

國 民 教 育 文 庫

國 民 教 育 行 政 問 題

劉 百 川 著

商 務 印 書 館 發 行



自序

著者曾先後在江蘇省教育廳，甘肅省教育廳，四川省教育廳襄助推行國民教育，深感「教育行政學術化」爲處理國民教育行政之有效途徑。著者又先後在華西大學，四川大學，金陵大學，講授國民教育及教育行政等學程，又深感教育學術的研究，必須注意配合行政的需要，才能有更大的貢獻。復員以後，著者又回江蘇教育廳，掌理國民教育行政，同時又在江蘇教育學院講授國民教育等學程，因此對「教育行政學術化」，「教育學術配合行政」兩點，頗思多所考慮，以期國民教育行政有關問題能有根本的解決。這本小書的寫成，便是著者兩年來研究考慮的結果。

著者對於國民教育的普及，有幾個根本的想法：

(一)國民教育的普及，應使學級數與戶口數成一定的比例，著者以爲兒童班的數量，與戶口數的比例，應爲一比一百，即每一百戶，至少設兒童班一班。如全國有八六、二六二、三三七戶，即應設八六二、六二三班，從寬估計應有一、〇〇〇、〇〇〇班，假使全國學齡兒童爲五〇、〇〇〇、〇〇〇人，大致可以容納。

(二)教師的訓練，應使在校師範生與學齡兒童成一定的比例，即在校師範生與學齡兒童的比例應爲一比一百。如全國學齡兒童爲五〇、〇〇〇、〇〇〇人，則在校師範生應爲五〇〇、〇〇〇人。平均三年畢業，每年可畢業一五〇、〇〇〇假使每一兒童班需教師一・五人，則全國需教師一、五〇〇、〇〇〇人，則每年畢業師範生一五、〇〇〇人，十年之後可使全部教師均爲師範畢業生。

(三)經費的籌劃，應由中央及省縣市政府負完全責任。人民向政府納了稅，政府便應供給人民教育。即國民教育的普及，不應再責成人民負擔更多的責任，更不應以學生爲對象，征取各種費用，至國民教育經費的籌畫，中央應指定專稅作爲普及國民教育之用，普及國民教育的經費，除由縣市政府負擔外，省及中央均應予以補助，至補助的標準應各爲一五——二五。

(四)國民教育的普及，應有一個專業的而且有能力之行政機關，負規畫實施，督導改進，輔助發展的責任。教育局的恢復與組織的健全，實在必要。教育局組織的大小，應以人口數，學校數，教師數爲標準。

(五)縣市督學員額的設置，應以學校數爲標準，應每五〇——一〇〇校設督學一人。督

學要駐區辦公，不僅負視察輔導的責任，對於學校的設置，強迫教育的實施，都要負直接的責任。

(六)一個中心國民學校，應成為社會中心，學校中心，負起領導社會，領導教育的雙重責任，中心國民學校與國民學校之間，應成為有機體的組織，其自身即能隨時促進改進。

(七)中心國民學校及國民學校的一切設施，均以改善生活領導社會為最高的目標，學校應成為教管，教養，教衛的場所。

(八)中心國民學校及國民學校一切設施，應針對着社會全體人民的需要，而社會全體人民對於教育也有參加意見，貢獻力量的機會，使教育變成民有民治民享的公共事業。

(九)一個國民學校的教師，必定為全社會人民所尊敬所擁護的，因為他要具有最高的服務熱忱，及堅定的教育理想，願意犧牲自己的一切，為全體人民的教育而努力。他要具有組織能力，領導能力，更要具有學習的興趣，創造的興趣。他能學能教，還能發明與創造。

(十)一個國民學校畢業生，無論兒童或成人，能升學的升學，不能升學的，便都能各

就自己的才能、興趣，從事各種正當的職業，人人都能貢獻自己的聰明才能，為社會服務。人人都有興趣自動的管理公共的事業，有權利不放棄，有義務不規避。人人都能以平等的精神互相對待，沒有一個人想變成特殊階級，更沒有一個人想不勞而獲的享受特殊權利。而每一個畢業生更能利用機會隨時注意學習與進修。

這本小書，便是為想實現上面幾個具體的理想而編著的，雖然著者的想法，也許有些不合事實，但著者相信國民教育的普及，必定要走這些道路，所以著者對於本書的寫作，仍然是抱着極大希望的。關於國民教育的著述，著者過去已寫過幾本，關於一般研究的，有國民教育（商務）國民教育十講（新亞）國民教育概要（建華）等書，關於事業指導的，有國民學校辦理社會教育（商務）國民教師須知（建華）巡迴輔導概要（正中）等書，這幾本書，都側重實施方法的研究，對於普及國民教育的根本問題，則很少有所討論，這本小書的印行足以補助以前各書的不足，讀者如能與以上各書互相參閱，當更能了解著者對於國民教育整個的理想。

