

師範叢書

中國教育行政

程 湘 帆 編

程湘帆編

師範
叢書
中國
教育
行政

商務印書館發行

序

程湘帆先生，自其留學國外時，即專研教育行政；歸而服務於學校，服務於教育行政機關，服務於教育會；本其積年研究之心得，與辦事之經驗，抽條列目，輯爲專書，名曰：中國教育行政學，凡五段，二十有三章。以余嘗從事於此，首以稿示余，受而讀之，得特點三：其一曰，搜集豐富。凡吾國三十年來，教育行政制度變遷之跡之見於公私文書者，略具於是。其二曰，根據確實。任何材料，必綴以時與地與人，著所由來；俾學者得尋流溯源，而獲更詳之考證。其三曰，論議平實。每一問題，首用客觀方法，詳列事跡；繼用研究態度，析爲問題；示學者以致力之途徑。而有所持論，大都徵諸現狀之可信，本諸事實之可能，無嚮壁不根之談，無遷應難行之弊；不泥外制而忽國情，不操高調，以要時譽。學者態度固宜如此，而著者投書，更欲余發表對於教育行政之意見。無已，請就本書首章所提國家主義與平民主義兩點，聊貢一言，曰：今後之中國，其惟以國家無上之權能，培養平民識力，使之隨時隨地，得歷練之機會，以漸成實際之民治。凡百行政，莫不皆然。教育行政豈能外是？著者讀者以爲何如？

中華民國十五年九月十二日黃炎培

中國教育行政序

我國自正式設立教育行政機關，辦理公立學校以來，已經二三十年了，每年用於教育的經費，若與歐美各國比較固多愧色，但以數目計之，何只數千百萬！當這民窮財盡的時候，我們仍能籌措若大的經費，維持推廣教育事業；由此一端，足見國人對於教育的信仰和毅力了。但教育作用究竟是甚麼？辦理的情形究竟怎樣？辦學的人員是否勤勤懇懇經營其事？可惜到現在還沒有切實的研究。

平常股份公司的股東，尚且對於公司的計劃及營業狀況，留心考查；惟恐經理之人不能忠於其事，致損股東的利益。教育是全體國民之極大投資的企業。（美國某教育局長曾將波斯頓公立學校歷屆畢業生，因生活能力增加所得之勞金，與未經學校訓練的人所得者，兩兩比較。結果前者之收入大於後者數倍。一方又將二者差數，即已受教育者比較多得之俸金，與其歷年用於教育之費用相比，化成百分數，覺得世上無論何種投資事業，沒有再比較教育投資的利息更大。）這種投資的成敗，不但關係個人利益，所有國家的根本，文化的進步，社會的安寧幸福，在在皆有關係。然則我們對於這大家與有股份的教育事業及其經營情況，就不留心研究了嗎？可惜我國教育事業一向官辦；因為官辦，所以行政機關只求官廳的意旨，不望人民的諒解。人民方面也就抱着不聞不問的態度；但欲徵收他們的教育捐稅，却一律反抗。因為他們對於官辦的教育素來不關痛癢現在

要他們盡那無權利的義務，豈得謂平？所以我們不但因為教育事業之重大，不能不作研究；更覺得將來教育事業，如求推廣，必須與一般民衆發生關係；爲造成這個關係起見，更不能不留心研究，以爲宣傳地步。

說起研究，我們真覺汗顏。有些學校雖然設置這門功課，但到現在並無一本切合實情的課本。商務中華兩大書坊，近年出版的教育書籍總算不少，但沒有一本可以供給學者作系統研究的教育行政學。這不但是教育界的憾事，實在是教育上的不幸。

這本書是我六七年來研究試驗的結果。當我初次在東大擔任這門功課的時候，對於教材非常之窘；西文書籍本來很多，但裏面的材料，完全不合我們的用處。從前在外國所學的，亦不過一些空疏不切實情形的原理和研求的方法而已。至於搜羅本國材料，實在困難萬分。不得已，在五年前，親到教育行政機關服務一年；希望得些實地經驗來作教授資料。在這一年內，除辦理行政事務，解決行政問題外，我又參考了許多不易得着的文件，參加了各種教育會議。後來每次教授，教材方面即改組一次，現在已經是七八次的改組了。我對於這本書仍有許多不滿意的地方；但個人方面的力量，在這個時候實在有限，希望印出來，請國內專家指教。我此刻仍是做的與教育行政有關係的事業，願一面做，一面學；到再版的時候，再將專家的指教和自己學來的經驗，一齊加入。

