，其組織之欠完善，乃意中事。可是也有它的優點：

（1）從這時起，教育始設專官，全國教育行政負責有人；中央教育行政機關地位忽然提高了，學部居然可與禮部吏部分庭抗禮，不再爲它們的附庸。

（2）組織上規模粗具，舉凡立法（有左右參議），行政（有各司），諮詢（有諮議官），視察（有視察官），審議（有高等教育會議）及講演研究（有教育研究所）等部，應有儘有，爲後來奠下一個極好的基礎。

（3）國子監改歸學部統轄，專管祭祀事宜，事有專責，大勝於前。它的缺點卻是：

（1）當時學部被看作一所新設的衙門，所以它的設立，只求外表堂皇，不問實際的需要怎樣。

（2）冗員太多，如左右侍郎之外尚有左右丞及其他。

（3）『官無定員，不作爲實缺，不限定常川駐部。』（如諮議官）直是『門雖設而常關』，太不成話！

（4）視察官雖規定「專任巡視京外學務」；但「暫無定員」，各人無確定職責，視察且不能，指導當然更談不上。

(乙)前教育部 前教育部的組織較之學部時代稍勝一籌。它的優點：

(1)組織較簡單，較切於實際需要，冗員不多，虛位亦大減。

(2)教育總長為內閣之一員，可以出席國務會議，對於全國教育之進步有規畫力爭之權；地位於是提高了。

(3)教育部有權監督並指導地方教育行政，不只囿於京門一隅了。

(4)視學人數已有定額，其職責亦已妥為分配。

它的缺點便是。

(1)缺乏參議或諮詢機關，不獨難防總長的獨裁，且亦不能為其顧問。

(2)未設教育研究部門，致難指導和推進全國教育事業。

(3)未注意邊疆及華僑教育，有背教育平均發展的原則。

(4)未盡履行法律賦予的義務，致教育部成為官僚化的機關。

(丙)大學院 本制主張最力者，認其優點至少有三。

(1)學術與教育並重——大學院不獨是教育行政機關，並是學術指導機關。

(2)院長制與委員會制並重——院長負行政之責，大學委員會負責議事和計劃之責（不過後來該會變成了有名無實的機關），可收「異曲同工」之效。

(3)計劃與實行並重——設中央研究院從事科學研究；設勞動大學提倡勞動教育；設音樂院、藝術院實現美化教育。

但反對者亦曾指出下面幾種弱點：

(1)學術指導與教育行政原為兩事；大學院不能統括全部教育，教育行政機關亦非專管學術之場所。

(2)此制實行結果，各地中小學教育不免遷就大學，而使中小學教育基礎落空。



(3) 設立大學院原求教育行政之學術化；但試行結果適得其反。

(4) 設立大學院原求推行大學區制；但未制自江浙等省試行以後，流弊叢生，大學院本身自亦不免受其影響。

(丁) 現教育部 現教育部成立還不很久，且組織屢經修改（見前），其利弊如何尙難確言。從法律上看，前教育部和大學院所具優點，現教育部似都具有，且可避免已往組織弱點的一部分。該部近更陸續公布各項重要規程，以爲教育實施的準則，已能勉盡法律賦予的權責，俾得監導全國教育的進行。不過教育部因種種限制，尙未能盡量施展其權力。

抗戰軍興，爲適應戰時教育需要，教育部不獨組織上增設了好些專門委員會，即行政上亦多所改革（如大學之統一招生，大學課程之調整，以及國立中學之擴充等），以求發揮其權力；默察當局之意，似欲統制全國教育，是否有效，姑待未來事實加以證明。

（註）先是中央教育行政事務，歸禮部掌管。禮部的職權，據規定爲掌吉凶嘉軍宴命之秩序，學校貢舉之法以贊邦體。『（據乾隆甲申大清會典卷二〇）維時隸屬於禮部的，有儀制、祀祭、主客、稽牘四司；而學校貢舉之事，概歸儀制司管理。儀制司乃儀制清吏司的簡稱；其職權：『掌朝廷府署鄉國之禮，稽天下之學校；凡科舉掌其政令。』（光緒大清會典卷二七）。但禮部的職權，實際只及於稽核和考試的工作；至於中央實施教育的機關，卻是國子監。『京師立國子監，曰太學。』國子監設祭酒二人，司業三人，『掌成均之法，以教國子及俊選之士。』光緒大清會典又說：『國子監掌國學之政令，凡貢生、監生、學生及舉人之入監者皆教焉。』『貢生監生教於堂，學生教於學。』國子監內部分設下列各機關：

3. (1) 細愆廳——掌學規以督教課，糾動惰，均厥饋。(2) 博士廳——掌闡明經說以助啓迪。並立肄業生之課程而考其業。(3) 典簿廳——掌章奏文移之事，治其吏役。設典籍，掌守書冊碑版之藏。(4) 六堂——即率性、修道、誠心、正意、崇志、廣業是。每堂酌設助教學正學錄，掌分教肄業之事，董以學官，率以齋長，皆月課，以時譴賞其義。(5) 八旗官學——分散八旗子弟。(6) 算學——掌教算學。(7) 禮子房——掌清繕奏摺文移。(8) 錢糧處——掌關領支銷之事。（看乾隆大清會典光緒大清會典及清文獻通考職官考）那時，「一總理各國事務衙門」（不啻當時的外交部）爲造就翻譯人才，開辦了同文館、廣方言館，一類的學校，分撥去一部分教育行政的職務。光緒二十四年戊戌四月，清廷立意革新，下詔令各省開辦高等中等學堂及小學堂學社學。五月，京師大學堂成立，是我國創設新式國立大學之始，亦爲有

中央教育行政機關之始。

(註二)詳教育部三年七月十一日頒布的教育部官制及七年十二月七日修正的教育部分科規程。

(註三)詳十五年二月國民政府頒布的教育行政委員會組織法載教育部：第一次中國教育年鑑，甲編頁四三。

(註四)見大學院公報『發刊詞』，第一年第一期。

(註五)詳大學院公報『大學院院章』第一年第一期。

(註六)詳修正中華民國大學院組織法(十七年九月)載第二次中國教育年鑑甲編頁四三至四五。

(註七)依國民政府組織法，『國民政府命令處分以及關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行之，但須經關係院院長部長副署，始生效力。』

## 研究問題

- (1)我國學部制度仿自何國？其成立之背景何在？
- (2)比較學部與初期教育部的組織，並各述其利弊。
- (3)我國大學院制試行何以失敗？試述其理由。
- (4)評現行之教育部組織法。
- (5)從法律上研究教育部在中央各行政機關所佔的地位及其與外界的關係。
- (6)述中央教育行政組織應守的原則。
- (7)對於現階段中央教育行政機關改進的建議。

## 第九章 省教育行政

### 第一節 我國省教育行政機關的沿革

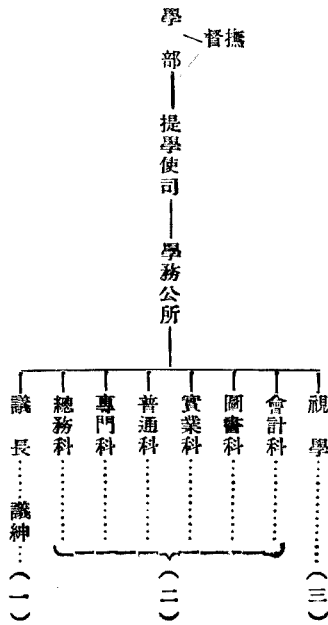
省教育行政，清初各省原設有『提學道』，（直隸江南則設有提學御史）辦理全省的科舉和官學事宜。雍正間俱改爲『提督學政』，位分甚高，可與督撫分庭抗禮，光緒大清會典說：『學則學政督之，分府廳州縣學以教士。』『凡學皆設學官以課士，府曰教授，州曰學正，縣曰教諭，皆以訓導副之。』那時全國『有學正十九人，府廳教授百九十人，廳州學正二百有十人，教諭一千一百五人，府廳州縣訓導一千五百一十有二人。』

道科舉既廢，專辦學政，舊時學政，不能適應時代的需要，各省學務多改由督撫辦理。光緒二十九年，張之洞奏定學務綱要，其中說道：

『各省府廳州縣遍設學堂，亦須有一總匯以資管轄。宜於城省各設學務處一所，由督撫選派通曉教育之員總理全省學務，並派講求教育之正紳，參議學務。』

這是一個擬建新式省教育行政制度的開端。實際各省成立這類機關的很少，且組織亦各異；如湖北學務處設有總辦、提調、坐辦、委員及參議等官；直隸則不稱學務處而稱學校司，組織又不相同。三十年八月明令各省學政專司參核學堂事務，直隸學務大臣，不歸禮部管轄。至三十二年，直隸總督袁世凱奏請規復提學道，雲南學政吳魯奏請裁撤學政。經學部與政務處會商，奏請裁撤各省學政，設提學使司，『舊提督使一員，秩正三品，視按察使，統轄全省地方學務，歸督撫節制。』（原摺見大清教育新法令）是年四月奉旨照准。當派出各省提學使二十三員，使統轄各省學務。同月，學部奏定各省學務詳細官制。六月，學部續議提學使辦事權限

章程。規定各省提學使總理全省學務，考核所屬職員功過。其下設學務公所，內分總務、專門、普通、實業、圖書、會計六課，各設課長、副課長及課員若干人，外設議長一人，議紳四人，佐提學使參畫學務，並備督撫諮詢。又視學六人，巡視各府廳州縣學務。三十四年八月學部咨各省改學務公所六課為六科。其全部組織系統如下：



(一)設議長一人，由督撫咨學部委派，議紳四人，由提學使延聘。

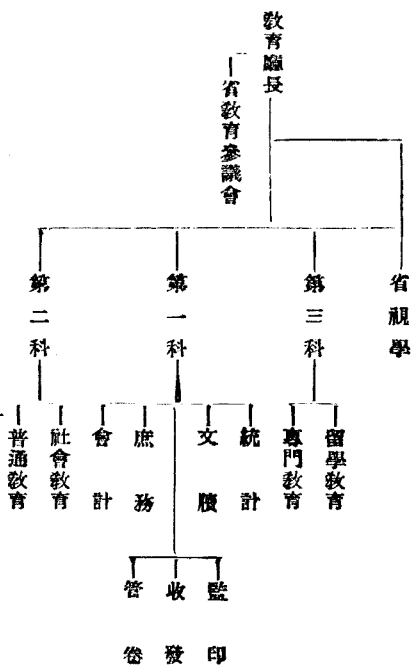
(二)各科設科長一人，副科長一人，科員一至三人，科長職銜五品，副科長六品，科長以下由提學使扎委。

(三)設視學六人，職銜副科長。

自辛亥革命到民六正式成立教學廳以前，各省教育行政機關。屢有更易。以江蘇而論，辛亥十月，都督府成立，教育設科，置科長隸民政司；設助理員，尙無科員。元年六月，都督府移南京增設科員數人。十二月因創軍民分治，教育乃設司，簡任司長，分置四科，科長四人，科員八人，助理員三人。二年七月，科併為二，設科長二人，科員七人，助理員二人。三年六月，司制廢，復改設科，置科長一人，隸於巡按使公署的政務廳。其後巡按使改稱省長，科制仍舊。直至六年十一月，組織無大變更（惟名稱有時稍異）。其他情形大致相仿，教育司約分三科或四科不等。

民國六年，九月六日教育部以命令公佈教育廳暫行條例；同年十一月八日，復指令核准教育廳署組織大綱，（註一）各省教育廳始正式成立，而省教育機關始得獨立設置。這時候，教育廳直隸於教育部，設廳長一

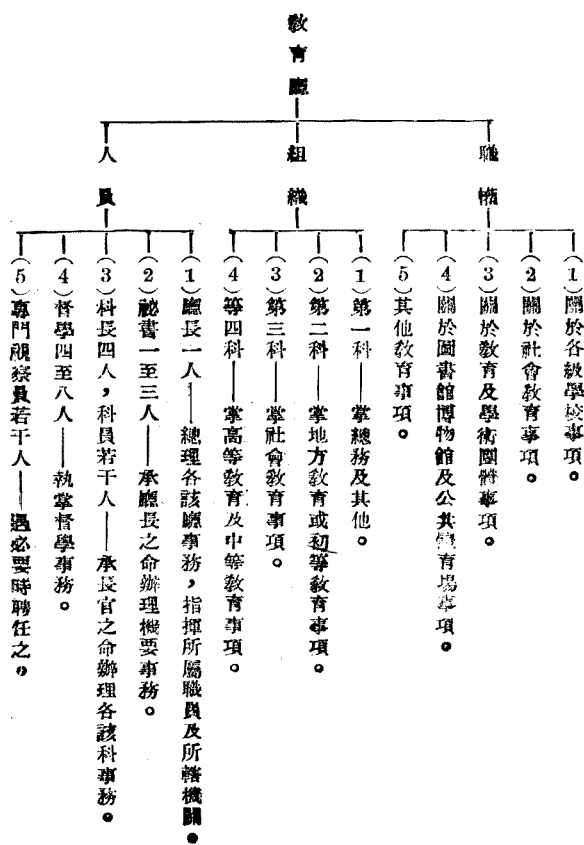
入，由大總統簡任，秉承省長處理全省教育行政事宜。其下設科長至多三人，省視學四人至六人。其組織系統表列於下：



十六年，國民政府定都南京，江、浙及河北三省因試行「大學區制」，廢除以前的教育廳，以大學區為一省教育行政的單位，區以內的教育行政，歸大學校長處理。在此制下，大學區、校長綜理本區內一切學術與教育行政事宜。其下設秘書處、評議會、研究院、高等教育處、普通教育處及擴充教育處。依修正大學區組織條例。(註二)江蘇教育廳於十六年六月實行裁撤，改於中央大學(初名江蘇大學)設教育行政院；浙江以同年八月取銷教育廳，本省教育行政機關改隸於第三中山大學，明年七月，易名為浙江大學，行政組織仍舊不變。大學區制試行一年有餘，流弊良多，引起了各方的非難，經十八年二中全會決議停止試行。浙江大學區，中央大學區各於本年七、八兩月，奉令裁撤，恢復舊有教育廳制，而省教育行政制度，算經過了一番無謂的周折。

第二節 現行省教育行政制度

依現行省政府組織法省政府採委員制，由國民政府簡任委員七人至九人組織之。置祕書處、保安處、暨民政、財政、教育、建設四廳（必要時得設實業廳及其他專管機關）。省政府設主席一人，由國民政府於委員中指定之。各廳廳長由省府委員兼任。教育廳爲省府一構成部分，廳長爲省府委員之一；其地位與教育部之在行政院者相類。茲據現行法規分析教育廳組織內容如下：（註三）



外有技正、技士、技佐，「各廳於必要時酌設之。」爲辦理編審統計及宣傳事項，得酌設編審員；視事務之繁簡又得酌設雇員若干人。

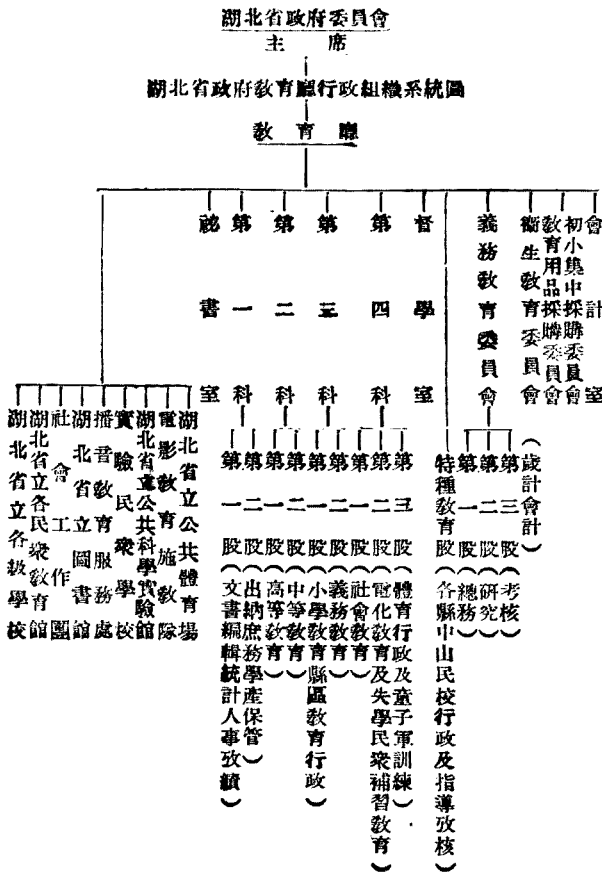
實際各省教育廳的組織及人員的任用與上述者大有出入：

(甲)江蘇省教育廳設四科一室，第一科掌下列各事項：(1)關於高等教育事項，(2)關於留學事項，(3)關於學術機關事項，(4)關於師範教育事項，(5)關於中等教育事項，(6)關於職業教育事項。第二科掌下列各事項：(1)關於小學教育事項，(2)關於幼稚教育事項，(3)關於地方教育機關之設置變更事項，(4)關於小學教員檢定事項，(5)關於私塾之改進取締事項，(6)關於學齡兒童事項。第三科掌下列各事項：(1)關於民衆教育事項，(2)關於補習教育事項，(3)關於識字運動事項，(4)關於圖書館事項，(5)關於衛生及公共體育場事項，(6)關於文化事業事項，(7)關於其他社會教育事項。第四科掌下列各事項：(1)關於省立各教育機關預算、決算事項，(2)關於省立各教育機關收入支出之審核事項，(3)關於地方教育機關預算、決算事項，(4)關於地方教育機關收入支出之審核事項，(5)關於教育經費之規畫事項，(6)關於捐資興學事項，(7)關於教育財產之保管事項。外秘書室所掌職務不具列。(註四)

(乙)山東省教育廳初設高等教育、普通教育、社會教育三科，機要之掌理，財務之分配，文書案卷之收發保管，則總其責於秘書室。別設教育經費稽核委員會，負整理省教育經費及促進縣教費獨立之責。嗣以新事業相繼創興，工作日繁，三科職掌不能相等，於是重新分配，改稱第一、第二、第三等科：一科所掌，爲高等教育、學術團體、捐資興學、並經理省教育經費事項；二科所掌，爲初等教育，並督導縣市教育行政事項；三科所掌，爲中等教育、社會教育及童子軍之組織管理等事項；分股任事以專責成。又爲特別注重某種事業計，增設編譯處及小學教員檢定、中師教員檢定、中師學生畢業會考、義務教育、單行教育法規編審、鄉村教育輔導等六委員會。更爲延攬專門人才，集思廣益起見，組織初等教育、中等教育、鄉村教育等研究會，注音符號、健康教育、體育等委員會。由是職權劃清，意見蒼萃，實行計劃，兩得其益。(註五)

(丙) 江西省教育廳現設四科：第一科分二股各掌省教育經費及縣市教育經費；第二科亦分二股，一掌高等教育，另一掌中等教育；第三科第一股主管省立小學及省國民教育行政，第二股主管縣教育行政；第四科主管社教行政，其分二股如前。各設科長、股長及科員若干人。外設秘書室及督導室，前者有秘書三人，職在掌理文書、會議記錄及廳長交辦事項。後者置督學及視察員若干人，負視察指導各學校教育的責任。為促進地方教育之發展，另設一地方輔導委員會。其他情形與他省無大出入。(註六)

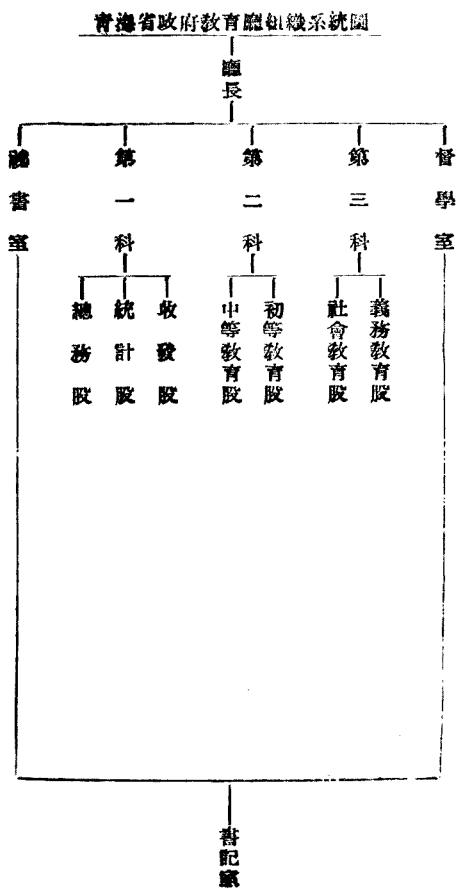
(丁) 湖北省教育廳最近組織狀況如下表：



(中國二十八年四月)



(戊)青海是一個邊荒貌小的省分，它的教育行政組織是這樣的：



### 第三節 對歷屆省教育行政制度的考核

甲、以往情形

(一)在昔遼清時代提學使司未成立以前，各省學務多由督撫兼管，談不到什麼教育行政，更談不到什麼教育行政制度。

(二)既而裁撤學政，改設提學使司，專管教育，並於其下設學務公所，組織雖很簡單，但較前已大有進步。其中可注意的：

(1) 這時設有議長一人，由學部慎選委派，議紳四人，由提學便延聘，備替撫諮詞；此為名設教育諮詞機關之始。

(2) 學務公所之設，隱受歐美各國教育行政制度之影響而來。

(3) 「衙門習氣」從此逐漸減少（由學部及政務處會奏原摺可知）。

(三) 辛亥革命以後至教育廳成立以前，各省制度龐亂，彼此各不相侔，且朝令夕易，時而設司，時而改科，時而減政，時而增員，莫衷一是。

(四) 民六教育廳署成立，恢復了以前獨立的省教育行政制度，全國各省才有統一的辦法。

但成立之初，教育廳仍多受省長的干涉。關於教育行政（即其他內務、財政、實業亦皆然。）仍須視其輕重分別呈明省署核准備案；而各縣知事關於教育行政事項，除呈教廳外，仍須分呈省署備查。此種情形，後來雖稍改良，惟教育廳實權，仍不見高。且少數省分的教育行政大權，不在教育廳而在省公署的第三科。其故或因歷史沿襲關係，或因省署攬權，或因教廳顛預，或因其他之故而釀成此局。教育之設專廳，原在提高行政權，便於處理一切，而事實適得其反，此不獨無以副中央設立教廳的初意，且於教育事業的推行，大有妨礙。

(五) 大學區制的試行，原期教育行政之學術化，用意未嘗不善，可惜試行結果，弊竇叢生：大學評議會既遲遲未能召集，大學教授代表，便近水樓台，實行控制全省教育，致大學本部所得獨厚，中小學及社會教育橫遭阻折，以此引起全省之抨擊。說者謂行政實未曾學術化，學術卻早已行政化了。

## 乙、現行制度

(1) 就對上關係言：第一、教育廳長之進退，每隨省政府主席的好惡為轉移，教育部於此實無多大控制之權，以致教育行政受普通行政的干涉過大，紊亂了教育行政的系統。所以國聯教育考察團建議：「教育部對於教育行政人員之任免，應有更大的權力，而教育行政亦應更能不受普通行政之干涉。……各省教育廳長應永久受教育部長之任免，但教育廳長之任命，得先與省政府接洽。教育部長採納各省政府之推荐而任命省教育廳之

科長。」（見報告書：中國教育之改進頁四一至四二。）第二、現制教育部與省教育廳的事權，每多重複含混，無顯然的劃分。例如中央有考試行政人員之舉，各省亦常有考試或甄別行政人員之事；教育部普通教育司有檢定小學教員之職掌，而各省教育廳亦有同樣的職權；凡此皆為應行者應修正之處。

（2）就在省政府之地位言，現時一省的教育問題，僅為本省普通行政問題之一，教育界人認為極端重要的，其他省府委員未見有同樣觀感，因而教育廳長之意直者，每於會議上因教育問題與其他委員、廳長起衝突，其圓滑者，則往往草率將事，羣趨於敷衍的一途。現在制度之最大優點，或只在將教育行政上的重大事項教廳應行裁決者，提供於省府會議解決，而使廳長不負其責（至少減輕其責任），以云「行政」（指消極的應付）實有餘，以云「教育」則不足。

（3）就教廳本身的組織言，第一、缺乏諮詢的機關，如參議會之類。查各省教育廳雖都有廳務會議之設，但此種會議所討論者，僅限於廳務的進行；又其構成份子，只以本廳人員為限。『湖北省教育廳為考察全省教育實際狀況，並謀教育行政之改進起見，曾召集全省教育行政會議；』他省亦有同類會議的召集。這種會議，也不能與諮詢或審議的機關等視齊觀。依國聯考察團的意見，教育廳（原為「各級教育行政機關」教育廳當然在內，）『應有一帶顧問性質之委員會，以與教育機關合作；此種委員會應以公民代表及教育代表組織之。』這話我相當的贊成。其次，近代各國趨勢，教育行政責務，多委之專家主持，依我國現行制度，這層卻不易做到。再次缺乏主辦統計，調查和研究的部門，如「教育研究所」一類，亦為現制的一大弱點。至於督學制度之應改良，更是大家所公認的（詳後）。

（4）就對下關係言，教育廳對地方教育行政機關（縣市教育局或其所屬之教育科），每只有法令的督責，而無實力的援助。無論是轉達中央的命令也罷，或自發命令也罷，多只空文一紙強人以所難能。例如部令各地社會教育經費，應占全教育經費百分之一〇至二〇；圖書館經費，應占全國教育經費百分之五，教廳只是照轉，從不為地方籌開源之道，或為之通盤籌算。又教育廳每限令各縣於短期內設立區立小學若干所，保聯小

學若干所，保學若干所，雷厲風行似的，而於地方籌款辦法，毫未顧及，徒然給了地方一個無法辦理的難題（新縣制實行以後，縣有確定經費，情形或許要好些。）這都可以說明現行制度省與地方隔閡良多，非亟行設法調整不可。

（註一）當時教育廳暫行條例（六年九月六日公布）及教育廳署組織大綱（六年十一月八日指令核准）均見教育法規彙編。

（註二）修正大學區組織條例（十七年五月十三日公布）見現行中央教育法令彙編。

（註三）據修正省政府組織法。

（註四）據二十二年十二月江蘇省政府會議通過之江蘇省教育廳辦事細則。

（註五）見何思源：『近八年來之山東教育』，教育雜誌第二十六卷第十一號。

（註六）據三十一年三月江西省教育廳負責材料。

## 研究問題

- (1) 述我國省教育行政機關的緣起及最初成立時的概況。
- (2) 比較民國初年教育廳與現時教育廳的異同。
- (3) 大學區制的興廢和利弊。
- (4) 評現行省教育行政制度。
- (5) 述本省現行教育行政組織，並略加評論。
- (6) 研究歷屆省教育行政與普通行政的關係。
- (7) 依你的意見，省教育行政領袖人選標準應如何？
- (8) 試擬關於改進我國省教育行政原則數條（或要點數項）。

## 第十章 地方教育行政

### 第一節 我國地方教育行政機關的沿革

#### 一 縣市教育行政機關

一、清末勸學所之創設 我國地方教育行政機關之創造，實始於光緒三十二年（公元一九〇六）四月學部之奏定勸學所章程。維時以「教育之興，貴在普及；與辦之責，則在各級官廳。初等教育尤賴於府、廳、州、縣地方官廳。」因而學部一面札行各省提學使司通飭地方調查境內一切有關教育事宜；一面頒行勸學所章程限期設立勸學所，以爲全境學務總匯之處。依其規定，勸學所以本地地方官爲監督，設總董一員，綜核各區事務。各屬就所轄境內劃分若干學區，每區設勸學員一人，負一學區內勸學之責。總董由縣視學兼充，勸學員由總董選擇本區之紳衿品行端正，夙能留心學務者，稟請地方官割派。其事權在統合辦法，講習教育，推廣學校，實行宣傳，視繪圖表等。

勸學所章程頒布以後，各廳州縣勸學所次第成立。據學部第三次統計，自光緒三十二年至宣統元年，全國廳州縣所設是項機關，共有一、五八八所，總董有一、五七七人，勸學員計二三、六四五人。未設勸學所者，不過五分之一。可想見當時推行之速。

惟至宣統二年（公元一九一〇年），因地方自治章程的公布，勸學所與地方自治事務所，職權上發生衝突，結果乃有勸學所章程的修訂。在學部所奏改訂勸學所章程摺中說道：

「擬確定勸學所爲府、廳、州縣官教育行政輔助機關。除佐理官辦學務外，在自治未成立地方，對於自治學務有代其執行之責；其自治已成立地方，對於自治學務，有贊助監督之權」（見學部奏咨輯要）。

勸學所於是降為教育行政的補助機關了。

此次改訂章程，與前不同的，還有幾點：（一）勸學所總董改稱勸學員長；或勸學所長；（二）勸學員長及勸學員，均由地方長官申請提學使派充；（三）勸學所職權規定較為詳，但應辦事務，須經長官核定，所有文件，亦由長官名議行之（詳改訂勸學所章程，學部奏咨輯要第三編。）

二、民初紊亂情形 入民國後，州廳悉改為縣，仍沿用「勸學所制」，并於每縣設縣視學一人至三人。但據民元二月所定地方行政官制，規定於縣公署設第三科，專管全縣教育事宜。勸學所在法令上無形取銷，而成爲縣公署的附庸了。惟當時各縣辦理情形不一：有在縣公署設第三科的；有仍用「勸學所」的名義的；有新設「教育公所」的；有改設「學產經管處」的；有只設「學務委員」的；也有不設任何地方教育行政機關的（參看民二教育部咨三三九號）；此種紊亂情形，影響於地方教育者至巨且深。教育部有鑒於此，特於民國二年七月通令各省「未設學務委員之處，一律暫留勸學員，俟自治區成立，確能辦學及設有學務委員時，即行裁撤。」並依舊設視學一職以資補救。

三、勸學所之恢復 民國四年教育部爲確立地方教育行政制度期收整齊之效，先後頒布地方學事通則（本年八月六日）勸學所規程（本年二月二三日呈准，七年一月一〇日修正。）及其施行細則（五年四月二八日）。又學務委員會規程（四年二月一日）及其施行細則（五年四月一八日）。（註一）並通令稱「地方教育爲事至繁，有責之於縣者，有責之自治者。責於縣者不可無總匯之區；責於自治區者，亦宜有詢謀之地。查勸學所之設，始於前清。民國成立，或設或否，縣自爲政，不足以昭劃一。現擬恢復舊時辦法，規定各縣均應一律設置。」該所職務，重在輔助縣知事，辦理所屬教育行政事宜。而對於各自治區學務，在自治未成立時，有代其執行之責；在自治區成立以後，有實施綜核之權。勸學所內設所長一人，受縣知事之監督指揮，總理所內事務；設勸學員二人至四人，受所長監督指揮，分掌所內有關事項；書記一人至三人，受所長之監督指揮，分掌所內文牘、會計等事務。具下列資格之一者，得任爲勸學所長：（一）曾任地方教育事務五年以上者；

(2)曾任高等小學校校長三年以上者；(3)曾在師範學校畢業任教員職務一年以上者。關於下列各事項，所長須呈請縣知事處理之：(1)義務教育之調查及勸導督率等事項；(2)查核各學區之位置及其聯合事項；(3)各區學務委員會之設置事項；(4)查核各學區學齡兒童之登記及其就學免緩事項；(5)經管縣屬教育經費，編製預算決算，並稽核各學區教育經費，處理其紛爭事項；(6)查核各學校之建築及其他設備事項；(7)核定區內各學校之學級編製及科目增減事項；(8)縣立各校及其他教育事業之設置事項；(9)核定區立各校及其他教育事業之設置事項；(10)私立學校之認許及考核事項；(11)代用學校之核定事項；(12)改良私塾事項；(13)社會教育設施事項；(14)學校衛生事項；(15)縣屬教育之統計報告事項；(16)縣知事特別委任事項（詳勸學所規程及勸學所規程施行細則）。

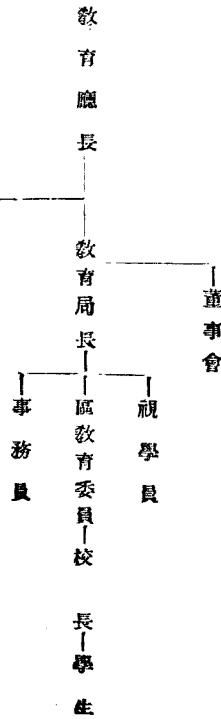
四、教育局成立 民四的恢復勸學所，原為辦理地方自治過渡期內的一種不得已辦法；果然各縣地方自治業已成立，便當另設自治式的教育行政機關，那官辦式的勸學所，自然沒有再存在的餘地了。況我國興學已數十年，人民對於新教育應有相當的信仰，似毋庸再事勸學；且地方教育行政機關對於本地教育，實負有積極指導和促進之責，決非「勸學」二字所能涵蓋，故「勸學所」一名稱，非重新改造不可。尤有進者，按規程所載，所長須受縣知事之指揮監督，辦事頗多掣肘，不能施展其才能，又勸學所長資格規定亦太淺，難得專門人材主持其事，至一般縣知事不問教育，對於所請委任的所長，多為地方劣紳，日以蜜綠為事，致各縣教育，不獨無發展可言，且日呈腐敗衰退的現象。故為整頓地方教育，為保持地方教育行政獨立的精神，及實施教育行政之專業化起見，勸學所的制度，實有根本改造的必要。民國十年，第七屆全國教育會聯合會在廣東開會時，即通過「改革地方教育行政制度案」主張廢除勸學所，代以「教育局」。並將決議案通函各省區教育會及教育行政機關。

十一年，教育部召開全國學制會議，決改勸學所為「教育局」，並通過：(一)縣教育行政組織大綱案，(二)特別市教育行政機關組織大綱案，(三)現任勸學所所長校長暫停議會選舉權建議案，(四)關於地方教育行

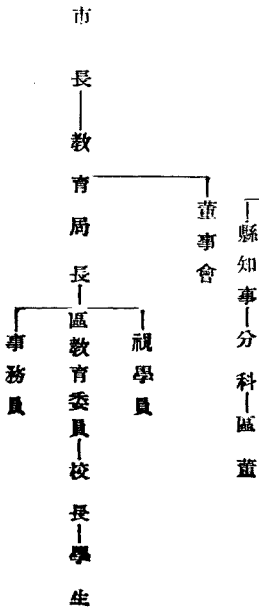
政機關各案，遇有特別情形得酌予變通建議案。這時已明白規定地方教育行政係以縣區為單位，包括市、鄉、鎮，特別市准與縣區等。至十二年三月，教育部遂以教令第九號公佈縣教育局規程及特別教育局規程，於是教育局成爲縣市教育行政的主管機關了。

茲將此時法定縣市教育行政組織系統圖示如下：

(一) 縣教育局組織



(二) 特別市教育局組織



教育局制與勸學所制不獨名稱上有差異，即實質上亦大不相同。行教育局制有下面幾種特點：(一)教育行政的獨立；教育局長有主持教育行政的全權，對於縣長（或市長）不過「商承」而已。(二)教育事權的集中；以教育局統轄全縣（或全市）教育行政，學區教育委員悉奉其命推進本學區教育，與所謂自治區不發生多大關



係。(三)專業精神的表現；教育局長人選標準已提高，以『畢業於大學教育科，師範大學或高等師範者，』及『畢業於師範學校並曾任教育職務三年以上者』充任。(四)評議機關的設置，設了董事會，審議預算、決算，及教育計劃等重要事項。所惜規程公布以後，各省情形日趨複雜，未能一體遵行；益以近年來各地因經濟窘迫力求縮減，遂有紛紛裁局設科之勢。直到現在，各省市辦理極不一律：有仍存教育局制的，有已裁併歸於他局的，亦有二制並行的，此種參差情形，容後再述。

## 二 學區教育行政機關

我國教育行政，本行三級制度；所謂三級，係指中央，省區及縣區而言。縣之下雖更分爲學區，但只爲施行便利不得不如此；學區仍屬縣教育行政範圍內，並非一個獨立的單元。教育委員有權處理一學區的教育事項，但仍直接受縣教育局長的指揮，不是一個獨立的行政長官。在未討論學區制應如何改進之前，我們且略考察其發展情形怎樣。

一、最初計劃 我國學區制濫觴於清光緒三十二年奏定勸學所章程的公布；設立學區初意在自籌經費，自辦學校。依章程第二條：『分定學區——各屬應就所轄境內，劃分學區，以本治城關附近爲中區，以次推至所屬村坊市鎮，約三四千家以上卽劃爲一區，少則二三村，均無不可。在本治東卽名東幾區，在本治西卽名西幾區，推之南北皆然。……』當時蓋計劃每區設勸學員一人，任一學區內勸學之責；而以勸學所的「總董」，綜核各區的事務。勸學員由總董選擇本區士著之紳衿品行端正，夙能熱心學務者，稟請地方官剴派。然而還不過計劃而已，學區的劃分並未實行。宣統元年，地方自治章程公布，地方教育行政多併入自治機關，勸學所已降爲輔助機關，學區劃分更無從實行。

二、民四以後經過 民國四年以前，實際上並無學區；本年七月地方學事通則公布，規定：『自治區按照地方自治試行條例，及關於教育之法令規程，辦理地方教育事務。』（第一條）『自治區爲辦理教育事務，得就該區劃分若干學區。』（第二條）『自治區爲辦理教育事務，應於各該區組織學務委員會。』（第三條）

本年十二月更公布勸學所規程和學務委員會規程；明年四月又公布學務委員會規程施行細則。(註一)彼時學區辦理情形，大約如下：

(1)『學務委員於自治區內依照學區之分割，每學區各設一人；但經區董認為必要時，得增設一人。』  
『學務委員輔佐區董辦理本學區內教育事務。』學務委員須具有下列資格之一：(a)曾在師範講所畢業者；(b)曾充國民學校教員一年以上者；(c)曾任地方教育事務一年以上者；(d)會辦地方公益事務一年以上者。其所辦理之事項，則為調查學齡兒童並督促就學，改良私塾，籌劃經費，處理學產及學款，分配學級，編定科目，社會教育及區董委托事項。

(2)自治區設學務委員會，由學務委員至少三人組織之；並於學務委員中推選主任一人，綜理本會事務。本會依區董之諮詢及學務委員之提議，會議自治區之教育事務。委員任期二年為名譽職；但依地方情形，得酌支公費。

十二年三月縣教育局規程公布，改勸學所為教育局，地方教育遂以縣(或市)教育局為中心。『各縣市鄉由縣教育局酌劃學區，每區設教育委員一人，受縣教育局長之指揮，辦理本學區教育事務。』(第十一條)惟此項學區，不必和普通行政區相同。至教育委員之產生和職權，則各省所定頗不一律；亦有不稱教育委員而稱教育員者。現制概況，詳在下節。

## 第二節 地方教育行政制度的近況

### 一、地方教育行政制度的演變

欲了解我國現行地方教育行政制度，須先了解我國現行地方行政制度。它在法律上的根據是這樣的：

國民政府依據建國大綱曾先後公布縣組織法(十七年九月十五日公布，十八年六月五日修正，十九年七月七日再修正，名修正縣組織法)，縣組織施行法(十八年十二月二日公布)，區自治施行法(十八年十二月二日

公布，十九年七月七日修正），市組織法（十七年七月三日公布）及特別市組織法（十七年七月四日公布），市組織法——融合上二者而成（十九年五月二十日公布），縣參議會組織法及市參議會組織法（均於二十一年八月十日公布）。

立法院以訓政時期行將結束，而各縣市的自治施設尚無適當之法律以資應用，乃秉承總理遺教，參照第三次全國代表大會決議要點，及中央政治會議通過的改進地方自治法原則案，草成下列各項新法規，當經二十三年十二月十八日該院院會通過，將前頒縣組織法修正為縣自治法七九條；縣組織施行法修正為縣自治法施行法一七條；市組織法修正為市自治法七〇條；並另訂市自治法施行法一六條。以前根據縣組織法制定之縣組織施行法，區自治施行法等一律廢止（惟此項法令尙未正式公布）。

就實際情形說，國民政府成立以來，我國縣政建設係循着兩大路線進行：（註二）第一為自治路線，發動於民國十六年至二十年而極盛；第二為自衛路線，發動於民國二十二年，以後繼續發展。前者係由立法院制定法律（如上所舉），內政部主管推行；後者由軍事委員會委員長行營訂定法律，亦即由行營督促施行。前者初行於全國，嗣則限於某某若干省分，且各地每有改易面目者；後者專施行於勦匪區內各省，如豫、鄂、皖、贛、閩、川等。茲分述二者組織的特點如下：

甲、自治路線 依修正縣組織法（1）各縣分區，每區十鄉鎮至五十鄉鎮；（2）百戶以上之村莊為鄉，百戶以上之街市為鎮，鄉鎮不逾千戶；（3）鄉鎮以下二五戶為閭，五戶為鄰；（4）縣設縣長，其自治籌備之縣已達建國大綱所規定之程度者，縣長民選；（5）縣政府設公安、財政、建設、教育等局，必要時待政局為科；（6）縣政府設秘書，並依事務繁簡設置一科或二科；（7）縣長民選時設縣參議會；（8）區設區公所，區長民選（在民選以前由民政廳委任）；（9）區民選舉監察委員五人或七人，組織監察委員會；（10）鄉鎮各設鄉鎮公所，並設鄉鎮長，副鄉鎮長，管理鄉鎮自治事務；（11）閭長，鄰長分掌閭鄰自治事務；在這裏區長概由本籍人擔任，他一方站在政府方面，他方也能代表人民。



上述種種不過大概言之，實際各地情形大有出入；即同屬保甲制度的系統，有採純粹之保甲制者，如豫、鄂、皖、贛、閩、陝諸省是，亦有採保甲自治混合制者，如蘇、浙、湘諸省是。在純粹保甲制之下，保甲之系統爲六級，即縣、區聯保（或保聯）、保、甲、戶——但在豫、皖、閩、鄂之聯保，與江西、陝西者不同；在保甲自治混合制之下，保甲之組織系統亦有六，縣下，依次爲區、鄉鎮、保、甲、戶，蘇、浙、湘三省均以戶、甲、保各爲一級，在江蘇，保之上爲鄉鎮，鄉鎮之上爲區，區之上爲縣，而在湖南則鄉鎮可直接屬於縣政府。廣西行三位一體制，縣之下有區、鄉（鎮）、村（街）、甲數級，村（街）設基礎學校，鄉（鎮）設中心基礎學校，校長由本村（街）長，或本鄉（鎮）長兼任（外兼民團團長）。

這不過就普通省縣而言，至各實驗縣（如鄒平定縣等）的行政機構，不同之處尤多。

但至近年來，前面說的兩種路線已有接近的趨勢。民國二十五年，八月，立法院通過『修正縣自治法案』，明定保甲爲自治之基礎工作，而將保甲納於自治之中。保甲與自治非不相容，而是前後啣接（『先謀自謀之完成，再作自治之推進』）；非爲相反而是相成。

最近（二十八年九月）國民政府公布縣各級組織綱要（參考原料二四），不獨把以往龐雜情形加以澄清，使全國今後縣政有一完整的制度，且在精神上煥然一新，實爲內政設施上的一大進步。茲述其組織要點如次：

- （1）縣爲地方自治單位。
- （2）縣以下爲鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制爲保甲。縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設署；凡教育、警察、衛生、合作、征收等區域，應與前項區域合一。
- （3）縣設縣政府，置縣長一人，辦理全縣自治及中央和省委辦事項。
- （4）縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，並置秘書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官等員。
- （5）縣設縣政會議及縣行政會議，前者集議有關縣政之重大事項，後者於縣參議會未成立前舉行之。
- （6）區含十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮），設區署爲縣政府補助機關，設區長一人指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項，均爲

有給職，非甄選訓練合格人員不得委用。區得設建設委員會，聘請區內委員為鄉村建設之研究、設計、協力、建議。(7)鄉(鎮)含六保至十保，設鄉(鎮)公所，置鄉(鎮)長一人，副鄉(鎮)長一人至二人，由鄉(鎮)民代表會選舉之。鄉(鎮)公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股主任一人，幹事若干人(須有一人專辦戶籍)，由副鄉(鎮)長及鄉(鎮)中心學校教員分別擔任。鄉(鎮)長鄉(鎮)中心學校校長，及鄉(鎮)壯丁隊隊長，暫以一人兼任之。(8)保含六甲至十五甲，以十甲為原則，設保辦公處，置保長副保長各一人，由保民大會選舉之。(在未辦選舉以前，由鄉鎮公所推定呈縣政府委任。)保長、保國民學校校長及保壯丁隊長，由一人兼任之。保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長及國民學校教員分別擔任之。(9)保甲含六戶至十五戶，以十五戶為原則，設保甲長一人，由戶長會議選舉之。(10)各保原有村、墟、場等名稱者，得仍其舊，但應逐漸改稱為保，以歸劃一。新制確定縣為自治單位，合教養衛於一體，在教育上具有重大意義(詳後)。

舉實例來說，現行浙江省縣政組織(據該省政府委員會第一二四五次會議通過之「修正浙江省政府組織規程」，參考原料二五)要點如次：(一)縣政府設縣長一人，由民政廳提出法定合格人員，經省政府委員會議決依法任用；其職權如左：(1)受省政府之監督辦理全縣自治事項；(2)受省政府之指揮執行中央及省委辦事項。(二)縣政府設置左列科室：(1)祕書室，(2)民政科，(3)財政科，(4)教育科，(5)建設科，(6)兵役科，(7)社會科，(8)糧政科，(9)戶政科，(10)合作指導室，(11)會計室。此外辦理地政縣份增設地政科，游擊區縣份增設警佐室。(三)縣政府得依法令設置各種委員會，及其他機構。(四)縣政府設祕書主任一人，祕書一人至二人，科長七人，戶政室主任一人，合作指導室主任一人，科員八人至二十四人，督學一人至三人，技士一人至二人，技佐一人至三人，指導員八人至二十人(包括保甲指導員、戶政指導員、義教視導員、合作指導員等在內)，事務員及書記若干人。除祕書主任得為薦任外，餘均委任。(五)會計室設會計主任一人，一等佐理員一人至三人，均委任。二等佐理員二人至四人均委任，待遇派任。(六)設置地政科縣份增設科長一

