

國立中正大學叢書之一

教 育 行 政

(卷 上)

羅 廷 光 著

商務印書館印行

國立中正大學叢書之一

教 育 行 政

(上 卷)

羅 廷 光 著

商務印書館印行

中華民國二十二年七月贛縣第一版

(34029 贛手)

國立中正大學叢書之一 教育行政(上卷)

贛版手工紙 定價國幣伍元貳角

印刷地點外另加運費

著者 羅廷光

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

本館特許
版權印
必究
本館特許

邱序

大抵教育行政學的研究，不外哲學的、歷史的、比較的、科學的四個途徑。哲學的研究法之長處，在能探討教育組織的精神範疇，闡明其一貫性或矛盾性，並提供教育行政上的最高指導原則；其短處則常忽略客觀的具體的事實和問題。歷史的研究法之長處，在能發揮國家教育之傳統的特殊精神，並顯示教育制度的發展過程與法則，其短處則常漠視創造的新興的因素。評述各國教育制度的異同優劣以作本國教育行政的革新之借鏡，是比較的研究法之長處；但種種制度，紛然雜陳，支離破碎，毫無歸宿，是其短處。運用嚴密方法，探求客觀事實，研討個別問題，提出具體方案，是科學的研究法之長處；但側重個別事實而忽略普遍原理，接受現存標準而缺欠批判精神，是其短處。所以哲學研究必參用科學方法，才不致流於空虛；科學方法必兼顧哲學理念，才不致流於膚淺。歷史敘述不參用比較方法，其弊為固陋；比較方法不兼顧歷史基礎，其弊為支離。在教育行政學的研究上，哲學的和科學的，歷史的和比較的四種途徑是互相補充的，缺一不可的。中外流行的教育行政學的書籍何止汗牛充棟，但求一能兼用上述四種研究法而獲得成果者，我自愧孤陋，尚未看見過。

羅炳之（廷光）先生以其近年來精心結撰的教育行政學的原稿見示，我曾細讀一遍，覺得本書確是運用上述四種研究法而獲得成果的一本傑作。本書著有評述每個教育行政制度或問題時，不僅能探求其哲學基礎以闡明其精神範疇，而且能廣搜一切有關的客觀事實加以科學的整理；不僅能敘述我國教育制度的歷史背景，以顯示其傳統的特殊精神，而且能博考歐美各國教育制度的異同優劣，以發揮比較觀摩的效能。所以本書陳義精微而不流於空虛，立論客觀而不陷於膚淺，敘事平實而不囿於固陋，取材淵博而不失之支離，這當然是本書最顯著的貢獻。至於系統的嚴密，文筆的流暢，批判的公允，都是讀者所易看見的優點。

炳之先生屬我作序，我固辭未獲，不敢作溢美的言詞，謹略論教育行政學的研究法與本書的特殊貢獻以求正於海內賢達，並願藉此機會祝賀炳之先生著述上的成功及感謝他給我作序的光榮之盛意！

邱椿 三〇、二、一

自序

論者每謂國內出版界關於教育行政之著作不多，佳構尤鮮；或詳於過去的演變，而昧於當前的需要；或詳於外國教政的組織，而忽於本國地方實際情形；或侈談德莫克拉西政制的原理，而不明三民主義教育實施的原則和方法；或只就教育行政的本身立論，而不知從遠大處追尋教育行政之政治的、經濟的和社會的背景；或空談理論，毫無科學的事實做基礎；或俯拾陳言，極少新的見解和意念可以供獻；或編鈔法令，敷陳條規，罔知剪裁，了無見解，讀之令人生厭！

