

教育之行政
數學的新研究



中華民國二十八年七月初版

◆(34031.3)

教育之行政學的新研究一冊

每冊實價國幣叁元

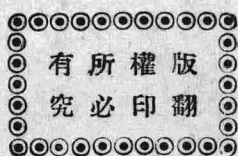
外埠酌加運費匯費

著 者 楊 鴻 烈

發 行 人 王 雲 五
長沙南正路

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 商 務 印 書 館
各埠



版權所有 翻印必究

朱

G107211

目錄

第一章 導言

本編纂述之緣起 本編詳論「教育行政」與「立法」「司法」「內務」「外交」「軍事」「財政」「黨部」「考試機關」等之「外延的關係」近世歐美日本以科學方法研究行政事務之概況及其貢獻 本編爲「行政學」之一種新研究 似本編性質之著作現尙難有先例 所謂「學校行政」一辭之欠妥 「教育行政」之「內包的」與「外延的」定義 「教育行政」之內容及範圍 自「行政法」上觀之「教育行政」 評「教化行政」之狹隘 「教育行政」與「普通行政」在「性質上」差異之點 「教育行政」爲國家最根本之任務 一切國家政務演進必經之三大階段 「教育行政」最能具備學術化之條件 「教育行政」與「普通行政」在「範圍上」時有大小之不同 兩者在「官制上」亦各有其可以獨立之特殊性 前者所發生之功效亦較後者爲遠大 所謂「教育行政獨立」乃「設置專門管理教育之機關」之意 「教育行政」須有如「司法獨立」一說之比擬錯誤 「教育行政」難於脫離「普通行政」之種種理由 本編所憑以研究中外教育行政機關之背景 嚴格的所謂「教育行政機關」實發生於歐洲 東亞日本之率先摩倣 中國上古傳說之存疑 春秋戰國惟

有私人講授學術 漢代以後趨重科舉 清季始設置「近代式」之教育行政機關 民國時代之數次改革

第二章 立法機關與教育行政……………二一八

立法機關之意義 歐美日本各國之立法機關 蘇俄與中國立法機關之特異性 中國立法機關之沿革 立法機關之第一作用 對於教育立法行為之同意權 歐美日本各國之實例 中國國會十餘年來不遑為教育事業立法 教育原則定入憲法之起源 中國各種憲法草案關於教育之規定 純粹教育立法之重要 法規制定之標準 立法院通過之教育法律 教育事業受法律保障之例 現行教育法規之繁多與急待立法機關整理之迫切 兩者關係日趨密切 立法機關又握有對於教育經費之同意權 中國教育經費雖較他國為少而浪費特甚 歐美日本施行「會計制度」最為嚴格 立法機關之第二作用 質問關於教育行政之內容 受理關於教育事件之請願 立法機關之第三作用 「建議教育之權」與「教育立法之權」不同 立法機關之「教育建議案」其實現有難有易之兩例 「政黨」與「立法機關」之教育政策之關係 中外各國政黨之「教育政策」之鳥瞰 管理教育行政者應時常注意政黨政策在輿論上勢力之消長

第三章 司法機關與教育行政……………五八

司法機關廣狹之二義 教育行政人員在法律上之地位 教育行政人員之「權利」與「義務」 不良之教育行政人員所常觸犯之刑民法律及其條文 法律學校性質之重要 中國舊時學「律」之切實有如今日英美之法律學校 清季變法以後法律學生之大量製造 司法界之惡影響 最近數年仍無顯著之改善 司法機關監督法律學校之實例 司法院所訂條例之嚴厲 今後之希望 美國法律學校「自相監督」之辦法 司法機關對於「學生」及兒童犯罪之特殊處置 中國學生偽造畢業證書及成績單之流行 教育行政人員之疾首痛心 司法院對此事在刑法上所負責任之解釋 中國政府對於共產學生科罰過於嚴酷 日本之辦法比較寬大 兩國與此事件有關之諸法律之對照 中國刑法關於幼年人犯罪雖有「感化教育」之規定而缺乏其實施機關 歐美日本之設備 「感化院」與「兒童法庭」之異同 「兒童法庭」之起源與發展 中國亦有「增設少年法庭」之計劃 「行政訴訟」及「訴願」與教育行政人員之關係 關於「訴願」及「行政訴訟」之區別 中國民衆多不瞭解「訴願」之意義及手續之實例 教育行政人員與民衆常因學校財產等事而起利害衝突 教育者自身謀保障其專業之地位亦有時需要「訴願」及「行政訴訟」 設立私立學校被官署無理摧殘亦得提起「訴願」 由「訴願」至「行政訴訟」所經之程序 本章結論

