

地方教育行政之理論與實際

教育參攷資料選輯單行本之一

地方教育行政之理論與實際

教育編譯館出版

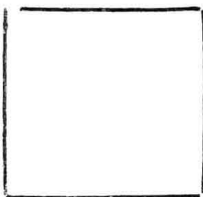
中華民國二十六年二月再版

地方教育行政之理論與實際

每冊定價大洋二元四角

外埠酌加運費匯費

版權所有



翻印必究

選編者 邵爽秋等

發行者 徐士鑑

上海四馬路山東路東

總發行所 教育編譯館

上海四馬路山東路東

電話二一五七三

代售處 國內各大書坊

特別啓事

本書所選論文第十四篇第四頁『現金出納表』，漏去支出一欄；第十八篇採

自中華教育界第二十卷第五期；第十三篇第十頁第九行爲60以上，第十一

頁第一行應爲 $10000人 \times 39.53 \times 80\% = 3162$ （約數）。合併聲明。

發刊教育參攷資料選輯單行本旨趣

本館出版之教育參攷資料選輯，係由大夏大學教育學院院長邵爽秋博士特約國內教育專家四十餘人選輯而成。門類詳晰，材料精湛，允為教育學之空前巨輯。海內教界全人，一時爭相採購。近為便利讀者起見，更發刊教育參攷資料選輯單行本，舉其意旨，厥有兩端：

一、適合個別需要 參攷資料內分行政、心理、史料、鄉村教育、中學教育等類。種類繁夥，未必盡合讀者之需要。例如：從事鄉村教育者，不必需中學教育類之資料；而研究教育心理者，又不必需教育行政類之資料也。今者發刊單行本，則讀者可自由選擇，捨取從心，此其便利者一。

二、減輕讀者負擔 參攷資料之內容豐富，篇幅浩繁，印工自巨。本館雖抱犧牲主義，從低訂價，然際此民生凋弊之秋，讀者或仍嫌負擔過鉅；今發刊單行本，其價目自二角以至二元數角不等，全購分購，伸縮自如，此其便利者二。

