

# 论邵爽秋对中国教育行政学的理论贡献

刘 齐\*

**【摘要】** 邵爽秋是我国近现代著名的教育家之一,他的教育管理思想十分丰富:重视实验和研究一体化,重视教育的经济功能开发和后备人才的培养,重视教育与社会的紧密联系,强调教材的实用化通俗化。这些做法,符合当时中国社会经济文化教育发展的实际状况,体现了现代教育发展趋势,具有重要的借鉴意义和参考价值。

**【关键词】** 邵爽秋;教育行政学;理论建设

论及中国教育行政学,有一个人不能不提,那就是邵爽秋。作为中国近现代著名的教育家,邵爽秋与晏阳初、梁漱溟、陶行知并称为“中国教育界四大怪杰”<sup>①</sup>。邵爽秋在教育的诸多方面都有独到的见解和阐述,特别是在教育行政学方面,更是有着突出的贡献。

## 一、稳定的教育经费是教育事业顺利发展的前提

### (一) 教育机会均等

邵爽秋认为,教育机会均等是教育经费的中心问题。因为,教育机会均等是教育经费由公众负担以及教育经费根据各地实际进行分配的基础。教育经费政策的成败关键在于是否实现了利于教育机会均等的目标。

在《公众负担教养经费之哲学背景》一文中,邵爽秋首先批评了反对公家出钱办教育的贵族思想、自私自利思想,并进而分析了主张拿公款办教育的人三种不同观念,即“利用的观念”、“慈善的观念”、“权力的观念”。邵爽秋认为“利用的观念”实质上是以一种功利的眼光来办教育,以达到其他目的,“认国家的权力,高出一切,要把个人完全屈服于国家的理想之下,个人不过是国家的工具,公家所以要办教育,无非要把儿童造成良好的工具,去实现国家的目的”。而“教育是天赋特权,什么人都有拥护的义务,用不着谁来发慈悲,加恩惠”,“慈善的观念”也是不对的。“权力的观念”是社会主义教育派的观点,要求“教养机会均等”,但“他们还是重教不重养,只知教而不知养”。<sup>②</sup>无养而教,无

\* 南京师范大学教育科学学院博士研究生,210097。

① 陈志科:《留美生与中国教育学》,天津:南开大学出版社,2009年,第351页。

② 邵爽秋:《教育经费问题》,上海:教育编译馆,1935年,第11-32页。

异于空谈。

另外,我国幅员辽阔,地区之间存在较大的贫富差距,各地教育经费也有着多寡之分。

在《教育机会均等问题》一文里,邵爽秋以江苏省为例,通过各县年教育经费总量和初级小学年生均经费两项指标进行了比较,发现了“有重大的问题在内”,那就是成倍的差距,而“从儿童教育权利的眼光看,从教育机会均等的眼光看,实不愿意看见这种差异的存在!”

由此,邵爽秋批评了当时中国教育界的一种误谬的观念,“以为一地方的教育经费,只应拿来办一地方的学校”,“这种见解,可算狭隘到十二万分!”所以,要用“天下为公”的教育思想,即采取社会主义的教育理想,反对狭隘的地方主义,“以社会之款办社会之教育”。不要“以为国税应办国校,省税应办省校,地方税应办地方学校”,“彼此可以不负责任”。中央政府更应该“务期补救各地方教育经费不均齐的现象,而谋全国儿童教育机会均等之实现”<sup>①</sup>。

## (二) 教育经费增高

果如上所述,就势必要增高教育经费,“则教育经费愈增高愈足以增加贫民的疾苦,结果不但不使人民欢迎教育,反而使他们恨死教育了!”<sup>②</sup>针对这一点,邵爽秋提出了八个增加教育经费的要素,即:增高国民富力,开辟教育富源,利用无益资财,改良教育税制,扩大教育单位,鼓励人民协助,防止行政流弊,减免无形消耗。

其中,邵爽秋认为“中国社会上最无益的产业,要算庙产了”,“留在那班为蠹社会的僧侣手里,不拿来创办教育,岂不可惜?”<sup>③</sup>

关于寺庙的管理和庙产的利用,从清末开始就有了讨论和行动。民国建立后,即颁布了《管理寺庙条例》,计划将全国佛教寺产纳入社会公益事业,但遭到了部分佛教界人士的反对。至1927年时,冯玉祥以打倒迷信为由,将少林寺、白马寺、

