

城市教育行政及其問題

夏承楓 譯



南京書店出版



Elwood P. Cubberley 著
夏承楓 譯

城市教育行政及其問題

南京書店出版

譯述者言

本書取材於克伯雷教授 Ellwood P. Cubberley 所著之「普通教育行政」Public School Administration。克氏爲司丹福大學校務長兼教育教授、河畔教育叢書 Riverside Textbooks in Education 主撰。於教育行政著述最富。「普通教育行政」脫稿於一九一六年。其主旨：（一）敘述普通教育行政之根本原則（二）敘述教育行政各項問題之演進狀況（三）預測此後應有之興革；而以城市狀況爲敘述之中心。一九二二年刊修正本，與原稿無大出入，所異者統計數字耳。

克氏原書凡三部（一）省教育行政組織大綱（二）城市教育行政及其問題（三）城市教育行政成效之推廣。全書四百七十頁，一三兩部合計不足百頁。第二部爲精華所寄佔全稿六分之五。緣克氏於一九一四年暑期演

講於哥倫比亞大學教育學院，其題爲「都市教育行政」，此部即當時講稿也。

述者初讀是書，猶十年前事。以爲國情互異，無多參證價值。近五六年參與教育行政工作，對於地方教育問題，稍知注意。偶溫舊籍，深訝所言之於我國地方教育行政現狀，如出一轍，不啻洞見癥結對症發藥。而於原則方面，尤多不朽之論。爲便從事地方教育行政者閱讀計，着手譯述，半年而稿成。至章節排列，則以譯成先後爲序。克氏深以美國地方教育紛歧散漫爲不當。過去數十年成效已著規範漸立者，厥爲都市教育。是以全書重在闡發城市之優點並說明其演進狀況，以爲各地之借鏡。述者目的亦正在此。於原書一二兩部，以爲質量兩方，均無關重要；且所論多彼邦情形，特刪略不講；庶讀者旨趣專一，得應用於實際也。

本書作者文筆流暢，述者力求不失原意，字句工拙，或未能斟酌至當；惟其間有酷似我國教育界近狀處，則多原稿偶然俛合，述者並不敢故爲附會，期其強合，幸讀者垂鑒焉！

中華民國十九年八月 夏承楓序於南京

城市教育行政及其問題目次

第一篇 教師問題

第一章 教師之選擇與任期

.....一

第二章 師資訓練與輔導

.....二二

第三章 教師之待遇與升進

.....三七

第二篇 教育行政方術問題

第一章 效率測量

.....五八

第二章 衛生指導

.....六九

第三章 就學監督

.....七九

第四章 事務及文書

.....九三

第五章 校產管理

.....九九

第二篇 教育行政組織問題

第六章 教育經費基金及會計·····	一〇九
第七章 記錄及報告·····	一二一
第一章 城市教育行政組織之演進·····	一二六
第二章 城市教育制度之來源·····	一三五
第三章 教育董事部之組織·····	一四三
第四章 教育董事部之職能·····	一五二
第五章 教育局長·····	一六〇
第六章 教育局長三任務·····	一六七
第七章 教育局長之組織·····	一七六
第八章 教育科·····	一九一

城市教育行政及其問題

Ellwood P. Cubberly 原著
夏承楓節述

第一篇 教師問題

第一章 教師之選擇與任期

擇師問題

每屆學年或學期開始因教師任滿辭退或疾病死亡等不得不設法更聘。至因城市教育之自然發展與夫新式教學之急須進行則需才尤亟。城市教師之變動每歲有時比例甚大其得人與否則教育當局之責也。

各市之選師方法其制不一。有出於教育局長之推薦而為董事部認可者。有人選由董事部物色商同教育局辦理者。但美之多數城市率皆董局雙方處理，以求有利於校務。

舊時方法

當教育事業初創之時，優良教師尚不多觀，教育行政亦極幼稚，學校需要人才標準較寬；由董事部負選才之責事甚易易。僅須設一檢定團體辦理檢定試驗，發給及格證書，即足供給學校之要求。檢定團體特注意教師之人格；對於候補教師之親友，加以訪問；其教藉黨籍，審核尤嚴。檢定團體認為合格者，報告於董事部；董部方而為最後之取決。是時之學校完全為地方事業，教師之成績輒以管理兒童才能為標準。客籍教師實所罕見。教師來源率皆地方學校高級畢業生之優秀分子，而地方士紳之子女以及獨身處子寡居少婦，亦多寄居教界。地方士紳，操教育行政之全權，足以左右董事部而有餘。

缺點

用此方式，其不能取得真才可以顯見。其缺點約有兩端：

一，董部人員不明教育者居多。其人才標準自不洽當。董事無論如何忠實，要皆不能無地方觀念，缺乏教育眼光，若輩對於教師之儀表，親誼之關係，過分重視；至教學之成績，毫無客觀標準可資評判，遂不得不完全忽略。其結果不惟師資紊亂，有志之士勢必心灰氣短；教師職業，乃爲社會賤視；教師待遇，亦隨而低微。至於教師之事業理想，與夫競爭上進之願望，均難有以鼓勵。所謂教育局長之指導責任，益陷於困難。是全市兒童以及整個社會，完全爲董事會嘗試之具矣。

二，選才之範圍異常狹隘。董部僅就志願候補人中加以選擇。居住本籍之候補人，深知地方情形；能利用地方勢力，故常有求必應。此種政策非徒示人不廣。其本籍青年倘未嘗游學他方者，其言行必甚鄙陋。青年生活經驗之磨鍊，首在能離家遠游始能有新鮮之理想；始能由交接而擴大其人生觀。從事教育者尤必具此條件始無害於兒童也。

