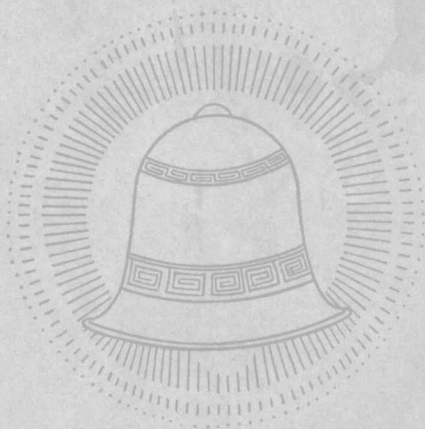


師範學校

地方教育行政

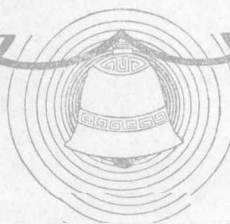
夏承楓

編著者



正中書局印行

地方教育行政部爲校修課程標準尚未公佈呈請教育部准予發給
 地方教育行政部爲校修課程標準尚未公佈呈請教育部准予發給



版 所 翻 必 權 有 印 究

中華民國二十四年八月初版
 中華民國二十五年十二月八版

地方教育行政

全一册 實價國幣四角

(外埠酌加運費匯費)

編 著 者 夏 承 楓

發 行 人 吳 秉 常

南京河北路本局

印 刷 所 正 中 書 局

南京河北路童家巷口

發 行 所 正 中 書 局

上海福州路

(118)

編輯大意

地方教育行政科目，最近方在師範學校課程中取得相當地位。應當如何取材，以及應當採用何種教法，或許是擔任本科目的教師所躊躇未決的。在教育部召集師範課程標準討論會時，關於本科的內容，作者亦曾妄參末議。但因為意見的複雜，此類選修科目的標準，未能正式公布。本書的選擇和組織教材，含有相當的嘗試性質。一種新科目內容的鑑定，或免不了嘗試的過程。

作者執筆時有幾種假定，根據這些假定構成全書的計畫。

一、師範生對於地方教育行政應有系統的認識，本書應力避冗煩瑣屑資料。

二、認識的方法不限於教科書上一字一句的死材料，應多從事現場觀察的工作，本書僅為觀察的引導。

三、地方教育問題複雜，本書應特注意於系統及組織方面，各章節互為聯繫。

四、地方教育問題中西異趣，本書應不採取與國情不合的他國資料。

五、教育法規為行政原則，本書應多所引證，以期師範生能認識本國教育行政方針。

六、希望教者注意就地取材，以爲補充，本書分是應預留補充餘地。

這六個條件時時的想念着，不覺的在兩個月的期間，陸續寫成十章（除第十章不分節外）三十四節的教材。然而希望將地方教育行政的常識放入師範生腦中，主要的條件，是要適合師範生的經驗和興趣；同時又當與其他科目聯絡而不重複；章節的分配亦要能顧到本科目授課和自習時數。

地方教育行政在師範學校是新產生的科目；豈僅在師範學校如此！作者在民國十七年開始在大學設地方教育行政學程以來，距今亦不過八年；雖然現在各大學教育系已多確定爲必修學程。這是一個新興的教育研究專門科目，他的本身的體系應當如何，還有待於長久的探討。願應用本書的教者學者，爲進一步的努力。