第四章 內務行政與教育行政

本章包括最廣而性質又甚重要「內務行政」與「教育行政」之關係非常密切 兩者互相協作之實例 第一爲保管歷代之古物 古物之範圍與其種類 保存古物之理由 以之發揚國家民族之共同精神及意識 以之防止古物之被毀損及分散於異國 第二爲關於戲劇及電影之檢查 戲劇爲一種組合的藝術 其影響能普遍影響於社會 北京教育部與內務部聯絡改良戲劇之辦法 各省教育廳會同民政廳派員辦理之情形 著者之兩種建議 「電影」近年有駕「戲劇」而上之勢力 美日兩國每日電影院觀客之大略統計 中國電影事業之沿革及近年發展之情況 電影與犯罪及人心風俗之影響 取締之絕對必要 內政部單獨檢查所遇之困難 內政教育兩部聯合檢查之辦法 立法院之修正與其特點

第一節 警察行政與教育行政.....九九

警察行政之意義 警察行政與教育行政之關係 第一爲執行「強迫教育」「教育普及」與「文盲充斥」之國家其社會民情大異 吾四億億人民大多數無教無養之危及國本 「強迫教育」之必需與其推行之現階段 警察機關所負協助實施「強迫教育」之責任 歐美日本各國科罰「不就學者」之法例 我國將來執行「罰則」仍惟警察機關是賴 「強迫教育」之年限規定於憲法之不當 教育行政與警察機關應調查地方社會經濟情形以決定強迫教育時間之長短 第二爲取締童工 童工生活之悲慘不幸 中國童工之由來 現有童工之大略統計 童工之種種弊害 失去

應受教育之機會 摧殘身心之發育 各國立法上之取締與保護辦法 警察機關有協助檢查工廠之義務 現時積極推進「強迫教育」故需要警察機關取締童工之機會尤多 第三爲感化惡少年惡少年之意義與其特性 警察機關緝捕惡少年並爲之設法教養 新舊違警罰法之規定 日本及蘇俄關於感化教育之設施 感化教育收效之偉大 我國因天災人禍故隨處「惡童橫行」「痞棍充斥」 教育行政機關應與警察機關急起直追設置多數良善完備之感化學校 辦「兒童法庭」與「感化院」所屬系統之不同 第四爲維持學校與社會之治安 校風不善影響於社會之治安甚鉅 英法德各國之「學校自治」足爲吾國取法 中國辦學者環境之惡劣 學潮發生之次第與其惡化 甚至一年之內即多至一百零六次 求援於警察機關以維持校內秩序者凡二十二次 學潮原因之分析 家庭教育之腐敗 政局之不安定 教育經費之窮乏 學校本身習慣與方法及空氣之不良 國聯教育考察團之諍言 第五爲防止危險思想 中國歷代壓迫思想的經過 舊日以警察官署管理出版事業 歐美日本防止危險思想之辦法 浮田和民梁任公諸氏痛論濫用警察權之弊害 著者之所見

第二節 民籍行政與教育行政……………一三四

民籍行政之意義 我國制定戶籍法與國籍法之經過 民籍行政與教育行政之關係 第一爲學齡兒童之普遍調查 「戶籍機關」與「警察機關」調查人口所根據之「法律」與其「性質」之差

異 我國關於「學齡」之規定 民法上計算年齡之方法 負擔使兒童就學「義務」之父母與民法上之所謂「監護人」 「兒童就學」係私法上與公法上之責任之解釋 我國各省所有之「學齡兒童」數目多出於估計 今後「教育行政機關」應與「戶籍機關」聯絡作普遍澈底之調查

