

中國教育學會主編

教育行政制度研究

臺灣商務印書館印行

S

011191

G46
881



S9003040

美國教育

教育叢書
中國教育學會主編

教育行政制度



究

臺灣商務印書館印

石景宜先生贈書

年 月 日

中華民國五十六年一月初版

教育叢書
教育行政制度研究（二冊）

• 基本定價壹元伍角

版權所有
翻印必究

主編者 中國教育學會

發行人 徐 有 守

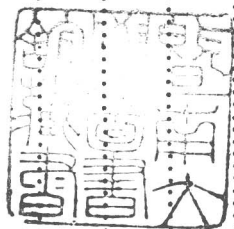
印刷及
發行所

臺北市重慶南路一段三十七號
臺灣商務印書館

登記證：內版臺業字第〇一三號

目次

我國教育行政制度之沿革及其發展·····	楊亮功·····	一
美國教育行政制度·····	孫邦正·····	二一
英國中央教育行政配合科學與技術發展的新姿態·····	孫亢曾·····	五一
法國教育行政制度現況·····	郭爲藩·····	五七
德意志聯邦共和國的教育行政制度·····	田培林·····	八九
日本教育行政的演變及其現狀·····	林本·····	一一三
教育政策·····	鄧傳楷·····	一四五
教育行政的評鑑·····	錢卓升·····	一五三
我國現行教育視導制度·····	侯璠·····	一六三
教育管理問題·····	雷國鼎·····	一七九



我國教育行政制度之沿革及其發展

楊亮功

緒

言

我國設官施教，爲時最早。遠在三代，即由國家建立教育制度，由國家管理教育。不像歐洲的國家教育制度之建立，由國家管理，乃是近百餘年之事。尚書舜典所載：「帝曰、契，百姓不親，五品不遜，汝作司徒，敬敷五教，在寬」。可見當時教育即由國家設官管理。漢魏六朝以前，官師不分，普通行政官長兼掌教育。尚書：「天降下民，作之君，作之師」。禮記學記：「能爲師，然後能爲長，能爲長，然後能爲君」。此乃說明君與師，名二而實爲一。秦漢時代設置博士爲學術專官。但其職掌，不專在教授弟子，且兼掌書籍、議政事、備詢問及其他職務。隋唐之際，中央學校歸國子監統轄，隸于禮部。而地方教育仍多委諸地方行政長官管理。宋金以後，地方亦皆設有教育行政機關及教育官員，專司教育，如宋代地方之諸路學官，元代之儒學，以及明代之「儒學提舉司」及「提督學校官」，皆爲專司地方教育之學官。清代仍因襲前制，中央有禮部「掌天下之學校，凡科舉掌其政令」。實際上，禮部所管只是稽核和考試的工作。至于中央教育實施和管理還是國子監。地方學官則有提學道，後改爲提督學政，辦理全省科舉事宜。光緒三十一年學部成立，國子監歸併于學部。學禮兩部權限，亦行劃分，全國學務統歸學部管轄。各省學政亦因科舉廢止而改爲專司考校學堂事務。

本篇之作，旨在闡明我國新教育實施後教育行政制度之沿革及其發展。以上所述，僅就三代以來迄于清初有關教育行政制度之演變，作一鳥瞰，藉以明其淵源所自。以下就新教育行政制度之演變，分爲四個階段：一、清末新教育行政制度之建立，二、民國初年之教育行政，三、國民政府成立後之大學院制與大學區制，四、民國十八年後之教育行政。茲分別敘述如下：

一、清末新教育行政制度之建立

清末新教育行政制度之建立，當溯源于京師大學堂之創設。光緒二十二年（一八九六）李端棻于請推廣學校疏中主張全國應設府州縣學、省學與京師大學堂。李氏建議，並未能立即實行。光緒二十四年（一八九八）因御史王鵬運復有開辦京師大學堂之奏請，遂得着手籌備。同年四月光緒下所謂「定國是」的詔書，有云：

