

姜書閣著

新縣制下的國民教育

中國政治建設學會印行

新縣制下的國民教育

(政治建設月刊附冊)

目錄

上篇 新縣制中政教合一之理論

- 一、前言
- 二、新縣制中之政教合一
- 三、新縣制產生之經過
- 四、「政教合一」之理論根據
- 五、新縣制中「政教合一」之詮釋

下篇 新縣制下國民教育實際問題

- 一、前言
- 二、應設學級數之預計
- 三、開辦經常各費預算
- 四、籌款辦法與分擔

新縣制下之國民教育 目錄

五、校長兼任問題

六、師資之供給與培養

七、關於學生之種種

八、贅語

附識

新縣制下的國民教育

上篇

新縣制中「政教合一」之理論

一、前言

「縣各級組織綱要」於二十八年九月十九日由國民政府公布，並自二十九年一月一日起施行，中國地方行政的基層機構，自經此次變革，遂得以完全確立。這在中國地方制度的發展上實在是很重要的一個階段。有人說它是我們「政治建設劃時代的改進」，若就其未來足以影響於我政治基礎之穩固一點而言，這種說法也確是可以承認的。自從綱要經政府公布以後，國人都特別注意，並且有多少當局及專家對它的理論與實際發表許多言論，我們在最近五個月內，幾乎每天都可以從報章或刊物上看到，其中自然有許多很精當很高明的意見，可以供實行時之參考及或遵守，但我覺得有一點值得大家特別注意，而在我們聽到的言論讀到的文字中很少有人重視，或雖加重視却並未予以詳盡的討論，那便是本篇所要特別提出的新縣制中所涵蘊之政教合一的理論。這綱要的內容不一定是——或絕不會是——盡善盡美的，在將來實施以後，也許可以由實際經驗中發現多少需要修正之點，甚至爲了適應各地方不同

的環境而有大同小異的實施辦法，也是很可能的。即不然，行政制度本應隨時代環境而變遷，而作訂，也不會一成不變，這也是我們所不能否認的。現在我們應以目前環境的需要為根據來研究他們的理論與原則之是否適宜，辦法是否妥善，以及直接或間接引發的許多問題應如何解決。我所要研究的種種，一部分是未經國人討論過的，另一部分是雖經討論，而未臻詳盡的，無論如何，我要對它做一個較為細密的研究，供大家參考。

關於教育以外的問題，各方討論得相當充分，本籍不復涉及；即關於教育問題，恐怕也只能提提挈領，就較重要的項目發抒一點意見，不願將所有可能發生的枝節問題逐一為之解答，因為那都需要從事實際工作者因時地而為各種不同之技術的措施，此間縱欲為之設計，事實亦有所不可。

二、新縣制中之政教合一

依縣各級組織綱要第四條之規定，縣境內教育區域應與區行政區、鄉（或鎮）、保甲之區域合一，換句話說，就是教育區須與行政區一致。無疑的，這正是為了政教合一的方便，使同一行政區內之教育事業可以受同一行政機關或系統的指揮與主持。

其次，在綱要中又明白規定縣政府設教育專科（見第八條），區署設掌理教育的有給職的指導員（見第二十六條），鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任（見第三十二條），保

辦公處設幹事二至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任（見第五十條）。這就是說，縣各級機構中無不設有專司教育（或兼管他項）事務的部分或專人，與過去鄉村教育祇受縣政府及其教育局科的管理者迥乎不同。