二十四年五月 夏承楓

目次

第一章 地方教育行政的意義和重要……………一

第一節 何謂地方教育……………一

第二節 爲何要研究地方教育行政……………三

第三節 地方教育行政研究與師範生……………六

第二章 地方教育行政和一個教育機關的關係……………九

第一節 教育機關的設置……………九

第二節 教育機關施教的管理……………一二

第三節 施教效果的統制……………一七

第四節 教育事業改進的推動……………二〇

第三章 地方教育行政機關的組織……………二四

第一節 中國地方教育行政機關的歷史……………二四

目次

第二節	地方教育行政機關組織的原則	二七
-----	---------------	----

第三節	地方教育行政機關的現狀	三〇
-----	-------------	----

第四節	地方教育行政機關的改革	三四
-----	-------------	----

第四章	教育機關的設置	三九
-----	---------	----

第一節	受教者爲誰	三九
-----	-------	----

第二節	如何爲他們布置受教的場所	四三
-----	--------------	----

第三節	設置何種教育機關	四六
-----	----------	----

第四節	私人有設置教育機關的自由麼	六〇
-----	---------------	----

第五章	地方教育事業內容的管理	七一
-----	-------------	----

第一節	受教者的編制與就學管理	七一
-----	-------------	----

第二節	課程及民衆教育活動的管理	七八
-----	--------------	----

第三節	校舍及設備的管理	九〇
-----	----------	----

第四節	教育機關行政組織的管理	九七
-----	-------------	----

第五節	衛生教育的管理·····	一〇〇
-----	--------------	-----

第六章	地方教育經費的管理·····	一〇四
-----	----------------	-----

第一節	如何籌籌教育經費·····	一〇四
-----	---------------	-----

第二節	如何使用地方教育經費·····	一一一
-----	-----------------	-----

第三節	如何管理地方教育經費·····	一一七
-----	-----------------	-----

第七章	地方教育工作人員的管理·····	一二一
-----	------------------	-----

第一節	如何適應師資的需要·····	一二一
-----	----------------	-----

第二節	如何解決教師的生活·····	一二七
-----	----------------	-----

第三節	如何管理教師的服務效率·····	一三四
-----	------------------	-----

第四節	校工的管理·····	一四〇
-----	------------	-----

第八章	地方教育效率與改進的監導·····	一四三
-----	-------------------	-----

第一節	地方教育整個效率的調查·····	一四四
-----	------------------	-----

第二節	學生成績的度量·····	一四九
-----	--------------	-----

第三節	策進教育的幾種活動·····	一五四
-----	----------------	-----

第四節	教育改進的直接指導·····	一五八
-----	----------------	-----

第九章	地方教育行政機關行政方法·····	一六二
-----	-------------------	-----

第一節	行政方法的主要設施·····	一六二
-----	----------------	-----

第二節	時地人的管理·····	一六五
-----	-------------	-----

第三節	教育機關的公文·····	一六八
-----	--------------	-----

第十章	地方教育事業的理想·····	一七二
-----	----------------	-----

第一章 地方教育行政的意義和重要

第一節 何謂地方教育

地方教育是教育公營制普遍後的產物。在十九世紀以前舉世未覺教育的功用，兒童和青年的教育完全聽私人的自由。從國家的立場說，當時並無全國共守的教育制度，就地方單位說，亦不能使教育成爲一個地方整個有組織的事業。私人對後代的教育要如何便如何。政府不理會，鄉里鄉黨極少協同推進，所以除稱之爲「私人的教育」外，無從歸納其內容和辦法。

私人教育的時代漸過去，他的原因：或是學者的主張，或是教育革命者的奮鬥，或是教會的自殘等，在教育史上不難給我們解答。代而興者爲政府，各國不約而同的政策是集教育行政權於政府。然而教育是「無遠弗届」「無人可免」的事業，一國的中央政府親理其千萬人民的教育爲事實所不可能；而同時又希望教育事業制度化。這便是「地方教育」名辭成立的主要原因。我們

再進一步研究地方教育的涵義。

一、地方教育是「非中央直轄的」教育事業。教育事業設立的責任，有公立私立的區別。公立方面因事業內容的差異，有國立、省立、縣立、市立等區別。所謂「某立」乃是就其直接管轄的責任而言。所以地方教育就公立說，乃係非國立性質的教育事業；就私立說，乃係指國家委託地方政府管理的一部分由私人舉辦的教育事業而言。

二、地方教育是以地方自力建設爲主的教育事業。地方教育事業除私立者外，是以地方力量維持事業爲原則的。雖然上級政府爲求事業的發展，或須乃至必須爲有力的補助；但主要的力量仍有賴於地方的民衆。地方的財賦當取其一部甚至大部用於教育事業，以完成整個的地方教育。

