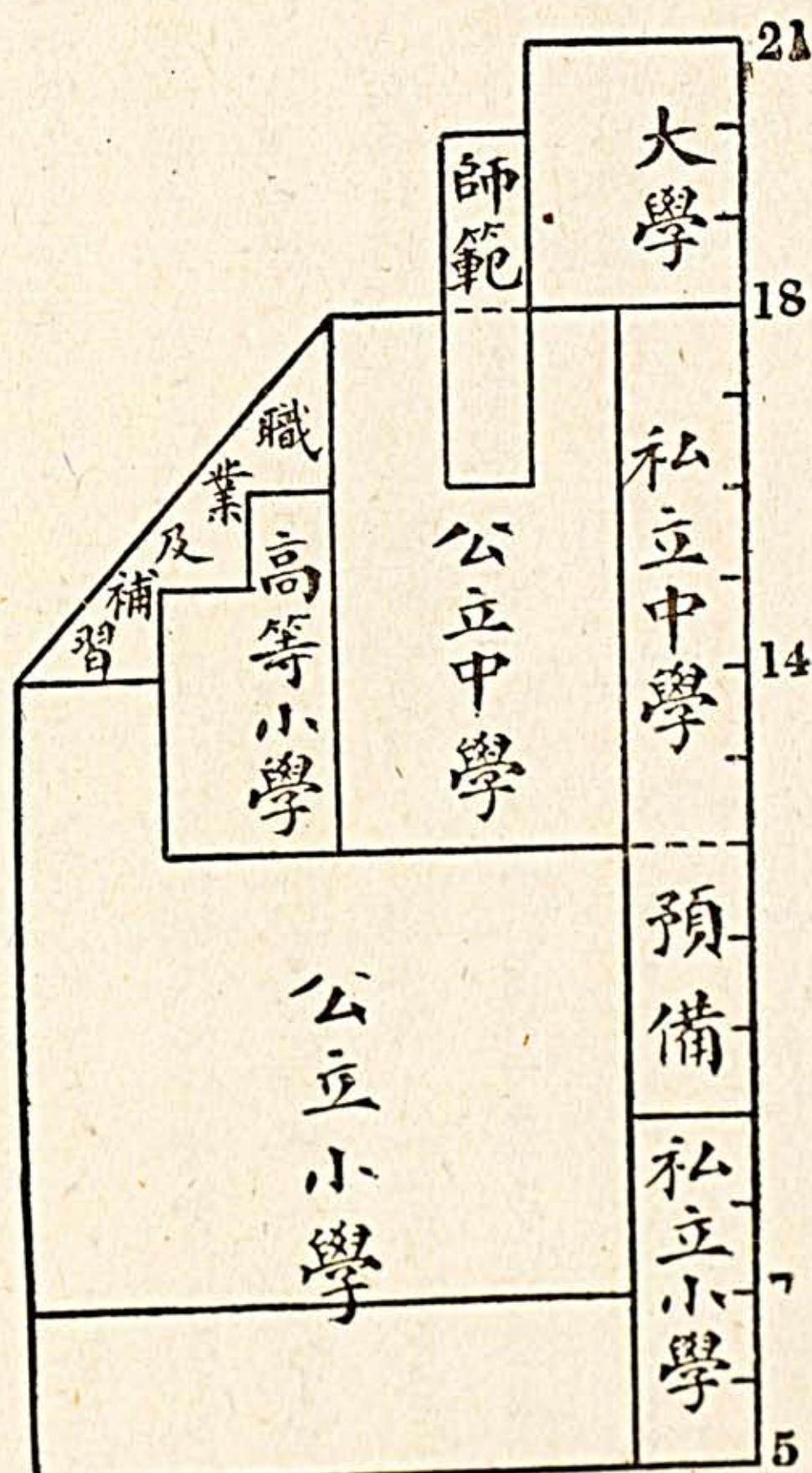


學是免費的，中學注重古代語文，而小學沒有，所以至今沒有銜接成功。現在的補救方法，是中學多設獎學金額，選拔小學裏的優秀兒童轉學。並且從一九三〇年起，中學一年級，也有免費入學的可能了。

〔英國〕 英國的學制，也沒有脫去雙軌制的遺迹。（一）特權者的子女向來不進免費的公立學校，卻由私立小學於九歲時入私立中學（“public” or grammar school）的預備班；約於十八歲畢業於中學，而升入大學。（二）民衆的兒童，七歲入公立小學（elementary school），到十二歲前後，得受甄別考試：（1）成績最優者，由地方政府資助轉入公立中學（secondary school），也有升入大學的機會；（2）次優者，得轉入高等小學（higher elementary school），大規模的職業性質的高等小學，也稱爲「中央學校」（central school）。此外（3）甄別不合格，或不受甄別的，留在小學，至十四歲畢業，仍繼續一部時間的補習學校（continuation school）教育，至十八歲爲止。

英國學制簡圖

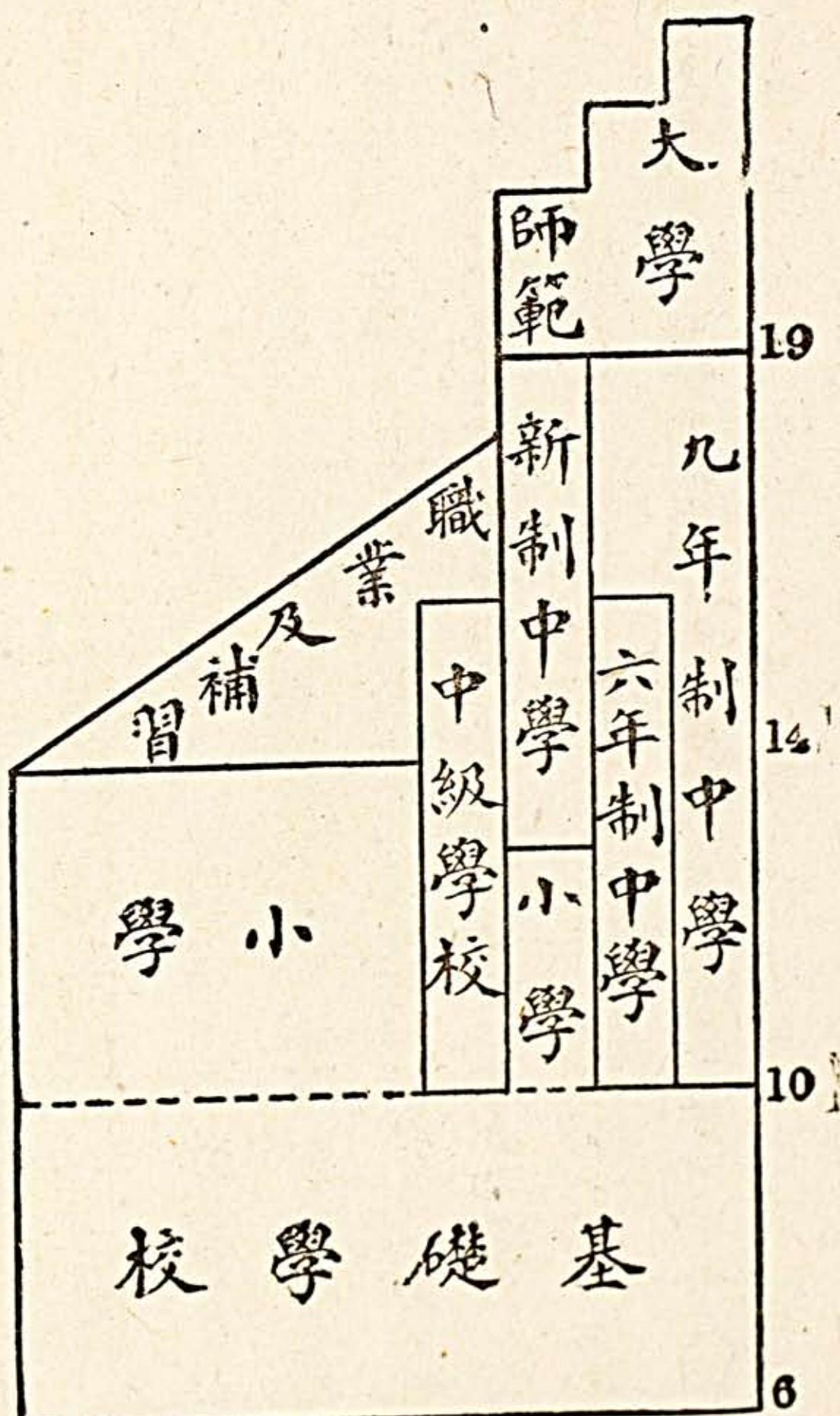


的機會；英制和法制不同的地方，在於牠有特設的公立中學，多予民衆青年以中等教育和升入大學的機會；也在於牠有很好的甄別考試和獎學制度，能根據智慧差異，以幫助兒童的發展。比較起來，