本館為達此上述兩種目的，爰有發刊教育參攷資料選輯單行本之舉，謹誌數語，以告讀者，想亦為從事或研究教育者所樂聞歟。

本書選編人台銜列後（以姓氏筆劃多少爲序）

主選者 邵頌秋 大夏大學教育學院院長
分選者 王克仁 前湖北教育學院教務長

王 倚 江蘇省立教育學院教授惠北民衆教育實驗
處主任

古 樸 江蘇省立教育學院副教授國立中央大學教
育學院講師

朱君毅 國民政府主計處主計官計政學院統計班主
任教授

艾 偉 中央大學教育學院院長

吳澤霖 大夏大學文學院長

吳南軒 國立中央大學教授

吳俊升 北京大學教育系主任

李建勳 北平師範大學教育學院院長

李石岑 國立暨南大學教育學系教授（已故）

杜佐周 廈門大學教授

汪懋祖 中央政治學校教育系主任

尙仲衣 北京大學教授

孟憲承 中央政治學校教授

姜 琦 湖北教育學院院長

俞慶棠 江蘇省立教育學院研究實驗部主任

馬宗榮 大夏大學社會教育系主任

孫貴定 廈門大學教育學院院長

唐慶增 大夏大學經濟系主任

高踐四 江蘇省立教育學院院長

陳禮江 江蘇省立教育學院教務主任

陳科美 國立暨南大學教育教授兼師資專科主任

郭一岑 暨南大學教授兼心理實驗室主任

常道直 北平師大教授兼教務長

陶知行 上海兒童書局編輯

崔載陽 中山大學教授

莊澤宣 浙江大學教授

章頤年 大夏大學教育心理系主任兼師專科主任

黃覺民 教育雜誌社編輯

黃敬思 北平師範大學教授

黃季馬 大夏大學講師

張耀翔 暨南大學教育系主任

傅葆琛 北平師範大學鄉村實驗區主任

曾作忠 國立暨南大學教授

程迺頤 武漢大學教授

楊亮功 監察委員

廖世承 光華大學教授兼附中主任

魯繼曾 大夏大學教務主任

鄭通和 大夏大學教授

鍾魯齋 廈門大學教授

羅廷光 前湖北省立教育學院院長

蕭孝燦 中央大學心理系主任

地方教育行政之理論與實際目次

甲 地方教育通論

- 一 地方教育行政之理論及其實施……………李建勳
- 二 改進地方教育行政之建議……………夏成楓

乙 教育人員

- 三 對於教育行政人員的希望……………程時燿
- 四 教育局長今後努力之方向……………周佛海
- 五 怎樣做教育局長……………邵爽秋
- 六 教育局長之職權……………楊亮功
- 七 教師分等制……………常導之
- 八 怎樣增進教員的效能……………魯繼曾

丙 行政組織

- 九 河北省縣教育局工作的研究……………燕景綈

十 中心小學區制……………辛曾輝

十一 長興小學成績測量表

丁 校舍設備

十二 校舍建築問題之理論與實際……………李清棟

十三 校舍調查……………邵爽秋

戊 教育經費

十四 中小學適用賬表……………中央大學

十五 學校預算編造法……………浙江大學

十六 縣教育預算編造法……………浙江大學

十七 支出憑證單據規則和粘存簿式樣……………審計院

己 課程教材

七八 關於課程的幾個問題……………魯繼曾

庚 教育視導

十九 二十二年度浙江省地方教育輔導方案……………浙江教育廳

二〇 中國督學工作之評論…………… 慮蘊伯

二一 怎機指導教學…………… 邵爽秋

二二 改進全縣小學辦法…………… 番禺縣教育局

辛 普教問題

二三 義務教育之設施及其問題…………… 程湘帆

二四 常寧義務教育實施計劃…………… 周文雅

二五 中國普及教育方案商討…………… 陶知行

二六 短期義務教育實施辦法大綱

二七 第一期實施義務教育辦法大綱

二八 短期小學或短期小學班課程標準

地方教育行政之理論及其實施

李建勛

一、緒論

(一)定義

地方二字，係相對名詞，意旨所在，須視其國教育制度而定。如法國之中央集權制，則大學區 *Academy* 省 *Department* 與市 *Commune* 皆為地方。如美國之聯邦制，中央無過問教育之權，則所謂地方者，僅縣與市而已。中國教育制度，係中央集權制，所謂地方者，當然指省與縣市而言。

教育行政，係指研究、討論、計畫、指導、及處理關於教育之一切活動而言。地方教育行政，即就屬於該地方之一切教育活動、研究、討論、計畫、指導、及處理之之謂也。

(二)範圍

一般人每認教育行政，為普通行政之一部分，而不研究其特質。故對於教部教廳及教育局之作爲，則稱爲教育行政；對於各級學校內部事務之處理，則稱爲學校管理，或學校行政。一若教育行政，僅指各級教育行政官廳之動作而言者，實大不然。蓋以教育行政官廳之成

立，實因各級學校之存在，離開學校，焉有行政？此證諸各國教育發達史而不爽者也。矧教育事業，千端萬緒，除學校外，又所謂社會者乎？故談教育行政，不宜自其片面着想，應就其全體立論，辦理學校或社會教育之人員，（德日認爲官吏，美國認爲與教育行政官廳人員一體，同稱之爲 *Line authority* 直接或間接受行政官廳之任命，能謂之非教育行政人員乎？學校及社會教育機關之工作，直接或間接受行政官廳之指導認許，能謂之非教育行政之工作乎？如不能，則所謂教育行政之範圍者，應加入學校及社會教育機關之工作，不能僅限于各級教育行政官廳之活動也明矣，地方教育行政者，即該地方教育行政官廳各級學校及社會教育機關等，關於教育之一切活動也。