相国寺等收归国有,同时,还将僧尼三十万众,勒令还俗。从而使庙产利用问题的讨论愈演愈烈。

邵爽秋参与了这场大讨论,并在1928年写就了《庙产兴学运动——一个教育经费政策的建议》一文,次年,又编著了《庙产兴学问题》一书。邵爽秋认为,发动庙产兴学运动的目的是“划拨过剩庙产,创办教育”,从而“铲除僧阀”、“解放僧众”、“利用庙产”、“创办教育”。关于“利用庙产”,邵爽秋指出要“划拨庙产建设工厂及补习学校,促进还俗僧尼职业教育;建设国立佛学院,昌明佛学;保护名山胜迹及其美术品;拨留年老及不愿还俗僧尼之赡养费;余款一律充教育经费”。至于“创办教育”,更是要从“由大学院以全国为单位支配补助省县地方,以谋教育之普及;提倡天才教育;提倡教养学校及育婴学校;促进民众教育;促进免费教育;设立清贫聪颖学生之奖学金;恢复师范生待遇;提高教育人员待遇;推广职业教育”等方面落实<sup>④</sup>。

庙产兴学在国内产生了重大反响,一时间,反对派与赞成派对峙,中立者与漠不关心者骑墙。时任内政部部长的薛笃弼建议改僧寺为学校,并颁布了修订后的《寺庙管理条例》。按照政府的法令,各地政府“便以兴办教育慈善事业为名,将地方寺庙强行接收”。但由于佛教界人士的强烈反对,“政府也惟恐引来更大的风波,影响民心拥戴”,于是将《寺庙管理条例》废止,另行公布了《监督寺庙条令》,立意和措辞上虽比《寺庙管理条例》和缓,但对佛教并无积极的整理,“掠夺庙产的风潮,也并未因此遏止”<sup>⑤</sup>。对此,邵爽秋评论道:“我相信这个运动尚在开始时期,将来能否成功,还看我们努力,提倡庙产兴学的同志们,向前奋斗!莫把党国要人敷衍僧界的酬酢和电报,看做僧阀们的胜利,致被他们窃笑!”<sup>⑥</sup>由此可见,邵爽秋对于庙产兴学的坚定支持和信心。

①邵爽秋:《教育经费问题》,第122-129页。

②邵爽秋:《教育经费问题》,第45页。

③邵爽秋:《教育经费问题》,第36页。

④邵爽秋:《庙产兴学问题》,上海:中华书报流通社,1929年,第2、3页。

⑤星云大师:《教史》,高雄:佛光山宗务委员会,1997年,第380页。

⑥邵爽秋:《庙产兴学问题·序》,上海:中华书报流通社,1929年,第2页。

### （三）教育经费独立

有关教育经费独立问题,邵爽秋在《教育经费独立问题》一文中,介绍了美国教育经费独立的城市在学生人数、教师工资、教师受教育程度、学校用地、教育政策延续等方面都好于教育经费不独立城市的情况。当然,“以上所说虽说偏于美国城市教育方面的情形,但是其中所包含的原则,拿来解释中国教育经费应该独立的理由,差不多完全可以适用”。进而,邵爽秋提出了教育经费独立的八项主张:教育基金之确定,教育税源之划分,预算制度之独立,加税权力之独立,征收机关之独立,保管机关之独立,用款权力之独立,审核机关之独立。

### （四）统一教育经费行政

邵爽秋在提出教育经费独立的八项倡议时,还注意到了另一个重要问题,即缺乏统一的管理。他指出“这地一个委员会,那地一个委员会,把教育经费系统都弄乱了”,“全国教育经费收支的审核,应归入一个有系统的机关办理”<sup>①</sup>。

邵爽秋认为教育经费增高,教育经费独立,教育负担均平,教育机会均等都需要以统一教育经费行政作为保证。只有统一教育经费行政,才能增加教育经费收入,通盘筹划教育税源,改良教育税制,整理教育税收,扩大负担教育费的单位;只有统一教育经费行政,才能保障教育经费的独立;只有统一教育经费行政,才能平均教育经费的负担,打消贫苦隔阂,公平支配;只有统一教育经费行政,才能筹谋教育机会均等,“更进而选择优良,高深造成,亦可无遗珠之憾矣”,“因此发生统一教育经费行政的根本问题”<sup>②</sup>。