是民衆化，合理化得多了。

〔德國〕一九一九年，民主聯邦成立後，德國把中學的預科一段取消，以與小學（volksschule）的前四年，合成一個基礎學校（grundschule）。這一段，至少是單軌的了。兒童於十歲完畢基礎學校後，可以（1）入九年制中學（有gymnasien, realgymnasien, oberrealschule, Deutsch oberschule四種，視課程爲古典文科，文實科，實科，民族文科而分，）到十九歲入大學；（2）或六年制前期中學（有progymnasien, realprogymnasien, realschule二種，）修業終了，也可以轉入九年制中學，而後入大學。（3）經濟能力不夠入中學，而又不願意繼續入民衆的小學的，可以入中級學校（mittel schule），這是不能升入大學的。其外大多數的基礎學校的畢業生，一律入小學。但（4）特殊優秀的學生，於終了小學三年級時，得被選拔而入六年新制中學（aufbauschule），這是爲高材兒童而設，使有大學教育的機會的。（5）小學畢業生，滿足義務就學法律之規定後，仍應入一部時間的職業補習學校（berufsschule），至十八歲爲止。

## 德國學制簡圖

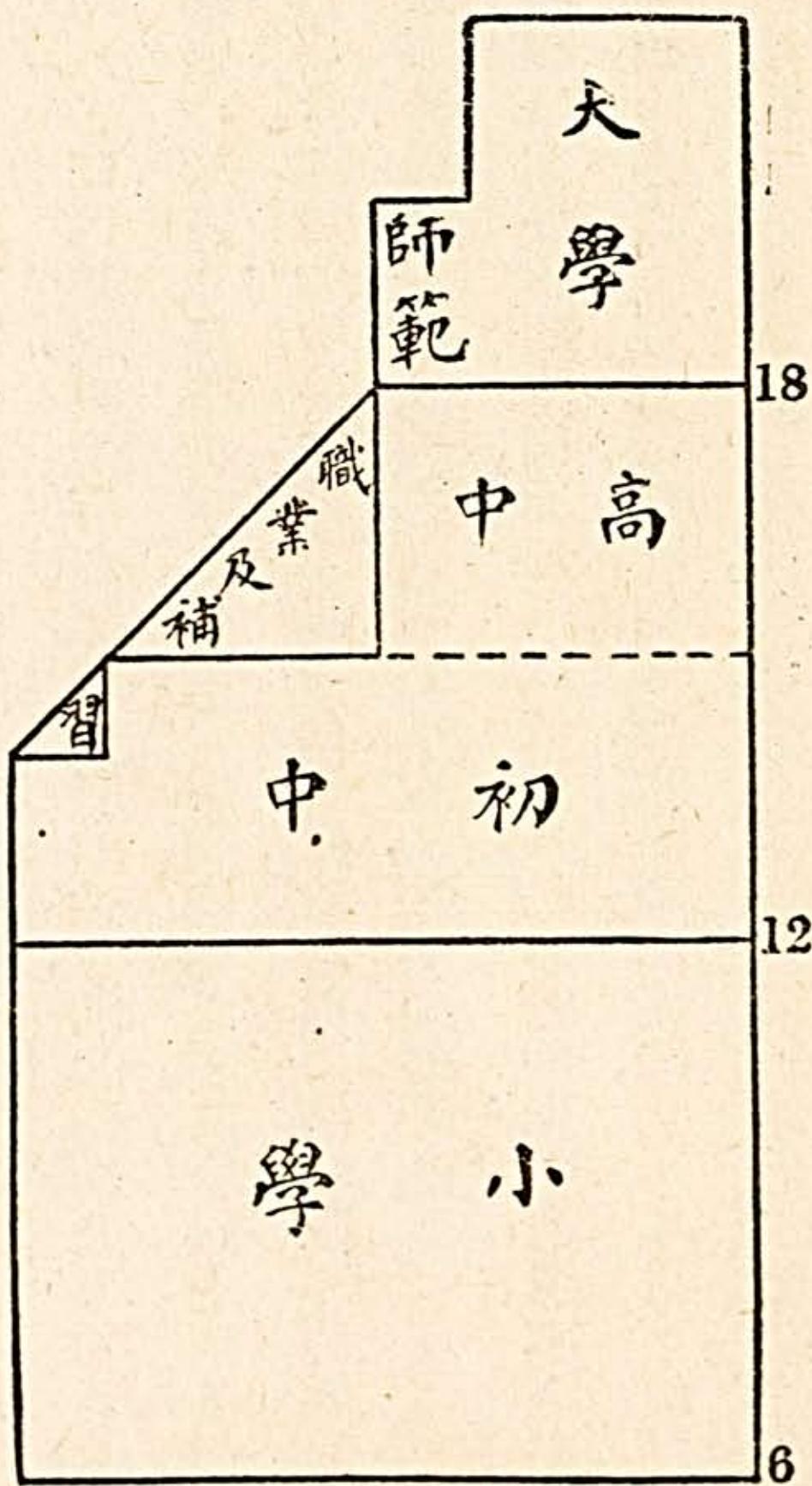


可能和必要。

德國中等學校一個階段，這樣多軌分歧，無非在社會經濟事實的限制之中，顧到個別發展的

〔美國〕 美國的單軌學制，以前只是把四年的中學（high school）疊在八年小學（elementary school）之上；公立小學中學，一律是免費的。後以年期的分配上，小學太長，中學

### 美 國 學 制 簡 圖



過短，按着兒童發展的順序，重新編制，將小學的最高兩個年級和中學最低一年級，組成初級中學（junior high school），其餘中學三個年級，為高級中學（senior high school），是為六一三一三的編制。同時，八十四的編制，也還存在。美國中學的性質，既非僅為大學的預備；青年入學，更無選擇和限制，所以高中要適合個性的差異，分設普通和職業各科。高中以上，因各州州立大學，多不徵學費，升學也很便當。至於初中畢業或未畢業而已滿義務就學的年限，不能脫離生產勞作的，仍須入一部時間的補習學校（continuation school），至十八歲為止。

〔總括〕 詳細研究各國的學制，屬於「比較教育」的範圍。以上所述，不過舉示實例，來說明現代國家學校系統的構成。所有幾個簡圖，也只表示很粗的輪廓，凡小學以下的幼稚園，大學以上的研究所，以及種類繁多的職業教育機關，都沒有表列出來。我們現在總括這幾個實例，可以舉出現代學制構成的幾個原則：

一、普及國民教育 各國民衆，都受七年或八年的義務小學教育，並且繼續一部時間的義務補習教育，至十八歲為止。

二、根據發展順序 凡小學生升入或轉入中學，都在十一歲至十三歲間；由中學升入大學，則

大概在十八歲左右。初等，中等，高等教育的階段，就照兒童青年各期發展的順序而分。

三、解除社會限制 雙軌的學制，起於階級性的社會組織，特別是經濟的組織；這在以前阻礙了無數有智慧而無資產的兒童青年的發展。現在雙軌制逐漸廢除，就是保留牠的法國，也已有補救的辦法。