「京師大學堂爲各行省之倡，尤應首先舉辦，著軍機大臣總理各國事務王大臣會同妥速議奏」。註一

同年五月又復諭旨催促。因之總理衙門于同年五月八日奏擬京師大學堂章程，其中規定：「京師既設大學，則各省學堂皆當歸大學堂統轄，一氣呵成。」可見當時擬議的京師大學堂，實負有教學和管理全國學校的兩重任務，這與宋明時代的國子監及後來的「大學區制」有些相似，皆以教學場所而兼爲管轄教育的行政機關。

同年五月派孫家鼐管理大學堂事務。八月慈禧復朝聽政，光緒「百日維新」的新政，全被推翻，惟大學「以萌芽早得不廢」。繼經「義和團」變亂。政府鑑于「國感患深」，深感非「興學育才」，不足以禦外侮。于是光緒二十七年八月上諭：

「除京師已設大學堂，應切實整頓外，著將各省所有書院于省城均改設大學堂，各府廳直隸州均設中學堂，各州縣均設小學堂。並多設蒙學堂。著各該督撫學政切實通籌，認真辦理」。

。註二

又同年十二月上諭：

「興學育才，實爲當今急務。京師首善之區，尤宜加意作育，以樹風聲。從前所建大學堂，應切實舉辦。著派張百熙爲管學大臣，將學堂一切事宜責成經理。……應如何裁定章程，並著悉心妥議，隨時具奏」。註三

上述兩道上諭，一命令各省對於各級學堂應「切實通籌，認真舉辦」。一命令張百熙爲管學大臣，舉辦京師大學堂，並裁定學堂章程。因此張氏當時的地位是以大學校長而兼教育部長。張氏既負此兩種任務，乃一面籌備大學，另一方面着手擬定全國學堂章程，此項學堂章程于光緒二十八年七月上諭頒布，即所謂欽定學堂章程——壬寅學制。壬寅學制尙未實行，于光緒二十九年復頒布奏定學堂章程——癸卯學制。至此我國新教育學制乃正式建立。

全國學制既已建立，勢須有統轄全國教育的行政人員。因此同年十一月張之洞、張百熙、榮慶會

奏「學務綱要」，有「京師應設總務大臣」之請。

「各省遍設學堂，其事至爲重要，必須于京師專設總理學務大臣，統轄全國學務。凡整飭各省學堂，編訂學制，考察學規，審定專門普通實業教科書，任用教員，選錄畢業學生，綜核各學堂經費及一切有關教育之事，均屬焉。應請旨簡派大臣管理，其大學堂應請另派專員管理」。註四

又光緒三十一年八月，依袁世凱、趙爾巽、張之洞、周馥、岑春煊、端方六疆臣之奏請，諭旨：「自丙午科始，鄉會歲科試，一律停止」。

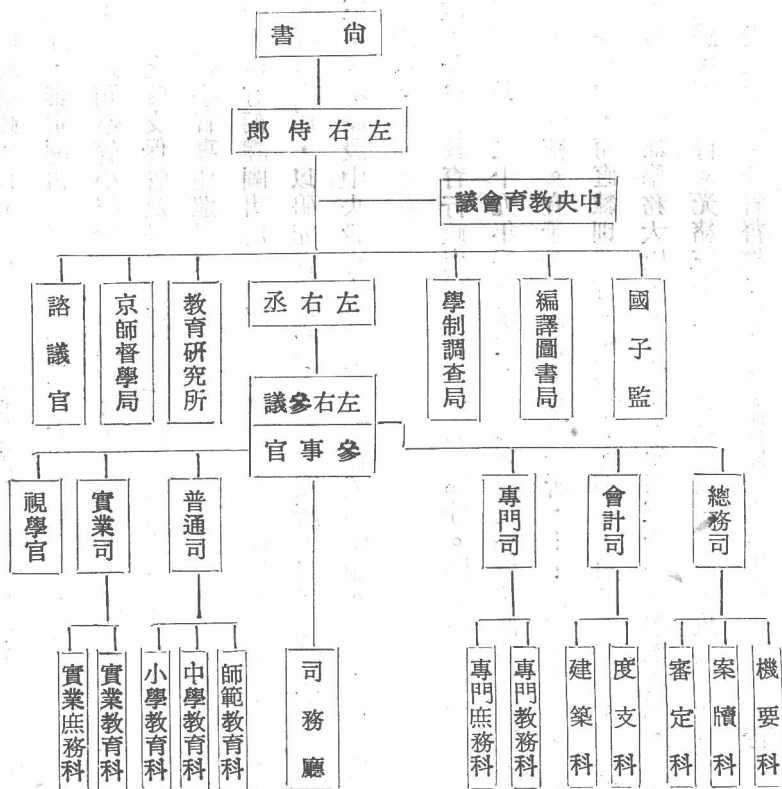
科學既停，「凡科學掄才之法，皆已括諸學堂之中」。則學務更日趨繁重。其勢亦非專設機構以管理不可。當時先後有山西學政寶熙奏請設立學部，順天學政陸寶忠奏請設立文部。翰林編修尹銘綬等復請改設學部，將翰林院併入。各疏經政務處學務大臣合併議奏，認爲：

