

地方教育行政

王克仁 著



中華書局印行

民國廿八年十月再版
民國三十年四月再版

大學用書 地方教育行政 (全一冊)

◎上海實價新法幣九元

(郵運匯費另加)



著者 王克仁

發行者 中華書局有限公司
代表人 路錫三

印刷者 美商永寧有限公司
上海澳門路

總發行處 昆明中華書局發行所

分發行處 各埠中華書局

地方教育行政目錄

第一章	教育行政的意義·····	(一)
第二章	教育行政的要素·····	(七)
第三章	教育行政的權力·····	(一五)
第四章	地方教育行政組織的原則·····	(二一)
第五章	我國地方教育行政實際的組織·····	(二七)
第六章	地方教育行政工作的程序·····	(四五)
第七章	學童方面的重要問題·····	(五九)
第八章	教師方面的重要問題·····	(八五)
第九章	經費方面的重要問題·····	(一三一)
第十章	課程方面的重要問題·····	(一五三)
第十一章	設備方面的重要問題·····	(一六五)

第十二章	教學的視導與度量·····	(一七七)
第十三章	體育事業的管理·····	(一八七)
第十四章	處理事務的重要原則·····	(二〇三)
插頁	教師效能評量表·····	(一一〇頁後)

地方教育行政

第一章 教育行政的意義

明白教育行政意義的必要 研究教育行政，首先應該明白的，就是教育行政的意義。如果沒有把

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

四種重要的意義

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

第一種意義

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

是。

第二種要義

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

第三種要義

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

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

第四種要義

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

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

結論

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

研究問題

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

第二章 教育行政的要素

教育行政的基本條件

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

奉守救國主義是第一要件

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

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

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

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

甲 教育宗旨

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

乙 實施方針

前項教育宗旨之實施，應遵守下列之方針：

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

任用專門人才是第三要件

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

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

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

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

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

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

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