

526.92
3

師範叢書

中國教育行政大綱

張季信編



張季信編

師範
叢書

中國教育行政大綱

商務印書館發行

中華民國二十三年九月初版

(35642·6)

師範叢書
中國教育行政大綱一冊

每冊定價大洋壹元肆角

外埠酌加運費匯費

編纂者 張季信

發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者章德寬)

黃

目錄

第一編 教育行政總論

一

第一章 緒論

一

第一節 教育行政之意義和範圍

一

第二節 教育行政之特質

二

第三節 國家辦理教育行政之原理

三

第四節 教育行政之基本法律

四

第五節 教育行政學之略史

五

第六節 教育行政之政策

六

第七節 集權制與分權制

八

第八節 中央與地方教育事權之分配

九

第二章 國家憲法內教育專章之研究

一四

第一節 憲法內教育專章之規定必要

一四

第二節 各國教育憲法內規定一般	一四
-----------------	----

第三節 我國制定教育憲法之經過	一七
-----------------	----

第四節 今後我國教育憲章之理論與實際	二〇
--------------------	----

第三章 中外教育行政之比較	二四
---------------	----

第一節 教育行政比較之功用	二四
---------------	----

第二節 英國教育行政	二五
------------	----

第三節 美國教育行政	三三
------------	----

第四節 法國教育行政	三九
------------	----

第五節 德國教育行政	四五
------------	----

第六節 日本教育行政	五〇
------------	----

第七節 蘇俄教育行政	五三
------------	----

第八節 中國教育行政	五七
------------	----

第九節 各國教育行政優劣之比較	六一
-----------------	----

第四章 改造中國教育行政之根本原則	七〇
-------------------	----

第一節 調和中央集權與地方分權	七〇
-----------------	----

第二節	調和學術化與平民化	七四
第三節	調和委員制與領袖制	七七
第四節	調和薦舉制與考試制	七九
第五節	調和商店式與官廳式的組織	八二
第二編	教育行政機關之組織	八七
第五章	中央教育行政機關與沿革	八七
第一節	前清之學部	八七
第二節	光復後之教育部	八八
第三節	軍政時期之中央教育行政機關	九五
第四節	訓政時期之中央教育部	一〇〇
第五節	今後之改革	一〇〇
第六章	省教育行政機關	一一四
第一節	省教育行政機關之沿革	一一四
第二節	省教育廳	一一五
第三節	大學區制	一二七