縣政府主持全縣教育行政，本是今昔所同，就其事務發縱指揮之主體而言，一向便是政教合一，似無足多論，惟在本綱要未公布前，教育設科常為多數人士所極力主張，而且事實上確有許多地方不曾裁局改科或裁併以後又行恢復的。及至本綱要明白規定縣府設科而無獨立存在之局，其意即在將全縣一切行政，不論屬何部門，是何性質，一概付與縣長以監督及辦理之全權。其在區署，初無直接辦理地方行政之權，故區長亦不兼任區內任何教育機關之首長。區署本「為縣政府附屬機關」，其職責為「代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務」（見綱要第二十五條。其中並云：「在未設區署之區，由縣政府派員指導」），故縣與鄉鎮皆為法人（見第五條），而區則否；區署之工作既在代表縣政督導鄉鎮，故其屬僚亦稱為指導員，而不名曰幹事。因此，在區的一個層級，除其指導工作外，直無討論是否政教合一之必要。至在鄉鎮與保，則綱要第三十四條及第四十九條明白規定着政教合一之旨。它說：「鄉（鎮）長、鄉（鎮）中心學校校長、及鄉（鎮）壯丁隊長暫以一人兼任之。在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長以專任為原則。」又說：「保長、保國民學校校長、保壯丁隊長，暫以一人兼任之。在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任為原則。」這裏是把鄉（鎮）或保的管教養衛之一切事務責任，付與鄉（鎮）或保的一個單一

首長負之。在綱要中，固然認定鄉鎮保長之兼任校長為一種「暫」時辦法，原則上仍應以校長為專任，但它指明校長之專而不兼要「在經濟教育發達之區」，可見立法本意在於用鄉鎮保長兼任校長（實際應該說以一人兼任鄉（鎮）保長與校長）的方法去促進地方經濟教育之發達。換言之，就是：為了鄉鎮保之經濟教育容易發達起見，便規定以一個人兼任其政教的首長，免得地方首領有倚輕倚重漠視任何一方面的心理與事實。

我提出上述幾點的意思，是要說明「縣各級組織綱要」中所含的「政教合一」，並不與一般論者所說完全相同，或者可以說大不相同。綱要中之規定，祇是說：縣以下政教兩項應該受地方上平等的重視，兩部分工作應該密切聯繫，俾能取得協調，共求健全發展，而為達此目的，則不妨使各級工作人員兼任政教兩方面的事務，並且這種兼任的辦法，僅為暫時之手段，不可視為常經，所以，與其認為綱要是根據「政教合一」的理想，毋寧說它的目的在於企求「政教一致」。合一與一致不同；合一是兩者合而為一，不可分離；一致祇是方向相同，步調齊一。前者是不可能的，後者却是很有必要。我們不可把手段誤認為目的！至於「縣各級組織綱要」中所規定的，如本文前段所述，若嚴格說來，既不可稱為「政教合一」，亦不可認為「政教一致」，我們祇能說它是「一部分的政教合長」，但其立法本意却多少含有一些「政教合一」，而且也含有「政教一致」的精神，這是我們所不能否認的。本篇姑且沿用一般人「政教合一」的成語去討論，我想論者絕不致誤會我的意思。

「縣各級組織綱要」是經過政府各方面長期研究討論，纔制定成功的，裏邊每條每字都有它存在的理由，這是我們所不能忽視的。綱要的整個立法與其每一細目的立意，都含有多少理論的根據與實際的經驗，並且是多數人由多方面經長時期取得的，這尤其應爲我們所體認到的。

綱要的藍本；自然是 蔣委員長二十八年四月在中央訓練團黨政訓練班所講演的「確定縣以下地方組織問題」。那次講演中的內容原是蔣以前已經講過一部分的，並非一時偶然構成的。委員長說：「余於二十七年四月八日第五屆四中全會時，曾有「改進黨務與調整黨政關係」之演講。在該講演中附有「縣以下黨政機構關係草圖」，並加「圖例釋要」以說明之。余嘗聲說：「此不過爲初步設計的草案，至於如何付之實施和訂頒具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目，文字，悉心研究，俾臻於完善可行」。又此項圖案，本重在闡明黨政關係，對於縣以下各級地方組織只是連帶提及。自從此項草案草圖發表之後，曾引起諸同志與學者專家很多的注意與研究；且有若干地方已在試驗推行中，這實在是很可欣喜的現象，亦可見各地方需要改革的迫切。最近中央訓練團成立黨政人員訓練班，特講授此項課目及確定此項方案起見，曾先後指定同志集合各方意見與經驗，詳加研討，並經余指示，已將原草案草圖，加以訂正補充」。由此，我們可以知道「縣各級組織綱要」產生的歷史及其根本思想