邵爽秋认为,要想实现教育经费行政之统一,必须遵守两条原则,即系统要独立、事权要集中。而做到这两条,必须使全国各级教育经费局,由中央以至地方,一律以有机体之组织构

成,成为一个完全独立系统,不受普通财政系统牵制,以一事权,而节糜费。

## 二、优秀的教育局长是教育事业顺利发展的关键

除了教育经费,邵爽秋还非常关注教育局长的遴选任用。

### （一）教育局长要做到四个必须

#### 1. 必须有专业训练

教育局长的专业训练至关重要,“国内各大大学教育学院及文学院教育系虽有教育行政学程或教育行政系之设,然究其性质则只为训练普通行政人员而设;且各学程内容散漫重复,缺少系统组织,殊不适于训练教育局长之用”<sup>③</sup>。

他认为,应该规定严密精确的办法慎重遴选学习地方教育行政的毕业生,做到宁缺毋滥。而学习教育行政学,要以课程为主体,课程内容,应就行政专业之需要,分为各种行政的状况,每个状况为一个问题,由数人联合教授。同时,应在教育学院附近,设立教育行政实验区,专为试验各种教育计划制度,试用各种测量表格及为学生研究实习之用。

在邵爽秋看来,学生上课,实际上就是为解决问题,并无所谓真的上课。理论要与实际打成一片,即“学什么”,就是“做什么”。只有提高专业训练程度,并发给教育局长们专业文凭,才可以资识别,而免鱼目混珠之弊。

#### 2. 必须有专业经验

邵爽秋认为刚刚离开校园的大学毕业生,是万不可担任做教育部门的负责人的,而应该在四五年内担任较小的职务,吸收经验,充实修养以为日后服务做准备。必须注意的是,在此期间所任工作不宜固定,应时有变动,这样才可

<sup>①</sup>以上段落参见邵爽秋:《教育经费问题》,第94-102页。

<sup>②</sup>邵爽秋:《教育经费问题》,第105、103页。

<sup>③</sup>邵爽秋:《怎样做教育局长》,上海:开明书店,1935年,第3、8页。

以获得多方经验。

除此之外,做教育局长之前,应先在教育界服务三五年,或为教师,或为校长,在此数年内所得之经验,其价值非求学时代之普通及专业修养所能及。

### 3. 必须修养个人性格

邵爽秋在此方面,总结了如下数十点:心地光明;言语有度;处事公正;爱惜声誉;经济时间;处事敏捷;料事得体;主张坚定;手腕灵活;了解人情世故;发言中肯合时;勿言人之短,勿炫己之长;成功不自满,失败不颓丧;态度大方,应有君子体貌;诙谐有节,毋作过分庄严;根据事实,答辩非难,态度雍容,言简意赅;临事恕怱,最不能得人信任。此种习惯,万不可养成。

这些话语,不仅对做教育局长,其他行业领袖亦然。至今看来,仍不失为为人处世的良言警句。可见,邵爽秋对中国国情的深刻观察和教育行政系统的谙熟。

### 4. 必须建立领袖资格

邵爽秋希望,教育局长除举报上述品格之外,还需要建立起领袖的资格。

所谓“领袖的资格”,不仅要热心教育,为人模范,还要合理使用法律赋予的职权,做事处事要凭借真实能力。同时,还要做到不为行政琐事束缚;更要懂得重要的改革,必须经过长久的时期,才能实现。

## (二) 教育局长有四项任务

教育局长的任务是很多的,但邵爽秋将这些归结为四项,即计划上的任务、行政上的任务、视导上的任务和社会上的任务。

### 1. 计划上的任务

市县区范围有大小之殊,计划任务即有繁简之别,但无论怎样,对于新局长就任之始,其最重要工作之一,就是编定计划。

邵爽秋提出,在编制教育计划时,首先应根据事实上的需要,以事实为依据,不能凭空捏造。因此,可以先将本地方社会情形及教育状

况,做一个简单的调查,分析研究其教育需要的性质和程度,然后考核本地方教育设施是否满足此种需要。最后根据结果,进行通盘筹算,分清楚事情的轻重缓急,确定进行的重心,即在某一时期或某年计划内集中精力从事的事情。同时,还需要参照中央及省里的规定以及本年度教育的计划,分门别类的进行详细说明。

