

教與學月刊叢篇

教育局長

楊亮功

著

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國二十四年十二月初版
中華民國二十五年二月二版

教育局長

(教與學月刊社叢篇)

全一冊 實價國幣壹角

(外埠酌加寄費)

編	著	者	楊	亮	功
發	行	人	吳	秉	常
印	刷	所	南	京	河
發	行	所	正	中	書
			南	京	河
			正	中	書
			上	海	福
			南	京	太

(258)

序言

民國二十二年余爲北大同學講授地方教育行政之學科，頗思仿辜柏萊氏 *E. P. Cubberley* 之「校長與學校」 *Principal and His School* 之體例，作「教育局長與地方教育行政」一書。蓄勢謀篇，殆欲操筆，而未幾忽改任職於南京監察院。以人事之漫擾，伏居之未遑，僅將已徵得之材料，加以整理，先後刊載於「教與學」雜誌。今稍加釐定，成此簡冊，凡所論列，皆有關於現代地方教育局長之資格、經驗、任期、待遇及職權等問題，即名之曰「教育局長」。

此冊雖係敷陳事實，然意在根據教育行政原理，指示得失，使讀者得以明瞭地方教育行政人員之現況，而同時得其改進之道，俾供地方教育用人行政之借鏡，惟是全書之成，尙有待於時日，然則此篇之作，僅大輅之椎輪而已。二十四年十月著者自敘。

教育局長目次

第一章 導言

第二章 三百四十一縣教育局長之調查

第一節 籍貫年齡與性別

第二節 資格與經驗

第三節 待遇

第四節 任命手續與任期

第五節 職權

第三章 結論

教育局長

第一章 導言

據最近統計，全國學齡兒童數爲四九、一一六、〇六〇，其中已入學者佔百分之二十二，爲數在千萬以上。近年縣立中等學校逐漸發達，地方政府方謀義務教育之普及及成人教育之擴充，其入學人數有增無已，此全國各縣千萬兒童教育之權皆操之於教育局長之手。又現據教育部統計全國各縣教育經費平均約佔地方經費支出百分之四十，全國小學資產爲數在二萬萬元以上，其教費支配之權亦屬之於教育局長，其權力不可謂不大。然此僅就數量而言，若自質量言之，兒童習慣之養成，技能之訓練，知識之灌輸，以謀社會所由構成之各個份子俱臻健全之境，并整個社會之進步，此皆教育局長之責任，其關係之重大，更難數計。故辜柏萊 *Cubberley* 謂教育局長地位之重要，爲地方其他任何公務員所不能及，誠極當之言也。

教育局長之地位及責任既如是重大，則教育局長之人選自應十分慎重。昔俄諺有云「牧師如何則教區如何」(As is the Priest, so is the Parish)申言之，可云「縣之教育局長如何，則一縣之

教育如何。蓋教育局長苟得其人，則一切地方教育困難問題既易解決，而教育效率亦可以增高。反之如不得其人，則地方教育上一切希望皆難實現，雖有完善之教育組織，充足之經費，適宜之建築設備，亦等同虛有。故教育局長之人選實異常重要。關於教育局長之資格及經驗如何，待遇如何，任期如何，任命之手續如何，及其所負之職責如何，皆有加以注意之必要。本篇之作，即本此而討論以上各種問題。

本篇材料之搜集，係採用問表 Questionnaire 方法。問表有二種如下：

(甲) 地方教育行政調查表

(下表所列調查各縣教育局長各種狀況，以資教育學術之研究。請逐條據實填寫，並懇於

民國 年 月 日以前寄交

收爲感。)

省 縣教育局長

甲	姓名：	
乙	籍貫：	
丙	年齡：	
丁	性別：	
戊	學歷與經驗：	
(一) 學歷 (曾在何種小學何種中學或師範專門或大學之何系或何科或其他學校肄業或畢業)		

(乙) 地方教育行政狀況調查表

(下列各條，請根據實際行政經驗，逐條加以考慮，如有某條認為係教育局長應盡之職權，請於

各該條後括弧內加一圓圈(○)，并照於民國

年

月

日以前寄交

收

為感。)

- (一) 確定教育目的與政策。.....()
- (二) 選任移調及解退各院校校長及其他教育機關主管人員。.....()
- (三) 選任移調及解退本局職員及僱員。.....()
- (四) 考察教育人員工作之勤惰。.....()
- (五) 視察學校。.....()
- (六) 編製課程。.....()
- (七) 選擇教本。.....()
- (八) 強迫兒童入學。.....()
- (九) 籌措經費。.....()
- (一〇) 編製教育預算。.....()
- (一一) 計劃及改進學校之建築與設備。.....()