人，科員、事務員若干人；辦理土地縣份增設估計員一人；設置警佐室，設置警佐、督察員、訓練員各一人，巡官二人。（七）縣政府依照縣長及地方行政長官兼軍法官暫行辦法，設置軍法承審員一人至四人，軍法書記員一人至四人，均委任。（八）縣政府委任人員之任用，除法令別有規定者外，均由縣長遴選合格人員，呈請省政府核轉依法審查委任之，其有異動時，須敘具事實理由，呈請核准。（九）縣政府依照縣各級組織綱要之規定，按期舉行縣政會議。

市的組織，依市組織法之規定：（一）首都，則人口在百萬以上者，或在政治上經濟上有特殊情形者，設市得直隸於行政院，——惟具前項二三兩類情形之一，而為省政府所在地者應隸屬省政府。凡人口在三十萬以上或人口在二十萬以上，其所收營業稅、牌照費、土地稅，每年合計占該地總收入二分之一以上者，設市隸屬於省政府。市劃分為區、坊、閭、鄰，除有特殊情形者外，鄰以五戶，閭以五鄰，坊以二十閭，區以十坊為限（第一章）。市政府設市長一人，指揮監督所屬職員。隸屬於行政院之市市長簡任；隸屬於省政府之市市長，簡任或薦任。市府設社會局、公安局、財政局及工務局；必要時得增設教育局、衛生局、土地局、公用局、港務局分掌有關事項。市府設秘書處掌理文牘庶務等事務，市長簡任之市，設秘書長一人，市長薦任之市，設秘書一人；外得設參事二人，掌理市單行法規或命令之纂擬審查事項，并得因事實之需要酌聘專門技術人員（第四章）。實際各市組織情形亦很不同。以昆明市為例，現時市政府設市長一人，其下有秘書處、參事室、分掌文牘、統計、總務及纂擬法規等事項。行政部分設社會、財政、工務、教育等局（原為科）各置局長一人，課員、督學、技士及事務員若干人。外設市政會議及各種委員會，前者集議本市政府之重要事項，後者遇必要時設立之。

## 二 縣市教育行政的近況

甲、縣教育行政 在新縣制未施行前，各省縣有設教育局的，有改局設科的，在行教育局制的省分，如湖南、河南等，其縣教育行政組織，大體依照縣組織法及縣教育局規程辦理，姑以湖南為例說明組織概況：

一、組織 縣設教育局，置局長一人，「承縣長之命綜理本局一切事務，並監督所屬機關及職員。」局長之任用，由縣長就試驗合格之人員中遴選；呈請省政府核准委任。「但往未舉行考試以前，由該管縣長遴選具有左列資格之一者一人，呈請省政府核委：（1）師範大學教育系或高等師範學校畢業，曾任教育職務二年以上者；（2）高中師範科及同級師範學校，或其他專門以上學校畢業，曾任教育職務五年以上著有成績者；（3）高級中學或同等學校畢業，曾任教育職務七年以上著有成績者；（4）經檢定小學教員委員會檢定合格，曾任教育職務十年以上著有成績者；（5）任縣教育局以上教育行政職務三年以上著有成績者。局長任用，不以本縣人爲限；遇必要時並得由省政府直接委任」（據修正湖南各縣縣政府教育局規程）。

局之下設課，各置課長一人，課員一人或二人，由局長遴選呈請省政府委任。又設督學一人至四人，掌管視察和指導事宜。此外有款產經理員一人，經理縣有教育款產。又「因繕寫文件及其他事務，得酌用雇員。」

二、職權 各省縣教育局分課多寡不等，前浙江縣教育局分有三課，每課分掌各有關事項。湖南縣教育局暫設一課，如認爲事務繁劇呈准省政府增設二科時，其職掌分配如下：第一課掌本局總務及教育計劃事項；第二課掌關於圖書館、博物館、公共體育場、公園及其他文化社會事業事項（同上）。

三、審議機關 各省名稱不同，湖南稱爲「教育計劃委員會」（前爲教育董事會），其組織及職權規定如下：本會設委員七人至十一人，除教育局長及縣教育會執委中互推一人爲當然委員外，以下列方法產生之：

（甲）由教育局長就左列人員中擇聘三人至五人：（1）縣黨部委員；（2）縣政府重要職員；（3）縣督學；（4）教育專家。（乙）由縣立各學校校長各學區教育委員，就合於左列資格之一者，選舉二人至四人。（1）曾在教育界服務多年著有聲望者；（2）曾在完全師範學校及中等學校以上畢業，深諳教育法理者；（3）曾任中等學校以上之教職員於教育素有研究者。委員任期爲一年，得連選連任。該會職權有六：（1）關於縣教育單行規程之編定事項；（2）關於教育經費之籌劃事項；（3）關於主管長官之交議事項；（4）關於促進黨化教育，民衆教育及其他教育革興之籌劃事項；（5）關於教育經費預算決算之審核，得建議於縣政會議或縣差事會；（6）其他改進教育



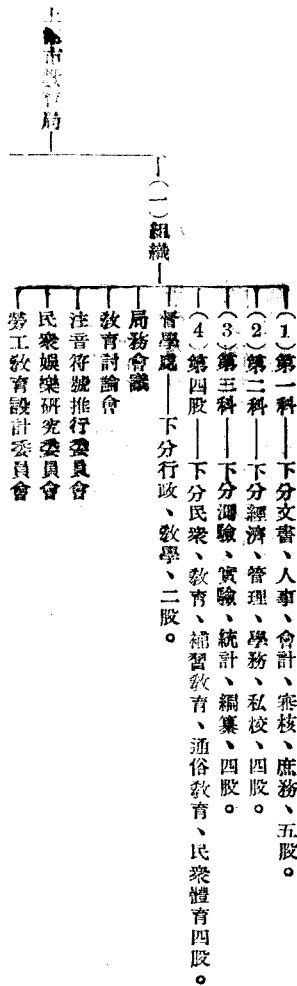
有關聯之事項。

裁局改科，山東首先實行，時在民國二十二年一月。他省間有響應之者，浙江於二十四年五月「改局爲科」另訂辦法，垂爲經制，固非僅由臨時緊縮之省分可比（江蘇於二十年洪水爲災時，臨時緊縮，而將少數縣份教育經費在十萬以下者裁局改科。）他省仿行者亦不少。

縣各級組織綱要頒行後；煥然一新。依其組織，縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，教育一部分除設科長科員外，尙有督學、指導員等職（浙江設有兩種指導員，一爲義務指導員，一爲國民教育指導員）。科長人選標準雖未明白規定，但可參照以前教育局長及科長規定資格依法選任。此制特點，在以教育與其他部門密切配合，實現「政教合作」和「文武合一」的理想，與曩昔「改局爲科」的精神大相懸殊。而其更精采處，尙在縣以下的各級行政 待後詳論。

## 乙、市教育行政

市組織法規定教育局掌理「教育及其他文化事項」，但於職權等等，迄未詳舉。各地辦理遂彼此互異。大抵行政院直轄市，因所轄區之學校衆多，事務繁雜，故組織較密，分科較細。抗戰前上海市教育局的組織內容大約如下（據上海市市政府組織規則，及上海市教育局辦事細則）：





(註) 上海市教育局後已併入社會局。

普通市教育局組織則較簡略，例如最近成立之昆明市教育局，局長之下只設第一、第二兩課，前者掌學校教育及教育經費等事項，前者掌社會教育及總務。外有督學室，設督學四人。又為管理教育經費，設教育經費管理委員會，置管理員若干人。至那裁局改科的市，其教育行政人員則更稀若晨星，科長科員以外，僅督學二人而已。

### 三 縣以下的教育行政

我國縣教育局規程頒布於民國十二年，改勸學所為教育局，學務委員改稱教育委員，直屬於教育局，受局長之指揮辦理教育事宜等情，前已述及。過渡期內，各省辦法頗不一律；一省之內各縣亦往往互異。(普通縣份與自治縣份大不相同)。民國二十五年五月，教育部公布修正市縣劃分小學區辦法，規定：(一)每小學區以約有人口一千人為原則；但得視戶口之疏密，地方交通情形，以及地方原有自治或保甲之組織斟酌變通之，(二)聯合五小學區至十小學區為聯合小學區。每一聯合小學區設學董一人，每一小學區設助理學董各一人，均由主管教育行政機關遴選本地有資望並熱心教育之人員任之。辦理下列各事項：(1)宣傳義務教育之重要；(2)擬具區內義務教育實施計劃；(3)勸導區民集款興學；(4)調查學齡兒童；(5)籌設學佼；(6)勸導或強迫兒童入學；(7)督促改良私塾。此項學董及助理學董在施行保甲制地方，得由區長、聯保長或保長兼任，均為無給職。(三)地積較廣，人口較多之市縣，每三個以上聯合小學區或每一自治區，得設教育委員一人，秉承主管長官指導區內一切教育事宜。由主管行政機關遴選有小學校長資格並辦理教育確有成績之人員任之。此項教育

委員得由區內優良小學之校長兼任之。

依縣各級組織綱要，縣以下的教育行政，可分析要點如下：

一、區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、教育、建設、軍事等項。非甄選訓練合格人員不得委用。教育部頒布「辦理縣各級教育行政應行注意事項」；（參考原料二六）規定區長辦理全區教育行政，其任務：（1）秉承縣政府推行全區教育文化事業；（2）秉承縣政府督促各鄉（鎮）增籌教育基金。區長負了督促全區各鄉（鎮）辦理行政及自治事項的總責；對於本區教育文化事業，不過遵照縣政府的計劃去督促推行。所以實際負責區教育行政的責任的，還是教育指導員。在「辦理縣各級教育行政應行注意事項」中，規定教育指導員的任務有四：（1）遵照縣定計劃推進區內教育文化；（2）遵照縣督學之指示，視察指導區內學校，及其他教育文化機關，改進其設施方法；（3）受縣政府主管教育科及學校之委託，頒發教育經費；（4）其他有關教育文化事宜。教育指導員任務之重要可想而知。

二、新綱要規定鄉（鎮）長、文化股主任、幹事、鄉（鎮）中心學校及保國民學校校長、教導主任、教員等，均為負教育行政及輔導責任的人員；且鄉（鎮）保其他部門職務，亦須地方教育工作人員分別擔任，合教養衛為一體，以學校為改造社會推行自治的中心，教師做了全民的導師，其意義該何等地重大；

三、若就普及教育的觀點看，則尤為重要。過去普及教育所以未能生效，其根本原因，在教育界自謀進行，未能與地方政治相配合。今縣各級組織綱要把國民教育制度包涵於地方組織之中，則國民教育將隨縣以下各級組織之推行而普及，實為千載一時之良機（引陳立夫先生的話）。

### 第三節 對歷屆地方教育行政制度的批評

一、勸學所制 往時勸學所制，縱有優點（如責任專，督促嚴）但瑜不掩瑕，舉其顯著缺點如下：

（1）稱謂不當。縣教育行政機關對於一縣教育實負有積極推進之責，絕非僅僅「勸學」二字所能涵蓋，故

非改革不可。

(2) 失去獨立精神。所長事事仰承縣知事的鼻息，一籌莫展。

(3) 所長資格過低。綜理全縣教育，責任何等重大！豈區區一「曾在師範學校畢業任教員職務一年以上」或「曾任地方教育事務五年以上」或「曾任高等小學校校長三年以上」的人所能勝任！所長資格尚如此，勸學員更不必說了。

(4) 權限不清。例如調查各區學齡兒童及其就學免緩事項，即與學務委員的權限衝突。（見勸學所規程施行細則第一條第四項，及學務委員規程第三條。）又其與縣知事公署第三科職權亦時有重複之處。

(5) 未設審議機關。

(6) 勸學所與教育廳竟可不生關係。依勸學所規程第二條：「勸學所設所長一人，由縣知事詳請道尹委任，並由該管最高級行政長官咨報教育部。」對於教育廳竟可不理。

二、縣教育局制 民國十二年縣教育局規程的頒布，地方教育行政制度煥然一新。大體說來，前制所有弱點本制悉能補救，同時顯示其優越所在。有人謂設立縣教育局為改進地方教育的「大好時機，理由是：(1) 制度一變，地方教育事業與精神易於刷新；(2) 局長地位重要，可羅致專門人才；(3) 地方教育計劃可有人積極負責；(4) 有董事會可代表社會，使多數人關心地方教育事業。

這話頗有相當道理，不過它的本身，仍不無缺點：

(1) 未明白確定教育局長的職權。

(2) 董事會人選未當，其產生方法亦不佳，致地方教育依然在劣紳勢力把持之下，難於得到專家主持。

(3) 董事因為名譽職，不給薪俸，不免放棄職責，有等於無。

三、裁局設科制 縣教育局組織，雖少有可議之處，但大體上說終不失為一種較好的制度。至近來各省所行裁局設科辦法，把已獨立的縣教育行政機關，重隸之縣長直接指揮之下，而受其羈絆，一若往昔之勸學所

然，直是叫人朝後走，開倒車。主張的人或者說，省的廳處和縣的局科，皆為補助的機關，教育行政為整個省政和縣政的一部分，不宜自立系統，故縣教育局，應併入縣公署。再為經濟困難臨時緊縮起見，也當改局為科。其實倘曾考慮過下列各點，則易知裁局設科的辦法，不如教育局制遠甚：

(1) 縣政府直接統轄（實為其一二掾屬所統轄）全縣教育，其弱點在前勸學所時代已暴露無遺，此時似可不必重蹈覆轍。

(2) 教育事業在原則上只應擴張不宜緊縮，教育經費自亦應遵此原則而支配；萬一經費確無辦法，寧可成立小規模的教育行政機關，或省方為之另闢教費之來源。（江蘇以經費多寡為標準的辦法，可以參考。）

(3) 況實際裁局設科，未見即能節省經費；因局長科長等名稱雖已更易，但人員數目並不減少，彼等待遇亦未降低（魯浙等省均有『名稱員額及薪金均照舊』的規定），半斤還不是等於八兩嗎？

(4) 表面看去，行文決案直經縣府，似較直接了當，行政效率，似應增高；實則適得其反，此在試其改局為科的地方有彰明較著的事實可以證明，迥非懸擬臆測者可比。

(5) 我國大縣人口達百萬以上，其在十萬以上者，佔大多數，以如此多量人口為對象之教育事業，委之於一二只慣「等因奉此」的掾屬，行見地方教育之事，將永淪於無人過問之境矣！

(6) 就人選方面說，地方教育任重事煩，縱不必盡托之於奇才異能，要以有領袖才而受有專門訓練者為能勝任愉快；此種人不予以相當施展機會而置之於掾屬之列，使仰承縣長之命，終日埋頭胥吏工作，賢者所不屑為，庸才乃安然處之。欲求地方教育之發達，恐比緣木求魚還難。

因此當裁局改科規程公布後，各縣教育界人士曾紛向當局呼籲，懇求保留教育局。經教育部之實際考察，認為裁撤教育局確有影響地方教育之進展。且當政府厲行普及義教，推行社教工作繁重之際，改局為科，實難應事實上的需要。爰經行政院第三一五次會議議決將該規程第三條修正為『……縣政府教育事務，以設局辦理為原則。……』（註四）

三、學區制 我國地方自治尙未普遍施行，鄉村教育向不發達，除少數實驗縣份外，實無區教育行政可言。始就制度上加以批評：（註五）

（一）學區劃分無標準 按學區為教育行政最低的單位，教育之下層工作當從學區入手。惟我國劃分學區，漫無標準，就以往觀之，或以市鄉的多少，或按面積的大小而定，對於每區人口的多寡，學齡兒童的數目，本區學校的數量以及地理的形勢，交通的狀況等，概未計及。（二十五年部頒修正市縣劃分小學區辦法，雖稍有規定但仍未詳。）以故區與區之間情況大相懸殊，不易達到平均發展的地步。

（二）教育委員資格過低，權限過小。

（三）以前學務委員為無給職，後來教育委員雖可支薪，但仍嫌微薄，不足招致適當人才。

（四）學董和助理學董均為無給職，致多不負責任；且其職權亦只限於勸學及推行義務教育。

三、現行縣各級組織綱要新制 此制試行伊始，未敢漫加評判。惟就法規考核，本制具有種種優點，已如前述。今後實施當注意下列事項：

（一）縣長（區長亦然）事務叢集，經緯萬端，平時已忙不開交，戰時尤甚，（註六）故必將教育行政事務委託有深受訓練的專門人才辦理，使有充分之展布機會，不可重蹈前此裁局改科的覆轍。

（二）戰時行政機構，應趨重簡單化、完整化、和靈活化，縣府教育科（區署教育股亦然）內辦公人員不妨減少，但外界實地視察和指導人員，卻須增加，以便推進全縣教育。

（三）可仿中心小學區制，今後鄉（鎮）中心學校及保國民學校不獨為一施教機關，且為教育學術研究及專業推廣機關。本區各學校及社教機關皆受其指揮監督，期使區內教育能為普遍平均的發展。

（四）設置視導網，調整視導制度，上自省提學，及專科視導員，下及國民學校校長、教員，聯成一系，將行政與視導二者妥為配合，以收「異曲同工」之效。

（五）嚴定縣教科長、督學、指導員、鄉（鎮）教育股長，及中心學校校長、國民學校校長的人選標準，

並酌量提高其待遇。

(6) 省與縣教育行政的權限，固應有所規定，而縣教育科長，鄉（鎮）教育股主任幹事及中心學校，國民學校校長的職責，尤當劃分清楚。

(7) 縣之下雖設有各級行政機關，但教育行政（其他方面亦然）仍應以縣為整個單位。——各級教育行政人員皆對縣長負責。

(8) 確立縣教育經費的來源，並謀合理的支配。

(註一) 以上數種均見教育部：教育法規彙編（民國八年）

(註二) 依孔克：縣政建設（中華）第二章所引。

(註三) 有關匪省分各縣政府裁局改科辦法大綱，剿匪省分各縣分區設置辦法大綱，剿匪區內各縣調查保甲戶口條例，剿匪區內各省民團整理條例及各省保安制度改進大綱等。

(註四) 羅志淵：中國縣政制度研究。

(註五) 參看夏承楓：「改進地方教育行政之建議」，中央大學教育叢刊第一卷第一期。

(註六) 據高一涵氏所舉，各縣縣長平時之兼職多至十三至十五種，在戰時則有二十種以上。江蘇崑山縣長兼職達四十七種；湖北淶水縣長，除本職及法定兼職外，因抗戰或他故而兼職達二十二種。

## 研究問題

(1) 分期略述我國縣或市教育行政組織的概況和特點。

(2) 比較勸學所與縣教育局的優劣。

(3) 詳述裁局設科制的利弊。

(4) 我國現行地方行政制度（縣政或市政）述要。

(5) 試從教育行政立場，臚舉縣各級組織綱要的特點。

(6) 述本縣教育行政制度的現況，並擬應行改進之點。

(7) 據縣各級組織綱要，擬一整個縣教育行政計劃大綱。

教 育 行 政

- (8) 試擬本縣區以下之教育行政改進計劃。
- (9) 比較廣西三位一體制及縣各級組織綱要新制的異同。



## 第十一章 教育行政組織問題

### 第一節 各國教育行政制度述要

#### 一 英國

英國中央教育行政機關稱教育部 (Board of Education) 成立於一八九九年。部長一人，由國王任命，為內閣之一員。其下有國會次長 (parliamentary secretary) 常任次長 (permanent secretary) 各一人。部長缺席，由國會次長代理。部長、國會次長皆為政務官，出席國會，報告和討論教育上各種重要問題。常任次長為事務官，商承部長主管部內各行政事項。外設威爾士次長一人，專管威爾士 (Wales) 的教育。

為聯絡中央和地方教育行政機關方便起見，英國現行一種分區制，即分本國為都會、西南、東南、東、中、西、北、東北及西北九區，於部中置正副主任各一人，主管本區行政事項，並與本區視察員密切聯絡。這輩區主任，不啻教育部與地方行政長官的媒介。至行政方面，祕書以外尚有會計、法律、建築、衛生、教師薪俸及養老金和統計等科，各置科長一人，科員若干人。外有教育研究所 (Office of Special Inquiries and Reports) 和工程事務所 (Architect Office)，亦設所長主管其事。

部內尚設有種種委員會：第一、參議委員會 (Consultative Committee) 由委員二人組織而成，內有三分之二代表大學及其他教育團體。一九〇〇年成立以來，刊有極重要的教育報告，對於英國教育的改進，給了很大的影響，此乃一顧問機關，非一行政機關。第二、青年團體委員會 (Juvenile Organizations Committee)，有委員四人，主管所有關於兒童青年的健康和福利事宜。第三、成人教育委員會 (Adult Education Committee)，掌管關於成人教育事項。第四、中央教師檢定顧問委員會 (Central Advisory Committee for the

Certification of Teachers)，輔佐部長處理教師檢定事項。第五、中等學校攷試委員會 (Secondary School Examinations Council) 職在襄理部長辦理中等學校的攷試。

視察一系，現有主任視察員 (Chief inspectors) 三人，分負視察初等、中等、專門教育之責。下設區視察員 (Divisional inspectors) 九人，會同部內各有關科及各該區主任處理本區教育視察事宜。又女視察員一人，專管視察婦女教育，分科視察員若干人，分任各特殊學科之視察事宜。

英國教育部的權限很小，既不規定課程、教案，復不審定和編輯教科書，對師資訓練和檢定，近且有放棄的趨勢。它的主要職權：(1) 批准或否認地方教育行政的計劃書 (Schemes)；(2) 按時視察地方學校，如發現有不合理處，中央可減少其津貼；(3) 管理皇家美術學院及數種博物館。至於「感化學校」，犯罪兒童的工業學校，歸內政部管理；農業學校歸農業部管理；陸軍學校歸陸軍部管理；海軍學校歸海軍部管理；權限紛歧，教育部更不能過問。

英國地方教育行政區域，依一九〇二年教育條例，分為「郡」(County)、「郡區」(County Borough)、「市邑」(Municipal Borough)及「鎮區」(Urban District)四種，它們的行政權，都有一定，分別說來：

郡 郡為最大之地方行政區域，多因自然的地勢區劃而成。一郡的面積從八三方哩至二、六〇〇方哩，人口從一八、三七六至一、七四五、九五九不等。每郡設參事會 (County Council) 由主席一人，議紳 (Alderman) 和議員 (Councillors) 若干人組織而成。議員由郡民選舉，議紳由議員推任。郡參事會為職權，概言之，在處理一切行政事項——如修路、造橋、建築平民住宅、平準度量衡、及改良公共衛生等。關於教育行政，由一常設之教育委員會 (Education Committee) 主持之。

郡邑 凡已達到或超過五萬人口的市，依法得獨立成為郡邑，不受郡政府的管轄。人口多的，可至九一、四四四 (如伯明罕 Birmingham)。郡邑亦設有參事會 (Council of County Borough)，地位幾與郡參事會相等。關於地方教育行政，其處理大致與郡相同。

市邑 大小亦不等，人口從九五四至八七、六五九。市邑參事會 (Town Council) 爲本市邑的行政機關，亦由議紳、議員組織而成。每市邑設市長一人，由參事會選出，爲義務職，但得支辦公費少許。其下有市邑幹事一人，辦理各種例行公事。市邑人口如超過一〇、〇〇〇，則有管轄本區小學教育之全權。

鎮區 這是一種較小的行政單位，人口從二四六至一六五、六六九不等。設有鎮區參事會 (Urban Council) 爲一區行政機關。其組織亦如郡參事會，惟人數較少。職在維持交通及推進地方衛生文化事業。一區人口滿二〇、〇〇〇時可有權管理本區的小學教育。

法律規定郡及郡邑爲第二級教育行政機關，市邑及鎮區爲第三級教育行政機關；前者有權管理本區中小學教育，後者只以小學教育爲限——但市邑人口不及一萬，鎮區人口不及二萬時，尙不足以語此。總計全國現有合格的地方教育行政區域 (L. E. A.) 計郡六三，郡邑八三，市邑 (人口滿一萬) 一三五，鎮區 (人口滿二萬) 三五，合計爲三一六。

各地爲主管教育行政，特設了一個教育委員會，受參事會的指揮，其權責大小，全視參事會所賦予者如何而定。大者可決斷一切；小者事無鉅細概非經參事會的裁決不可。教育委員會由委員五至五〇人組織而成；依法律規定，其中必有參事會會員，富有經驗的教育專家及女委員。教育行政領袖，通常稱 "Director of Education"，或 "Education Officer"，權在執行教育委員會的命令和決議案，並在政策上爲本委員會的顧問。他監督所屬學校及主管全部教育行政事宜。他須有普通和專門的知識，通常須大學畢業兼具數年的教學經驗。爲行政便利起見，教育委員會之下，設有若干分組委員會，專門處理各種特殊問題。一地方教育行政機關人員之多寡，隨事務之簡繁而定：有僅設一二助理員者，亦有置甚多之行政人員者。大的行政區域，常自聘各種視察員以行視察，而小者反是。

## 二 美國

美國至今尙無一個中央教育行政機關 (如教育部一類)，僅於內政部中設一教育事務所 (Office of Educa-

tion)，所長稱 United States Commissioner of Education。所的經費很少（一九三二年只美金五二〇、〇〇〇元），職權亦甚有限。它只：（一）管理阿拉斯加（Alaska）的教育；（二）監督依一八六二年穆利案（Morrill Act）設立的農工學院；（三）徵集各種實際教育材料，調查全國教育狀況，並刊行統計和報告。

聯邦政府管理全國教育的權限雖小，可是它所資助於各地教育設施的却很多。除給予土地外，補助金年年增加。一九三〇年全國普通和特殊教育的補助金計有美金二三、七七八、〇〇〇元。最近因國內經濟凋敝，各地教育，時呈衰敗不振之象，聯邦政府更於一九三三至一九三四年撥美金一五九、二二二、七八二元，以資救濟。

那末，美國教育行政的大權操自何處呢？全在州政府。州為教育行政的單位，州政府可統轄一切。其組織情形如下：

州教育行政組織分兩部：一代表立法機關之州教育董事會（通常稱 State Board of Education），另一代表行政機關之州教育局，以局長（通常稱 State Superintendent of Public Instruction 也有稱 Commissioner of Education）為首領。局長對董事會負責，並為其祕書長。

董事會會員數從三至一三人不等，通常以七人為度。任期從二年至一二年，六年最為普通。董事有由州立法部選出的，有由州長委任的，也有由本州官吏兼任的；其職權亦各不等；有的只負管理教育經費之責，有的兼及一切教育事項，如執行教育法規，確立教育政策，籌劃教育經費，及選任教育行政人員等。現時趨勢：董事會職權限於釐定教育法規，確定教育政策及通過預算決算等；大抵在立法方面而把行政責任全付托於行政部——教育局長及其所屬人員。換言之，董事會該是一個完全代表民意的機關。

州教育局屬行政方面，人員包括有局長及所屬行政人員。州教育局長為一州教育行政的領袖，其出身：各州由選舉而來的凡三三州；由州長委任的，凡六州；由董事會委任的，凡九州。通常局長必有本州籍，或被選舉，或被委任。其資格：低的只握有教師許可證即可，高的須由大學畢業會受專業訓練，並有若干年的實際經

驗。年薪從二千元至萬二千元不等。任期，短者一年，長者六年，通常爲四年。教育局長的重要職責，在一般的監導教育的各方面，如執行教育法令和董事會決定的政策，監督教育經費，支配學校班級，檢定教師，主編課程，辦理教育統計和報告，召集教育會議，監督專門和職業教育，及管理校舍衛生和兒童福利等事項。

局內員司人數，少的只五人，多的可至七〇人。紐約州教育局除局長外尚有佐理員一人，助理局長三人，其下再分若干科，分掌關於文牘、會計、法令、圖書、入學、攷試、視察及行政等事項。

美國地方行政共有下面幾種制度：

一、郡制 盛行於西南部。郡 (County) 的面積從三〇〇方哩至九〇〇方哩。此制可囊括無數舊日小單位，如鄉區之類，於行政上感極大便利。行此制的各州，大都郡與獨立市並立，除市外，餘都隸屬於郡。郡與市都直接受州政府的監督。郡教育行政的組織，一本州教育行政的基本精神，即將立法和行政兩部分開，前者由郡董事會 (County Board of Education) 主持，後者歸郡教育局長 (County Superintendent of Schools) 管理。董事或由州長委任，或由人民選舉，或由郡行政長官或學校職員兼任。由董事會選舉局長，代表該會管理郡內一切教育事宜。局長亦有不經董事會推選，而由州長委任或他項方法產生而來的。

二、鎮制 美國東部新英格蘭各州盛行此制。麻塞邱賽州首先採用，各州次第仿行。鎮 (town) 的面積，比郡小而較鄉區大；其中包含了村莊和小市鎮在內。鎮內教育事業，大抵由一鎮學務委員會 (School board) 管理，所屬之市鎮和鄉村學校，皆直接受其管轄。亦設一教育局長主辦教育行政事項。鎮有報告，直送州教育局，不經任何機關的轉遞。

東部的鎮制傳至中北部，略易面目，便成了一種仿鎮 (township) 制。其不同於鎮制者，一因其畛限多由政府劃成，不若鎮之爲一天然區域；二因鎮能包括所有村和都市學校，而仿鎮則否。至其內部行政組織，則與前者大致相同。

三、鄉區制 鄉區 (district) 爲最小的行政單位，歷代沿襲頗久；迄今有逐次淘汰代以較大單位的趨勢。每區面積約二三方哩。當初同區數戶人家合聘一教師，教其子弟，並另舉董專三人，管理校舍經費等事項。以後垂爲制度，成一自管教育行政的區域，但試行下來，各地均感不便。

總計，美國現行郡制者，凡一二州；行鎮制（仿鎮在內）者，凡九州；行鄉區制者，凡二六州。

四、市制 市 (city) 爲美國教育最進步的區域。就組織系統言，雖亦直受州政府之命，但爲適應各市特殊需要計，它在行政上有極大的自由。在獨立市制下，董事會與教育局權限的劃分，一如州教育行政組織然。董事會代表市民，局長執行州政府付與的權限。多數董事由市民直接選舉，少數由市議會或市長或市審判長委任。其人數從五人至四六人。任期通常四年，期滿依法改選一部分。教育局內人員多寡，一視市的大小而定；大市教育局分若干科，另有局長、副局長、助理局長、審計員、檢閱員、指導員等人員，而小市則否。自一九二二年波第謨 (Baltimore) 市創設教育研究所 (Bureau of Educational Research) 後，各市羣相仿行，現在重要都市，類皆設有此種機關。

### 三 法國

法國的教育部稱「公共教育與美術部」(Ministère de l'Instruction Publique et Beaux-Arts)。部長爲內閣的一員，由內閣總理推荐，大總統任命。部長主管全國教育行政，所有公私立教育機關（除極少數例外），皆受其管轄與監督。他執行國會通過的法律和決議案；發布命令；編製預算決算；委任所屬重要職員，推荐中央和區視察員及大學區校長備總統委任；任命各項教育行政人員；釐訂公立學校課程，教學及訓育方法；規定放試和學位授予制度；制定教職員服務規程；及頒發各項補助金和獎學金等。權限算是很大的。部內組織分六司：高等教育司，中等教育司，初等教育司，職業教育司，會計人員司，及美術司；各設司長一人。內以職業教育司成立最晚（時一九二九年）。

審議機關有高級教育會議 (Conseil supérieur de l'Instruction Publique) 及參議委員會 (Comité Con-

surhaif de l'Enseignement public)。高級教育會議爲全國教育行政之最高諮詢機關，所有關於高中初各級教育上重大問題，部長必與之磋商，藉得適當的解決。本會由會員五六人組織而成，以部長爲主席。每年約開常會二次，必要時得召集臨時會議。日常事件，由常務委員會處理之。參議委員會計分高等教育，中等教育，初等教育三部，由教育部三司長，中央視察員，大學區校長，高等師範校長及大學各科教授代表組織之。亦以部長爲主席。本會主要任務，在集議關於教師任用和升進事項。此外關於美術，尙有高級美術參事會及其他。

教育部的權限雖大，但它並不會管轄全國的教育機關；迄今全部農業教育仍隸屬於農業部；陸海軍學校仍隸屬於陸海軍部；橋梁工程和礦務學校仍隸屬於建設部，各自有其施設計劃和辦法。

在地方行政方面，法國現行大學區制，劃全國爲十七大學區 (Académie)。每區設大學一所，大學校長同時即是本學區的區長 (Rector)。區長由部長推荐，大總統任命。他代表教育部監督本區高等、中等、中級、職業教育的行政。他委任所屬人員，監督考試，任命典試委員，批准教科書，擢升教育人員，及爲國家獎學金委員會的主席。他又主管一大學的行政，並得伸張其勢力於大學本身職務範圍以外。每大學區設一參議會，名 Council Académique，會員包括有大教區校長，區視察員，大學各院院長，中學代表及本區地方行政機關代表，以校長爲主席。職在集議關於本學區公私立中等學校事項。每年必有報告一種，詳述各公立中等學校的實況及其改進方法。

大學區之下有府 (Departments)，法國本部共分九〇府，各設府尹 (Prefect)，代表中央主管本府一切行政事務。府之下爲州 (Arrondissements)，設有州正，由中央委任。州之下爲縣 (Canton)，縣有縣長。縣之下有里區 (Communes) 亦有里區長。

就教育上說，府尹乃本府教育行政的最高領袖。他委任小學教師，推荐本大學區視察員，並爲府教育參議會的主席。對於初等教育，他雖有全權管理，但事實上多委託於區視察員處理。外如監督本府教育經費，決定

學校地址，及監督支配小學獎學金等，皆其權責範圍內事。每府有一府教育參議會，為府尹的顧問機關，由各縣選出之代表組成。職在討論初等教育和師範教育各問題。

按等級分，法國教育行政，可以教育部為第一級，大學區為第二級，府為第三級，縣與里區則為第四級。里區可算最低級行政單位。全法共有里區三八、〇〇〇個，每里區面積大小不等，人口亦多寡懸殊。（小的不過五〇，多的可至四〇萬。）所謂里區，係兼指鄉里和市里而言，與美國的鎮很相類。區有區長，為區議會所選出，惟只對中央及府尹負責。區長有監督校舍，督促兒童入學，保存學校統計，介紹設立私立學校之權。其審議機關為區學務局，職在監督入學，管理財政，及發獎品等項。

#### 四 德國

德國聯邦政府一向無教育部，僅於內政部下設一教育科。教育行政大權，全操在各邦。國社黨執政（一九三三年一月）以後，採集權制，於聯邦原有各部外，添設教育、宣傳、航空三部，而以普魯士教育部長兼聯邦教育部長，於是全國有一中央教育行政機關，而普魯士教育部與聯邦教育部合而為一了。現時德國教育部稱“Der Reichs und Preussische Ministerium für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung”，其內都組織分八司：（1）總務司，（2）部長辦公廳，（3）科學司，（4）普通教育司，（5）民衆教育司，（6）體育司，（7）「鄉學年」（Landjahr）司，（8）宗教司。

部長出席閣議和國會，重要權責在發布命令，編制教育預算，訓練和檢定教師，委派教育行政人員，審定教科書，編制課程綱要，及釐訂放試規程等。不過商業教育，農業教育及青年訓練等尚不歸教育部管轄。

與普魯士邦教育部（即德聯邦教育部）聯絡的，還有好些重要委員會，局及其他機關：（一）教科書審查委員會（Prüfstelle für Lehrbücher）——成立於一九二八年，委員皆由部長任命。職在審查各書局教科書，以其結果送與部長核辦。（二）邦教育調查局（Staatliche Anknunftstelle für Schulwesen）——成立於一八九九年，調查國內外教育狀況，刊行報告以供部長參考。（三）邦自然科學教育局（Staatliche Hauptstelle für den



Naturwissens Chaftlichen Unterricht)——與邦教育局同年成立，供應關於數學和自然科學之教材，教學和設備等重要知識，並不時舉行科學教師訓練班。(四)中央教育研究所(Zentralinstitut für Erziehung und Unterricht)——這是一個研究的機關，成立於一九一五年。其任務在徵集教育材料；收藏各項教科用書；舉行國內外教育旅行和其他進修事項，及刊行研究報告等。近更因教部的資助，設各種事務所分司檢查教育電影，供給教育材料，指導製造音樂和各種唱片，及給予職業指導等事宜。

邦之下爲省，每省設教育理事會(Provinzialschul Kollegien)，省長爲當然主席，不過實際行政權多委之於副主席。會員多爲部長委任的教育專家或有教育經驗者。其重要職權，在監督中等學校和盲啞學校。在中等教育範圍內，重在監督教師的訓練，檢定和任用，指導解決中等教育問題，及舉行小學教師的考試等。現因中央集權，前此執掌事項，如訓練教師等，概歸教育部管理。

省之下爲郡(Regierungen)，郡是普魯士第三級教育行政單位。該邦現有三四郡，各設一學務局，郡長爲首領。事實上他常把行政權付之本局中富有教育知識與經驗者。本局主要任務在監督公私立初等學校及音樂電影等特種教育。此外并任用小學教師，管理校產和宗教事業等。近來行領袖制，郡的教育行政權，集中在郡長及其代表人，學務局不過一顧問機關罷了。

郡之下地方教育行政區域，有市區和鄉區兩種：在市區，有一市教育代表會(Schuldeputation)，主管教育行政。該會由市長，市行政人員，市議會和教師代表，新舊教及猶太教代表組織而成，以市長爲主席。國社黨當權以後，改選舉制爲委任制，會員皆由政府任命，猶太人不得參加；一切行政大權操之市長或所委任之市教育督察長(Stadtschulrat)。在鄉區，教育行政事項，向由鄉區學務局(Schulvorstand)管理。其構成人員有行政職員，本地教師和公民代表及各教會代表。職在監督普通行政及初等教育，並聯絡學校與家庭。性質與市學務局相類。現時此種機關雖仍存在，但實權全在本區主管長官之手。

#### 四 意大利

意大利國家教育部 (Minister dell' Educazione Nazionale) 爲全國最高教育行政機關。以前實業和職業學校屬經濟部管轄的，一九二九年後，概歸教育部管轄。所以意大利的教育部，權柄是很大的。部長爲內閣的一員，佐以二政務次長，一主國民教育，一司體育和青年訓練。部長職權大別有五：(1) 指導並促進全國公民教育；(2) 輔導私立學校並提高公共道德和文化；(3) 監管全國美術品並獎進美育；(4) 裁決全國學制上種種糾紛問題；(5) 考核並黜陟所屬各級公務人員。

部內分七司：(一) 初等教育司，(二) 中等教育司，(三) 職工教育司，(四) 高等教育司，(五) 古物美術司，(六) 圖書館及人員司，(七) 體育司。各司設司長一人，其下更分若干科，若干組。各司有督學若干人，輔佐司長視察和處理實際教育事務。關於教育經費，特設一會計局以管理之。該局直接對財政部負責，他部也是一樣。

外有若干審議和諮詢機關：(1) 最高教育參議會 (Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione)——由會員四六人組織而成，以部長爲議長，更設副議長一人，於議長缺席時代爲主席。會員概由部長推荐，國王任命。任期四年。除供部長關於重要問題之諮詢外，並視察大學及其他高等教育機關，並作全國教育之調查和報告。(2) 古物美術參事會——建議部長處理關於古物美術事項。(3) 中央研究會——研究國內外科學和教育發達的情形，供部長參考。(4) 學校衛生及福利參議會——司關於學校衛生和福利事宜。(5) 圖書委員會——計劃關於圖書購置，徵集和保管事宜。以上種種，以最高教育參議會最爲重要。

在地方行政方面，意大利現在行的也是分區制 (Regional system)，分全國十九個學區，每學區設廳長 (Provveditore Agli Studi) 1人，主管本區所有教育行政事項，與法國大學區長地位相當，由教育部長任命。他的職權：(一) 監督公私立學校；(二) 審定學校教科書；(三) 聽審視察員 (或督學) 評判所惹起的事端；(四) 命令取締不衛生的學校；(五) 核准教師檢定的標準，及處理其進退升降事項；(六) 選派委員視察本區教育。一切秉承部命而行。概言之，廳的主要權責，在秉承部命，管理本區中小學教育及有關行政組織問題。其下

設若干科，各置科長一人。更設數委員會（如初等教育委員會，中等教育參議會，小學教師訓誡會等）以爲襄助。

一學區之內，包含若干市區和鄉區，各有市長鄉長及督學等，分別處理本區的小學教育。

### 五 蘇聯

蘇聯各邦皆有其人民教育部（實則是人民教育委員會 The People's Commissariat of Education）爲本邦最高教育行政機關。它有權處理一切教育行政事項。邦與邦之間，藉黨部和「各邦人民教育委員長會議」以資聯貫；前者決定全國教育政策，後者審議教育上一切有關於統一的重要設施。這樣便可於分權中求得全國行政的一致。最近俄國行政組織且有集權的趨勢，聯邦人民教育部縱然尙未成立，但莫斯科的人民教育部在部長巴伯諾夫（Babnov）指揮之下，已逐漸取得全國教育行政首腦的地位。高等專門學校和專科學校均已直接受聯邦各種委員會的節制；中央方面，爲聯絡各機關，且有特種委員會的成立。他方亦有同樣情形。

人民教育部的組織，各邦大致相同，茲舉蘇俄人民教育部爲例以說明：

蘇俄人民教育部統轄全邦教育事業。委員皆由全俄中央執行委員會委任，設部長一人，以爲行政的首領。本部職權並不以管理學校教育爲限，即科學研究機關、博物館、戲院、電影院、美術館乃至政府出版物等，概須受其監督。其內部組織計分十一個部門：（1）行政組織司，（2）社會教育司，（3）職業教育司，（4）成人教育司，（5）非俄語民族教育司，（6）國立科學會議（*Uznes*），（7）科學美術司，（8）文藝司，（9）國立印刷所，（10）電影專業管理局，（11）用品司。最末三者屬商業性質，部中只監督其措置果正當與否。最近組織日趨於簡單化，除重要部門外，許多委員會以及駢枝機關，皆已先後裁撤。一九三三年九月，國立科學會議和其他委員概行廢止。以後教育行政的大權，集中於少數部門，內部的爭執可因而減少，行政的效能可因而提高。

但除教育部以外，直接處理所部教育的機關，亦還不少：例如總工會中央參議會的文化教育部，管轄政治教育及工人俱樂部和圖書館等；陸軍部管轄紅軍的政治教育；交通部管轄鐵路和水上工人的教育等皆是。再爲

訓練未來的黨員，中央黨部定了詳細的計劃，設了好些訓練團體，這些團體，都不屬於教育部。

爲行政方便起見，蘇俄劃分本邦爲省、郡、鄉數種區域，每一區域的蘇維埃，設有執行委員會，其下再置地方教育科主管教育行政事項，對委員會負責。該科的主要任務，在編制預算，聘任教師，及管理各級教育，但高等教育除外。每校有一參事會，由教師、職員代表、校醫、及黨部、工會和青年團等代表組織而成。校長也是會中的一員，視察員與工人教育會爲教育部與一般人民的媒介。教育部每年須向工人教育會作一報告；如訂有新方案，亦必與之商榷。視察員爲教育部的耳目，除高等教育外，各級學校都受其視察；然而這在俄國教育史上確是發達較晚的。（註一）

## 第二節 比較中的行政組織問題

述各國教育行政制度，各有其特點，孰是孰非，難作貿然的判斷。第一、各國教育行政所依據的政治理想不同，因而所採取的政策亦異。憑是中央集權，或地方分權，領袖獨裁，或折衷衆說，都不是偶然的。我們倘不了解此種政治理想的背景，而昧然加以指摘，必毫無是處。第二、教育行政制度，是隨着教育事業的內容而時時變化的。教育事業日益發達，行政範圍自然亦日益擴張。例如美國初期教育純爲地方事業，既而郡、鎮爲範圍，現則已成爲州政府的專業了。又其各州各市教育行政的組織不同，皆爲適應各地不同的情境而起，十分自然的。第三、各國政府對於教育負責的程度不同，教育行政的組織，於是便有疏密之分。英美認教育爲社會事業，聽人民自動辦理，政府不多加干涉，便無所謂嚴格的管理；以視法、德、意等國之遇事統制，組織完密者大異其趣。近來德、意、俄等國，因黨治的關係，欲把整套行政機構納之黨的控制之下，故其教育行政組織亦自與尋常國家不同。總之，各國教育行政制度，一如其學制，各因本國國情而互異，不得執此律彼。甲之所長，未必能移植於乙國，淮北之橘，易地爲枳，不可強也。