「現在科學既停，專重學堂，整理一切學務，不可無總匯之區，自應特設學部，以資管轄。查國子監現管事務較簡，擬請即將該衙門歸併學部。」請以翰林院編入之議，應勿庸議」。

註五

于是光緒三十一年十一月學部遂奉旨成立。次年四月由學部奏定學部官制，至此我國管轄全國學務之中央教育行政機關始行建立。其組織系統如下：

學部組織系統表

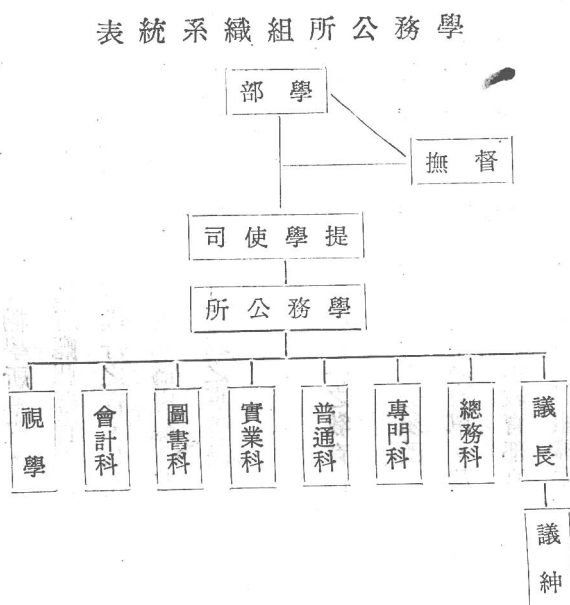


上表所列，尙書侍郎均爲政務官，左右丞則爲管部之事務官，參議及參事審核法令規章，總務司掌理撰擬奏章，掌管文件，審定圖書等事；專門司掌管大學專門學堂，各種學會、留學、圖書館、博物館、天文臺等事務；普通司掌管小學教育，中學教育、師範教育，實業司掌管全國各級實業學校事務；會計司掌管經費款產之收支保管及各學校圖書館博物管之建築事務。另設司務廳，掌理印信，收發繕寫及督率夫役等事；視學官專任巡視京外學務。

其外學部附屬機關，尙有編譯圖書局，專門研究學校課本之編纂，京師督學局，負責京師之內各級學校之督率指導；學制調查局，以研究各國學制；教育研究所，以促部員之進修；而國子監亦併入爲附屬機關。至宣統三年復奏請設中央教育會議爲中央教育議事機關。至此規模俱備，爲後來中央教育行政機構組織奠定了礎基。