本書所選材料及組織的方式，完全以初學的人而有普通教育經驗者爲根據。目的在使讀者

(一)明瞭今日一般教育行政之趨勢及本國教育行政的政策；

(二)了解本國教育行政制度之沿革及今後問題；

(三)了解本國教育設施之情況，法令，標準，及改進計劃；

(四)覺悟本人將來在教育行政上之地位及擁護，貢獻，改造之必要。

因為有這四個目的，故選材以教育行政上普通不可少的經驗為主。組織則先舉其經過情形，使讀者明其來源；次述其現在狀況；然後，再提出他的問題，使讀者了解其趨勢。著者在每章之末，最為留心；最怕以主觀的見解來操縱讀者的心理，致使讀者不欲繼續研究，自求解決。所以每篇最後提出來的問題又有三個目的。一使讀者於全神注意篇內材料之後，得着一種溫習的大綱，重新自己考慮一過。二是著者將篇內沒有機會盡量發表的思想，用問題式請讀者自求解決。三是使讀者將篇中的討論的原理，應用出來。希望讀者能特別注意。

民國十六年三月，程湘帆，上海

中國教育行政

目 錄

第一段 教育行政之背景·····	一
第一章 教育行政之學理的背景·····	一
第一節 教育行政之起源及其意義·····	一
第二節 教育行政之位置·····	三
第三節 教育行政政策中之主權問題·····	四
第四節 教育行政政策中之集權問題·····	八
第五節 地方自治與教育事權·····	一二
第二章 我國教育行政之歷史的背景·····	一五
第一節 我國古代教育行政之沿革·····	一五
第二節 科舉時代之教育與其制度·····	一七

第三節 新式教育之動機	二〇
-------------	----

第四節 新式教育行政機關之建設	二三
-----------------	----

第二段 教育行政之機關……………一九

第一章 教育行政機關研究之方法	一九
-----------------	----

第一節 官治與自治之分類法	二九
---------------	----

第二節 執行與審議之分法	三〇
--------------	----

第三節 中央與地方之分類法	三一
---------------	----

第二章 中央教育行政機關	三四
--------------	----

第一節 滿清時代之中央教育行政機關	三四
-------------------	----

第二節 學部組織概況	三六
------------	----

第三節 民國時代修正之教育行政機關	四一
-------------------	----

第四節 青天白日下之中國大學院	四三
-----------------	----

第三章 省區教育行政機關	五〇
--------------	----

第一節	成立之經過	五〇
第二節	沿革之經過	五二
第三節	現在機關之組織	五四
第四節	青天白日下之新制度	五八
第四章	地方教育行政機關——縣區教育行政機關	六三
第一節	機關之成立及沿革	六三
第二節	勸學所之組織及事權	六七
第三節	縣教育局之成立	七〇
第四節	青天白日下之新試驗	七六
第五節	江蘇地方行政機關之新曙光	八〇
第五章	學區教育行政機關	八五
第一節	學區教育行政機關之需要	八五
第二節	學區計劃之經過	八七
第三節	學事通則公佈後之學區	八九

第四節	學區教育行政機關·····	九一
第五節	青天白日下之學區行政制度·····	九四
第六章	教育行政機關進化之跡及建議·····	九八
第一節	各級行政機關變化之陳跡·····	九八
第二節	一般進化之途徑·····	一〇〇
第三節	教育行政組織需要商店化·····	一〇二
第四節	教育行政事權需要地方化·····	一〇五
第七章	視察機關·····	一〇九
第一節	部視學·····	一一〇
第二節	省縣視學·····	一一六
第三節	最近改革·····	一二〇
第四節	視學資格及委任方式·····	一二二
第五節	視學之職權及報告·····	一二四
第六節	結論·····	一二六