實則年來國內刊行教育行政的專書並不算少，較好的也有，不過仍未能滿足人們的希望罷了。

我們看到外國（美尤甚）教育行政學者的班班輩出，及其所刊行的專門著作的層出不窮，固已欣羨不置；但經細加考慮，知其可供我們參考的，科學方法和專門技術以外，僅若干實施的原則及試行有效的經驗而已。我們不能把外國教育制度移植過來，同樣也不可把外國教育行政書籍直接拿來應用——況真正精心結撰之作仍不多觀。我們要做開拓的工作，要本遠到的目光，淵邃的見解，認清本國教育行政的問題，運用科學方法和專門的知能以爲解答；更當就教育行政之「學」與「術」本身作進一步的研究，以求樹立本門學術之深厚的基礎。

筆者前在國立中央大學及國立北京大學擔任「教育行政」和「學校行政」教學有年，近在國立西南聯合大學師範學院繼續講授「教育行政」亦有兩載，當時深感適當課本的難得，乃一面教學，一面編印綱要，教學生筆記。此刻把全部講稿，整理完畢，顏曰教育行政，實兼含「教育行政」又「學校行政」二者在內。筆者以爲這種編法不獨給使用的人方便，且可免去許多重複，較爲合理。當筆者着手編著本書時，曾着眼下列數點：

（一）純以本國問題爲主體，參用外國有效的經驗以求解決；（二）不僅討論教育行政的本身，更及其所依附之政治的、經濟的、社會的背景；（三）遵照中央教育宗旨、方針、和政策，而貫以三民主義的精神；（四）所舉事實

力求新穎而正確；(五)所據理論必健全而可靠者；(六)盡量引用科學方法和專門技術，藉供讀者使用研究；(七)敘述力求扼要——文獻，章則及他項有關材料概載「附錄」及「參考原料」；(八)行文力求生動條貫；(九)正常教育行政問題以外，兼重抗戰時期的教育行政。組織純仿大學用書體例，每章列有「研究問題」，卷末附有中西文重要參考書，教者可自由使用。

本書所據法規至最近時期（截至三十一年）而止，但未來變動在所不免，還望閱者隨時留意。本書承邱大年先生詳為校閱並惠序，屬稿時前四章陳友松教授曾予以極大的助力，合此誌謝。

