

劉真著

教育行政

中華書局印行

民國三十四年十月發行
民國三十五年四月再版

大學教育行政（全一冊）
用書教



定價國幣九元四角

（郵運匯費另加）

著者 劉 眞

發行人 姚 戟 中華書局有限公司代表 楣

印刷者 中華書局永寧印刷廠 上海澳門路四六九號

發行處 各埠中華書局

（一三〇八〇）（滬印）

自序

十年前，我在國外讀書時，上海有一家書局，曾約我編一本師範學校適用的教育行政的教本。當時因為正式的課程標準還未公佈，又以手頭缺乏國內的實際材料，所以那本書祇寫了一個綱目就中止了。回國以後，我在湖北教育廳工作，主管師範教育國民教育和地方教育行政的業務；公餘之暇，遂從事於各種實際材料的搜集。前年我辭去教育廳的職務，先後應湖北省立教育學院和國立湖北師範學院之聘，主持訓導工作，並講授「教育行政」一學程；因感坊間已出版之此類書籍，以印行時間較早，大都未能適應現行國策；且所引用材料，亦多不盡切合實用，乃着手自編講義，印發學生，其間幾經修正補充，遂成是書。

教育行政是一門比較實用的學科，為求切合讀者的需要起見，一方面固應注重原理原則的闡述；而另一方面，尤須致力於實際問題的探討。因此，關於本書的編著，我個人的意見，大致是這樣的：第一，教育為國家的事業，故對於教育行政各種問題的論述，必須以建國理想與現行國策為其最高指導原則；第二，自中央制頒行政三聯制後，國家一切行政皆以此為實施的準據，教育行政既為國家行政之一部門，自須依照三聯制的原則，將一般業務分為計劃執行和考核三部分加以論列，使教育行政本身構成一個整的體系；第三，教育人員與經費，為教育行政之中心課題，故本書對於此二方面，論述較詳；尤以自三十一年國家財政收支系統改制後，教育經費方面所發生之問題更多，而坊間已印行之此類書籍，以出版時間關係，大都尚未論及；本書為彌補此項缺點起見，故對於教育經費

方面，盡量引用最近實際材料，加以詳密之論述。第四，一般教育行政書籍，對於教育行政機關之實際問題，大都未加論列，故過去許多研習教育行政者，一旦出而從事教育行政實際工作，往往感有柄鑿不入之苦，著者自身即有此種深切之經驗，因此本書於最後一章，特別提出公文處理，事務管理與財物經理三項問題，加以論述，以爲一般讀者從事實際行政工作之參考。第五，各種教育行政問題之論述，均須以現行法令爲根據；惟往往因引述教育法令過多，以致內容每有近似教育法令彙編之嫌，令人不願卒讀，故本書於體裁及文字方面，力求避免此種缺點，藉以減少讀者研習之苦。以上各點，都是個人編著本書時的一些小小的願望；至於這種願望是否已經完全達到，那祇有靜待讀者閱讀本書以後加以評定了。

我在編著本書時，師範學院教授舒連景先生，和老友鄭雲峯先生，以及余妻裕清，都曾不斷予以鼓勵與指正。稿成後，承訓導處同事譚少榮劉香池兩先生和教育系同學劉泉久榮輝李若松鄭嘉玉熊鵬彪諸君冒暑抄寫；均應於此一併誌謝。