之淵源。

在「確定縣以下地方組織問題」那篇講演中，說是要對於「地方下層組織」之鄉鎮保，均特別加以充實，那無疑的要增加許多經費與人才。而「爲解決最重要之經費與人才問題，所有鄉鎮及保之幹事，均由學校教師分別担任。所有鄉鎮保學校校長及壯丁隊長，均由鄉鎮保長兼任，且以收管教養衛合一之效。」這與綱要中所規定者，有暫時與永久之別，更有原則與例外之分。他說明如此兼任之目的，是爲着要解決經費與人才問題，而其結果則可以收管教養衛合一之效。不獨鄉鎮保爲然，並且說：「區與鄉鎮保各級亦同採用管教養衛聯合組織辦法」；而在區，惟其「使管教養衛聯成一氣，然後區制效用乃能顯現」。這可以說是縣以下各級組織之管教養衛等工作澈底合一了。

講演中主張之鄉鎮公所設民政、經濟、文化、警衛四股，各股設主任一人，幹事若干人。均由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教師分別担任；保辦公處下設幹事二人至四人，分掌民政、經濟、文化、警衛各事務，由副保長及國民基礎學校教師分別担任。綱要中之規定與此相同，毫無變更，可見是有所秉承的了。

講演中尙有更詳細的方案，說：「鄉鎮各設中心學校，均包括婦女兒童成人三部分，內分初級班與高級班，校長均由鄉鎮長兼任，所有學校教師均分任各項訓練及指導工作。鄉鎮各項事務，亦均由校長教師輔助鄉鎮長處理之。」「各保均設國民基礎學校，由保長兼校長，並應包括婦女兒童成人三部，使民衆教育與義務教育打成一片，普遍的提高人民之知識與

技能。國民基礎學校教師除擔任教課外，並負責協助保長指導民衆管理各項事務」。這可以說，鄉鎮保長以兼任鄉鎮保學校校長爲原則，與綱要中之規定大異；但鄉鎮保學校教師兼任鄉鎮保各項實際事務，却是在綱要中仍舊保持的原則，並未加以變更。所以整個綱要中關於「政教合一」的主張，雖與講演原文有程度上的差別，而立法精神則完全是因襲講演而來。

關於綱要及講演產生的詳細經過，此處不必敘述，祇要知道它是由多數人根據歷史，理論，與實際環境寫成的便够了。

四、「政教合一」之理論根據

古人說：「作之君，作之師」，那便是認爲「聖人首出庶物」，自然有統治並教導萬民的能力。實際也確是如此。按中國古代歷史所載，自黃帝以下，以至文武周公，幾乎每一個皇帝和每一個公卿都會發明一種或者若干種與民生日用有關係的事物，而且古書上使用「教民」的詞句，如孟子說：「后稷教民稼穡，樹藝五穀」，卽是一例。可見古之統治者，除行政外，尚有教育的任務，那確實可以說是政教合一。周禮載，比閭族黨州鄉及鄰里鄩鄙縣遂之各級行政職官，無不負有教導及糾舉人民之責。所以現在有人說，縣各級組織綱要中規定鄉鎮保長兼任鄉鎮保學校校長及壯丁隊長，是承襲周禮的精神，並不得謂之附會，因爲這確是古人所已實行的，有多少事實可以證明。周秦以後，也還有這種遺跡可尋，秦焚書坑儒後，今天下有欲學法令者，「以吏爲師」，實在當時也祇有官吏具備作師的資格與能力。直到