然而客觀的比較研究，實爲幫助解決本國教育行政問題的極有效方法，姑據前節所述，擇要分列問題數項

## 甲、中央教育行政機構及權限大小問題

美國至今尚無一聯邦教育行政機關（如教育部一類），僅於內政部中設一教育事務所，除徵集材料，刊行報告以外，只能管理阿拉斯加的教育，對於各州教育行政全不過問。蘇聯此刻也還沒有聯邦教育部，不過蘇俄教育部隱有掌握全國教育行政大權的趨勢。英國名義上縱然有一個教育部為全國教育行政最高機關，但實際權限極小，與他國教育部大相懸殊。德意志聯邦本也沒有最高之教育行政機關，惟於憲法上規定聯邦有確定全國教育根本方針之權，國社黨執政以後，趨向提高中央權威，實行把普魯士教育部與聯邦教育部合併，以此為全國教育行政最高機關。意大利的教育部原來無關重要，自法西斯黨徹底加以改造，然後聲威日著，權限日增，至今儼然成爲一個全國最高的行政機關。法國的教育部，一向握有支配全國教育行政之權，各級學校，不論公立或私立，皆直接間接受了教育部的節制。論到教育部的權限，無疑是英國教育部最受限制（美則趨向以州爲行政單位，州政府權柄最大，中央則否），法、意、德等國則龐大無比。但在法國，農業教育隸屬於農業部，陸海軍學校隸屬於陸海軍部，橋樑工程和礦務學校隸屬於建設部；在德國，除農商教育分隸於農商部以外，青年訓練直受青年訓練總部的指揮，都不屬於教育部；只有意大利的教育部總轄全國教育和青年訓練。（以前實業和職業教育屬經濟部掌管，一九二九年以後，亦劃歸教育部。）

我國教育部依法律規定（修正教育部組織法）「管理全國學術及教育行政事務」，「對於各地方最高級行政長官，……有指示監督之責。」似與法意等國制度相似。惟實際教育部的權力受限制的地方很多，各部會可自設學校，不受教育部的監督。例如交通大學、吳淞商船學校、稅務專門學校、中央政治學校等都不隸屬於教育部；又如受庚款補助和維持的教育，每因個人之感情而定撥款的多寡，不經教育部的統一籌劃。凡此均足使教育行政系統紊亂而致教育行政效率降低，更不易推行整個國家教育的政策。中央有鑒於此，行政院曾於民國二十六年六月十五日第三七次例會決議：「行政院各部會所管專門各學校除軍警學校外，其餘如交通大

學、吳淞商船學校、稅務專門學校等一律歸教育部管轄。又中法大學等各庚款所撥用之文化機關，皆應由教育部統一辦理，並每年度未必詳報收支項目備核。由行政院召集庚款機關聯席會議，研究實施辦法。」以後教育行政或可日趨於統一。

### 乙、各級教育行政組織關係及其權限劃分問題

英國教育行政實權，全在各郡及郡邑，它們有權管理本區中小學教育——市邑人口滿一萬，鎮區人口滿二萬時，亦可管理本區小學教育。美國趨向以州為集權中心，一切學校和其他教育機關均受其管轄，郡市及鎮區等皆隸於其下。德在聯邦教育部未成立以前，邦政府主管高等教育；省教育理事會主管中等教育和盲啞學校；郡政府的學務局主管初等教育和中間學校等。現則各級教育行政機關權限減少，中央權限增大。法國教育部統轄全國教育行政，大學區校長監督本區高等，中級及職業教育；府尹管理初等教育。意大利教育部總管全國教育行政，各學區廳長秉承中央監督本區中小學教育及其有關行政組織問題。

我國現行制度教育部監督全國教育，省教育廳管理全省教育，市、縣教育局或類似機關指導全市或縣教育。比較的說：高等教育受制於中央，中等教育受制於省，初等教育受制於市或縣，近於各國的三級制。從整個行政看，中央、省、縣（或市）各級組織，原係一體，有不可分解的連鎖關係，各級互相聯絡，彼此互應，當然是對的。不過中央、省和縣間的權限，理應如何劃分？是個實際的問題。前面會舉我國教育部與省教育廳專權上每多重複衝突之處：例如中央考試人員之舉，各省亦常有考試和甄別行政人員之事，教育部有檢定小學教員之責，各省教育廳亦有檢定小學教員之權。又教育部有審定小學教科書之職掌，而上海（及其他）教育局亦以教科圖書之審查為其應有的職責。凡此皆為專權未劃清，組織欠健全的明證。究竟何等專權應歸中央，何等專權應給各省與地方？我們參考專家意見以後，應有下面的主張：

#### A 中央教育行政機關應有的職權：

(1) 決定教育宗旨，政策及其實施方案（當然遵照中央黨部的指示）。

- (2) 培植全國國民統一的精神。
  - (3) 促成全國國民義務教育及民衆教育（按即國民教育）的普及。
  - (4) 商承中央黨部高級政府制定青年訓練和兒童訓練的原則和方法。
  - (5) 調劑地方人才經濟，並力謀各地教育機會的均等。
  - (6) 確定留學政策並規劃高等教育之發展。
  - (7) 釐訂各級教育設施「最低限度」的標準。
  - (8) 頒布各級學校規程，課程標準及升級轉學辦法。
  - (9) 頒發各項重要行政法規，俾爲各地實施的準繩。
  - (10) 審定教科書，必要時得自行編纂。
  - (11) 核准各私立學校立案，並取締其辦理不良者。
  - (12) 依法任命所屬重要教育行政人員，並厲行考試辦法。
  - (13) 依法取締幼童工作，並保障兒童應享的權利。
  - (14) 調查全國教育狀況，並編製教育統計。
- B 省及地方教育行政機關應有的職權：
- (1) 教育宗旨和政策的推行。
  - (2) 省和縣市教育的計劃和推行（包含中等教育，初等教育，社會教育等）。
  - (3) 省和縣市教育的監督和管理。
  - (4) 上級教育法令的奉行。
  - (5) 所轄區教育的視察和指導。
  - (6) 所轄區教育經費的籌措和管理。

(7) 所轄區教育人員的培養和任用。

(8) 所轄區教育改進的建議

(9) 本區教育狀況的調查和報告。

### 丙、行政區域劃分問題

教育行政區每與普通行政區同其範圍：蘇聯各級普通行政機關，同時便是各該區的教育主管機關；英國的郡和郡邑，德國的省和郡也是這樣。不過也有範圍大小不同的，例如：法國普通行政區有府九〇，而教育行政區（即大學區）只有一七；意大利普通行政區有省九二，而教育行政區則只一九。又美國的鄉區和學區也往往界限不同。

我國各省教育應係屬省政府的一部分，教育行政區與普通行政區完全一致。省下縣市教育局所轄區域與縣市行政區域亦毫無出入。至地方學區的劃分，雖說可按地方情形自由辦理，但全省（例如湖南）仍多規定應與自治區一致。最近縣各級組織綱要第四條規定：縣境內教育區域應與行政區、鄉（鎮）保甲之區域合一（其他警察、衛生、合作、征收等區域亦然）。換言之，即教育行政區須與普通行政區一致。無疑的這是爲了政教合一的方便，使同一行政區內之教育事業，可以受同一行政機關的指揮與監督。

教育行政區應否與普通行政區一致？反對的人每藉口避免普通行政的干涉，教育行政區最好不與普通行政區相一致。但教育行政終屬全部行政的一種，與他門行政息息相通，爲使教育易與他部行政配合起見，教育行政當不可獨立於普通行政以外，故教育行政區不論省或地方，都應使其與普通行政區一致，毋需另立門戶，至若視導區和師範區等，則不妨仍基於教育行政原則而自由劃分。

### 丁、教育行政機關內部組織問題

各國教育行政機關組織概況已如前述，有分司科很多的（如美國的州和一等市），有分司科不多的；有行分區制的（如英國教育部），有不行分區制的；有分高、中、初等教育的，有不是那麼分的。我國現行制度已



評述於前。各級教育行政機關的組織應採什麼原則？依夏承楓氏所舉：（一）爲分工之均衡，就業務性質和分量而分配於司、科及股；就業務需要而設立各部分，初不拘於形式的美備。（二）爲合作的便利分工過細，易發生局部的隔閡，階梯重複；轉多周折，故不得不酌用委員會或他項會議方式以謀團結。（三）爲機關以外意見的吸收，設各項專門會議，以便採取專家的意見。（註二）行政部門以外，應有審議和研究機關（詳下）。各級教育行政機關內部的組織，固應有統一的標準，但亦不可毫無伸縮的餘地。寇伯來（Cubberley）氏研究美國大小市擬有三種合理的組織，以適合各種不同的需要。中國地方情形參差甚巨，似可做此辦法。

#### 戊、審議機關設立問題

爲防止主管長官獨裁並收集思廣益之效，多數國家都在教育行政機關內設了種種審議的機關：例如法國教育部有「高級教育會議」，各大學區有「大學區參議會」，各府有「府參議會」；英國教育部有「參議委員會」及各種委員會，皆供教育行政長官顧問的團體。美國的州、郡、市教育董事會，其地位反在執行機關（教育局）之上，各執行機關人員，多由董事會選任，並受其監督指揮。大約民主國家不論其爲集權與否，對此種審議制度，皆十分重視；獨裁國家亦每有類似機關的設立，像那意大利教育部內設有「最高教育參議會」，及他種參議會，德國教育部也有好些委員會，各省有教育理事會，各郡有學務局，各市有教育代表會等，不過權限極小，形同虛設，諸事聽從領袖指揮就可罷了。

我國初期教育行政機關，原有「高等教育會議」，和諮議官之設，後來各省曾設有「省教育參議會」，各縣市曾置有教育董事會等審議機關，現時教育行政機關却不見有此種組織存在了。教育部的大學委員會，名義上雖仍保存，實自大學區制取消以後，該會已失其效用。各省市雖有「教育會」一類團體，但少與行政機關聯絡，更不能影響到它們。我國各級教育行政機關，不設審議團體，實在是一個缺陷，國聯教育考查團前曾建議「各級教育行政機關，應有一帶顧問性質之委員會，以與教育機關合作；此種委員會，應以公民代表及教員代表組織之。」這在原則上我很贊同，不過辦法還得研究罷了。

## 己、附設研究機關問題

教育事業是日新月異的，教育學術也應精益求精，教育行政當局負了計劃、監督、推導和推進的責任，期求解決種種教育實際問題，只憑辦公室內的處理，或僅埋頭於「等因奉此」，「呈悉」，「此令」，……決不足以盡教育行政的能事，決不足以解決層出不窮的教育問題。須從事學術研究方可有濟。在昔大學院時代，曾經榜教育行政之學術化，用意原是不壞，只可惜陳義太高，辦法欠善，至成爲空話。採「卑之無甚高論」的辦法，至少應在教育部、教育廳、教育局（或其同等機關）內附設一種研究機關，專從事於調查、統計、測驗、研究等工作，並不斷刊行報告，以供教育行政當局的參考。這種辦法，並不算希奇，外國早已就有：英國教育部的「教育研究所」，德國教育部的「中央教育研究所」，意大利的「中央研究會」，都屬於這類機關，負了研究、調查、統計、報告的責任。美國則在中央有「教育事務所」，在州和大都市有「教育研究局」，其範圍尤廣，工作尤多，成績尤著。即在我國，當學部成立時期，尙設有「學制調查局」、「編譯圖書局」及「教育研究所」等機關，饒有研究的意味。以後中央和各省均未注意及此。前教育部會一度擬設教育研究所，中央研究院組織規程中亦有「教育研究所」一部門，惜皆未能見諸實行。教育行政長官若只憑個人常識以處理專門問題，或遇事本個人主觀成見，毫無客觀事實作根據，該是何等危險的事！

## 庚、新縣制下教育行政組織問題

新制取「三位一體」的辦法，治管教養衛於一爐，政治與教育配合，能實現「政教合一」「文武合一」的理想，用意誠善，且屬必要。不過鄉（鎮）保長責任過重，事務過繁，能力有限；以一人而兼三職（校長、鄉鎮長、保長及壯丁隊長），難免有隕越之虞。且此種人做鄉（鎮）長，保長勝任的，不一定做校長也能勝任。又或因鄉（鎮）長、保長只知注重辦理鄉政、保政及壯丁訓練，而於學校教育則不免忽視，遂使教育成爲一種附庸，都是可有的弊端。爲發展國民教育計，爲發展建國所繫的國民教育計，我主張：（一）實行分工合作辦法；對於學校教育應指定專人（如教導主任）負責，校長只總其成，加以督促指導而已。（二）鄉（鎮）長、保

長人選應以其具有小學校長的法定資格爲合格。(二)最好能如「縣各級組織綱要」所規定，「在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任爲原則。」校長總需專任，但與普通行政（民政、財政、建設、警衛等）及軍事仍是息息相關，毫無隔閡。

上述數者以外，尚有關於教育經費和教育輔導的組織，留待後面分別討論。

【教育行政組織的原則】綜述教育行政組織的原則如下：

一、須認清各級教育行政在普通行政上的地位——教育行政爲普通行政的一種，教育行政機關應如何與其他機關密切合作，並應採取何等合作方式，該當時時注意。

二、須保持各級教育行政機關的聯繫——各級上下相承，有條不紊，則不獨辦事順手，即行政效率亦必增高。反之，若彼此失去聯絡，指揮不便，則事事棘手，弊害叢生。故各級教育行政機關須息息相通，保持有機體的關係。

三、須顧及中央與地方行政的統一——在一方面說，教育屬國家和地方事業的一部分，其行政自不可妨害其他事業的進行；在另一方面說，凡屬教育範圍內的事業，除有特殊情形者外，都應隸屬於中央及地方教育行政機關，受其管理和監督。

四、須發展教育專業的精神——一種專業的內容擴大而複雜以後，非有專家運用專門知識和技術，不足以應付裕如。教育事業，邇來日趨複雜，無論是質是量，就證明非憑個人常識用簡單方法可以處理妥善。教育專業的精神能否發展，要看行政組織中是否有專家及專家有無充分發揮能力的餘地。

五、須有採納民意的機會——審議機關必不可少，前面已經說過。

六、組織應以分工合作的原則爲根據——組織的作用在能推動事業的進行，愈能依據分工合作的原則的，必愈迅速而有效。

七、須含學術研究的意味——不徒爲例行公事的應付，以掾吏生活自劃，應有學術研究的機關，藉以充實

活力，不致枯寂化。

八、須基於事實而趨向較高的理想——須如此才有進步，有生氣，有較遠較大的成就。

(註一)本節詳閱羅廷光最近歐美教育綜覽(商務上下兩冊)。

(註二)夏承楓：現代教育行政(中華)頁四三五、四三六。

### 研究問題

- (1)任何國家的教育行政制度，必以本國國情為背景，適合國情的制度才算是健全的制度，這話可能在本章所述各國中找到例證否？
- (2)述英國或美國教育行政制度的特點。
- (3)比較法意兩國教育行政制度的異同。
- (4)法西斯國家教育行政制度與民主國家有何大不相同之處？試扼要述之。
- (5)我國中央教育行政機關的權限正在積極擴張中，你對於這問題的看法如何？
- (6)專家對於中央教育行政機關及地方教育行政機關的權限劃分意見如何？
- (7)舉教育行政機關內部組織的重要原則。
- (8)新縣制下教育行政組織問題。

## 第四篇 教育人員

前面說的，多屬於制度和組織方面；那些固然不可忽略，但更重要的，還是運用制度和組織的人。古語說的好：『徒法不足以自行』；又說：『有治人無治法』。足見「人」的問題，比什麼都重要。教育的對象是人，施行教育和執掌教育的，也是人；教育的事業，不能片刻脫離人的關係。用「人」不當，一切無從談起。本篇所謂教育人員，包括教育行政人員，學校校長及教員三部分。分別論之如次。

### 第十二章 教育行政人員

#### 第一節 各級教育行政人員的現況

各級教育行政人員之法律上地位及其事權，前面曾不時提及，茲再將各級教育行政機關設員情形，綜述如下。

##### 一 中央教育行政人員

教育部設部長一人，為特任官，綜理本部事務，並監督所屬職員及各機關。部長出席行政院會議。設政務次長，常務次長各一人，輔佐部長處理部務。部長次長皆由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。其下設秘書六人至八人，分掌部務會議，編制報告及長官交辦事項；參事三人至五人，撰擬審核本部之法案命令；司長六人，分掌各司（總務司、高等教育司、中等教育司、國民教育司、社會教育司及蒙藏教育司）專務；督

學八人至十六人，視察員十六人至二十四人，視察及指導全國教育事宜；科長十八人至二十四人，科員一百人至一百四十人，承長官之命，分掌各科事務；會計長一人，統計主任一人，辦理歲計、會計、統計事務，受部長之指揮監督，直接對國民政府主計處負責；技士二人至四人，承長官之命辦理技士事務。部長特任、次長、參事、司長、秘書二人，督學四人簡任，秘書、督學、科長特任，科員、視察員、技士委任（國民政府組織法及修正教育部組織法）。

## 二 省教育行政人員

省政府組織採委員制，教育廳屬省政府的一部分，設廳長一人，簡任，由行政院就省政府委員中提請國民政府任命之，綜理該廳事務，指揮所屬職員及所轄機關。廳中設秘書一人至三人，承廳長之命辦理機要事務。設秘書一人至三人，薦任，辦理機要事務。視專務之繁簡分科辦事，每科設科長一人，薦任，科員四人至十二人，委任，承長官之命辦理各該科事務。又設督學四人至八人，由各省廳比照科長定之。必要時得酌設技正、技士、技佐及視察員等職，為辦理編審統計及宣傳事項，又得酌設編審員。

實際各省教育廳人員多寡互有不同：有不設督學而設督導，組織督導室者；有於督學以外增置視察員者；有不設編審員，所有編審事務歸秘書室管理者；大約分為三科或四科，亦有科之下再分股置股員若干人者。限於篇幅，難以縷述（詳各省省政府教育廳組織法）。

## 三 地方教育行政人員

### 甲、縣教育行政人員

一、保存局制之縣 縣教育局設局長一人，由縣長就具有規定資格者推薦三人，呈請省教育行政長官選任。外設視學及事務員若干人，其名額視縣教育事務之繁簡酌定之（縣教育局規程）。但依修正組織法，則各局長『由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。』湖南各縣教育局長之任用，在未舉行考試以前，由該管縣長遴選具有合格者一人呈請省政府核委。河南任用縣教育局長，則用選舉方法，『設局長一人，

依河南各縣教育局長選舉規定選舉之。」

局長之下設課，置課長一人或二人，辦理各該課事務。又設縣督學一人至四人，司視察和指導縣教育事務。有時並設款產經理員，經理縣有教育款產，各縣辦法互有出入。

二、裁局設科之縣 山東省規定：「縣府第五科科長以縣教育局長改充，專管地方教育。」其任免仍沿用教育局長任免辦法。科內分教育行政和教育視導二股，行政股科員以原教育局科員充任；視導股以原有之縣督學和教育委員組織之。員額薪金均仍舊。縣督學及教育委員之任免，仍依照縣督學規程及教育委員規程辦法。浙江省各縣政府設立五科時（按屬一等縣），以第四科管理教育事項。「各縣原有教育局長，如經考試及格，或經訓練及格，或經銓敘合格，得有證書者，應由縣長呈請繼續任爲主管科長。各縣縣長遴選科長，應依照規定資格呈請核用。縣政府得酌量分股辦事，除科長外，並得設督學技士等員。」

縣之下爲學區，在普通縣份，設教育委員一人，承長官之命，主持本區教育行政事宜；教育局長（或科長）核委，是教育廳備案。在試行地方自治之縣份（如湖南、長沙、湘潭等縣），各區自屬鄉鎮，設教育委員一人，受教育局長、區長、直屬鄉鎮長之監督指揮，辦理區內教育事宜。如因事務過繁，得設幹事一人至三人，協同辦理。區公所如設教育股，其股長即由教育委員兼任，股員即由幹事兼任。而在試行中心小學區制的縣份（如江蘇嘉定縣），則每學區設中心小學一所，其校長負管理本區教育之責，並佐以總務、教務和訓育主任等員。本區各校不設校長，只設主事一人，主事除商承校長處理本校一切事務外，遇有校長委托事項，應協助辦理。

新縣制規定縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，置祕書、科長、指導員、督學、警佐等員。區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項。鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各設主任一人，幹事若干人，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別擔任之。

## 乙、市教育行政人員

市設教育局的如上海市，規模最大。『局長一人爲簡任或薦任；科長四人，薦任；科員二十五人至三十五人，委任；督學四人，薦任或委任；視察員十二人至十六人，委任。』『因事務之必要得委聘專門人員。』市設社會局兼辦教育行政的，如南京市，其第三科專管教育，分學校教育，社會教育，研究實驗三股，各置股長一人，股員若干人。又設督學一人至三人，指導員一人至三人，統計主任一人，統計員一人至三人，分別辦理各職掌事項。市設教育科的，如杭州市，內分總務，學校教育，社會教育三股，各置股長一人，又督學二人。最小者如廈門市，只設督學一人至二人（委任），管理教育行政事項。至今市教育行政機關能保持獨立的，實寥寥無幾。

## 第二節 教育行政人員的資格

中國教育界有種奇特的現象，便是各級教師，從小學教員以至大學教授，他們的資格都有明白的規定，惟獨教育行政人員卻不是這樣。在教育行政人員中受有資格的限制的，只縣市教育局長（或科長）、督學及教育委員等下級行政人員；至省教育行政機關以上的行政人員，除督學以外，全無法定資格的規定。大約官做得越大的，越不需要什麼資格。多少年來中國吏治腐敗，行政效率降低，乃至整個政治上不軌道，這種不合理的辦法，至少要負大部分責任。因爲做官不靠資格，大家都有希望，人人都可「進行」，結果誰的活動能力大，誰有極大之政治的奧援，誰就可以飛黃騰達。鑽營者衆，祿位到底有限，僧多粥少，爭奪以興；個人力量之不足，不得不植黨以營之。爾詐我虞，互相傾軋，個人地位不免動搖，整個政局因而而不靖。一般官場如此，教育何能例外？因了資格不加限制，任何人都想向教育界活動，致有資格者裹足不進，或竟無法插足，材質之劣下可想而知。在此種不合理的情況下，專業精神當談不上。『中山先生主張找廚子必到菜館裏去找』，廚子尚須注重專業，教育行政豈可讓未受訓練及沒有資格的人濫竽充數，由此知我國教育行政人員不受資格限制的種種



弊端，同時即可顯出彼等資格實有從速規定的必要。

固然純粹專家政治的實現，此刻尙非其時，不獨吏治未修的我國，距離很遠，即號稱政治清明的英美，也還未曾十分做到。即如英國現駐美大使的哈里弗克司 (Hallifax)，他曾做過軍政部長，掌璽大臣，並還做過教育部長，外交部長，幾乎是文武雙全，堪稱萬能的。同樣的例，我國當亦不少。這種變態，國人也許樂於引為口實，但能不能就認為是合理的呢！在我國，所有公務人員，例有「政務官」與「事務官」之別，如中央政府之行政元首，各部部长，各省政府主席、或省長，各廳廳長，及各縣縣長等，屬於前者，餘則均屬於後者。一般人以為政務官係負總責握全權的人，其人選只以統率能力、行政計劃及普通執行才器為標準，不必斤斤於專門知能的有無。至於事務官，主要責任在推進行政上之實際事務，故其選任標準，應注重技術、經驗等。這種說素，固不無片面的理由，但自我們看來，普通行政才器與專門知識技術並不是互相衝突的。一個完全門外漢，身任海軍（或陸軍）部長，不論其「普通行政」的本領何等的大，若望其盡量發揮本部效能，怕是一件極滑稽的事罷（只有我國以往掛名的海軍部長可以這樣）。教育何嘗不是這樣？

依程湘帆氏的意見，一個中央教育行政機關的領袖，「就資格言之，除教育行政之專門訓練外，須有政治之經驗，明瞭教育與國家之關係；以政治上遠大眼光，籌劃教育之大政方針；藉政府委員之地位，運用光明正大之政治手腕，以求教育方針之設施。按照教育行政之責權及需要，改組現在之官廳，任用教育專家，釐訂教育法規，規定進行計劃，處理行政事務，監督指揮地方教育之行政，暨國立學術機關。」（註一）實際說來，主持全國教育行政的人，縱不必是專門家，但若他具有政治上遠到的目光，教育上深切的見解，能以高瞻遠矚，指出今後國家教育應走的道路，和應採的方針，因而定下現階段教育實施的政策和步驟；並能多方羅致專才，以求實現，已是難能可貴的了。

關於省市教育行政長官的人選標準，各國類有適當的規定，而以美國對於州市教育局長 (Superintendent of Schools) 一職最為重視。該國歷來州市教育局長多為賢明精幹之教育家所充任。如何銳斯曼 (Horace

Mann) 之於麻塞邱塞 (Massachusetts)；亨利巴那 (Henry Barnard) 之於康奈克 (Connecticut) 和羅得島 (Rhode Island)；皮爾氏 (John D. Pierce) 之於密喜根 (Michigan)；密爾氏 (Caleb Mills) 之於印第安那 (Indiana)；史托 (Calvin E. Stowe) 之於阿亥阿 (Ohio)；杜勒撥 (A. S. Draper) 之於紐約克 (New York)；赫銳斯 (W. T. Harris) 之於聖路易市 (St. Louis)；馬克思威 (W. H. Maxwell) 之於紐約市；格利屋得 (J. M. Greenwood) 之於凱塞斯 (Kansas City)；及哈勃 (W. R. Harper) 之於芝加哥市；都是大家知道的。彼等對美國教育的貢獻，的確很大。近因教育事業日益發達，教育局長的地位日益重要，故其資格規定亦更詳密。依古克 (W. A. Cook) 所舉：現時美國州教育局長的人選標準，有十二州規定須在本州住滿二年至五年，年在二十五或三十歲以上；有三州規定須為男性；有十二州規定非受有專門訓練者不可。一般趨勢，州教育局長須具有下面三種資格方得充任：(一) 握有高級的教師憑證，(二) 畢業於優良的高等教育機關；(三) 有三年至五年的教學和視導經驗。(註二) 寇伯來 (Cubberley) 氏則謂教學實際經驗，遠不如『了解行政基本原則，洞悉教育問題，對教育有信心，並勇於負責』的重要。今日的州教育行政領袖，除去專門學識以外，須有遠到的目光，優越的能力；單憑若干教室的教學經驗，是不足夠的。(註三)

實則除法定的資格以外，舉行的資格尤為重要。卡特氏 (W. W. Charters) 曾經做過一個客觀的研究，向許多專家徵詢教育行政長官所應具的品德，結果發現下列五項為彼等人格構成的要素：(一) 識人 (Ability to listen well)，(二) 虛心 (Open-mindedness)，(三) 友愛 (Friendliness)，(四) 勇於言行 (Forcefulness of speech and action)，(五) 有禮貌 (Courtesy)。(註四) 賴德 (E. S. Ladd) 曾請二十五位專家品列教育局長之品德 (Administrative traits)，所得結果如下。(註五)

品 德	等 第
領袖資格	一

判斷準確	二
多方興趣	三
長於策畫	四
穩健(Poise)	五
大度(Broad-mindedness)	六
智識	七
魄力	八
適應力	九
有目的	一〇
誠實	一一
可靠	一二
健康	一三
慎思明辨	一四
合作	一五
明確	一六
熱心	一七
文雅	一八
德性	一九

樂觀	二〇
周到	二一
社交能力	二二
機警	二三
勤奮	二四
吸引力	二五
迅速敏捷	二六

爲審核教育局長資格並提高其工作效率起見，卜利芬君 (E. M. Bivins) 在哥爾教授 (Prof. Cole) 指導之下，曾用客觀方法，製成教育局長品第記分表一種，特錄之如下：

一 人格要質 (Personality traits)

體	格	分	數
(1) 儀容端正，態度自然		三	三
(2) 服裝整潔且適合身分		二	二
(3) 聲音悅耳，出言有章		二	二
(4) 身體康強，毫無缺陷		二	二
(5) 談趣橫生，見聞廣博，留心時事		三	三
(6) 同情，和藹可親		三	三
共	計		一五

## 11 訓練 (Training)

### 甲、普通的和專門的學識

學 識	分 數
(1) 普通基本學識	五
(2) 學士 (B. A.) 學位 (內有十八學分之教育學程)	三
(3) 碩士 (M. A.) 學位，加上：	
(a) 一學期十小時之教育行政	三
(b) 一學期十小時之教育視導	三
(c) 一學期十五小時之教育心理	三
(d) 一學期六小時之教育哲學	三
共 計	二〇

### 乙、實際經驗

經 驗	分 數
(1) 一年至三年的小學教師	四
(2) 一年至三年的小學校長	六
(3) 一年至三年的中學教師	四
(4) 一年至三年的中學校長	六
共 計	二〇

三 行政經驗

甲、普通行政人員的經驗

經驗	分	數
(1) 紀錄詳盡，有系統		三
(2) 眼目清楚，並能預計種種需要事項		二
(3) 研究並證實董事會通過的政策，務使其能提高地方的需要		二
(4) 充分利用校舍，善為管理場地，建築物，及設備等		二
(5) 推薦適當之候補行政人員		二
(6) 為教學方面保留極大限度之預算		二
(7) 代表權威，并能切實負責		二
共計		一五

乙、視導員的經驗

經驗	分	數
(1) 供應課程和教材，俾適合學生和社會的需要		三
(2) 使視導成為彼此通力合作之事業		三
(3) 設置適當之教學環境，及參攷用書，以增進學習效能		四
(4) 編製適宜的工作計畫		二

(5) 視各章程「制度」為學生而設，非為其本身而有	三
(6) 使所定之制度成為合作的樞紐，各員皆能彼此負責	三
(7) 教員需指導時，則予以相當指導	二
共計	

### 丙、領袖教育界的經驗

經驗	分數
(1) 堪為董事會方面之專業領袖	二
(2) 堪為教職員方面之專業領袖	三
(3) 在與社會各機關聯繫方面，亦不失為一專業領袖	三
(4) 能為社會上教育標準的代表	二
共計	一〇
總計	一〇〇

(據 Bolton, F. E., Cole, T. R. and Jessup, J. H.: *The Beginning Superintendent*, pp. 44-45, Macmillan Co., New York, 1937)

我國關於省教育廳長（或同類長官）資格，一向沒有規定，實為遺憾。我們如果想謀合理的解決教育行政問題，尤其要想把教育行政當作一門學術研究，對於本問題就不應忽略。縱然關於教育廳長的資格，一時不能明確詳密的規定，至少也當有個大略的限制，物色時才有所遵循。個人以為學識上須有大學教授的資格，兼具教育專門的訓練；經驗上須曾任高級教育行政長官（簡任），或主持一市（直轄市最好），或一縣的教育

行政至少五年，或曾任專科以上學校校長或獨立學院院長三年以上著有成績；人格上須有如卡特氏前面所舉者。（註六）

關於市教育局長人選標準，美國費勒得非亞（Philadelphia）市規定如下：

『人格方面——一個領袖人物；有良好的品格和宗教的信仰；長於公衆演說；身體健康；肯耐勞苦；有膽量，有令聞；談笑風生，頭腦清楚；語言中肯；爲人忠實，機警，且長於交際，年在四十至五十之間。本人抱有職業的理想，對屬下很寬仁厚道，作事富有奮鬥的精神。』

『專門訓練方面——一個優良大學的畢業生，曾學過「教育行政學」；或是一個大學的教授，曾教過「教育行政學」。對於教育科學，曾有重要著作，或曾發表關於市教育行政的重要論文。行政界並都認爲是個極有能力極堪勝任的學者。』

『經驗方面——早年他是個小學教員或校長，後來他是個小市鎮的教育局長；最近他卻是個中等市的教育局長，內有一科或兩科如事務管理和校舍建築一類。他能用很新的方法，指導教學。他富有自信力，任何困難的地方有法幹去，有法達到成功的地步。』（註七）

我國行政院直轄市，就地位說，和美國的一等市（如費勒得非亞）相當，對此種市的教育局長人選標準，從無相當的規定，更未有過如上之明確的規定。局長不得其人，那裏還會辦得好呢？

縣教育局長、縣督學和區教育委員，在我國雖會有資格的限制，但所規定多爲法定的，於人格舉行等仍付缺如。民國十六年以前縣教育局長的資格，規定有五項：（一）畢業於大學教育科，師範大學校或高等師範者；（二）畢業於師範學校並曾任教育職務三年以上者；（三）畢業於專門以上學校，並曾任教育職務二年以上者；（四）曾任中等學校校長或小學校長三年以上者；（五）曾任教育行政職務五年以上著有成績者。（依縣教育局規程前三項尚差強人意，後二項則過寬泛，蓋任小學校長三年以上者爲數甚夥；而曾任教育行政職務五年以上者，尤車載斗量不可勝數，此等人既毫無教育學識（甚至非由學校出身），何能勝任愉快？國民政府成立以



後，中央大學區重定縣教育局條例，規定局長資格：（一）大學教育科，師範大學，高等師範畢業曾任教育職務一年以上；（二）師範本科或高中師範科畢業，曾任教育職務三年以上者；（三）大學或專門學校畢業，曾任教育職務三年以上者。他省亦有類似的規定（見前）。茲舉十九省縣教育局長資格的統計，以明近今全國各省縣教育局長資格的一斑：

十九省縣教育局長資格統計表（註八）

（二十三年調查）

資 格	人 數	百 分 比
日本專門以上學校畢業	二〇	1.7
國內普通大學畢業	一四二	11.5
國內大學教育科畢業	三五	2.9
國內師範大學畢業	一五	1.2
國內高等師範畢業	六三	5.1
國內優級師範畢業	四八	3.9
國內大學師範專修科畢業	八	0.6
國內普通專門學校畢業	一〇六	8.6
國內普通師範學校畢業	六〇七	49.5
國內普通中學畢業	一一〇	8.9
國內短期講習所畢業	六七	5.4

其他	四	0.3
合計	11115	100.0

改局設科的省份，科長的任用當然和從前不同。浙江二十四年公布縣府教育科任用辦法，凡「各縣原有教育局長，如經考試及格，或經訓練及格，或經銓敘合格，得有證書者，應由縣長呈請繼續任爲主管教育科長。而遴選科長時，應依照下列資格：（1）中央普通考試教育行政人員及格者；（2）本省普通考試教育行政人員臨時考試及格者；（3）本省地方教育行政人員考試及格者；（4）本省委任職考試教育組任用人員及格者；（5）曾任教育行政人員經甄別審查合格或登記合格者；（6）大學或獨立學院專修教育學科畢業得有證書者；（7）師範大學或高等師範學校畢業得有證書者。似此，教育科長之人選標準固不比局長爲低。不過問題是上述各項資格，是否彼此高下相等；而從種種考試出身的人，是否能和大學，師範大學或高等師範畢業的一樣勝任愉快？

新縣制下縣政府教育科設科長一人，其資歷規定：「除合於縣行政人員任用條例第三條之規定資格外，須具有修正小學規程第六十四條所規定之資格，且辦理教育著有成績，或大學畢業辦理教育三年以上著有成績，並須能力豐富，品行端正，熟悉本省地方教育情形。」（辦理縣各級教育行政應行注意事項）。科員若干人，秉承科長辦理主管事項，其資歷「合於縣行政人員任用條例第四條之規定資格外，須具有修正小學規程第六十二條所規定之資格，且辦理教育著有成績，或大學畢業從事教育一年以上著有成績，並須品行端正」（同上）。科長科員皆由縣長遴選三人，呈由教育廳審核後轉請省政府委任。（科長「任用後不隨縣長進退，並不得由縣長調任他職，非有重大過失經縣長呈明省政府應請由省府核准，不得免職」）督學詳後。

區長辦理全區教育行政。區署設教育指導員一人，其人選及任用手續一如上述科員之規定。鄉（鎮）公所文化股股主任一人，幹事若干人，由縣政府教育科簽請縣長指定副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別兼

任之。保辦公處設文化幹事一人，由縣政府教育科簽請縣長指定副保長或國民學校教員兼任之。此等人依理至少須有小學教員的資格，但實際往往只受短期的訓練即可充任。

## 二 任務

教育行政領袖的任務是多方面的，依程湘帆氏所舉：『(甲)有時爲計劃整頓之人；具遠大之眼光，作將來之計劃，以求教育制度之改良。(乙)有時，爲學校組織之專家；取他人之經驗，爲我改良之張本，以求學校行政之進步。(丙)有時，爲課程之專家；根據社會之需要，作科學的編製，以求學生學習之經濟與效率。(丁)有時，爲成績考驗之專家；根據科學的方法，試用各種之測驗，以求學生成績之進步。(戊)有時爲校舍建築之專家；本諸衛生之原理，建築適當的校舍，以求教育環境之改良。(己)有時，爲游戲之專家；明瞭游戲之作用，獎勵學生課外活動而指導之，以求學生身心之修養。(庚)有時爲學生利益保護之人；籌備教育機會之均等，而使所有城鄉學生，一律享受良好教師之陶鎔。(辛)有時，爲事務之幹員；支配經費，稽核會計，監督庶務，以求校務之整理。(壬)有時，爲請願之人；對社會，則說明教育作用，解釋法律規程，宣傳進行計劃，以求人民之諒解，而使教育之推行；對政府，則建議推廣方法，改良建設計劃，以求長官之鑒諒，而促地方教育之發展。(癸)有時，爲教師之教師；監督，管理，指導教師之教學，以求服務效率之增進。』程氏大約是參考美國情形來的。該國教育行政專家寇伯來 (Cubberley) 氏對於州、市、郡教育局長的任務分析很詳細，討論很精透。因爲近代社會生活的日益繁複，教育事業的日益發達，教育學術的日益進步，以及教育技藝的日益精良，而使教育行政問題加多，教育行政長官的責任，自然也就加重了。寇氏曾用歸納法將教育局長的任務，分爲四大類：一、組織方面——他站在規劃的地位，一方設法使董事會相信他，同時又能博得社會的贊助。二、管理方面——管理所屬人員和所屬機關。三、視導方面——他和督學、校長、教員及家長們應有切實的聯絡，並能策勵他們，指導他們。四、社交方面——如參加公眾會議，主持教育宣傳，組織各項教育的團體，詮釋教育預算於議員諸公，擔任社會團體的顧問及出席家長會議等；皆爲教育局長的重要任務不容忽視者。(註九)

大約言之，教育局長的任務，可分為計劃、組織、行政、視導、研究、社會服務等項，各依地方大小及學校多寡而定其輕重（平常只及行政一面，似嫌過偏。）小地方教育局長的任務，依美國五十八個大學教授所評定者，其時間分配應如下表：（註一〇）

任 務 及 活 動	時 間 百 分 比
視 導	三一
行 政	二三
教 學	一三
研 究	一二
社 會 服 務	一一
文 書 類	一〇
總 計	一〇〇

欲求徹底解決本問題，我們當用同樣客觀的方法，求得到可靠的結果。

縣各級行政人員的任務，依法律規定（參考原料二六）：

一、縣長對於教育行政的任務：

- (1) 遵照教育法令及中央暨省教育計劃推行全縣教育文化；
- (2) 擬具全縣推行教育計劃，普及全縣國民教育；
- (3) 整理或增籌教育全縣教育經費，並依照法令保障管理支配動用之；
- (4) 依照法令選用，懲獎所屬教育行政人員及學校校長及其他教育文化機關主管人員；

(5) 奉行中央及省頒命令，並執行其所委辦事項。

縣政府主管教育科科長「秉承縣長辦理全縣教育行政，及支配全縣教育經費，簽請任免縣各級公立學校校長及其他教育文化機關主管人員。」

二、區長辦理全區教育行政，其任務如左：

(1) 秉承縣政府推行全區教育文化事業；

(2) 秉承縣政府督促各鄉（鎮）增籌教育基金。

區教育指導員的任務：

(1) 遵照縣定計劃推進區內教育文化；

(2) 遵照縣督學之指示，視察指導區內學校及其他教育文化機關，改進其設施及方法。

(3) 受縣政府主管教育科及學校之委托，頒發教育經費；

(4) 其他有關本區文化事業。

三、鄉（鎮）文化組主任幹事受縣教育主管科長，鄉（鎮）長之指揮辦理下列各項：

(1) 調查統計全鄉（鎮）學齡兒童及失學民衆；

(2) 籌設學校並籌集教育基金；

(3) 勸導或強迫學齡兒童及失學民衆入學；

(4) 其他關於全鄉（鎮）教育文化事宜。

四、保文化幹事辦理保教育文化事項，大致與鄉（鎮）文化組主任及幹事所辦鄉（鎮）教育文化事項相

類。

(註一)程湘帆·中國教育行政(商務)頁二四八至二五〇。

(註二)Cook, W. R.: Federal and State School Administration, pp. 144—145.

(註三) Cubberley, E. P.: *State School Administration*, pp. 279—282.

(註四) 見氏數次在皮爾斯伯(Phillsburgh)無線電中的廣播。

(註五) 譯 Lide, E. S.: "Personality Traits of School Administrators," *Educational Research Bulletin of the Ohio State University*, Vol. VII, No. 7, April, 1929.

(註六) 美國亨得(Hand)氏曾用客觀方法，調查七州教育局長(計共五六八人)未就任前的行政教學經驗，共分中學教員，中學校長，小地方教育局長，大地方教育局長四項，分別統計，可知現時一般教育局長其出來有一定步驟，決非一蹴可幾者。(計見Hand, H. C.: "Stepping Stones to the Superintendency," *School Executives Magazine*, 52: 54—56, Oct., 1932.)

又依美國 Department of Superintendence, N. E. A. 第十一次年鑑(*Eleventh Yearbook*)統計，在現任市教育局長二、二五五中，其行政經驗各體中數為十年。分別言之：在人口不滿二、五〇〇的市，中數為七年；人口二、五〇〇至五、〇〇〇的市，中數為八年；人口五、〇〇〇至一〇、〇〇〇的市，中數為十年；從一〇、〇〇〇至三〇、〇〇〇的市，中數為十三年；人口三〇、〇〇〇至五〇、〇〇〇的市，中數為十二年；人口五〇、〇〇〇至一〇〇、〇〇〇的市，中數為十七年。大約現任教育局長，就任前曾做過十年教育局長的，佔百分之五〇，具有二十年左右行政經驗的，佔百分之二〇。可想見其人選的一斑。

(註七) Reeder, W. G.: *The Fundamentals of Public School Administration*, pp. 47—48.

(註八) 據甘霖源：縣教育行政(正中)頁一〇四。

(註九) 施菊野曾列舉教育局長的重要任務十項，如組織管理，籌措經費，勵行強迫教育，編製學級，組織課程，訓練和聘任教師，聯絡社會，建築校舍，處理事務，及報告教育情形於公眾等皆是。(詳 Strayer, G. D.: "The Scientific Approach to the Problems of Educational Administration," *School and Society*, Vol. XXIV, No. 628, Dec., 1926.)

(註十) 譯 Hughes, O. L.: "The Function of the Superintendent of Schools in Theory and Practice," *American School Journal*, Vol. L XXVI, No. 8, April, 1928, 外參看 Ayer, F. G.: "The Duties of the Public School Administrators," *American School Board Journal*, Vol. L XXVIII, November-December, 1929, Vol. L XXIX, January-April, 1929.