劉 眞 三十三年九月一日於國立湖北師範學院

大學教育行政 目次

自序

第一章 緒論

第一節 教育行政的意義與特質

教育是國家事業 教育行政的意義 教育行政的特質

第二節 教育行政的內容及其研究方法

教育行政的內容 教育行政的研究方法

第二章 教育宗旨與政策

第一節 教育宗旨

我國教育宗旨的演變 對於歷屆教育宗旨的檢討

第二節 教育政策

關於教育政策之一般問題 我國實施新教育以來的教育政策

第三章 教育行政組織

第一節 我國各級教育行政機關的組織與職權……………三八

中央教育行政機關的沿革與現狀 省教育行政機關的沿革與現狀

縣教育行政機關的沿革與現狀 市教育行政機關的沿革與現狀

第二節 各國教育行政組織概述……………三五

英國 美國 德國 法國 蘇聯 日本

第三節 我國現行教育行政組織之改進問題……………六八

審議機關之設置問題 視導組織之建立問題 行政三聯制之實施問題

第四章 學校制度

第一節 學制的起源與發展……………八四

學制的起源 學制的發展

第二節 各國學制概述……………八七

英國 美國 德國 法國 蘇聯 日本

第三節 我國學制的演進	九三
-------------	----

民國紀元前的學校系統	民國成立後的學校系統	現行的學校系統
------------	------------	---------

第四節 我國現行各級學校制度	一〇二
----------------	-----

初等教育	中等教育	高等教育
------	------	------

第五節 我國學制方面應行研究之一般問題	一二七
---------------------	-----

各級學校職能之區分	職業教育與普通教育之體系	學校教育與社會教育之聯繫
-----------	--------------	--------------

改進現行學制之原則

第五章 教育人員

第一節 教育行政人員	一三三
------------	-----

教育行政人員應具備的條件	教育行政人員所負的任務
--------------	-------------

第二節 學校校長	一四三
----------	-----

校長的資格與任用	校長所負的任務	校長應有的修養
----------	---------	---------

第三節 學校教師	一五五
----------	-----

教師的法定的資格	教師應有的品德	教師的訓練	教師的檢定	教師的任用
----------	---------	-------	-------	-------

教師的待遇 教師的進修

第六章 教育經費

第一節 國家負擔教育經費的必要.....一八五

中外各國負擔教育經費的由來與趨勢 國家必須負擔教育經費的理由

第二節 教育經費的來源及其問題.....一八九

我國現行財政收支系統概述 財政統收統支與教育經費獨立問題

財政統收統支政策下教育經費之保障辦法

第三節 教育經費的分配.....一九九

教育經費在國家總預算中所佔的地位 各項教育經費分配的比率

第四節 教育經費預算的編造.....二〇三

預算之意義及其法令根據 預算編造的原則與程序 教育經費預算的要點與法式

第五節 教育經費的管理與使用.....二一三

會計制度 公庫制度 審計制度

第七章 教育視導

第一節 教育視導的基本概念	二二二
視導在教育行政中的地位	二二二
教育視導的功能	二二二
教育視導的原則	二二二

第二節 我國教育視導制度概述	二二七
----------------	-----

中央教育視導制度的沿革與現狀	二二七
地方教育視導制度的沿革與現狀	二二七

第三節 教育視導人員的資格與職權	二三七
------------------	-----

教育視導人員應具備的資格	二三七
教育視導人員的職務與權限	二三七

第四節 教育視導工作的進行	二四六
---------------	-----

計劃	二四六
視察	二四六
調查	二四六
攷核	二四六
指示	二四六
輔導	二四六
記載	二四六
報告	二四六

第八章 教育行政機 的實際問題

第一節 公文處理	二五六
----------	-----

公文的性質與種類	二五六
公文的處理程序與改良辦法	二五六
教育機關的公文格式	二五六

第二節 事務管理	二六八
----------	-----

事務管理的重要	二六八
事務管理的原則	二六八
事務人員應有的修養	二六八

第三節 財物經理	二七六
----------	-----

財物之購置與變賣

物品之保管與領發

現時一般機關財物經理之檢討與改進

參考書目舉要

.....二八六

校畢附記

.....二八八—二九〇

大學教育行政

第一章 緒論

第一節 教育行政的意義與特質

一、教育是國家事業

我們要想瞭解教育行政的意義與特質，必須先研究教育和國家的關係；國父中山先生嘗謂：

「中國古之治理，教養兼施，後世退化，政府則委去教養之職務，而聽人民各家之自教自養，政府只存一消極不擾民者，反爲善政矣。」〔一〕

這幾句話已足夠說明教育是應由國家管理的事業；至於何以必須由國家管理，大體說來，約有下列四種理由：

- (1) 政府可以確定全國統一的教育方針與政策，使教育目的與政治目的一貫，以促進建國理想之實現；
- (2) 政府對於全國教育事業，可以通盤籌劃，使與經濟政治軍事密切配合，以適應國家建設之需要；
- (3) 政府可以採用種種方式，謀全國教育之均衡發展，以保障國民教育機會之均等，增進最大多數之最大福利
- (4) 政府可以利用教育力量，發揚民族意識，統一國民意志，以奠立國家精神國防之基礎。