邵爽秋特别指出,推行计划时应注意计划中详细条目,若时机未到,不宜公布。因为“局长为教育专家,其所拟议,往往须先与教育委员会交换意见,并做一番宣传工夫,方能实行无阻。若操之太急,冒然向委员会提出,必易遭否决。即或勉强通过,而在实行之际,亦不免引起社会反对,甚非教育前途之福也”<sup>①</sup>。

### 2. 行政上的任务

教育局长在行政上的任务就更多了,从局内杂项到经费开支,从人员调度到教材安排,从儿童成长到健康方面,从普及教育到社会教育,甚至是私人教育等等。因此,邵爽秋告诫教育局长们要建立起与同事们之间的互信。

教育局长还要获得社会的信任。“局长为一地方教育领袖,地位重要,其与儿童家长及一般市民接触之机会颇多。此种机会苟能善为利用,则局长之人格、学识、机智、判断等皆能予人以良好印象,增加其管理上之力量。否则必得相反结果,失却民众之拥护,不可不慎也”<sup>②</sup>。

### 3. 视导上的任务

视导上的任务是教育局长的第三个任务。所谓视导,就是教学视导,是针对学校或教师之教学措施进行系统性的视察与辅导,以提升学校教学质量与学生学习效果的过程。

因此,与督学、校长、师生进行交往,即视导上的任务。前两项,计划与行政上的任务,都为此而设。但教育视导有很多方面,包括行政视导与教学视导。行政视导强调政令及行政运作的视察与辅导,教学视导则重视教学计划与教学实施的视察与辅导,两者相辅相成,缺一不

<sup>①</sup>邵爽秋:《怎样做教育局长》,第102页。

<sup>②</sup>邵爽秋:《怎样做教育局长》,第76页。

可。所以,教育局长要处理好与督学、校长、教师及学生之间的关系,对督学要指导,对校长要提出意见,对教师要鼓励,对学生要关心。

#### 4. 社会上的任务

教育局长的最后一个任务就是社会上的任务。如参与各种社会服务团体,提倡并参与合作运动、卫生运动、造林运动、职业指导运动等各种运动中来,提倡并指导民众自发组织的各类研究会,参与教师、家长的集会,辅助县政府促进地方自治,出席市政府或县政府各种会议,领导民众举行各种纪念会以及赴宴。

面对如此繁多的工作任务,邵爽秋也为教育局长们是否能全心、精心、安心工作表示担心,因此,他总结了“教育局长之危机”,希望能够引起教育局长们的注意,并改进工作方式方法,以更好地从事教育工作。

值得一提的是,邵爽秋强调了教育局长夫人对工作的帮助。包括协助丈夫处理社会任务,防止其社会活动上浪费精力,维持和平美满之家庭生活,协助处理杂务,鼓励丈夫努力改进。所以,“为局长者,有如此内助,若其他条件适合,则其事业之成功,自可操左券矣”。

### 三、合理的教育视导是教育事业顺利发展的保障

指导教学是一种动作,指导教学之目的,是在帮助教师促进教学,而使儿童在学习上得到经济的有价值的效果。但是要指导教学成功,当先要诊察与教学方面有关之各种事实。邵爽秋批评了在教育视察时走过场、搭架子浮于形式的现象,并打比方说“要用医生诊断的方法,诊断教学上的病态”<sup>①</sup>。

那么,该如何诊治呢?邵爽秋指出,要从学生、教师、教学三方面入手。因为,这三者是整个教育中最重要的三个环节。对于指导教学的人,由于“教学指导乃教育行政中重要事务之

一,凡是担任行政的人,皆应负担指导的责任,而指导能否成功,全观此等人员之修养如何而定”,所以,在邵爽秋看来,理想中的教学指导员,是要在体质、品格及对人的态度、习惯、思想行为、学识、教学技能、指导技能、辨事能力等方面具有一系列条件的。而在施行教学指导之前,还需要有良好的教学标准,这种标准既可作教师研究改进之指南针,又可供指导员检验批评之参考。在上述条件都完备后,方可视察教学。邵爽秋建议,教学视察,要制定好计划,从一年到一月直至一周,通过校内、本地、远道等多种视察形式,同教师们进行个别和团体的会商,提出意见和建议,用合理的批评方式,使教师能够自我分析,自我进步,能够自立、独创。