## 研究問題

- (1) 舉一省教育廳的人員，任用，及待遇情形，並略加批評。
- (2) 我國省教育廳長的資格一向未曾規定，你以為合理的辦法應如何？(試擬一省教育廳長的人選標準)
- (3) 訪問一個省或縣，市的教育行政領袖，就其所述本人重要任務及時間分配，一一記載並略加評論。
- (4) 試估量一個新創辦下教育科長的資格。

- (5) 論區教育指導員的重要及其人選標準。
- (6) 讀 Engellhardt, F.: Public School Organization and Administration, Chap. V. Ginn and Co., Boston, 查得一篇。
- (7) 縣各級教育行政人員的實際和任用。

## 第十三章 學校校長

學校校長受行政長官的委任，主持一校的行政事宜，他一方代表行政長官施行重要政策，他方卻為學校教員的領袖；地位介於教育行政人員及學校教員之間異常重要。本章所述，偏於中小學校長方面，除其資格，職權及任用任期等以外，所有與教員共同問題，併入學校教員章討論。

### 第一節 校長的資格

校長為一校的領袖，一校成績的良窳每以校長的得人與否為權衡。採民主制的學校，雖有校務會議及教務訓導等會議襄助校務；但總其成的，仍是校長。至採獨裁制的學校，事事惟校長之命是聽，他的地位的重要，更不必說了。賢明的校長，有眼光，有計劃，有能力，有熱忱，且能指導教學，事事認真辦理，全體同事誠意合作，校務自然蒸蒸日上。反之，庸碌者流，遇事敷衍塞責；或剛愎自用，壹意孤行，既無明確主張，又乏切實計劃，同事離心，學生失望，結果非陷於不可收拾的地步不可。所以校長的良否，關係整個學校（乃至整個社會）的前途，其重要可想而知。

校長怎樣才是合格的？

法定校長的資格，有如下各種：

- 一、小學校長——依修正小學規程第十二條，「凡具有左列資格之一者，得為級任教員或專科教員。
  - (一)師範學校畢業；
  - (二)舊制師範學校本科或高級中學師範科或特別師範科畢業者；
  - (三)高等師範學校或專科師範學校畢業者；



(四)師範大學或大學教育學院教育科系畢業者。』

又第六十四條規定，『具有六十二條資格之一，或經檢合格之教員服務二年以上，若有成績者，得爲小學校長。』(詳參考原九)。

新縣制下中心學校及國民學校校長在教育經濟較爲發達之區，應由縣(市)政府遴選具有修正小學規程第六十四條規定資格，或檢定合格人員專任之。人才經濟困難地方，校長得暫兼鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長或保長、副保長，同時鄉(鎮)長、副鄉(鎮)長或保長、副保長之具有小學校長資格者亦得暫兼校長(部頒鄉鎮中心學校實施要則及保國民學校設施要則)。

前此各省市爲提高程度，每有增加的條文，例如南京市二十三年頒布的規程，規定有下列資格之一者，得爲本市小學校長：

(一)師範大學、大學教育學院、教育科、或高等師範畢業，曾任教員二年以上著有成績者。

(二)合於小學規程(後爲修正小學規程)之規定曾任小學校長，主任等職務三年以上，或曾在本市小學任教二年以上著有成績者。

二、初級中學校校長——『須品格健全、才學優長，且合於下列規定資格之一者：

『(一)國內外師範大學，大學教育學院，教育科系畢業，或其他院系畢業而曾習教育學科二十學分，均經於畢業後從事教育職務二年以上著有成績者；

『(二)國內外大學本科、高等師範本科或專修科畢業後；從事教育職務三年以上著有成績者；

『(三)國內外專科學校或專門學校本科畢業後，從事教育職務四年以上著有成績者』(修正中學規程第一百零七條)。

三、高級中學校長——『須品格優異，除具有前條規定資格之一外，並須合於下列資格之一者：

(一)『曾任國立大學文、理或教育學院或科系教授或專任講師一年以上者；

『(二)曾任省及直轄市教育行政機關高級職務二年以上著有成績者；  
』(三)曾任初級中學校長三年以上著有成績者。』(同上第一〇八條)

四、師範學校校長——『須品格健全，才學優良，畢業於師範大學、大學教育學院、教育科系或其他院系而曾習教育學科二十學分或高等師範學校，且合於下列資格之一者：

『(一)曾任國立大學教育學院教授或專任講師一年以上者；

』(二)曾任省及直轄市教育行政機關高級職務二年以上著有成績者；

』(三)曾任高級中學校長一年或初級中學校長三年以上著有成績者。』(修正師範學校規程第一一〇條)

五、職業學校校長——『初級職業學校校長須品格健全，對於所任學校同性質之學科確有專長，且具有下列資格之一者：

『(一)職業師資訓練機關畢業後，從事職業教育一年以上著有成績者；

』(二)國內外大學畢業後，從事職業教育一年以上著有成績者；

』(三)國內外專科學校，專門學校或高等師範專修科畢業後，從事職業教育二年以上著有成績者；

』(四)具有專門技能或熱心職業教育，曾任教育機關職務二年以上者。』(修正職業學校規程第八九條)

『高級職業學校校長須品格健全，對於所任學校同性質之學科，確有專長，除具有前條規定資格之一外，並合於下列資格之一者：

『(一)曾任公私立專科以上學校教員二年以上者；

』(二)曾任規模較大職業機關高級職務二年以上著有成績者；

』(三)曾任初級職業學校校長三年以上著有成績者；

』(四)曾任高級職業學校教員四年以上著有成績者。』(同上第九〇條)

在消極方面，往往有如下之限制，即有左列情形之一者，不得任用爲校長：

- (1) 違犯刑法證據確鑿者；
- (2) 曾任公務員交代未清者；
- (3) 曾任校長或教育行政職務成績平庸者；
- (4) 患精神病或身染痼疾不能任事者；
- (5) 行爲不檢或有不良嗜好者。

法定校長的資格，僅僅一個輪廓，一種外形，同具有那種資格的，未見得都能做校長，更未見得都能做好  
的校長。所以事實上校長應備的條件（包括學識，經驗，品格及能力等）到是重要。小學校長究竟怎樣才算  
合格的？依俞子夷氏所舉，他該會得：『揀選合宜的校地，就校地計劃新校舍的草樣；就舊校舍計劃改良的草  
樣；定施工細則，建築合同等；……計劃校園；使校舍合於衛生……等；佈置廚房；……用衛生的方法處理飲  
水……；定造大小黑板，支配各室，……；設備教員參考的圖書，雜誌，日報，……；編學歷，支配各教員的工作；  
……；做開會時的主席；考查教員的勤惰；引導教員研究；支配教員的俸給；起草規程，簡章、細則、佈告、通  
告等；……；做改良的計劃；做年報；把一校的新事業報告社會。……』（註一）

這似乎過於煩瑣了，且校長品格上特質仍未會提到。杜佐周氏曾就各方面列舉中學校長的普通資格如次：

- 『一、有相當的學識。中學校長至少須由大學畢業；小學校長，至少須由高中畢業。
- 『二、富於應世的常識。
- 『三、有專門的訓練。至少須知教育原理，中學或小學教育，兒童或青年心理，近代社會趨勢，教學原  
則及學校行政等。
- 『四、對於辦學有濃厚的興味，及堅決的志願；換言之，須以教育爲終身事業。
- 『五、至少有一年以上的教學或辦事經驗。

『六、有健康的身體及耐苦的精神。』

『七、有良好的品性，如和善、公正、熱忱、廉潔、誠懇、慈愛、同情等，乃其最要者。』

『八、有各種健全精神作用，如判斷、思惟、記憶等。』

『九、具有辦事的才能，俾得各面的協助及合作。其主要的條件，為敏捷的手腕，勤勉的習慣，創造的思想，談諧的意思，領袖的資格，平民的精神，遠大的眼光，忠實的服務及堅決的自信力。』（註二）

這個要求並不算苛刻，——或可說是起碼的資格吧。富斯脫(Foster)在所著中學行政中，論中學校長的資格大要有六：（註三）

第一、他該對於學生發生興趣，且愛護備至，多方設法以增進他們的利益。

第二、他該常存研究之心。不獨對於流行刊物不時留心閱覽，且富有研究的精神，抱研究的態度，對所學能分析，能綜合，善估量，善判斷，不以模仿抄襲為已足。

第三、他該是個好的教師，一方能藉學校生活和學校組織陶冶學生的品格，同時並能指導教師改進教法以提高教學的效能。

第四、他該是個長於辦事的人。本着他豐富的實用知識，如關於校舍建築、設備、衛生、財政等，以處理校務，以解決實際問題。不但如此，在社會方面更能切實聯絡，使大眾了解學校的內容，並進而對之表同情。校長又貴能積極參加社會種種有意義的活動。

第五、他該是個好的行政人員，不但有行政的能力，並且有行政的興趣。遇事主持大計，不必細務躬親，能把校務支配妥善，各人盡職做去，即是好的。

第六、他該是個好的領袖。校長是一校之長，應能領袖羣倫，導全校入於合理化的境地。同事們佩服他，不祇因為他是個行政的領袖，抑且因為是本職業的領袖。他們了解他的理想以後並能努力以求實現。

最後他應能盡他的職分。富氏以為果具有上列各項條件的，那便是個好校長。

我們還可分析一個校長應具的資格如下：

一、對行政方面 校長乃代官廳處理全校事務的人，官廳有何設施計劃，藉校長督促同事以爲實行。行政長官的職責，在釐訂和頒行教育設施的一般綱領；學校校長的職責，則在實施此一般綱領於學校以內。行政官廳的效能，全視學校校長設施的成績如何。故學校校長和行政官廳，相依爲用，關係至爲密切。寇伯來氏也說：『行政當局（原指教育局長）與校長，必彼此坦白地互助的負起責任，並不時互相依賴，互爲保障。』（註四）大凡易於合作的校長，必其爲人，『胸襟豁達，眼光深遠，忠誠寬恕，氣平心和，手段靈敏，辦事認真。』對於官廳，必須十分忠誠。凡所討論，未屆公布時期，當謹守祕密。他一方面固應秉承官廳的指揮以處理合校校務，同時卻不以俯首聽命爲能事，應能本個人經驗和心得，向官廳作種種改進的建議。其所建議，倘全被採用，固屬幸事，否則亦不應悻悻於懷。每當會議，個人不妨盡量發表意見，但至決議以後，此種案件不問符合本人主張與否，爲尊重多數人意見，理宜盡力推行。人們對官廳政策倘有誤解，尤應酌爲詮釋以釋羣疑。擔負責任，不後於人。遇有必須奮關之處，則不恤一切努力以赴之，以上爲校長對官廳必備的資格，也是物色校長時應注意的人選標準。

二、對同事方面 中等學校校長多兼有功課，小學校長尤甚——由前知小學校長實由一正教員兼任；校長既多從教員出身，對於同事情形當少隔閡，而互助合作之事當更易於進行，就一方面說，校長資格除教員具有之學識經驗外，應更有學校行政的知識，能力和經驗。教員只管所任教務的一部，校長卻統籌全局，主持全校行政。不但如此，校長還當指導教員，使其教學日益改善。因之，校長對同事，必須顯示其雙重領袖的資格：一爲辦事上領袖的資格，一爲學識上領袖的資格。

（一）辦事上領袖的資格——包括個人品性，辦事習慣及辦事方法。個人品性方面如待人謙遜，處事公正，氣度寬宏，態度沉着等，都是不可缺少的。辦事習慣係指按時辦公，依例處理，悉心計劃，概不苟且而言。至於辦事方法尤爲重要。校長對各項事務，能比較其價值，權衡其輕重，酌量委任同事協助，藉以啓示

他人的責任觀念，形成合作事業；同時並可減輕本人的負擔，終省本人的時間。他又能辨別問題的複雜性，知其癥結所在，徐圖解決處理之方。大抵辦事能力高強的人，對任何問題皆有方法應付，決不至「束手無策」的。

(二)學識上領袖的資格——不獨本人具有優越的學識，且對同事的學識，必有相當的欣賞，對同事的地位，必有相當的尊重，對同事的服務，必有誠意的信任和友誼的指點。每當問題發生，必本同情態度為公平的處理。所有待遇，一以公正明確為原則，決不偶有徇私，為謀同事進修起見，須給以種種機會，如入暑期學校，組織研究團體，及提倡修學旅行等。無論關於教學或研究，教員們倘遇困難問題，校長當竭誠輔導之。尤其重要的，是校長縱有較優越的學識，卻不可因而自炫，致招人嫉視；而當虛懷若谷，使同事心折，自然起敬起愛，心悅誠服。

三、對學生方面 除教員應具有的資格以外，為校長者應使全體學生對之興無限的景仰，竭誠的推戴。要想做到這步，卻不容易。歷來學校發生風潮，原因雖不只一種，但校長不孚衆望，不克取信於人，致招學生反對，實為其主要者。校長如不在人格、學識、能力和事業方面表出他的領袖資格，專為左右彌縫，或玩弄手段，以求牢籠人心，結果總是弄巧反拙，非失敗不可。校長對待學生，須篤守「公」「誠」二字，一切曉以大義，出以同情；遇有過愆，當率直責勉，務使改過遷善而後已。

四、對社會方面 學校本是社會的中心，校長就該努力做個社會的領袖。寇伯來先生說得好：「校長應不忘記他是處在本社會中一個表率的位置。」(“The principal must remember that he holds a particularly responsible position as a model in his community.”) 今日，我國學校與社會合作的事業正多，決不可關門辦學，校長應多參加社會活動，一以促進社會事業，同時復可得到社會的幫助，使學校進步加速（在新縣制下的校長更當如此）。任何時候，校長必留心對於社會上的貢獻，及其在社會中佔有的地位；從沒有社會唾棄的人，能夠做優良的校長的。

## 第二節 校長的職權和任務

### 一 小學校長的職權

小學的種類很多，其校長職權互有不同，分別言之：

甲、普通小學校長的職權——以江蘇省教育廳所規定者為例：

- (1) 代表學校對外辦理一切事項。
- (2) 支配教職員之任務及俸額。
- (3) 支配教學科目及教學時間。
- (4) 編造學校預算及決算。
- (5) 發給兒童修業，畢業及一切名譽證書。
- (6) 支配全校校舍及規制應行修建事項。
- (7) 處理兒童入學退學事項。
- (8) 指導調整各種表簿。
- (9) 聯絡學生家庭，考核社會需要。
- (10) 考核教職員服務成績。
- (11) 改善學校之環境與設備。
- (12) 注意全校訓育系統。
- (13) 注意全校之衛生。
- (14) 辦理教育局指定事項。

簡易小學及短期小學在組織上與普通小學雖有繁簡的不同，而在校長職權上並沒有什麼根本差別。

乙、實驗小學與附屬小學校長的職權——實驗小學（或實驗學校）與附屬小學規模較大的，原都負有「實驗」，「示範」，「實習」等使命，筆者主持中央大學實驗學校時，曾確定該校的職能如下：

『本校除施行普通教育外，具有下列數種特殊職能：

『一、實驗教學新法（實驗）

『二、樹立良好模範（示範）

『三、指導教生實習（實習）

『四、改進地方教育（輔導或推廣）』

附屬小學的職能亦不外乎此。江蘇曾一度把所有附屬小學改爲實驗小學，後來覺得不很妥當，乃採分工辦法，把研究實驗和輔導地方教育的責任，委之實驗小學，而以指導學生實習之事（當然亦負輔導地方教育之責）責成附屬小學辦理。茲錄江蘇所定實驗小學和附屬小學校長的職權如後：（註五）

實驗小學校長的職權：

一、關於研究實習方面：

（1）訂定實驗新教育法之方針與步驟。

（2）出席中學校師範科會議，以謀師範與小學教課之聯絡。

（3）指導教職員從事實驗教育。

（4）督促教職員組織研究會，切實研究。

二、關於輔導地方教育方面：

（1）每學年須至各該區各該區縣，考察地方教育一次，並將考察所得呈報教育廳。

（2）考察教育時，應報告該校實驗的過程與結果。

（3）考察教育時，應承地方之需求，作系統具體的講演。



(4) 平時擔任地方學校通信研究，負指導答復之責任。

(5) 督促地方教育指導員巡迴指導本區內地方教育。

(6) 指導地方教育研究會負改進之責任。

附屬小學校長職權在輔導地方教育方面與實驗小學校長相同，惟除此以外，多一種指導師範學校生實習的責任。他的職權規定如下：

(1) 會同本師範學校組織教生實習指導委員會。

(2) 教生實習前報告本校之狀況。

(3) 教生實習時，指示教學、訓育及處理校務之方法，並加以督促。

(4) 教生實習後，應開批評會，評定優劣，統計成績，彙送本師範學校呈應備核。

丙、中心小學校長的職權——除具普通小學校長職權外，尚有下列各項（據江寧自治實驗縣法規）：

(1) 採用增進小學教育效能之實用方法，以供區內小學及私塾之仿效。

(2) 供給區內小學教員之觀摩及塾師之參觀與實習的環境。

(3) 指導區內小學教員及塾師教學方法，並規劃改進。

(4) 編輯鄉土教材或臨時教材，供區內小學及私塾之應用。

(5) 組織研究會講習會等，以便區內小學教員及塾師之進修。

(6) 協助教育局改進本區內社會教育事宜。

(7) 視導區內各小學、私塾及社會教育機關，每學期至少二次。

(8) 協助教育局規劃本區教育推進事宜。

丁、廣西表證中心國民基礎學校校長的職權——依廣西表證中心國民基礎學校教職員服務規程，該校長「承主管教育行政長官之命令主持全校一切事宜，其職權如左：

『甲、關於處理校務者：

『一、奉行教育法令。

『二、召集校務會議，及各種會議，並爲主席。

『三、審核各種會議議決事項，並分別執行之。

『四、對外代表本校。

『五、考核教職員工作成績。

『六、督促主管教職員，支配課程及編造各種表冊簿籍等事項。

『七、處理學生入學、轉學、休學、退學等事項。

『八、處理學生之獎懲事項。

『九、計劃全校教學做合一進行事項。

『十、計劃學校之設備及健筭事項。

『十一、保管全校經費及整理校產。

『十二、主持編造預算決算事項。

『十三、處理其他關於校務事項。

『乙、關於表證事業者：

『一、執行表證中心國民基礎學校設置辦法規定之各項任務。

『二、實施表證中心國民基礎學校事業綱要規定之各項事業。

『丙、關於研究者：

『一、辦理主管教育行政機關指定之研究事項。

『二、考察社會之需要以爲改造社會之標準。

『三、領導職教員組織各種研究會。

『四、編輯刊物報告研究實驗之結果。

『五、指導其他研究之事項。』

新縣制下鄉（鎮）中心學校校長，主持全校校務，並負輔導本鄉（鎮）內各保國民學校之責，在人手經濟困難地方，校長得暫兼鄉（鎮）長或副鄉（鎮）長。同樣保國民學校校長亦可暫兼保長或副保長。這可知道他們的職權，實比桂省國民基礎學校還大。

## 二 中學校長的職權

中學校長的職權，在法令上無明確的規定，修正中學規程第九十三條，只說『中學設校長一人，綜理校務，並擔任教學，其時間不得少於專任教員教學時間最低限度二分之一，並不得另支俸給。』這麼說，中學校長至少有行政和教學兩項職務了。實際規模較大，班級較多的學校，校長多不兼課。校長縱不兼課，但視導教學的職權還是很重要的。

中小學校長的重要任務——粗可分為組織、行政、視導、社交四方面：

甲、組織——第一要將本校內部組織健全，其次是和校外有關機關妥為配合——這在行新縣制的地方更當如此。幹練的校長，能把內部零星散漫的現象，組成系統，使其「單元化」，又能將各方有關的種種因子溝通一氣，以助成本校校務的發展。以云工作，可分為立法、計劃和支配三種：立法方面，如訂定學校組織系統和各項規程細則及辦事方法等都是；計劃方面，如每學年行政計劃，校舍建築修理計劃，校景佈置計劃，家庭聯絡計劃及教職員工作計劃等。在實驗學校或附屬學校，則研究實驗方案亦不可少。再則教職員職務的分掌，學生自治團體工作的支配，以及校舍用途的安排，皆為校長所不可忽略者。總之，一校校務的有無起色，於其組織良否至有關係，校長組織方面任務的重要，可想而知了。

乙、行政——前面說過，校長地位介於行政官廳與學校教員之間。行政長官的責任，在計劃並監督其計劃之

進行，且不時考核其結果。校長的責任，則在執行官廳的計劃，並設法使其試行成功。在行政方面，中小學校長之職務各因其學校規模大小而不同，而於教職員的物色和任用，新生的考選，學級的編制，課程的組織，科目的支配，教員職務的分擔，學生成績的考查，經費的監督管理，預算決算的編造，學校衛生的管理，校舍的修建，校具的購買，以及各種文件的處理等，大約是各校所共有的。校長的職務既如此繁忙，一個人的精力和時間有限，若想專必躬親，實不可能，故須酌量學校的範圍，審度事務的性質，權其輕重，明其難易，把一些行政事項，委託教職員或各種委員共同擔負。這樣，一方面可免個人獨裁的嫌疑，另一方面又可獲得全體合作的效果。本人且可抽出時間，應付更重要的職務（我國學校職員人數甚多，這點極易辦到。）為求辦事效率的增進，校長應先擬定一行政工作計劃，把幾項較重大的事項，預為時間上的支配，隨後核對一番。廖世承氏前主持東大附中時，曾試行此種辦法，特錄之如下，以供參考：

廖氏一月內各項工作時間百分比的統計

項	目	百	分	比
計劃				四·七
會議				一一·三
雜務				二五·一
接洽校外人				四·二
接洽學生				四·六
接洽教職員				二·一
參觀教室				六·八

上課	七·八
預備功課	一五·二
寫作	一一·〇
閱書	七·二

丙、視導 尋常校長每在組織和行政上耗去多量時間，未曾顧到教學的視察和指導方面，實則視導工作較之組織和行政二者尤為重要。因其影響可直接增進教師教學的效能，而上述二者僅間接的有所貢獻。可惜一般校長因為種種關係，未能多多注意這個。不獨中國如此，即外國亦然。卜利格氏 (Bullig) 曾調查美國八州十七個中學校長一月內對於各項職務所費的時間，結果「求得觀察教學所費的時間中數，不過佔全部時間百分之七·二，批評教員所費的時間中數，不過佔全部時間百分之二·三。」(註六)可見美國學校校長亦多未能實行此種視導教學的職務。

寇伯來氏說：「校長的知識、理想和精神當在教員與學生間之逐日功課上發揚而表現之，」這話甚為中肯。按部頒修正小學規程第六十一條規定：「小學校長綜理全校事務，除擔任教學外，並指定教職員分掌校務及訓導事項。」江寧自治實驗縣訂了縣立小學校長輔導教師工作綱要，分教室管理、教學、訓導、社教四項(附錄)很可做小學校長的參考。中學校長亦當有同類的辦法。

校長除視導本校教職員教學訓導以外，對於地方教育亦應盡相當輔導之責，這在師範學校及中心學校校長更是這樣。因師範學校及中心學校的功用，決不以一校教育的設施為限，對於本校附屬小學及區內各小學，乃至各社教機關，都應輔導改進，而主持此事者，當為師範學校及中心學校的校長。邇來各省實行師範區制，江浙試行中心小學制，即欲以此等學校為改進區內學校及社會教育的中心。校長視察責任之大，概可想見。

丁、社交 前面說過，校長應有社會領袖的資格，他的社交方面的職務，當然是很重要的了。近代教育事業日益擴張，教育和社會的關係日顯其密切，學校校長便益有講求社交的必要。實言之，學校目的原在促進社會的福利，而學校專業亦即社會專業的一種。美國教育界夙倡「學校社會化」，「社會學校化」的口號，德國社黨近更揭發學校、社會、家庭三者合一的原則，學校一切設施，均力求其社會化。故學校自學校，社會自社會的時代，早已成爲過去；今日學校的校長，即爲社會的領袖，社會的態度，卻大可左右學校專業的進退。爲增進學校教育的功效，校長應依其在社會上的地位，宣傳教育專業，使人了解學校教育的內容，及現階段教育的政策，願出全力以爲贊助；同時利用種種機會多參加社會事業，於以促進社會福利，改良社會環境，提高社會文化。

校長職務之專門的研究——下面我且舉幾種關於校長職務之專門研究，以供吾人參考。

一、小學校長工作時間的分配——從研究小學校長工作時間的分配上，可顯出校長各項職務的重要性。舉美國教育聯合會小學校長研究部年鑑所載爲例，各專家的意見可見一斑：

理想的校長工作時間分配表（百分比）

研究	者						計
	顧	導行	政文	教	學具	他合	
美國聯合會小學校長研究部	五二·五六	二四·八一	五·九五	五·七一	一一·八七	一〇〇	
麥克樂 (Mc Clure)	四〇·〇〇	二〇·〇〇	一〇·〇〇	〇	三〇·〇〇	一〇〇	
柏茲 (Bates)	四六·〇〇	二二·〇〇	七·〇〇	〇	二五·〇〇	一〇〇	
莫利遜 (Morrison)	五八·〇〇	二一·〇〇	九·〇〇	二·〇〇	一〇·〇〇	一〇〇	
馬丁 (Martin)	三一·〇〇	三三·五〇	一·〇〇	四·〇〇	二五·〇〇	一〇〇	
平均數	四三	二四	六	六	二二	一〇〇	

從上可知視導職務最為重要，行政尚居其次，與實際情形適相反。

二、中學校長工作時間的分配——關於中學校長各項職務的分配，美國中等教育調查專刊亦曾發表一重要研究結果，表列如下。（註七）

美國中學校長工作時間中數分配表（百分比）

校	長	職	務	所	有	市	立	中	學
行	政	文	社	研	視	教	指	其	共
四〇・二	九・五	八・五	七・二	二六・六	三・一	一〇〇・〇	三・三	一〇〇	

上表所載縱不是理想的時間分配，但終可為中學校長自省的參考。關於視導時間，該刊尚有詳細的說明（見頁一八）。

三、中學校長職務的綜述——達斐司(Davis)教授綜述中學校長的重要職務如次：（註八）

(1) 『擬定本校教育施行的主旨和政策，並以與同事磋商，交換意見。』

- (2) 『設法把所定的主旨和政策實行出來。』
- (3) 『指導教學，激勵教員和學生，聯合各方組成精神的和實際的單元。』
- (4) 『把學校化爲服務公衆的機關，使社會了解學校的事業，成績和需要及教育的真正意義。』
- (5) 『博取同事和學生的信仰，利用他的智慧和熱忱，依環境許可，盡量委托他們負責，使全校工作造成一個整體。』

### 第三節 校長的任用和任期

#### 甲、任用

合格的校長有了，誰來任用他們？

法律規定：『省立或直隸行政院之市，市立小學校長由教育廳或市教育行政機關遴選合格人員任用之；縣市立、區立、坊立、或鄉鎮立小學校長，由縣市教育行政機關選荐合格人員，呈請縣市政府任用之，並呈請教育廳備案；私立小學校長，由校董會或設立者遴選合格人員聘任之；……附屬小學校長，由主管學校校長聘請合格人員充任，……但私立學校之附屬小學有特殊情形另設校董者，由校董會聘任之』（小學法第一一條）。新縣制下中心學校及國民學校校長應由縣政府遴選合格人員任用之。

『中學設校長一人綜理校務。省立中學，由教育廳提出合格人員經省政府會議通過後任用之。直隸於行政院之市市立中學，由市教育行政機關選荐合格人員，呈請市政府核准任用之。縣市立中學，由縣市政府選荐合格人員呈請教育廳核准任用。』『私立中學校長，由校董會遴選合格人員聘任之；並應呈主管教育行政機關備案』（中學法第八條）。

『師範學校，設校長一人，總理校務。省立師範學校，由教育廳提出合格人員，經省政府委員會議通過後任用之；直隸於行政院之市市立師範學校由市教育行政機關，選荐合格人員，呈請市政府核准任用之。縣市立師



範學校，由縣市政府選荐合格人員，呈請教育廳核准任用」（師範學校法第一〇條）。

總而言之，我國現行辦法，校長的任用，由主管行政機關負責；私立學校校長，則由校董會或設立者遴選合格人員聘任之。官委校長同係當然之事（各國亦然）；現在問題是如何可免去政客的操作，而純本人才主義，依了客觀的人選標準，來任用賢能勝任的校長？

## 乙、任期

各級學校校長的任期，中央法令尚無明確的規定，各省對此或規定或否。江蘇縣區立小學校長的任期分四階段：第一階段，一年；第二階段，二年；第三階段，三年；第四階段，無定期，又該省中等學校校長的任期分二階段：第一階段，一年；第二階段，二年；嗣後如繼續聘用，則為無限期。雲南省任用中等學校校長，先由教育廳令委代理（期間為一學期，必要時得酌予延長），代理期滿經廳考查認為勝任者，呈請省政府核給正式委狀，自是為實任校長。他省另有相當的辦法。實際，校長辦理倘無問題（不出亂子），個人行為無缺陷或無其他事故發生，儘可繼續供職，中國的校長確比一般教員便宜得多，別的方面姑置不論，單只任期一項，教員就遠不及他（教員任期極短，多只半年或一年詳見下章）。校長任期長短互有利弊，歐美學者研究甚多，就一般情形言，倘能慎重物色，嚴定人選標準，益以官廳周密的監督，校長能久於其位，總比屢任屢易強些。

## 附 錄

江蘇自治實驗縣小學校長輔導教師工作綱要。

### 一 教室管理

（1）指導教室佈置及整潔。

（2）指導維持教室秩序。

（3）指導保管教室設備方法。

### 二 教學

（1）每週至少視察各個教師教學一次。

- (2) 勸導教師改進教學缺點，必要時校長本人或指定優良教師舉行範教。
- (3) 指導教師改進學生學習習慣。
- (4) 指導教師對於學生個性差異的適應方法。
- (5) 協助教師搜集教材。
- (6) 指導教師測驗教學效率。
- (7) 組織教學研究會，並指示教學研究要點。
- (8) 督促教師填教學週錄或日記。

三 訓導

- (1) 指導教師與學生相處態度。
- (2) 指導教師考查學生個性方法。
- (3) 指導教師訓導學生具體辦法。
- (4) 指導教師訓練特殊兒童方法。
- (5) 指導教師與學生家庭聯絡訓導辦法。

四 社教

- (1) 分配教師擔負社教工作。
  - (2) 指導社教活動事項。
  - (3) 與教師共同研究社教理論與實際。
- (註一) 俞子夷：小學行政（中華）頁二七，二八。
- (註二) 杜佐周：教育與學校行政原理（商務）頁一六一，一六二。
- (註三) Foster, H. H.: High School Administration, Chap. III, The Century Co., New York.
- (註四) Oubertley, E. P.: Principal and His School, pp. 18—19.
- (註五) 據李濟棟：小學行政（中華）頁三四至五六所引。
- (註六) 詳 Briggs, T. H.: The Professionally Trained High School Principal, The School Review, Nov., 1922.

(註七) Engelhardt, F., Ziegel, W. H. Jr. and Bille, R. O.: Administration and Supervision, Washington, D. C.: U. S. Office of Education, Bulletin No. 17, 1932, National Survey of Secondary Education, Monograph No. II, p. 99, p. 118.

(註八) Davis, C. O.: "Duties of School Principals," School Review, May, 1921.

## 研究問題

- (1) 述本省（或本縣）中學（或小學）校長的法定資格，並略加評論。
- (2) 估計一個中學（或小學）校長實際上應具的資格（怎樣才算是個好的校長）。
- (3) 試就實際情形，條舉中學（或小學）校長行政上的重要職務。
- (4) 論教育行政長官與校長職權的差別及二者應有的關係。
- (5) 調查數校（至少三校）校長一月內的工作，就其種類與時間百分比加以批評。
- (6) 據各家研究結果，擬一理想的校長每週工作時間表。
- (7) 試擬一中學校長自省表（參考李清棟：小學行政頁五八所舉『小學校長自省表』）。
- (8) 閱讀一種關於學校校長的專書（如王素意：校長與小學，雷震清：小學校長，或 *Obberley, E. P.: The Principal and His School*）略加評述。
- (9) 中小學校長應由誰任用，其任用手續又應如何？
- (10) 校長任期長短的利弊如何？合理的辦法又應怎樣？

## 第十四章 學校教員

教育行政的作用，不外設置環境，供給需要，各方部署妥善，佈置週到，使教員安心教課，學生安心求學，以求教育效果的提高。故教育效果的大小，實足判別教育行政的成敗。不用說，直接與學生接觸的是教員，他們是負最後教育效果責任的人；他們的地位可說比什麼都重要的。本章及下章討論教員的資格、任用、訓練、核定、待遇和進修等問題。

### 第一節 教員的資格和任用

#### 一 資格

##### 甲、各級教員之法定的資格

一、小學教員——依修正小學規程「凡具有左列資格之一者，得爲級任教員或專科教員：（一）師範學校畢業者；（二）舊制師範學校本科或高級中學師範科或特別師範科畢業者；（三）高等師範學校或專科師範學校畢業者；（四）師範大學或大學教育學院教育科系畢業者」（第六二條）。新制國民學校及中心學校教員，亦得適用此規定。

##### 二、初級中學教員——「須品格健全，其所任教科，爲其專習之學科，且合於下列規定資格之一者：

（一）經初級中學教員考試或檢定合格者；

（二）具有高級中學教員規定資格（見下節）之一者；

（三）國內外大學本科高等師範本科或專修科畢業者；

（四）國內外專科學校或專門學校本科畢業後，具有一年以上之教學經驗者；

(五)與高級中學程度相當學校畢業後，有三年以上之教學經驗，於所任教科確有研究成績者；  
(六)具有精練技能者（專適用於勞作科教員）』（修正中學規程第一一一條）。

三、高級中學教員——須品格健全，其所任教科為其所專習之學科，且合於下列規定之一者：

(一)經高級中學教員考試或檢定合格者；

(二)國內外師範大學畢業者；

(三)國內外大學本科，高等師範本科，或專修科畢業後，有一年以上之教學經驗者；

(四)國內外專科學校或專門學校本科畢業後有二年以上之教學經驗者；

(五)有有價值之專門著述發表者（修正中學規程第一一〇條）。

四、師範學校教員——須品格健全，其所任教科，為其所專習之學科，並於初等教育具有研究，且合於下列規定資格之一者：

(一)經師範學校教員考試或檢定合格者；

(二)國內外師範大學或大學教育學院教育科系畢業者；

(三)國內外大學本科，高等師範本科或專修科畢業後有一年以上之教學經驗者；

(四)國內外專科學校或專門學校本科畢業後有二年以上之教學經驗者；

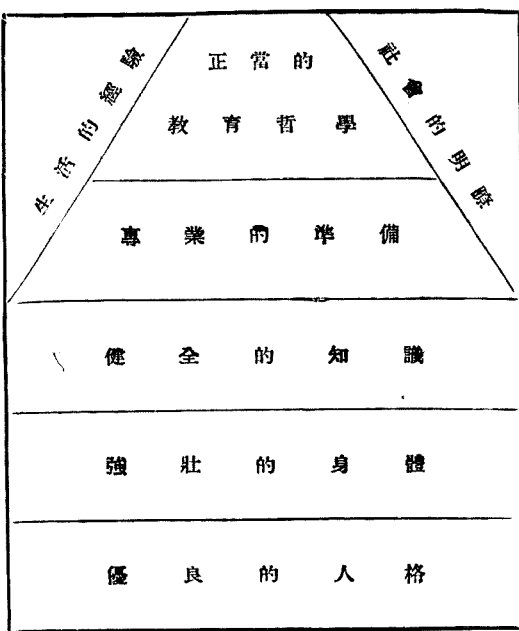
(五)有有價值之專門著述發表者；

(六)具有精練技能者（專適用於勞作科教員）』（修正師範學校規程第一一二條）。

簡易師範教員資格，與上大致相同，惟第四項易為：「與高級中學程度相當學校畢業後曾任中等學校教員有三年以上之教學經驗，於所任教科確有研究成績者」（同上第一三九條）。

乙、教員學行上應有的資格

實際教員法定的資格，遠不如其學行上的資格來得重要。因為教育的實施，以人格感化為要件，倘或教員



一個理想的教師

的學行，不足引起學生的信仰，即令法定的資格十分完備，亦不能勝任愉快。桑代克氏說的好：『一國的福利，其仰賴於教師資格之高深，亦與仰賴於教員人數之衆多相同。無間男女，對於少年兒童之大部分生活，應負管理指導之責，且養成其適合時宜之思想、情感、動作之習慣；又栽植之，甄陶之，使將來成優良之律師、醫生、教士、工程師、會計員、看護婦等職，且須預爲後輩人民樹立表率，令其對於權利義務，得有正當之觀念。教員所負的責任，如此其重且大，所以自身必具第一流之知識、道德、技能而後可。苟柄國政者，不於此注意，僅令不能勝任愉快之人掌教育職務，此無異將一國之智識道德，嗾令自殺也。』（註一）

寇伯來氏歸納一個理想的教員，應具有六種要質：（註二）一、健全的知識，二、專業的準備，三、強壯的身體，四、優良的人格，五、生活的經驗，六、社會的明瞭。此外再加上一種正當的教育哲學。茲圖示如次：

就人格而論，錫爾氏 (J. B. Sears) 以「坦白」(Frankness)「忠實」(Sincerity)「同情」(Sympathy)「犧牲」(Self-sacrifice) 和「樂觀」(Optimism) 六者為教員人格構成的要素。麥鐸奈 (McKenny) 氏則以下列六項為教員人格上所必不可少者：一、同情，二、忠實，三、公正 (Justice)，四、靈活的學識 (Dynamic knowledge)，五、禮貌 (Good breeding)。

至於學識方面，杜佐周氏在所著教育與學校行政原理上主張教員至少應包括下列三項：『第一為普通的學識……普通各學科的常識，實為教學任何科目的必要條件。其次為專門的學識。例如在小學教學社會科學，必須對於社會科學，有特別的研究；教學自然科學，必須對於自然科學有特別的研究。若在中學方面，則此種專門的研究，尤為不可缺少。最後為教育的學識；換言之，即教育原理、教育心理及教學方法等研究。譬如教學數學，只知數學不足為能，必須知其教學數學的良好方法；教學國文，只知國文不足為能，必須知其教學國文的良好方法。』若欲進而分析，則安德森 (Anderson) 曾作一研究。他請了好些人排列教師必需的各項品質，并依其重要給以相當的百分比，所得結果如次：

品 質	等 級	百 分 比
(1) 學識及教育		九·六
(2) 訓育能力		九·〇
(3) 教學技能及方法		八·九
(4) 人格		八·一
(5) 熟悉學生		七·四
(6) 合作及忠實		七·三
(7) 逐日預備工作		六·六

(8) 熱忱及愉快	六·四
(9) 創造能力	六·三
(10) 心思穩定	六·〇
(11) 同情	五·六
(12) 普通的外觀	五·五
(13) 健康精神	五·〇
(14) 良好聲音	四·五
(15) 社交能力	三·八

筆者亦曾據各家研究所得綜舉教員應具之普通品格十項如下：一、健康，二、儀表，三、聲音，四、辭令，五、機敏，六、同情，七、合作心，八、熱心負責，九、誠懇忠實，一〇、進取精神。(註三)

若就等級分，阿爾馬克(Almack)和爾格(Lang)曾據業務分析的原則，擬定小學教員應具的知能二〇條如下：

(1) 參考書、圖書館書目、書報指南等的用法；(2) 普通學校所用教材的資料；(3) 擔任教學科目應有的知識；(4) 豐富的教育方法和技術；(5) 知保護兒童在校時的健康辦法；(6) 兒童的倫理和道德方面的重要問題；(7) 學生自治和其他關於訓育標準的辦法；(8) 能力及教育測驗的辦法；(9) 完善正確報告的編輯法；(10) 能編訂某種辦法程序使順利進行；(11) 朗讀語言，悅耳正確；(12) 知襄助編造課程的方法；(13) 能奏一種樂器或歌曲；(14) 能製圖表，寫美術字；(15) 能作十種以上的遊戲；(16) 能主持兩種以上的社會活動；(17) 明社會交友之道；(18) 獲得並保存合作的機會；(19) 對指導員指導時應取的態度；(20) 對於教師本業應取的態度。



爾氏又舉教員應具的知識、技能和道德標準如下：

知識——讀法、語言、拼法、算術、歷史、公民、地理、衛生、書法、體育、科學、初步音樂。

技能——註冊保管、製作報告、指導遊戲、監護兒童行爲、注意採光通氣等，急救術，利用圖書館，社會合作，遊戲參加，教學成績。

道德——合作熱心、敏捷、忠實、進取、整潔、機警、負責、守正、和善、同情、堅忍、振作。(註四)

卡特氏 (Charteris) 和韋帕氏 (Waples) 更用科學方法研究，得到高初中教師，應具的品格 (Traits) 各六項，小學中級教師應具的品格亦二六項，小學低級教師應具的品格二四項，其下再各分析爲若干小條目。茲錄其所舉高中教師應具的品格二六項如下：(註五)

(1) 應變力——指對事物能好好應付，及能變更組織和行爲以適應變動的情境。

(2) 欣賞力——指能認識和欣賞某事物的價值。

(3) 個人儀表——指個人儀表端正，令人可愛；例如衣裝整潔，行路挺直等。

(4) 廣博的興趣——指對學生對社會，對本職業均感興趣；又對所接觸之事物亦然。

(5) 慎思明辨——指對他人的情境或感情增加考量。

(6) 合作——指對預定目的肯努力以求達到，忠於本職務及誠心與人合作。

(7) 確實——具有明確切實的特性；例如提示教材很明確，確知學生所應從事者爲何，又能運用一定手續

以達到目標等是。

(8) 可靠——可靠不失信；例如不肯信約，忠實地執行分內的職務……等是。

(9) 勤勉——指做事勤勉、有恆、并有耐心而言。

(10) 熱誠——熱心本職務，做事有興趣；例如有興味地提示作業，及用聲調態度引起學生熱烈的態度等。

(11) 公正——不偏不倚小心翼翼之謂。

- (12) 流利——頭腦靈活，思想敏捷，說話流利。
  - (13) 有力——有堅強的意志，說話有力，教學時并精神飽滿。
  - (14) 判斷正確——能辨別真偽，找出事物的關係，并有遠見，能洞察入微。
  - (15) 外貌可愛——舉止服裝令人生愛。
  - (16) 健康——身心健康，毫無缺憾。
  - (17) 忠實——忠實坦白，不說謊話，做事不敷衍塞責。
  - (18) 領袖資格——能指導輿論，指示人們應走途徑，并富有獨立創造和開創的能力。
  - (19) 吸引力——本同情的態度而為同事和學生所愛好。
  - (20) 虛心——屏除成見，尊重理性和可靠的輿論。
  - (21) 進取精神——常存進步之心并鼓勵學生進步。
  - (22) 迅速——例如迅速的上課下課，迅速地解析繁複的動境是。
  - (23) 有禮貌——對人有禮貌，有道德的感覺。
  - (24) 學者態度——好研究，博學多識，儼然一學者的風度。
  - (25) 克己——保持尊嚴，克制自己的脾氣，及在困難中能鎮靜安閒。
  - (26) 節儉——經濟的管理，愛惜校具，及利用光陰等。
- 由此可知教員各方面應具資格的大概了（老實說要澈底解決這問題，非採用科學方法不可。）

## 二 任用

假定「合格」的（並是優良的）教員有了，誰來聘任，且怎樣聘任？是進一步的問題。依法律規定，我國現行辦法如次：

小學教員——「小學教員由校長聘請合格人員充任。如合格人員有不敷時，得聘任具有相當資格者充任

之。均應呈請主管教育行政機關備案。』（小學法第一二條）

中學教員——『中學教員由校長聘任之，應爲專任；但有特別情形者，得聘請兼任教員。其人數不得超過教員總數四分之一。中學職員由校長任用之。均應呈請主管教育行政機關備案。』（中學法第九條）

師範學校教員的任用與中學教員同。

實際小學教員的任用，各地略有出入，有依法定手續全由小學校長聘任者，有由市縣教育局長（或教育科長）直接任命者，亦有由校長推薦經縣或市府核准者。廣西延聘或辭退小學教員，概須由校長呈請縣府核准。雲南辦法，先由校長函約試用，期限一學期，但必要時得由校長延長。試用期滿經校長考查成績，認爲勝任者，呈請教育廳核給正式委狀。中等學校教員，則皆由校長聘任。大體言之，我國各級學校教員概由校長聘任。

考之歐美各國，其教員任用情形，有如下例：

英國——公立小學教員由地方（郡或郡邑）參事會（Council）所屬教育委員會（Education Committee）委任。

法國——公立小學教員由大學區視察員推薦，府尹（Prefect）任命；高等小學教員由教育部長任命；中學教授一律由部長任命。

德國——普魯士小學教員的任用，由郡（Bezirksgemein）政府主持；中學教員的任用，由省教育理事會（Provinzialschul Kollegien）主持，皆承教育部的命令辦理。

美國——中小學教員多經各該州、市、縣教育董事會通過後，由教育局長委任；但亦有直由教育局長委任者。

我國學校校長的用人權，實爲各國校長所不及。教員由校長聘任或由行政長官任用，互有利弊，分別言之：

教員由校長聘任的優點：

- (1) 可因學校真正需要而聘用適當人才；
- (2) 校長教員之間較無隔閡，可望和衷共濟；
- (3) 校長既負一校的全責，則對於用人亦當有全權，否則不易實現其教育計劃與理想；
- (4) 藉以增加校長對於用人的責任心。

但其劣點：

- (1) 教員地位每因校長的更換而動搖；
- (2) 校長自聘教員，其選擇範圍每失之太窄，且難免任用私人的嫌疑；
- (3) 各校用人，各自為政，則不易調整一個行政區域的師資。
- (4) 易養成部落思想，地盤觀念。

教員不由校長而由教育行政長官任用，其利弊適與上述相反，不必贅言。

比較說來，教員由校長推薦，行政長官核准任用，為利多而弊微。然此實與一國或一地的習慣很有關係。國聯教育考察團前曾建議：我國「國立高級學校（即指大學及專門學校）之校長及教授，應根據一特種大學委員會之推薦（將來即根據大學團體之推薦），由教育部長任命；中等學校之校長及教員，應由省教育委員委任；初級學校之校長及教員，應由縣督學委任」（見報告書頁五二），乃昧於我國習慣，未見其當。

至於任用手續，在英國遇有教員缺額時，或登報公開徵求，或由校長先行物色推薦於地方政府，再由主管長官委任（個人參觀時許多校長提到這個辦法）。在美國，先前由董事會直接任用，流弊叢生；現除偏僻之區外，多已改革，行一種「專業的選用法」（Professional method of election）即教員聘任全由教育局長推薦，經董事會議決，該會只有批准和否決權，不得另行提名。（註六）在小城市，教員之聘任，亦有由教育局長直接行之者，但為數甚少（依 Gough 研究，只佔全數百分之一四；其由董事會聘任者，則佔全數百分之八）。

○。(註七)教育局長對於候補教員的物色，考慮得很周到，或用考試，或細細審查所繳證件（申請書及關於健康、資格、能力等證件），必要時還得親自談話。依富蘭克林 (Franklin) 研究，在人口五萬以上都市一六七個中，其教育當局所考慮候補教員之要項等第及其百分比如下：(註八)

要 項	最 小 百 分 比	最 大 百 分 比
(1) 專業訓練	一〇	五〇
(2) 經驗	一〇	三〇
(3) 服務成績	一〇	五〇
(4) 服務進修	五	二〇
(5) 專業談話	五	二五
(6) 資格檢查	〇	一〇
(7) 競爭考試	七	九〇
(8) 性向測驗 (Aptitude test)	〇	二〇

他人另有下列各項之補充：(註九)

要 項	百 分 比
中學及大學成績	七五
信用的介紹	二〇
個人儀表	二〇

品行	二〇
文化和社會經驗	二〇
教學經驗	一〇
人格	五

我國通常聘任教員，除個人交情和「八行書」介紹外，鮮用其他合理方法者。杜佐周氏曾舉普通可用的方法八種，即實際觀察，間接調查，審查介紹書，考核成績書，口頭查問，書面考試，體格檢查及總合以上各種方法。(註一〇)語是不錯，無奈中國人最講『面子』，待聘的教員，如果真是上選的，誰肯聽你來考試，來行體格檢查呢？教員選用的問題，在今日固已入於科學研究之下，但我國校長對之不能不有特殊的手腕和技術。(註一一)

