

教育行政制度 比較研究

⑧ 教育叢書

謝全文 著



復文圖書出版社印行

G46
833

S 006896



謝
文
全

教育行政制度比較研究



復文圖書出版社

石景宜先生
惠贈

教育行政制度比較研究

著作者：謝

文

全

出版者：復

文圖

書出版

社

發行者：復

文圖

書出版

社

地址：高雄市苓雅區同慶路一〇六號

總經理：復

文

書

局

郵撥：四

五

六

五

八

號

電話：(〇七)二〇一四四三二號

登記證：局版臺業字第一八〇四號

基本定價

平裝：柒
精裝：捌

元

伍

角

正

中華民國七十一年十月二版

版權所有
翻印必究

教育行政制度比較研究（摘要）

人力即國力，而教育爲百年樹「人」之大計，故教育績效優則國勢強，教育績效劣則國勢弱。而教育績效之優劣則又繫於教育行政之良窳以爲定。換言之，欲改善國力則必先改善人力，欲改善人力則必先改善教育，而欲改善教育則必先改善教育行政制度。

欲改善教育行政制度可有多種途徑，其中之一即爲比較研究各國教育行政制度，以截人之長補己之短，此即他山之石可以攻錯之意，亦即爲本研究之主要動機所在。

本研究之研究方法、研究範圍、及研究步驟如下：

研究方法：本研究係採比較研究法來比較研究各國教育行政制度。

研究範圍：就靜態層面言，教育行政制度包括教務行政、訓導行政、總務行政、人事行政、及行政組織等五方面的制度；就動態層面言，教育行政制度包括計劃決策、溝通協調、領導激勵、及監督評鑑等四方面的制度。本研究因研究者時間及能力之限制，故研究範圍僅限於靜態層面之「教育行政組織制度」之比較研究。換言之，本研究主要偏重於各國教育行政機關之組織與職權之比較研究。至於比較研究的國家亦只限於中國、美國、英國、法國、德國、及日本等六國。

自序

人爲國之寶，人力卽國力，故人力優則國力強，人力劣則國力弱，此乃千古不易之定理。人之培養及人力之發展首賴教育，教育實爲發展國力之動力所在，故曰教育乃國之百年大計。惟教育之良窳又賴教育行政制度之優劣以爲定，有良好之教育行政才能有良好之教育，故教育行政制度之良窳關係國力之發展甚鉅。

他山之石可以攻錯，各國教育行政制度之比較研究正可提供改善本國教育行政制度之參考。國內雖有多本比較教育書籍出版，但所討論者均偏重各國的學校制度，對其教育行政制度均只輕描淡寫，使人無法窺其詳，故有更進一步研究之必要。筆者專攻教育行政，對此具有濃厚之研究興趣，亦甚感有其需要與意義，故着手從事研究，一則期望自己有所得，二則藉以拋磚引玉，希望能激起大家對這方面的研究。

教育行政制度所包含的範圍甚廣，本研究主要偏重於各國教育行政機關組織與職權之比較研究。又教育行政乃一國行政之一部分，與其他行政息息相關而相輔相成，故它不是孤立的，因此本研究不只研究教育行政主管機關本身，而且討論了其他行政機關或有關方面在教育行政上的職權，譬如各國憲法、國會、地方議會、中央政府及地方政府對教育行政上的規定或職權爲何，本研究均有所討論。光只討論