現在，我們要稱贊一個地方官的治功，還是首先說：境內「教化大行」一類的話，是見官更爲政，於「庶矣」之後，更應「富之」「教之」，確是我國古聖先賢一貫的主張。於此，我們又可以歸納出一個原則，即凡未甚開化的民族，部落或國度，無不是政教合一的，而在宗教盛行的區域尤爲顯著。在宗教區內，宗教生活幾乎便是人民的整個生活，宗教文化也是它的全部文化，所以宗教教義的傳授與散播便是唯一的教育工作。以西藏蒙古等地而論，喇嘛活佛一方面是教主，一方面是國王（或地方長官）；換言之，即集政教兩首長之職權於一身，而爲政教合一之極則——此所謂教雖係宗教，實亦包括整個的教育。

在地方經濟文化逐漸發達以後，教育自然便脫離行政，而單獨存在，另成系統。極其道，遂使教育與行政判然爲二，各不相謀，教育自教育，行政自行政，主持者各行其是，結果形成教育與社會生活（包括政治生活）不發生實際關係，而爲舉世詬病之「死教育」與「教育死」。民國以來，新教育的流弊逐漸顯著，其原因自然在於抄襲西洋的教育制度，並沿用其教法與教材，那些東西雖然全部或局部地適合於西洋各國，但絕不能完全適用於歷史及地理環境迥異的中國。就是說，這種新教育不能與我們的社會生活相適應，當然越變越發生距離，而終至於判然爲二了。政教之間距離愈遠，其工作之互助性愈小而其相互阻力愈大，社會進步亦愈不可期。

國人鑒於教育與實際生活脫節，足以阻礙社會國家之進步，很早就有人鼓吹「教育卽生活」的學說，而提倡「教育生活化」和「學校社會化」，並翻轉過來說「生活教育化」和「

社會學校化」。如何能使「教育」及「學校」與「生活」「社會」相化呢？首先便是利用「通俗教育」，「平民教育」，「擴充教育」，「民衆教育」，「社會教育」等名稱不同而辦法相似的一套政策，但那些究竟還不離教育的範圍，雖然各有其作用，仍不能達到「化」的目的。於是有人提出「政教合一」的口號了。

這裏應該提出廣西近年實行的「三位一體」制。那是繼世豔稱而認爲頗有實際成效的一種制度，也正是「縣各級組織綱要」的重要參證或榜樣。那裏以鄉鎮長兼中心學校校長與後備隊大隊長，以村街長兼國民基礎學校校長與後備隊隊長；學校教職員亦兼任地方上政治，經濟，文化，軍事等工作，都是綱要中所大致取法的。實施成績究竟如何，各方面的意見殊不一致，因主觀見解不同，其所批評自然不免各限於一方面，我們不必認爲標準。但是我們據最近的多少事實來看，可以說這種制度仍未完全達到預期的效果，至少我認爲它不能使我們走到教育與社會生活相「化」的境界。同時，我要提醒讀者注意，這種制度是着眼於行政，而以行政——尤其「保衛」部分——爲中心的，所以鄉鎮保長爲本職，而校長爲兼任，其人選亦不免重視本職的適合與否了。

民國二十三年一月，教育部民衆教育委員會全體委員會，曾通過一案：「請教育部咨商內政部，指定各省一縣或若干縣，以縣立民衆教育館館長或區民衆教育館館長兼任區長，試行政教合一」。教育部即積極進行，指定省份試辦，遴選有聲望之人員爲區長，負責主持推進區內民衆教育事業。江蘇之崑山宜興南通三縣曾擇定數區試行。據負責者所表示之感想是

不澈底之政教合一難於充分發揮效能，故其事業之進行也容易發生障礙。因此，他們主張政教合一應爲化合，而非混合；並須提高職權，如：公安方面隸屬於館長兼區長辦公處，鄉鎮小學應由鄉鎮長兼任校長，等是，此種試行的結果當然可以供縣以下基層組織改善之參考，但我們應注意，這裏又是站在教育的立場，以教育爲中心的政教合一，並且卽其所謂教育，也祇是民衆教育，試行時尚未包括學校教育在內，尤其不可視爲標準。