至于地方教育行政，分爲省教育行政與州縣教育行政兩部分。關於省教育行政，清初本設有學政，只是辦理全省科學事務。光緒二十九年學制建立，張之洞奏定「學務綱要」認爲：「各省府廳州縣設學堂，亦須有一總匯，以資管轄。宜于各省各設學務處一所，……總理全省學務」。但當時遵行者不多。如湖北福建設有學務處，而直隸則設有學校司。名稱不同，組織亦各異。自科舉廢止，原有學政改爲專司考校學堂事務，並改隸學務大臣，不屬禮部。光緒三十一年學部成立，各地學務日益繁雜。各省學政事權地位頗感掣礙難行。光緒三十二年直隸袁世凱、雲南學政吳魯先後奏裁撤學政。惟袁氏主張恢復提學道，吳氏主張責成各省督撫兼辦學務，皆係開倒車辦法，自難實行。經學部與政務處

會商，奏請「裁撤學政改設提學使司，統轄全省地方學務，歸督撫節制」。並於省會地方置學務公所。至此各省乃有一致之教育行政機關。其組織系統如下：



上表所列學務公所之組織，包括總務、普通、專門、實業、會計、圖書六科及省視學若干人，其外設有議長一人議紳四人，為佐提學使司參畫學務，並備督撫諮詢。這種由官廳延聘地方士紳，贊畫教育行政，在當時尚屬創舉。

至于省區以下，地方教育行政，清初府州縣均設學。府設教授，州設學正，縣設教諭。在科舉期間，所謂地方學官，除負考試學生之責外，對於一般教育設施並不負責。光緒三十二年各省設提學使司，為省教育行政機關。同時頒布勸學所章程，設立勸學所，各廳州縣始有教育行政機關，勸學所設總董一員，由縣視

學兼任。縣境內劃分學區，每區設勸學員一人。至宣統元年，全國廳州縣設立勸學所已達一五八八所

，總董一五七七人，勸學員二三六四五人。地方教育行政機關之設置，已相當的普遍。

宣統元年，城鎮鄉地方自治章程公布，學務列爲地方自治事項之一，因此與勸學所權限發生衝突。宣統二年學部奏請修改勸學所章程：

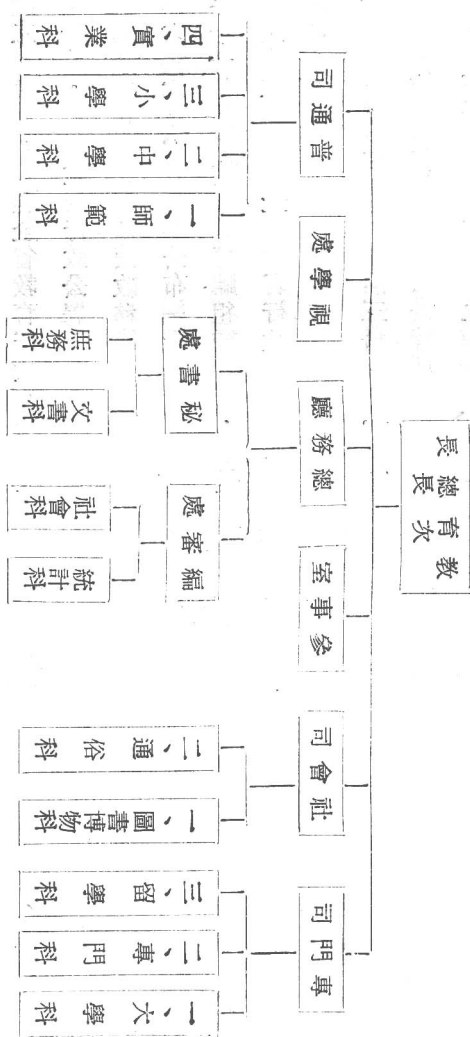
「確定勸學所爲府廳州縣官教育行政輔助機關，除佐理官辦學校外，在自治職未成立地方，對於自治學務有代行之責，其在自治職已成立地方，對於自治學務有贊助監督之權」。

依此修改章程，勸學所「爲府廳州縣官教育行政輔助機關」，其地位與職權皆有變更，不若光緒末年之勸學所爲地方教育行政之專管機關。又依照修改章程，勸學所總董改爲勸學所長，其外有勸學員及書記一人至三人。