(二) 經驗 (曾在何種學校或機關擔任何種職務各若干年)			
己	任用手續：由	團體推舉，由	機關推舉，由
庚	在職年限：自民國	年	月起擔任局長職務，至最近止，共
辛	薪金：(一) 每月	元；	年
	(二) 每年	元。	月。
			機關任命。

- | | | |
|----------------------------------|-------------------|-----|
| (一二) | 改進學校衛生。 | () |
| (一三) | 注意教育法令之實施。 | () |
| (一四) | 召集各種教育會議。 | () |
| (一五) | 處理教育之爭執。 | () |
| (一六) | 注意教育之專門研究。 | () |
| (一七) | 對於地方各機關、團體、人士之交際。 | () |
| (一八) | 編製每年每月報告。 | () |
| (如認為尙有其他地方教育局長所應負之職責而未列入者，請列於下：) | | |
| (一九) | | () |
| (二〇) | | () |
| (二一) | | () |

以上兩種問表中，第一種係留空白，由答者自行填寫。第二種係列舉各點，應有盡有，由答者逐條加以圈定。關於教育局長之籍貫，年齡，性別，學歷與經驗，任命手續，在職年限及薪金等項材料之徵集，用第一種問表。蓋上列各項所徵集，皆係簡單事實，應答者可於空白中填寫。費時甚短，而寫字甚少，頗輕而易舉。教育局長職權之調查，則採用第二種問表。蓋教育局長之職權不僅一種，若用第一種問表，由答者自行填寫，其結果必寫字多而費時長，則答者每因憚煩而置之不答，即使答覆，亦難期詳備。惟第二種問表之製造，較為複雜。其方法先試列舉教育局長之職權，依據戴奮博 Delfenbaugh 報告而加以增減，成二十二條，繼以此二十二條職權，測驗北京大學地方教育行政及教育調查兩班學生約

五十人，使各根據個人之判斷，決定是否爲縣教育局長應有之職權，逐條圈定。復就測驗結果，加以討論，刪複就簡，共成十八條，如上表所列。但恐仍有遺漏，特留空白，以便答者自行填寫。惟此種問表，係要求答者根據其行政經驗及主張，而對於各條職權加以判斷後始定去取，當然不免有主觀見解，其結果恐難正確。但統計結果，如表十六所列，各省教育局長對於各項職權之圈定，實有同一之趨勢，其各項所得之百分數及其等級，各省皆大致相同，其相關係數亦多在 0.80 以上，足以表現公共意見之一致性，頗爲可靠。

以上二種問表，發出五百份，寄江蘇浙江安徽湖南山東河北六省教育局長，於收到後填寫寄還，其答覆者爲數三百四十一，約佔全數百分之六十八。若以各省而論，除湖南回答縣數較少，約佔全省縣數百分之四十外，其餘河北山東安徽江蘇及浙江各省，回答縣數皆超過各省縣全數百分之六十六以上，亦有多至百分之八十四以上者。此三百四十一縣教育局長之調查，雖爲全國中之一部份，然由此類推，亦可以知全國之概況。如下章關於教育局長資格之調查結果，與第一次教育年鑑所載十八省一千二百八十一縣教育局長資格之統計結果相比較，其相關數爲 0.97，殊無差別。

第二章 三百四十一縣教育局長之調查

第一節 籍貫年齡與性別

關於縣教育局長之籍貫，依左表所列三百二十八縣教育局長中本縣籍貫者佔百分之六五·八五，非本縣籍貫者佔百分之三三·五四，非本省籍者僅〇·三一。若就各省分別而論，浙皖魯三省非本縣籍者較多，湘冀則幾全爲本縣籍矣。按教育局長之籍貫與其被任命方法頗有因果關係，如教育局長由教育廳直接委任，則每不限本縣人，如由地方公團或機關推舉，則其結果多爲本縣人。若從原則上言之，教育局長之人選，應注意其資格經驗及能力，不應有籍貫上之限制也。

(表一) 三二八縣教育局長籍貫比較表

籍貫	省	份	河北	山東	江蘇	浙江	安徽	湖南	總計	百分數
本縣籍			八四	三四	三一	二四	一五	二八	二一六	六五·八五
非本縣籍			一	四九	一〇	二五	二四	二	一一一	三三·八四
非本省籍				一					一	〇·三一
總計			八五	八四	四一	四九	三九	三〇	三二八	一〇〇·〇〇