四、適合個性差異 學制雖然力求教育機會的普及和均等，但爲個性差異的適合，仍要謀教育內容和性質的分歧。中等教育一段的複雜，都是爲此。

### 三 中國學校系統

〔歷史的回顧〕 中國很古就有國家的學校，但牠們只是所謂取士的機關。有如張之洞說：『取士之法……皆就已有之人才而甄拔之，未嘗就未成之人才而教成之，故家塾則有課程，官學但憑考校。』所以歷史上所稱的學校，意義和我們今日的學校迥乎不同。而古代士人讀書預備考試的家塾門館，以及名儒講學的書院，倒是不在國家學校系統之內的。

『觀察中國學校制度的演變，而探究這制度所依託之社會的背景，大致可分爲四大時期。從有史時代下至戰國（公元前二二二）爲第一時期；從秦滅六國至南北朝之末（五八九）爲第

二時期；從隋統一中國至清同治元年（一八六二）爲第三時期；從清同治初年一直到現在（一九三〇）爲第四時期……』

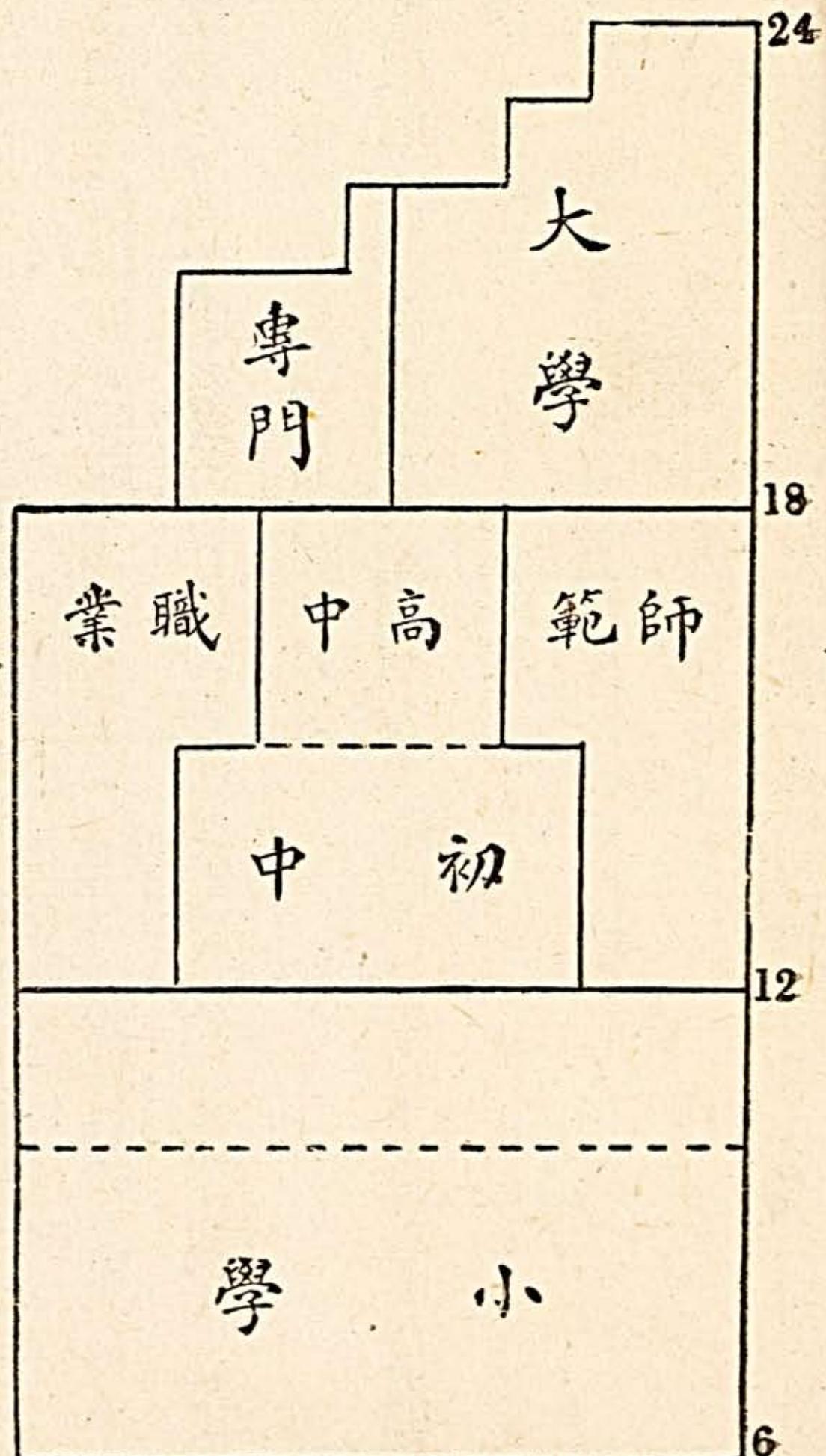
『第一時期爲封建貴族政治，其學制以貴族庶民分途爲特點。第二時期爲君主政治，其學制以學校與選舉並行，以選拔佐治人才爲特點。第三時期雖仍爲君主政治，雖仍以選拔佐治人才爲學校的目的，但以學校制度降爲科舉制度的附庸爲特點。第四時期暫可視爲民主政治的擡頭，其學制以輪流抄襲歐美國家學校制度爲特點。』（註四）

讀者如感着歷史的興趣，而要明瞭這各時期學校的演變，那須詳究中國的「教育史」了。（註五）

〔現行的學校系統〕正式制定學校系統，始於一九〇二年的學堂章程。中華民國元年頒布的學校系統（一九一二），大體猶沿其舊，不過各級學校的年限都稍縮短而已。到民國十一年（一九二二）的學校系統改革令內容如下圖：

# 民十學制簡圖

24



有人指摘這份學制，說牠是美國學制的摹仿。讀者把這圖和前圖比較，到底是不是摹仿呢？

圖中有一點是沒有表示得十分明白的：就是中等教育一段，雖有單獨設置的師範學校和職業學校，而高級中學，是以分科（普通，師範，職業）爲原則的。因此高中成立以後，師範和職業學校，

都逐漸併入高中。從此師範、職業學校的獨立，成爲學制討論上一焦點。

民國十七年國民政府頒布的中華民國學校系統，圖形和上列的略同。近年政府沒有另定學制的明文，但自立法院先後通過大學組織法，專科學校組織法，小學法，中學法，師範學校法，職業學