羅廷光三一、六、一於泰和杏嶺

國立中正大學

目次

卷上 教育行政本論	一
-----------	---

第一篇 概論	一
--------	---

第一章 緒言	一
--------	---

第一節 教育行政的起源	一
-------------	---

第二節 教育行政的意義和本質	三
----------------	---

第三節 教育行政的範圍	五
-------------	---

第四節 教育行政研究的進步	六
---------------	---

第二章 教育行政的背景及其趨勢	一五
-----------------	----

第一節 教育行政的背景	一五
-------------	----

第二節 教育行政的趨勢	一七
-------------	----

第三節 我國教育行政的背景及其適應原則	一九
---------------------	----

第三章 中國教育行政之史的考察	二四
-----------------	----

第一節 沿革	二四
--------	----

第二節 科舉時代的教育行政	二七
---------------	----

第三節 新教育之發端與科舉制之停止	三一
-------------------	----

第四章 教育宗旨與教育政策	二八
---------------	----

第一節 教育宗旨	三八
----------	----

第二節 教育政策	四三
----------	----

第三節 抗建期中我國教育方針與政策	五〇
-------------------	----

第二篇 學制系統	五五
----------	----

第五章 學制系統	五五
----------	----

第一節 學制的本質及其發展	五五
---------------	----

第二節 我國學制之沿革	五六
-------------	----

第三節 我國現行學制系統	六三
--------------	----

第六章 現行各級教育制度	六八
--------------	----

第一節 國民教育	六八
----------	----

第二節 中等教育	七三
----------	----

第三節 高等教育	七八
----------	----

第七章 我國今後之學制問題	九三
---------------	----

第一節 各國學制之比較觀	九三
--------------	----

第二節 我國學制問題	〇二
------------	----

第三篇 各級教育行政機構	一〇九
--------------	-----

第八章 中央教育行政	一〇九
------------	-----

第一節 我國中央教育行政機關之沿革	一〇九
-------------------	-----

第二節	現行中央教育行政制度	一一五
第三節	對歷屆中央教育行政組織的檢討	一一九
第九章	省教育行政	一二三
第一節	我國省教育行政機關的沿革	一二三
第二節	現行省教育行政制度	一二六
第三節	對歷屆省教育行政制度的考核	一二九
第十章	地方教育行政	一三三
第一節	我國地方教育行政機關的沿革	一三三
第二節	地方教育行政制度的近況	一三八
第三節	對歷屆地方教育行政制度的批評	一四七
第十一章	教育行政組織問題	一五三
第一節	各國教育行政制度述要	一五三
第二節	比較中的行政組織問題	一六四
第四篇	教育人員	一七三
第十二章	教育行政人員	一七三
第一節	各級教育行政人員的現況	一七三
第二節	教育行政人員的資格	一七六
第十三章	學校校長	一九二
第一節	校長的資格	一九二

第二節 校長的職權和任務	一九九
第三節 校長的任用和任期	二〇八
第十四章 學校教員	二一二
第一節 教員的資格和任用	二一二
第二節 教員的訓練和檢定	二二五
第十五章 學校教員（續）	二三三
第三節 教員的待遇	二三三
第四節 教員的進修	二四一

第五篇 教育經費……………二四五

第十六章 教育經費之擴張及其來源	二四五
第一節 我國教育經費之擴張概況	二四五
第二節 教育經費的來源	二五二
第十七章 教育經費之分配	二六二
第一節 中央教育經費的分配	二六二
第二節 省市教育經費的分配	二六五
第三節 縣市教育經費的分配	二七一
第十八章 教育經費之管理	二七七
第一節 中央教育經費的管理	二七七
第二節 省教育經費的管理	二七八

第三節 縣與地方教育經費的管理	二八〇
第十九章 教育經費問題	二八四

第六篇 教育視導	二九七
----------	-----

第二十章 教育視導概說	二九七
-------------	-----

第一節 教育視導的本質和意義	二九七
----------------	-----

第二節 教育視導的目的和功效	三〇一
----------------	-----

第三節 近代教育視導研究的進步	三〇三
-----------------	-----

第二十一章 教育視導制度	三〇七
--------------	-----

第一節 史略	三〇七
--------	-----

第二節 現行視導制度	三一〇
------------	-----

第三節 各地改制近況	三一二
------------	-----

第二十二章 教育視導人員（附視導原則）	三一八
---------------------	-----

第一節 視導人員的資格	三一八
-------------	-----

第二節 視導人員的任務	三二二
-------------	-----

第三節 視導人員的活動	三二七
-------------	-----

教育行政

卷上 教育行政本論

第一篇 概論

第一章 緒言

第一節 教育行政的起原

天下大抵先有事業，然後產生研究這門事業的學術；教育行政 (Educational Administration) 是研究國家對於教育事業的行政，其產生當在國家教育事業發達以後。考之往古，我國自唐虞以至遼清，關於教育行政的重要事項，雖史不絕書，如「命契爲司徒，敬敷五教，夔典樂，教胥子」；「周設地官「大司徒」統轄全國教育政務，並在地方設「州長」，「黨正」；漢武帝興太學，置明師，並制定博士弟子制；平帝時王莽執政，令天下立學官，興鄉學，以獎進教育；隋文帝詔國子寺不隸太常，設祭酒一人以轄之；煬帝置進士科，啓後世科舉之漸；唐設國子監及弘文、崇文兩館，並置館監以資統轄；宋王安石奏請改革科舉，提倡學校教育；元中統二年詔諸路設提舉學校官，至元二四年又設江南各路儒學提舉司；清初規復國子監制，並設各省提學道，嗣又改爲提學督政；洋洋大觀，似乎很有聲有色的了。即在歐洲，古希臘時代，文化之盛，也很可觀。我們只看