第二爲學生更名改姓辦法之規定 姓名爲「人格權」之一種 民法關於父母子女姓名之規定 吾國姓氏非必有血統上之意義 古人更名改姓之數種原因 今日已無此必要 內政部教育部對於學生更名改姓之限制 學生更名改姓之流弊 爲尊重「人格權」以不輕於更改爲是 第三爲教員被選舉權之限制 人民有參政權之重要 教育者輕視「政治」之不當 日本及我國舊時選舉法均將小學教員之被選舉權完全停止 我國教育會聯合會議決反對 理由之正大 憲政鼻祖之英國亦無此種限制 吾國近年採用一部分之「職業代表制度」 各地方教育會及大學均有「法定名額」之代表 故此問題已得解決 第四爲邊疆民族及歸化人與外國留學生之優待 我國所謂「邊疆」其界限不易確定 然居住於廣漠邊疆之種族與其語言文字風俗信仰甚不一致 號稱「人種熔爐」之美國尙不能及 歐戰後「美國化教育」之努力 清季獎勵滿人子弟入學 蒙古親王之熱心教育 西康普設官話小學 新疆漢回文化之溝通 民國初年反漠視各族之教育 中華教育改進社之建議無效 民國十八年以後政府始公布優待之種種辦法 漢人冒充之弊宜與「戶籍機關」聯絡防止 我國爲東亞文明之先進國 唐都長安各國留學生之盛 影響之鉅大 日本

留唐學生所受之特別優待 明清兩朝仍有朝鮮琉球暹羅等國之留學生 鴉片戰爭以後國勢「一落千丈」 近年雖有極少數外籍留學生但非爲慕華風而來 日本德國優待留學生之限度 第五爲華僑教育之推行 華僑與國籍法之關係 華僑人數之衆多 各國待遇華僑之苛酷及其摧殘華僑教育之重要法令 華僑在外國之地位與「教育」有密切之關係 清季派員赴美爲華僑興學 國內亦爲華僑特設專校 其他學校亦兼收華僑學生 近年政府對華僑教育之積極推行 第六爲學生與外國人結婚之禁止 國籍法關於異種結婚之規定 清季學部與民國時代教育部禁止學生與外國人結婚之理由 中國留學生一部分之腐敗情形 社會上風行之小說可爲明證 與外人結婚在現時中國經濟情形之下幸福較少 自國際政治及軍事上言之尤屬不利 但異族結婚其生不繁之說不能成立 此種理由及其實例之簡單說明 世界若已感有「永久和平」之必要則異種通婚實應提倡獎勵 惟今日中國之留學界尙不足語於此 第七爲外國人在中國設學之取締 中國文盲過衆理應感謝外人在華設學 但爲國家爭生存不得不嚴加取締 外人在華設學之法律根據之起源 但在此時以前已有外人設置之教會學校 基督教之派別及其傳來 東漢說之存疑 唐之景教 元之也里可溫 明之天主教與其溝通東西文化之成績 清乾隆時之被禁 鴉片戰爭前後耶穌教之傳播與天主教之擡頭 兩教所得條約上之保障 「教堂」與「學校」自通商口岸而深入內地 學生人數由六千而增至三十四萬四千餘人 各省區分佈之「鳥瞰」 綏遠包頭與雲

南車里之兩祕密王國 爲教會此種行動辯護之理由 侵犯我國之教育行政權實爲「百口莫辯」之事實 清學部之消極取締 民國初年「教會學校」有自動呈請立案者 十一年以後全國民與政府之取締運動及其結果 外人在「租界」「租借地」及「勢力範圍」內設校教育中國人之大概情形 英德俄日之成績及其比較 國人對此種教育影響之討論 著者以我國若確有進步則不足恐懼