近數年來，「政教合一」之說甚囂塵上，各省市縣大小規模的實驗區所在多有，我們不應當一筆抹煞，說它們都沒有成績，不過我們可以說各實驗區的辦法各不相同（宗旨也本是不盡一致的），而其成效也都是很小的，並且是部分的，距我們的理想尙遠。現在爲要改善地方行政組織，因而有這個「縣各級組織綱要」之制定。其中含有多少較新的理想和原則，關於教育方面，便有這所謂「政教合一」的精神。

五、新縣制中「政教合一」之詮釋

本文前面已經說過，新縣制中的「政教合一」，祇是「政教一致」或「政教合長」，而且是一種「暫」時的辦法，原末期諸長久。我們就理論上講，認爲這是合宜的；卽就過去各種實驗的結果來判斷，也認爲確無實行澈底的「政教合一」之可能，且亦無此必要。新縣制中改正了「確定縣以下地方組織問題」的鄉鎮保「政教合長」之絕對性，變成以校長專任爲原則，而以暫時兼任爲過渡，大概是立法者由詳密研究中得到的進步，我認爲是極有價值極

可寶貴的一個特點。

很顯然的，在人類知識尙未甚開化的時代，政教是當然合長的，並且也是合一的。我們還可以很武斷地說：文化不發達的時候，簡直沒有什麼教育事業可言。但在文化已經相當發達之後，不但教育事業成了另外一個部門，同時行政工作也逐漸複雜，若強使政教合長，不獨一人知力有限，長於行政事務者未必瞭解教育，卽令他知識足以兼辦教育，精力斷難兼顧。在這種情形之下，若再使政教合長，或政教合一，勢必有顧此失彼之虞，結果恐怕一無所成，反致政教兩誤。

現在教育學術已成一種繁雜的專科，畢生從事猶恐不及，豈可以一知半解之人，而隨便付以代管之責；至若交給一個毫無教育常識，並對教育無一點認識與興趣的人去辦學校，當然更是危險的了。固然現在的鄉村教育尙談不到什麼高深的理論，可是教育畢竟與行政殊科，一般鄉鎮保長對教育多屬門外，付以辦學之任，實有不妥。故以地方行政的立場遴選的鄉鎮保長，大抵均不適用於充任學校校長。若令兼任，自不免有許多困難之處，但若站在教育立場遴選適當校長而令其兼任鄉鎮保長，亦不免對地方行政有許多隔膜之處。所以政教合長確是不可爲訓的辦法。至於以學校教師兼任鄉鎮保長幹事，使之佐理地方事務，如其時間充分，自然是可以的，而且是合理的。所以我祇對於「政教合長」表示疑問，而對政教兩方面人與事之相互溝通，則極端主張。

也許有人說，政教合一的目的便是要使教育生活化，學校社會化，因爲這樣可以把教育

化合於地方實際行政之內，把學校化合於社會組織之中，政教合一便是政教不分，政教合長，便是政教統一。我以為這是錯誤的。所謂教育生活化者，教育應與人類生活相符合，毋使教育成爲超生活的一種無用的裝飾之意。所謂學校社會化者，學校與社會爲一體，學校教育應完全爲社會所需要，毋使兩者脫節之謂。如果使政教完全合一，則政即是教，教即是政，有政已足，何需乎教，如果使政教合長，則以爲政之術兼而爲教，更何有於教？教育本爲人生的準備工作，不過這種準備工作應與實際人生相契合相密接，所以不應該把它與生活分成截然的兩橛。換句話說：在準備的階段中，自然便有實際人生；而在整個的人生中，也隨時都有學習；但在學校中，都是以準備爲主，而在準備相當成熟以後，便得離開學校，踏入社會。正因爲這兩個階段是交錯着的，不能劃然爲二，所以纔有教育生活化和學校社會化的主張。如必使二者合一，亦有弊不可，舉一最淺近之事即可爲之說明：譬如，識字卽是學校教育重要項目之一，這種準備工作實在不能完全等到踏入社會後在生活過程中慢慢學習，同樣，地方行政工作也不可完全合兒童在學校時期負擔起來，雖然學校教育當中應該培養兒童這種知能。由於上述各點，我們堅決地說政教合一是不可以的，而政教合長易造成政教合一的結果，也不是最妥善的制度。

