

教育行政

教育行政

張季信編著

蔡張元乃培題

邵舒爽新秋城合校

Educational Administration

By

Chang Chi Sing.

1st Ed, Aug, 1928.

Price: \$ 1.200



中華民國十七年八月初版

■(教育行政壹冊)

(每冊定價大洋壹元貳角)
外埠另加寄費

編著者 張季信

校訂者 邵爽秋
舒新城

發行者 南京教育合作社

印刷處 南京美豐祥精印

經售處 中華書局

寄售處 國立中央大學

▲此書有著作權翻印必究▼

規
制
繁
然

蔡元培題



施教南鍼

張乃燕題



自序

教育行政學之採爲學校教科，在吾國自南高與北高始。洎乎大學區制試行，而教育行政且列爲師範學校之必修學程，其爲人重視之程度，可謂與日俱進。顧研究此種學科者咸蘊櫝而藏，不肯公之於世。故他種教育書籍，汗牛充棟，而教育行政則鳳毛麟角；今之學者，又烏得而問津乎？民國十六年春，予既思著各國教育行政，且成其三分之一；旋隨軍北征而停楮。既而南歸，復從事於教育，因得任國立中央大學南京女子中學教育行政課。遂將夙所編「各國教育行政」中之中國一部，搜羅材料，補足事實；並加編第二，第九，第十，第十一各章。實地試教之後，尙稱適合。稿既成，又復修正一過。並蒙邵爽秋博士詳爲校閱教育行政機關組織及經費各章；舒新城先生詳閱教育行政沿革，並指示參考書報；王世杰先生又示以著作權法。三先生者，均予所心感，因附數言，以誌不忘。

中華民國十七年五月，張季信序於首都國立中央大學。

教育行政學

目次

第一編 教育行政總論

- 第一章 緒論 第一節 教育行政之意義 第二節 國家設立教育行政機關之原理 第三節 教育行政學之略史 第四節 教育行政之政策 第五節 集權制與分權制 第六節 中央與地方教育事權之關係

- 第二章 我國教育行政略史 第一節 舊教育時期 第二節 無系統新教育時期 第三節 正式教育行政時期

第二編 教育行政機關之組織

- 第三章 中央教育行政機關 第一節 前清學部之組織 第二節 教育部之組織 第三節 國民政府教育行政委員會之組織 第四節 中華民國大學院之組織 第五節 結論
- 第四章 省教育行政機關 第一節 省教育行政機關之沿革 第二節 省教育廳 第三節 省教育行政會議之組織 第四節 大學區制 第五節 結論

第五章 縣教育行政機關 第一節 縣教育行政
機關之沿革——勸學所 第二節 勸學所之組
織 第三節 縣教育局 第四節 中央大學區
制下之教育行政機關 第五節 結論

第六章 學區教育行政 第一節 沿革 第二節
學區教育行政人員 第三節 各部職權 第
四節 改組後之縣教育局教育委員暫行服務細
則 第五節 結論

第七章 視學制度 第一節 中央視學 第二節
省視學 第三節 縣視學 第四節 結論

第八章 改造我國教育行政之根本原則 第一節
調和中央集權與地方分權 第二節 調和學
術化與平民化 第三節 調和委員制與領袖制
第四節 調和薦舉制與攷試制 第五節 調
和商店式與官廳式的組織

第三編 學校制度

第九章 學校系統 第一節 學制系統未正式成
立時期 第二節 學制建立時期 第三節 民
國學制時期 第四節 新學制時期 第五節
修正後之新學制 第六節 結論

第十章 初等教育 第一節 我國初等教育之沿
革 第二節 我國現行之小學教育行政 第三

節 今後我國小學教育之實際問題

第十一章 中等教育 第一節 我國中學教育之

沿革 第二節 我國現行之中學教育行政 第

三節 今後我國中學教育行政之實際問題

第十二章 高等教育 第一節 我國高等教育之

沿革 第二節 我國現行之高等教育行政 第

三節 今後我國高等教育之實際問題

第四編 教育經費

第十三章 教育經費之來源 第一節 概論 第

二節 中央教育經費之來源 第三節 省教育

經費之來源 第四節 縣教育經費之來源 第

五節 今後教育經費來源之建議

第十四章 教育經費之保管與支配 第一節 概

論 第二節 保管 第三節 分配 第四節

今後之改革

附錄大學院全國教育會議議決關於教育及經費
各案(十七年五月十五日)

第一編 教育行政總論

第一章 緒 論

第一節 教育行政之意義

何謂教育行政？即國家對於教育事業之計劃，設施，管理與指導之行政也。國家之行政不一端：內政也，外交也，農工商也，財政也，交通也，海陸軍也，以及其他一切政務也，皆國家所應過問而負責辦理者也。教育為國家大事，國魂所繫，故任何國家，必有其國之教育政策，引為任務，不許私人經營，並與國家教育宗旨相悖謬之設施也。凡教育事業當取之政策，干涉之程度，指導之方式，各級行政機關之組織，其間相互之關係，行政人員之訓練，學制之規定，以及課程之改進，皆屬於國家教育行政管轄範圍之內。

