

範叢書

# 教育財政學原論

美國內務部教育署全國教育調查團著  
陳友松譯

商務印書館發行

## 艾偉博士序

教育財政學是一門新興科學，也是一門很重要的科學。此不獨在吾國爲然，即在歐美各國亦復如此。這門學問，因其重要，在不久的將來，必有長足之發展，可以斷言。惟欲研究這門學問，必須攻讀這樣的專書。我們要知道這門學問是不容易研究的，因爲這當中不但需要教育學的專門知識，也需要財政學的專門知識。這兩種專門知識都非短時間內所能研究成功的。友人陳君友松選於教育學留美時，又從經濟學泰斗司利克滿教授之門研究財政學有年。積此兩種學問，於是乃爲中國教育之經濟的研究。費了三年功夫，寫成中國第一部教育財政學的專書——中國教育財政之改進。余對此披閱一過，欽佩無已。友松先生最近在上海大夏大學主講「教育經費」，感於學者苦無關於研究方法之參考書可讀，又有教育財政學原論之譯述。此爲最近美國在教育方面的重要著作。由友松先生譯述，可稱得人，此後此種學問之傳佈當不脛而走。此豈僅陳君之幸，亦吾國學術前途之幸也。是爲序。

國立中央大學

教育學院院長

艾偉

## 序言

這一本書是全國教育財政調查叢書第二部，其第一部早已完成了，作為政府的設計之一，就是一九三二年合衆國教育署刊物第十五號，名叫一九二三至一九三二年教育財政書目。本部和第三部的工作自一九三二年六月三十日開始，一直到現在纔成功。不敷的經費，在美國教育協會（American Council of Education）和合衆國教育署監督之下，得普通教育董事會（General Education Board）的補助，於一九三二年春領得補助費，並計劃這兩種研究的進行。因為國會對於原有的計劃未有繼續撥款，倘不另外設法，第一年的許多工作，恐怕要遭廢棄。

完成調查工作的經費與時間既有限，乃決定集中研究人員的精力，從許多預定的重要問題中，僅挑選一個出來研究。遂將各州公共教育經費（State Support for Public Schools）之調查繼續進行，現已出版，這一本就是本叢書的第三部，也是最後的一部。在調查的初期，製定四年內研究計劃大綱時，曾做過許多精細的工作。這個綱要，大致把教育財政所有的重要問題都列舉出來並加以分類。其中除了上述的一個以外，沒有一個是研究員們有力量着手的。爲要使研究生或其他人等注意這些未解決的問題之重要，特請教育行政界的泰斗，襄助本調查的副主任，把這些問題，加以簡略的說明。其結果就是本書，名叫學校財政的研究問題（Research Problems）

in School Finance) 意譯為教育財政學原論。這樣選擇的問題，指出了對於教育行政全範圍的關係，想可以給研究院的學生一個指南，引導他們到教育財政這個重要領域以內的重要問題。本書從面面觀完全是一個團體的設計創作，其中的內容為調查團所發揮，經過顧問團的以及其他個人會議審查，且經過副主任與各州特約咨詢委員會的商榷，又如李得 (Word G. Reeder) 勞萊 (E. S. Lawler) 柯佛特 (Timon Covert) 覺約耳 (A. E. Joyal) 塞登 (D. H. Sutton) 等人員曾作精深的研究。第四章的基本資料為以上人員和亞力山大 (Carter Alexander) 賈爾 (W. G. Carr) 葉士布尼 (W. S. Elsbree) 英格哈 (N. L. Engelhardt) 羅藤 (J. K. Norton) 額德格夫 (Harlan Updegraff) 等名教授經過許多次的討論纔發表出來。為提議改進地方租稅區域的基本思想（見第十一章）亦經第十一章首段所述各專家會商。有的地方，是由個人單獨負責。美國教育的基本原則之財政含意是顧問團長期會議所討論過的題目。但是第二第三章的資料一大半出於額德格夫博士的手筆。第五、六、七和第十二章的資料的潤色工作歸功於李得博士一人。第八章為英格哈博士所作。第十三章為羅藤博士所作。第四章亦為額氏所作。第一、九、十和十一章則為副主任莫德博士手筆。

本書在出版前交顧問團各團員審核，所有提議修改之處會盡量採納。當本書最後編就的時候，我們以事不能開顧問團最後會議。雖然如此，本書的內容決不可說是完全由各章編者的個人負責。