本書之成，承朱佐廷兄，武可桓兄，毛正方兄對於寫述，謄繕多所協助，應附筆誌

謝！

劉百川於江蘇省教育廳 三十六年十二月十二日

目次

自序	一
第一章 國民教育政策問題	一
一、從「教育第一」說起	一
二、憲法中的教育政策	六
三、從「學荒」看教育政策	一二
第二章 國民教育目標問題	一六
一、國民教育任務的檢討	一六
二、國民教育應有的領域	二一
三、國民教育的根本認識	二六
第三章 國民教育制度問題	三一
一、「國民學校法」釋義	三一
二、「國民學校及中心國民學校規則」釋義	三五

三、有關國民教育制度的重要文獻	四四
-----------------	----

第四章 國民教育行政問題	四八
--------------	----

一、縣教育行政機構的改革	四八
--------------	----

二、教育行政機關的用人標準	五六
---------------	----

三、簡化教育公文法令	六〇
------------	----

第五章 國民教育師資問題	六五
--------------	----

一、發展師範教育的途徑	六五
-------------	----

二、師範學校社會化	六九
-----------	----

三、在職教師的輔導	七四
-----------	----

第六章 掃除文盲及民衆教育問題	八一
-----------------	----

一、掃除文盲的根本認識	八一
-------------	----

二、教育與民衆應有的關係	八六
--------------	----

三、民教宣傳與民教實施	九〇
-------------	----

第七章 國民教育行政問題總檢討	九四
-----------------	----

國民教育行政問題

第一章 國民教育政策問題

一 從「教育第一」說起

我們知道教育一直都是庶政的尾巴，一般的政府官吏都把教育當着閑雅的事，到了行有餘力的時候，才來做點綴教育的工作。抗戰勝利以後，全國上下提出一個共同的認識，就是「建國時期，教育第一」。全國教育人員，得到這種鼓勵，固然加倍的興奮，就是政府官吏及社會人士對於教育觀念，也該為之一變。可是事實上，不但教育尚未能真正居於第一的地位，而且大家對於「教育第二」應有的意義，尙少深切的認識。因為希望「教育第一」能成爲當前的教育政策，所以本書的開端，先對「教育第二」一語試作一個簡要的解釋。

先說何謂「教育第一」？我對「教育第一」一語。有下列三點解釋：

第一、「教育第一」是指現階段中，從事諸般建設，首先要重視教育建設，希望教育

建設的結果，有利於其他建設的推進。這裏所謂「第一」，僅是指建設的程序而言，並不是指建設的性質而言。因為政治建設，經濟建設，國防建設以及教育建設，都各有其重要的意義與任務，我們實在沒有理由，只重視教育建設，對其他建設，可一概忽視。

第二、「教育第一」可以說是建設的手段，並不是建設的目的。政治建設，經濟建設以及國防建設才是建設的目的。所以「教育第一」並不是要我們大家懷抱着「爲教育而教育」的觀念，不管教育以外的一切建設。「教育第一」只是要以教育爲第一個手段，第一個途徑，去達到建國的目的。

第三、「教育第一」並不是「唯一」的意思。教育只是政治的一部門，教育問題只是諸般社會問題之一。「教育第一」只是說教育在各種建設當中，應居於前導的地位，而不是說教育應當遺世獨立，永遠以清高自許，永遠抱着唯我獨尊的態度。

其次再說「教育何以要第一」？在諸般建設當中，教育何以要居第一？我的理解是這樣：

第一、諸般建設的基礎，都建築在全體人民身上，如果人民沒有受到相當的教育，不但自己沒有能力去參加建設，而且沒有接受各種建設的理解和興趣。所以要完成各種建

設，必須先普及全體人民的教育。

第二、各種建設都需要各種技術人才與基層幹部，如果沒有足量的技術人才與基層幹部，那一切的建設，便無法推進。所以在從事各種建設的時候，必須首先發展教育，藉教育來培養專門的技術人才與健全的基層幹部。

第三、過去的各種政治建設，人民都是被動的，今後一切政治的建設，却希望人民由被動的變為自動的。因為「民可使由之，不可使知之」的時代已經過去了，與其用「道之以政，齊之以刑，」不如用「道之以德，齊之以禮」。所以我們在推行各種建設以前，先要普及教育，使教育能負起轉移風氣領導社會的責任。使教育對於各種建設，能發生宣傳倡導的功用。