### 三 任期

教育行政的重要問題，尚不只是羅致優良的教員，並是如何可使優良教育安於其位。保持優良教員，可從各方面設法：

第一、考查教員辭職的原因，而及早設法救濟。通常教員辭職，大都原於下面種種情形：(1)與校長意見不合，(2)同事間不能合作，(3)與學生感情不融洽，(4)校內外環境不良，(5)薪俸過於微薄，(6)設備欠完善，(7)另有較優的位置，(8)其他。校長應於此加以密切注意，俾及早設法救濟之。

第二、用法律保障教員的地位。查修正小學規程第七八條：小學教職員不隨校長或主管機關教育行政人員之更迭為進退，非有左列情形之一者，不得解職：

- (一)違反刑法證據確鑿者；
- (二)行為不檢，或有不良嗜好者；

- (三) 任意曠廢職務者；
  - (四) 成績不良者；
  - (五) 身體殘廢或有痼疾不能勝任者。
- 修正中學規程第一一二條：有左列情形之一者，不得任用為中學教員：

- (一) 違反刑法證據確鑿者；
- (二) 成績不良者；
- (三) 曠廢職務者；
- (四) 怠於訓育及校務者；
- (五) 患精神病或身有痼疾不能任事者；
- (六) 行為不檢或有不良嗜好者。

關於師範教員，亦有同樣的規定（修正師範學校規程第一一條）。

歐洲各國教員的職位有絕大的保障，其任期可說是無限制的。錄美國教育聯合會研究專刊第二卷第五號所載歐洲各國教員任期調查表如下：

國	別	任 期	免 職
德	國	終身	須有重大事故經過調誠和刑事手續。
丹	麥	無限，只要勝任。惟冬令鄉村學校例外。	須有重大事故。
瑞	士	各府 (Län) 不同，以四至六年為常例。	須有重大事故但極少見。
荷	蘭	無限	僅不勝任，或操行不端。
芬	蘭	兩年試教期滿即為無限。	不盡職經警告後，犯罪或不道德。

法	國	在勝任期內無限制。	須犯有重大過失，但極少見。
英	國	無限	不適宜或不盡職。
瑞	典	經試用後無限制。	須有重大事故并經警告，但教師有上訴權。
挪	威	在勝任期內無限制。	因身體不健全或不勝任；但少見。

美國情形稍差，變動速而任期短。一九三一年教員離職的，占全數百分之一〇至一六。(註二)少的百分之四，多的至百分之四七。鄉村教員每年更動的更多，自四分之一至二分之一不等。其任期平均為十二個月，少的二、三月。現正設法補救。

第三、規定適當的關約。何種關約最為適當？其長短度又應如何？依修正小學規定第五六條：『小學教員……初聘以一年為原則；以後續聘任期為二學年。』修正中學規程九五條：『教員之初聘，任期以一學年為原則，以後續聘，任期為二學年』（見修正師範學校規程第九八條）。師範學校教員的任期規定與中學同。南京市二十三年新訂辦法，小學教員須由校長呈社會局核定後始能聘請；期限第一期半年，第二期半年或一年，第三期一年或二年（關約格式亦有規定）。

按各校所訂關約，大別有四種：(1)不定期關約，(2)一年關約或一期關約，(3)數年關約，(4)終身關約——我國尚不多見。關約的長短互有利弊，主持校政者宜特別審慎，善為採用。竊以我國聘任教員，規定關約宜多參考歐洲辦法，對於中小學教員，皆先予以一年或二年的試用期，察其果能勝任，即予以永久位置。校長或行政當局無故辭退，教員得依法提起上訴。此外教育行政當局還當於物質和精神方面多方鼓勵教員，俾增其服務興趣，振刷其奮發有為精神：如此則教員任期無常或職位不定問題得以解決，而優良教師亦自可安於其位了。舉美國阿爾馬克和蘭格兩氏所定關於教員任期的原則七條如下：

(1) 確定教員資格，起碼為四年中學畢業，再加二年的師範專業訓練。



- (2) 入手暫定一試用期，二年或三年，在此時期內，常變換其職務以資實習。
- (3) 試用期滿，以後即爲無限任期。
- (4) 每年由教育行政當局研究教員昇級及繼續問題一次。
- (5) 未先予以警告，不得任意辭退；即令通知，亦須詳述理由。
- (6) 退職時，教員得要求自行申訴，并因而獲得適當的保障權利。
- (7) 教員有向上級長官上訴權。(註一三)

## 第二節 教員的訓練與檢定

### 一 訓練

關於中小學師資訓練的各方面，筆者另有專述，(註一四)此處只略提現行制度一斑：  
依法律規定，訓練小學教員的機關，有下列數種：

- 一、師範學校招收初中畢業生，修業年限三年。
- 二、附設師範學校之幼稚師範科和特別師範科：前者招收初中畢業生，修業期限二年或三年；後者招收高中畢業生，修業期限一年。
- 三、各地爲急需造就義務教育師資起見，得設四年的簡易師範學校，招收小學畢業生；或於師範學校及公立初級中學內附設一年的簡易師範科，其入學者爲初中畢業生(師範學校法及修正師範學校規程)。

教育部近因推行國民教育加緊訓練師資起見，曾於二十九年五月頒行「各省(市)國民教育師資訓練大綱」，「除『中心學校校長教員及國民學校校長，以由師範學校及特別師範科訓練爲原則；國民學校教員以由簡易師範學校及簡易師範科訓練爲原則』外，更規定種種臨時師資訓練辦法：如辦中心學校及國民學校校長訓練

班，國民教育師資進修班，國民教育師資短期訓練班，師範至簡易師範內酌行「訓練實習間期制」，初中三年級增設師資訓練科目，師範及中學附設特別師範科及簡易師範科，並舉辦進修班，短期訓練班等不一而足。此種師資所需訓練之數量，純依實施計劃而定。

我國中等學校師資的訓練，從無嚴格的規定，名義上縱稱須有下列資格之一者。得為中學教員：(一)經高級中學教員考試或檢定合格者；(二)國內外師範大學畢業者；(三)國內外大學本科，高等師範本科或專修科畢業後，有一年以上之教學經驗者；(四)國內外專科學校或專門學校本科畢業後，有二年以上之教學經驗者；(五)有有價值之專門著述發表者(修正中學規程)。實際任何大學或專門學校畢業生都可充任中學教員，既無需教學經驗，更未經任何教員考試或檢定手續——甚至沒有小學教員資格的，反可充為中學教職。此種情形，實開世界各國之先例。前此教育部曾頒行訓練中學師資暫行辦法，規定要點四則如下：

(一)「大學教育學院或教育學系學生須依照大學規程第七條之規定，選定其他學院之其一學系或同學院不屬教育性質之其他學系為輔系(例如中國文學系、外國文學系、物理學系、史學系、地理系、化學系、數學系、生物學系及其他與中等學校課程有關之學系)；其輔系所修之主要專門學科須在五十學分以上(應有系統的專精訓練，由系主任切實負責指導)。前項規定，獨立教育學院之「衆教育、農事教育、鄉村教育等學系，得不適用之。」

(二)「大學教育學院以外之各院學生，志願畢業後為中等學校教員者，須修習教育原理、教育心理學、普通教學法、專門學科教學法(如國文教學法、英語教學法等等，包括教學觀察及實習。但為事實困難，此種科目得酌量免設)等教育學科十二學分以上。」

(三)「前兩條所定學分數，其不採用學分制之學校，得以選課時數計算之。」

(四)「凡依本辦法受師資訓練之大學畢業生，除發給畢業證書外，由學校發給得充中等學校某科教員之證明書。」

這比以往稍有改進，不過實際上還沒有什麼大效果。師範學院成立，有了專門訓練中等師資的機關了。據當局之意，從來中等教員皆取材於此，倘再輔以嚴格的檢定，以後我國中等師資，或有逐步改善之望。

## 二 檢定

教員的檢定與各級學校師資的供應，有密切的關係。試先就我國現時所需師資情形略事考察一番：

小學師資的缺乏，可從下列統計得知：按晨報二十四年六月一日所載全國二十六省及上海、南京、青島、北平、威海衛五市，計其學齡兒童四九、〇二二、二〇二人（若以四萬五千萬人口計，尚不只此數）。就學兒童一〇、八三四、八四四人，只佔總數百分之二二。（註一五）以每四十人需教員一人計，共需教員一、二二五、五五五人。查第一次教育年鑑十九年度全國服務初等教育機關教員共五六八、四八四人，較上數缺六五七、〇七一人。又查十九年度，全國師範生共只八二、八〇九人，師範經費為八、四一九、一四〇元。二十五年度師範生亦只八六、七七九人，經費共一〇、六九九、六〇五元。每生均約佔一二四元。所缺六十五萬多的教員，其培養費就大可觀了。新縣制實行之後，所需之學員數和培養費，更是龐大無比。

以上不過就數量方面說，至質量方面，不合格的中小學教員更不知多少。以雲南一省而論，據該省教育廳最近刊行的雲南省教育概覽稱：『全省現職中等學校師資，則有二千餘人之衆，其中合格者不足二分之一；尤以職業學科，音樂、美術、勞作、體育、童軍等項師資，倍形缺乏。』又據湖南十九年度各縣公私立小學教員共一七、九六六人，其中不合格者（中小學畢業，私塾出身及其他）共一三、三〇〇人，約佔總數百分之七二。餘可概見。故知中小學師資問題，在我國今日確是十分的嚴重！

檢定教員，使未正式受師範訓練者，一律加以檢定，而就學識經驗合格者，給予證書，使充當教員，是一種補助師資不足和防止過濫的有效辦法。各國都定有檢定制。我國以前所檢定的，僅以小學教員為限。二十三年教育部頒布中學及師範教員檢定暫行規程（自本年七月一本起實行），以後中小學師範教員都該受檢定了。

現制檢定分無試驗檢定與試驗檢定兩種：無試驗檢定，由審查其各項證明文件（畢業證書，修業證書，服務證明書及著作等）決定之；試驗檢定，除審查其各項證明文件外，並加以試驗。

一、無試驗檢定者的資格 具有下列資格之一者，得受無試驗檢定：

(1) 小學教員：(一) 畢業於簡易師範學校或簡易師範科者；(二) 畢業於舊制中學或現制高級中學以上學校，或與舊制中學現制高級中學同等之學校，曾充小學教員一年以上，或曾在教育行政機關，或大學教育學院系或師範學校等。所辦暑期學校補習教育功課滿二暑期者；(三) 畢業於舊制鄉村師範學校或縣立師範學校，或二年以上之師範講習科，曾充小學教員二年以上，或曾在上述暑期學校補習滿三暑期者；(四) 曾充小學教員三年以上，經教育行政機關認為有成績，或曾在上述暑期學校補習滿四暑期者；(五) 曾充小學教員三年以上，有關於小學教育之專著發表，經主管教育行政機關認為確有價值者。

具有前項第一款資格者，以受初級小學教員無試驗檢定為限；具有前項第二、三、四、五各款資格之一者，如曾任高級小學或初級小學教員年限與各該款規定相合者，得分別受高級小學或初級小學教員無試驗檢定。初級小學教員無試驗檢定合格後任職四年以上有相當成績者，得受高級小學無試驗檢定（修正小學教員檢定規程）。

(2) 初級中學教員：(一) 具有高級中學教員無試驗檢定規定資格之一者；(二) 國內外大學本科高等師範本科或專修科畢業者；(三) 國內外專科學校或專門學校本科畢業後，具有一年以上之教學經驗者；(四) 高級中學程度相當學校畢業後，有三年以上之教學經驗，於所任學科確有研究成績者；(五) 曾任初級中學教員五年以上經督學視察認為成績優良者；(六) 具有精練技術者（專適用於勞作科教員）。

(3) 高級中學教員：(一) 教育部認可之國外大學本科畢業者；(二) 國內師範大學、大學本科、高等師範學校畢業有一年以上之教學經驗者；(三) 國內外專科學校或專門學校本科畢業後，有二年以上之教學經驗者；(四) 曾任高級中學教員五年以上經督學視察認為成績優良者；(五) 有有價值之專門著述發表者。

(4) 師範學校教員：(一)教育部認可之國外大學畢業者；(二)國內師範大學、大學本科、高等師範學校畢業後，有一年以上之教學經驗者；(三)國內外專科學校或專門學校本科畢業後，有二年以上之教學經驗者；(四)曾任師範學校教員五年以上經督學視察認為成績優良者；(五)有有價值之專門著述發表者；(六)具有精練技術者(專適用於勞作科教員)，(中學及師範學校教員檢定暫行規程)。

二、受試驗檢定者的資格 具有下列資格之一者，得受試驗檢定：

(1) 小學教員：(一)曾在舊制中學或高級中學畢業者；(二)曾在師範學校或高級中學修業一年，並充小學教員一年以上者；(三)曾在師範講習科畢業者；(四)曾任小學教員三年以上者；(五)學有專長並充小學教員一年以上者。

(2) 初級中學教員：(一)國內專科或專門學校本科畢業者；(二)與高級中學程度相當學校畢業後，有一年以上之教學經驗者；(三)與高級中學程度相當學校畢業有專門著述發表者；(四)曾任初級中學教員二年以上者；(五)具有精練之藝術技能者(專適用於圖畫、音樂教員)。

(3) 高級中學教員：(一)國內大學本科畢業者；(二)國內專科學校或專門學校本科畢業後，有一年以上之教學經驗者；(三)檢定合格之初級中學教員；(四)曾任高級中學教員二年以上者；(五)具有精練之藝術技能者(專適用於圖畫音樂教員)。

(4) 師範學校教員：(一)國內大學本科畢業者；(二)國內專科學校或專門學校本科畢業後，有一年以上之教學經驗者；(三)曾任師範教員二年以上者；(四)具有精練的藝術技能者(專適用於圖畫音樂教員)。

檢定合格者，由主管行政機關給予檢定合格證書，其有效期間是有限制的(小學教員四年，中學師範教員六年)。

綜觀前面教員檢定辦法可得數要點如下：

(一)我國初行教員檢定，只以小學教員為限，現已擴張範圍，舉中小學師範教員，皆在檢定之列。(附錄)

(二)大約具有法定教員的資格的，可不受檢定試驗；這與前面師資訓練制度互為呼應。

(三)檢定試驗施於本無某項教員資格或資格不完備者，使其有取得某項教員資格的機會，可視為一種補偏救弊的辦法。

(四)檢定試驗及格後，雖可領得某項教員的許可證，但其有效期間還是有限制的。

現在問題：

(一)就理論說，凡已畢業於師範學校或其他相當師訓機關者可免受檢定試驗（詳前），但現時各師範學校程度未必相等，若全恃校內畢業考試恐不足整飭各校學生程度，似須厲行「師範生畢業會考」藉以鑑別現有成績並策勵未來。

(二)前面說過，依現時法規，教育部普通教育司有權檢定中小學教員，各省教育廳及市教育局如上海亦可舉行教員檢定，如此事權不集中且各自為政，流弊必大。今後全國宜施行統一的檢定辦法，即各省市舉行，須受中央之委托，並以中央規定辦法為準。

(三)欲提高教員資格，應設法改良教師待遇；待遇改良後，教員檢定的標準乃可嚴定，教員檢定的法令乃可厲行。

(四)教員的登記和審查與教員檢定有密切關係，應一併舉行。

寇伯來為美國教員檢定問題擬定原則十四條，述其大意如下：（註一六）

(1)欲提高教員資格，同時須增加薪俸，薪俸增加，教員檢定的條件乃能提高。

(2)各州所行之低級教員檢定制 (The lower grade teacher's certificates) 應一律廢止；考試次數應酌量減少；檢定應着重檢定人所受的訓練。

(3)前此人才缺乏地方所發的臨時低級教員證，應於可能時儘速宣布無效。

(4)受檢定人的資格，至少四年中學畢業；受檢定後應於相當期內為專業的準備，並有相當的證明。

(5) 小學教員的檢定暫分兩級：甲爲畢業中學及師範訓練班者而設；乙爲會受相當訓練服務兩年以上著有成績者而設。有效期間，概爲兩年；以後成績優良，可換新證，有效期間約五年，迨師資訓練推廣，教員待遇改良以後，甲級辦法應先取消。

(6) 檢定所需的專業準備，法律上應明白規定期間（多少星期）；大約初次須經師範學校當局證明，換新約則須繳各項研究證明文件。

(7) 檢定應分別教員的種類，性質。中小學固應分別辦理，即幼稚園和低級，中級及初中甚至初級大學（junior college）亦當各定標準。

(8) 視導員須受特別檢定，一種爲從事行政和視導有相當成績者，一種爲專門研究教育學者；二者皆以預有若干年的教學經驗爲條件。

(9) 特殊教員（如特殊職業教員，低能兒教員及口喫兒乃至聾盲兒教員等）應有特殊的檢定法。

(10) 終身教員許可證（life diplomas）不宜濫發，必受檢人教學成績優異且學識卓越，品行佳良，思想見解均高人一等，方可享此特殊權利。

(11) 已得終身教員許可證者，如中途改業至三、五年者應失其效力；但若再繼續研究，有確實證明者，亦得酌量恢復以前的權利。

(12) 一切檢定手續，應由州政府集中辦理（地方應放棄這種職權）。

(13) 所檢定的資格，各州間宜交互承認。

(14) 每年應舉行教員登記及審查，並與視導方面聯絡。

## 附 錄

各省小學教員檢定早已通行；近且及於中學師範教員，舉最近二例以爲證：

甲、貴州省自二十六年八月中等學校教員檢定委員會成立後，即開始檢定。截至二十七年底止，省會暨各縣中等學校教員備具證件申請

檢定者，有一一四〇人。經齊查結果，高中師範教員正式合格者為二七四人，代用合格者為一四六人；初中教員正式合格者為一七八人，代用合格者為一二九人；高級教員正式合格者為二七人，代用合格者為一〇人；初級教員正式合格者為八人，代用合格者為一二二人；簡師教員正式合格者二人，代用合格者一人。以上合計為七八七人。至於試驗檢定尚未舉辦。(據黔教育廳：貴州省教育概況，二十八年一月)

乙、福建省為提高中學教師程度起見，曾先後舉行第一、第二兩屆中學師範教員無試驗檢定，及第一屆中學師範教員試驗檢定，經檢定合格者凡一四三二人。至第三屆中學師範教員無試驗檢定，於二十七年八月起舉行。截至本年四月止，報名人數達二七五人，經檢定合格者一二七人。各科檢定合格人數：計公民三人，體育五人，國文一人，英語一人，算學二人，生物一人，生理衛生六人，化學二人，物理一人，歷史二人，地理六人，圖畫四人，教育一人。至第二屆中學師範教員試驗業於二十八年七月在永安龍岩及閩清三處分別舉行。參加者共四三三人。(據教育雜誌第二九卷第一二號頁五五)

- (註一) Thorndike: *Education*, 龔陳光衡譯·桑代克教育學(商務)頁一六八。
- (註二) Oubberley, E. P.: *An Introduction to the Study of Education and Teaching*, pp. 132-142.
- (註三) 薛羅廷光·教學通論(中華)第二十二章及羅廷光·教育概論(世界)第十五章。
- (註四) Almack, J. G. and Lang, A. R.: *Problems of the Teaching Profession*, p. 231.
- (註五) *Charters and Waples: The Commonwealth Teacher Training Study*, The University of Chicago Press, Chicago.
- (註六) 專家亦多贊成使用此法。詳 Reeder, W. G.: *The Fundamentals of Public School Administration*, Chap. IV.
- (註七) 詳 Franklin, R. B.: *The Selection of Teachers in Small Cities* pp. 57, 103.
- (註八) Almack, J. G. (editor): *Modern School Administration*, pp. 57-58
- (註九) 杜佐周·教育與學校行政原理(商務)頁一七五至一七七。
- (註一〇) 李濟棟氏在小學行政(中華)第三章第三節中，實獻有幾種特殊的見解，可參證。
- (註一一) *Teacher Personnel, Review of Educational Research*, Vol. 1, No. 2, April 1931, pp. 118-121.
- (註一二) 同註四 p. 231.
- (註一三) 羅廷光·師範教育新論(南京)，及師範教育(正中)。
- (註一四) 依甘瓊輝·縣教育行政(正中)頁三〇五按第一次中國教育年鑑所載十九年度統計與此相差不遠。
- (註一五) 依甘瓊輝·縣教育行政(正中)頁三〇五按第一次中國教育年鑑所載十九年度統計與此相差不遠。
- (註一六) Oubberley, E. P.: *State School Administration*, Chap. XXIII, pp. 638-638.



## 第十五章 學校教員（續）

### 第三節 教員的待遇

#### 一 政府對於教員待遇的規定

大家知道教員待遇問題，是一個極關重要的問題，它不獨是個教育問題，同時也是個社會問題。教員待遇問題不解決，一切教育事業難期發展，而欲羅致和保持優良教師更不可能。讓我們先一考察歷屆政府對於教員待遇規定的情形怎樣。

我國政府注意教員待遇并以法令形式規定的，始於宣統元年十一月學部公布小教員優待章程，及二年二月學部公布初級師範及中學教員優待章程。不過那兩種章程，除告退和病故兩項稍有實質的優待以外，其餘都屬空談。宣統三年六月學部再公布小學經費暫行規程，關於小學教師薪俸略有規定。

民國六年，教育部頒布小學教員俸給規程，一方規定國民學校、高等小學校長及教員年俸表，并勞績人員之升級辦法，他方更釐訂各地方校長教員的俸額標準，由主管人員，依地方情形酌為擬定。因表中所定最低薪額僅乏理論的根據，且分級太多，活動性太大，結果各地自行其是，彼此相差很遠。十五年十一月，國民政府（在廣州）公布學校職教員養老金及卹金條例，規定了職教員養老金和卹金的請領標準。二十六年一月加以修正。十七年七月前大學院依據第一次全國教育會議的決議，公布了「小學教師薪水制度之原則」，將最依限度之薪水，本着學歷的薪級表及經驗的加薪數，釐訂標準以資應用。實際各省市多自有標準和實施辦法。（註一）

二十九年一月 蔣委員長電勉全國小生教師並飭各教育行政機關，亟行訂定小學教師待遇辦法，以謀教師生活之安定。教育部乃令各省教育廳除對小學教員薪俸每年必以十二月計算按月十日發放外，須對原有薪額酌

爲提高，以改善教員待遇。該部并先後公布「小學教員待遇規程」（參攷原料二七），「小學教員薪俸支給及實施辦法」，「兒童家庭供給小學教員食宿辦法」，「地方津貼小學教員米穀暫行辦法」，「小學教員子女入學免費辦法」，「小學教員年功加俸辦法」，「優良小學教員獎勵辦法」，及「各種小學教員待遇實施辦法」等。對於小學教員待遇無論在物質或其他方面，皆有較合理的提高，遠非曩昔所可比擬了。

## 二 各方教員待遇近況

### 甲、小學校

我國小學教員薪俸的微薄，是大家所知道的。據江蘇省二十二年度統計，各縣小學教員月俸的中數爲二十六元，初級小學教員的中數爲二〇元；而最低月俸爲一二元，最高月俸爲三七元（按蘇教廳當時規定：小學校長月薪最低二四元，最高四〇元；初小校長月薪最低一八元，最高二八元，小學教員薪給未有規定。）

浙江各縣小學教員之待遇，最高月俸七五元，最低者僅年俸二五元（均專任），厚薄之差，有如霄壤。安徽鄉村小學教員待遇，最高月俸一九・八元，最低者七・八元；城市最高月俸三〇元，最低者一・一元。

### （註二）

湖南短期小學教員待遇，「在城市區之行二部制，以教員三人擔任四級之教學者，月薪二〇元；鄉村區及各縣之未行二部制以教員一人擔任一級之教學者，月薪一四元至一五元。」（註三）

雲南省教育廳規定：校長月俸分七級，第一級新滇幣五十元（每元合國幣五角），以次每級遞增五元，至第七級八十五元爲止。於初任或在職期間，依其個別之資歷，服務之成績，在職之年期，事務之繁簡，分別規定。（註四）

這些小學校教員已是十分可憐的了，何況邊荒區域更遠不及呢。

若就表面上看，南京市小學教員的薪俸敢許認爲十分優厚，依所訂小學教職員任用待遇服務及獎懲規則，昔小教員高級級任月支四四元，中級級任月支四二元，低級級任月支四〇元，科任教員月支四〇元至三八元。

復依其資格與年功加俸而略有差異。至於簡小教員，一律月支四〇元，助教員，月支三四元。但以南京生活程度如此之高，究竟能值幾何呢？

乙、中等學校

中等學校校長教員俸給，各省市亦大有差異，舉數省爲例。

江蘇依「江蘇省立中等學校校長任免待遇條例」（江蘇省教育廳頒布），省立各中等學校校長應支俸給等級，由廳長就各校事務繁簡和各人學歷經驗情形，依下表分別酌定：

校 別	俸 給		
	第一級	第二級	第三級
初 級 中 學 校	二〇〇元	一八〇元	一六〇元
高 級 中 學 校	一四〇	一二〇	一〇〇
職業 學 校	一八〇	一六〇	一四〇

外有「年功加俸」及「卹金」等項標準。

又依「江蘇省立中等學校教職員聘任及待遇暫行條例」，（江蘇省教育廳頒布）教職員薪俸標準，分專任教職員及兼課教員數項：

（一）專任教職員的薪俸等級，由校長按各人學力，經驗和職務輕重，依下表分別酌定：

校 別	薪 數		
	第一級	第二級	第三級
高 級 中 學	一六〇	一四〇	一二〇
中 學	一四〇	一二〇	一〇〇
初 級 中 學	一四〇	一二〇	一〇〇

初級中學	
一	一二〇
二	一〇〇
三	八〇

(一) 校支高級薪俸的，不得過專任教員總數十分之二；支中級薪俸的，不得過專任教員總數十分之三。  
 (2) 兼課教員（限於音樂、圖畫、手工等）薪俸按鐘點計，每週授課一小時者，高中月薪以五元至一〇元，初中月薪以四元至六元為標準。

福建 最近福建教育廳遵照陳主席手訂中等學校校長教員待遇辦法原則八項，擬定本省「中等學校校長教員待遇辦法」：高中校長月俸最低額為一五〇元，最高額為二六〇元，分九級支薪，二百元以下每級遞加一〇元，二百元以上每級遞加二〇元。高中教員月薪最低額為一〇〇元，最高額為一八〇元，分九級支薪，每級遞加一〇元。初中校長月薪最低額為一二〇元，最高額為二〇〇元，分九級支薪，每級遞加一〇元。初中教員月薪最低額為八〇元，最高額為一八〇元，分九級支薪，每級遞加一〇元（福建教育通訊四卷二期）。

雲南 初中、簡師、初職校長月薪從一五〇元至二一〇元共分七級，每級十元；高中、正師、高職校長月薪從二一〇元至二七〇元，亦分七級，每級十元，國外留學會任大學教授二年以上由教授現職調充者，給以原任大學教授相當之月俸。初中、簡師、初職教員月薪從一〇〇元至一六〇元分七級，每級十元；高中、正師、高職教員月薪從一六〇元至二二〇元，亦分七級，每級十元。兼校內主任或導師者，高中暨同等學校月支津貼二十元；初中暨同等學校月支津貼十五元（皆以新幣計算）。（註五）

三 教員待遇問題研究

一、各國教員待遇近況

依本人最近考察所得，歐美各國教員待遇概況如下：（註六）

(1) 德國 各級學校教師年俸概數

小學校——從二、四〇〇至五、四〇〇馬克(柏林市)。

中間學校——從三、三〇〇至五、五〇〇馬克(柏林市)。

中學校——從四、〇〇〇至八、〇〇〇馬克(柏林市)。

新設國立政治中學——從三、〇〇〇至九、〇〇〇馬克(柏林市郊)。

職業學校——從三、〇〇〇至五、八〇〇馬克(柏林市)。

(2) 法國 各級學校教師年俸概數：

小學校——從一、〇〇〇至一九、〇〇〇法郎(巴黎市)。

高等小學校——從二四、〇〇〇至五六、〇〇〇法郎(巴黎市)。

國立中學(Lycees)——從四〇、〇〇〇至六〇、〇〇〇法郎(巴黎市)。

(3) 英國 依一九三〇年全國男教師平均年俸三二四鎊，女教師平均年俸二一七鎊；又全國男有證教師平均年俸三三四鎊，女教師平均年俸二五四鎊。後來因世界經濟凋敝的影響，中小學教師稍有折扣，最近則已漸復原狀。

(4) 意大利 自一九二三年相第令(Gentile)改革案公布以後，該國小學教師薪俸大為增加。現時最低年薪為五、六〇〇里耳，最高者九、五〇〇里耳。服務滿二十八年，可達一〇、〇〇〇里耳。

文科中學教師，年薪從八、四〇〇至一九、二〇〇里耳(羅馬市)。

(5) 俄國 俄國教師薪俸本來很薄：一九二八年小學教師平均月俸，都市為五三·七四盧布，鄉村為四一·八九盧布。又都市中學教師平均月俸七三·七四盧布，鄉村中學教師平均月俸六五·五七盧布。一九三一年經人民教育委員會決議增加百分之二五至三〇，并擴充教師之購物特權。一九三二年，小學教師月俸可至九〇盧布。至最近本人參觀莫斯科蘇維埃多藝學校(包括中小學在內)時，校長及少數教師月薪已可至一

○○盧布了。

(6)美國 美國各州情形不同，都市與鄉村亦互異，依最近可靠調查，都市中小學教師及教育行政人員薪俸比較如下：(註七)

美國市教育局長及中小學校長教員年薪中數比較表(一九三二—三三)

人	年		薪					中	數	
	局	長	校	長	校	長	教			員
一〇〇、〇〇〇以上	八、二六七元	四、四六八元	三、一〇二元	二、四七九元	二、二〇四元	一、九四七元	一、五二六	一、三六〇	一、二一七	一、〇八九
三〇、〇〇〇至一〇〇、〇〇〇	六、〇九〇	三、八八五	二、五六九	一、九九四	一、七六一	一、五二六	一、三六〇	一、二一七	一、〇八九	
一〇、〇〇〇至三〇、〇〇〇	四、六〇〇	三、三〇〇	二、二五二	一、七四七	一、五二五	一、三六〇	一、二一七	一、〇八九		
五、〇〇〇至一〇、〇〇〇	二、八一八	二、六〇三	二、三一四	一、五七五	一、三七六	一、二一七	一、〇八九			
二、五〇〇至五、〇〇〇	三、二一六	二、一三四	二、〇〇〇	一、四二九	一、二七〇	一、〇八九				

(表中校長不兼課)

表中年薪最少者為小城市小學教師只一、〇八九元，最多者為大都市教育局長達八、二六七元，相距幾至八倍。

鄉村學校教師則報酬極薄。依統計一九二九至一九三〇年各種鄉村教師年薪中數如下：平均中數九四五元，最低中數五三四元，最高中數一、五〇二元。

各國對於教師待遇，薪俸以外，尚有若干養老金和卹金；有時并供給教員住宅。

上述各國教師薪俸，比較以美國最低，若以與他種人員報酬相比，尤覺顯然。以敏尼梭他 (Minnesota) 州而論，該州教師薪俸之低，從下表可以知道：

敏州各業工資與教師薪俸比較表（一年收入，中數）

名	稱	元	數
鉛管工	工	一、八四七	
水泥工	工	一、七九七	
理髮	匠	一、六一五	
木匠	匠	一、五〇七	
牧人	人	一、一七二	
司機	機	一、一二四	
長工	工	一、一〇七	
速記	記	九八九	
中學教師	師	九八二	
商店會計	計	九四五	
小學教師	師	八〇三	
鄉小教師	師	六〇二	

一個鄉村小學教員的薪俸尚不及鉛管工的收入的三分之一，還能談到什麼？

為欲糾正這種不合理的現象，該國人士乃起而研究教師的給薪制度：（一）有主張以粗工工資為標準的；穆

爾孟 (Moulman) 在所著公立學校財政 (Public School Finances) 中力主此說，以為合理的教師薪俸，應相當於粗工工資的一·五—二·二倍，資格較高的，可至三倍。(一)有主張拿購買力做標準的；如一九〇〇年薪金二、〇〇〇元的，至一九一三隻值一、五四八元，而在一九二六年則只值八八四元了(不及其半)。因購買力之日益低下，故教師薪俸當隨之而增高。(二)亦有主張以生活程度為標準的；生活程度的提高，薪金當亦應為比例的增進。

現時趨勢，教師給薪制大抵以下列數項為根據：(註八)

(1) 所受訓練。(2) 教學經驗。(3) 教師任務。(4) 教學成績。(5) 進修費用。(6) 地方經濟能力。(7) 地方生活程度。(8) 優異的成績。

茲舉寇伯來所提優良教員薪制十一要點於後：(註九)

(1) 薪制起點應斟酌實況，俾優良教師欣然來歸。

(2) 逐年增薪，定率不大，而年限宜長(如五年或七年)；教師無進修準備者，其因成績或效能增薪之標準宜嚴；薪金之最小限度，應能代表教師所受專業訓練及其個人才能所應得之生活費。

(3) 凡有經驗之教師，其起點應高於新進教師。無論其經驗從何處獲得。

(4) 優異教師，或屬勤奮或屬造詣，或屬非常成績，均應於遠最大限度以外特別加薪。

(5) 薪金之決定，使教師足用其所長，教師之成績，不以個人位置為目的。

(6) 特殊教師如模範教師、非常兒童班教師等，必使有特殊研究者充任，其薪制應提高。

(7) 因任務之高低，薪制應各異。各級任務薪金，各有其增率及最大限度，採分等進級制。

(8) 等級之升進，須俟確實證明其效率或業務準備有進步後公告之。

(9) 地方考試暑期教學及大學補習後可證明其訓練提高；至服務效率，則須經過各種測驗，主試者並不應由一人為之，其結果須公告。



(10) 以教師爲專業者，其最大限度所得，應比照起薪時二倍或二倍半，但必有十八至二十年之服務而證明確有效率者。以教師爲臨時任務者，其最大限度不應及於一般教師所規定者。

(11) 「養老金，或年老無力者，另易輕微職務，亦應規定。但兩種辦法中以前者爲較優。」

#### 第四節 教員的進修

##### 甲、進修的效用

一、灌輸新思想新知識 服務過久的教員，多墨守成規，不求進步，對於新思想新知識諸多隔膜，教育行政當局，應注意不時灌輸，以求改進師資，發展地方教育。

二、鼓舞教員研究的興味 鼓勵教員以教學爲「研究」對象，教學兒童不啻即「研究兒童」，永遠在「研究」的過程中，期收到「教學相長」的效果。

三、補足專業的訓練 在職教員之未深受專業訓練的，在消極方面，固可藉檢定制加以限制；而積極方面尤當給他們研究進修的機會。暑期學校或其類似機關，對於此點有很大的貢獻。

四、增進教學效能 師範生平日在校因缺乏實際經驗，故討論教育問題，每覺不甚親切，遠不若畢業後服務若干時日再加研究的真切有味。研究以後再去教學，其效能定可大爲增進。

##### 乙、進修的方法

在職教員進修的方法很多，而最重要最通行者，約有下列十種：(註一〇)

(1) 組織研讀團——研讀團(Reading circle)爲教員進修的極重要團體，美國各州有以加入此種團體爲教員檢定或重行檢定的一要件者，其重視研讀團可想而知。他們選了若干標準書籍爲一般教員所不可不讀的，通告大家分類研究，并製成報告，以充成績。此法大可采用。

(2) 入暑期學校——暑期學校或暑期講習會，爲在職教員進修的極普通機關，我國近來各省、市辦理者甚

多，教員們可利用假期前來研究，并藉以參觀遊覽。美國暑期學校學員多的達數萬人，——例如哥倫比亞大學所設暑期學校每屆二三萬人，其中以中小學教師（包括校長、教員）及教育行政人員佔最多數。

(3) 參加教師研究社 (Institutes) 及各種會議 (Meetings) ——此等會社皆為教員補習而設。分短期講習和永久團體兩種：短期講習包括普通教育講演和專門學識技能的傳習；永久團體則有各種教員組織的會社，例如中華兒童教育社，便是規模最大的一個。

(4) 通信研究 ——類於函授學校，為省時省事的經濟有效辦法。

(5) 參觀 ——交互參觀，亦是教員進修的一良好方法，有時由政府資送出省出國考察，收效更大了。

(6) 示範 ——擇優良教員為教學之具體示範 (Demonstration) 并設立示範班，以資共同研究。

(7) 推廣學程 ——歐美大學、中學、師範學校之設推廣部供應推廣學程 (Extension Courses) 者甚多，吾國亦時有類似的設施，皆為教員謀補習方便用也。

(8) 教學輔導 ——視察教員之實際教學，就其困難所在而予以適當助力，克服其困難；這於教員教學能力的增進最為有效。大學教育學院，教育科系及師範學院對此應負相當的責任。

(9) 給予長假 ——給教員以長假（半年或一年）仍支原薪之全部或一部分，使得出外考察研究，於教員修養大有裨益。我國現只有少數大學，可以做到，他則極不多見。

(10) 巡迴文庫 ——鄉村教員不明有閱覽圖書機會，各行政機關於是設巡迴文庫，俾圖書輪迴使用，法至善而意至良。近來此種事業漸趨於發達。

從教育行政立場談，我國政府對於教員進修有整個的計劃，始於第二次全國教育會議決議：『改進全國教育方案』。其中『中小學教職員進修辦法』，規定有「開辦暑期學校」，「訂定並頒發中小學教員進修書籍」，「提倡閱書團」，「選拔優良教師繼續深造」，「明定教育會研究學術辦法」等項，都很切實。後來教育部先後公布修正小學規程中學規程師範學校規程及職業學校規程，對於教員進修都有相當的規定。

(註一)例如江蘇會規定『小學教師俸給標準』如下：

『爲奉行部令增加小學教員待遇，並調整各縣小學校長教員俸給標準，增進教育效率起見，特訂定待遇標準。其中要點：爲小學校長教員資格共分五等：(甲等)師範大學，教育學院，教育科系，高等師範及專科師範畢業者；(乙等)舊制師範本科高中師範及特別師範科畢業者；(丙等)省立鄉村師範畢業及無試驗檢定及格者；(丁等)合於小學規程代用教師資格者。月俸則按照上列規定，訂定等級，每級差度以二元至四元爲準，但各級起俸則照下列規定：(甲等)至少二十元起俸；(乙等)十八元；(丙等)十六元；(丁等)十四元；(戊等)十二元。(中華教育界第二四卷第一期)』

(註二)蘇、浙、皖三省數字，皆據甘肅源：縣教育行政頁三九二。

(註三)據湖南教育廳：湖南教育概況(二五年九月)頁五。

(註四)據雲南教育廳：雲南省教育概覽(二十七年度)。

(註五)同上。

(註六)詳羅廷光：最近歐美教育綜覽(商務)，上下兩冊。

(註七)據 Salaries in City School System, 1932-1933, Research Bulletin of the National Education Association, Vol

No. 2, March 1933, p. 49.

(註八)詳 Chamberlain, L. M.: The Teacher and School Organization, Chap. VIII, Prinitce Hall, New York, 1938.

(註九) Gubberley, E. P.: Public School Administration, Chap. XX, 外 Almack and Lang 會譯支配教師薪俸十二步見所著

Problems of Teaching Profession, pp. 250-252, X Reeder 會綜述教師薪俸原則十條，見所著 The Fundamentals of Public

School Administration, pp. 126-127.

(註一〇) Ruediger, W. G.: Agencies for the Improvement of Teachers in Service.

## 研究問題

- (1) 從法規上研究中(小)學教員的資格，並略加評議。(用歷史法或比較法均可)
- (2) 參攷各家主張以後，估計一個小學(或中學、師範)校長學行上應有的資格。
- (3) 做一個專門研究：用科學方法調查關於小學(或中學、師範)教員應具的品德(參攷 Charters and Waples)。
- (4) 假如你是個教育局長，關於任用中小學教師應採何種合理的手續？(包括任用、任期兩項)
- (5) 假如你是個中學校長，物色及聘任教員時應該如何？
- (6) 爲什麼中學、師範教員亦應該受檢定？在中國何以尙未能廣爲推行？其阻力何在？

(7) 舉一省(本省最好)中小學長校教員的待遇實況，並略加評論。

(8) 舉科學的教師給薪制的要素。

(9) 教師進修的必要和方法。

## 第五篇 教育經費

「巧婦難爲無米之炊」無錢不能辦學校，更不能辦成好的學校，幾乎是大家所公認的。教育的理論和方法，無論怎樣講得動聽，教育行政的制度和教育人員等問題，任憑論的怎樣詳盡，沒有適度的教育經費，終是枉然的。反過來說，經費若是充足，一切事業都易舉辦，教育效率可以增高，教育進步可以加速。不過教育經費該怎樣籌措，怎樣支配和怎樣管理，也是極重要的問題。無錢固不易辦成好的學校，有了錢不一定就能辦成好的學校，須看支配和管理得法與否，這些問題便是本篇所要討論的。

### 第十六章 教育經費之擴張及其來源

#### 第一節 我國教育經費之擴張概況

我國教育經費，有由中央供給的，有由省和市縣負擔的。大約言之，關於高等教育，學術研究及文化事業和機關等項經費，概由中央及省負擔；中等教育、民衆教育、實驗事業等費則由省及市縣負擔。初等教育及大部社教經費，多出自於各省市縣。近因中央推行義務教育，曾撥巨款助各省及地方。（註一）又因抗戰發生以後，淪陷區域學校無法維持，教育部已創設國立中學及師範學校若干所，以容納一部分學生，此種學校所需經費，完全由中央負擔。

此刻我們先考察我國近來中央及地方教育經費擴張的大概情形。

一 中央教育經費之擴張概況

中央教育經費除庚款外，皆列入整個預算。教費原屬政費的一部分，由中央全部入款中支給。中央入款大部為國家收入，小部由各省匯解。國家收入中包括各項稅收及國有財產收入，國有營業收入等；其中以稅收占大宗。依二十四年七月國民政府公布各級財政收支辦法（自二十八年一月一日起施行），中央及地方稅收，劃定如下：

甲、中央稅

- (一) 關稅——貨物進口稅、貨物出口稅及船舶噸稅。
- (二) 貨物出產稅——鹽稅、礦產稅其他以法律規定之出產稅。
- (三) 貨物出廠稅（統稅）——捲菸稅、火柴稅、水泥稅、棉紗稅、麥粉稅，其他以法律規定之出廠稅。
- (四) 貨物取締稅——菸稅、酒稅，其他以法律規定之無益物品或奢侈物品取締稅。
- (五) 印花稅。
- (六) 特種營業行為稅——交易所證券及物品交易稅，銀行兌換券發行稅，其他以法律規定之特種營業行為稅。
- (七) 特種營業收益稅——交易所稅，銀行收益稅，其他以法律規定之特種收益稅。
- (八) 所得稅。
- (九) 遺產稅。
- (十) 由直隸於行政院之市分得之營業稅。
- (十一) 由市縣分得之土地稅。

乙、省稅

- (一) 營業稅

- (二) 由縣市分得之土地稅。
  - (三) 由縣市分得之房屋稅——土地法施行後併入土地改良物稅。
  - (四) 由中央分給之所得稅。
  - (五) 由中央分給之遺產稅。
- 丙、直隸行政院之市稅
- (一) 土地稅
  - (二) 房屋稅——土地法施行後併入土地改良物稅。
  - (三) 營業牌照稅。
  - (四) 使用牌照稅。
  - (五) 行爲取締稅。
  - (六) 由中央分給之所得稅。
  - (七) 由中央分給之遺產稅。
  - (八) 由省分給之營業稅。

關、鹽、統三稅所占的比率，達百分之九〇以上：

來中央的稅收，是向以關稅，鹽稅和統稅爲支柱的。拿二十六年度的國家總預算來說，在十項稅之中，

稅	別	數	額 (單位元)	百	分	比
關	稅		三六九、二六七、五二二			四三・九九
鹽	稅		二二八、六二五、五五三			二七・二四
統	稅		一七五、六一七、五五〇			二〇・九二

抗戰軍興，沿海一帶重要關區及鹽場，皆被敵人佔據，稅收嘗隨而大減；各淪陷區的工廠，多被破壞，統稅收入的減少，亦是當然的。幸邇來中央另有開源辦法，（註二）故整個國家財政基礎尚不至動搖。

邇來中央每年化在教育文化上的經費共有若干？民國十八九年度，國家預算所列教育文化費，都只一千四百餘萬元。二十及二十一兩年度增為二千一百餘萬元。二十二年度增為二千三百餘萬元。二十三年度將軍事特種教育費一千五百萬元加入，便為四千三百餘萬元。二十四年度為推進義務教育和邊疆教育及獎勵成績優良省私立專科以上學校，增列義務教育費二百四十萬元，邊疆省份教育文化補助費五十萬元，省私立專科以上學校補助費七十二萬元，共為四千六百八十餘萬元。二十五年年度增列教育建設費五百萬元，為義務民衆、電影、播音之用，而將原有義教經費併入；又增列生產教育費八十五萬元為獎勵優良職業學校及提倡生產教育之用，共為五千四百九十餘萬元，為中央教育經費之最高額。（註三）按本年（二十五）度中央總預算歲出共九萬九千萬元，教育文化費占總額百分之五·五九。

二十六年度中央教育經費預算內列支四千五百八十餘萬元，外建設專款內列支一千四百七十餘萬元，共計六千零六十餘萬元。嗣因抗戰發生，全國入於緊急狀態，教育費不得不謀緊縮和調整。（註四）

## 二 地方教育經費之擴張概況

各省及行政院直轄市的教育經費，據教育部二十一年及二十三年度督學報告，總數為四二、二一〇、八二八元（東三省、四川、西康等省在外）。內以江蘇省經費最多，數在四百萬元以上；山東、河北、廣東次之；均超過三百萬元；河南、浙江、江西、安徽、湖北、湖南、廣西又次之，均超過二百萬元；最少者為熱河和寧夏兩省，尚不足二十萬元。（註五）

又據二十三年申報年鑑所載，各省及直轄市教育經費，仍以江蘇省居首位（教育文化費歲占四、四六八、〇八四元），西康省居末位（教育費歲僅三四、三八四元），相差幾至一三〇倍之多。若以教育費在一省總歲出中所占百分比而論，則安徽省最高（占總數百分之二六·八），西康省最低（只占百分之一·五六）。各直



轄市的教育經費，上海市居於首位（凡一、三九五、四七七元）；北平市教育費占歲出總額的百分比最高（占總額百分之二三·八三）。

以一省論：江蘇十五年度以後，歷年教育經費增加情形如下：（註六）

年	度	數	量
十	五	年	三、〇七二、九四七元
十	六	年	三、〇九三、二五二
十	七	年	三、四五三、九四三
十	八	年	三、九二二、八四〇
十	九	年	四、四二〇、八四〇
二	十	年	四、七〇〇、〇九〇
二	一	年	四、三〇〇、〇〇〇
二	二	年	四、二六〇、〇〇〇

（以上皆為預算數）

廣西近五年來（從二十年至二十四年）省教育文化費概算比較如下表：（註七）

年	度	數	量
二	十	年	二、二七〇、二四二元
二	一	年	二、六四二、〇六一

二	十	二	年	二、四七九、三六〇
二	十	三	年	二、七七二、三五六
二	十	四	年	三、二六〇、四二〇

說明：(一)自二十三年度起各縣取銷雜稅，教育經費減少，遂將各縣解省之三成編賦教育經費附加，約國幣五十萬元，撥還各縣，以資彌補；故二十二年度省教育經費預算減少十餘萬元，實際卻仍舊增加。(二)二十三年度桂省府開始合署辦公，省教育行政費改由普通行政費項下開支，不再另列數目。

雲、貴、川數省僻處內地，教育稍落後，惟近年進步亦速，教育經費，年有增加；從下統計數字，可知三省年來教育經費擴張情形的一斑。

一、滇省教育經費近來增加甚速。抗戰前每年歲出共不過數十萬元，二十六年度增至一、六九九、二一三元，二十七年更增至二、五〇九、五八九元。(註八)

二、黔省教育經費原甚微薄，近年始大見增加，由下表可知：(註九)

年	度	經	費	數
二	十	四	年	六一七、一五九元
二	十	五	年	九九一、七二二
二	十	六	年	一、二八〇、〇〇〇
二	十	七	年	六七四、九五七

(二十七年更因會計年度變更，只按半年計算)

年	度	經	費	數
二	十	八	年	一、七四一、六五六元
二	十	九	年	二、〇二六、一〇四
三	十	年		三、二三五、〇五〇

三、川省年來總收入數量及省庫撥充教育經費之百分數如下：(註一〇)

年	度	收	入	總	省	庫	撥	充	教	育	費	數	教	育	費	占	總	收	入	百	分	比		
二	十	四	年	六	七、九〇〇、〇〇〇	一、八〇〇、〇〇〇	元																	二・六五
二	十	五	年	八	二、三五〇、〇〇〇	二、七〇〇、〇〇〇																		三・二八
二	十	六	年	八	六、三〇〇、〇〇〇	三、六〇〇、〇〇〇																		四・一七
二	十	七	年	(半年)	二	九、六七七、五一五	一、八〇〇、〇〇〇																	六・〇六
二	十	八	年	六	五、九〇九、九八三	三、九〇〇、〇〇〇																		五・九四

綜觀上列事實，可知中央和省教育經費年來均有增加，所以致此之重要原因，約有如下各種：(一)當局對於教育之重視。雖在艱困之中，對於教育經費仍謀擴張，其重視教育事業概可想見。(二)國家教育政策的確定。如撥巨款推進義教和邊教，及獎助成績優良之專科以上學校是。又軍事特種教育費的增設亦然。(三)學齡兒童的增加。我國人口平時年有增加(抗戰時期稍異)，人口既有增加，學齡兒童當亦隨而加多，如此，則教育經費的擴張，勢所必然。(四)入學兒童的增加。邇來各地學校時有推廣，入學兒童年有增進，此從各省教育報告可知。入學兒童既增，教育經費當不得不隨而遞加。(五)義務教育的厲行。年來各省逐漸注意義務教育，經費時有增加，加以中央提倡，對於各省補助經費不少，各省自當依照比例增其應增之經費。(六)中等以上教

育的發展。雖無初等教育之迅速，但其發展亦還有相當的程度。(七)教師待遇的提高。(八)學校課程的擴張，及各項設備的改善。(九)教育行政費的增加。各項教育事業增加行政人員增多，教育行政費自然要擴充了。(十)生活程度的高漲，貨幣價值的低落——此在抗戰時期尤甚(教育經費的擴張，美國尤見迅速，近年來其擴張數量和原因，詳見 Bolton, F. E. and Others: *The Beginning Superintendent*, Chap. VII, pp. 148—155, the Macmillan Co., 1938.)