第二節 國家設立教育行政機關之原理

國家曷為而設獨立之教育行政機關乎？要言之有七大理由焉：

一，教育為國家之機能，負有改進國家之重大責任，國家對於人民教育負責任，非為經濟著想，乃實行其天賦之自保及進益之權力；

二，教育既為國家行政之一部，則凡屬於教育範圍內之事務，無論在中央或在地方，國家應設立專官，及教育行政機關，以專責成；

三，國家爲人民謀利益，設專官，頒教章，爲公也，非爲私也，年出大宗教育費，以振興教育，則國家對於人民，應徵教育稅，以昭公允；

四，國家辦理教育，認各個份子有受教育之必要，冀能維護一國之利益，故有強迫兒童入學，以期參與教育機會均等之權；

五，國家年費鉅金，辦理教育，對於所受教育效率，是否能如所期，故有規定適當限度標準之權，但屬於地方教育限內之權，仍須爲地方保留；

六，爲實行教育政策計，國家對於學校教師，有訓練及檢定之權；

七，所有私立學校，須經國家承認，其標準須與公立學校同，並須受該管區域官廳之檢查。

第三節 教育行政學之略史

我國設立專官以管教育，蓋有年矣。舜典 舜命契曰，「百姓不睦，五品不遜，汝作司徒，敬敷五教，在寬」此我國設置教育專官之可考者也。他如英，法，德，美諸國，國家管理教育之事，亦已久矣。特未如現今事業之繁複，組織之完備，加之從前辦理教育之官員，概爲牧師或私人團體，並不注重專業訓練。惟教育行政學之成爲學科，其歷史則甚短，距今十七年前，美國哥倫比亞大學首設教育行政學程，初僅四種：

- 1,初級學程;
- 2,教育行政人員基本學程;
- 3,教育行政方法與原理;
- 4,教育行政問題之研究。

統此四種，爲養成教育局長，視察人員，及獲得博士學位之研究而設。入學資格，限制頗寬，凡曾服務教育界而有經驗或現任教育行政職務者，均得入之。於是有年滿半百而從事研究者，其好學之精神，洵可佩矣。至我國學校之有教育行政學程，則步美國之後塵，初亦僅南京高師與北京高師有之，今且爲人人所注目，規爲學校之必要學程。誠以欲講求教育效率，非先有專業訓練人才不可，教育行政，非爲政治的，實爲教育的，苟使不諳教育行政原理之人，忝居祿位，非特不能與教育界謀合作，反背道而馳。年來我國教育界之混亂，實由未受教育訓練者之處事乖誤，欲圖改進，教育行政學，又安可忽乎哉！

第四節 教育行政之政策

國家教育之政策，與國家事業之推行，政體之組織，有密切之關係。外交行政，所以處理國際交涉，維持國際間之地位，及國際間關係之圓滿。而其所採取之政策，有強硬政策，柔軟政策，籠絡政策，和欺騙政策；軍事行政，所以防衛國外之侵略，和國內之變亂，而其政策乃武力政策，服從政策，侵略政策，和自衛政策；他如司法行

政，所以完成國家司法作用爲目的，理財行政，所以開源節流，處理關於國家之一切收入支付爲旨歸。行政之門類既分，政策自有不同。教育爲表現一國之精神，而所採取之政策，自隨政體而變，要言之，不外乎以下三種：

一，國辦政策——亦稱干涉政策，國家視教育事業爲專有，設施之責任，以國家當之，不許私人或任何團體過問，如戰前之德國，足以代表。

二，自由政策——亦稱放任政策，國家認教育事業，可以任私人或私人團體經營之，國家決不過問，設施之責任，悉任人民之自由處置，如現在美國之教育政策是。

三，折衷政策——爲間乎前兩者之間之政策也。國家不以教育事業爲專有，亦不全任人民之自由處置，折衷國與民之權而行之，既非絕對的干涉，又非絕對的放任，如現今英國所採取之教育政策是。

教育之事體大，需費浩繁非私人財力所能舉辦，必須憑藉國家財力與權力以設施。人民爲謀個人生活，及公共福利起見，根據民權主義，須要求一種最低限度之教育，以爲人民對國家義務之代價。換言之，教育爲國魂所繫，種族遺傳之菁華，國家有規定教育標準，設立公共教育之必要，故教育國辦，頗有充分之理由，然苟國家專以壟斷爲事，不許私人染指，殊不合國家辦理教育之原旨。由此言之，絕對的國辦政策，與極端的自由政策，各有所