斯巴達的厲行國民教育，便可知當時國家對於教育該何等的重視！然而完備有系統的教育制度，仍只是近代的產物。十九世紀以前，世界各國都無普泛設立教育行政制度的傾向，更沒有這種事實。就中國而論，姑不問是國學或鄉學，是科舉或學校，政府當局從未顧及一般民衆的教育，更不懂國民教育的重要。西洋各國，當初對於教育，多主放任，每把教育事業的全部或一部，委之私人或私人團體辦理，毫不加以干涉。故實際負教育責任的，乃家庭教會和社團；教育行政之無系統無組織，中外可說是一致的。

十九世紀民族主義的勃興和民主觀念的遠播，實是促使教育行政制度成立的主要因素。從這時起，各國中央教育行政機關紛紛成立：一八一七年普魯士的教育部脫離了內政部而獨立（詞稱宗教教育部 *Ministerium für Geistlichen- und Unterrichtsangelegenheiten*）一八二八年法國設置了教育部（稱教育美術部 *Ministère de l'Instruction Publique et des Beaux Arts*）一八九九年，英國成立了教育部（*Board of Education*），日本在明治四年（公元一八七一年）也設了文部省；中國在清光緒三十一年（公元一九〇五年）也設了學部（後改爲教育部）。北美合衆國至今雖尚無聯邦教育部的設立，但各州教育行政機構已逐漸完成，近更有集權的趨勢，並屢建議創設中央教育行政的機關；皆順着這個潮流而來的。

這時各國何以都那麼急切的要求創設專管全國教育行政的機關呢？大約有下面幾種原因：

一、就政治方面說，十九世紀民族主義的勃興，促使人們了解民族精神的凝結，乃鞏固國基的要素；同時民主觀念逐漸廣播，并深植於人們腦中，依其所示，每個民主社會的構成，實有賴於各個健全份子，非少數人所能奏功。顧如何發揚民族的精神和如何培植各個健全份子，則舍教育之道莫由。爲欲達政治上的目的，教育不能再聽私人（或私人團體）經營，應由國家統籌支配，以期標準確立，機會普遍而均齊，國家教育制度於是乎成立，教育行政機關於是乎產生了。

二、就經濟方面說，十八世紀產業革命以後，各國工商業發達，工廠林立，大都市興起，處處需要着系統的組織和嚴格的管理。爲求增進教育的效率起見，各工商業發達的國家，便都致力於應用工商業的管理於教育

行政上，以加強其組織，增厚其力量。因之系統的教育行政制度乃不可少。再從另一方面看，教育也就是一種投資的企業，『美國某教育局長曾將波斯頓公立學校歷屆畢業生因生活能力增加所得之勞金，與未經學校訓練的人所得者兩兩比較，結果，前者之收入大於後者數倍。一方又將二者差數，即已受教育者比較多得之俸金，與其歷年用於教育之費用相比，化成百分數；覺得世上無論何種投資事業，沒有再比教育投資的利息更大。』國家化了這麼許多金錢在教育上，究竟所得效果如何，不能不加以過問——美國學務調查的運動，便是應着這個需要而起的。尋常股東對於公司的營業狀況和未來計劃，尚不時留意考核，何況教育事業關係整個國家社會的福利！故為增進經濟上的效率，教育實有由政府統籌計劃和人民多方監督的必要；而系統的教育行政制度乃不可少。

三、再就教育的本身說，近自公共教育施行以後，教育的範圍已大擴張，教育的事業日見複雜；由此產生的問題也就層出不窮。如學制的釐訂，標準的確定，課程的編製，教育人員的任免，乃至教學的視導，經費的支配，校舍的建築和公文的處理等，在在需要專門家從事研究解決。豈獨需要專門辦理教育的人員，更需要專管教育行政的機關！

從上可知近代教育行政制度的形成，決不是偶然的。國家既認教育為一種重要的事業，而此教育事業又當由國家管理，不可再任私人經營，當局對本事業必研究精審，措施妥善，方可收到極大的效果。於是教育行政的研究，被認為國家教育重要問題之一，而教育行政學也逐次成立並發達異常迅速了。