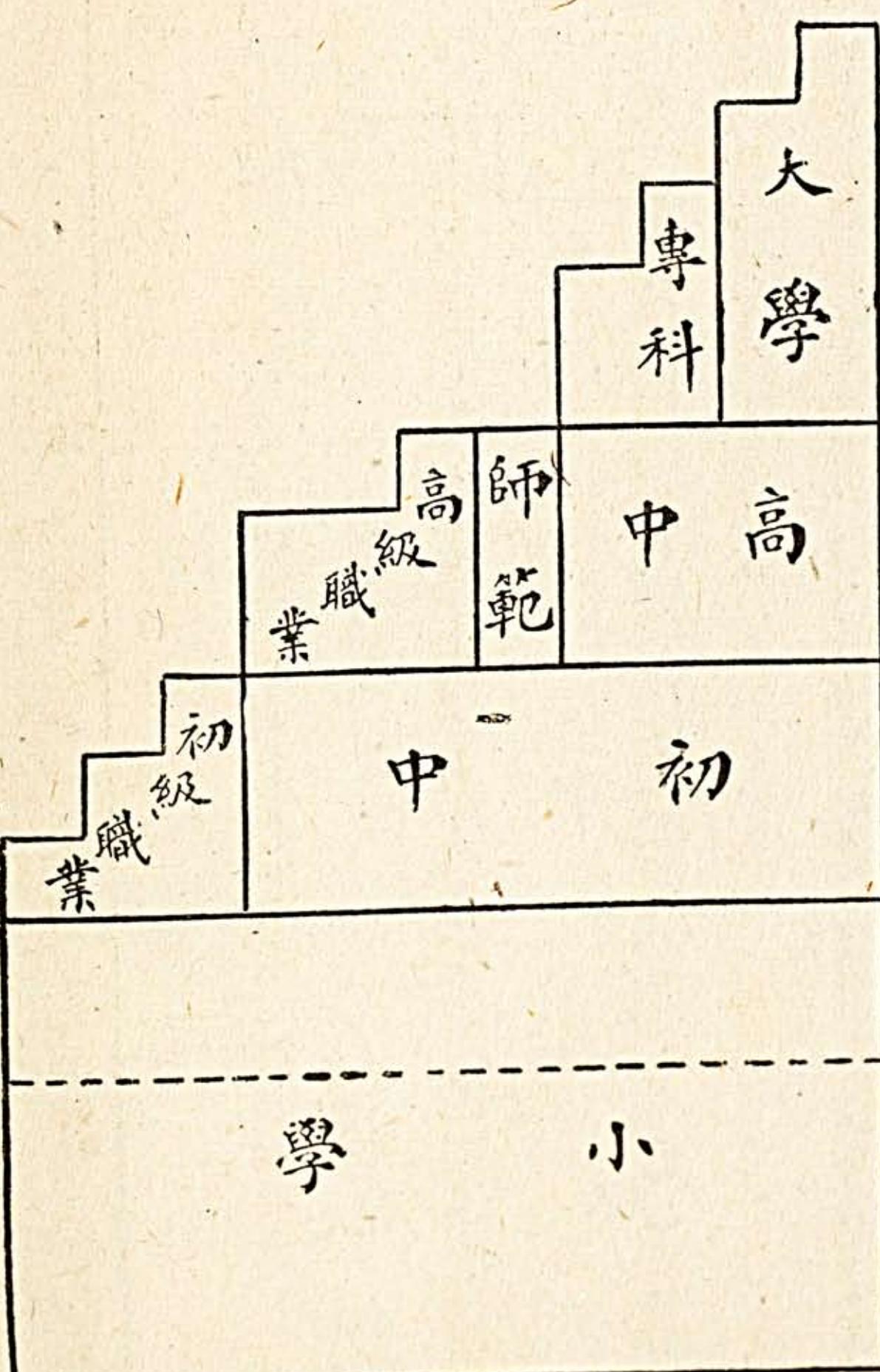
23

18

12

6

圖 簡 制 學 近 最



校法以及教育部訂定各級學校規程以後，事實上學校系統，已經頗有變更。爲便於和他國學制比較起見，我們根據最近法規，畫成一個學制簡圖如上：

各級學校在全般學校系統上的地位，和牠們特殊的職能，以下再依次論述。

#### 四 各級學校

〔幼稚園〕 上圖，也像各國學制的簡圖一樣，沒有列入小學以下的幼兒教育機關——幼稚園。(註六)

幼稚園的職能，在協助家庭，以教養幼兒，力謀幼兒應有的發展和幸福。牠所着重的是幼兒健康的保持和增進，和身體及行爲上基本習慣的培養。幼稚園的課程，雖然規定音樂，故事和兒歌，遊戲，社會和自然，工作，靜息等項，但所謂課程，只是幼兒的活動，而幼兒的活動，當然以遊戲爲中心。

在歐美國家，幼兒教育機關，尤其是勤勞民衆的需要。在工廠裏做工的父母，不能供給幼兒以家庭應有的教養；凡嬰兒園，託兒所之類，大部分是工人幸福的設施。至於優越階級的嬰兒，其自然的生長發展的環境是家庭，而其指導者則於母親以外，還有雇傭的保姆或教師，並不必須有家庭的替代。但在我國，幼稚園既尙非民衆的兒童所能享有，而牠的設施，也每每容易變成教育上的一

種點綴或「奢侈。」是以幼稚園課程標準裏特別說：『幼稚園的設備，不必過於華美，而須注意堅固；不必多取洋式和舶來品，而須盡量中國化……我國地方遼闊，都市，鄉村，南方，北方，富饒地，貧瘠區，社會情形，各各不同，幼稚園的設備，應該多取當地常見的物品，而不和社會的實際情形分離。』

〔小學〕 小學應該是全國人民所受最低限的教育的機關。現制，小學又分初級四年，高級二年兩段，這除爲了社會經濟的限制，六年小學教育還無法普及以外，是沒有旁的理由的。小學入學的年齡，是六歲，這幾乎是各國的通例。但若小學教育只有四年，則因兒童智慧的發展，學習能力的增長，而酌量展緩入學（和離學）的年齡，也未嘗不可。例如等是四年的就學，兒童在八歲至十二歲間，比之六歲至十歲間，學習能力較高，教育效能也自然較大了。

把四年小學定爲義務教育，從民國四年起，就有這樣的擬議。但是至今全國學齡兒童已就學的，估計不過百分之十七！民國十九年全國教育會議，編製一個二十年內實施義務教育計畫，始終未經政府的核定。二十一年教育部公布第一期實施義務教育辦法大綱，則以自二十一年至二十四年爲義務教育實施之第一期，在此期內，各縣市應指定城市及鄉村各設一區或數區爲義務教育實驗區，收容失學兒童總數，至少應佔全縣市區失學兒童人數十分之一。區內的小學，於全日制

以外可採半日制或分班補習制。最近部頒小學規程裏也說：『爲推行義務教育起見，各地方得設簡易小學及短期小學。簡易小學招收不能入初級小學之學齡兒童，其修業期限以授課時間折算，至少二千八百小時。短期小學招收十足歲至十六足歲之年長失學兒童，其修業期限爲一年，以授課時間折算，至少五百四十小時。』（註七）

小學的職能在引導兒童的發展，使獲得基本的技能知識和理想，以滿足共同的健康，職業，公民，休閒生活的需要。（註八）

〔中學〕 中學在學校系統上是比較複雜的一個階段。如前所述，民國十一年以後，我們的中學分爲初級高級。初中繼續小學的共同的教育，高中分設普通（升學預備）和職業（農，工商，師範，家事）各科，以適合青年個性的發展。試行的結果，高中分科有許多事實上的困難，例如（1）每校所在的地方，不一定具有適宜於農業工業各科訓練的環境；（2）每校學生的人數，不一定多到可以分設數科而能夠經濟；（3）各校同時不一定能得到職業的師資，設備和必要的經費。十年來高中除把普通科和師範科合併外，設農科，工科的便很少。最近法規，已將師範學校，職業學校各各獨立設置，高中成爲單純的升學預備學校了。

初級中學的職能，在繼續小學共同的教育，引導青年的發展，使滿足生活的需要。牠所應該特殊致力的是鑑定青年的個性差異，試探他的興趣能力，而施行升學和職業的指導。高級中學的職能，則在完成普通教育，而作研究高深學術的準備。（註九）

〔職業學校〕 生產既是生活的基本需要，職業訓練，和健康，公民，休閒一樣是各級學校的共同目標。但照兒童身體的發育，在小學階段，還不能擔負生產的勞作，至多只能得到相當的職業陶冶。而高等程度的生產技術，如專科學校或大學所訓練的，又必需普通教育的準備。所以一般慣例，只稱中等學校的專施生產訓練的爲職業學校了。照職業學校規程：職業學校分初級高級；初級職業學校，招收小學畢業生或從事職業而具有相當程度者，修業年限一年至三年；高級職業學校，招收初級中學畢業生或具有相當程度者，其修業年限三年；又招收小學畢業生或具有相當程度者，其修業年限五年或六年。職業學校得酌量情形，附設各種職業補習班。

照現在國內經濟狀況，多數青年，不能不從事生產的活動。高中既已成爲專科學校和大學的預備機關，則初中畢業生中，只有少數能夠升入高中，其大多數都應該進相當的職業學校，自無疑義。但職業學校在那裏呢？二十年中華職業教育社宣言說：『近人恆言，普通教育愈發達，社會失業