教育行政主管機關的組織及職權，而不討論其他行政機關對教育行政的影響，將有如以管窺天，是無法窺知各國教育行政制度之全貌的；惟有兩者均討論，才能知其全。

研究者學識淺陋，加以資料有限，錯誤之處恐不能免，懇請先進賜予指正。

謝文全 謹識

民國七十年二月四日

於國立臺灣師範大學

目錄

自序

第一章

緒論

第一節 比較教育行政制度的意義

第二節 比較教育行政制度的研究範圍

第三節 比較教育行政制度的研究方法——比較研究法

第二章

中國教育行政制度

第一節 中央教育行政制度

第二節 省教育行政制度

第三節 縣市教育行政制度

第四節 院轄市教育行政制度

第三章

美國教育行政制度

第一節 聯邦教育行政制度

第二節	州教育行政制度	一八五
-----	---------	-----

第三節	地方教育行政制度	二一四
-----	----------	-----

第四節	教育行政人員	二二六
-----	--------	-----

第四章	英國教育行政制度	二六三
-----	----------	-----

第一節	中央教育行政制度	二六四
-----	----------	-----

第二節	地方教育行政制度	二九二
-----	----------	-----

第三節	學校管理委員會	三一〇
-----	---------	-----

第五章	法國教育行政制度	三二七
-----	----------	-----

第一節	中央教育行政制度	三二九
-----	----------	-----

第二節	大學區教育行政制度	三六九
-----	-----------	-----

第三節	省教育行政制度	三八三
-----	---------	-----

第四節	地方教育行政制度	三九四
-----	----------	-----

第六章	西德教育行政制度	四〇五
-----	----------	-----

第一節	聯邦教育行政制度	四〇六
-----	----------	-----

第二節	邦教育行政制度	四二四
-----	---------	-----

第三節	地方教育行政制度	四四五
-----	----------	-----

第七章 日本教育行政制度……………四六三

第一節 中央教育行政制度……………四六三

第二節 都道府縣教育行政制度……………四九五

第三節 市町村教育行政制度……………五二二

第八章 結論——各國教育行政制度之特徵及趨勢……………五三九

參考書目……………五六一

壹、英文部分……………五六一

貳、中文部分……………五六九

第一章 緒論

第一節 比較教育行政制度的意義

比較教育行政學 (Comparative Educational Administration) 尚未正式成立爲一門獨立的學科，有關教育行政制度的比較研究迄今仍包涵在「比較教育學」(Comparative Education) 裏面，故仍未有學者專家正式對「比較教育行政制度」下一定義或闡述其意義。比較教育行政制度既然尚被涵蓋在「比較教育學」中研究，而且事實上比較教育行政制度確屬比較教育學之一分枝，故比較教育行政制度的意義應可從比較教育學的意義引申而來。換言之，我們可比照「比較教育學」的定義來說明「比較教育行政制度」的意義。當然學者若能從今以後致力於「比較教育行政學」的建立，確立比較教育行政學的定義或意義，我們就不必再從「比較教育學」的意義中來引申「比較教育行政制度」的意義了。

對「比較教育學」下定義的學者很多，筆者在此不擬一一加以引述。根據柯爾 (Robert Koehl) 的研究歸納，學者對「比較教育學」所下的定義可歸納爲三類：即描述性的定義、規約性的定義，及實用性的定義三種：

(一)描述性的定義 (Descriptive Definition)：所謂描述性的定義乃是以比較教育學的「比較現象」爲着眼點所下的定義，下此類定義的人把「比較教育學」定義爲「對教育事實的比較」(Comparison of Educational Facts)，換言之，只要對教育事實作比較就是比較教育學，不管其方法是否嚴謹或其範圍是否明確。

(二)規約性的定義 (Prescriptive Definition)：所謂規約性的定義乃是以比較教育學的「應備條件」爲着眼點所下之定義，惟有合乎此條件的研究才能叫做「比較教育學」。採規約性定義的人把「比較教育學」界定爲「對兩個或兩個以上的兒童社會化制度(Systems of Childhood Socialization)——尤其是正式學校教育制度 (Systems of Formal Schooling)——作系統化的研究 (Systematic Study)，這種研究通常是不同文化間的 (Usually Across Cultures) 比較」。此一定義對「比較教育學」作了兩方面的規定，其一爲研究方法上的規定，其二爲研究範圍上的規定。就「方法」上的規定言，比較研究所用的方法必須是系統化的方法(或科學化的方法)，否則就不能稱之爲「比較教育學」。就範圍言，所比較的應是兒童社會化的制度(尤其是正式學校教育制度)而且是兩國以上之間的比較才能稱爲比較教育學。持規約性定義觀點的人，不承認只是教育制度或事實的比較就是比較教育學，除非這種比較是系統化的而且是兩國以上之間教育制度的比較。

(三)實用性的定義 (Programmatic Definition)：所謂實用性的定義乃是以比較教育學的「目的」爲着眼點所下的定義。下實用性定義的人認爲「比較教育學」乃是「對教育的比較研究，以發現社會變遷的模式 (Models of Social Change)」，並藉此模式了解正式與非正式教育 (Formal and Informal Education) 的變遷。

mal Education) 在經濟發展及政治革新上所扮演的角色或功能」；或謂比較教育學乃是對教育的比較研究，藉以發現教育在促進全人類利益上的國際原則 (International Principle)，並將他國有價值的教育制度加以借鏡，以增進國民的物質及精神福祉。(註一)

由上可知，描述性定義就只有無比較的事實來說明，只要對教育作了「比較」，就是比較教育學，對「方法」及「範圍」均未提及或加以限制，顯得較為鬆懈。若說只要對教育事實作比較就是比較教育學，那麼若比較所用的方法十分主觀，是否仍可稱之為比較教育學呢？又如所比較的是同一國家內兩個地區的教育（如比較中華民國臺北市和臺灣省的教育）或兩個時期的教育（如比較中國明朝及清朝的教育），是否亦可稱之為比較教育學呢？吾人認為比較教育學若欲作為一門嚴謹的「學科」，描述性的定義顯然不太適合。