其次，從另一方面來看，如果國家對於教育事業不加嚴密的管理與監督，而聽私人或私法人（如宗教文化或職業團體等）自由經營，則主辦教育者往往只顧達成其個人或一部份人的目的，而忽視整個國家民族及全體人民的福利。例如「教育之事，若聽諸家庭，則爲之父母者，將專注意兒童個人處世之優勝，而漠視公共之利益；若屬諸宗教機關（如中世紀之歐洲），則每忽於人世之需要，不能適應國家之目的；若付諸實業界，則易流於狹隘之功利主義，視個人僅爲生產之工具，而侮辱人性之尊嚴。凡此皆爲全體利益計，所不可容許者。」（二）由此可見國家對於私人經營教育事業，實有加以限制的必要。不過所謂限制私人經營教育事業，並非含有絕對禁止私立學校之意，譬如私人或私法人爲進行教育實驗而辦理之私立學校，以及私立學校之成績優良者，政府爲發展國家全般文化計，自應予以獎勵或補助，當然不能因其爲私立而有所歧視的。

總之，教育爲立國之本，必須由政府統籌辦理，始能充分發揮其功能；故教育之應爲國家事業，以及實施「計劃教育」之重要，均可於此略見一斑了。

二、教育行政的意義

我們在前一段裏，已經將教育應由國家管理的理由加以說明。國家爲適應此種需要，遂有教育行政制度的建立。因此，我們現在便可進而研究教育行政的意義了。

我們要知道什麼是教育行政，先不得不將行政與政治的涵義區分清楚。原來政治（Politics）與行政（administ-

ration) 二詞，普通引用，每易含混，實則區別至大。美國行政學專家古德諾氏 (Frank J. Goodnow) 曾謂「一切政治制度之中，只有兩種基本的政府功能，即國家意志之表現與國家意志之執行；前者謂之政治，後者謂之行政」(三)。如就古氏之言而論，則政治之作用，在決定國家政策；行政之作用，在執行國家政策。蔣主席在行政三聯制大綱中，對於行政與政治的涵義，亦有明確的指示。他說：「國人往往拿政治當作行政來看，又拿行政當作政治來看，因之行政與政治的性質，往往混爲一談，這是最大的錯誤……所謂政治人才就是主持政令擔負責任亦就是主持機關領導辦事的人才，所謂行政人才，就是執行政令辦理業務的人才……拿現代的術語來講，一種就是政務官，一種就是事務官。」蔣主席與古氏對於行政與政治的解釋，大體相同。根據蔣主席與古氏的解釋，自然可以明瞭行政一詞的涵義了。

至於何謂教育行政，說者亦頗不一。英國教育學者鮑爾弗氏 (G. Balfour) 謂：「教育行政之目的，乃在使適當的學生，能於適當的情況之下，從適當的教師，接受適當的教育。」美國教育行政專家古柏列氏 (E. P. Cubberley) 則謂：「教育行政集中於三種人的工作：第一種是教室內的教師，管理一校教室內的工作；第二種是學校的校長，主管一校的組織行政和監督事宜；第三種是教育行政機關的長官，擔負許多學校的組織行政與監督之責。」(四) 我們知道在教育行政的研究上，關於第一種人的職務的，有「教室管理」 (Classroom management)；關於第二種人的職務的，有「學校組織及行政」 (school organization and administration)；關於第三種人的職務的，也概括的稱作「教育行政」 (Educational administration or Public school administration)。所以教育行政有廣狹二義，廣義的教

育行政，包含上述三種；狹義的教育行政，則係僅指第三種而言。現在一般人多將前兩種合稱為學校行政，而將第三種稱為教育行政。

根據行政二字本身的涵義，以及英美教育學者對於教育行政的界說，可知所謂教育行政，若用最簡單的解釋，就是國家對於教育事業的行政。換言之，亦即政府對於教育負起計劃執行考核的責任，採用最經濟的和最有效的方法，實現教育宗旨與政策，以達到建國的理想或目的。