第三節 衛生行政與教育行政……………一八一

近代衛生知識之進步 衛生爲文明國家最重要行政之一部分 「衛生行政」之意義 我國忽視衛生之情形與其令人「驚心動魄」之結果 衛生行政所以成爲必要之理由 我國衛生行政之沿革 衛生行政與教育行政之關係 第一爲衛生教育之實施 衛生教育之種種名稱 衛生教育之重要及其源起 「衛生教育」隸屬於「教育機關」或「衛生機關」之聚訟 就現在之情勢而論以教育機關主辦爲宜 衛生行政機關予以技術方面之協助 學生健康檢查爲其實例之一 日本學校衛生之設備 近年之進步 美國各州之情形 第二爲醫學教育之改良 吾國最古之醫學教育 科學醫學之輸入 今日所有醫科學校之統計 醫學教育之腐敗 各地方醫學專門之限期停辦 教育部衛生部協作改良「醫學教育」之數種委員會與其設立之學校 第三爲妨礙人民正當發育之風俗習慣之禁止 婦女纏足之經過及其弊害 今日此種陋俗猶甚盛行 中央及地方取締

之辦法 「鴉片毒物」之傳來 普遍吸食之原因 鴉片之影響 全國禁煙會議之決議案 教育衛生兩行政機關之責任 紙煙之爲害浮於「鴉片」 其消耗之金錢兩倍於昔日之「鴉片」「酒」與人體之損傷 著者所希望教育衛生兩行政機關之澈底禁止

第四節 救卹行政與教育行政

二一四

「救卹行政」之意義與其發展之階段 我國雖號「地大物博」然實不如普通想像之甚 人口過多而耕地有限故最大多數皆甚窮困 苛捐雜稅尤使農民墮落於「生活最低限度」以下 我國災變之多冠於全世界 自古以來災變之原因及其種類 「救卹行政」之於我國其重要與急切乃在任何國家之上 「救卹行政」與「教育行政」之關係 第一爲貧民教育之籌辦 貧民求學之難 貧富與智慧高下無必然之關係 清季及民國初年之貧民教育 歐戰時在法華工之補習班演進爲平民學校之經過與其影響 平民學校學生職業之分析 全國教育會聯合會之救濟貧民教育案 教育部等關於民衆學校設置之規定 將來之希望 「貧民教育」不僅在我國成爲問題英美俄諸國亦尙未解決 第二爲身心缺陷者之特別學校之設置 我國今日之學制只爲「身心完全」之人而設 「身體上」與「精神上」有缺陷之同胞至足憐憫 歐美日本各國對此種特殊性質學校之注意及其設備之完全 我國僅有極少數之啞盲學校其大半數乃教會所主持 殘廢及低能學校尙全付闕如 第三爲遭遇災變之學生之救濟 我國自古迄今災變之統計 教育行政機關對於各