規約性定義對比較的方法及範圍均有嚴謹明確的規定，作為一門學科，吾人認為此種定義較為適合。規約性定義強調比較教育學所用的方法要嚴謹及系統化，並且強調比較的範圍以正式教育及兩國以上之間的制度比較為主，當然本定義並未完全排除非正式教育的比較，也未完全排除本國之間兩地區或兩時期間教育的比較。不過本定義對比較教育學的目的未提及，是為美中不足之處。

實用性定義對比較教育學的目的有明確的說明，但對研究的方法及範圍却缺乏界定，故亦嫌不全。

由以上所述可知，三類定義均各有其着眼點之處，但却都有所偏而欠完善。筆者認為須綜合這三個觀點，才能為比較教育學下一個較完善的定義。謹綜合此三類定義的觀點，為「比較教育學」下一定義如下：比較教育學是以系統化的比較方法比較研究兩種以上的教育制度或問題，以便了解國內外教育

之狀況及異同優劣，並歸納出教育的原理原則，藉以改進國家教育並增進世界人類之和平與福祉。茲將此定義的要點說明如下：

(一)比較教育學是用比較研究法研究教育制度或問題：比較教育學所用的研究方法是比較法 (Comparative Method)，這也正是「比較教育學」之所以稱為「比較」教育學的原因所在。所謂比較研究法就是將兩種或兩種以上的現象、問題、或任何事物加以比較，以判別其異同或優劣美醜等。

(二)比較教育學所用的比較法是系統化的方法：對任何事物的研究若欲真正成為一門學問或學科，則其所用的研究方法必須是系統化的 (Systematic)，也就是通稱的科學方法 (Scientific Method)。同理，比較教育學既然要成為一門學問或科學，則其所用的比較方法應是系統化或科學化的。所謂科學化或系統化並無一致的定義，但至少應包括三項特性，即①是客觀的，即研究所根據的資料是真實的，而不是假造或謠傳的；②是嚴謹的，即研究的態度應是謹慎小心的。換言之，對資料要以客觀的態度來研究；且對客觀資料若須作主觀的推論或解釋時亦應小心謹慎，務求推論或解釋能儘量合乎事實。任何研究由於資料的不足或實際上的需要，往往避免不了要作主觀的推論或解釋，那麼一位科學化系統化的研究者應以小心謹慎的態度來作這種不可避免的解釋或推論；③是深入的，即對資料、現象或問題的研究要深入表面，探求其核心，以求真實的了解，尤其對現象或問題不只要知其然，而且要知其所以然。

(三)比較教育學所比較的是兩種以上的教育制度或問題：任何比較研究的對象一定是兩種或兩種以上的事物，因為只有兩種或兩種以上的事物存在時才能作比較。同樣地，比較教育學即比較兩種或兩種以上的教育制度或問題。而所謂兩種或兩種以上教育制度或問題有兩種取法：一種為橫面式的取法，另一

種爲縱線式的取法。茲分別說明如下：

1. 橫面式的比較研究：橫面式的比較研究（Cross-Cultural Comparative Study）即取同一時期的兩地或兩地以上教育制度或問題加以比較研究。而所謂同一時期的兩地或兩地以上的教育制度或問題又因單位之不同而有三種取法：（1）以「國」爲「地」的單位，如中國及美國教育制度的比較研究即屬以「國」爲比較單位的例子。又如中國、英國、法國、及德國教育制度的比較研究爲另一個以「國」爲比較單位的例子；（2）以「國內性區域」爲「地」的單位，亦即比較同一國家之內兩地區的教育制度或問題，如中國華北地區與華南地區教育制度之比較研究、美國俄亥俄州及加利福尼亞州教育制度之比較研究、及英國英格蘭威爾斯及北愛爾蘭三地教育制度的比較研究等均爲以「國內性區域」爲單位的比較研究例子；（3）以「國際性區域」爲「地」的單位，亦即比較大於「國」的兩個或兩個以上的國際性區域的教育制度或問題，如歐洲與美洲教育制度的比較研究、亞歐非三洲教育制度的比較研究、及東歐與西歐教育制度的比較研究等，均爲以「國際性區域」爲單位的比較研究例子。

2. 縱線式的比較研究：縱線式的比較研究又稱爲歷史性的比較研究（Historical Comparative Study），係就某一地區前後兩個或兩個以上時期的教育制度或問題作比較研究，如中國明清兩朝教育制度的比較研究、歐洲古代及現代教育制度的比較研究、及法國五個共和時期（即由第一共和至第五共和）教育制度的比較研究等均爲縱線式的比較研究之例子。

比較教育學雖有橫面式及縱線式兩種比較方式，但原則上以橫面式爲主，而橫面式比較研究中又有國與國之間、國內性區域之間、及國際性區域之間等三種比較方式，但原則上以國與國之間的比較爲