# 目次

第一章 導言	一
第二章 教育財政是一個社會的要素	七
第三章 美國教育基本原則之財政的含意	一三
第四章 教育費用的測量方法之改進	四三
第五章 教育收入的管理	五八
第六章 教費的節省——取得十足的收益	七三
第七章 預算會計審計與財務報告之改良	一一三
第八章 私人捐資興學之重要	一二五
第九章 州政府對於公共教育經費之責任	一三一
第十章 中央政府對於教育經費的責任	一四六
第十一章 地方稅區之改進	一五五



第十二章	教育稅與教育費之支配與限制	一六一
第十三章	教育經費的穩定	一六八

# 教育財政學原論

## 第一章 導言

教育財政和許多別的教育學問一樣，在近今始成爲一種專門知識和應用的科目。其基礎有兩方面：一是公共教育的科學管理和行政，一是公共財政。教育財政已往的研究，大半出於前一方面，的學者，這是想當然的。

教育財政已有的學問，大致是在二十世紀內發展起來的。克伯尼 (Cubberley) 的研究，學校經費及其分配 在一九〇五出版；史垂葉 (Strayer) 的城市學校的費用，在一九〇五出版；伊略特 (Elliott) 的美國市教育的幾個財政方面觀，也在一九〇五出版；額德格夫 (Uddegart) 的市教育制度的用費研究，在一九一二出版；全美教育協會教育廳局長部關於檔案與報告的統一的報告，也在一九一二出版；赫琴生 (Hutchinson) 的學校用款與學校會計，在一九一四出版；以及教師薪俸任期恩俸或養老金和生活費值委員會的報告，在一九一三至一九一八出版。這些著述，是教育財政學進展的基礎。檔案與報告的統一委員會合衆國教育署，和全國公共學校事務人員協會的活動，是促成財務會計與報告之改良的第一鞭。這種工作一直繼續到現在，然而從較高的學術標

準與最有效率的應用方面看來，還暴露許多令人惋惜的破綻。

一直到一九〇五克伯尼的研究出現時，美國各州協助地方教費的各種方法，很少有人注意。而且自克氏研究以後，差不多過了二十年，纔有各州教育財政的精深研究出現。額德格夫對於紐約州的研究，成於一九二二，金（King）氏對於本雪文利亞州的研究，也成於一九二二。史垂葉與海格（Harg）對於紐約州的研究成於一九二三。隨敷德（Swift）的十一州及亞拿斯加領士教育財政研究，成於一九二二與一九二五年間；莫德（Mort）對於紐約州亦有研究，成於一九二五；美麗蘭州在一九二二實施州教育經費補助的改進計劃，給予教育財政研究一個大推動力。此種研究的中心興味大半在地方學區需要州政府補助方面，因為他們沒有力量支持現時所要求的優良標準。

美國第一次全國教育財政的研究，開始於一九二一至一九二三年底，為教育財政探討團所主持，其研究之成功，則得力於公益基金（Commonwealth fund）、普通教育董事會（General Education Board）、嘉勒基公司（Carnegie Corporation）及米班克紀念基金（Milbank Memorial fund）之資助，他們的探討，風靡一時，包括代表的各州學校財政現狀的詳細研究，並發現了各種各樣的財政問題。其結果刊印出來，共有十三大部，和其他未出版的調查資料很激勵了比已往更為精詳的研究。讀者有興味，可以參查合衆國教育署一九三二出版的教育財政書目（Bibliography on Educational finance）可以證明。這是全國教育財政調查所編的，



載有一九二三以後出現的教育財政研究作品，爲目五千有奇。

全國教育財政調查緣起於熱心教育的公民人士和教育家們的普遍要求。他們需要一個包羅全國的研究，須比十年前全國教育財政探討團所得的更爲廣博精深。各州教育廳長全國協會於一九二八年十二月在華盛頓開會時已議及此事，經衆國教育署署長泰格第 (J. J. Tigert) 之要求，由加州大學隨敷德教授提出擬定的調查綱要。繼任署長顧帕耳 (W. J. Cooper) 聲明提交國會議決，謂是全國教育問題的第三系調查。第一是全國中等教育調查。第二是全國師範教育調查。皆由聯邦政府供給經費爲聯邦即合衆國教育署行政計劃之一，藉此可以集合全美各地的專家，在若干年以內把迫切的學校問題加以擴大而精深的研究。他希望這樣進行，可以補充教育署的常任職員的工作並擴大其服務機能。