依左表所列，三百三十三縣教育局長年齡，自二十五歲至六十歲以上，其中數爲三十二歲，二十五至四十歲爲數最多，佔全數百分之七十五，五十以上約百分之十，六十以上二人而已。此與達克納

司 Douglas 一九二〇年之教育局長年齡調查相較，其中數爲四十三歲，相差約十歲，辜柏萊 (Crb-berley) 主張開始任地方教育局長時，年齡須在三十歲左右，若任大縣重要教育局長位置時，須在四十歲以後。若依達克納司 Douglas 所調查，大學畢業後繼以兩屆暑期學校之專門訓練，加以三年之教學及六年學校行政經驗後，始可爲教育局長，則其年齡亦當在三十以外矣。

(表二) 三三三縣教育局長年齡比較表

年 齡	河 北	山 東	安 徽	浙 江	江 蘇	湖 南	總 計	百 分 數
二五—二九	七	二三	八	一〇	五	四	五七	一七·一二
三〇—三四	二五	三六	一五	一七	一五	四	一一二	三三·六三
三五—三九	二三	二一	一〇	一二	一〇	九	八五	二五·五三
四〇—四四	二一	三	五	五	五	五	四四	一三·二一
四五—四九	八	二		四	一	五	二〇	六·〇一
五〇—五四	三				三	三	九	二·七〇
五五—五九	三					一	四	一·二〇
六〇—六四	一		一				二	〇·六〇
總 計	九一	八五	三九	四八	三九	三一	三三三	一〇〇·〇〇

關於教育局長之性別，就所回答之三百四十一縣教育局長中，僅二縣教育局長為女性，即浙江之海寧及河北之慶雲，可謂鳳毛麟角。教育局長之職務，是否應專為男子所擔任，或女子不宜於擔任教育局長之職務，頗難加以限制。惟視其個人之能力如何，似不應有男女之界限也。

第二節 資格與經驗

關於教育局長之資格與經驗，教育部無嚴格之規定。各省教育廳雖多自有規定，唯殊不一致。且事實上現任之各省教育局長之資格，與法律上所規定者亦未盡符合。茲將三百四十一縣現任教育局長之資格，列表於左：

(表三) 三四一縣教育局長資格比較表

省 份	資 格				總 計	百 分 數	等 級
	河 南	山 東	安 徽	浙 江			
日 本 留 學	二		一	一	二	二・三五	八・五
大 學 畢 業	八	七	一一	三	一二	二・九〇	二
師範大學畢業	三		一	二	三	二・三五	八・五
高師優師畢業	一二	三	一	四	三	七	三〇
							八・八〇
							三

高等專門畢業	一	三	一	一		四	一〇	二・九〇	六
大預及高等畢業	四	二	二				八	二・三五	八・五
大學肄業	二	四	二	一		一	一一	三・二三	四・五
中等師範畢業	五九	六二	一七	三六	二一	七	二〇二	五九・二〇	一
中學畢業	一	三	三			四	一一	三・二三	四・五
中等職業畢業			一				一	〇・二九	一一
其他	三			二	二	一	八	二・三五	八・五
總計	九五	八四	四〇	五〇	四一	三一	三四一	一〇〇・〇〇	

依據上表三百四十一縣教育局長中，省立中等師範畢業生爲最多，約佔全數百分之六十；其次爲大學畢業生，佔百分之十二・九；又次爲高等師範及優級師範畢業生，佔百分之八・八；師範大學及大學教育學院教育系畢業者，僅佔百分之二・三，爲數更寥寥矣。最近教育部出版之教育年鑑所載十八省一千二百八十一縣教育局長之資格，如左表所列，其實際情形亦正相同，就中仍以省立中等師範畢業生爲最多數，次之爲大學及高等及優級師範畢業生，若以兩表相比較，其相關數爲〇・〇〇（就兩表相同之資格作數字之比較）。