三、地方教育是以國民基本教育爲範圍。地方教育事業，以學制系統的最下層事業爲範圍。不必好高務遠從事所謂高等教育；但應當專力於國民基本教育，使一地方人民皆成爲受過國民教育的國民。當然國民教育的標準因時代而逐漸提高；但地方教育事業的內涵，始終不脫離國民教育的目標。

四、地方教育是以密布民間爲使命。地方教育是直接輸送於民間的教育事業，不應當距離民間過遠；尤其不應當取不迎不拒的手段，聽其自然。供給充分的機會，增加受教的便利，喚起教育的自覺，乃地方教育特殊的使命。他的主要責任便是密布教育機會於民間，使民衆都能享受教育的利益。這樣的使命，使他的內容不得不趨向於普及性。

五、地方教育是大衆的教育。地方教育事業對於受教者應以「有教無類」爲原則，應以大衆爲對象。兒童青年成人，在地方教育所給他們的教育，必爲多數所缺乏所需要的。自然「同等」不當作「同樣」的解釋；正常兒童和殘廢兒童的教育不一樣，但他們同需適於兒童期的初等教育。

第二節 爲何要研究地方教育行政

地方教育事業既然關係如此重大，區域如此遼闊，受教者如此衆多；而又非地方自爲治理不可；於是發生了行政組織的要求。行政組織得當與否，便直接影響地方教育事業的成敗。我們試選擇兩個一切教育統計數字略同的地方，研究他們爲何一地教育辦的十分有生氣，另一地教育又

爲何萎靡不振？恐怕最主要的原因多半在地方教育行政的有無或得失方面。

爲甚麼要地方教育行政？可以從四方面解答：

一、要地方教育事業有組織。有了數千數萬的受教者，他們所需的教育又不完全相同；假如沒有計劃，沒有秩序，沒有系統，聽其自生自滅，所演成的現象可想像得知者不外數端：

甲、教育機關的設立凌亂無序。

乙、教育的内容參差不齊。

丙、教育的費用多寡不一。

丁、教育的效果有無不定。

這樣，不僅辜負了父兄的期望，並且釀成社會的危機。以社會爲前提，自然希望一個地方的教育事業互相聯絡策應。惟有有組織的事業，纔是有效率的事業；在工商管理方面已認定了這個原則。教育事業自不能例外。地方教育行政的工作目標，首在如何使事業組織化；地方教育行政的研究對象，亦在如何組織一地方的教育事業。

二、要地方教育事業爲整個的。地方教育行政既完成組織工作，便進一步注意組織的健

全和運用。事業的種類千頭萬緒；因學制、教材、受教者等的差異，更構成一複雜的局勢。各個教育機關貌合神離成了今日地方教育的通病。地方教育行政者當負責使全部事業動向一致，目標一致，效率亦差異不遠；打破爲一人一姓而施教的觀念，建設爲全社會設教育的理論。使全地方教育事業，分之爲各個機關，合之爲一個機關。各個機關自身的效率，不僅無妨礙並且足以幫助其餘機關的效率。地方教育事業如何可達到「整個的」境界，不得不有賴於地方教育行政隨時隨地的努力。

三、要地方教育事業有生命 今日地方教育的奄奄一息，不僅在形式上有所表現；甚至精神上亦同樣的萎靡不振。其原因是缺乏健全的教育行政。原來地方教育行政是事業的主宰，地方教育的中樞。一地教育的盛衰榮枯，全視中樞的健全與否。地方教育行政是地方教育生命所寄。假如我們希望教育宗旨政策的實現，一切教育設施確有效率；我們先當求教育事業本身具有活潑滋長的機能。整個地方教育的生機，在地方教育行政者掌握之中。

四、要地方教育事業有延續性 教育是百年大計，教育的進行，既不可任意更張。更不可中道而廢。長期的悠久的前進，方可表現最大的效率。要防止事業中輟或竟前後衝突，就要有負責的