者愈衆，雖因果關係，未必盡然，但畢業高級小學，不能升中學。畢業中學，不能升大學，一歲間無慮數十萬……最近統計，全國中學一一三九所，內職業學校一四九所，僅佔百分之十三；全國中學生三四八一一人，內職業學校學生一六六四一，僅佔百分之七。需要與供給，相懸至此，無惑乎求事者未能得事，求才者坐歎無才。」近來政府竭力提高高中學程度，厲行畢業會考，不能升學的人數，或更將大大地增加。而一看各地方職業學校校數，依然寥寥無幾，這不能不說是當前教育上一個嚴重問題呢？

職業學校的職能，在養成青年關於生產實用的技能知識，同時也顧到他的全部的發展。（註

## 一〇）

〔專科學校和大學〕 專科學校之於大學，有一點和職業學校之於高中相似。專科學校施行實用技術的訓練，大學注重高深學術的研究。因為個性差異的事實，人們的智慧，夠得到受大學教育而能充分發展的，實是少數之少數。多數高中畢業生，不應忽視生產的需要，而應該照自己的能力，發展成為高級技術的人才。不幸以前所設的專科學校，以文科，法科為多。而且民國十一年後，因昇格運動，許多專科學校，都已改成大學的學院。至今切實訓練實用技術的專科學校，為數甚少。同

時，大學入學資格的寬容，又促成學術程度的低落，致使實用技術與高深研究的發展，兩受其弊。前年國際聯盟教育考察團視察中國教育後所提的報告書裏說：『中國大學教育之當前第一難關，亦殊簡單；即入學之大學生，多數缺乏適當之準備……由此所生之結果，極其嚴重。大學之程度及大學教育應具之整個概念，於以降低。爲求學生數量之加多，遂不惜犧牲其品質……而此輩學生，在知識上既無猛進之準備，又無維持此種知識標準之能力。入學過易，就學生本身論，實爲有害而無益。蓋由此所引起之希望，後來常不能滿足，每每宜於從事實際事業之青年，亦被誘而入於學術研究之途也。此種情形，對於國家公共福利之影響，其不幸亦復相同。夫一國之需要，並不在國內最多數青年能入大學，而在各種職業之人才，能有適當之分配……中國大學中，自亦不乏備有適宜之資格，善於領受大學教育之優秀學生。然就現狀而論，實有過多之青年，誤認列名於學生之林，即不啻有無上之榮耀。在過去之中國，學者有傳統之優越地位，屬於有閒階級，得免勞力之操作，而在官吏任用，亦有特殊之機會。不意此種觀念，仍盤旋於今日學生之腦際……青年一入大學，即成特殊階級之一員；對於本國大衆生活，茫然不知；對於大衆生活之改進，毫無貢獻。』這是對我國以往大學教育最嚴厲的批判了。

專科學校的職能，在養成青年的高級的實用技術和知識。大學的職能，則在充分地發展個性，指導高深學術的研究，期有創獲或發明，爲人類謀最高的幸福。（註一二）

### 閱讀

常導之比較教育（中華）第一章各國學校系統。

周予同：中國學校制度。（商務）

孟憲承：教育史（中華）下編第十三章，第十四章。

莊澤宣：教育既論第七章，第八章。

### 問題

（一）歐洲雙軌的學制，怎樣起原？有什麼缺陷？怎樣補救？

（二）我國近三十年來的學制，經過怎樣的演變？

（三）報告我國義務教育運動的經過和實施的困難。（見註七）

（四）我國職業學校不振的原因在那裏？

### 附註

(註一) Volksschule (people's school), 直譯爲民衆學校，通常譯爲「國民學校。」

(註二) Gymnasien 原是希臘學校的一種，Lyceum 則爲亞里士多德講學的庭園。grammar school，指拉丁文法學校。

(註三) 關於各國補習學校制度，可參看拙編民衆教育第三章。

(註四) 見周予同中國學校制度，緒言。

(註五) 可參看黃炎培中國教育史要（萬有文庫）。

(註六) 關於幼稚園，嬰兒園，託兒所等，參看拙編民衆教育第二章。

(註七) 關於義務教育，參看袁希濤義務教育之商榷；教育部第二次全國教育會議，改進全國教育方案第一章；以及

最近部頒第一期義務教育實施辦法和短期義務教育實施辦法。

(註八) 小學法第一條：『小學應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針以發展兒童之身心，培養國民之道德基礎，及生活所必需之基本知識技能。』

(註九) 中學法第一條：『中學應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針繼續小學之基礎訓練，以發展青年身心，培養健全國民，並爲研究高深學術及從事各種職業之預備。』

(註一〇)職業學校法第一條：「職業學校應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針以培養青年生活之知識與生產之技能。」

(註一一)大學組織法第一條：「大學應遵照……中華民國教育宗旨及其實施方針，以研究高深學術，養成專門人才。」

又專科學校組織法第一條：「專科學校應遵照……中華民國教育宗旨及其實施方針，以教授應用科學，養成技術人才。」

## 第五章 教育行政

### 一 行政系統

〔近代教育是國家的事業〕 在中世紀的歐洲，學校教育只有少數人能夠享受；教育的管理，屬於教會或私人。近代因工業經濟和民主政治的演進，教育已普及於全體的人民。如上章所述那樣，私的事業，非由代表全體人民的政府，以政治的權力來推行不可。私人經營的教育機關本可以爲國家教育事業的補助，而應得政府的鼓勵；同時，政府爲貫澈一整個的方針，或維持一確定的標準，私人事業，有時也不能不受相當的控制了。

〔國家教育行政的系統〕 各國中央政府，都有教育部的設置。聯邦制的國家，如德，如美，在聯邦政府內雖沒有教育部，而只於內政部附設一個教育局，（註一）但各邦政府仍有主管全邦教育行政的教育部，並無例外。教育部以下，按照普通行政區域或另劃學區，設各級教育行政的機關構成一個國家的教育行政系統。

教育部的權限，各國很有差別。英國教育部，對於大學及不受國家補助金的私立學校，固然還

沒有管理權就是地方教育行政，也屬於地方自治的議會所產生的教育委員會，其人員並不歸教育部任免。美國各邦教育部，也多只管直轄的教育事業，其地方教育行政，也是由地方自治的議會或人民另行選舉的委員會管理的。

德國各邦，如普魯士的科學藝術及教育部，除職業教育屬於別的相關的部以外，總攬全邦各級學校，師資訓練，和成人教育事業。省縣的教育行政，直接受部的監督，連縣教育觀察員，也由部任用。法國教育及美術部下，分全國爲十七大學區，以所任命的大學校長，兼轄區內各府的教育行政，又以完密的視察制度，使部的權力，直達於最小的行政單位。（註二）

〔集權和分權〕 德法的教育行政系統，代表所謂中央集權制；英美則代表地方分權制。

教育行政系統，和一國的全部政治組織分不開。採取集權制抑分權制，不是單獨的理論的問題。從理論上說，集權制的優點，在劃一全國教育事業，以貫澈確定的方針；並且調劑各地方的經費人才，使得到普遍均衡的發展。分權制的優點，則在容留自由伸縮餘地，使能適合地方特殊的情形；也着重各地方對於教育的責任，而促起其獨立和自助。運用得好，集權制和分權制，同有效能。運用得不好，則集權制使教育事業，固定呆板，不易更新；分權制使地方行政，散漫紛歧，毫無標準。

〔中國教育行政系統〕 我國各級教育行政機關如下：（一）教育部屬國民政府行政院，部長次長下設祕書，參事二處；總務，高等教育，普通教育，社會教育，蒙藏教育各司，並督學若干人。教育部職權，爲掌理全國學術及教育行政事務，並指示監督各地方最高級行政長官執行該部主管之事務。（二）省政府教育廳，廳長下設祕書和分掌總務，學校教育，社會教育的各科，並督學，編審員等。教育廳的組織，現在由各省人民政府於不背中央法規範圍之內各自規定。（三）縣政府教育局，局長下設學校教育，社會教育各課，並督學。事務較簡者，不設課而只設督學和事務員。各縣於縮小行政機關時，也得呈請省政府改局爲科，附設於縣政府。各縣各照地形，人口，交通狀況，劃爲若干學區，每區設教育委員一人，受教育局長或科長的指揮，辦理區內教育事務。縣教育行政機關的職掌，爲規定縣內教育實施計劃；調查全縣學齡兒童數，並督促就學；考核各學校之學級編制課程，教學視察所屬學校並謀其改良；編定縣教育經費預算，並彙編決算。