省歷年被災區域學生及爲國犧牲者子女教育費之補助 美國之一善例

第五節 產業行政與教育行政……………二三七

「產業行政」之意義 吾國產業之本質 停滯於中古封建之狀態 久陷於半殖民地被剝削之境遇

產業行政與教育行政之關係 第一爲農業之推廣 我國號稱以農立國而日常生活衣食原料品

尙須仰給外國之輸入 民國初年農商部向內地宣傳改良農業之失敗及其理由 國民政府之教育

內政農礦三部聯合推廣之辦法 我國農業有三種先天難治之隱疾存在 耕地面積既過於狹小且

多屬分散 租約更多苛刻雖有土地法亦終缺乏實效 今日鑒於農業之重要性所能施行之改進限

度 第二爲學校之造林 歐美日本之先例 我國爲天然之林業國家惜從未發達 每年且輸入六

千餘萬兩之外國木材 民國初年教育農商兩部提倡學校造林 國民政府以造林爲「七項運動」

之一 實業內政教育三部共同努力之成績 第三爲工藝之注重 工藝與農商業之關係 歐美及

吾國工業教育之沿革 我國因社會環境之殊異故職業學校成爲贅疣 今後所應注意之點 第四

爲工人文化之設施 工人無教育之弊害 我國勞工行政之不統一 實業教育二部能積極協作推

進工人教育 交通鐵道二部之「各自爲政」 第五爲國貨之提倡 國人對「洋貨充斥」所感之

危險 教育界提倡國貨之「過去」與「將來」

第六節 「土地」及「土木」行政與教育行政……………二八一

「土地行政」之意義 土地行政機關之沿革及組織 「土木行政」之意義及範圍 「教育行政」與「土地行政」之關係 第一爲學校所有土地之登記 「土地登記」在法律上之重要 我國無良好登記制度之弊害 與教育有關之土地爭執之兩實例 「土地登記」立法之經過 廣東土地登記條例於教育機關特有列舉之規定 土地法只有概括之規定惟手續較前尤爲嚴密 第二爲學校所需要之土地之收用 興辦或擴充學校所需要之土地均可請求政府撥給 美國「撥地興學」之政策已有百餘年之歷史 美國關於此事之法令及議決案 日本政府發給學校地基之辦法 我國撥發荒地充學校經費之動議 以上爲收用「公有土地」之例 現代國家得收用「私有土地」之理由 歐美各國之手續各有不同 我國「收用土地」立法之沿革 教育機關「收用土地」見於歷來法律之明文 收用之準備 收用之程序 補償「地價」及「遷移費」之規定 「教育行政」與「土木行政」之關係爲學校建築之取締 近世歐美日本各國對學校建築極爲重視 設備最完善之學校之實例 古代學校之簡陋 建築學之發達與學校之影響 歐美各國取締建築之嚴厲 我國學校建築之草率 近年公布之法令之規定 急需取締之理由與暫定之辦法

第七節 交通行政與教育行政……………三〇三

交通行政之意義 我國近代交通利器皆來自歐西 我國交通行政以「航政」爲最早 次則爲「郵政」 又次則爲「電政」「鐵路」 清季郵傳部始統一全國之路電郵航各項行政 交通部之沿

革 近年交通行政之數種獨立機關 交通行政與教育行政之關係 第一爲「學生」「教職員」及「教育用品」之車船運費之優待 學生爲無收入之人故應受優待 美國之例 民國成立以來學生團體乘車之辦法 教職員爲有收入之人然車船費亦得酌減 因「身分」而受優待之理由 日本之例 因「貧窮」而受優待之理由 我國之例 我國車價之昂貴與管理之不善 「教育用品」運輸費用減價之規定 第二爲文化基金之投資築路 庚子賠款之退還 指定用於「教育事業」之各國協定 投資築路既絕對穩固而利息又多 鐵道部之詳細計劃 第三爲書籍等物應付低額郵費之原則之維持 世界文明各國爲促進教育與文化故對於書籍等物取費特輕 我國郵政法令之規定 教育界反對書籍寄費加價之理由 郵政機關之自辯 我國郵費實未較東西各國爲低廉 第四爲「無線電廣播」在教育上之利用 「廣播」由娛樂而應用於教育之經過 美英德日「廣播教育」之進步 我國此項事業之落後 交通與教育兩行政機關急應「迎頭趕上」

第八節 宗教行政與教育行政……………三二五

宗教行政之意義 現時大多數國家其政治法律猶不能與「宗教」截然分離 各國施行之宗教制度種類甚多 我國之宗教行政機關 各國之宗教制度與其教育行政所發生之關係可分爲兩大類 第一爲「國教制」之國家 以基督教爲國教者 歐洲中世紀以基督教之教育爲中心 宗教革命以後直至歐洲大戰以前「宗教」在教育上仍占有極大之權威 俄德法意荷蘭英加拿大美利堅

諸國之種種實例 以回教爲國教者 土耳其教育之過去及現在 以佛教爲國教者 暹羅教育之過去及現在 「國教制」之流弊 第二爲「政教分離制」之國家 近代各文明國承認「信教自由」乃事勢之所趨 歐戰後採用較激烈之手段使「政」「教」分離者厥爲蘇俄 蘇俄憲法上關於「宗教」與「教育」之規定 蘇俄雖沒收教堂財產但未曾以法律禁止人民之宗教信仰 蘇俄之反宗教宣傳之影響 採取漸進手段之各國家 日本「教育」與「宗教」早即分離 我國樹立孔教爲國教之失敗 孔子學說非「宗教教義」可得比擬 民國成立以來憲法上關於「政教分離」之規定 各種行政法上之規定 「廟產興學」之沿革 佛教信徒之腐敗墮落 各地方關於「廟產」之侵佔擾奪 政府之監督 日本佛教徒之興學足爲我國之模範 結語