第八章 指導辦法與其需要·····	一二九
第一節 觀察與指導之區別·····	一二九
第二節 指導之作用·····	一三〇
第三節 美國設置指導之情形·····	一三二
第四節 我國今日需要指導員之程度·····	一三七
第九章 參議機關及今後問題·····	一四一
第一節 參議機關與民主主義·····	一四一
第二節 我國設立參議之經過·····	一四二
第三節 省區教育參議會之組織及事權·····	一四四
第四節 縣區及特別市董事會之組織及事權·····	一四六
第五節 青天白日下之新建設·····	一四九
第六節 自治式參議機關之今後問題·····	一五三
第三段 學校系統與教育設施·····	一五九

第一章 總論	一五九
第二章 學校系統	一六二
第一節 學制沿革之概狀	一六三
第二節 壬寅學制	一六四
第三節 癸卯學制	一六六
第四節 壬子癸丑學制	一六九
第五節 民初以後之修增	一七一
第六節 新學制之產生	一七一
第三章 縣市鄉與初等教育之設施	一七六
第一節 初等教育之設施責任	一七六
第二節 學制變更與設施問題	一七八
第三節 縣辦師範講習科問題	一七九
第四節 縣辦初中問題	一八一
第五節 初中縣辦之利弊及實施問題	一八三

第四章 省區與中等教育之設施·····	一八六
第一節 中等普通教育之設施·····	一八六
第二節 中等職業教育之設施·····	一八八
第三節 中等師範教育之設施·····	一八九
第四節 高等教育之設施問題·····	一九二
第五章 國家與高等教育之設施及留學問題·····	一九六
第一節 大學教育·····	一九六
第二節 高等專門教育·····	一九七
第三節 高等師範教育·····	一九八
第四節 學制變更與設施問題·····	一九九
第五節 國外留學及今後問題·····	二〇一
第六節 今後之留學問題·····	二〇三
第六章 私立學校及其問題·····	二〇七
第一節 私立學校與教育政策·····	二〇七

第二節	私立學校之性質·····	二〇七
第三節	業主式學校·····	二〇九
第四節	教會式學校·····	二一一
第五節	委託式學校·····	二一三
第六節	今後問題·····	二一六
第七章	義務教育之設施及其問題·····	二二五
第一節	義務教育之作用及其需要·····	二二五
第二節	義務教育設施之經過·····	二二七
第三節	施行強迫教育之準備·····	二二八
第四節	經費之籌備及其問題·····	二三〇
第五節	江蘇之新計劃·····	二三三
第六節	強迫制度施行之問題·····	二三六
第七節	義務督促之責任與辦法·····	二三八
第八節	學費問題·····	二三九

第四段 總論 教育人員之意義……………一四三

第一章 教育人員……………一四三

第二章 教育行政人員……………一四三

第一節 各級教育行政人員之近況……………一四四

第二節 教育行政人員之地位與責任……………一四六

第三節 教育行政人員之專家化……………一五〇

第三章 學校校長……………一五四

第一節 校長之事權……………一五五

第二節 校長各項事權之比較……………一六〇

第三節 校長之任用情形……………一六一

第四節 校長之法定資格……………一六二

第五節 校長事實上必備之資格……………一六四

第四章 教員之資格與任用……………一六八

第一節 教員之類別與資格	二六八
第二節 法令上之小學教員資格	二七一
第三節 法令上中等教員之資格	二七三
第四節 教員之任用	二七五
第五章 教員之訓練與檢定	二七八
第一節 教員專門訓練之經過	二七八
第二節 現在教員專門訓練之情形	二八一
第三節 教員之需要及補救辦法	二八四
第四節 檢定教員辦法	二八九
第六章 教員之待遇	二九三
第一節 教員之俸給問題	二九三
第二節 解決教師俸額之根據	二九六
第三節 教師薪俸增加之困難問題	二九七
第四節 其他優待問題	二九九

第五段 教育行政問題……………三〇三

第一章 教育經費問題……………三〇四

第一節 今日教育經費之危機……………三〇四

第二節 教育經費之擔負……………三〇六

第三節 教育經費之來源……………三〇九

第四節 經費額數之根據……………三一四

第五節 學款補助之辦法……………三一五

第六節 教育稅則……………三二〇

第七節 確定教育經費之運動……………三二二

第八節 確定教育經費之根本原則……………三二七

第二章 學事報告及統計問題……………三三一

第一節 學事報告之重要……………三三一

第二節 報告之種類及現在情形……………三三三