第四節	訓政時期之省教育廳	一一九
-----	-----------	-----

第五節	今後之改革	一二二
-----	-------	-----

第七章	都市教育行政機關	一二八
-----	----------	-----

第一節	各國都市教育行政概況	一二八
-----	------------	-----

第二節	我國都市教育行政之沿革	一三二
-----	-------------	-----

第三節	現行都市教育行政機關	一三五
-----	------------	-----

第四節	今後之趨勢	一三九
-----	-------	-----

第八章	縣教育行政機關	一四七
-----	---------	-----

第一節	縣教育行政機關之沿革	一四七
-----	------------	-----

第二節	勸學所之組織	一四九
-----	--------	-----

第三節	縣教育局	一五三
-----	------	-----

第四節	訓政時期之縣教育行政機關	一五五
-----	--------------	-----

第五節	今後之改革	一六二
-----	-------	-----

第九章	學區和中心小學區	一七〇
-----	----------	-----

第一節	學區之沿革	一七〇
-----	-------	-----

第二節	現行學區和中心小學區	一七二
-----	------------	-----

第三節	區教育行政問題	一七六
-----	---------	-----

第十章	視導制度	一八〇
-----	------	-----

第一節	中央視導制度	一八〇
-----	--------	-----

第二節	省市視導制度	一八六
-----	--------	-----

第三節	縣市視導制度	一九四
-----	--------	-----

第四節	今後之視導問題	一九七
-----	---------	-----

第三編	教育制度	二〇七
-----	------	-----

第十一章	教育宗旨與學校系統	二〇七
------	-----------	-----

第一節	教育宗旨	二〇七
-----	------	-----

第二節	學校系統	二〇九
-----	------	-----

第三節	教育宗旨與學校系統問題	二二四
-----	-------------	-----

第十二章	初等教育行政	二二八
------	--------	-----

第一節	我國初等教育之沿革	二二八
-----	-----------	-----

第二節	現行小學教育行政	二三〇
-----	----------	-----

第三節 今後我國小學教育之實際問題	二四七
-------------------	-----

第十三章 中等教育行政	二五一
-------------	-----

第一節 我國中學教育之沿革	二五一
---------------	-----

第二節 現行中學教育行政	二五三
--------------	-----

第三節 今後中學教育行政之實際問題	二五七
-------------------	-----

第十四章 高等教育行政	二六三
-------------	-----

第一節 我國高等教育之沿革	二六三
---------------	-----

第二節 我國現行高等教育行政	二六八
----------------	-----

第三節 今後我國高等教育之實際問題	二七三
-------------------	-----

第十五章 社會教育行政	二七八
-------------	-----

第一節 社會教育行政概論	二七八
--------------	-----

第二節 社會教育行政之實施	二八一
---------------	-----

第三節 各級社會教育行政概況	二九〇
----------------	-----

第四節 今後我國社會教育改革之途徑	二九六
-------------------	-----

第四編 教育經費	三〇二
----------	-----

第十六章 教育經費概論 二〇二

第一節 教育經費與教育事業 三〇三

第二節 各國教育經費之鳥瞰 三〇四

第三節 教育經費之獨立問題 三一五

第四節 教費規則及平均負擔 三一九

第五節 我國教育經費之將來 三二二

第十七章 教育經費之來源 三二八

第一節 中央教育經費之來源 三二八

第二節 省教育經費之來源 三三一

第三節 市教育經費之來源 三四五

第四節 縣教育經費之來源 三四七

第五節 今後教育經費來源之建議 三八四

第十八章 教育經費之保管 二八九

第一節 教育經費保管之必要 三八九

第二節 中央教育經費之保管 三九〇

第三節 省市教育經費之保管·····	三九一
--------------------	-----

第四節 市縣教育經費之保管·····	四〇三
--------------------	-----

第五節 保管教費之實際問題·····	四一〇
--------------------	-----

第十九章 教育經費之分配·····	四二三
-------------------	-----

第一節 中央教育經費之分配·····	四一三
--------------------	-----

第二節 省教育經費之分配·····	四一九
-------------------	-----

第三節 市教育經費之分配·····	四四七
-------------------	-----

第四節 縣教育經費之分配·····	四五二
-------------------	-----

第五節 教育經費分配之實際問題·····	四六二
----------------------	-----

第二十章 教育經費之預算決算及經濟公開·····	四六六
--------------------------	-----

第一節 教育經費預算之意義及其重要·····	四六六
------------------------	-----

第二節 計劃預算與實際預算·····	四六六
--------------------	-----

第三節 教育經費預算之編造·····	四六八
--------------------	-----

第四節 教育經費之決算·····	四七三
------------------	-----

第五節 經濟公開·····	四七四
---------------	-----

中國教育行政大綱

第一編 教育行政總論

第一章 緒論

第一節 教育行政之意義和範圍

何謂行政？正也，已正而後能正人，故對於己之品行道德，務須力加修養。但徒有正，尙不能行事，故有支字、小擊也，即指揮或驅策之意。惟如何而能指揮，如何而能驅策，則又賴乎人之才能。故行政者，必須品德高尚，才能出衆，始能執行行政上之業務。此就字義而解釋之也。若就行政作用言之，則行政爲立法、司法以外之事務，從其實質的方面以觀察之，曰，行政者，制定法律適用法律以外，國家欲遂行其事業，活動全體之總稱也。是之謂實質上行政之意義。從其形式的方面以觀察之，曰，行政者，立法機關，司法機關，掌管以外，國家行爲之總稱也。是則謂形式上行政之意義。此自統治作用而區別行政意義也。

何謂教育行政？即國家行政之分類，專關於教育事業之計劃，組織，設施，監督，與指導之行政也。國家之行政不

一端：內政也，外交也，財政也，交通也，衛生也，鐵道也，農礦工商也，海陸空軍也，以及其他一切政務也，皆應國家所應過問而負責辦理者也。教育爲國家大事，國魂所繫，任何國家爲謀自我之保存，必使其所由構成之各個分子，俱臻完全。俾能自謀幸福，爲國家有所供獻。故將教育事業，收歸掌握，引爲任務，不許私人經營，即或容許私人或其他團體辦理教育事業，亦斷不許與國家教育宗旨相悖謬之設施也。凡教育事業當取之政策，干涉之程度，指導之方式，各級教育行政機關和權能，其間相互之關係，行政人員之訓練，學制之規定，學校最底限度之設備，教學法之指導，學齡兒童之調查，課程之改進，以及民衆教育，家庭教育之提倡，皆屬於國家教育行政管轄範圍之內。

第二節 教育行政之特質

國家爲維持自身之存在，保衛國民之康寧，及增進國民之幸福起見，不可不有一定之教育法規，及設立行政機關執行職務之必要。但事務有緩急，而執行有先後。教育行政爲施於國家已達安定狀態之後，謀國民道德身體智識之發達，助長社會之進步，達國家長治久安爲目的。由是言之，教育爲國家或個人欲達其存在之目的，與發展上最重要之根本的因子。教育行政爲所有行政中最重要之根本的行政，必教育行政達到完備目的以後，方能建設健全之文化的國家。

教育行政在一切行政中，既如是其重要，而其爲助長行政，非徒爲監督行政，爲積極的行政，非消極的行政，事理最顯明者也。但一般教育行政者，往往重視監督行政而輕視助長行政，注重消極的防止，忽略積極的指導，以爲

製定法規和頒布法令，而於教育行政之能事已盡，其結果教育行政與普通行政一般，教育行政機關與其他行政機關無異，而教育行政之助長特質埋滅。爲今之計，惟有改變教育行政方式，易監督行政而爲助長行政，改良機關組織，注意研究工作，援助教育者以適當之指導，誘導其理想能循序之化作事業。更促成其繼續的發展，以表現教育行政之特質。