主，而以國際性區域之間的比較居其次。換言之，比較教育學是以比較兩國或兩國以上教育制度或問題為主，但並不完全排除國際性區域之間，國內性區域之間，及縱線式的比較研究。

(四)比較教育學之目的在了解國內外教育及歸納出教育之原理原則以便藉以改善國家教育及促進人類之和平福祉：從事任何研究均有其目的，比較教育學亦然。比較教育學的目的在瞭解國內外教育之狀況及異同優劣，並歸納出教育的原理原則，藉以改善國家教育及促進人類之和平與福祉。析言之，比較教育學之目的有三，即瞭解國內外教育之狀況及異同優劣、改善國家教育、及促進人類的和平與福祉。茲分別說明如下：

1. 瞭解國內外教育之狀況及異同優劣並歸納出教育的原理原則：比較教育學之研究可以使我們瞭解各國的教育，而對各國教育之瞭解又有助於對本國教育之瞭解。比較教育學可使研究者增益見聞，擴大專業觀點，並破除主觀與偏見，因而能使研究者對國內外的教育有更深入而客觀的瞭解。蓋人若只研究本國而不研究他國的教育，則往往因孤陋寡聞而為偏見所拘，致對教育的真象無法真正瞭解；惟有經比較之後才能知誰長誰短、熟優熟劣、及異同何在。故比較教育學的第一層或初步目的即在使我們更能確實深入地瞭解國內外教育之狀況、異同及優劣。其次從各國的教育措施及現象中，亦可歸納出一些有價值的教育原理原則，作為辦理教育的依據或參考。

2. 提供改善國家教育的參考：瞭解國內外教育之狀況、異同、優劣及歸納教育的原理原則，並非是比較教育學的主要目的，比較教育學的主要目的是在瞭解國內外教育之實況、異同優劣及原理原則後，能取人之長以補己之短，以促進本國教育之改進與發展。此一目的可說是比較教育學的第二層或中間目

的。

3. 增進人類的福祉與和平：比較教育學的第三層或終極目的在增進人類的福祉與和平。任何研究或學問的終極目的均在增進人類的福祉與和平，比較教育學的研究亦不例外。比較教育學增進人類福祉及和平的途徑有二：(1)如前項所述，比較教育學可提供改善教育之參考，而教育之改善即可增進人類之福祉與和平，其理甚明不庸贅述；(2)比較教育學的研究可以使人知己知彼，從研究各國的教育制度或問題中瞭解各國的政治、經濟、社會、及文化，此種瞭解即有助於各國人民彼此之間的相互瞭解，因而在消極方面有助於各國人民消除彼此之間的誤解與偏見，在積極方面能促進各國人民之間的合作與互助，如此自然能促進人類的福祉與和平。

瞭解了比較教育學的定義或意義後，我們即可為「比較教育行政制度」下一定義如下：

比較教育行政制度是以系統化的比較方法研究兩種或兩種以上的教育行政制度，以便瞭解國內外教育行政制度之實況及異同優劣，並歸納出教育行政的原理原則，藉以改進國家教育行政制度並增進人類之福祉與和平。

此一定義的要點有四，即：

- (一) 比較教育行政制度是用比較法研究教育行政制度。
- (二) 比較教育行政制度所用的比較方法是系統或科學化的方法。
- (三) 比較教育行政制度所比較的為兩種或兩種以上的教育行政制度；而所謂兩種或兩種以上的教育行政制度是以兩國或兩國以上之間的教育行政制度為主，但並不排除國內性區域之間、國際性區域

之間、及縱線式的比較研究。

(四)比較教育行政制度的研究目的在瞭解國內外教育行政制度之實況、異同優劣並歸納出教育行政制度的原理原則，藉以改進本國教育行政制度及促進人類的福祉與和平。

以上各要點因與前述比較教育學的定義要點相同，故在此不再贅述。

第二節 比較教育行政制度的研究範圍

比較教育行政制度是對兩種或兩種以上的教育行政制度作比較研究，此在前節已經說明過。那麼教育行政制度的範圍又是為何呢？比較教育行政制度的學者必須先瞭解這個範圍後才能着手去研究，因為教育行政制度是一個整體或綜合性的名詞，十分抽象，除非先了解它所包括的具體內容，否則就不知要比較研究些什麼。其次，由於客觀資料的不足或研究者本身能力（包括智力、興趣、經濟力及時間等）的限制，比較教育行政制度的學者往往無法對整個教育行政制度作研究，而只能就教育行政制度的某一或某幾方面作研究，因此要先瞭解教育行政制度所包括的範圍之後，才能從中選擇最適合自己比較研究的項目。

界定教育行政制度範圍的學者很多，本節不欲一一引述，謹綜合各家的說法及筆者的看法分析如下。

教育行政制度的範圍可從靜態及動態兩方面來分析。靜態方面是指教育行政的工作內容(Job Area