

# 地方教育行政

王克仁 著



中華書局印行

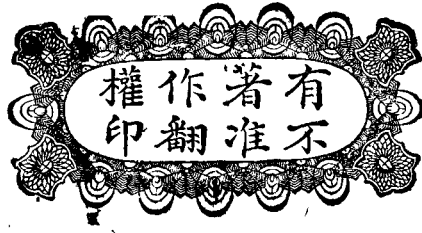
民國二十八年十月印刷  
民國二十八年十月發行

大學  
用書  
地方教育行政（全一冊）

◎

實價國幣一元四角

（郵運匯費另加）



著者 王克仁

發行者 中華書局有限公司

代表人 路錫三

印刷者 美商永寧有限公司

上海澳門路

總發行處 中華書局發行所

分發行處 中華書局

(1114011)

# 地方教育行政目錄

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

# 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，教育行政機關亦變成爲一種閒曹。我們要研究教育行政，非把教育行政的意義，澈底明白，另求新的生命不可！

#### 四種重要的意義

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

#### 第一種意義

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

是。

## 第二種要義

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

## 第三種要義

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

再有人說法國的教育好，便又改學法國了。這種忽而學日本，忽而學美國，忽而學法國，沒有自己的立場，只跟着別人走，是過去教育行政上的錯誤。我們應該明白，時代潮流，和社會變遷，並不是偶然的事。推考潮流的來源和變遷的趨向，內中總少不了人的力量。那末，一個國家，要想在世界潮流中，真正能够順應，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。

### 墨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主主義的教育。泊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，能否臻於健全與暢達，全視教育方針能否適應民族及時代之需

要；而國民革命之基礎，若不充實之以教育的建設，則三民主義亦將無澈底實現之期。過去本黨因注全力於障礙之掃除，對於教育，未暇爲整個方針之樹立。今當全國統一，訓政開始，本黨在政治上之地位與責任，更不同於往日。三民主義的國家建設社會建設與物質建設，全國人民方延踵以企本黨之啓導。而過去自清末以來，無方針無目的之教育所遺留之惡影響，積數十年之造因，正於此時，乘民族衰頹民生凋敝之會，併合而爲總發露。本黨於此，若不定教育之方針，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，應爲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爲畢事。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，一爲學校教育與人民之實際生活分離，教育之設計，不爲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。二爲教育之功用，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。三爲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。四爲教育制度與設施，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，應爲綿延民族之生命。四弊相承，遂使口口虛僞偏激之教義，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，自非明定三民主義爲教育之宗旨，並就最急要之點，確立實施之方針不爲功。

## 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，尙不見正式有個規定必須達到的標準；我國中等學校之設備，往往不及他國之一小學。即在社會教育方面，如展覽會、運動場、音樂館、博物院等等，更形缺乏足

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

講到教育行政上要注重完全的設備，有許多行政者，便要致憾於教育經費的支絀，這自然是實情。不過我們也要明白，教育上的設備，要求完全，並不祇是經費的問題。有許多地方，教育經費充足，而教育上的設備，還是很壞。考其原因，就是設備的時候，不曾經過教育當局的考慮，不曾利用專家的計劃指導。任意爲之，漫無標準，或捨本逐末，或輕重倒置，以致耗諸大經費，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，不要貪戀權貴以固其職位。應得努力表現自己在教育上專門的精神，合則留，不合則去。

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

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

第一是一切事件要注重正確。如同數學上二加二等於四，誰都不能否認。在教育行政上，對於學齡兒童的調查和管理，師資的選用和訓練，教育經費的籌集和支配，課程的設備和編製，種種問題，固然要根據調查、統計、研究、實驗，十分顯出正確的特色，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。

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

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

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

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

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