二、民國初年之教育行政

民國肇造，所有舊日官制，勢須改革，民國元年臨時政府在南京成立，即設立教育部，爲中央教育行政機關。當時組織設施至爲簡單。及南北統一，政府北遷，依據南京參議院議決官制，在北京組織教育部。是年八月公布「修正教育部官制」。此項官制復于民國二年十二月及三年七月兩次修正公布，沿用至十六年，無甚修改。其組織系統如下：

表統系織組部育教年初國民



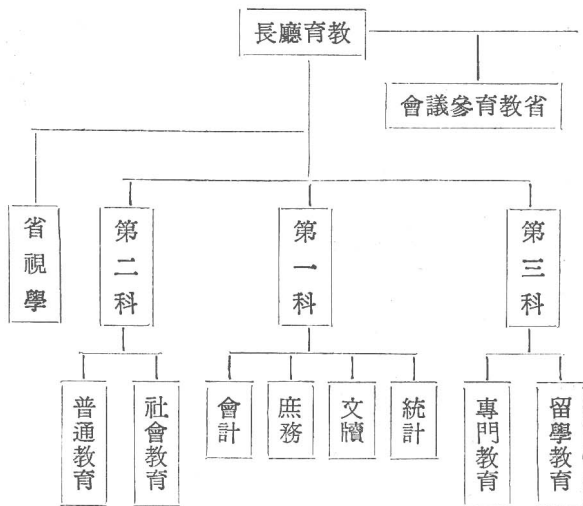
上表所列教育部組織較學部爲簡單。總長一人爲政務官。次長一人爲管部事務官，係將學部之左右侍郎及左右丞參裁併爲一員。下設參事室、總務廳，專門司、普通司、社會司、視學處六平行機關。將學部之會計司歸併于總務廳，學部之實業司歸併于普通司。另增設社會司，由于第一任教育總長蔡元培「感于各國社會教育之發達，而我國年長失學之人，佔全國之大多數。以此立國，危險孰甚。因竭力提倡社會教育。而于草擬教育部官制時，特設社會教育司」。參事係擬定法令，專門司掌管大

學、專門學校及留學事務；普通司掌管小學、中學、師範及實業學校事務；社會司掌管圖書館、博物院、動植物園、美術館、體育場及其他社會教育事務；總務廳掌管統計、會計、文牘、庶務及圖書編審事務；視學掌學務之視察。

關於省教育行政，民國元年各省尚在軍政時期，教育制度，頗不一致。多于都督府民政司或內務司之下，設立教育科，管理全省教育行政。民國二年實行軍民分治，于民政長行政公署下設教育司。民國三年取消教育司，于巡按使政務廳下設立教育科。至民國六年六月，教育部公布「教育廳暫行條例」。同年十一月指令核准教育廳組織大綱，于是教育廳遂正式成立為管轄全省教育行政機關。其組織系統如下：

上表所列教育廳之組織，包括三科。第一科管理文書、庶務、統計及會計。第二科管理普通教育及社會教育。第三科管理專門教育及留學教育。其外有省視學及省教育參議會。

表統系組廳育教年初國民

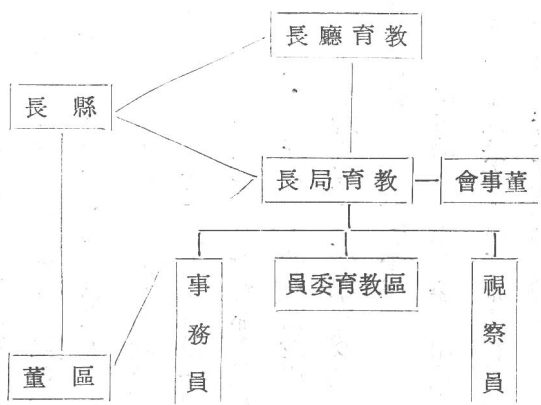


教育廳既設立，省公署之教育科雖奉令廢止，但一省行政統轄于省公署。教育廳職掌之事，仍須視其大小輕重分別呈明省署核準備案，故省署仍須設一科以司之。因此教育廳與省公署所設之科，在事權上不免發生衝突，而阻礙學務之推行。