再其次說如何使教育第一？為表示教育真正第一起見，我們的政府對於教育似乎應有下列幾項必要的措施：

第一、政府應將發展教育列為重要國策之一，在一切建設之前：首先注意普及全國人民的教育，這種國策並應由中央貫徹到省縣地方，使大家能一致的奉行。

第二、中央及地方政府的預算，應將教育經費的支出，佔較多的比率。在抗戰時期，

是「軍事第一」，所以軍費的開支特別多，現在建國時期，是教育第一，教育經費自然要大量的增加。原有的教育款產，更應予以保障，永久留作發展教育事業之用。

第三、應將辦理教育列爲各級行政人員重要考績之一，希望各級行政人員，都一致重視教育的發展。如過去規定縣長考績的標準，教育只佔百分之三，無怪各縣縣長多不重視教育，今後對於這種標準，要根本加以修正。

第四、教育人員的待遇，在各級公務員中應有較優的規定，使各級教師，都因爲得到較優厚的待遇，可以久於其位，爲實現教育建設的目的而努力。對於教師的退休與撫恤，更要有優厚的規定，使教師無後顧之憂。

第五、各種教育業務及教育人員在法律上，應有特殊優待的規定，如學校公用土地應免予納稅，教師應免繳所得稅，教師學生乘坐舟車，應有優待，教師學生的醫藥應免費供應，合格的在職教師應免服兵役，教育用品應予免稅，書籍用品寄運，應有優待，都應有明白的規定，以示政府重視教育的誠意。

第六、政府對於人民受教育的機會應切實予以保障。如華僑教育及邊疆教育應加速的發展，各級學校不得以學生作徵稅的對象，清寒優秀的青年，應特別予以補助，貧苦人民

的一切教育費用，如書籍制服等，應完全由國家供給。必定如此，教育普及的目的，才能真正的達到。

最後再說教育如何才能完成第一的任務？我以為教育要能真正完成他第一的任務，應向下列三方面去努力：

第一、要站在政府的前面。政府所要推行的政策，教育應站在政府前面，首先倡導並實行起來。一方面以教育的方法與力量，促進政治的改進；另一方面更希望將教育變成推動政治，傳達政令的先導。

第二、要站在社會的前面。過去教育的改變，常在社會改變之後，因此常常使教育變成保守的與不進步的。今後應使教育的改變，在社會改變之前，希望以教育的改變，促起社會的改變。使教育確能負起改造社會領導社會促進社會進步的責任。

第三、要站在民衆的前面。希望民衆做的事，學校的教師學生應首先實行起來，希望以教師學生的言行舉止，去影響民衆的心理與態度。真正做到「爲民前鋒」。

根據以上的解釋，知道「教育第一」的真正達到，不僅靠那一方面的努力。政府對此固要盡最大的責任，就是教育人員對此也應該有一個正確的認識。如果政府只是在口頭上

說「教育第一」，而事實上仍置教育於無足輕重的地位；教育人員只是自詡「教育第一」，而自己所辦的教育，永遠與社會及生活脫節，那無論到什麼時候，教育不但不能第一，恐怕要淪爲「倒數第一」了，豈不可嘆嗎？

二 憲法中的教育政策

憲法是國家的根本的大法，憲法中對於教育的規定，才足以表明國家教育的根本政策。我們綜覽憲法中教育的條文，有一個最高的原則，也可以說是根本的政策。就是保障教育機會的均等。要根據這一個原則，把少數人獨享的教育，普及於全體的國民。如第一五九條：「國民教育受教育之機會一律平等」。如參照第七條：「中華民國人民無分男女，宗教，種族，階級，黨派，在法律上一律平等」。的規定，更可明瞭教育機會一律平等應有的含義。又如第二十一條：「人民有受國民教育之權利與義務」。把受教育看作權利，使人人都有權要求受教育，把受教育看作義務，使人人都非受教育不可，這便是對教育機會均等，作進一步的保障。又如第一六〇條中規定「免納學費」，「貧苦者由政府供給書籍」。第一六一條中規定：「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優而無力升學的

學生」。是在經濟上對教育機會均等加一層保障。第一六三條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展……邊區及貧瘠地區之教育文化經濟由國家補助之」。第一六七條第二款規定「僑居國外國民之教育事業」，國家予以獎勵或補助。是在地區上對教育機會均等加一層保障。果能照着有關條文去實施，教育自不難普及於全體的國民。至於其他有關教育條文的規定。我們還應有下列幾點的認識：