第五章 外務行政與教育行政

三五三

外務行政之意義 外務行政之機關 我國外交部成立之沿革 設置公使館及領事館之經過情形 「外務行政機關」與「教育行政」之關係 第一爲退還庚子賠款以興辦學校及文化事業 庚子賠款總數極鉅 各國退還之次第 美國第一次退還之金額 以「賠款遣派留學生」實爲當時「出使美國大臣」梁誠之提議 外務部與學部積極進行招考留美學生與建設留美預備學校 美國第二次退還之金額 關於指定用途雖有種種之意見但仍以「文化事業」爲限 中華文化教育基金會委員

會之成立及其章程 「科學教席」之設置及其成績 俄國退還庚子賠款之經過及其條約 中俄特別委員會之成立 今日北平天津之高等教育經費每月均由俄款撥給 法國退還之波折 轟動一時之「金佛郎案」 鉅額賠款之「口惠而實未至」 比國政務惟法國之「馬首是瞻」 法國所有之波折比國亦有之 比國庚子賠款用於教育事業之支配原則 義國退還辦法甚似法比 令人有自成「拉丁系統」之感 諸國退款之實現雖由中外社會人士之努力而仍以「外務行政機關」之地位爲最重要 退還賠款「坐食其利」者並非只限於「教育界」 國家之「財政上」及「建設上」均有莫大之輔助 義庚款擔保新借款之實例 其他如德與俄等國賠款均曾擔保自民國三年以來至二十三年之「公債」「庫券」或「借款」 英庚款銀數雖少於俄而多於美法 英國早以法律定之爲國庫之收入 退還之動機及經過 用途之種種意見 董事會之成立及工作 和庚款之退還完全由於中和兩國外交機關之折衝 文化事業之具體規定 日本議會通過對華文化事業特別會計法一案之性質 與其他退還「庚子賠款」之國家迥然不同 我駐日汪榮寶公使所提出之說帖 雙方非正式之協定 國民政府廢除此協定之經過 中日文化事業之癥結 今後應改善之點 葡西瑞典挪威所得賠款之數目與「無退還表示」之不當 義和團事變乃列強橫行積壓之反動 「庚子賠款」實「不義之財」「受之有愧」 日本外交家石井菊次郎氏之憤慨 著者甚望我「外務行政機關」繼續向葡西諸國請將此後庚款退還以興辦學校及文化事業 第二爲留學生之介紹與監督 清末我國

凡關於留學生之事務皆由各駐外國之公使館兼理之 日本留學生總監督即爲出使日本國大臣 公使蔡鈞不介紹自費生入成城學校引起之糾紛 公使楊樞應付日文部省頒布取締中國留學生規程之困難 留學生最不滿意於此規程之兩大端 自費生不願於入學時須得公使之介紹 此事件之擴大設置「留日學生總監督」專職後學生與使館之關係 管理留歐留美留日學生事務三種規程「公使」與「監督」權力之比較研究 世界各國亦多以「外務行政機關」兼管留學生事務 第三爲僑民學務之經理 「領事」與僑民最爲接近故對僑民教育之經理實不能辭其責 中央雖設置專司僑民教育之機關若無領事之切實合作則「鞭長莫及」效力有限 民國二年教育部規定領事對僑民教育所負之責任 民國十八年教育部公布領事經理華僑教育行政規程之內容 責任較前加重 事務較前增繁 實效上如何頗成疑問 華僑教育之癥結 各學校董事會之專橫腐敗 立案之必要 領事館之「教育專員」應從速設置 以領事經理僑民學務各國大抵如斯 日本領事官對於日僑學務之管理權力遠非吾國領事所可比擬 第四爲與國聯技術合作改革教育制度 所謂國聯之意義 國際聯盟常設之諸種機關 石井菊次郎氏對國聯讚頌之辭 國聯技術合作與我國發生關係之經過始則限於「衛生」方面其後範圍逐漸擴大 我國請國聯物色教育顧問 國際教育調查團之派遣團員之精選 調查報告書之發表 國聯津貼並介紹於南京中央大學之三外國教授 國聯予我國赴歐教育調查團與種種之便利 總之教育行政有待於外務行政機關之協作者固屬甚多 教育進步使