偏，所謂適宜之政策，惟有參酌於二者之間之所謂折衷政策矣。

第五節 集權制與分權制

前言乎教育行政之政策，今且進而討論教育行政之制度，世界各國教育行政，概可分為兩派：主張中央集權者，如德法是，主張地方分權者如英美是

美國馬塞邱塞省教育局長黑爾氏之言曰：「按憲法所載國家之無上主權，在人民之全體，所謂全體者，各地方人民集合之總稱，非一地方或一部分人民所得而有也。中央為各地方之集合體，故無上主權在中央，而不在地方。」又曰「中央官廳根據國家主權，發佈政令，並設置地方官廳，執行此項法令，故地方官廳，本無事權之可言，其所有事權，皆為中央所委任，中央可以增予或褫奪地方事權，不為強暴，地方官廳，本中央官廳產生，而執行其委任命令者也。」

黑氏之言，為絕對主張中央集權者，然主張集權與分權者，各有理由，且分述之：

甲，主張集權者之理由：

一，教育貴有標準，有標準始有比較，有比較而後教育效果，始有區別，於是促進改良，始易奏效。故教育行政之權，非集中不足以規定精密之標準，以為設施之目標，此集權之利一。

二，一國教育之進行，在統劃全局，確定計劃，而有進行之途徑，設任地方各自爲政，必致散漫無稽，富厚之區，固多進步，貧瘠之區，毫無教育。中央集權，能統劃全局，斟酌地方情形，取有餘以補不足，俾全國教育，平均發展，此集權之利二。

三，教育事業之需要整齊者，非整齊之不足以昭公允而貫徹國家教育宗旨。如教師之訓練，學制之規定，課程之釐訂，表冊之方式，衛生之設備，校舍之建築，課本之審定，以及經費之支配，在在需有中樞機關，爲之主宰，此事又非集權不爲功，此集權之利三。

乙，主張分權者之理由：

一，集權制固可受整齊劃一之效，但富厚之區，原可盡量發展，有時爲中央計劃所限，不能自由設施，若採地方分權，則可相地制宜，力謀發展，此集權制之不如分權制一，

二，力能舉辦之區，固可盡量發展，其不能舉辦者，亦僅限於一區，與教育全局，無大妨礙。譬之舟也，苟一艙稍有罅隙，受累者止一艙，顧不害及全體，若教育行政之權，集於中央，則地方官廳，皆爲被動，萬一中央辦理不善，則全國教育咸蒙其弊，此集權制之不如分權制二。

三，幅員廣闊之國家，採用集權制，每以鞭長莫及，忽略地方需要，此集權制之不如分權制三。

由上所言，集權與分權之利弊維均。然則教育行政究取何種制度乎？汪氏懋祖之言曰，「教育行政若純取中央干涉主義，足以抑塞地方之自動，且不能周知地方之需要，其教育必至流爲單調，而阻進步，若統取地方主義，雖有自動與競爭之利益，然缺乏國家政策，苟地方各自爲謀，則貧富不均，教育機會，斷難調劑，平衡，此尤其弊之大者，酌中於兩者之間，是予所望於教育行政者」（見汪著美國教育概覽三〇頁）

總之教育行政制度無論集權分權，各有利弊，宜於此而不宜於彼，今日吾人所宜努力者厥在取二者之長而融合之，庶免犧牲其各有之利益。

第六節 中央與地方教育事權之關係

教育爲國家之任務，教育之政策以及教育之應折衷中央集權與地方分權，前既言之矣。然則在法理上與事實上中央與地方之教育事權，究有若何關係，此種事權之分配，究有若何之根據，此吾人研究教育行政學者，不可不討論之問題也。

夫以地方自治團體之事務言之，原有「本分事務與委任事務」二種：本分事務者，地方之人，謀地方居民精神上，身體上，生活上利益之增進爲目的者也。此種事務，無庸法令上之委任，而地方視爲當然之職權，可以任意施行之；委任事務者，爲國家認爲有舉行之必要，特以法令之

規定委任於地方自治團體或其團體中之特設機關執行之事務也。然則設立學校究爲本分事務乎？抑委任事務乎？再如地方官所管之教育事務，究以其地方官署之資格執行之地方事務歟？抑以國家官署之資格，執行之國家事務歟？茲根據普通行政及教育行政學理一申論之。教育事業之設置，既以增進人民幸福爲目的，則教育事業之爲地方本分事務，可無疑義，但地方居民之生活程度關係國家全局至鉅，教育之作用，既爲開發智能涵養道德，以謀人民生活之健全，則教育事務，實爲國家一般之公益問題，非各個地方之問題也。故教育事業就其本來性質言之，實爲國家任務之一種，不過以其設備之程度，需要之緩急，除國家所能擔負之事業外，爲謀教育可以適應地方之需要起見，委任地方行之，此地方事務中有教育事業之存在，然究非地方本分事務也。教育既爲國家事務，而非地方自治本分事務，則政策上關於教育事務之範圍，有不可不解釋者，夫教育事務包括極廣，性質各殊，假使所有教育事業，皆爲國家事務，又使地方不得國家之委任，皆不得施行，則地方將無活動之餘地，對於居民生活之進步，幾不能有所致力，恐非立法之精神也。故歐美諸國對於國家教育事業只限於學校圖書館等營造物事項，此外之一切教育事項，如無法令特加以限制，則地方團體可以視爲本分事務，依其