又，直隸於行政院之市，和普通市政府，也設教育局。遇緊縮時，也得改局爲科，附設於市政府。

## 二 行政事務

行政的事務，概括地有下列幾類。

(一) 計劃 凡原有教育事業的維持或變更，新添事業的舉辦，經費的增籌和分配，教職人員的訓練，檢定，和任用，教育行政機關，必須有明確精密的計劃。這種計劃的決定，一方面根據法律和高級行政機關頒布的規程和命令，他方面也參照地方實際的情形。有須得高級機關的准許的，則聲述理由，請求核准。

(二) 執行 這樣決定或核准以後，須以全力推行，務貫澈原來的計劃。對於實際事業，即各級學校和社會教育，尤須有適當的督促，客觀的，同情的指導。所謂行政，是以有效的行為為歸，纔不至於使所定計劃，僅以紙片的公文書完事。

(三) 報告 執行的結果，須有正確的統計和估量，彙集起來，編成報告。這不但供高級行政機關的審查，也給實際工作者以考鑑，並為後來改定計劃的依據。

(四) 評量 但為客觀地估量行政的效能，則於主管人員的報告以外，還須臨時邀約不相關的專家，用測驗的方法，作教育調查。(註三)這種調查，既是客觀的，不涉個人的；牠所得的結果，可以和別的同級行政區域以同樣方法所測驗的成績相比較；牠所發見的優點和缺陷，也可以指示將來實施的途徑，而為改進的準則。有這準則，則一切興革的計劃，纔不致單憑一人的主觀，或徒逞

一時的意氣。

### 三 視察指導

教育行政上與實際教師和工作人員最有密切關係的是視察和指導。所以在教育研究上，視導和行政並稱。（註四）現在各級教育行政機關，都有督學，視察員，或指導員。即師範學校或負有輔導責任之教育機關，也間或有指導員的設置。但依照科目或事務性質，而任用的專業指導員，尙不多見。

〔視導的職責〕 照教育部頒督學規程：督學視察所至，得調閱各項簿冊；得檢查學生名額，試驗學生成績；得於執行職務必要時，臨時變更學校授課時間；得於有違反法規事項，隨時糾正；得召集當地服務人員開會，徵求意見，和討論改進方法。視察的結果，應該呈報於主管的長官。

視察和指導，分析起來，是不同的。『視察爲消極的作用，指導則爲積極的作用。督察所屬機關人員之勤怠與是否遵從上級官廳之規程命令；學校課程是否合於規定之標準；考核學生之程度；評定教師能力之高下等等；皆視察方面所有事。指導則至少當包括以下各點：一、教材之選擇與組織；二、教學之方法；三、智慧與學力測驗之應用；四、在職教師之進修等。指導員對於教師，爲輔助者，爲

鼓勵者，爲同情的合作者。其對於教師，若有非難的批評，必須立時繼以建設的改進方法之提示。故教師對彼常望之如益友，而非爲令人懷栗不安之審判官，或力圖規避之偵探。』

〔視導和教師〕 說到這裏，我們要略述教師對於視導應有的態度。

我們做教師的，認教育是一種專業，而願以生命貢獻於此。在勤修我們的所業，增益我們的知識技能之中，任何批評和指正，都可以幫助我們的進修，我們是應該誠意地接受，虛心地遵從的。同時，我們也有希望於視導者的，那就是客觀和同情。估量教育的設施和方法，視導者該給我們一個共同瞭解的標準。例如評點表，記分表等，採定了要讓大家知道，然後憑這標準，考核我們的成績。否則一人說是的，別人又說非；一時道好的，異時又道壞，將使我們有莫知適從的困難。若有了客觀的標準，則視導者雖嚴正而不會任情，被視導者雖受督責而無所嫌怨，這是一點。再則個性差異，既有定律；我們的能力不齊，成績原來不會劃一。在我們應該竭盡所能求達標準；而在視導者也可以了解我們的困難，體察實際工作的甘苦，這又是一點。

#### 四 教育經費

〔教育經費的來源〕 國家教育事業的經費，取給於國家的賦稅。現時我國中央所收的國稅，

以關稅、鹽稅、統稅、烟酒稅、印花稅等爲大宗。教育經費，由財政部照中央教育文化事業費的預算支撥，沒有指定的教育專款或基金，以前有人提議以海關噸稅發行長期教育債券的，也有人希望以各國退還庚子賠款作爲教育基金的，也有人建議舉辦遺產稅和所得稅，專供教育經費的（註五）更有人主張以全國鹽稅充義務教育經費的，種種企圖，至今沒有一項能夠實現。民國廿三年度國家預算，支出七七七、三〇一、二二六元，內教育文化費一九、〇三四、四八一元，佔百分之二·四六。省教育經費，取給於省稅。省稅以田賦（土地稅）及其附加稅，營業稅，契稅，屠宰稅，牙稅等爲大宗。教育經費，大概由省財政廳照預算撥發。但也有指定教育專款，另設徵收或管理機關的；如江蘇以屠宰稅，牙稅和田賦的一部，江西以鹽附捐，（註六）河南以契稅爲教育稅款之例。各省教育經費，據二十一、二十二年度有統計報告者，最多的，如江蘇，超過四百萬元；其次如河北、廣東、山東，在三百萬元以上；再其次，如河南、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、廣西等省，都在一百萬元以上。最少的如寧夏，尚不足二十萬元。

縣教育經費的來源，大概爲：一、田賦的縣附加稅；二、契稅，屠宰稅，牙稅的縣附加稅；三、特捐，如中資捐，鹽斤加價普及教育畝捐之類；四、雜捐，如貨物雜捐，營業雜捐之類。——這些是各縣分別呈准

舉辦的零星捐款；五教育款產，如書院學田，房租息金之類；六寄附金。這些來源，要詳細列舉，很不容易；因為各省情形不同，而一省內各縣亦復歧異。自中央明令廢除苛捐雜稅後，各地方教育經費來源，尤有變更。縣教育經費，有的由縣財政局撥發，有的另有縣教育款產委員會一類的機關管理。

前年國聯教育考察團，關於教育經費問題，對我政府有所建議。他們的報告書裏這樣說：

『依近似之估計，中國用於國家教育之經費，平均每人每年約佔二角五分至三角，而每人每年付與中央及地方政府之稅，平均約有三元之多。此種比例之意義，即表明中國現在教育經費，僅佔預算百分之九至百分之十……此種比率，皆較具有完善教育制度之多數國家為低……復次，中央預算，省預算，縣預算關於教費之支配百分數亦各不相同。中央預算之用於教育者，其純百分數尚不及五，在省預算中，可達百分之十；而縣預算往往可達百分之二十。』

〔教育經費的分配〕 於此，我們說到教育經費的分配問題了。照我國的慣例：高等教育，學術研究及社會文化事業，由中央經費負擔；中等教育及社會教育實驗事業，由省經費負擔；初等教育及一般社會事業，由縣經費負擔。國聯教育考察團報告書又說：

『此種支配之結果，發生極特殊之奇異現象。依據近似之估計，中國每學生每年所佔之教費，在

初級小學爲三元五角至四元，高級小學爲十七元，在初高級中等學校約達六十元，（若在高級中學，師範學校，及職業學校，則達一百二十元。）而在高等學校，（大學，專科學校，）則升至六百元至八百元。是以國家金錢用於一小學生及一大學生之差數，在歐洲各國尙未超過一··8或一··10者，在中國則達一··200之數，實爲前所未聞也。由此觀之，中國對於爲大衆而設之初等學校，較之中等學校，尤其較之高等教育，實異常忽視。是以要求國家預算增加教育經費之一問題外，減少各級學校此種過度之差異，實屬刻不容緩之事。達此目的之方法甚多，其一即中央政府對於初等，中等，及高等教育之經費，必須分擔；而各省則應負擔初等及中等教育之經費。』