全國教育財政調查，爲內務部經常支款案內的一項，由國會於一九三一年二月十四日核准通過。關於本調查一項議決如下：

「應准所有一切費用，包括在京市區域及任何他處，所用的人員勞務，設備的購置，和租借，材料的購買，旅費，印刷，以及一切不在以上各項內的零雜費用——務使內務部教育署能完成一個學校經費的來源與分配的研究，其總費用不得超過三十五萬金元每年研究經常費定五萬金元……下略（譯者）」

本調查的主任爲聯邦教育署署長。其副主任由署長遴選哥倫比亞大學師範院教育教務長莫德 (Paul

R. Mort) 充任。並聘請顧問團十七人，約半爲普通人士，其他爲教育專家。其工作則開始於一九三一年九月由副主任擬定研究計劃，於九月十四日在教育署內會議中，遞交顧問團，徵求意見。

國會所撥第一年調查工作經費五萬金元，多半用於詳細計劃三年內的工作上。此項經費，已經該法案擔保如上述。顧問團於第一次會議內，將工作程序綱要核准後，即由調查人員再加研究，添加細目，俾工作得循序進展。此細目計劃，經顧問團在教育署第二次會議中，提出通過時，爲一九三二年二月十八十九兩日。

這些計劃，僅僅實行了初步，因爲財政到處表現拮据，政府雷勵風行，要減縮指撥的總數，恐怕國會減縮或竟取消一九三二至一九三三的經常費，這樣極端的減政，畢竟實現了。主持調查的人，以爲應結束統整已做的工作。一旦國會或者再撥款照原計劃繼續調查，那就容易着手了。

本調查的初期工作，既有停止的必要，顧問團議決發揮原計劃中關於合作研究的特點。決定出一個單行本，以爲熱心教育財政的研究生之用。指示各種問題來做他們選擇研究题目的藍本，對於所研究應存的目標，給予一個洞明的識見。並給予教育財政可能的研究及其社會的背景，一個較好的概念。

此次研究题目的組織，和擬定問題的性質，比十年前教育財政探討，都表示教育財政學，到了較高深的程度。但一部份則因爲在教育財政領袖的心目中，對於此問題之本質，有較好的系統。又因爲一方面注重較高明的研究技術，一方面注重學校事務與財務較優良的手續。兩者同是繼續不斷的較精細透關的分析之結果，這是任何

科學初期發展時所應有的條件。

這些以全國爲對象的研究，每隔幾年舉行一次，我們相信是很有價值的。其理由如下：第一，要把特殊的資料蒐集在一處需要一筆大款子，與專靠通常的統計來源不同。第二，這種研究能促成長足的進步，因爲能集合各項專家，會議於一堂，共同蒐集資料，並加以分析和思考的工作，要想教育財政邁進，非這樣做不行。第三，全國專門人才所做的研究，有權威給予建議的方案以極大的推動力。比個人在狹小範圍內的貢獻，要大多了。最後，這種全國調查，是集合美國社會的領袖的一個好機會，他們過細審查專家的工作以後，有力量建議，而且比較容易爲教育界和一般國民所接收。

以下各章所討論的問題，大部份爲調查人員，顧問團，及其他人士之思考與經驗，或對於本調查計劃進行時，有所批評，或爲教育財務行政之實際經驗，指示現時的需要。在調查開始的時候，曾臚列教育財政裏面二十一個最顯著的「未知的」問題。這二十一個疑問，引伸而爲細綱節目，成一系統，附以註解，油印出來，共有八十六面。這些問題歸納在十三個大題目之下，有八十個小節目。本書的目的，是在敘述我們相信爲研究生便於探討的問題。我們希望並相信這些研究問題的統整，於教育財政學的學生，有實在的助力，本書的目次，表示教育財政學的組織系統，似乎可以滿意的包羅此項學問的全範圍。公共教育財政問題的主要成分在一切種類，等級或大小不同的學校制度內可說是同樣的。我們相信本書的組織法能適用於鄉村小學區，也適用於大城市，能適用於高