教育監護人。地方教育行政機關，督促事業前進，督促事業繼續不斷的前進。事業前進不已，效率亦增進不已。假如沒有這樣的機關，事業的興廢聽諸命運，難免功虧一簣。

從上面的分析，可知地方教育行政與全部地方教育事業的關係。更可知其本身的重要性，非其他聯枝機關可比。但如希望地方教育行政機關，能將全部事業化為有組織的、整個的、有生命的、有延續可能的事業，絕非隨便建立一個教育局所能解決。教育局應當怎樣組織？應當負擔些甚麼責任？怎樣去負擔這些責任？都是應當研究的先決問題。在我國這些問題多未解決，故有深切研究的必要。

第三節 地方教育行政研究與師範生

師範生是未來的教師，和地方教育行政的關係最密切。師範生是未來的地方教育的主人，對於地方教育行政的改進，責任亦最大。因此師範生不能不認識和研究地方教育行政。為求師範生發生研究的興趣起見，更詳析雙方的關係。

一、師範生要認識地方教育行政實況及其問題 當師範生畢業而開始服務的時候，最感

痛苦的是教室以外的事茫然不解。一地的教育規章制度，一地的教育事業概況，千頭萬緒，無從着手去研究。更難有判別是非的目光和標準。這是非常危險的結果。使自己精神上增添許多擾亂，而問題依然未解決。要避免畢業後因這樣嘗試錯誤而多感痛苦，何不在訓練準備期間加以研究，使胸有成竹？中國地方教育行政是一套怎樣的制度？擔負些甚麼工作？其中包含些甚麼問題？這些問題有無試行解決的辦法？每一師範生對這一類的事項如已具有正確的觀念，透澈的了解，便不至於問世之初，發生驚詫不安的情緒。

二、師範生要明瞭地方教育行政和教育實施的關係。教育行政人員為間接的施教者，教師為直接的施教者。雙方的對象是一個，不過分工的性質略異而已。教育行政者負組織計畫管理指導的責任，其他教育工作人員負推行的責任。缺少了某一方面，便影響到他一方面。師範生多數是偏於直接施教方面的。他不僅應認識某種教科書，並應進一步研究某種教科書所根據的課程標準和教育政策。教育的實施無非發源於教育行政。教育行政一舉一動亦無非為供給直接施教的便利，增加直接施教的效率。教師們如不自比於機械工人，應明瞭自身任務的所以然。師範生明瞭地方教育行政以後，纔可自決「應當怎樣服務」的一個難題。

三、教師爲地方教育行政之一員。教師並不僅爲一學校一學級兒童而設。教師同時是輔助教育行政的推進的。教育行政失了教師，非特孤掌難鳴，無從收集思廣益之效，且必迷離模糊，不明問題所在。一切的教育行政任務，全賴教師的參與和貢獻。教師實等於教育行政的基本人員。教材、教法、學校行政種種，究應如何始有成效；絕非辦公室內提筆爲文可以解決。教師的意見及其研究 and 實驗的結果，在在足以使辦公室的章制發生變化。教師的責任既在合作；未來的教師應早認識合作機關的詳細情況。

四、師範生亦爲未來的地方教育行政人員。打開了地方教育行政法規，我們可知地方教育行政人員的資格，多規定爲富有經驗的師範畢業生。更打開各省地方教育行政人員資格統計，師範畢業生往往居多數。地方教育行政人員多半從優秀的教師中甄拔；優秀的教師又多半屬於曾受專業訓練的師範生。爲未來的教育負更大的責任。常有充分的準備。師範生不僅認識了地方教育行政爲止；尤當習練研究地方教育行政問題的技術，澈底了解地方教育行政的理論。

在師範學校有限的年期以內，應爲終身職業建築穩固的基礎。師範生固然要從小處着手；但不可不從大處着眼。

【討論和研究問題】

- 一、科舉制與學校制有何區別？
- 二、范氏義莊呂氏鄉約可稱爲地方教育否？
- 三、地方教育應否完全採地方自力建設原則？
- 四、述地方教育事業缺乏組織所發生流弊之實例？
- 五、述一個小學教師與地方教育行政之關係。
- 六、師範生應從小處着手大處着眼，試推論其意義？

第二章 地方教育行政和一個教育機關的關係

第一節 教育機關的設置

教師們到了學校，有了教室，有了學生，有了教科書，有了一切必要的設備，教學便不感絲毫困難。

地方教育行政和一個教育機關的關係