『至若各級學校每一學生平均教育費之差異，與教員薪水之差異，有密切之比例。中國一鄉村初級小學教師，有時固有每月得三十元至四十元者，但就一般而論，每月皆僅得十元至十五元；薪水較高者，實爲非常之例外。至城市初級小學教師，通常每月可得二十元至三十元，罕有超過此數者。反之，中等學校之低年級教師，每月通常可得八十元至一百二十元，而高年級教師則可得一百五十元至二百元。至於大學或專科學校教授，每月通常得三百元至四百元，有時且超過此數……按歐洲小學教師與大學教授薪水之差，未有超過一··3或一··4之比者，而在中國則

較大若干倍（1..20. 或且超過此數，）此種薪水標準之差別，應設法減少；並應增高小學教師之薪水，因即在生活費極低之中國，小學教師之薪水，亦嫌過低也。」（註七）

若使教育經費的來源，不能增加；教育經費的分配，不能改善；那末，我們以什麼方法，謀小學教育的普及呢？

### 閱讀

常導之比較教育，（中華）附錄一，各國教育行政機關組織。  
常導之教育行政大綱，第四卷，視導制度。

陳汝衡譯：教育政策原理，（商務）第四章集權與分權。

國聯教育考察團（國立編譯館譯）中國教育之改進，第六章財政之組織。  
莊澤宣：教育概論第十一章。

### 問題

（一）中國教育行政系統，是集權制呢，還是分權制？何謂「均權？」

（二）縣教育局局長對上對下的關係是怎樣？

（三）縣教育行政機關，改局為科的辦法，得失如何？

(四) 參觀本地的教育行政機關，並做報告。

(五) 調查本縣教育經費的來源和分配。

(六) 有人說：『縣教育經費百分之六十，為農民所直接負擔。』這話對不對？為什麼緣故？

### 附註

(註一) 德國聯邦政府內政部 (Reichsministerium des Innern) 的教育局稱 Kulturabteilung。美國內政部 (Department of Interior) 的教育局稱 Bureau of Education。

(註二) 英國教育部稱 Board of Education。美國各邦教育部 State Board of Education。是譯誤  
機關由牠任用 Superintendent 為執行長官。普魯士科學藝術及教育部各 Ministerium für Wissenschaft, Kunst, und Volksbildung。法國教育及美術部為 Ministere de l'instruction publique et des Beaux arts。  
大學區原文為 Academie。

(註三) 教育調查 (school survey) 也譯「學務調查。」

(註四) Educational Administration and Supervision.

(註五) 參看第一次全國教育會議報告（商務版。）

(註六)所謂「教育經費獨立」即指劃定教育專款，以免別項政費的侵佔或挪用，原是一種不得已的救濟辦法。無論在國家財務行政或教育行政上，都沒有理論的根據。文中所舉江蘇等省，即教育經費獨立之例。江蘇撥田賦一百八十萬元，並以全省屠宰稅、牙稅為教育專款，設江蘇省教育經費管理處，為徵收管理機關，江西的鹽附捐，則每石鹽收銀二元五角，為教育專款，歸江西省教育基金保管委員會負責管理。

(註七)前章和這裏所引國聯教育考察團的報告書，根據國立編譯館的譯本——中國教育之改進。該團組成的人員，為德國前普魯士教育部長柏刻 (C. H. Becker)，法國物理學者郎吉梵 (P. Langevin)，英國經濟學者叨尼 (R. H. Tawney)，波蘭教育部司長法爾斯基 (M. Falski)。於一九三一年來華，考察三月。

## 第六章 小學組織

### 一 學校的物質的環境

因為讀者要預備擔當小學教育的事業，從這章起，我們將專論小學教育的各種問題了。

我們曾說，學校是社會為教育而特設的一個控制的環境。構成這環境的，有許多人，物，和活動。（課程和教學。）這裏先從學校的物質環境說起。

〔校址和校舍〕 要布置一個學校的環境，第一，先要有一塊校地，一所校舍。假使你去創辦一個小學，你想怎樣選擇一個最適當的地址呢？面積要多少？距離兒童的家庭多麼遠？在鄉村怎樣，在熱鬧的城市怎樣？你要造校舍，怎麼樣設計呢？平房好，還是樓房好？房子朝什麼方向？成什麼圖形？各部怎樣分配？大小，高低，採光，通氣怎麼樣？建築用什麼材料？注重堅固，還是美觀，抑二者兼顧？這種種問題，都待你解決了。對於這些問題，你就得很用一番心思。單靠自己想像的圖案還不夠，你得參觀，你須訪問。而「小學行政」的專書裏，當然也有不少公認的原則，可以供你的依據。

在事實上，我們做教師的，不一定開始就負這樣草創的大責任。我們服務的學校，常有一個已

成的環境。以校舍來說，小學多有租用私有房屋，或就公共處所如祠堂，寺廟，書院設立的。我們要會得運用心思，改造環境。下面所引的是改造校舍的一個實例：

『校址是在一個關帝廟裏，關公神像之外，還有痘神，瘋神等。這些神像，已經把課堂佔去了大半個。丁校長一方面要使課堂適用，一方面要免去地方反對，就定了一個保存關公搬移雜神的計劃。他就帶領學生爲關公開光，把神像神座洗刷得煥然一新，並領學生們向關公恭恭敬敬地行禮。他再同教員把這些雜神移到隔壁的廟裏擺着，他們又把那個廟打掃得乾乾淨淨，把這些雜神安排得妥妥當當，大家也行個禮。雜神搬出之後，這個課堂又經過一番洗刷，加了些灰粉，居然變了一個很適用的教室。村裏的人看見關公開了光，雜神安排得妥當，又聽見學生報告向神行禮的一番話，不但不責備校長，並且稱贊校長能幹。校內幹好了，進而求校外環境的改良。燕子磯即在近邊。他就帶領學生栽樹，從門口栽到燕子磯頂上，風景一變。造林場栽樹，十活一二。丁君栽樹，栽一棵，活一棵，也是他從經驗中得來的。』（註一）

平常小學校舍，並沒有像安放神像那樣複雜的問題。那末，校舍環境的改造，只要我們肯用心思和氣力，也就不難事了。

〔設備〕有了校舍，便要有設備。凡是桌椅等傢具；辦事用的表冊簿籍；教學用的圖書，標本，儀器；兒童遊戲用的沙箱，沙盤，球類，秋千，浪木，樂器；以至清潔的用品；裝飾的用品；庭園的花木；飼養的動物；通謂之設備。購置這樣許多東西，有沒有先後緩急之分？關於量和質各有什麼樣的標準？有沒有經濟的方法？這種種問題，又都待你解決了。

要改良學校的設備，而又沒有多量的經費，也就只有靠自己的心思和勞力。例如日用器具可以自己改做或刷新的，就自己動手。圖書雜誌可以徵求或由教師兒童共同拼湊起來的，就共同徵集。這些，你在參觀優良學校的時候，可以看到許多的實例。據一位富於小學經驗的教育家說：

『標本儀器，價值較貴，選擇購買，很要當心。一不留意，化了好多金錢，收不到多少效益。若是買的時候，沒有顧到實用，只不過爲學校觀瞻上的關係，買來放在櫥裏吃灰塵的，那更不足爲訓了。就是爲了實用而買的，也應顧到兩點：一是同一東西，用途較多的應當先買；一是無論如何找不到代用品，或是自己不能臨時製造的，才應當買。曾經看見一個學校，試驗重心用的板，也要向美國去定，這真是笑話。小學或者不至於如此罷。然而化了錢向上海儀器館去買不倒翁的，卻是常事呢！發電機，電話聽筒，這一類物品，教員不能自製的，應當買，而且要買好些的，耐用些的。電信機，水