等教育，也適用於中小學教育。

因爲如此，研究某一個種類，等級，或大小的學校制度所得的貢獻，對於一切種類，等級或大小不同的學校制度實急需加以考慮。在高等教育範圍內所鑽研的財政問題對於中小學教費問題有連帶的關係。反之，中小學教育經費的研究，亦與高等教育經費有連帶關係。試檢閱教育財政的著述，他們對於此點的忽視，有很流行的趨勢。書中對各問題的敘述，有一個事實，顯而易見，就是教育財政，乃一種應用科學，所以其研究方法，應限於應用科學的方法，此點在選擇研究題目上尤其顯著。大致看來，因爲比較正確的知識的實在需要與教育行政所感觸的實際困難，所以有這些問題的發生。而且在分析現狀或下結論的時候，雖然有了事實之助，仍須靠沉思深慮得來的常識的判斷力。無論有沒有可以「狹義的」叫做「科學探討」，常識的判斷力是不可少的。

本書的材料，暗示着在教育財政範圍內，合作研究的領域是博大的。我們希望本書的組織能有指導的助力，使各種個人或團體的特殊研究能穩有最充盈的收穫。

## 第二章 教育財政是一個社會的要素

### 美國人民對於教育的信仰

美國人民的活潑，一向是因爲他們有改造生活狀況的慾望。第一在信仰自由上表現，要崇拜自己所選擇的神。第二是創造並支配新式的政府，希望從中得着正義的生活利益。第三獲得經濟的優越地位，求人生的快樂。第四，推廣教育的機會於一切人等，希望生活狀況，在各方面上得以改進。美國人民對於教育的觀念，與其各種宗教的政治的經濟的社會的理想是相調適的。這些理想或動機中，某一種動機在某一時代特別顯著，即各時代有不同的顯著動機。當最初的殖民時代，宗教的動機最強。在十九世紀的上半期，政治的動機最強。經濟的動機，則在一切時代都存在，但在近年來則有極強的影響，橫溢宗教的政治的動機，一向屈伏在其他動機之下，但現在似有轉向優越控制力的趨勢。或者在最近的將來，竟比其他的動機要強些。

從立國初年到現在，美國人民對於教育事業的擴大，表白了他們的特性。他們的慾望，在增加自己的教育，以促進每個人的經濟的成功。但未有拿出同等的氣力來檢討所推廣的教育之品質。他們對於教育的效能，有堅定



的信仰，因而相信，任何教育事業，可以達到所要的目的。鄉土的忠心，使每一地方社會的人民，相信他們自己的學校比別地方的好些。以爲品質的檢討，是無足需要的。因爲各界人民的要求，致使學校推廣，同時也有很多人民，熱衷於學校費用的盡量低廉。這一點一方面因各州各地方經濟狀況而異，一方面看人民對於教育的觀點如何。

現在美國的教育財政，因學校制度而異，五花八門，正如牠們的學程一樣。各州各地方的事務與財務管理機關，也是彼此不同。各州各地方以整個而論，他們的學校費用及擔負能力，等差懸殊。無論一州以內各地方相比，或與州外各地方相比，也是如此。各州各地方對於教育的興味，以及各種特殊的教育趨向，情形大異。雖有這些歧異，然而教育的中心要素，卻是很一致。現行的美國教育制度，代表美國人民各在本地方社會改決他們的問題，同時受州政府所願意給與的指導和幫助。在細節上雖然表現很大的繁複和歧異，在本體上卻是相同。雖然私人營業，在社會生活上處操縱的地位，經濟的成功，在個人生活上爲主要勢力。社會的公益心已有很大的進展。這種進展，一部份要歸功於學校的媒介。州政府市政府及教育行政機關所幹的社會事業，比以前一天多一天，服務社會人羣的思想，灌輸於大中學的學生，數目益多。在習於傳統的教育思想的人，這些新發展是替亂的。所以教育界思想界行政界的領袖們，對於公帑所開的學校裏各種學程科目的檢討所要用原則，應當對人民解釋清楚明白。人民對於各種基本的教育理想，特別是社會理想需要更明確的概念，更清楚的思想，好叫他們對教育方案與教育經費下決斷時，不僅是轉向過去尋求準則。

## 現代教育趨勢所產生的爭端

如果社會與學校繼續向現代社會趨勢的方向發展。公共學校行政，必須一反已往所爲，斟酌現狀，盡量適應環境，使人民對於社會問題覺顯，使他們了解並賞識這些問題，促進全民至善幸福的生活環境。公共教育行政，也必須要求教育對兒童的適應使其天賦能力發展，無論現在爲兒童或將來爲成人，在社會上的生活因之改進。必須要更充分地認識個人的神聖，教師們必須要將他們所幹或未幹的事業重新估定價值，因此學校必須要成爲適應社會生活的地方，可以發展良善的社會態度與習慣。這種情形，引起了大爭端。