## 第二節 教育經費的來源

### 一 中央教育經費的來源

抗戰發生以前，中央教育經費，什九取給於國家的賦稅(例如二十二年度國家財政收入，鹽稅、關稅、菸酒稅、印花稅、統稅、礦稅數項占去百分之九〇以上)，而國稅中又以關稅、鹽稅、統稅三項占大宗(見前)。教育經費由財政部照中央教育文化費的預算支撥，沒有指定的教育專款或基金。從前有人提議以海關噸稅發行長期教育債券的，也有人希望以各國退還庚子賠款作為教育基金的，也有人建議舉辦遺產稅和所得稅專供教育經費的，更有人主張以全國鹽稅充義務教育經費的；種種企圖，至今沒有一項能夠實現。(註一一)。

中央教費的另一來源，為各國所退還的「庚子賠款」。以美國退款最早，由中華教育文化基金董事會管理之。外英、俄、法、比等國，都已先後退還，分別指定用途。據中國銀行報告，一九三四至一九四八年庚款總額有七八三、四四一、一一五元。

### 二 省教育經費的來源

各省教育經費，來源不一；姑以蘇、豫、桂、黔、滇、川數省為例說明之：

江蘇據二十一年度教育經費統計圖表，其教育經費歷年收入項目為田賦、屠宰稅、牙帖稅、捲菸稅、省補助費、學宿費及其他。又據二十二年度教育經費收入預算，各項稅收按年實收最多者另列如下：

河南教育經費向以全省契稅收入為來源，設有教育專款管理機關（教育款產管理處）專司其事。征收保管，完全獨立。據二十六年全省教育經費預算數為二百八十九萬九千餘元，實際收支核計，尚有餘裕。

（註一二）  
 桂省教育經費來源，據官方負責報告，約有四類：（一）中央補助費，（二）省款，（三）縣款，（四）各校自籌款。中央補助費及各校自籌款，係多用在國民基礎教育方面。

黔省二十六年教育經費的來源如下：（註一三）

稅別	經費數
稅	
忙	二、六〇〇、〇〇〇元
屠	七〇〇、〇〇〇
牙	六五〇、〇〇〇
協	三〇〇、〇〇〇
行	二〇〇、〇〇〇
總	四、四五〇、〇〇〇

項別	經費數
學	
學	五、二〇〇
學	二〇、五二〇
中	六〇、〇〇〇
鹽	一、二〇、〇〇〇

中央義勇會補助費	二〇〇、〇〇〇
屠房稅	三六三、九七二
省庫庫撥款	五八三、六九八
總計	一、三五三、三九〇

若拿來和三十年度比較，當知不獨中央補助費增加特多，便是省庫撥款亦已突飛猛進了：

黔省三十年度教育經費來源表

項	別	經費數	(元)
學費		一一、二〇〇	
學產收入		一一、七八〇	
中央補助國教費		五二〇、〇〇〇	
中央補助師訓費		二四〇、〇〇〇	
中央補助銅師經費		五二、〇〇〇	
中央補助江職經費		二〇、四〇〇	
中央補助銅師附小費		一六、八〇〇	
省庫撥款		二、三五一、〇七〇	
總計		三、二三五、〇五〇	

備考  
 (1) 中央補助國教費中有二十三萬元係上年度補助數，實際本年度多補助二十萬元。  
 (2) 中央補助師訓費中有十萬元係上年度補助數，實際本年度多補助十四萬元。

據川省二十七年（一月一日至二月三十一日）教育經費歲入經常門所列，可知該省教育經費來源的一斑：  
 （註一四）

項	目	本	年	度	預	算	數	上	年	度	預	算	數	增	數
四川省教育經費							元						元		
一、省庫撥款收入					一、八〇〇、〇〇〇					一、八〇〇、〇〇〇					一四、〇五〇
二、學費及生津撥收入					一五、〇〇〇										
(1) 各校學費					一四、三〇〇										
(2) 各校生產費					七〇〇										
三、中央補助費收入					一五〇、〇〇〇					一五〇、〇〇〇					
四、借入款					三五二、六二九					一〇〇、三六四					

可見各省教育經費多出自田賦、契稅、屠宰稅、捲菸稅、營業稅、中央補助及其他雜稅，至於行政收入事業收入則有限。

### 三 縣教育經費的來源

我國縣教育經費的來源，複雜萬分，一國之內各省不同，一省之內，各縣不同。茲引蘇、浙、皖、魯、湘五省縣教育經費的來源統計，並表列如下：（註一五）

蘇浙皖魯湘五省縣教育經費來源一覽表

經費來源	江蘇		浙江		安徽		山東		東湖		南
	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	
田賦附稅	二,二五六,三六四	二〇・一	一,一九〇,〇〇〇	六九・八	一,三九九,八八五	五四・三	五,一七三,八七七	七三・四	一,〇九九,〇七	一四・二	
款捐	五,三四〇,二二一	四七・四	.....	.....	.....	.....	.....	.....	四八五,九二七	六・五	
牙稅契等雜稅	五,四〇〇,一〇〇	四・四	.....	.....	.....	.....	.....	.....	三〇〇,五八七	四・一	
學產	九六七,五七三	八・七	二〇〇,〇〇〇	二・六	七四〇,〇〇〇	二九・三	三四四,一九五	七・八	九〇〇,九三九	一二・〇	
款息	五八,八一〇	〇・五	六五,〇〇〇	二・二	.....	.....	一六三,六三八	三・七	七七,九四一	一・〇	
雜捐	八七五,六八五	七・八	三〇〇,〇〇〇	九・八	四二,一五五	五・八	四四三,〇八八	一〇・三	四一四,五三一	五・五	
行政收入	一,〇〇〇,〇〇〇	九・四	.....	.....	.....	.....	.....	.....	二五五,七〇六	三・一	
寄附金	二二六,〇〇〇	二・一	.....	.....	一〇一,八六一	四・〇	.....	.....	一,一六四,七七	一五・六	
臨時收入	九四,一八七	〇・八	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	
積存基金	.....	.....	.....	.....	五九八,一六	二・三	一〇一,〇七	二・三	.....	.....	
指撥	.....	.....	一五,〇〇〇	.....	.....	.....	四四,〇〇〇	〇・九	一五,〇〇,二九一	二〇・一	
其他	.....	.....	五〇,〇〇〇	一・五	一〇四,六四	四・一	四二,三五五	一・一	一〇九,四四一	一・四	
總計	二,二五七,五七五	一〇〇	二,二四〇,〇〇〇	一〇〇	二,二四〇,〇〇〇	一〇〇	四,三二二,六九九	一〇〇	七,四四三,八四四	一〇〇	

說明：

(一)江蘇係二十二年度統計，見該省教育廳出版之江蘇教育經費統計圖表，及江蘇教育概覽；浙江係二



十二年度統計，據程鳳鳴：「談浙江各縣教育經費」（浙江教育行政周刊六卷三五期）；安徽係十九年度統計，見該省民國十九之安徽教育；山東係二十一年度統計，見山東省各縣地方民國二十一年度教育費決算冊；湖南省係二十年度統計，據湖北最近教育一覽。

(二)江蘇各縣附稅原表列二、七五八、三六六元，係包括田賦、屠、牙、契稅等附稅，茲據蘇省二十年度統計，將屠牙契等附稅五十餘萬剔出，而成上表所列之數。雜捐一項，大抵就各該縣出口之土產而徵收，如鹽城之蛋捐，銅山之花生瓜子捐是。學產收入為各縣學田市房之租息，款息係各縣積存金利息。行政收入為各所收之學宿費。寄附金包括政府團體及私人補助等項。臨時收入係無永久性的稅收；積存基金乃各縣教費之贏餘，專款存儲作基金之用。(註一六)

(三)浙江七十五縣教育經費來源極複雜，計有四成教育費、田賦附捐、田賦增加附捐、畝穀捐、屠宰附稅、產業驗契捐、土產捐、商業助捐、迷信捐、消耗捐、奢侈捐、雜捐、租金、息金、學費，及其他雜捐，不一而足。(註一七)

從江蘇省教育廳公布的江蘇省各縣教育經費預算編製細則(二十一年十一月)第二條「歲入經常門」所列項目，可知該省縣教育經費來源的複雜，及名目的繁多：

一、附稅及帶征各款——甲、田賦附稅；乙、屯蘆、場灶、漁課附稅；丙、納滯罰金；丁、田賦帶征；戊、教育畝捐；己、普及教育畝捐；庚、其他。

二、雜稅附稅——甲、牙稅附稅；乙、屠宰附稅；丙、契附稅；丁、其他。

三、特捐——甲、中資捐；乙、契紙捐；丙、鹽釐；丁、鹽斤加價；戊、箔類特稅；己、其他。

四、雜捐——甲、貨物雜捐；乙、營業雜捐；丙、其他。

五、款產——甲、田地租；乙、房租；丙、息金；丁、其他。

六、學宿費——甲、學費；乙、宿費；丙、其他。

七、寄附金——甲、團體機關補助；乙、私人補助；丙、其他。  
八、其他。

依陳友松氏分析：我國「在各縣內抽樣算來，田賦佔教育收入的百分之五十至七十五」。又「據五省抽樣的研究，其縣教育經費的來源計有學田及苛捐雜稅六百七十種推算起來，縣教育費的百分之八十至八十五，出自農民與窮苦的消費者。」（註一八）

自二十三年五月全國財政會議通過：「自本年七月一日起至年底止，將一切苛捐雜稅廢除，如何抵補另定；各省市果有特殊情形未遵限廢盡者，得呈報核辦」議案以後，各省紛紛廢除苛捐雜稅，而向恃此為挹注之各省縣教育經費來源者，立感恐慌。在此時期各地教費類皆臨時張羅，有請中央暫予保留一部稅捐者，有另謀抵補辦法者，更有抵補無着，致全縣教育陷於停頓者。幸至二十四年七月中央公布各級政府收支辦法，對縣地方財政收入，有明確的規定。其中縣地方所得之賦稅，有下列數項：

- (一) 百分之四五至七五的土地稅（縣稅）。
- (二) 百分之七〇至八五的房屋稅（土地法施行後併入土地改良物稅）（縣稅）。
- (三) 百分之二〇至三〇的所得稅（中央讓稅）。
- (四) 百分之二五的遺產稅（中央讓稅）。
- (五) 百分之三〇的營業稅（省讓稅）。
- (六) 營業牌照稅（縣稅）。
- (七) 使用牌照稅（縣稅）。
- (八) 行爲取締稅（縣稅）。

二十八年九月縣各級組織綱要公布，關於縣財政，規定下列各款爲縣收入：

一、土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）。

- 二、土地陳報後正附溢額田賦之全部。
- 三、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。
- 四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）。
- 五、營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上）。
- 六、縣公產收入。
- 七、縣公營事業收入。
- 八、其他依法許可之稅捐。

今後縣經費不獨總額可增加，且有確定之來源，縣教育經費問題當較一般有合理的解決。不過還當注意的，是我國各縣貧富懸殊過甚，例如江蘇吳縣，每年預算有百餘萬元，而青海同仁每年僅九百餘元；倘欲求縣政之平均發展，內地貧瘠縣分，中央首應予以鉅額資助，始克有效。

（註一）據馬宗榮氏在最近中國教育行政四講（商務）上稱，自二十四年「實施義務教育辦法大綱」公布以後，中央所給各省義務教育補助費二十四年度爲三百二十萬元，二十五年年度增爲四百六十餘萬元。

（註二）抗戰期內，政府因稅收短少，乃用舉債辦法以資補救。國內公債（地方債除外）迄二十八年六月，償額計達二十八萬萬七千萬元。列表如下：

債 券 名 稱	發 行 日 期	債 額
二十六年救國公債	二六年一〇月	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇元
二十七年國防公債	二七年五月	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇
二十七年金公債	二七年五月	(關金) 一〇〇、〇〇〇、〇〇〇
		(美金) 五〇、〇〇〇、〇〇〇
		(英鎊) 一〇、〇〇〇、〇〇〇
		鎊

	二十七年賑濟公債	二七年七月	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元
	二十八年建設公債	二八年四月	六〇〇、〇〇〇、〇〇〇
	二十八年軍需公債	二八年六月	六〇〇、〇〇〇、〇〇〇
備考	賑濟公債第一批先發行三千萬元；建設公債與軍需公債均分兩期發行，前者為本年四月及八月，後者為本年六月及十月。		

(註三)據教育部：十年來之教育概述。

(註四)所有教育經費之緊縮及調整情形，詳註三頁四六。

(註五)依吳俊升，王西徵：教育概論(正中)頁一二四所引。

(註六)據二十一年度及二十二年度江蘇省教育經費統計圖表及江蘇教育概覽。

(註七)據廣西省教育廳二十四年度廣西省教育調查統計總報告(教育經貿部)。

(註八)據雲南省教育廳二十八年刊行之雲南省教育概覽。

(註九)據貴州省教育廳二十八年刊行之貴州省教育統計及貴州教育第三卷第二三期合刊。

(註一〇)據四川省教育廳刊行之省教育經費二十七年年度歲入歲出預算書。

(註一一)孟憲承：教育概論(商務)頁九二。

(註一二)據河南省教育廳最近刊行之該廳「重要施政工作報告」。

(註一三)同註八。

(註一四)四川省教育廳：教育叢刊第十輯——四川省教育近況。

(註一五)依甘豫源：縣教育行政(正中)頁一四六至一四七。

(註一六)參看曾毅夫：地方教育行政(商務)頁一〇九至一一〇。

(註一七)同註六。

(註一八)陳友松：『中國教育財政改造』，戰部爽秋等選編的教育經費問題，教育編譯館出版。

研究問題

- (1) 『教育經費乃實施全部教育改造方案之關鍵』，(第二次全國教育會議議案有此說)，試中述其義。
- (2) 試就可靠事實述我國近年來中央及省教育經費擴張的情形。
- (3) 就原則上說，教育經費應有增無已，你贊成這話麼？請說明理由。
- (4) 述抗戰期內中央對於財政的整理及教育經費的籌措概況。
- (5) 以中國與各國比，其教育文化費所占全部預算的百分比，高下情形如何？應有何種重要的調整？
- (6) 述本省約二年教育經費的增加(或減少)情形，並摘舉其重要原因。
- (7) 分析本縣教育經費的來源並略加評述。
- (8) 苛捐雜稅與縣教育經費。

## 第十七章 教育經費之分配

### 第一節 中央教育經費的分配

中央教育經費屬政務費的一部分，由中央入款中撥給；中央教育文化費在全部用費中所占的地位，可於財政部全部收支報告中知之。

民國二十二年度中央收支報告表

支 出	部 經	費	數 備	考
甲、黨務費		五、五八九、五八四・九三元		
乙、政務費				
(一) 國務費				
(1) 國民政府		三、二九〇、二七〇・六八		
(2) 行政院及其他直屬機關		二、〇九四、九九〇・四五		
(3) 立法院		一、五八九、五〇〇・〇〇		
(4) 司法院		九三六、七六〇・〇〇		
(5) 考試院		一、一四五、三七一・二七		
(6) 監察院		一、五七一、五〇〇・〇〇		

合	(7) 其他各機關	四、八四四、七二〇・二三	
二、內務費		一五、四七三、一一二・六八	
三、外交費		四、一九〇、七八〇・〇九	
四、財務費		九、九二〇、五四八・八二	
五、教育文化費		四、九一七、三八五・七三	
六、實業費		一三、三三八、〇〇八・二八	
七、交通費		一、五七八、〇七二・一二	
八、鑛藏費		四、九〇九、〇三三・九六	
九、建設費		一、五七六、八二三・九〇	
十、補助費		六、八一二、三六三・六七	
(1) 補助各省市		二六、〇三八、一二一・九四	
(2) 其他		五、九六三、二一〇・八七	
合 計		三三、〇〇一、三三三・八一	
十一、撫卹費		一、一九一、一八三・一〇	
十二、救濟費		三、九二三、八六五・五四	
政 務 費 總 計		九九、八三二、五一〇・七〇	
丙、軍務費		三七一、八九五、二〇二・五二	
	內有四六、三七六、八六四・八〇元 系以前各年度款項在本年內撥賬者		

丁、稽核所撥當地長官款	二二、〇〇三、七二八・七八	
戊、稽核撥各項基金款	九四二、二二二・五八	
己、債務費淨額	二〇二、六〇一、九八三・六五	
庚、賠款淨額	四一、六七六、二五四・九九	
辛、暫記各項淨額	二三、五一九、八八二・四三	
支 出	七六九、一二二、三五五・四七	
總 計		

近年中央教育文化費增加很多（見前章），以二十六年度而論，本年度教育文化費歲出經常費為四二、八七八、七一七元，臨時費為五五、六五一元。經臨合計四二、九三四、三六八元。連歲出經常門第十二款補助費第二項教育文化部分二、九四九、七二八元，則為四五、八八四、〇九六元。此時中央教育文化費支出，屬於經常門者如下：

名 稱	經 費	數
(1) 教育部及所屬機關		二、一〇九、〇三二元
(2) 國立各學校		一六、九一二、二四九
(3) 國立各研究院		一、六六〇、〇〇〇
(4) 留學經費	式、	七五二、〇一六
(5) 特種教育費		一九、八〇〇、〇〇〇
(6) 其他		一、二一八、八二〇
(7) 預備費		四二六、六〇〇



此外各私立學校及文化學術團體補助費（即所謂第十二款補助費教育文化部分）二、九四九、七二八元。

第二節 省市教育經費的分配

省市教育經費的支出，可分下列數項：一、教育行政費，二、大學補助費，三、省立學校及機關費，四、各項補助費，五、留學費，六、其他。茲錄數省教育經費歲出概數，以見其分配情形的一斑：

、浙江省二十三年度教育文化費歲出歲入統計表：

甲、歲出

名稱	總數
名 稱	數
教 育 行 政	一三七、三四〇元
小 學	二二六、〇七二
師 範	二五六、四九八
職 業	二〇二、八五〇
專 科	一一一、七九〇
社 會 教 育	二三〇、〇一八
留 學	九九、六六〇
各 縣 補 助	八五、四九八
其 他	一〇四、八四〇
總 計	二、二七五、九五八

乙、歲入 歲入方面，向由省金庫劃撥，這時指定專款二百萬元（箔類營業稅，烟酒附稅，屠宰營業稅三種）不足之數，仍由省金庫劃撥。

二、廣西二十四年度省教育文化費歲出概算統計表：（註一）

項別	百分比	總計	經常	臨時
合計	一〇〇・〇〇	三、二六〇、四二〇	二、四八六、七一九	七七三、七〇一
高等教育	三六・九八	一、二〇五、八一七	八六〇、九〇一	三四四、九一六
中等教育	四一・七四	一、三六一、〇七五	一、二〇一、三二四	一五九、七五一
基礎教育	〇・九〇	二九、二八〇	二九、二八〇	七六、六五〇
社會教育	八・五五	二七八、五九四	二〇一、九四四	七六、六五〇
其他	一・八三	三八五、六五四	一九三、二七〇	一九二、三八四

考備 廣西邊務學校經費原由國家邊務費項下支出，今特列入高等教育經費項下。

三、四川二十六年度省教育經費分配於各項教育事業之預算及百分數如下：（註二）

項別	目經	預算	數百	分	數
教育行政	經費	一三〇、二〇〇元			三・七五
學校教育	經費	二、二七九、四〇一			五五・三四
社會教育	經費	一九一、三〇〇			四・六三
義務教育	經費	五四〇、〇〇〇			一三・〇七

特種教育經費	一五四、〇〇〇	三・七三
邊民教育經費		
補助費	二八六、一八二	六・九二
國立四川大學建築補助費	二〇〇、〇〇〇	四・八四
抵補上年度不足經費	二一一、七四六	五・一二
特別預備經費	一〇〇、〇〇〇	二・四二
預備費	三六、〇〇〇	〇・八七
總數	四、一二八、八二九	一〇〇・〇〇
省庫撥充經費	三、六〇〇、〇〇〇	八七・一九
教育收入	五二八、八二九	一三・八一

(註)省庫撥充經費與教育收入二項之和，等於教育經費總數。

四、雲南二十七年教育經費歲出概算數及百分比表：(註三)

科	目	歲出概算數	百分比
高等教育	費	九五二、四〇〇元	一九・〇〇%
中等教育	費	二、〇八四、一五二	四一・五二%
初等教育	費	六八〇、〇八六	一三・五五%
社會教育	費	二四二、二一一	四・八三%

教育行政費	二二一、六六八	四・四二%
各項補助費	一一一、九四四	二・四三%
臨時費	七一六、七七一	一四・二八%
合計	五、〇一九、一七七	一〇〇

五、貴州三十年度省教育經費分配表（據貴州教育第三卷第二三期合刊）：

項別	經費數	（元爲單位）
教育行政費	一五三、八五三	元
中等教育費	一、〇五四、二四三	
初等教育費	九三、〇八四	
國民教育費	一、二二三、八六一	
社會教育費	一九三、三〇七	
教育補助費	二一五、五一四	
師範生伙食補助費	一六九、六六八	
教育預備費	二五、〇〇〇	
教育臨時費	一一五、〇〇〇	
總計	三、二三五、〇五〇	

六、南京市二十二年度教育經費支配表：（註四）

項	目	每	月	實	支	數	百	分	數
第一中學	經費			四、九九四	〇〇			八	七〇
完全小學	經費			三八、九六六	二六			六七	八二
義務小學	經費			六、二五七	五〇			一〇	九二
私立小學	補助費			九三四	〇〇			一	六三
職業補習學校	經費			一、一六〇	〇〇			二	〇三
婦女職業補習學校	經費			四〇〇	〇〇			〇	七一
盲啞學校	經費			七三〇	〇〇			一	一二
民衆學校	經費			二、一五三	〇〇			三	七五
市立圖書館	經費			一、三四四	〇〇			二	三四
實驗民衆教育館	經費			五六五	〇〇			〇	九八
總計				五七、五〇三	七六			一〇〇	〇〇

從上事實，可知各省中等教育經費皆占最多數，高等教育經費次之，職業教育，社會教育經費則甚少。教育部近來頗注意增加社教經費，限制普通中學之設立，爲的要糾正這種傾向。

再將二十五年各省市歲出經費總數與教育經費數比較，表列如下：（註五）

二十五年各省市歲出經費總數與教育經費數比較表

省	市	歲出經費總數	教育經費數	教育經費占總數百分比
江蘇	蘇	二七、八八九、九三八	五、七四三、一八八	二〇・五九

青 海	寧 夏	綏 遠	察 哈 爾	貴 州	廣 西	廣 東	福 建	甘 肅	陝 西	河 南	山 東	河 北	湖 南	湖 北	江 西	安 徽	浙 江
一、一二五、〇四八	四、三八六、六二三	三、一〇一、八五七	三、二一八、七五〇	七、〇三〇、九一四	四三、七三六、五四四	四六、一五七、八八九	二〇、二三七、七八五	五、三五三、七四〇	一五、一九一、六五九	二三、二二六、二四四	二六、七三五、一七〇	二〇、四五七、四四五	一九、八八二、九一九	二四、〇一五、九三三	二六、六二五、二九五	一五、四二二、九〇六	三一、二六一、九五八
一五二、四三九	三四五、一五九	四六五、九九〇	五二八、九九七	九五七、四九五	三、五三七、九五九	九、四〇二、一二〇	二、〇九八、五六〇	一、二九三、六九二	二、五三四、五八五	五、四九九、一六	四、一九二、四〇〇	五、〇一〇、八九〇	三、五七五、二五〇	三、二一二、〇五九	二、六三一、〇七〇	三、一四〇、八八一	五、六〇二、八七五
一三・五五	七・八七	一五・〇二	一六・四三	二三・六二	八・〇九	二〇・三七	一〇・三七	二四・一七	一五・三七	一〇・五九	一五・六八	一四・七二	一六・九八	一三・三八	九・八八	二〇・三七	一一・五二

南	京	一〇、九七一、八〇一	三、〇二八、七一八	二七、六〇
上	海	一二、六三八、九二八	二、一三二、五八〇	一七、二一
北	平	七、九六九、四一四	一、七六四、一六七	二二、一四
天	津	六、三五九、一二八	九九一、〇七六	一五、五九
青	島	七、二一七、八五五	九〇八、一〇七	一二、五八
威	海	四三四、八〇六	六八、一八〇	一五、六八
合	計	四一〇、六九三、五四三	六一、四二七、四六三	一四、九六

原註(1)本表材料係根據財政部整理地方捐稅委員會出版之二十五年度各省市地方預算分類統計編製之。

(2)省市部份尚有四川、西康、雲南、山西、新疆五省未編填報，又東北四省及東省特別區淪陷以後，材料無從徵集，故亦未經列入。

(3)表中各省市經費均以預算為標準，其未經成立預算者，則依各省市所送之概算數填列。(表中數字容有與他處不盡符合者，係因我國統計很難得到一致可靠的事實，惟各註明來源，亦無大害。)

上表顯示各教省育經費總額最多的算廣東、江蘇等省，最少的算青海、寧夏等省(青海全年只十餘萬)；教育經費占經費總數百分比最高的，為甘肅、江蘇，次則為安徽、廣東二省；寧夏則居末位。但其百分比最高者尚未違憲法草案所規定之數(百分之三十)，本題容後詳論。

### 第三節 縣市教經經費的分配

各省縣市教育經費來源既不一，分配尤參差不齊，一般說來，可分為教育行政費、中等教教費、初等教育費、社會教育費及補助費等。近來因推行國民教育，則關於國民教育經費的籌措實為首要。茲舉數例於後，以

明各省縣市教育經費分配的情形。

山東各縣二十一年度教育經費支出經常門爲三、二八八、七四六元，其分配情形如下：

類別	數	備
教育行政	五九一、四一五	
學校教育	二、三九五、五三一	
社會教育	四〇一、八〇〇	
補助費	五一一、四三〇	
貸費	一二二、六一一	
預備	三三五、二二九	
其他	三六、二〇九	

安徽省於二十二年規定縣教育經費分配標準：(1)學校教育經費應占全縣教育經費百分之五十，至少不得少於百分之四十。(2)社會教育經費應占百分之十至二十。(3)教育臨時費不得超過百分之五。(4)教育局支用不得超過所定標準。

福建省近爲平均發展地方教育起見，教育廳業已訂定分配標準如下(行政費除外)：

甲、全年縣教費不滿五萬者：(一)初等教育費占百分之七十至七十五；(二)社會教育費占百分之十至二十；(三)預備費占百分之十至二十。

乙、全年縣教費在五萬元以上十萬元以下者：(一)初等教育費占百分之六十至七十；(二)社會教育費占百分之十至二十；(三)中等教育費占百分之十至二十；(四)預備費占百分之十至十五。



丙、全年縣教經費在十萬元以上者：(一)初等教育費占百分之五十至六十；(二)社會教育費占百分之十至二十；(三)中等教育費占百分之十五至二十五；(四)預備費占百分之十至十五。

廣西五年來(二十一年至二十四年)縣教育文化費概算列表比較如下：(註六)

項	目 合 計		教 育 行 政	中 等 教 育	基 礎 教 育	社 會 教 育	其 他
	數 量	百 分 比					
二十 年	二、四二四、八九三	一〇〇・〇〇	五九五、二三八	五八八、四九三	一、一七二、六〇八	一一三、一七九	一五五、三七五
	一〇〇・〇〇	一六・三〇	二四・二七	二四・二七	四八・三五	四・六七	六・四一
二十 一 年	二、六六〇、八五一	一〇〇・〇〇	四四四、五二五	六七〇、五〇四	一、二五九、八二六	一五八、六九一	一二七、五〇七
	一〇〇・〇〇	一六・七〇	二五・二〇	二五・二〇	四七・三五	五・九六	四・七九
二十 二 年	二、七六〇、大五三	一〇〇・〇〇	五四七、六八九	六九一、五七九	一、二七四、四二二	五五二、一六	九四、九四七
	一〇〇・〇〇	一三・五九	二五・〇五	二五・〇五	四六・一七	一二・七五	三・四四
二十 三 年	三、六六八、八七五	一〇〇・〇〇	一二六、八七四	五二〇、三八九	二、七八五、一八九	一一七、五九三	一一九、〇三〇
	一〇〇・〇〇	五・四六	一四・一七	一四・一七	七五・九三	三・二〇	三・二四
二十 四 年	四、二二七、五〇一	一〇〇・〇〇	一一、八〇二	四七〇、一〇九	三、四二九、〇三五	一二七、四二八	八八、九二七
	一〇〇・〇〇	二・六四	一一・一二	一一・一二	八一・一二	三・〇二	二・一〇

若欲知一省各縣教育經費在地方支出總額中所占百分比，則以江蘇爲例，該省近年各縣地方支出概算如下  
(註七)

用 途	實 數	百 分 比
黨 務	九二六、一四五	西・四六

民	政	八、二二三、四〇四	八・四一
財	政	三三五、八〇二	一・六五
教	育	七、五〇一、六〇九	三五・〇四
實	業	七七七、七三三	三・六三
建	設	三、一六八、三九一	一四・八〇
預	備	四四三、七八五	二・〇七
合	計	二一、四〇六、八六九	一〇〇・〇〇

原註(1)本表除太倉、高郵、興化用十八年度預算外，其餘各縣，均二十年度預算。

(2)本表共列五十九縣，銅山、睢寧二縣未列。

(3)本表根據實土數：民國財政史綱編第七章第四章所列。

(4)實業原表有十一縣未列教育經費，其他編表亦有漏列。

由上表可知蘇省縣教育經費僅亞於民政，占了全數百分之三五有零，蓋各縣收入以田賦為大宗，教費占田賦附稅之大部，則他項事業自少分潤也。

更舉二十五年全國各省縣市歲出經費總數及教育經費總數比較表(註八)於下：

二十五年各省縣市歲出經費總數與教育經費數比較表

各省	縣市歲出經費總數	教育經費總數	教育經費占總經費百分比
江蘇	三〇、二〇一、六六六	九、八一三、五九七	三二・五〇
浙江	一六、五五五、五二三	三、五二六、五九九	二一・三一

安	徽	八、七〇七、三五一	二、二一六、五四三	二五・四六
江	西	八、三〇七、五八二	二、一二二、八二五	二五・五五
湖	北	八、七八五、九八〇	一、六八四、二一一	一九・一七
山	東	一三、一六六、六一五	五、〇二三、二八七	三八・三〇
河	南	八、〇二〇、六〇八	三、一八〇、六三三	三九・六〇
陝	西	五、二七三、〇〇五	一、三一〇、八一七	二四・八六
甘	肅	二、五三〇、六一〇	六七二、三三九	二八・八六
青	海	一一一、八九四	七一、六六一	六四・〇四
福	建	七、三七七、八七二	二、〇八六、四〇〇	二八・二八
廣	東	一四、九六九、八六八	二、三二二、二四七	一五・五一
廣	西	一三、二一一、四五四	四、九六〇、〇八一	三七・五四
察	哈爾濱	七二九、五二八	三三五、七九三	四六・一六
寧	夏	三五八、七二九	一九一、六七九	五三・四三
山	西	四、二五七、一八四	一、〇五六、五四二	二五・八八
合	計	一四二、二九三、四一二	四〇、六一五、四五四	二八・五四

(原註) 湖南、河北、貴州、綏遠、四川、西康、雲南、新疆八省因有少數縣份或表冊未到，或編造未齊，概未列入，餘同前。

從上表可知各省縣市教育經費在歲出經費總數中所占百分比，遠較中央及省市為高，其中緣由，自易明瞭。

(註一) 據二十四年度廣西省教育調查統計總報告。

(註二) 據四川省教育廳：教育叢刊第一輯。(二十八年四月)

(註三) 據雲南省教育廳：雲南省教育概覽。(二十八年七月)

(註四) 據南京市社會局二十二年底統計。

(註五) 據教育部：十年來之教育概述，頁四四。

(註六) 同註一。

(註七) 據甘肅源：縣教育行政，頁一七五所引。

(註八) 同註五。

## 研究問題

(1) 中央教育文化費在全部預算中所占百分比甚少，其原因何在？

(2) 各國中央教育經費的比較研究。(參攷英國出版之一九三三年教育年鑑 *The Yearbook of Education 1933*, E. Percy 主編，第五卷所載各國與英國教育經費比較表，蕭承慎譯出，載大公報附刊明日之教育第二十期。)

(3) 從省市教育經費舉例中，可曾覺得何種要義？

(4) 依據本省教育經費的分配情形，擬出改良的建議。

(5) 依據本縣(或本市)教育經費的分配情形提出改良的建議。

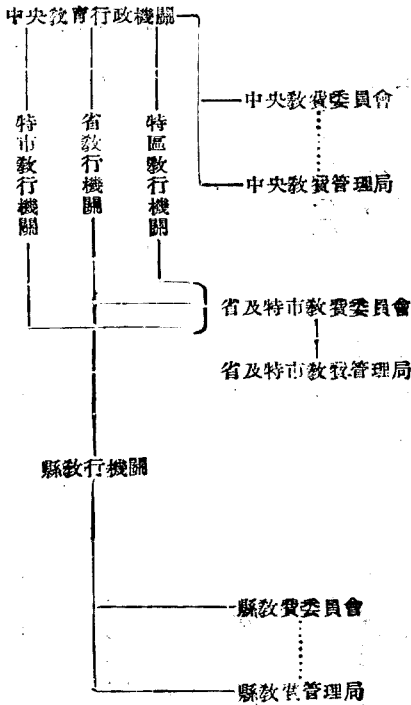
(6) 教育經費的分配，應得最多份的是那一種教育？目前我國教育經費分配是否如此？

# 第十八章 教育經費之管理

## 第一節 中央教育經費的管理

教育經費之專設保管機關，其目的在防止教育經費之被挪用，同時保障教育經費的獨立。我國中央政府向未將教育款項另行劃出，故迄今尚無專管機關的設置。民國十二年北京曾有「教育基金委員會」的組織，內分行政、研究、計劃三部，惟未久即無形消滅。

十七年第一次全國教育會議關於教育經費管理機關的組織，曾有兩個重要議案，第一主張全國教育經費管理獨自成一系統，其關係圖示如下：



中央教費委員會有權決定全國教費政策計劃全國教費管理事項。其下省及特市教育委員會和縣教費委員會性質亦同。各級上下相承，儼然自成一行政系統。

第二爲區教育經費獨立官署的組織，其要點有三：（一）各省區教育專款管理處應隸於中央教育行政機關，但受本省區最高行政機關的監督，和最高教育官廳的監理。（二）各省區教育專款管理處，應當處長一人，由各省區最高官廳召集教育機關選出三人，呈請中央教育行政機關遴派一人充任。（三）各省區最高教育官廳對各省區教育專款管理處，得組設監理委員會。此兩案皆偏於分治制（Dual Plan）教育行政機關只遙加監督而已。（註一）

這些議案至今仍未曾實行，不過有那麼一回罷了。

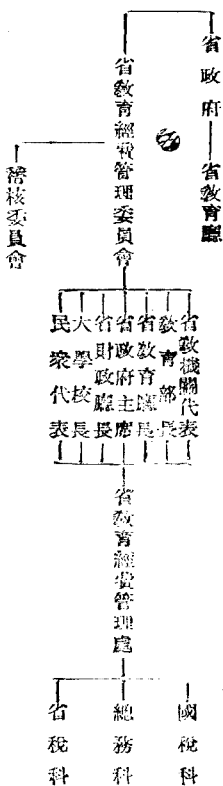
實際中央教育經費，從無專管機關的設立，有之，僅自庚子賠款的處理始。自一九二四年六月十四日美國國務卿照會中國駐美公使退還全部庚子賠款，充發展中國教育及文化之用。爲接收，保管及支配該款起見，特設「中華教育文化基金董事會」，董事十五人，第一次由中國政府聘任，以後由本會選補。任期五年。該董事會每年應具書報告於中國政府；其所處理者，教育部無權過問。教育部長（和外交部長）僅「得派員列席旁聽」而已（據中華教育文化基金董事會章程）。

蘇聯政府於民國十三年五月中蘇協定成立時，聲明拋棄俄國部分之庚子賠款，除清償擔保優先各債外，全作提倡中國教育款項之用。「設立一特別委員會管理，並分配上述款項。該委員會以三人組織之，其二人由中國政府委派，其一人由蘇聯政府委派。」款「收入時，應即存儲於上述特別委員會所指定之銀行。」（據中蘇協定第五聲明書）該款現歸財政部支配，並無專設保管機關。

除此以外，美、法、比、意各國所退還的庚子賠款，各有專設委員會負責保管，存放及分配用途。（註二）

## 第二節 省教育經費的管理

依教育部二十八年刊行的十年來之教育概述，稱我國各省市教費已獨立者，有江蘇、浙江、江西、河南、福建、雲南等省及南京市，教費一部分獨立者，有安徽、湖南、陝西、甘肅、貴州、綏遠等省及威海衛市；教費籌劃獨立尚未實現者，有湖北、山東、廣東、察哈爾等省，及上海市；教費由省市庫統籌撥付者，有四川、西康、河北、山西、青海、廣西、寧夏、新疆等省及北平、天津、青島等市。（據第二次中國教育年鑑徵集之材料及參攷各省市呈報二十四年度教育經費報告表而來）。在教費已獨立的省份，設立教費保管機關最早的，要算江蘇。該省教育經費管理處於民國十四年成立，專管指作教育經費的款項。該處設處長一人，由教育部督令省教育廳選江蘇教育經費委員會加倍推舉擇一聘任，呈報教育部備案。處內分三科辦事：一、國稅科，二、總務科，三、省稅科。為慎重保管銀錢或整理調查督催事宜，得由處長酌派常任委員或臨時委員。對管理徵收機關行文用令，對教育部省政府用呈，對於教育廳縣政府用公函。至「省教育經費委員會」乃教費管理的最高機關。委員分當然委員及聘任委員兩種：當然委員為江蘇省政府主席，江蘇省財政廳廳長，教育部部長及國立中央大學校長；聘任委員為江蘇省立中小學校長代表二人，江蘇省社教機關代表一人，江蘇教育經費管理處支撥經費之其他學校及學術團體代表一人，江蘇熱心教育之耆士四人。皆為義務職。其職責在「協助教育行政長官對於教育經費之收入支款額及用途為相當之考查，或籌議整理方法。」（據修正江蘇教育經費管理委員會簡章）。江蘇省教育經費管理的組織系統是這樣的：



依圖所示，本組織系統偏於分治制，與教育廳無大關係；管理處直受委員會的管轄，而委員會僅有機關沒有機能。稽核員的任務，據簡章所定，僅注意於稅額之比較及支款之用途（按即稽核各項收支簿據，並蓋章於發款通知書），未免過於空泛。這些都是該省教育費管理組織欠健全的地方。（註三）

在教育費一部分獨立的省份，亦每有類似管理機關的設立。例如湖南，民國十年間即曾組有省教育經費保管委員會，內分管理、監察二部，辦理數年，尙著成效。革命軍興以後，即被取消。旋於該省教育廳設「教育經費保管委員會」，專管本省之鹽稅教育附加。設委員七人，除教育廳長、財政廳長爲當然委員外，餘五人由教廳召集下列人員會同選舉之：（一）省立各教育機關主管人；（二）省立各學校校長及各校教職員代表各一人；（三）受省款補助各私立學校校長及各校教職員代表各一人。該會職權：（一）關於稽核收支數目及檢查簿據事項；（二）關於商號或銀行之信用調查事項；（三）關於教育經費獨立之計劃及建議事項；（四）其他應辦事項。（註四）

他如江西、福建、河南、雲南各省均有教育經費管理處的組織，其辦法，大同小異，恕不枚舉。

### 第三節 縣與地方教育經費的管理

關於縣教育經費的管理，行政院會頒布地方教育經費保障辦法，第四條有『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』的規定。福建省二十三年曾設縣教育經費管理處，二十四年併入財務委員會，二十五年十月改由經徵處暨金庫統一收支，仍維持教育專款之性質，不得挪用。

湖南會於十八年公布各縣教育局產款經理暫行要則，規定各縣教育局設產款經理員一人，負經理各縣縣有教育經費之責，任期三年。該經理員係由教育局召集下列人員，就信用卓著之士紳選出二人，呈請縣長提交縣政會議決定一人委任之：（甲）縣教育會代表二人，（乙）縣立各學校校長，（丙）其他縣立各教育機關主管人。產款經理員的職責：（一）於每年度開始前編製預算案，呈請教育局長提交縣政會議審議；（二）於每年度告終時，



覈齊決算書，請呈教育局長提交縣政會議審議；(三)關於縣教育經費之契證及有價證券，由教育局長率同經理員妥慎保管。

江蘇各縣曾組有教育經費委員會，職在管理學款，密核縣教育預算及討論學款之增籌辦法，實行未久，即被廢止。後來推行縣金庫制度，各項經費收入，分別入賬，不另設保管機關。為防征收之種種舞弊，江蘇省政府乃於二十一年十二月頒行江蘇省各縣征撥教育專款考成辦法，頗足資他省之參攷，照錄如下：

一、各縣縣長或財政局長經征各項附稅畝捐劃分之縣教育專款，均應切實遵照教費獨立之旨，及江蘇省整理各縣普及教育畝捐辦法，專款列收存儲，按期結算撥付，不得絲毫挪移延壓。

、各縣縣長或財政局長經征各項教育專款，於一年之內，能遵照前項規定辦理成績優越者，由教育廳咨請財政廳會呈省政府核定分別獎勵；其有將舊欠一併征起撥清者，得專案呈請特別給獎。

一、各縣縣長或財政局長經征各項教育專款，如有擅自挪用，過期不撥，或撥不足額時，由教育廳查明情節輕重，分別呈請懲處，其挪用之款仍責令如數賠償。

一、各縣遇有應付需要，不敷周轉時，應由縣另行籌借或抵借，無論如何，不得侵佔此項縣教育專款；如有藉詞挪用情事，均得依照上項規定辦法，嚴予懲處，並勒令負責賠償。

一、本辦法係本省政府重視地方教育，專為保障縣教育經費之獨立，實施獎懲而設，其財政廳另訂考核財政局長條例，仍屬有效。

### 一、本辦法自公布日施行。

關於區教育經費的管理，各省各縣更設有統一的辦法。湖南湘潭縣曾訂有湘潭各學區教育經費保管辦法，算是一種嘗試，錄其要點於後，以供參攷。

一、組織及人員 (1)湘潭各學區區有教育經費視事務之繁簡，酌設產款經理員三人至五人，負保管之責任，任期二年，得連界連任。(2)產款經理員之任用，由教育委員商承區區長約集區內鄉鎮長各公立學校校長

受公款補助之私立學校校長及法團代表各一人，就地方信用卓著而明白教育之士紳，加倍選出，函請教育局圈定，轉呈縣政府委任之。(3)產款經理員應互推一人，常駐區公所處理日常事務；如教育委員公出時，並得代為辦理各項事務，除常駐經理員外，餘均為無給職。(4)產款經理員應於每年度開始前一月內，商同教育委員編製預算，提交區務會議審核後，列入每年度總預算中，並繕具一份由區公所函轉教育局備查。(5)該員又應於每年度終結後，編製計算書及證明冊，收支對照表，連同單據，交由教育委員提交區務會議審核，列入區每年度預算中；並繕具一份由區公所函轉教育局備查。(6)區教育經費之契據，及有價證券，由產款經理員妥慎保管。

(二)保管辦法 (1)產款經理員對於劃作教育經費之動產與不動產，不得變賣抵押或挪作他用。(2)該員對於經費之支出，應依照區務會議審定之預算案辦理。(3)該員所用之各種賬簿摺據等，教育委員得隨時調驗查核。(4)該員舞弊經查明有據者，依照地方教育經費保障辦法第十一條之規定，除撤職懲戒外，仍應責令賠償。(5)產款經理員交代時，應由繼任人出具交代清楚切結，交由區公所核轉教育局備查。

此種保管辦法與湘省縣教育經費保管辦法同出一機杼，對於一縣及一區教育經費的管理，確具有相當功效。惟今後實施新縣制，此種辦法當有極大改變，容再加討論。

一般言之，教育經費管理的重要任務大略有四：第一徵收——有責成專員商人承包，自行徵收及認捐諸種辦法，各有其利弊和困難。第二保管——務求存款機關可靠，動用手續嚴密，用途指定不致移挪。而欲求稽核的便利，則經費出納的紀錄，須有嚴密系統的格式。第三發放——這與征收保管不可分離；苟征收無弊保管穩妥，發放日期自可確定，不致拖欠。第四稽核——需要精確統一的會計制度，否則稽核時不免感覺困難。(註五)

抗戰時期各省市縣教育經費往往被人挪用，為害教育何堪設想，三十年四月，八中全會爰有關於保障教育款產之決議，其決議案原文如次：

『各省市縣教育經費因地方經費統籌支配關係，在此非常時期，往往挪用，致教育事業發生極大困難。此優凡原有地方學產及已經確定之教育專款及預算，不得挪移，俾資保障。』

中央維護教育的苦心，於此可見。

(註一)參看夏承楓：現代教育行政(中華)第三講。

(註二)詳見袁希濤：『庚子賠款還還之實際與希望』，申報教育與人生第五十三期，轉載於邵爽秋等：教育參攷資料選輯第一集，教育翻譯館印行及第一次中國教育年鑑，成編，第二：庚款與教育文化。

(註三)同註一。

(註四)據曾毅夫：地方教育行政(商務)頁一一九所引。

(註五)參看倪文宙陳子明：教育概論(中華)頁二一二。

## 研究問題

- (1) 教育管理通常有兩種制度：一為分治制(Dual Plan)一為統一制(Unit Plan)試說明其辦法並申言其利弊。(參攷 Pitenger: An Introduction to Public School Finance, Chap. VII)。
- (2) 試據重要文獻研究各國庚子賠款與我國教育文化的關係。
- (3) 試就所知舉一省管理教育經費的較良辦法。
- (4) 評本省教育經費管理制度。
- (5) 教育經費管理原則述要。
- (6) 比較數省教育經費管理處工作的良否。
- (7) 你以為一縣的教育經費應單獨管理抑與其他方面(如民政、財政、建設等)共同管理(所謂統收統支者是)?說理由出來。
- (8) 欲使地方教育經費不為一班豪劣所把持侵吞，其道奚由?