(三) 性質

教育行政之範圍，雖有官廳學校及社會三方面，而其性質則不無區別。一爲提綱挈領，爲整個的籌畫，一爲分工合作，爲局部之執行；一爲指導督促，期政策之有效；一爲令奉盡職，圖事業之有成。前者屬于官廳之行政，後者屬于學校及社會教育機關之行政。兩相比較，則不同之點顯然矣。惟官廳方面，倘對於教育實況，無科學的研究，對於教育進行，無合理的計畫，實難負其性質上應負之責任，此余所以主張教育官廳，應專業化及科學化也。

二、理論

(一) 國家與教育

1. 教育國有

考歐美各強國之教育發達史，學校當初均為私立，後以教育之良窳，與國家之盛衰攸關，遂逐漸歸國家辦理，其實行時期，以德國為最早，英國最遲，蓋以教育思想變遷，適者生存，而制度不得不隨之也，吾國自秦漢以至清末，教育完全為個人事業，國家除派人考試外，幾與之不發生關係，迨鑒于甲午庚子兩役之失敗，始悟吾國教育制度之不善，遂有光緒二十七年之欽定學堂章程，及管學大臣之設立，自是吾國教育亦歸國家辦理矣，照現代論，教育應歸國家辦理，殆不成問題 其原理如下：

教育為一國之命脈，國家對於教育負責，非為節省經費起見（以歸國家辦理，規模大，計畫周，較支支節節的個人辦理省費也。）乃實行其天賦之自保權及進取心也。

2. 教育機關

國家既對教育負責，而教育非空言所能致效，故須有宗旨以定其趨向，有政策以導其進行，有工作以期其實現，有督促以收其效率，凡此四者，非機關不足以錄其用，非人員莫能

舉其實，其原理如下：

國家爲履行其教育職責計，有設辦學人員及教育行政機關之必要。

3. 教育經費

國家既對教育負責，自必進行辦理，辦理則須經費，而此項經費，爲數甚鉅，（照吾國現狀，各省政府之歲入，尙不足其辦實行強迫教育之用。）名義上雖歸國家負擔，事實上仍出自人民，故一部分人民，往往對教育稅之徵收，或他稅爲辦教育而增加，則起而反對，此不獨中國爲然，各國亦有如是者，然以實因未明教育之重要所致，如知教育爲立國之本，國強則個人受莫大利益，非但不反對，恐將提倡之不暇也，其原理如下：

一國財源，應盡量供給教育國家兒童之用，故國家對於所屬之任何區域內，得徵收教育稅，以作教育經費。

4. 教育準繩

孟子曰，離婁之明，公輸子之巧，不以規矩，不能成方圓，師曠之聰，不以六律，不能正五音，堯舜之道，不以仁政，不能平治天下，此千古名言也，教育雖爲立國之本，倘無所謂目的，課程標準，各機關之組織綱要等等，以爲之準繩，正如欲成方圓而無規矩，欲正五

音而無六律，欲平治天下而無仁政，焉能收教育之效果哉，故有以下原理：

國家既用公款設學，應注意獲取預期之效果，故對於極少限度之標準，有規定之權，但為適應地方需要計，越過該限度之權，須為地方保留之。

5. 各級教師

國家對於教育，雖設有機關，籌有經費，定有準繩。倘各級學校之教師，無相當人才，則所謂負責云云者，仍屬空談。欲得相當人才，非施長期訓練及嚴加去取不為功，其原理如下：

為實行教育政策計，國家對於教師，有訓練及檢定之權。

6. 強迫教育

教育事業，就縱的方面論，有初等中等高等之分。初等為基本教育，中等為預備及職業教育，高等為人才教育。此三級教育，以初等為最重要。蓋以其一方面為各種教育之基礎。一方面為國民應受最少限度之教育也。各國對此，有定為六年者（日本），有定為七年者（法國），有定為八年者（德國），有定為七年八年或九年者（美國各省），有定為九年者（英國），期限長短，視其國之文化程度及經濟狀況而定，不必一律。然國家雖如此規定，而人民或因