(表四) 一二八一縣教育局長資格比較表

資格	省份	蘇	浙	贛	皖	魯	晉	豫	冀	鄂	閩	桂	川	雲	甘	熱	察	寧	青	總計	百分數	等級
日本留學		三		三	二						二	一	二	三						二四	一八七	〇
大學畢業		二	四	二	一	三	七	九	一	三	一	三	三	三	二	一	一			一三	二九四	二
師大及大學 教育學院		二	五	一	一	五	四	四	二	二	一〇	三	一〇	四	二	二	二			五五	四二九	七
高師優師		二	一〇	五	四	二	四	八	二	六	八	五	二	四	二	二				二五	九七五	三
高等專門			一	三	二	五	六	九	二	四	五	六	二	三	五	一	一		一	七五	五八五	五
大預及 高等		一			二	三		二	二			二	三	三	二			一	一	二九	〇二六	九
中等師範		二	七	二	二	八	六	九	六	二	七	二	七	六	三	八	二	四	四	五九九	四六六	一
縣立師範			三			一		一						二						七	〇五四	二
速成師範		五		一			二		三			二	二	九	六					三〇	二三四	八
中學			三	八	六	六	二	四	一	二	一	一	一	八	九	三		三	二	二〇六	八二七	
中等職業				一	一					一				一						四	〇三一	二
其他							四	二	一	三		六	六	一					三	七四	五七七	六
總計		五二	二	五	六	〇	二	九	〇	五	二	二	二	〇	五	五	六	四	九	二二八	一〇〇	

表中數字依據第一次教育年鑑

表中數字依據第一次教育年鑑

試就此情形而論，現在各省教育局長，除少數外，其大多數之資格，與吾等理想中所主張者相去甚遠。辜柏萊 Cubberley 論縣教育局長之資格，曾云：

「從將來工作上着想，第一層最需要者，是優良的大學教育。大學畢業後最少要有一年專研究教育問題。亦是現在所必需的。但有能力者并不能以此爲止。在有數年經驗以後，仍應繼續求學，取得博士學位。」

達克納司 Douglas 調查美國縣市教育局長資格，大多數爲大學畢業生，并加上兩個暑期學校之專門教育訓練。此是一九二四年以前之情形，近年以來，資格當更提高也。施菊野 Sutayer 謂吾人若明瞭教育局長地位之重要，或分析其所做之工作，可以證明專門訓練爲教育局長所必需。現在吾國教育局長除極少數爲大學教育學院教育系或高等師範畢業生而外，大多數爲普通師範學校畢業生。普通師範學校之目的在「養成小學之師資」。教育局長僅畢業於普通師範，未受大學及專門教育，既不能有充分之普通知識，更無專門教育行政之訓練，以之領導全縣學校，其難有發展，可以預料。

如上所述，教育局長之人選，資格最爲重要。但於經驗同時亦應特別注意。否則徒有充分之訓練，而無相當教育經驗，則每昧於地方實際教育問題，而窒礙難行。左表所列二百九十一縣教育局長，其經驗年數，由半年以下至三十一年，中數爲七年，超過二十年以上經驗者，僅三人而已。以視達克納司 Douglas 所調查美國教育局長之經驗，其中數爲二十年，相差甚遠矣。

(表五) 二九一縣教育局長經驗年數表

年 數	次 數	百 分 數
半年——四	九一	三一·二七
五——九	一一八	四〇·五五
一〇——一四	六一	二〇·九六
一四——一九	一八	六·一九
二〇——二四	一	〇·三四
二五——二九	一	〇·三四
三〇——	一	〇·三四
總 計	二九一	一〇〇·〇〇

又達克納司 Douglas 調查美國教育局長，大多數由中學校長升任，有百分之五十八教育局長曾任中學校長。下表所列，吾國教育局長曾任督學者為數較多，佔百分之十九。次之，為中學教員約佔百分之十七，再次為小學校長及教員，約佔百分之十一及十二，曾任中學校長者僅百分之三。蓋吾國中學校長地位，遠優於教育局長，由中學校長而轉任教育局長，實為降級，當然為數甚少。此又中國教育局長之地位，遠不如美國之又一明證也。

(表六) 二八九縣教育局長曾任職務名稱表

職務名稱	次	數	百	分	數
教育局長	七七	二六・六四			
督學	五六	一九・三八			
中學校長	九	三・一二			
中學教員	四九	一六・九五			
小學校長	三七	一〇・七三			
小學教員	三四	一一・一六			
專任教員	四	一・三八			
職校教員	三	一・〇四			
民教館長	二	〇・六九			
圖書館長	一	〇・三五			
師講所長	九	三・一二			
區教委員	一〇	三・四六			
其他	四	一・三八			
總計	二八九(縣)	一〇〇・〇〇			