任用教師之重要

教師之引進爲董會與教局最嚴重之任務。在職之教師與其中途撤退，寧慎重於事前。教育當局乃能專力於未來教師之培養以及在職教師之進修；而種種無謂之糾紛，自可減少也。

教師引進之狀況各地不同。有因待遇過低不足以羅致人才，客籍者不願屈就，本籍少年甫經完成中等教育，即有意此席者；又有待遇雖能滿意而社會對於教育之觀念甚弱，董事部亦不能確定標準以提高人選，師資仍屬紊亂者。其最佳者待遇優厚教師職業標準至嚴是以選任優良教師比較爲易。

基本原則

地方教育當局及社會人對於師資之應改善，當深表同情。惟應先立基本原則，期有所根據：

一，學校之設立，係奉省教育行政方面之核准，以教育全省之兒

童。則對於任何兒童之教師及教育，應盡地方之能力以謀改善。

二，地方興辦之教育，必使日有進境，則根本之圖，在有優良之教師。

三，學校非爲教師位置而設；凡非學識經驗均足勝任者，絕無佔領教師地位之理。學校非一人一家之事業，不能含有家族政治宗教等目的。

四，師資之來源不應加限制。本籍青年，不應有所謂優先權。必受同等之訓練。同居於候補地位。

五，教師之去留，應視其致力於本身業務足爲社會謀福利至何境界而定。

六，教師有缺額時，凡志願候補者，董事方面應普遍考驗。倘有特

殊人才，雖未嘗應徵，亦當設法羅致。

七，本市以外之教師，如毫無教育經驗，驟然招致，足以影響兒童精神。但應逐漸徵聘，至相當比例。

應有之標準

董會爲擇師便利起見，應先立人選標準，庶倖進之徒不致竄入。

一，凡未受過四年之中等教育，且未經證明已受檢定爲合格師資（如教師證等）者，不得充任幼稚園或專利教師。

二，凡未受過四年之中等教育，且畢業於師範學校者，不得充任小學教師。進一步須有一年之教學經驗。

三，凡初中教師，除前條資格外，並須在大學肄業或初級大學畢業而經實習或有一年之教學經驗者。

四，中學教師必須大學畢業，且受專業之準備訓練者。

五，候補人應填交資格證明文件體格檢定書。

六，教師選任以人格高尚，無不良嗜好且教學優良爲準。

但在小城市中如待遇與隣近各城相差無幾，尙易按前項辦理。偷薪資甚微，必降格以求，則困難殊多。是以董部與全市民衆應速謀改善教師環境優給薪金，乃爲最重要之圖。

擇師方法

在小城中，通常由董部組委員會會同教育局長辦理教師任用事宜。如局長富判斷力——公正忠實明需要人才之條件——自可無害。蓋董部爲明事理者類多信任局長之建議。在小城中此制尙適用，一方局長雖可佈置勢力，但董部亦可隱相牽制。

但此制之困難，在董部本身活動性過大。局長一年之設施，繼起之董部委員會可於數年內完全推翻。是以局長必有相當推荐教師之法權以

資保障。

爲局長者無不望師資之優良，且若輩對於人才需要辨別至明瞭對於候補人之適當與否分析至敏銳，對於私人政客不至盲目引進。若輩固未嘗無偶爾失察之處，但較諸董事或所謂委員會則遠勝。欲得良師固當優厚其待遇，而能集中教師管理於專家之手要亦羅致良師之一道也。

立法要點

應規定如次：

董事部者爲代表民衆管理教育之機關；若輩固不能直接委任局長，但有罷黜之權。至任免教師則

一，局長應書面荐舉各項教育工作人員於董部，以備選用及升進。小學教師之選擇，學校亦應有參與機會。至職務之指定，由局長全權辦理。

二，董部對荐舉人員，僅能決定可否，不能另擬替代人選。

三，董部否決後，局長應另提出第二人選。

四，非至局長認為無從荐舉人員時，董部不得自行提出人選。

五，董部僅能指出候補人名單，但不能涉及候補人職位。董部應佈告依法祇有決定合格人選之權，所有候補人不能對任何董部人員有關說請托情事。

六，凡舉行競爭試驗之城市，應拒絕候補人之接見。應佈告凡有意謁見者為違反正當應徵行為，足使被謁者預有成見。

擇師根據

局長對候補人應分別等次，庶足減少候補人之懷疑。下列各項為判斷之原素，各應估適當分量。

一，關於專業之預備及經驗 預備及經驗最缺乏者居最低等。或縱有經驗而成績甚劣者亦如之。經驗豐富成績優良者居最高等。（如自〇等至25等）

二，關於專業成績之證明 私人介紹之普通函件概不接收。候補人應請教育專家證明其訓練及服務狀況。此種證明函件，應加以信任，並分列次第。此種次第，經調查後，可全部或一部有效。（如自〇等至四〇等）

三，關於人格及教學之適應能力，在面詢時察看。（如自〇等至25等）

四，關於專家證明之身體檢查（如自〇至10等）

以上四類合併計算以決定候補人之等第。

競爭試驗

規模較大地方，應徵教師以及缺額均較多，則宜取競爭試驗，以定候補人之等次。合上述四項之分等標準總計之以決去取。關於競試辦法又當注意下列數點：

一，董部從局長荐舉人員等次較高者中，依缺額需要數選定若干人。