其不負責任，或因其漠視教育，或因其經濟壓迫，往往未能實力奉行，以致坐失國家所備之教育機會，實屬一大憾事。欲國家所備之教育機會不虛設，非強迫不為功，其原理如下：

國家既認教育為公共需要，且可維護增進一國之利益，則有權強使兒童入學，參與所備之教育機會。

(二)教育行政機關之功用

以教育行政，為普通行政之一，教育行政機關，與其他行政機關並列。教育行政機關之首長，亦多為政客官僚，于是一般人咸認為教育行政機關之功用，不過頒發與傳布命令及處理所屬之照例公事而已。若責以對於教育實際，有科學的研究，對於教育進行，有先覺的領導，則曰此大學事也，官應似不必務此。殊不知一行政區域之教育制度，如人之一身，教育行政官廳，頭腦也，其他學校與社會教育機關，支體也。頭腦清晰，支體俱得其用，則事舉；頭腦顛預，支體失其常態，則事廢。吾國教育行政，久罹頭腦顛預，支體失其常態之病症。欲醫此病，須將顛預之頭腦清晰之。清晰此顛預之頭腦，須飲下列五種藥品，質言之：教育行政機關，非俱備下列五種功用，不足表明為清晰之頭腦也。

1. 領導 Professional Leadership

教育事業，日新月異，近二十餘年來之進步，尤屬可驚。非特學理方面，多所發明，而應用範圍，亦日形擴大。從事于教育者，若不明此，猶如昔日之盲從、武斷、主觀，則欲其不憤事也難矣，故領導尙焉。惟領導一事，包有實況之研究、對症之方案、專業之提倡、疑難之解決、學術之紹介等項，非對於教育學術，確有心得者，斷不能勝任。美國近時對於教育行政長官之資格有嚴格的限定，（訓練與經驗）蓋以此也。吾國如欲舉教育行政之實效，當亦不能外此。

2. 會商 Consultation

教育事業，當重羣治，尙經驗。一教育系統下，行政官廳，雖居領導地位，而實際工作者，則爲辦事人員，行政官廳，決定或實行其政策時，非參考彼等經驗，獲得彼等了解，則不易推行而盡利。欲參考其經驗，獲得其了解，其法雖多，當以設諮詢委員會爲最宜。法國與英國教育部之協商委員會，Consulting Committee 卽此意也。吾國教育行政機關，若欲充分發展其功用，則不可無此。

3. 統合 Coordination

教育事業，縱言之，有國省與縣之分；橫言之，有官廳學校與社會之別。範圍性質，又

各不同，若無一貫的政策，劃一的標準，以統馭之，難免無支離滅裂之虞。教育統合之必要，如課程標準之規定也，教科書之審核也。各級學校之等分也，校舍與衛生標準之訂定也，表冊之劃一也，教師之訓練與檢定也，均屬行使此等功用之意，吾國對此，雖未澈底執行，尙差強人意。

4. 合作 Cooperation

教育事業，雖各有專責，往往有因限於權力，非獨力所能完成者（如籌款則須財政機關，辦強迫教育則須民政機關幫助等），有因限於財力，須請他機關扶助者，（如中小學校長赴日參觀請中日文化基金會補助之類），有因助長學術，須予私人或機關以方便者（如大學生論文研究行政機關助其搜集材料之類），有因闡揚文化，須供給他機關品物者（如與國內外學術文化機關交換教育品，及刊物之類），凡此種種，俱與教育文化有關，非借他力或己力以助成之，均難得圓滿之結果，此合作之所以足貴也。吾國對於前二者，尙屬努力，對於後二者，實無可觀，豈現時無此需要乎？

5. 法權 Legal authority

教育行政機關，就狹義言之，僅能執行與解釋教育法律，處理行政事務而已，而立法司