三、教育行政的特質

教育行政的意義，既如上述；那末，教育行政與普通一般行政究竟有何不同？換言之，教育行政的特質是什麼呢？照一般的觀點，多認教育行政為內務行政的一種，故各國在中央教育行政機關未單獨成立以前，教育行政業務每多隸屬於內務部，或與內政有關的衛生宗教禮俗等合併成部。惟就理論與事實觀之，教育行政實有單獨存在之必要，不應成為其他行政的附庸，隸屬於任何部門。因為社會的範圍逐漸擴大，內容日益複雜，根據分工的原則，教育與其他政務自應各設機關，分別管理，以免互相牽掣，交受其弊。且就教育本身而言，自公共教育發達及教育之科學的研究盛行以後，教育的問題，層出不窮。如學制的釐訂，課程的編制，教育人員的任免，教育經費的支配等，在在需要專家研究解決，決非一般普通行政人員所能隨意處理。故教育行政機關的單獨設立，絕非為了行政制度的點綴，實在有其事實上的需要。

而且就教育行政的性質來看，教育行政雖係國家行政的一部，但較之其他行政，如內務外交財政交通等項（衛生行政除外），尤為重要。蓋教育行政的特質，至少具有下列二點：

（1）其他行政的任務，多注重現實的問題與當前的需要，且其效果往往僅及於目前或最近的將來，而教育為百年大計，教育行政不徒重視現在，抑且對於未來可能發生的問題，預先加以注意。

（2）其他行政的任務多注重成人福利的增進，而教育行政則對人生的全部歷程，由嬰兒青年以至成人生活的改造，皆負其責任。

總之，教育行政負有管理國家教育與學術的任務，民族文化的保存與發揚，皆惟教育是賴；故不僅關係於當前國家的盛衰，而且影響將來民族的生存。由此可見教育行政的重要，實非其他一般行政所可同日而語的。

第二節 教育行政的內容及其研究方法

一、教育行政的內容

我們瞭解教育行政的意義和特質以後，便要進而研究教育行政的內容是什麼？關於教育行政的範圍，大體說來，約可包括下列各項：

（1）教育宗旨與政策 （2）教育行政組織 （3）學校制度 （4）教育人員 （5）教育經費 （6）教育視導

教育宗旨與政策爲國家教育設施之最高準則，亦即教育理想與政治理想配合之樞紐，其重要自不待言（宗旨與政策）。國家爲統一管理監督全國教育事業起見，因有教育行政機關之組織，中央設國家最高權力機關，爲全國教育行政之中樞，其下復按省縣市區分設教育行政機構，以辦理各該區域內之教育事業，是教育行政機關乃爲辦理教育事業而存在（行政組織）。國家爲實施各種教育，必須規畫學校系統，各國學校系統所包括者，通常爲高等教育，中等教育，及初等教育（國民教育），各履行國家教育的要求之一方面，以完成國家教育之目的。（學校制度）教育事業之進行，首賴教職人員之充實，尤其教育爲人與人間之相互交感作用，故教師之地位，最爲重要。國家對於教育人員之訓練與任用，如無適當之制度與方法，則必難發揮教育之效能（教育人員）。財政爲庶政之母，舉凡行政機關之組織，學校之教學，以及教育人員的任用，在在需要經費，故教育經費與一切教育設施，實有密切之關係（教育經費）。唯各項教育事業是否確實按照預定計劃進行，學校教學是否已經發揮最大效能，教職人員是否稱職，教育經費之支配是否合理，以及各地對於教育法令是否遵循不懈，國家均須隨時派遣專門人員視察指，以期教育事業能有不斷的進步（教育視導）。

美國教育行政專家易列特氏（E. C. Elliot）曾謂：「教育行政的作用有四：一爲立法或計劃，二爲行政或設施，三爲視察，四爲指導。」〔五〕關於教育宗旨和政策的釐訂，係屬於立法或計劃方面的作用；關於教育行政組織的規劃，學校制的建立，教育人員的任用，以及教育經費的管理，係屬於行政或設施方面的作用；關於教育視導的實施，則係屬於視察和指導方面的作用。由此可見前列六項，均爲教育行政研究之主要課題。我們如果按照行政三聯