第二節 教育行政的意義和本質

什麼是行政？『行政者，乃政府官吏推進政府功能時之行動也。』（參看 Century Dictionary）古得諾（E. J. Godnow）以為一切政治制度中只有兩種基本的政府功能，那就是國家意志的表現和國家意志的執行；前者叫做政治，後者叫做行政。研究行政上之種種問題，期獲得圓滿之解決與成功的，叫行政學。（參攷

附錄

什麼是教育行政？可說是教育行政人員推進諸般教育設施的功能的行動。簡單說便是國家對於教育事業的行政。明白點說，教育行政乃指國家對於教育負起組織、計劃、執行、監督、指導的責任；以最經濟的手段，最有效的方法，去謀實現國家教育宗旨及實施方針，藉以完成「國家教育」的使命。所謂教育行政學，即據本國實情，運用科學方法，就一般問題和制度，或分析、或綜合、或演繹、或歸納，推究其利害得失，折衷於至當原理，權衡比較，藉得到圓滿的解決與成功。故凡國家對於教育應取的方針，應採的政策，學制的審議，經費的支配，視導的標準，督察的方法，師資的訓練，人員的任免，以及各級教育行政機關的組織和銜接等，概在研究之列。至在此抗戰時期，教育行政上當有不少特殊問題，為本門學者所應留心解決，更不消說。

英國教育行政學者鮑你福 (Sir G. Balfour) 氏曾說道：『教育行政之目的，無非使合理之學生，於合理之情況下，從合理之教師，受到合理之教育。』這話不錯，教育行政的諸般設施，亦惟佈置合理的環境，訂定合理的方法，使教師安心教導，學生安心求學。目的非他，求貫徹教育宗旨及增進教學效能而已。

近因教育事業繁重，教育學術進步，欲求教育行政問題處置的妥善，決不是一個只知「坐而言」的理論家或只知「起而行」的實行家所能辦到，必其人學識經驗兼備，更有優越的能力，和精良的技術。換言之，今日主管教育行政的領袖，必須具有健全的教育學理，豐富的教育經驗，和精良的教育技術；此外還當有雄偉的魄力，遠到的目光和靈敏的手腕。

就地位說，一般人的見解，每認教育行政為內務行政的一種。從歷史上看，各國中樞教育行政機關未成立以前，亦常把教育行政事項，由內務部或與其有關之衛生、宗教、美術等部會同辦理，直把教育行政當作了它們的附屬事業看待。吾人若就教育行政的基本意義上一加推究，便易理解教育行政確有其獨立的特性，不應隸於任何部門之下。因為他種行政多只重視「現在」重視目前的需要；除衛生行政以外，又多把目光注射在成人生活的福利上。惟教育行政，不徒重視現在，抑且重視未來，不徒着眼成人生活的改善，抑且期求兒童和青年福

利的增進。又教育行政的最大任務，在管理一國的學術和教育事業，二者皆關係整個民族的盛衰和興替，其重要可想而知，以故現今世界各國無論其中央教育行政機關業已獨立並實操全國教育行政的大權的（如德、法、意、日等）；或名義上雖已獨立惟尚未實行統轄全國教育行政的事權的（如英）；甚或名義上尚無中樞教育行政機關（類於教育部）但已有設立之要求和傾向的（如美）；縱彼等所採的政策各不相同，而其重視教育行政卻是一致的。

第三節 教育行政的範圍

教育行政的領域內，應該包括些什麼呢？狹義的教育行政，僅指各教育行政機關對於教育事項之計劃、設施、管理和指導而言。若自廣義言之，除此以外，尚應賅含學校行政。為求實現本科應有的任務和完成本科應有的系統，本書範圍假定如下：

一、概論——教育行政的起原，意義和本質，教育行政的範圍，教育行政研究的進步及近代教育行政的趨勢。

二、中國教育行政略史。

三、教育宗旨與教育政策。

四、學校系統。

五、各級教育行政組織。

六、教育人員。

七、教育經費。

八、教育視導。

九、學校行政組織。