壓力試驗器，這一類東西，教員可以自製的，不必買。要是學校內注重手工的，簡直可以在手工課裏由學生自製。不倒翁，重心板等，平常小學裏都可以由學生自做，由做而學，學來可以格外的深切。所以這不但是圖省錢，實在是一種很有益的教學方法。能利用的東西，務必利用。舊墨水瓶，可以改作很好的酒精燈；舊藥水瓶，可以利用作液體的量杯；雞蛋殼中放些泥，便成不倒翁；這等例子是舉不勝舉，稍稍留心，便到處都是好材料呢。許多標本，可以由師生合力收集，畫片，布片，木材，石塊，都是。會有人在中國藥店內買了一副中國礦物標本；有某校積歷年收集品，成一小博物館，郵票古錢都有。」（註二）

## 二 教師的職務分配

學校是社會的環境，校舍和設備，都是人用的，牠們自身，並不能夠構成社會。任何好的校舍和設備，沒有教師和兒童的適當的活動——課程和教學，是決不能成為好的學校的。現在分述教師和兒童的組織；下章起，再討論他們的活動。

〔教師人數〕 學校的級數不同，教師的人數因之差異。單級的小學，一二位教師就夠了。兩級的小學，至少要有教師三人；三級的要有教師四人；這樣遞推，到六級的小學，要有教師七人了。四級

以上的學校，還須有職員的事務上的相幫。

教師人數和兒童數，也要成適當的比例。國聯教育考察團說，就我們全國而論，每兒童二〇・三人即有教師一人；而在別的教育發達的國家裏，每一教師所任兒童數，要兩三倍於此。一個有二十個兒童的小學所需設備和教師，與一個有六十個兒童的小學差不多，而每一兒童所佔教育費，前者和後者，便成三與一之比。外國有限制兒童數過少的學校的法規。在中國，鄉村人口稀少，而交通困難，兒童不能到遠處去上學，情形也是特殊的。

〔職務分配〕 教師們在一塊兒工作，便須有協作和分工。小學教師——至少在低年級——以學級分任爲原則。級任教師之外，另有某種科任教師的幫助，那自然是可能的。級任教師，對於一年級的教學訓育，負着完全的責任。

教學以外，還有許多事務，也要教師們分擔。凡是表簿的記載，圖書器具的購置保管，這些瑣碎事情，是少不了的。在級數少的學校裏，幾位教師得分任其勞，就是在級數多的學校，雖可以有職員的相幫，也還是要教師的通力合作。

全部職務的分配和組織，構成小學的行政系統。較大規模的學校，也分爲教務、事務、訓育等系，

每系又分若干股並且還有各系會議，各種委員會，和研究會。表列起來，很是一個複雜的圖形。但全校只有教師四五人，也同樣分系分股，一人所兼委員主任，名目繁多，那便無謂而且滑稽了。

學校實際上所需要的，是協作分工的精神，不是組織或系統的形式。教師人數少，大家朝夕相見，什麼事情，可以互相商量，同力合作。到了學校規模一大，教師人數一多，組織便成問題了。怎樣以省時有效的合議手續，來集中意見，討論計劃；怎樣以公開坦白的分配方法，來平均勞逸，分負責權；在當校長的，要有一點領袖的才能而各教師願意協作到什麼程度，也就表示他自己專業的素養。

學校是一個小社會。教師們自己先組成一個健全的有機體，必使指臂相顧，脈絡相通，纔能共同努力，來引導兒童適應這環境，而得到他們的充分的發展。

兒童教育的前哲裴斯泰洛齊，以壽考之身，經營他的小學，至數十年，使瑞士招來全歐教育者的巡禮。但在最後十五年中，他的學校內幾個領袖的教師，（註三）爭執着各自意見，常在傾軋排擠之中，終於把學校弄得分崩渙散。我們讀裴斯泰洛齊的傳記，深感這老人暮年的悲苦，而代他不平。可是被稱爲「兒童之父」的他，或許也真的缺乏一點行政組織之才——至少，他是這樣自答的。然則沒有像他那樣偉大的人格的教師，對於這組織問題，更應怎樣兢兢留意呢？

### 三 兒童的學級編制

〔學級〕 把六歲入學的兒童，合成一個學級，按年遞升，由一位教師，同時施行團體的教學，這是一百餘年前法國拉薩爾（註四）所創的方法。前此個別教學，效力比這團體教學好得多，但是時間和人力都很不經濟，使得民衆教育的普及不可能。學級編制的起因，是普及教育上經濟的必要。

〔單式和複式編制〕 學生人數多的學校，以一學年作一學級，這叫做單式的學級編制。但遇到學生人數不多，或教室數也不敷分配，那末，再經濟一點，把相近的兩學年，例如第一學年和第二學年，或第二學年和第三學年，合併在一個教室，這就稱爲複式的學級編制。在鄉村小學裏，假使學生人數更少，設備更簡，那就只有把第一、二、三、四各學年的學生，都合在一個教室裏上課，這通稱「單級學校。」但其實牠只是一個「單室學校；」若以學級編制言，則是複式之複式了。

編級教學，基於同級兒童程度均齊的假定。事實上，一個學級裏的兒童，程度何嘗均齊？如果學級編制，複之又複，那末，程度不齊中，更加不齊，教學的困難增多，而效率也更減低了。所以複式，單級，都是不得已的辦法。

〔學級的困難和救濟〕 因爲個性差異的事實，就是單式的學級編制，一級兒童的程度，自然

也還是不齊的。推孟調查美國小學一年級兒童一百五十人，發現他們的智慧年齡，有三歲至十一歲的差異；智慧商數，有四五至一四五的差異。強不齊者而齊之，則除半數中才兒童以外，才高者只有俯而就，才低者不能仰而幾。前者既慣於怠逸而無努力的刺激；後者又沮喪畏卻，雖欲努力而難能。這樣，學級編制的根本困難，是一方面有固定的修業年限和課程標準，他方面有差異的兒童學習能力。「有見於齊，而無見於畸，」使兒童不能各遂其自然的發展。

救濟固定的學級編制，不外容許若干差異，如下列三方面的嘗試：

- 一、課程標準相同，修業年限差異，採用能力分團；
- 二、修業年限相同，課程標準差異，採用作業分團；
- 三、課程標準和修業年限都相同，施行個別指導。

〔能力分團〕如德國的孟希姆制，於普通學級外，另爲能力高的和低的兒童，各設所謂獎勵學級和補助學級。每年編級一次，升級可以活動，畢業也不限八年。美國試行的波特蘭制和劍橋制，則設兩個進度速率不同的平行學級。現在小學裏，無論就一學級的能力分組，或就一科目的能力分團，原則上都屬於這一類。（註五）

〔作業分團〕 兒童就學，有義務教育法定的年限。不管能力如何，應有若干年學校教育的均等機會。至於達到什麼標準，那是無法可以劃一均齊的。因此，救濟學級編制的第二種方法，是按照規定的修業年限，卻使兒童依不同的能力，修習不同的課程。如美國的聖巴拉拉制，於每一學級，分設最低限，平均，和較高限的三組課程。實際上各組課程標準不同，但兒童照常按年升級和畢業。

## (註六)

這牽涉到課程問題，下章另有討論。現在先引俞子夷所說：

『從前教學，以傳授若干知識技能作為目標。所以很注重課程的修了與升級留級。現今教育目標，是使學生合理的發展。教材不過是供給學生發展中用的一種工具。從前叫學生去就教材，現在要拿教材供學生使役。升級不以學完若干教材作為根據，所以有一種「合作分團」法的試行。不拘年級，集合若干年齡，身體，智力，學力相差不遠的學生作為一大團；一大團中，再看作業性質或分或合分的，有時分二組，有時分三組不定。不拘科目，看學習的問題而定。大約三四位教員，共同任一大團，約共學生一百到一百五六十人。全團用三四個教室。各室不分年級，照工作的情形，分別為相當設備，如一室合於閱讀，一室合於工作，一室合於試驗，一室合於表演遊戲之類。教