(一)教育宗旨的確定：過去所公佈的教育宗旨，雖能充分表現三民主義的精神，但所指陳的意義，似太高遠，不能完全切近教育的實際情況，所以實施以來，未能充分發揮其效能。現在憲法中第一五八條，對於教育宗旨作如下的規定：「教育文化應發展國民之民族精神，自治能力，國民道德，健全體格，科學及生活智能」。頗能明確指出教育努力的實際方向。如以常用的名詞來解釋，就是今後的教育，應注意羣育、德育、體育、智育的均衡發展。羣育即是發展「民族精神」，「自治精神」，德育即是發展「國民道德」，體育即是發展「健全體格」，智育即是發展「科學生活智能」。把羣育列為四育之首，可知政治訓練及社會服務訓練在教育上是如何的重要。把科學及生活智能列為智育的內容，更使我們恍然領悟，書本的傳誦並不能代表整個的教育。

(二)國民教育性質的闡明：國民受教育是權利抑是義務，近年來各有不同的見解。爲尊重教育的機會均等，所以有人主張受教育應視爲人民的權利；爲強迫實施國民教育，以達到普及的目的，所以有人主張受教育應視爲人民的義務。現在憲法中規定受國民教育是人民的權利，也是人民的義務，從此國民教育的性質，可以使大家有一個正確的認識，而不致再有誤會了。還有國民教育的年限應酌量的延長，以應時代的需要，是大家一致的主張和要求，現在憲法第一六〇條規定「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育」。便是明白規定學齡兒童在校年限應延長至十二歲。也就是強迫教育的年限，應延長爲六年。以後制定國民教育法規及強迫教育法令便有所根據了。

(三)社會教育的重視：中國最近幾十年來的教育，仍多注意到少數在學的兒童教育和青年教育，對於學校以外的社會教育和民衆教育，便很少有所注意。所以截至目前爲止，四十五歲以下未受教育的文盲，至少尚有兩萬萬人。如以整個的人口計算，則文盲的百分比，當更驚人。這不特是中國建國的一大障礙，而且是國際文化上一大恥辱。無怪國際教育會議上對於掃除中國及歐洲的文盲，曾一再有所討論。爲奠定建國的基礎和提高國際文化的地位，只有加速的掃除文盲，普及社會教育。現在憲法中第一六二條規定「……已逾

學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育。免納學費，其書籍亦由政府供給」。可見掃除文盲已列爲國家教育重要政策之一。又第一六三條規定「……並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準」。更可見普及社會教育的重要使命。從此以後，社會教育將引起政府及教育人員的重視，不致再視爲可有可無的點綴品了。

（四）國家教育權限的規定：國家對於教育的管理權，應達到何種限度，實爲當今教育行政上重要問題之一。憲法第一六二條規定「全國公立教育機關依法律受國家之監督」。似乎有中央集權的趨勢，但第一六七條第一款規定國內「私人經營之教育事業成績優良者」，國家應予以獎勵或補助。是私人仍有辦理教育事業的自由，不過要受國家合法的監督罷了。還有第一〇八條第四款規定「教育制度」應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。第一〇九條第一款規定「省教育」由省立法並執行之或交由縣執行之。第一一〇條第一款規定「縣教育」由縣立法並執行之。更充分說明教育行政管理，是採均權制度。最近頗有人主張高等教育由中央辦理，中等教育由省辦理，國民教育及社會教育由縣辦理，如照以上各條條文的解釋，把教育業務分段辦理，當然是沒有問題的。

（五）教育經費的保障：中國自辦理新教育以來，最感困難的，便是教育經費沒有保

障。一般行政人員對於教育認識不夠，常常任意支配或挪移教育經費，因為教育經費沒有保障，教育事業的發展，乃受了很大的影響。中國國民黨執政以後，特地将「寬籌教育經費並保障其獨立」列為重要政策之一。可是事實上教育經費的獨立與保障，至今並未見諸事實。現在憲法第一六四條特地規定：「教育科學文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五。其依法設立之教育文化基金及產業，應予以保障」。根據本條規定，今後的教育經費，自可在行政經費中佔一定的比率，且所規定的比率為最低限度，還可以盡量增加。原有的教育基金與產業，能予以保障，對於教育事業的發展，當更多便利。

(六)學術自由的獎勵及保障：近年來教育方面最大的要求為學術自由與獨立。憲法第一一條首先規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」。根據此條規定，學術自由與思想自由，當然不成問題。第一六六條規定：「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史文化藝術之古蹟古物」。第一六七條第三款規定「於學術與技術有發明者」，國家應予以獎勵或補助，可見學術的研究；不僅獲得應有的自由，而且可以得到國家的獎勵與補助。我們相信今後的學術研究，當因政府的提倡與獎勵而得到長足的進步。