第三節 國家辦理教育行政之原理

國家曷爲而設立獨立教育行政機關，以經營教育乎？要言之，有七大理由焉。

(一) 教育爲國家之機能，負有改進國家之重大責任。國家對於人民教育負責任，非徒爲經濟着想，乃實行其天賦之自保及進益之權力；

(二) 教育既爲國家行政之一部，則凡屬於教育範圍內之事務，無論在中央或在地方，國家應設立專官，及教育行政機關，以專責成；

(三) 國家爲人民謀利益，設專官，頒教章，爲公也，非爲私也。年出大宗教育費，以振興教育，則國家對於人民，應徵收教育稅，以昭公允；

(四) 國家辦理教育，認各個分子有受教育之必要，冀能維護一國之利益，故有強迫兒童入學，以期參與教育機會均等之權；

(五) 國家年費鉅金，辦理教育。對於所受教育效率，是否能如所期，故有規定適當限度標準之權。但屬於地方教育限內之權，仍須爲地方保留；

(六) 爲實行教育政策計，國家對於學校教師，有訓練及檢定之權；

(七) 所有私立學校，須經國家承認，其標準須與公立學校同。並須受該管區域官廳之檢查。

第四節 教育行政之基本法律

教育行政之目的，在求社會最大多數之最大福利，謀社會之公平與進化。若欲達此目的，須注意四大最高責任：

(一) 維護教育特權 教育爲人類特權之一，無教育而人類之幸福即喪失。故教育行政所負最大之使命，在維護人民完全教育之特權。其道有二：一方面須求教育機會均等，以完成民衆教育，他方面又須充分提倡天才教育，以完成人才教育。

(二) 保障教育自由 教育自由，爲人類平等之極大原則。惟昔日各國教育，多受特種政治勢力之支配和限制，往往箝制人民之自由，以教育爲特種人類之專有物。於是神聖教育流爲愚民教育，揆諸人類平等之要義，殊有未當。現時歐洲各國憲法中，明定教育之自由，以憲法保障此自由者，已數見不鮮矣。故教育行政者之唯一天職，須竭力貫徹國家教育宗旨，以促進中國人民自由、平等、博愛之實現，同時又須竭力保障人民教育自由，以求社會

之進步。

(三)發揚國家學術 帝國主義的國家，君權往往壓迫民治的思想。宗教色彩太重的國家，教義又往往埋滅科學上的真理。民治的國家，政府的命令，又往往箝制學者的輿論。此種權力，均足以阻礙學術之進步。東西學者覺此種權力，有反抗之必要，於是創出保障學術上研究自由之要義。故現今英、美等國對於人民自由研究，發表宣傳各種學術和主義，只須無擾亂社會秩序之行爲時，國家不能裁制之。吾國四中全會，朱家驊氏所提出普及教育，獎勵學術以建樹國家大本案，亦已通過。此案關係國家學術之發展，頗爲重要。

(四)保障國家美術文化 美術文化爲國民精神之表現，人生幸福之源泉，社會繼續進化之基礎。任何國家，必有其國之美術文化，任何國家，亦莫不極力保障其美術文化。教育爲養成國家美術文化之淵藪，故保障美術文化，爲教育行政者之重大責任。

第五節 教育行政學之略史

我國設立專官，以管教育，蓋有年矣。舜典 舜命契曰：「百姓不睦，五品不遜，汝作司徒，敬敷五教，在寬。」此我國設置教育專官之可考者也。他如英、法、德、美諸國，國家管理教育之事，亦已久矣。特未如現今事業之繁複，組織之完備，加之從前辦理教育之官員，概爲牧師或私人團體，並不注重專業訓練。而教育行政與普通行政之界限，未有如今日劃分之顯明。教育行政學亦多包含於普通教育學之中，未有如今日教育學分類之精細。故教育行政列爲學

校學程之歷史則甚短，距今二十年前美國哥倫比亞大學首設教育行政學程，初僅四種：

(1) 初級學程；

(2) 教育行政人員基本學程；

(3) 教育行政方法與原理；

(4) 教育行政問題之研究；

統此四種，為養成教育局長，視察人員，及獲得博士學位之研究而設。入學資格，限制頗寬。凡曾服務教育界而有經驗或現任教育行政職務者，均得入之。於是有年滿半百而從事研究者，其好學之精神，洵可佩矣。至我國學校之有教育行政學程，則步美國之後塵。初亦僅南京高師與北京高師有之。革命後，且規此為學校之必修學程，國立中央大學及廣州中山大學，且設教育行政學系。誠以欲講求教育效率，非先有專業訓練人才執行教育職務不可。教育行政，非為政治的，實為教育的。苟使不諳教育行政原理之人，忝居祿位，非特不能與教育界謀合作，反背道而馳。年來我國教育之無進步，實由未受教育行政訓練者之處事乖誤有以致之。欲圖改進，教育行政學，又安可忽乎哉！

第六節 教育行政之政策

國家教育之政策，與國家事業之推行，政體之組織，有密切之關係。外交行政，所以處理國際交涉，保全本國之