## 第十九章 教育經費問題

我國教育經費之來源、分配及管理概況，已如前三章所述，其中問題多不勝收，本章提出幾個較重要的來討論。

### 一 教育經費應占政府全部預算之成數若干？

中央教育預算自民元以來至二十五年，從未超過總預算的百分之三，二十年度中央歲出總額約八萬九千元，教育文化費不過二千一百餘萬元，占總預算百分之二·三五。二十二年及二十三年度教育文化費所占國家歲出總額，亦不及百分之三。至二十五年度中央歲出總額為九萬九千元，教育文化費為五千四百九十餘萬元（內特種教育費一千五百萬元）占歲出總額百分之五·五九，算是最高額了。

各省市縣教育經費年來稍有增加，惟數字難以稽考。就最近統計所得，最高額占預算百分之二七，最低額約居百分之八弱。（註一）而依據陳友松氏推算『二十年度中國各省市教育預算占總預算的百分比，中數不過百分之二〇·七。』『二十一年度湖北五十七縣的教育預算的總和，僅占總預算的總和的百分之二六。』（註二）

此種比例，實與歐美日本各國相去太遠（依陳友松氏所舉：英、日、俄等十國的中央教育預算，平均占總預算的百分之二〇·三，英、日、德等五國省及地方教育預算，平均占總預算的百分之二八至三七·六，註同上。）毋怪乎國聯教育考察團對於我國教育經費，曾有下面一段批評：

『依近似之估計，中國用於國家教育的經費，平均每人每年約佔二角五分至三角，而每人每年付與中央及地方政府之稅，平均約有三元之多。此種比例之意義，即表明中國現在教育經費僅佔預算百分之九至百分之十。……此種比率，皆較具有完善教育制度之多數國家為低。……復次，中央預算省預算、縣預算、關於

教費之支配百分數亦各不相同。中央預算之用於教育者，其純百分數尙不及五；在省預算中可達百分之十，而縣預算往往可達百分之二十。」（報告書：中國教育之改進）

考一九二〇年美國紐約州縣市區政府支出總額爲美金十二萬萬餘元，教育經費一萬七千餘萬元，占全數百分之四·七。又查一九二六年，美國各州教育經費占全部稅收之百分比，多數在百分之二〇至三五之間。觀下表可知：（註三）

一九二六年美國各州教費占全部稅收的百分比

教 費 占 稅 收 百 分 比	州	數
二〇以下		四
二〇——二五		六
二五——三〇		一〇
三〇——三五		一〇
三五——四〇		六
四〇——四五		五
四五——五〇		三
五〇以上		一
合 計		四八

我國地方教育經費所占全部預算之百分比，較之中央教育經費所占者爲高，此因中央軍費浩大，致教育不能享有多量經費（他亦同然），而地方則否（由前所舉，江蘇各縣地方支出概算，教育一項費額僅次於民政可

知。至廣西則教育更居首位了。如何可使教育經費在各級政府歲出預算中得到適當的比例？據國民政府二十五年五月公布的中華民國憲法草案第一三七條，規定「教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五；在省區及縣市爲其預算總額百分之三十。」倘能做到這步，也就算不錯了。

但這問題還不單在教育經費應占政府支出之成數上，最重要的是如何開闢財源藉以增高教育費的總量。譬如青海全省各縣歲出經費總數不過一一、八九四元，教育經費七一、六六一元，已占總數百分之六四。〇四了。表面看去，比例已是很高，但實際卻十分可憐！故欲增高教育費的數量，當顧及一國一省或一地方歲出經費的總數；這卻又與一國一省或一地方的富力有關，問題牽涉太遠了。

## 二 如何擴張教育經費的來源？

我國教育經費的短絀，是無可否認的，主張擴張教育經費的人很多，所擬方案：或爲「指撥海關噸稅發行教育基金」；（註四）或爲「收回庚子賠款作爲興學基金」；（註五）或爲「確定遺產所得稅爲教育專稅」，或主「厲行廟產興學」，（註六）或爲「另闢教育稅源」及「鼓勵人民捐資興學」（註七）……不一而足。各有一部分理由，個人認爲可行的方法，約有下列數種：

一、整理學款 各省縣市固有的學款很多，只因未曾善爲整理，致或收入不多，或爲豪劣中飽，影響教育專業之發展至巨且深。福建自二十三年九月閩侯等二十縣廢除苛雜四十六種（共計五六、二八六元）以後，另謀抵補方法。本年十一月訂定各縣市整理教費辦法六項，通令施行。二十五年三月令各縣市清理地方公款，如學租膏伙、賓興租、義塾書院各租產，一律收充教費。此等學款經整理後，收入大增。又查山東各縣共有學田三十餘萬畝，全年收入不過四十萬五千餘元，平均每畝收入只有一元三角餘。江蘇各縣共有學田八十餘萬畝，年收只九十四萬五千餘元，每畝平均一元一角有奇。他省學產亦復不少，倘能加以整理，收入必大增加，所造於教育經費者必非淺鮮。（註八）

## 二、增開稅源

凡主張從稅款裏增加教育經費的，該注意籌開教育上的新稅源，不可在一種已有的賦稅上

無限制的增加。我國各省教育經費，以田賦爲大宗。田賦制度在我國已有幾千年的歷史，從這裏增加，當然比較來得容易。不過我國的田賦已經很重了，如再增加附加，農人實在不能擔負。所以今後增加教育經費，應另闢新路，如遺產稅、所得稅等，都是很好的新來源。第一次全國教育會議已通過「確定遺產稅所得稅爲教育專稅案」。理由是「此項稅法不加貧者之負擔，於富者可取累進之稅率，規定其成數，亦不覺嚴苛。」第二次全國教育會議並已確定遺產稅爲今後教育經費的來源，其支配方法，以五成歸中央，二成歸省，三成歸縣市。依二十四年政府公布的政財收支系統法，已確定百分之二〇至三〇的所得稅及百分之二五的遺產稅劃歸縣區，將來一部分縣教育經費，即可取給於此。遺產稅在各國頗爲通行，如英格蘭、加拿大、澳大利亞等國，都採用累進率的遺產稅。至所得稅，東西各國施行更久，成效尤著。

三、利用官產荒地 我國各縣官產荒地甚多，近年尤甚；倘能開發利用，定可增加大宗收入。第一次全國教育會議曾提議及此。理由以「我國地大物博，官產荒地，如無業主之山林，新漲之沙田，所在多有，任其委棄，致地利不興，民生自蹙，實爲可惜。以之收歸辦教育，一方可舉辦大規模之農林畜牧、採鑛等試驗事業；一方以其可收之利，可充裕教育基金。」此舉甚爲得計。

四、發展公營企業 有人預料將來縣政之重要收入，厥爲公營企業的盈利，而非其他。地方公營企業，常專供本地地方人民的需要；爲避免私人獨占，妨礙人民福利計，地方政府必須自己經營，同時獨占事業可得優厚利潤，亦可彌補財政之不足。

歐美各國縣地方所經營之工業，大率以電氣、煤氣、自來水事業，縣市交通事業爲主；電氣不獨可以燃燈，且爲一切工業交通的原動力；煤氣亦係供給光力；自來水與公衆衛生有關，影響人民健康很大。交通事業更是近代都市發達的工具。凡此均關係人民衣、食、住、行，當以由縣地方經營爲妥。故各國地方政府公營企業的收入，多占財政收入的重要地位。（註九）我國縣市目前雖不能經營重工業，但可先從公用事業或關係人民日常生活之輕工業着手，一以增進人民福利，一以充裕地方財政，同時即爲教育增闢一新財源。

五、擴大教育單位 我國各省各縣貧富大相懸殊：『富的地方，富到征收某種程度的教育經費，毫不費力；貧的地方，雖征收到怨聲載道的時候，還是不能維持極低限度的教育。』例如前此江蘇舉辦八分畝捐時，江南很富庶的幾縣，依了八分畝捐收入的歲款，拿來辦教育已經綽有餘裕；而在江北幾個貧縣，則雖加至每畝二角，還是不敷應用。一省之內，各縣情形如此；全國之內，各省情形，亦復如是。這種貧富不均的現象，實形成中國教育經費困難的一個原因。所以我們此刻應擴大負擔教育經費的單位，或『以富縣之餘，調劑貧縣的不足，以富省之餘，調劑貧省的不足；』（註一〇）或由國庫及省庫補助，深信在教育效果上可有絕大的提高。

六、增厚國民富力 最根本的方法，還在設法增厚國民的富力。國民富力實是增加教育經費的先決條件。富庶的地方，可以籌出多量的經費，貧瘠的地方則否。以世界各國而論，富庶的國家莫如美國，教育經費只紐約一市，已有四萬萬美金，超過中國全國教費幾十倍。這麼大的教育開支，只有富甲天下的美國才可辦到。又如中國的江蘇，每年支出省教育經費五百餘萬，地方教育尚不計；拿來和新疆、青海比，不知超過若干倍；也特因為江蘇的普通富力高出新疆、青海等省的原故。所以要擴張教育經費的來源，必得設法增厚國民的富力。又按新疆制下的縣財政，規定統收統支，教育經費屬普通政費一部分，故欲教育經費的擴張，非增加縣財政一般收入不可。至如何可增厚國民的富力，孫中山先生在地方自治實行法裏，論及籌集學校經費方法時，除主張「人盡所長，為公家服務一二日之義務」外，並指示了一個極重要的國民生產的方法。他說：

『至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機械，以補我手足之不足，則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書、識字、學問、知識之外，當注意於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當仿造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人。必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。』（註一一）

孫先生告訴我們注意國民普遍生產，同時提倡學校，力求實用，促進生產，實是根本的要圖；談教育的人，談教育經費的人，千萬不可忽略這點。



二十九年六月教育部公布「保國民學校及鄉（鎮）中心學校基金籌集辦法」，關於籌集基金方法，規定有：（一）勸勉當地寺廟祠會等撥捐財產，充作基金；（二）經營公有生產事業；（三）公耕田地；（四）分工生產；（五）採集出售天然物品；（六）徵集買賣雙方共同認捐之手續費；（七）徵集勞動服務者捐助其所得之酬金；（八）由居民依其富力自認捐款；（九）勸募等種。各縣市自可酌量採用。

### 三 如何使各級教育經費支配合理化？

這裏可分兩個問題：一、政府對於各級教育經費應負何種責任？二、各級教育經費之支配，在教費總量上應占何種比數？關於第一問題，前面說過，我國教育經費凡屬於學術研究及高等教育機關，概由中央或省政府負擔；中等教育及民衆教育實驗事業，概由省政府或縣負擔；小學及一般民衆教育經費則由各縣市負擔，一向都是這種樣的。這種支配情形很不合理，國聯教育考察團對此曾爲嚴重的批評，報告書裏說道：

『此種支配之結果，發生極特殊之奇異現象。依據近似之估計，中國每學生每年所占之教費，在初級小學爲三元五角至四角，高級小學爲十七元；在初高級中等學校約達六十元（若在高級中學、師範學校及職業學校則達一百二十元）；而在高等學校（大學、專科學校）則升至六百元至八百元。是以國家金錢用於一小學生及一大學生之差數，在歐洲各國尙未超過 1:∞ 或 1:10 者，在中國則達 1:200 之比較，實爲前所未聞也。由此觀之，中國對於爲大衆而設之初等學校，較之中等學校，尤其較之高等學校，實異常忽視。是以要求國家預算增加教育經費之一問題外，減少各級學校此種過度之差異，實屬刻不容緩之事。達此目的之方法甚多，其一卽中央政府對於初等中等及高等教育之經費，必須分擔；而各省則應負擔初等及中等教育之經費。』

過去中央對於初等教育經費不負責任，中等教育方面亦負擔很少，致形成此種畸形現象。近來中央曾撥大宗款項補助各省市辦理義務教育——各省市因而自行增籌之數亦不少；（註一）小部分款項推廣邊疆各省蒙、回、藏及苗族的基本教育；（註二）嗣又創設國立中學及師範十餘所；最近更大規模的籌款補助各省市推進國民教育，凡此等等，一方因爲適應現階段教育之特殊需要，同時亦可藉此糾正那種不合理的現象。

第二問題是各級教育經費之支配在全部教費總額上應占何種百分比？我國各省市教育經費支配情形，彼此互異；各種教育和各級教育所占經費的比例，各省市也各不相同（由前統計可知）。就一般而論，大都偏於中學教育的發展（若各省市設有大學或專科學校，則中等教育經費所占的百分比，當然較小），而職業教育、師範教育及社會教育所占經費比例往往甚低。據十九年度中等教育統計，普通中學之校數約占中等學校總數三分之二，經費數約占四分之一，學生數超過四分之三，而職業學校數不及十分之一，經費數僅及十分之一，學生數不及百分之七。至於社會教育所占經費總額成數之低，由前所舉例證亦可知道。

此種不合理情形，不獨中國如此，美國亦坐惠同病。依該國「教育經費研究會」(Educational Finance Inquiry)最近統計及他項研究，均指出該國中學教育的發展最快，所占經費的百分比最多，不期成功一種畸形的現象。以紐約一州而論，中小學每生所占用費（以每日平均出席人數為根據計算）表列如下：（註一四）

一 等 城 市	學 小		學 中	
	平 均 數	九二（美元）	一八三（美元）	
最 高 額	一一一	二二二		
最 低 額	八二	一六一		
二 等 城 市	平 均 數	七九	一三七	
	最 高 額	九八	一六五	
最 低 額	六〇	一一四		
三 等 城 市				

平	均	數	七九	一三七
最	高	額	九八	一六五
最	低	額	六〇	一一四
人口超越四五〇〇的村鎮				
平	均	數	六六	一四一
最	高	額	一二五	二六八
最	低	額	三六	七六
四年的聯立學校				
平	均	數		一五六
最	高	額		一一〇七
最	低	額		四一

本州各校用費平均每人爲美金八九元。

若以每人上課時數爲根據計算，則小學用費從四・三元至六・三元，中學用費從七・九元至一二・四元。而本州女子商業學校中數爲一二・八元，男子商業學校中數爲一六・九元。此外，瑞非氏 (Reeve) 對於伊意諾州，羅素 (Russell) 對於愛渥華州，錫爾氏 (Sears) 對於加里福利尼州的研究，結果亦相仿，美國教育家引以爲憾，亟謀設法補救。

我國教育部自二十年起已迭令各省市限制設立普通中學，積極增設職業學校；二十二年九月，更釐訂各省市中等學校設置及經費支配標準辦法通令遵辦，並極力督促厲行。辦法中規定：(一) 各省市中等教育經費之分

配限至民國二十六年年度達到下列標準：職業學校（包括職業補習學校）不得低於百分之三五；師範學校約占百分之二五；中學校約占百分之四〇。（二）為達到前項標準，自二十三年度起，各省市對於中等教育之新增經費，應儘先先作職業及師範學校經費。其未能增加者，應就原有經費逐年縮減中學經費之相當數額，以供擴充職業及師範教育之用。倘能依此切實做去，將來自可得到相當的調劑。不過以後職業教育（和師範教育）在辦理上應充分發揮其職能，否則辦理不善，虛耗公帑，其損失或較中學為大。

在社會教育方面，中央為糾正以往缺點及力謀推行起見，也曾頒布社會教育經費所占百分比法令，規定各省市社會教育的經費，須達總額百分之二〇，富庶之區須漸達百分之三〇，不過實際上各地遵行者極少，將來也許還要得到中央的補助才行。

### 三 行政官廳分配各校經費應依據何種標準？

這問題亦很重要。行政官廳分配各校經費時，究應依據何種標準方為公平合理，普通標準約有八種：（註一五）

一、根據班級的數目。

二、根據註冊學生的數目。

三、根據學生實際出席的人數。

四、根據學生實際上課的時數。

五、根據教員的多寡及其資格的高低。

六、根據課程的增廢及科目的多寡。

七、根據學校實際成績的良否。

八、根據地方貧富的情形。

我國各省市地方分配學校經費，多以第一項為標準，可說是極不精確，極不公平的。因為一級人數的多

寡，彼此大相懸殊，怎能一體看待？中央補助每視學校實際成績的良否而定；但各級政府，尙未以此爲分配經費的標準。至於其他各項，則採用者更少。分言之，第一項標準最粗，最不可靠。第二項學生註冊的數目，未必就能代表實際學生的數目，故亦不能充分配學校經費的良好標準。第三爲學生平均每日出席人數（average daily attendance）較爲可靠，外國也常拿來做補助和支配學校經費的標準。（註一六）第四項當更精確，不過計算時稍覺繁瑣。所餘五、六、七、八等項，都可拿來參照，——尤其末項地方貧富情形，不可忽視——但不配充作唯一支配經費的標準。筆者以爲最好根據學生平均每日出席人數（或學生實際上課時數），參以四、五、六等項，支配學校經常費用；至於給予補助，則以七、八兩項爲根據。質言之，參照各項事實，全盤計劃，酌用各種標準，妥爲支配，方可達到精確、公允及機會均等的地步。

## 二 新縣制下的教育經費問題

誠然，前面所討論的，多以現制爲根據，許多以前成問題此刻不成問題的（例如地方教育經費獨立問題），我們都不提出。但爲讀者便於了解起見，似有再提及新縣制下教育經費問題的必要。實言之，新制優點在治管致銜於一爐，教育係普通行政（包民政、財政、建設、軍事等）的一部分，應與普通行政溝通，完成三位一體的功效。以故在新縣制下教育經費的問題，便是整個縣區財政的問題。要想教育經費增加，非先設法充裕整個縣經費不可。

依縣各級組織綱要所規定，關於財政方面（附錄），至少有下列幾個特點：（一）確立各項經費來源，劃定中央、省及縣區稅收的界限；這樣苛雜取消了，也自有辦法。（二）明定國家事務及省事務之經費，不得令縣就地籌款，以清界限。（三）鄉鎮財政之收入須編入縣預算，視爲財政的一部，以便統籌規劃。（四）經費足以自給之縣，其行政經費及事業費由縣庫支給，收入不敷之縣，由省酌量補助，以期平均發展。（五）新開闢之縣所需關發費，由省庫國庫補助，俾內地邊遠縣份，得以早日開發。（六）縣經費統收統支，可運用自如，並免支離瑣碎之弊。

縣教育財政之要點；簡言之，在確立縣教育經費的來源，並謀合理的支配；對貧瘠縣份及鄉鎮，中央及省應給以適度的補助。

## 附錄

縣各級組織綱要中之縣財政部分：

一、左列各款爲縣收入：(一)土地稅之一部(在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額)。(二)土地陳報後正附溢額田賦之全部。(三)中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。(四)土地改良物稅(在土地法未實施之縣爲房捐)。(五)營業稅之一部(在未依營業稅法規定稅率以前爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上)。(六)縣公產收入。(七)縣公營事業收入。(八)其他依法許可之稅捐。

二、所有國家事務及省事務之經濟，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌撥開支。凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫支給；收入不敷之縣，由省庫酌量補助；人口稀少、土地尚未開闢之縣，其所需開辦經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助。

三、議政府應建設上之需要，經縣參議會之決議及省府之情形，得依法募集縣公債。

四、縣之財政，均由縣政府統收統支。

五、在縣參議會未成立時，縣預算及決算，應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准。在縣參議會成立後，縣預算及決算應先送交縣議會議決，再由縣長呈送省政府核定之。但有必要時，得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會。

六、縣金庫之設置及會計稽核，依法令之規定辦理之。

(註一)見教育部：『十年來之教育概述』，頁四五附表及四六說明。

(註二)陳友松：『中國教育財政改造』，載教育經費問題，教育編譯館發行。

(註三)Engelhardt, F.: *Public School Organization and Administration*, pp. 523-524 所引，原見 *Research Bulletin*

of the National Education Association, Vol. VII, No. 1, Part 5.

(註四)鄒洪年等在十七年第一次全國教育會議所提之案。

(註五)陳禮江等在那一次全國教育會議所提之案。

(註六)亦第一次全國教育會議之提案，前者爲張默君等所提，後者爲邵爽秋氏所主張。

(註七)曾毅夫地方教育行政(商務)頁一〇至一一三。

(註八)參攷教育部早奉行政院指令各省縣市清理教育款產辦法。

(註九)黃密：『縣財政收入制度之研究』，新政治第四卷第一期。

(註一〇)此爲邵爽秋氏所主張，見所著『教育經費增高問題』，載教育參考資料選輯，教育經費類，教育勸譯館發行。

(註一一)據邵氏所引，同註九。

(註一二)自二十四年度實施義務教育辦法大綱公布以後，中央補助費二十四年度爲三百二十萬元，二十五年度即增爲四百六十餘萬元。而因中央補助係以各省市自行增籌之數爲標準，故各省市教育費之激增亦殊顯著，二十四年度增籌數爲一千一百一十萬元，二十五年估計可增籌一千五六百萬元。此外中央又曾與中英、中美、中法庚款機關會商，由各國退還庚子賠款中，提出三十萬，爲補助各地方普及義務教育之用（據馬宗榮：最近中國教育行政四講，商務，頁三七。）

(註一三)中央在二十四年度普及義務教育計劃中，特別注意邊疆各省市的教育，除了二百四十萬元以外，另撥五十萬元作爲邊疆教育之用。

(註一四)Oubberley, E. P.: *State School Administration*, pp. 434, 435 Houghton Mifflin Co., Boston.

(註一五)參看杜佐周：『教育與學校行政（商務）』頁一五。

(註一六)詳閱 Mort, P. R.: *State Support for Public Schools*, Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, N. Y.

## 研究問題

- (1) 試就可黨事實（如官方負責統計）研究我國中等教育經費的種種問題。
- (2) 試就所知，舉本省教育經費的重要問題至少五個。
- (3) 研究本國富力與教育經費擴張的關係。
- (4) 你對於部定中等學校經費支配的標準，覺得滿意麼？說出滿意或不滿意的理由來。
- (5) 試爲本省想出擴張教育經費來源的有效方法。
- (6) 你的縣份快要實行新縣制了，要請你擬一個教育財政的新計劃，你將何以回答？





## 第六篇 教育視導

### 第二十章 教育視導概說

#### 第一節 教育視導的本質和意義

教育視導由英文 Supervision 譯而來，兼含視察和指導在內。執掌教育視導的人叫作視導員 (Supervisor)，我國往時稱查學官或視學，現稱督學，也有稱督導員的。正名定義，以稱教育視導員爲妥。

教育視導的涵義，憑在中國或外國，都經過了長時期的演變，迄今已大非昔比。禮記文王世子篇『天子視學，大昕鼓徵，所以警衆也。』這是我國「視學」名詞最初的發現。馬端臨：文獻通考說：『古者天子之視學，多爲養老設也。雖東漢之時猶然。自漢以後養老之禮浸廢，而人主之幸學者，或以講經，或以釋奠，蓋自爲一事矣。』漢唐以後，設有學官，對於職掌權限以內的教育，負有視察監督的責任。明英宗設提督學校官，專督學校行政；憲宗詔提學官躬歷各學，督率教官，化導諸生；皆以行政長官而兼視學督學的明證。清初各省設提學道；雍正間改爲提督學政，主辦全省科舉事宜。光緒三十一年學部成立，不久設了京師督學局，京師已有督學的機關。民初成立視學制度，後來改稱督學，直到現在，無論是視學是督學，僅示政府視察和督促各地教育之意，頂多是視察，絕對談不上指導。

西洋對於教育視導的解釋，亦從通俗的視察，而至『分工的專業的指導』。這在美國最可看出。美國設立學校最早的，要算麻州。該州依據一六四二年和一六四七年的法令，設立了初級小學和中級小學，由地方人民

供給經費，選舉教師；同時亦由人民實行監督管理。那時除家長偶爾視察學校而外，全無所謂行政與視導。到了一六五四年，麻州通過法令授鄉鎮被選人員普及視察學校之責；但仍嫌人數少，更談不上專門視導的話。十八世紀之初，麻州開始舉行教員檢定，漸認教學為幾分專門職業，非門外漢所能濫等充數。學校視察之事，於是漸感需要。加以學校逐次增加，學生逐次增多，辦學之事也日趨複雜；該州便於一八〇〇年間正式授權學務委員會檢定和聘請教員，及視察學校。惟其時學務委員會仍由行政人員所組成，所謂視察至為廣泛，只有行政的意味，絕無指導的作用。迨十九世紀中葉，教育事業日益發達，內容日益繁複，行政必須有專門人員負責，視導尤當如此。十九世紀之末，因學校增設音樂、美術、圖畫、工藝、體育及家事等科，不獨需要專科教員，且亦需要專科指導員，藉以增進教學的效能。嗣後由專門科目推至一般科目，視導制度於以風行，視導觀念爰以確立。

若就專家的意見說來，杜外得 (Theodore Dwight) 當一八三五年，屢於一班門外漢之濫充視察學校職務，曾暗示教員自求進步和彼此討論的兩個方法。(註一) 後來蒲脫 (Potter) 與愛彌孫 (Emerson) 更主張教員們應多多集會討論，如此則獲益必多。(註二) 一八六四年魏克歇 (J. P. Wickesham) 在詳舉教育行政長官的任務中列有「視察學校」一項，意欲彼等對於改進教學一事特加注意。惟當時人們尚混視導與行政組織為一談，且亦未設專員主持其事。到了彭恩 (W. H. Payne) 做教育局長，便極力提倡教育視導，並於一八七五年刊行名著學校視導精義 (Chapters on School Supervision)，他以為教育視導應包含下列各要項：(一) 依據學生成績分別班次；(二) 諮詢董事會關於所任教員之資格和待遇；(三) 審核課程及教科書；(四) 補助教員解決訓練上的困難，並視察各校是否遵守官方所頒法令；(五) 批訂管理學生的法規及處理校地和建築等事宜；(六) 指導員改進教學和訓練方法。

可知彭氏所重仍在行政方面。此種觀念遞嬗不下十餘年。直到一八九〇年皮卡得 (Pickard) 才附以新的意義。他說：「教育局長專業的視導，應注重以全時指導教員教學；處理招生和分級；訓練學生，研究家長攻詰

教員的原因，把紛爭事項減至最低限度；普遍的或專一的視察校舍；及以學校適應社會環境等。簡單說，他的重要職責，在使教學管理達到極經濟極有效的地步。」（註三）

二十世紀之初齊西勒 (Chancellor) 初次刊行他的學校行政與視導 (Our Schools, their Administration and Supervision 1904)，結論中說道：「視導之另一目標在「輔導教師」(To help the teacher)，不過那時候所謂視導，仍不外大略的視察而已。到了吉伯特 (Gibert)、皮銳 (Perry)、霍力斯特 (Hollister)（註四）及寇伯來 (Caherley) 等人，才把輔導教師一字給以肯定和積極的意義。在這方面，寇伯來的貢獻最大。他以為教育局長的重要任務中，應有指導教師一項，並應與專門視察員、校長、教員和學生保持密切的關係。他還直接了當地說道：教育視導的目的，應該是積極的；建設的 (Constructive) 不是消極的，偵察的。教育視導須致力於鼓勵、暗示、範教及批評；消極的指責毫無是處。惟友愛的、審慎的、輔導的態度，為能博得教師們的信仰。要教師們深深感覺視導員係對彼等工作成就具有興趣，不只代表官方來加督責，才能彼此發生友好的關係，才能達到視導的目的。」（註五）

現代教育視導的觀念，有如美國教育聯合會教學視導部第三次年鑑 (Current Problem of Supervisors, The third Yearbook, pp. 8-9, the Department of Supervisors and Directors of Instruction, N. E. A.) 所舉：

教育視導應是哲學的 (Philosophic)——涵義有二：

一、它趨向發見真理，思想要站在領導的地位，不獨研討教育問題，且研討教育所依附的社會問題。

二、它時時權衡教育的目的和目標。在變動不屈的社會裏，時時向前探討，第一目的達到，隨即引到第二目的。引導教師們的思想趨向一個修正的較良的共同目的上。能做到這步，才算是上等的視導。

二、教育視導應是互助的 (Cooperative)——其義亦有二：

一、各種視導組織應趨向同一的目的，各人的見解儘可不同，各人用的方法也許互異，但所有視導人員，

須齊求共同目的的達到，組成整體，毫無裂痕。這樣才算是互助的。

二、視導重使教師自求解決問題。製造情境，使他們自己感覺問題，並求得幫助。視導不同命令或偵察的方式，應本友誼的態度輔導他們。教師之所以歡迎視導，是因爲視導員實際能幫助他們，不是別的。

三、教育視導應是創造的 (Creative) —— 分言之：

一、它重在發見教師的潛能，並使得得到充分發展的機會，鼓勵其創造發明，自信，自我實現，助長成功，防止失敗。

二、它重在創造環境，注意保持個性發展和社會福利的均衡，不致有所偏廢；並不時調整環境，俾便於目的的達到。

四、教育視導應是科學的 (Scientific) —— 這裏有三個要點：

一、應用科學方法研究教學的過程；激發創造批評的思想，並把學校看作改進人類思想最有力的機關。

二、客觀地權衡教學的成績；它的測量雖重在學生學習能力方面，但對於教師教學上的努力，亦不時加以測量。

三、鼓勵人們在相當情境下作控制的實驗；修正嘗試錯誤的所在，並經常用客觀法鑑別實驗的結果。

五、教育視導應是講效率的 (Efficient) —— 分別說來：

一、輔助教師在課程、測驗、圖書、教材、設備和教具等方面獲得教學上有效的知識。

二、貫通理論與實際。理論必須符合事實，視導員一面指示教師的原理原則，同時更當使彼等善於應用。時時修正方法手續，期切於理論的實行。

至此我們可述教育視導的定義如下：

教育視導乃依據視導的原則和標準，運用科學方法對於教育事業和教學活動，由精密的視察，調查和考核，進而作審慎的考量，明確的評判，更給予妥善的指示，同情的輔導，並計劃積極建設改進的方法，使教學

效能增加，教育日在改造、擴充、伸長和進展的歷程中，得以有效的達到美滿完善的境地。（註六）

## 第二節 教育視導的目的和功效

### 一 目的

教育視導的目的是什麼？簡單說來有下面六種：

一、視察學校——本正當態度和客觀眼。視察一地或一區學校教育的真相。該調查的用調查法，該測量的用測量法，該和校長教員們面談的，便和他們面談，務求了解視察學校的真相，免去種種隔閡。

二、輔導教師——教師需要輔導，新進教師尤然。我國學校教師資格太差（依雲南省教育廳報告：該省中等教員二千人中，其只由中等學校畢業者占過半數。又據程湘帆：教學指導所舉安徽某六縣小學教員已受檢定者一七二人，未受檢定者占公立小學教員全數百分之八七）。能力太弱，視導之事，倍感需要。藉着視導，一方面可防教師陷於失敗，耗費公家經費，虛擲學生光陰；同時又可發展其才能，使成一創造的自由的教師。從另一方面看，藉着教育視導，又可使全校教職員合作，齊謀其同目的的達到。

三、改進教法——如何運用科學方法以增進教學之效能，亦為教育視導目的之一。或據教室視察的結果，或據實際測量的成績，或據其他方面以考核教師教法的優劣，診斷其缺點並謀輔救之方，務求課程、教材、設備等合理化而後已。

四、發展學生——這是一個極重要的目的。可以說一切教育設施，無非真接間接設法叫學生得到充分發展。教育視導在使學生智德體各方發展得十分舒暢。其中包含數要義：（一）在設置適宜環境以發於學生的興趣；（二）在設法適應各人不同的需要；（三）在涵養學生的德性；（四）在養成經濟的求學習慣；（五）在發展學生創造的建設的思想。

五、從事專門研究——近代教育科學的研究日益進步，教育視導方面亦有極好的成績（見前）。近人承認

教育視導，不僅是一種技能，也是一種學術。因之一部分人研究教育視導，只把它當作一門學術研究，不是爲了旁的。史斯恩 (S. S. Smith) 分敘視導的主要目的有三：即研究、訓練及實地工作 (field work) 是。研究的步驟如下：

- (1) 診出現時教學上的缺點。
  - (2) 設法糾正這些缺點。
  - (3) 擬定改進教學的計劃。
  - (4) 佈置適宜的環境，施行控制的實驗。
  - (5) 測量實驗的結果。
  - (6) 釐訂試行的目標和標準。
  - (7) 製成某種方法試行的計劃。
  - (8) 提供本計劃於當地教育界，任其批評參考。
- 本計劃經費成或修正以後，即訓練教員依此實行。美國笛屈洛 (Derriot) 市的教育視導，都是依據這個研究步驟而來的。(註七)

六、統一教育行政——視導員爲官廳的耳目，藉着他的視導來推行教育政策，勵行教育法令，並推進教育事業，使其努力達到標準，以收教育行政統一之效。

## 二 功效

教育視導的功效依周邦道氏所舉有四：(註八)

- 一、『教育行政機關，藉視導的作用，做一個中介，聲氣可以溝通，精神可以聯貫。
- 二、『教育法令的推行，教育政策的實現，必藉視導人員推動策進的力量。
- 三、『視導人員實際去視察指導，教育行政可以統一或集中，教育方法可以普及或整飭。

四、『實地視導制度，可以觀察教育的事實，估量教育的價值，指導教育的進行，結果可以提高教育標準，增進教育的效能，改進教育的制度。』

### 第三節 近代教育視導研究的進步

本節舉幾個重要研究，以明近代教育視導之科學化的一斑：

一、地理的視導 美國笛屈洛市曾於一九一八年九月在本市各校試用分組實驗法，比較各種視導的價值。實驗開始，先使全市小學四、五、六年級學生共二五、〇〇〇人，受同樣地理測驗，依據結果，分全體為四組：(一)非視導組——無人視導；(二)視察組——用舊法視察；(三)全校視導組——視導員依各校情形、需要、盡力使校長教員明瞭對本校學生的希望；(四)分級視導組——視導員盡量利用市教育研究所的研究結果以行視導，並特别注意於地理成績較劣的班級，補助教員使其改進教學。六星期以後重行測驗，兩組比較得到下面結果：第一組增加百分之四九·五；第二組增加百分之五四；第三組增加百分之六八；第四組增加百分之六九·五。很顯然的，進步以第四組最速。(註九)

二、書法的視導 本研究亦在笛屈洛市舉行，主持者為本市書法視導專員蕭琳娜女士(Miss Lena Shaw)。參加的學生，從小學三年級至八年級，共三〇、五二九人。亦分四組：(一)不受視導組，(二)舊法視察組，(三)全校視導組，(四)分級視導組。學期之始，學生全受試驗；學期終了再行之，以其成績互相比較，結果如下：

組	別	初	次	成	績	末	次	成	績	成	績	百	分	比
第 一 組	第 一 組			六、九三五				八、四六〇				三〇·七		
第 二 組	第 二 組			六、九四三				八、七七八				三六·二		

第 三 組	六、九六九	九、〇二〇	四〇・七
第 四 組	六、九三一	八、八一九	三七・二

可知視導組較非視導組成績較優；最佳的視導，係在最需要之地方行之。(註一〇)

三、鄉村學校的視導 畢德門 (Pitman) 曾用客觀方法研究鄉村學校的視導方法和結果。他把某區十三個鄉村學生分為兩組：一、未經視導，二、予以適當的視導。兩組學生所在地之戶口、財富、及他項因素；力使其相等。實行之初，給以測驗，七個月後再加測驗，結果摘要如次：

(1) 兩組比較，視導組七個月來的進步達百分之一九四。  
 (2) 以金錢估計，本區教室共有四五個，倘用同類視導法，每年效率代價，可值美金四五、一〇二・一五元，可算是藉着視導而獲得的。

(3) 視導組教員，其閱讀成績四倍於從前，也四倍於他組教員。

(4) 學生平均出席數，在視導組占全註冊數百分之七六；他組則只占百分之七〇・七。

(5) 視導組學生從三年級到八年級，都有很好的進步；他組學生七年級以下幾乎沒有什麼進步。

(6) 視導組學生繼續讀到學年終了，占百分之九二；他組學生只有百分之六九。

(7) 視導又可改進社會的生活。(註一一)

四、教育視導與行政組織的關係 關於這些，重要研究甚多，其中最可注意的，有亞悅 (Ayer) 及赫銳斯 (Harris) 二人的研究。亞氏研究人口滿十萬之市，其視導員職務與行政的關係。他發見大市中聘有專科視導員者占百分之八六；此種視導員在美國從一九〇八年時有增加，迄今仍有增無已。專家視導對於行政組織大有助益。(註一二) 赫氏研究人口滿五萬之市，其視導員職務與行政的關係，發見在各市中(四個除外)：人口從二五、〇〇〇至五〇、〇〇〇視導員數一至七人，中點數為四・五；人口從五〇、〇〇〇至一〇〇、〇〇〇，視導



員數一至一〇人，中點數爲五；人口從一〇〇〇、〇〇〇至二〇〇〇、〇〇〇，視導員數二至三四人，中點數爲八·九；人口從二〇〇〇、〇〇〇至五〇〇〇、〇〇〇，視導員數四至三〇人，中點數爲一〇；人口在五〇〇〇、〇〇〇以上者，視導員數則爲五至六三。又依其研究，各地視導主要目的，在改進教學，次爲教學估價，再次爲視導和合作。(註一三)

此外重要研究尙多，難以一一縷述。教育視導的成績，雖已昭昭在人耳目，但本門應解決而未解決的問題，仍屬不少，諸待人們努力研究。

總之，教育視導之爲哲學的、民主的、合作的和創造的，已如前述，所用方法則應爲科學方法。科學的視導之目的，在使教育工作人員致力用科學方法解決視導上的重要問題，不徒受習慣成訓的束縛。科學的視導之特點，在供應適當環境，使抱有高尚理想的教育界安享有生氣的、智慧和創造的生活之福，而厚惠於全世界人類。(註一四)

(註一) Dwight, T.: *The School-master's Friend*, with the *Committee-Man's Guide*, p. 335, Ben Lockwood, 1835。

(註二) Potter, A. and Emerson, G. F.: *The School and the School Master*, p. 388, Harper, 1842。

(註三) Dickard, J. L.: *School Supervision*, pp. 18-19, Appleton, 1893。

(註四) 華 Gilbert, G. E.: *The School and Its Life*, Silver Burdett, 1906。

Perry, A. C.: *Outlines of School Administration* Macmillan Co., 1912。

Hollister, H. A.: *The Administration of Education in a Democracy* Scribner, 1914。

(註五) Kupperley, E. P.: *Public School Administration*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1928。

(註六) 參看周邦道：「教育視導(正中)頁二」。

(註七) 華 Spain, G. L.: *'The Detroit Plan of Supervision', First Yearbook*, Department of Supervisors and Directors of Instruction.)