關於地方教育行政。民國成立，各省地方教育行政機關異常紊亂。當時各縣自治機關組織完備而成立學務委員會者，爲數甚少。因此各縣教育行政機關，有仍沿用勸學所舊制者，亦有在縣公署設科者，亦有設「學務公所」者，亦有設「學務經理處」者，亦有設「學務委員者」，亦有不設任何教育行政機關者。民國二年七月教育部爲謀補救起見，通咨各省凡地方自治未成立之處，一律暫留勸學員，俟自治成立，即行裁撤，並照舊設視學員。民國四年七月教育部公布「地方學事通則」，同年十二年又公布「勸學所規程」及「學務委員會規程」。依照「地方學事通則」規定：「自治區爲辦理地方教育事務，得就該區畫分若干學區，並應于各該區組織學務委員會」。依照「學務委員會」規程規定：學務委員會由自治區內學務委員組織之。學務委員每區一人或二人，輔佐區董辦理本學區內教育事務。但自治法雖經公布，各省地方自治成立者甚少，故地方教育行政仍多沿用勸學所制。依「勸學所規程」規定勸學所之職掌爲「輔佐縣知事，辦理縣教育行政事宜，並綜合自治區教育事宜」。勸學所設所長一人，勸學員二人至四人，書記一人至三人。

民國十年第七屆全國省教育會聯合會舉行年會，以中國新教育辦理，已數十年，勸學所名稱，應不適用。主張將勸學所改爲教育局。民國十一年九月教育部召開學制會議，提出「縣市鄉教育行政機

「關組織大綱案」，並參酌各方議案，決議改勸學所爲教育局。于十二年三月正式公布「縣教育局規程」。縣教育局設局長一人，商承縣知事主持全縣教育事務，並督促指導市鄉教育之進行。」其組織系統如下。



從上表所列，教育局之組織僅包括視察員及一二事務員。全縣教育幾全集于教育局長之身，董事會亦多未能成立。雖各區尚有教育委員會，但全縣教育的整個計劃，往往未遑顧及。其組織之簡陋，較之已往之勸學所，並無改進。

三、國民政府成立後之大學院與大學區制

國民政府于民國十四年七月在廣州成立。十五年三月設立教育行政委員會，爲「掌管中央教育機關，並指導監督地方教育行政」。以國民政府所委教育行政委員爲幹部。下設行政事務廳。廳分秘書、參事及督學三處。但督學處始終未曾成立。這種過渡時期的組織，自難完備。

民國十六年國民政府定都南京，于是年六月十三日第一〇五次中央政治會議決議組織大學院，爲

全國最高教育學術及教育行政機關。大學院之組織，係仿法國制度。其最大目的在使教育設施有學術之根據，以矯正過去教育行政純爲簿書之機關。誠如院長蔡元培之談話謂：大學院之設立，其特點有三：「一、學術教育並重，以大學院爲全國最高學術教育機關。二、院長與委員制並用，以院長負行政全責，以大學委員會負議事及計劃之責。三、計劃與實行並進，設中央研究院爲實行科學研究，設勞動大學，提倡勞動教育；設音樂院藝術院，實現美化教育」。（註七）大學院設院長一人爲國民政府委員之一，下分三部：一、教育行政部，處理各大學區互相關係及不屬於各大學區之教育行政事宜。二、中央研究院及其他國立學術機關，爲學術研究機關。三、專門委員會，爲研究及辦理特殊事宜之機關。實際上，僅教育行政處下之學校教育組與社會教育組兩組，處理全國學校教育與校外教育事務，實不足以應付實際問題之需要。

大學院組織法自民國十六年七月公布後，凡經四次修正，至十七年六月公布最後之修正。大學院設中央研究院爲全國最高學術研究機關。另設秘書、總務、高等教育、普通教育、社會教育及文化事業六處，分別執行教育行政事務。其外設大學委員會，審議全國學術教育一切重要事項。設專門委員會，研究並辦理特殊事務。大學院設院長一人，副院長一人，參事二人至四人，秘書長一人，處長五人及秘書科長及科員若干。其組織系統如下：