对于教学视导,邵爽秋对教师的要求同对教育局长一样严格。教育局长的无才无德会使教育决策失当,危害教育事业,而教师的失败也会影响教育事业的正常发展。因此,邵爽秋也建议加强教师的培养和塑造。

### 四、结语

首先,邵爽秋的教育经费研究,从宏观研究到微观分析,从哲学背景到具体措施,从经费增加途径,到教育经费独立,再到统一教育经费行政,环环相扣,逻辑缜密,形成了一个完整体系,也构成了他教育行政学理论的主要部分。

20 世纪的二三十年代不少知识分子,把教育看做救亡图存的唯一途径。而教育经费的拮据和教育资源的匮乏,制约了教育的普及和发展。在此形势下,邵爽秋提出的一系列有关教育经费的观点和看法,是极具针对性、建设性、启示性的。显然,经过了他的仔细观察和深思熟虑,直面现实,扎根实际,这与以往注本读经的本本研究 and 泛泛而谈形成了鲜明的对比。因此,有学者评价说“邵爽秋是中国历史上第一个对教育经费进行系统研究的学者,其见解在今

<sup>①</sup>邵爽秋:《地方教育行政之理论与实际》,上海:开明书店,1935年,第2、3页。

天看来仍具有重要的理论意义与实践价值”<sup>①</sup>。

其次,邵爽秋对教育局长,甚至是其家庭都有很高的要求和期待。这些思想,也构成了他的教育行政学理论有关教育人员论述的重要部分。

时局的不稳也影响到教育事业的发展,特别是在权力的博弈过程中,教育行政长官也在走马灯似的更换。一些平庸之人充任其职,这让邵爽秋忧心忡忡。所以,在邵爽秋看来,领导不是一种职业,而是从事的一项活动,履行一种职责。由此,就必须要有它的责、权、利及其要求和操作规范。这些,都是极具参考性的。

再次,邵爽秋对于视导的关注,不仅源自对教育局长职责的明确,更是体现出对教育事业的特殊关注。当然,这些话题在早先和同时代的蔡元培、李石曾、庄泽宣、余家菊等也都曾公开论及,这也使得邵爽秋对这些问题的看法有了更为全面和深入的把握,从而把教育行政学的理论引向深入。

最后,邵爽秋还注意到了前人鲜有涉及的“校舍设备”。在邵爽秋看来,“校舍为教育上物质环境之主要部分,其良否影响于教育经费之效力及学童身心之发展者极大”<sup>②</sup>。因此,有必要对校舍进行考察校舍需要、测量校舍效率、考

察经济力量三方面的调查。只有了解了这些情况,掌握了这些数据,才能确保学校具有良好的硬件设施,使儿童身心获得发展。

应该说,邵爽秋的教育管理思想十分丰富,分析其内涵,教育经费、教育指导都是重要部分,而此后的民生教育更是他管理思想的真实实践,贯穿于各种教育活动之中。尤其在管理组织方面,重视实验和研究一体化,重视教育的经济功能开发和后备人才的培养,重视教育与社会紧密联系,强调教材的实用化通俗化。这些做法,符合当时中国社会经济文化教育发展的实际状况,适应了广大农村劳苦大众的迫切需要,是改革传统教育,革新脱离中国实际的新式教育,重构符合中国实际、体现现代教育发展趋势的新教育教学制度的大胆尝试,对于今日各类教育的改革发展仍然具有十分重要的借鉴意义和理论参考价值。

无疑,作为历史人物,其教育思想及活动也受到了历史的局限。但是,瑕不掩瑜,邵爽秋在教育诸多方面都有独到的见解和阐述,特别是在教育行政学方面,做出了突出的贡献。

(责任编辑:蒋永华)

## Tai Shuangqiu's Contribution to the Formation of China's Educational Administration Theory

LIU Qi

**Abstract:** Tai Shuangqiu is one of the famous educators in China's modern history. In terms of organization management, he emphasized such issues as: the integration of experiment and research; the economic function of education and the training of talents; the close connection between school and society; and the easy access to textbooks and other teaching materials. There is still something significant in Tai's theory for the education reform and development in today's China.

**Key words:** Tai Shuangqiu; educational administration; theory construction

<sup>①</sup>迟为国:《邵爽秋教育经费思想评价》,《教育与经济》,1993年第4期,第61页。

<sup>②</sup>邵爽秋:《地方教育行政之理论与实际》,第1页。