許多公民和教育領袖，相信對於將來的學校，有擴大的要求。經費因之更需增加，但是他們也相信有相當的節約以抵消費用的激增。他們認定社會與經濟發展的趨勢，使人人需要較長的學校年限。他們指示着當學問增長時，參與社會生活的最低限度，也同時要提高。

社會願不願意增加教育經費呢？實業的發展，不祇是需要更專門的知識，以應製造進程之激變而且因爲休閒時間的逐漸增加也要求教育的推廣。適當的教育，所發展的技巧，知識與態度，準備他們在現代經濟制度的應用，正好比工業的原料，資本，與勞動對經濟的繁榮有同樣的貢獻。公家肯不肯出這一筆教育款項呢？各種工商業界肯不肯供給一部或全部呢？六歲以下的兒童，須受訓練，父母因爲要改良教養的方法也須受訓練，明白這種訓

練的重要，教育事業當然要擴大了。心理學家教育學家視嬰年兒童的訓練爲很重要的，人民願不願意服從他們的領導呢？他們肯不肯供養已有教師之外受嬰兒教育專門訓練的新教師呢？他們是不是認爲這種訓練應歸家庭的母親或看護擔任呢？老年人不會學習，這個謬見，已經證實，所以成人教育的要求擴大了。而且社會與經濟的情形，都表明成人教育的趨勢，將益堅強。成人教育的利益於受教育的個人比較童年教育的利益來得直接些，公家能擔任經費多少呢？人民有這樣的感想嗎？

要正確了解社會問題的爭端，許多人提倡加緊注重社會科學的教學。抱着這個目標，學校的科目須發展協同工作並有積極參與多種社會團體的活動的能力。公共學校應養成信靠在各種事業有特長的人的習慣，使他們在改決政治與社會問題的時候受專家意見的領導；每個人的一切天賦能力，須得發展，使有益於人羣；須推廣慾望的品質，要求人們工作所獲較良的生產品，因爲教育制度能夠增加人們的生產力。須使個人覺悟他是生動社會中的一份子，這種社會不斷地演進着活動的新原則。凡是社會的份子必須要在下決斷的時候認清這些新思想。社會對於這些要求贊許嗎？願意供給實行的經費嗎？

如果要實現這些要求，必須要添加比較優良的教師。教育經費之社會的條件，或者從教師方面，比其他的學校方面，表現的次數要多些。教師代表學校，一面和學生接觸，一面和地方社會接觸，他們所領的薪俸，是決定他們參與社會生活的重要條件，社會參與與教師對學生的影響有很大的關係。而且，教師在社會上的地位，對於他們

做社會人的影響也是很大。

教師不是要學生記憶教科書專聽背誦的人，這是一個應認識的要點。美國人民對於教師職責的舊信念，或許能夠改變過來。要之，教師應做一個兒童的社會解釋者。要這樣做，他不但是要認識社會，更要常常參與社會活動。他應有相當的自由，使他們的動作，不致受公民們，無理的干涉。教師與社會的關係，將來必須要比一向密切些，這是可以預想得到的。薪俸，社會的地位，和教學的自由，是互相聯繫的，在決定教學費用與學款收入的時候，必須加以注意。各地方的人民，贊許聘用較優良的教師嗎？肯出足以羅致訓練較優的人員的薪俸嗎？

如果要滿足上述的要求，新添的校舍設置，必須要供給和現在一樣廣博豐富的兒童與成人的活動，做地方社會教育的與消閒的中心機關，因為這種要求使教育活動擴大到地方社會生活裏，必須在原有學校以外，另添建築與設備，這是很可能的事。而且在原有學校內，也必須添加各種新異的設備。

總而言之，上述的每個要求和趨勢，引起一個爭點或疑問。就是社會願不願意為改進事業，準備增加的經費。以促進社會自己的幸福。並供給老少參與逐漸繁賾的人生所必需的較優良的訓練。社會肯不肯改變並開通牠對學校功能的觀念呢？肯不肯由是而供給校舍設備的增加以應較豐富的科目或較長的學日學年的需要呢？

現在有人堅決要求減少學校費用恰和擴大並改進教育事業的要求相反。要除掉這個衝突，社會必須要將現行學校以及各種新方案的收穫加以檢討釐定選擇各種最有價值的設計為準則。近來有人提出一個選