(註八) 同註六頁三。

(註九) 詳 Courtis, S. A.: *'Measuring the Effects of Supervision', School and Society*, Vol. 10, July 19, 1919。

- (註一〇) 參 Barr and Burton: *Supervision of Instruction*, Chap. XV 處。
- (註一一) 參 Pittman, M. S.: *The Value of School Supervision*, Warwick and York, 1921。
- (註一二) 參 Ayer, F. O.: "The Rise of Special Supervision and Departmental Organization," *Studies in Administrative Research*, Bulletin No. 2, Seattle Public Schools Chap. I, 1925。
- (註一三) 參 Harris, R. W.: "The Organization of Supervision," A Master's Thesis, University of Wisconsin, 1925, 參 Barr and Burton: *the Supervision of Instruction*, Chap. II.
- (註一四) 參 Gook, A. S. and Others: "The Superintendent Surveys Supervision," *Eighth Yearbook of the Department of Superintendence* N. E. A. 1930。

## 研究問題

- (1) 分析教育視導定義中的要項。
- (2) 教育視導觀念的演變。
- (3) 述視察和指導的區別及二者的關係。
- (4) 教育視導的目的應該是什麼？
- (5) 「視察員」、「指導員」、「視導員」、「視學」、「督學」各名稱的比較。
- (6) 詳論教育視導的功用。
- (7) 克伯屈 (Kilpatrick) 先生之教育視導觀。
- (8) 教育視導之科學的研究述要。
- (9) 用科學方法研究教育視導，其步驟如何？
- (10) 教育視導自近人看去，不僅是「術」，抑且是「學」，其意何居？

## 第二十一章 教育視導制度

### 第一節 史略

我國之有教育視導制度，乃自前清三十二年（1907）起，是年頒布學部官制職守清單內稱：『擬設視學官無定員，約十二人（以內），秩正五品視郎中，專任巡視京外學務。』此為我國正式設置視學人員之濫觴。惟當時尙未實行。視學職務由臨時所派之各司人員充任之。宣統元年十月，視學官章程經學部奏准施行，其第九條規定：『視學員不設定員，以部中人員或直轄學堂管理員、教員之職分相當者派充。』可知那時候的視學官，仍帶臨時差委的性質。

當時規定劃分全國為十二學區，各省區分如下：

一、奉天、吉林、黑龍江。二、直隸、山西。三、山東、河南。四、陝西、四川。五、湖南、湖北。六、江蘇、安徽、江西。七、福建、浙江。八、廣東、廣西。九、雲南、貴州。一〇、甘肅、新疆。一一、內外蒙古。一二、青海、西藏。

按年每區派遺視學官二人，每年約視察三四區，三年之內全國可視察一遍。這個計劃並未完全實行。僅於宣統二三年間，曾派視學官分往河南、江蘇、安徽、江西、湖北、浙江等省視察兩次。

民國元年，學部改教育部；二年一月公布視學規程；三月公布視學處務細則（均載教育部：教育法規彙編八年出版。）除蒙藏暫作特別視學區域外，餘劃分為八：

一、直隸、奉天、吉林、黑龍江。二、山東、山西、河南。三、江蘇、安徽、浙江。四、湖北、湖南、江西。五、陝西、四川。六、甘肅、新疆。七、福建、廣東、廣西。八、雲南、貴州。

每區派遣視學二人，視察該區域的普通教育和社會教育。各區視察，分定期臨時兩種：前者每年自八月中旬起至次年六月上旬止；後者依教育總長特別命令行之。其所視察之事項：（一）教育行政狀況，（二）學校教育狀況，（三）學校經濟狀況，（四）學校衛生狀況，（五）教職員職務狀況，（六）社會教育及其設施狀況，（七）教育總長特命視察事項。惟當時視學不必專任視察職務；其設視學十六人，其派在各司科任事，或充當科長，僉事，或兼任祕書，編審者，約有半數。

國民政府於十五年三月在廣州成立教育行政委員會，其下設行政事務所，以參事、祕書及督學三處構成之。但督學處迄未成立，僅歷史上保留新創之「督學」一名而已。

十六年國府奠都南京，新設大學院管理全國學術及教育行政事宜。中央視學或督學一職，尙未設置。直到二十年七月，國民政府公布修正教育部組織法，二十九年十月再加修正；二十年八月教育部公布督學規程，三十年六月公布視導規程，而現行中央教育視導制度，方告成立。

在省市縣方面，清光緒三十二年，各省裁撤學政改設提學使司，其下設視學六人，巡視各府廳州縣學務，此爲我國有省視導制度之始。在學部奏陳各省學務官制摺中，關於省縣視學人數、資格任務等項，曾敘及：提學使以下設省視學六人，承提學使之命令，巡視各府廳州縣學務。各省之視學，由提學使詳請督撫札派習師範或出洋游學會充學校管理員、教員、積有學績者充任。其巡視區域及規則，另詳專章，由學部奏明辦理。『各廳州縣設視學一人，兼充學務總董。選本籍紳衿年三十以外品行端方，曾經出洋留學或曾習師範者，由提學使札派充任，即當佐各廳州縣城內地方官監督辦理學務，并以時巡察各鄉村市鎮學堂，指導勸誘，力求進步。』實則當時人選標準，仍極籠統，各省委派人員，尤多遷就。故次年河南提學使孔祥霖奏請考試視學官：『擬普設視學一官，以各省高等學堂預科及中學畢業生爲合格，現任候選教職亦准與考。』第當時學堂初辦畢業生不敷分配，所以三十三年學部規定：『省縣視學仍由各省提學使慎選，無論爲士紳，爲教官，爲校學畢業生，但查明實係品學俱優，熱心教育者，均准札派委用，將來學堂畢業人數漸多，再由憲政編查館會同學部另

訂考試視學官專章。』

民國初年，各省行政制度屢經更改，教育行政機構尤不一律：或設教育科或設教育局；各縣或設勸學所，或設第三科，或設教育公所，或設學務委員。省縣視學人員設置與否，人數多少，亦各不同。三年，公布各省區官制，竟無省視學一職。各省因事實需要，曾由巡按司先後電詢辦法，當經教部呈准大總統通咨各省仍設省視學，以重職守。同年，教育部又咨各省設滑道縣視學，但道視學職權不易劃清，六年遂通咨各省悉行裁撤。從這時起，我國地方視導制度，只有省縣兩級。

六年九月教育部公布教育廳暫行條例，規定「教育廳設省視學四人至六人，由廳長委任，掌管視察全省教育事宜。」七年四月公布省視學規程，縣視學規程（每縣設視學一人至三人），對於省縣視學的資格，任用職責等都有明白的規定，省縣視導制度大致確定。十二年三月，縣教育局規程頒布，縣設視學若干人；同時特別市教育局規程亦頒布。市設視學，人數視各設市教育繁簡定之。

江蘇鑒於教育視導的必要，曾於十三年省視學而外，添設分科指導員，如教育、理科、體育、農業、職業教育、國語、醫學、應用化學、電氣、機械等科，均托專員分科指導。（註一）

十六年革命軍勢力到達長江流域以後，各省視學制度，多所改變：或稱視學、或稱督學、或稱視察員、指導員，不一而足。江、浙試行大學區制，其組織條例中並無督學設立一項，只得聘請大學教授，中小學教師或校長，以及大學行政院職員舉行臨時視察。十七年一月，設視學委員會，推選常務視察員五人，是年四月，經正式聘任，而省視導制度乃復舊觀。再後大學區制取消，教育廳成立，各省遍設省督學，惟人數不等。

十八年二月，教育部公布督學規程規定省設督學四人至八人，必要時得聘任專門視察員。督學名稱，始告統一。二十年六月，部中又頒布省市督學規程，各省亦多自訂省督學規程，而現行省市視導制度乃定。

二十七年七月，教育部為推進義務教育，頒布了省市義務教育視導員規程及縣市義務教育視導規程，對於各地義務教育視導，會有詳細的規定。近更不時派員專門視察各地義務教育。

江蘇對於民衆教育會規定該省民衆教育館及教育學院輔導各縣社會教育辦法，分全省爲八個民教區，每區由民教館及教育學院負責輔導各該區內社會教育。視導制度至此效用益宏了。

在縣督學方面，中央尚無普遍明確的規定，各省只好自定辦法；例如江蘇省訂有縣督學規程，規定『各縣教育局設督學一人至二人，負全縣視察或指導教育事宜之責。』他省亦多有同樣規定者。

## 第二節 現行視導制度

### 一 現制概要

#### 甲、中央教育視導制度

依修正教育部組織法（參考原料二二），及教育部視導規程（參考原料二八），教育部設督學八人至十六人，視察員十六人至二十四人，視察及指導全國教育事宜，並得酌派部員協同辦理。督學視察員應視察及指導事項如左：（一）關於教育法令推行事項，（二）關於學校教育事項，（三）關於社會教育事項，（四）關於其他與教育經濟事項，（五）關於地方教育行政事項。視察與指導，分定期與特殊兩種；定期視導，又分區與分類兩種，每年一度行之；特殊視導依部次長臨時命令行之。分區分類視導各派督學一人會同視察員若干人分別辦理。督學、視察員視導的區域和時間及其任務的分配，由部次長核定施行。督學視察員視導時應闡揚三民主義宣達國家教育政策，及中央政情。出發前由視導室呈請部次長商請有關各部會長予以指示，並供給有關各項材料以資參考。視導時遇有違反教育法令事件，應隨時糾正，報部備核。又其視導學校或其他教育機關時，得調閱各項簿表冊。

教育部現時劃分全國爲兩廣、皖、浙、閩、贛、湘、鄂、滇、黔、川、康、陝、豫、甘、寧、青、綏等區，每區派督學一人，國民教育及中等教育視察員二人至四人。督學視察各級教育，視察員除本身職務（國民教育中等教育或其他）外，得兼負視察其他之責。國民教育以各縣均能視察爲原則，中教社教以分期抽查逐漸

普遍爲原則。注意辦理特優之學校或機關，及教學訓育特良之教職員，予以長期之觀察，介紹其有效方法與設施；對於辦理不良之學校，亦加以充分之留意，以期改善。此外實行分類視察，如體育、童軍、軍訓、職業、音樂、勞作、訓育、護士、助產、服務團、國立中學、邊疆教育，以及專科以上學校，均已分別進行，或正在進行之中。關於中等學校之分科視導，希當地國立師範學院，大學專科及地方教育行政機關負其責；至小學之分科、視導，則其責任應屬於師範學校及其他國教師訓機關。（註二）

## 乙、地方教育視導制度

依部頒省市督學規程（參考原料二九）所規定，現制要點如下：

一、各省教育廳設督學四人至八人，由省政府荐任；行政院直轄市教育局，設督學二人至四人，由市政府荐任或委任。但遇必要時得聘任專門視察員。

二、省市督學之資格：（1）國內外大學教育學院或文學院教育系畢業曾任教育職務二年以上著有成績者；（2）國內外專門以上學校畢業曾任教育職務三年以上著有成績者；（3）高中師範科或師範學校畢業曾任教職務七年以上著有成績者。

三、省市督學應視察及指導之事項如下：（1）關於教育法令之推行事項，（2）關於地方教育行政事項，（3）關於地方教育經費事項，（4）關於學校教育事項，（5）關於社會教育事項，（6）關於義務教育事項，（7）關於地方人員服務及考成事項，（8）關於主管教育行政長官特命視察或指導事項。

四、督學視察地方教育，除定期視察外，遇有特別事故，得由主管教育行政機關官臨時派往視察。二十三年六月，教育部訓令各省市局設置體育督學或指導員。部中業已設置是項督學。

## 二 現制批評

一、人選標準欠高 視導員乃「教師之教師」，歷來教育當局每視視學或督學爲無關輕重的人員，任意安插或委派，好像這種職務無論什麼人都能勝任的，實是大錯。

二、地位嫌低 往往被看作行政機關中的閑散人員，或為臨時派遣的一種屬吏。除做例行工作以外，每不易有積極的改進建議——即令有所建議，亦不易為當局所採納。

三、責任不專 視察的對象，包括全部的教育，無論行政、經費、建築、設備、教務、訓育、各科的教學、社會教育乃至任何事態的應付，都由一人擔任，人非萬能，誰可勝任？這種不分工的視察，非儘速改革不可。

四、視察時間過短 一個人視察的項目那麼多，要想在短短時間內獲得真切的印象，實不可能。即令視察的人受過很好的訓練，已不容易辦到，何況人選標準那麼低，而人數又那麼少？

五、準備不充分 一向視學或督學出發，只當巡學看待，於視學工具毫無準備——甚或本人對於所欲視察之有關係要法令，亦不甚清楚，如何能取信於人？如何能於短時間內攝取真切的影片，獲得重要的材料？近來雖稍稍改良（教部訂發督學視察要項便是一例），但距科學的視導仍屬渺遠！

六、調換過頻致前後不啣接 教育部及各級教育行政機關，每每臨時派員視察，每年一換，每期一換，致前後不相啣接，甲認為對的，乙或以為錯；張三認為應辦的，李四或以為可緩；各人見解不同，主張異致，致被視導者無所適從，這種視導，豈非多此一舉。

至於不能有具體確切的批評，和積極建設的提議，及鮮用科學的方法等，都是舊制的缺憾。

### 第三終 各地改制近況

甲、督學常川駐區制 山東教育廳為改進督學制度，曾於二十三年十月訂定督學駐區視導辦法，督學在每區指定地點辦公，各以一學期為限。次期續派則以互易地點為原則，必要時駐區期限得延至一年。駐區督學對於各縣教育，先作普遍的視導，全區教育視導終了，以後擇成績較差之縣，施行特別視導。這樣督學對於本區教育較可得一明晰的觀念，指導亦自較方便，比平常好得多了。



陝西近亦試行督學駐區視導制，其辦法要點：(一)分全省爲十學區，每區定一中心駐紮地點。(二)以督學駐紮地點爲中心，向區內各縣輪流視導，每學期須將區內各縣重要小學視察兩次，至少須將聯合小學視察一遍。(三)實行伊始，他處倘有困難，則從陝南陝北儘先實行。(四)規定視導範圍，教學管訓及行政經濟等並重，不使偏廢。若以時間分，則三、四、五、六及九、十、十一、十二各月，注重視察教學管訓等項，而一、二和七、八等月，則注重行政視導，如公文整理、校舍修繕及經費收支等。

秦省對於各縣教育人員定期下鄉視導，亦有所規定：(一)各區教育委員對於該區所有學校應常川駐區巡迴視導，每月須有報告一次。(二)縣督學或指導員所管區之學校，應每月視導一次，並隨時抽查區教育委員之工作。(三)縣督學須將所任區內小學教師之能力個性考查清楚，期收指導宏效。(四)縣督學在一學期內，對所任區內比較重要學校，必要時應作示範教學，以資改進教學方法。(五)教育局長或助理員應對於每一學校每學期視導二次。(六)縣長對於該縣學校每學期須視導一次。(七)視導鄉村小學須顧及附近民衆之知識程度，方法上須妥爲舉動，剛柔並濟，慎勿惹起反感，影響教育。(八)視導鄉村學校對所在民衆心理，須妥爲注意，並設法鼓勵與糾正。又縣教育視學人員對於私塾亦應有相當指導。(註三)

乙、分區輔導制 江蘇近分全省爲六個師範區，(鎮江、無錫、太倉、淮陰、東海、如皋)每區設師範學校一所，約轄十縣左右，稱第一至第六師範區。各在師範附小內設初等教育指導員二人。他們負的責任是在積極的指示和詳密的計劃。又該省在推進民衆教育方面，曾分全省爲六個民衆教育區，各以一省館或兩省館爲輔導機關，並組織社會教育研究會，以利研究。二十三年度開始，重新劃分本省爲八個民教區，並重訂輔導辦法，一切規定比前更加周密。(註四)

安徽於二十四年二月確定本省「地方教育輔導辦法」：(一)全省依照原有之師範區劃分爲六個輔導區，以省立師範學校爲輔導中心。(二)每區設區地方教育輔導委員會，每學期舉行全區輔導會議一次。(三)每區設輔導員一人負責辦理全區輔導事宜。該委員以師範校長爲主席委員，以區輔導員爲總幹事。總幹事的重要任務：

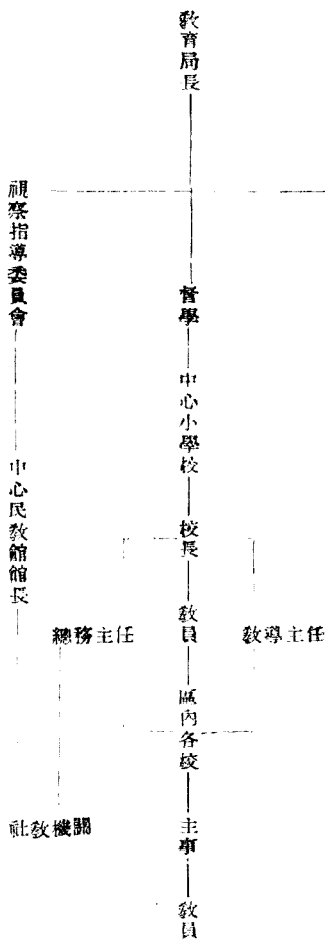
(1) 協理主席委員辦理全區輔導事宜，(2) 巡迴輔導本區各縣地方教育。(3) 協助各縣地方教育機關推行新教育方法(詳安徽省地方教育輔導辦法大綱)。

丙、中心小學區制 江浙試行中心小學區制，以蘇省嘉定爲最早，依嘉定縣中心小學條例所規定，本制要點如下：

一、學校性質 全縣劃爲十一個中心學校區，每區指定中心學校一所，設校長一人，秉承教育局長管理本區學校教育和社會教育事宜。校長除駐校辦公外，每月須視察區內各學校及社會教育機關一次，並將考察狀況摘要報告教育局長。每校設總務、教務兼訓育主任一人，協助校長處理全區事務。中心學校區內各校設主事一人，不設校長，主事除商承校長管理本校一切事務外，遇有校長委托事項，應協助辦理。

二、校長任務 中心學校校長是本區教育行政的首領，他的任務：(1) 代表本區學校對外辦理一切交涉事項。(2) 擬訂區內學校學級組織，課程編制。(3) 擬訂區內學校關於訓育、教學、設備及校外活動之實施方法。(4) 商承教育局長辦理區內社會教育事項。(5) 考核區內學校學生成績，核許其升級或畢業，並發給修業或畢業證書。(6) 考核區內學校主事及教職員服務狀況。(7) 舉行全區學校成績展覽會、運動會及課業競進會等。(8) 擬定試驗新教育方法之計劃，領導區內各學校試驗。(9) 提出教育上重要問題，召集區內學校教員，開各種研究會。(10) 督促區內各學校教員實行交互參觀。(11) 指調區內各學校教員臨時互易任務。(12) 報告試驗新教育方法之結果。(13) 出席縣教育會議。(14) 規劃分年推廣學校之順序及社會教育之設施。(15) 調查區內學齡兒童數，並督促其就學。(16) 每年調製區內教育費預算、決算，並審查其用途之當否。(17) 編造區內學校行政曆。(18) 每月考察區內學校及社會教育一次，學期終了，並將區內教育實施經過，彙報教育局長。(19) 聘請中心學校教職員，推荐中心學校總務主任、教務兼訓務主任(教導主任)、及學校主事。(20) 其他法律規定及區內教育一切事項。茲將本縣區教育行政系統圖示如下：

視導會議



就視導方面說，本制特點：(一)視導系統組織分明；(二)視導人員較平常增加；(三)隨時可行視導，機會較平常多；(四)易於分工合作；(五)行政與視導打成一片；(六)視導方法較為精密。

丁、浙江省地方教育輔導制 浙江地方教育輔導制，發軔於民國十六年，中經數次修改，至二十年方始確定。本年頒行第二屆浙江省地方教育輔導方案定為四級制，以省輔導會議為發動機關；省學區輔導會議，縣市輔導會議為承接樞紐；縣市學區輔導會議為基本組織。(註五)省輔導會議以教育廳為主管機關，省立學校附屬小學，省學區社教輔導機關、省立師範等為被輔導機關，每年四月，舉行會議一次。省學區輔導會議以省校附屬小學為主持機關，縣市教育局科為被輔導機關，每年五月舉行會議一次。縣市輔導會議以縣市教育局科為主持機關，縣市立中心小學等為被輔導機關。縣市學區輔導會議，以區內縣市立中心小學等為主持機關，區內公立小學等為被輔導機關，每學期至少各舉行會議二次。此種輔導之方針，歸納有如下六點：(註六)

- (1) 使全省地方教育在設施及方法上有不斷的革新及進步。
- (2) 充分供給試驗研究及觀摩之機會，並儘量提高關於教育原理及方法之研究。

(3) 對擔任教育工作者者多方注意其生活態度之改善，以鼓起地方教育之朝氣。

(4) 對擔任教育工作者者盡量促起其向上之自覺，並為謀各種進修之便利。

(5) 竭力使地方教育合理化，在勞力及經濟上均以最少消費獲得最大效果為目標。

(6) 在進行輔導工作時，充分注意各地方教育之實際情形，使每一地方均有若干切實之改進，力避躑躅等與蹈空之弊。

浙江省輔導制度，因組織完密，系統分明，故實行時頗為整齊，成效尚稱不惡。但會議重重，進行匪易，不免流於形式。又一切進行計劃，多由上而下，作普遍的推動，是否合於地方需要實亦大成問題。

最近教育部為推行國民教育曾召集國民教育會議於重慶，在決議案中有「決定全國教育視導制度之原則」一項，大致為(一)分全國為若干督導區，每區由部督學及視導員督率區內省以下各級督導人員從事工作。(二)各省分為若干區，每區由應設督學及視導員，督率區內縣以下各級督導人員從事工作。(三)設縣督學，督率縣市以下各級督導人員從事工作。苟能依此實行，則全國視導制度將有極大的革新。

(註一) 蔣維喬：江蘇教育行政概況(商務)頁一二。

(註二) 麥看錦道贊：「中央及省市視導制度之現狀」教育通訊第四卷第四五、四六合刊。

(註三) 詳周伯敏：『一年來的陝西教育』陝西教育：抗戰與教育旬刊第一卷第一期。

(註四) 江蘇教育第四卷第一二期。

(註五) 詳江蘇省二十年度各級輔導機關活動概況及莊澤宣、華俊升：浙江教育輔導制度研究(中華)。

(註六) 據第五屆浙江省輔導會議通過之浙江省地方教育輔導方針。

## 研究問題

(1) 試對現行省縣視導制度加以檢討和批評。

(2) 我國視導制度由來考。

(3) 參觀一地方(縣或市)視導情形，並建議改良辦法。

- (4) 評浙江省輔導制度。
- (5) 計劃本縣視導制度的實施大綱（參攷他處改良辦法）。
- (6) 新縣制下的視導制度。

## 第二十二章 教育視導人員（附視導原則）

教育視導人員粗可分為專任的和兼任的兩種：前者為各級督學及視察員；後者各級教員行政長官、學校校長及社教機關主持人員屬之。下面只就專任的視導人員分資格，任務及活動數節討論之。

### 第一節 視導人員的資格

#### 一 實際情形

【各級視導人員】據民國二年一月部頒視學規程第五條，部視學須有薦任文官資格而合於下列規定之一者：（一）畢業於本國外國大學或高等師範學校任學務職一年以上者；（二）曾任師範學校中學校校長或教員三年以上者；（三）曾任教育行政職務三年以上者。照此說來，部視學資格共分兩種：一、學歷，二、教育與行政的經驗。但依二十年八月教育部督學規程，則規定『有簡任或薦任文官資格，且曾任教育職業二年以上者，得任用為簡任或薦任督學』（第二條），較為簡括含混。現行教育部視導規程第二條『有簡任或薦任文官資格，且曾任教育職務二年以上著有成績者，得任用為簡任或薦任督學；有委任文官資格且曾任教育職務二年以上著有成績者，得任用為視察員。』除督學與視察員分別規定外，餘與前次無差別。

【省視導人員】民國七年教育部公布省視學規程，其中第三條規定合於下列三項資格之一者，得由省教育長官委為省視學：（一）大學文科或高等師範畢業；（二）師範本科畢業而有五年教育經驗者；（三）曾任師範或中學教職員二年以上者。惟『遇有特別情形經教育總長核准暫行任用者不在此限。』意指任何人皆得充任省視學，只須經長官之核准而已。二十年六月教育部另公布省市督學規程，第二條規定具有下列資格之一者得被任為督學：（一）國內外大學教育學院或文學院教育學系畢業曾任教育職務二年以上著有成績者；（二）國內外專

門以上學校畢業曾任教育職務三年以上著有成績者；(三)高中師範科或師範學校畢業曾任教育職務七年以上著有成績者。較前資格略為提高，並着重服務的成績。

【縣市視導人員】七年四月部中會頒行縣視學規程，規定縣視學資格共有三項：(一)師範學校畢業而有一年教育經驗者；(二)中學或二年以上之簡易師範畢業而有一年教育經驗者；(三)曾任高小校長或正教員二年以上經省教育行政長官認為確有成績者。外亦附有『遇有特別情形經省教育行政長官許可暫行任用者，不在此限』一項。其中不妥當的地方當然很多，不過以後中央並不會頒行另外一個普遍的縣督學規程。各省於是自定法規，對於督學資格多已相當的提高。舉江蘇省為例，十九年十月江蘇省政府指令核准江蘇省縣督學規程(第四條)規定：『有左列資格之一者，得任為縣督學：(一)國內外大學教育學院或教育科畢業曾任教育職務一年以上著有成績者；(二)國內外專科或專門以上學校畢業曾任小學教員二年以上著有成績者；(三)師範學校本科或高中師範科畢業曾任小學教員三年以上著有成績者。』(註)直到二十九年七月教育部「訓令辦理縣各級教育行政應行注意事項」第六款才規定『縣政府設置督學若干人，主持全縣教育督導事宜……督學人選……應比照第四項關於科長之規定。』科長的資格又是怎樣的呢？依規定：『資歷：除合於「縣行政人員任用條例」第三條之規定」資格外，須具有修正小學規程第六十四條所規定之資格，且辦理教育著有成績；或大學畢業辦理教育三年以上著有成績，並須能力豐富，品行端正，熟悉本省地方教育情形。』這就比從前提高多了。

## 二 視導員應有的資格

撇開法定的資格不談，視導員應有的資格是什麼？

甲、身體和態度 視導的工作是十分繁忙的，每到一地方，要接洽、觀察、訪問、記載、調查、批評、指導或接見有關人員，或參加種種會議，或公開講演，或作緊急的報告等，所以理想的視導人員，第一個條件，是身體強健，否則必不能勝任愉快。

其次態度也很重要，態度和藹，令人可親；舉止大方，從容中道；面貌端正，語言清楚；都是不可缺少

的。浙江省對於縣督學的態度有所剖釋：（一）容貌和藹，彷彿預備攝影的樣子；（二）對於教師所正着手的工作，要表示一種自然的興趣；（三）以溫和而勤懇的態度開始進行其職務；（四）完全用友誼的態度接待教師，使他自動的報告學務，並要指示和批評；（五）表示真誠的滿意。（註二）安奪生（Anderson）及西門浦松（Simpson）也說：『視導員集合許多教員開會指導時，應當根據各教員的一般需要，好像教員上課時對學生一樣，』要和藹誠摯，細心指導他們。

有人以為鄉村小學視導員還當具有下面的幾種體能：

- （1）日行二三十里毫無倦容。
- （2）慣於舟車跋涉。
- （3）飲食起居失常，也能忍耐過去，不減興味。
- （4）對鄉村小學有深切的同情心，絕不存鄙視的心理。
- （5）獻身教育對改進鄉小具有極大的熱忱。
- （6）能接受問題忍受困難並進謀解決。

乙、學識和經驗 視導人員無論是督學，或視察員，要實行視導，學識經驗必須相當，雖不必樣樣高人一等，但在本門範圍內總該比人家多知道一些，多經驗一些才對。專家對於這個也有相當的估計：

巴爾（Baru）與伯吞（Burton）認視導員必須精通教育史、教育哲學、教學法、心理學、測驗運動、課程編製、教育行政、學校衛生，並能用科學方法研究；此外具有本專業以外的普通基本學識如社會學、經濟學及生物學等。（註三）他等並主張視導員就任前須有至少五年的教學經驗。

周邦道氏分析視導員的學識，須含有下列幾個條件：（一）對於教育有深澈的研究和濃厚的趣味；（二）在教學訓管和教育行政方面有實在的經驗；（三）研究過專門的學術，並有相當的造詣；（四）有豐富的普通常識；（五）有澈底健全的人生觀；（六）熟悉國家和世界的情勢；（七）明瞭本國外國的教育狀況，和現代教育思潮；



(八)認識本國教育宗旨和實施的原則、方針；(九)了解公認的視導原則和標準；(一〇)有妥適的系統的視導方法和辦事方法；(一一)有事事願虛心研究的精神和精密的研究方法；(一二)能介紹新學說，新方法和新出版的書報於被視導者。(註四)

盛振聲氏對鄉小視導員應有學驗，曾補述數種：(一)對於鄉村社會情形，無論一般的或特殊的都須有相當的了解；(二)對於鄉教理論和實際，須有深切的研究；(三)對於鄉小環境內容，須有相當的認識；(四)對於鄉小實際問題和困難，須有深切的了解，且有解決的計劃；(五)對於改進鄉小方法，須有深切的研究，且有成竹在胸；(六)對於鄉小所需的課程、教材、教具等，能利用學校環境內所有事物指導學校當局或教員；(七)能按各別的需要，指示教學訓練上的改進；(八)能引起鄉小教員研究的興趣，並指示其研究方法；(九)對單級複式及小學各科教學法均有相當經驗，必要時能示範教學；(一〇)對鄉村改造的理論和實際有相當的研究。(註五)

簡言之，視導員必須有：(一)豐富的常識，(二)專門的學識，(三)教育專業的知識，(四)教學、管訓、調查、測驗和示範的技能；(五)優良的指導方法；(六)虛心研究的精神。

丙、品格 教師應有高尙優美的品格，視導員更該如此。倘其人行爲不端或心術不正，或卑污苟且，根本失去了視導員的資格。不過什麼叫做高尙優美的品格？

美國卜德女士 (Miss Bird) 曾用問卷法向教員們徵求意見，其答案統計如下：(註六)

教員估計視導員應有的品格項目	百分比
友愛同情心	五五
系統的個別視導	四八
合作心	一六

實行能力	一〇
專業知識	一〇
前進心	八
社會領袖資格	八
判斷準確	七
博學	五

寇勒伯樹教授 (Prof. Crabtree) 綜合多人的意見而得到下面的結論：

- (一) 大家以為視導的品格一如其學識經驗，大有詳細確定的必要。
  - (二) 品格中之重要者為和悅、友愛、同情、禮貌、及對教員福利具有興趣。
  - (三) 各項品格的要素，可以時時改進。
  - (四) 師範學校（訓練視導員的場所）須注意視導員品格的培養。
  - (五) 視導員應在本職務上不斷的求進步。（註七）
- 他種研究尙多，不具引。

## 第二節 視導人員的任務

### 一 法律規定督學及視察員的任務

部頒教育部視導規程及省市督學規程，關於督學、視察員應視察及指導之事項規定如下：

- (一) 關於教育法令推行事項。
- (二) 關於學校教育事項。

(三)關於社會教育事項。

(四)關於地方教育行政事項。

(五)關於教育經費事項。

(六)關於地方教育人員服務及考成事項(省市適用)。

(七)關於主管教育行政長官特命視察或指導事項。

部督學及視察員到達視導目的地時，應注意左列各項：

(一)「每至一地應與當地主管教育行政機關及其他與教育有關人員接洽討論，並得參加各種教育集會藉知當地教育過去之歷史，現在之實況，及將來之計劃。

(二)「各種教育計劃是否適合當地需要，及其現實狀況，是否與原定計劃相符，應分別查核指導。

(三)「地方教育經費有無整理增加妥當辦法與籌畫，及其支配之是否適當，應詳查報核。

(四)「調閱地方教育視導人員報告，應就其成績最優最劣者，加以覆核；必要時得會同地方教育視導人員及設有師範學院地方之輔導人員，對於成績低劣者，指導其改進辦法，並將成績優良學校之事實，儘量介紹。

(五)「視導完畢後，應約集當地主管教育行政機關及其他與教育有關人員開會商討一切改進事宜。

(六)「關於各地教育實際材料及重要統計等，應隨時搜集，寄部參考」(教育部視導規程第八條)。

督學視察員視導時遇有違反教育法令事件，應隨時糾正報部備核。又其視導時，為執行職務，得查點學生名額及試驗學生成績；遇必要時並得變更授課時間。

統一的縣市督學規程尚未公布，各省多訂有單行法規，其所確定的職務，約可歸納如下：

(1)督察各種教育法令之推行。

(2)視導各區學校和社會教育機關之設施。

(3)視導各校教學和訓育方法。

- (4) 視導各校設備和衛生狀況。
  - (5) 輔導學校推廣事業。
  - (6) 視導私塾教訓方法。
  - (7) 考核教育經費的來源和支配。
  - (8) 考核教育人員服務之成績。
  - (9) 審訂各教育機關之設施計劃和應用圖表簿冊。
  - (10) 辦理各種教育研究和調查統計事宜。
  - (11) 建議各種教育事業之改進。
  - (12) 處理教育上和文化事業上發生之糾紛。
  - (13) 辦理主管長官特命或上級督學所委辦之事項。
- 二 視導員應有的任務

什麼是視導員應有的任務？依邵爽秋氏所舉，縣市視導員重要任務，計有八項，共一百八十餘條；(一)計劃標準規程之擬定；(二)良好風氣，正當態度，及團體精神之培養；(三)行政與教學之直接視導；(四)教育效率之估定與建議；(五)在職進修機會之供給；(六)教材教具等之組織與選擇；(七)教育問題之研究與試驗；(八)專業修養及其他視導之活動。(註八)

曾毅夫在所著地方教育行政(商務)第八章上，曾舉督學的任務六項：(一)擬定計劃標準及規程；(二)行政視導；(三)教學視導；(四)教育效率之估定及建議；(五)指導在職教師進修；(六)其他視導上之活動。

他人對此主張尚多，(註九)不勝枚舉。

我這裏把視導任務加以分析，綜為四項如下：

甲、關於視察方面：

- (1) 教育法令的實施和教育政策的奉行。
  - (2) 教育行政一般狀況。
  - (3) 學校教育概況。
  - (4) 社會教育概況。
  - (5) 國民教育概況。
  - (6) 特種教育概況。
  - (7) 公民訓練狀況。
  - (8) 地方教育需要的審核。
  - (9) 學校與社會家庭的關係。
  - (10) 特派事項的調查。
  - (11) 其他重要事項。
- 乙、關於指導方面：
- (1) 訂定課程大綱。
  - (2) 訂定教學規程，標準及方法。
  - (3) 指示教材的選擇和組織。
  - (4) 指導課本及參考書的選擇。
  - (5) 開教學會議，討論教學上的實際問題。
  - (6) 指示教法的運用和改良。
  - (7) 示範教學。
  - (8) 指導教員參觀。

- (9) 指導教員實驗。
  - (10) 指導學校行政及組織。
  - (11) 指導訓導的施行。
  - (12) 指導關於體育和衛生事項。
  - (13) 關於指導校舍建築和設備事項。
  - (14) 釐訂學生入學升級，留級及畢業的標準。
  - (15) 測量教學的效果。
  - (16) 指導教員使用各種新工具。
  - (17) 主持各校聯席會議。
  - (18) 其他重要事項。
- 丙、關於行政方面：
- (1) 代表所屬行政機關並執行指派事項。
  - (2) 為地方教育行政領袖，負督促指導及獎勵之責。
  - (3) 為學校與人民的代表。
  - (4) 參與各種行政視導會議並提出重要報告。
  - (5) 為學校職教員和教育行政機關的中介人和調解人。
  - (6) 接見各項有關人員。
  - (7) 襄助檢定教員。
  - (8) 調劑地方教員。
  - (9) 所屬各地教育人員的考成。

- (10) 補助當局籌劃經費及建築校舍。
- (11) 注意前此視導員建議改進事項是否實行。
- (12) 其他重要事項。

丁、其他

- (1) 用科學方法徵集重要材料，該調查的用調查法，該測量的用測量法。
- (2) 編造系統報告。
- (3) 編造教育統計。
- (4) 處理例行公文和通訊。
- (5) 舉行教育宣傳。
- (6) 特殊問題的處理——或用「密查法」或用其他方法。

第三節 視導人員的活動

恩格哈特 (Engelhardt) 表列教育視導員的活動共為五類，其下再分析各項條目：(註一〇)

一 搜集事實的活動和巧術：

- (A) 教室的視察：(1) 預先通知的視察；(2) 不預先通知的視察；(3) 長時間的視察；(4) 短時間的視察；(5) 其他。

- (B) 測驗和測量：(1) 標準學績測驗 (achievement test) 的應用；(2) 智力測驗的應用；(3) 非正式測驗 (教師編造的) 的應用；(4) 診斷測驗 (diagnostic tests) 的應用；(5) 其他。

- (C) 教師的報告：(1) 關於時間分配的報告；(2) 關於使用方法的報告；(3) 關於課業目標的報告；(4) 關於所用教材的報告；(5) 關於教案的報告；(6) 其他。

(D) 適合學生需要之教學會議。

(E) 其他。

二 提供事實的活動和巧術：

(A) 向教師會議為種種報告。

(B) 佈告或刊行公報：(1) 複寫版印的，(2) 印刷的，(3) 牌示的，(4) 通訊，(5) 圖示測驗結果，(6) 其他。

三 促進發展及改良的活動和巧術：

(A) 教師會議：(1) 全體教職員的例常會議，(2) 某科或某級的教師會議，(3) 各種研究委員會，(4) 其他。

(B) 示範教學：(1) 有計劃的，(2) 為訓練新進教師的，(3) 指示應用各種教材的方法的，(4) 其他。

(C) 交互參觀：(1) 在自己學校內，(2) 在別的學校內，(3) 在其他學區內，(4) 其他。

(D) 展覽：(1) 展覽以一定方法做成的成績，(2) 於某學科中做成的成績，(3) 其他。

(E) 講演和報告：(1) 由校長擔任，(2) 由視導員擔任，(3) 由校外人擔任，(4) 由教員擔任，(5) 其他。

(F) 鼓勵專家圖書的閱覽：(1) 指示教師必需閱覽的書籍，(2) 組織各種閱讀的團體，(3) 請教師做讀書報告，(4) 學校設置專業圖書室，(5) 設置專業雜誌，(6) 其他。

(G) 分別與教師們商談：(1) 於視察以後，(2) 為鼓勵他們的，(3) 其他。

(H) 實驗：(1) 關於實驗方法，(2) 關於實驗組織，(3) 其他。

(I) 輔助教師考核自己的工作：(1) 應用評衡量表 (rating scale)，(2) 應用標準教案，(3) 應用目標的詳舉法，(4) 其他。



#### 四 訓練教師及改進教學的活動和巧術：

(A) 遵守辦公時間俾教師易於獲得幫助。  
(B) 教師團體的合作研究：(1) 學程研究，(2) 方法的改善，(3) 各種教材的選擇，(4) 適合個別需要的教學，(5) 其他。

(C) 教師個別的研究：(1) 集團中特殊問題的研究，(2) 教師自身特殊問題的研究，(3) 其他。  
(D) 學校的訓練：(1) 大家課程的訓練，(2) 推廣學程的訓練，(3) 暑期學校課程的訓練，(4) 星期六與課後的補習，(5) 其他。

#### 五 估量視導效果的手續

(A) 根據學生方面的改變：(1) 依照標準測驗所得的結果，(2) 觀察學生態度的改善，(3) 其他。  
(B) 根據教師或其他教學上的改變：(1) 教師對於視導的態度，(2) 觀察教師教法上的改變，(3) 其他。  
又恩氏和柴格 (Nigg) 等人曾用客觀方法研究視導員的活動問題，(註一) 他們首從權威的著作中擷取重要視導活動凡七十二條，再請有經驗的視導員品列其等第，並化為百分比。依其統計，在全部最高端四分之一中共含項目十八條 (在另一端最低四分之一中共有項目十九條)，茲錄此十八條以見重要視導活動的一班：

- (1) 視導教師上課。
- (2) 閱讀教育刊物。
- (3) 出席本學區 (the school system) 以外的教育會議。
- (4) 計劃、實行並注目個別討論的結果。
- (5) 履行各種專業會議的任務。
- (6) 出席、計劃、實行並注目各種分科會議的結果。

- (7) 出席 計劃、實行並注自各種委員會或分組會議的結果。
  - (8) 徵集教學上必需的材料。
  - (9) 與家長商談關於學生方面種種事項。
  - (10) 研究受視導教職員的興趣、能力、才具、經驗及學歷等。
  - (11) 出席地方社團的會議。
  - (12) 研究學生的興趣、能力、才具及經驗的背景。
  - (13) 分析教師對於改良本校教程的意見。
  - (14) 輔導教師應用新方法和新設備。
  - (15) 鼓勵教師多多貢獻改良本校教程的意見。
  - (16) 鼓勵教師參加校外各種教育會議。
  - (17) 出席、計劃、實行並注目各種教職員會議的結果。
  - (18) 計劃、指示教師關於編訂日課表。
- 從上不難了解視導員應用活動的大概了。

【教育視導的原則】 最末，我舉幾家關於教育視導原則的討論，並加以綜述。

甲、依麥克米利 (F. M. McNarry) ..

- (1) 視導須能鼓勵教師盡量貢獻他們的見解和熱忱，並須給他們各種良好的動機。
- (2) 視導須在教材、教法和常規執行等方面多多輔導教師。
- (3) 視導須輔導教師權衡活動、事實和方法的比較價值。
- (4) 視導須鼓勵教師獨立，創造及自我實現。(註二)

乙、克伯屈 (Kilpatrick) 則主張 ..

(A)生長是最大的目的，其要義：

(1)生長是圓滿生活的精粹；生長即是生活，唯一的途徑是生活圓滿。

(2)教師的任務，在助成學生的生長，並使所接觸的人們都助成他們的生長。

(3)視導員的任務，在助成教師的生長，並使他們盡量助成學生的生長。

(B)專業的研究是必要的：

(1)依據可靠的材料而研究，期於教育的目的和意義，學習的過程及教材教法之本質和功用等有所貢獻。

(2)教師倘能時求進步，他必將時時生長，愉快；學生亦必因而生長，愉快。

(3)視導員的任務，在適當而有計劃的引導教師善於支配，並應用所徵集的材料，使大家感覺在進步的社會中，共同致力於開瓶工作，藉以獲得極大的福利。

(C)民主的視導需要尊重對方人格：

(1)民主的視導(democratic supervision)需要彼此尊重人格，無論現在或未來都該如此。

(2)自導(self-direction)係從尊重人格而來；此種權利享受的程度，乃經他人同情的考量所付予者。

(3)好的教師必許可學生有自導的權利；這便是生長，便是尊重學生的人格。同樣視導員亦當設法助長教師的自導，教師因而生長，也就是尊重他們的人格。(註一)

克氏此語乃就杜威教育哲學中之民主、自由、生長數義加以發揮，並應用於教育視導上，其立論之精審不能不叫人佩服。

丙、伯吞(Burtin)的見解：

(1)視導目的在教學的改進。

(2)視導員應鼓勵良教師從事進步的研究和實驗，並作更高更重責任的準備。

- (3) 視導員對於中材教師的工作應設法糾正、改善；不能達到優良教學的標準的應加以取締。
- (4) 視導應依據確切明晰的標準進行。
- (5) 視導應依據明顯有組織的計劃實施。
- (6) 視導應供給需要的工具，使教師能達到懸擬的標準和已定的計劃。
- (7) 視導應視爲一種通力協作的手續。
- (8) 爲求標準的達到和計劃的實現，視導雖不免是權威的，科學的、或不購私情的；但必須充分表現一種和藹同情的態度。

(9) 視導應鼓勵教師養成創造、自信、自立、和勇於負責的精神和能力。

(10) 行政方面的視導，較之教學視導應居次要的地位。

(11) 視導始於視察，但視察的前後，當有其他必須努力的工作。

(12) 視導的價值，須從視導的結果上判斷。

(13) 視導員對於視導工作應有特殊的和切實的訓練。

(14) 視導上需要的民主領袖，非具有最健全最優美的人格不可。(註一四)

丁、周邦道氏在所著教育視導第一章中，也曾標舉視導的原則十條，頗爲精采，亦照錄於下：

- (1) 教育視導應有健全的制度和組織。
- (2) 教育視導應認爲是一種專業。
- (3) 教育視導應以視察爲手段，指導爲目的。
- (4) 教育視導應採分工合作的辦法。
- (5) 學育視導應有共同的目的。
- (6) 教育視導應以被視導者的利益爲前提。

(7) 教育視導應採用科學的方法。

(8) 教育視導應抱同情的態度。

(9) 教育視導應發展被視導者創造、自信、自立的能力和精神。

(10) 教育視導應認定是通力協作的合作。

尚有他種主張，姑不具論。我把這些話歸納為原則八條如下：

一、須絕對尊重對方人格，並以對方利益為前提。

二、須本和藹同情的態度，以博取對方的互助協作。

三、須發展被視導者之創造、自信、自立的能力和精力。

四、須採用分工合作的辦法。

五、須以改進教學為主，行政視察為輔。

六、須有良好的組織和計劃。

七、須認為一種專業，一門學術，主持者對之應時時研究，以求進步。

八、導視的方法須是科學的。

(註一) 江蘇省教育廳：視察錄第一編。

(註二) 浙江教育廳：地方教育行政叢書第一類第四冊。

(註三) Barr, A. S. and Burton, W. H.: *The Supervision of Instruction*, Chap. XIV.

(註四) 周邦道：教育視導（正中）頁五七、五八。

(註五) 盛振聲：鄉村小學視導法（商務）第二章。

(註六) Bird, G. E.: "The Teachers' Estimates of Supervisors," *School and Society*, Vol. V, No. 16, 1917.

(註七) Crabtree, J. W.: "Personality in Supervision," *Proceeding of the National Education Association*, Vol. 63,

1915.

(註八) 邵爽秋：『視導員的任務問題』，江蘇教育第四卷第五、六期。

- (註 8) Nutt 著 *Supervision of Instruction* (pp. 29, 237) 上。 Strayer 著 *Some Problems in City School Administration* (pp. 15-20) 上。 Osberley 著 *Public School Administration* (pp. 132, 143, 357, 314) 上。 Elliot 著 *City School Supervision* (pp. 59, 76, 83, 88) 上。 蘇文麗譯 風色出版。 中央圖書館編印發售。
- (註 10) 註 Engelhardt, F.: *Public School Organization and Administration*, Chap. XII, pp. 299-301.
- (註 11) 註 Engelhardt, F. Zeigel, W. H. and Billett, R. O.: *Administration and Supervision*, Bulletin 1932, No. 172, National Survey of Secondary Education, Monograph No. 11, U. S. Department of the Interior, Office of Education.
- (註 11) McNary, F. M.: *Elementary School Standards*, pp. 5-12, 175-251, World Book Co., N. Y. 1914.
- (註 11) Kilpatrick, W. H.: "Supervision on Masse," *Journal of Educational Method*. Vol. 2, Oct. 1922.
- (註 12) Burton, W. H.: *Supervision and Improvement of Teaching*, pp. 10-12, D. Appleton and Co., New York, 1922.