但是我們並不反對新縣制中的政教合一的精神，而且相當贊成鄉鎮保長與鄉鎮保學校校長暫以一人兼任的辦法。這似乎與前段正相矛盾，其實不然，我們的「並不反對」，正是因爲綱要中所謂政教合一，其實含有政教一致的精神；而政教合長又祇是爲了達到發展教育的

目的，而暫時權宜措擲，所以緊接着便寫下一條「但書」，說：「在經濟教育發達之區域，校長以專任爲原則。」是立法者已深切認識教育之實質，而予以獨立之地位了。

我說新縣制中含有政教一致的精神，其具體的表現在那裏呢？要答覆這個問題，我們先要解釋這裏所說的政教一致是怎樣的意義。在本文前段已經零碎地說過一點，這裏願意更清楚地加以說明。因爲教育即生活，學校即社會，所以教育與學校必須和社會生活打成一片，學校要以全部生活爲教材，教育要以整個社會爲對象，兩者要發生極密切的聯繫，息息相通。如此，學校教育纔能普及全民，而學校裏教育出來的人才纔能適合社會之需要，並且可以滿足生活上一切必要的條件；同時，社會上非「在學」的一般民衆，於生活上必要的知能，也可以隨時由學校教育中直接或間接地設法取得。簡單言之，學校爲人人而設，人人亦得享受教育之權利；教育爲人人所需，人人亦樂於由學校獲得知能。這種種知能之應用於地方行政者即爲政治生活——此所謂政治，在地方基層機構中，大體均可於社會生活或團體生活見之，——故需要政教一致，即政教同方向，同目標，同內容，但前者以實地工作爲主，而後者以準備工作爲主，所以不能將兩者合而爲一，取消準備工作而僅祇從事於實際事務。

新縣制中使鄉鎮保學校教師分別担任鄉鎮保的民政，警衛，經濟，文化各項事務，就是以後事地方教育工作的入兼辦地方警衛的整個地方行政工作。這不祇是使教師於實際政治工作中學習行政生活的一切知能，而且使他們將實地經驗所得隨時灌輸給學生，使他們更加這些知能隨時與地方人士交換意見，逐漸改進。教育既可輔助行政工作，行政亦可充實教

育內容，兩者自然可以打成一片了。如果我們另有別的方法，使教師更容易取得實際生活上的一切知能，如果我們能另找適當的人幫忙地方工作，則此種兼任的辦法也可以不用，免得分了教師的精力，不能專心教學。然而，這在最近期間，都是不可能的，所以我們極端贊同這種以教師兼任行政工作的制度，而樂觀其實施。

新縣制是根據「確定縣以下地方組織問題」而定的，其實施辦法亦將以此講演為指導理論。講演中說：「在教的方面，縣應分區設立一個較大規模之高級小學，以為全區兒童升學之準備，並應有國民會場及大操場，至少須能容納五百人至一千人」。關於鄉鎮，它說：「鄉鎮各設中心學校，均包括婦女兒童成人三部分，內分初級班與高級班，校長得由鄉鎮長兼任，所有學校教師均分任各項訓練及指導工作。鄉鎮各項事務，亦均由校長教師輔助鄉鎮長處理之，校內之高級班，應注重訓練民衆，使能担任戶籍，衛生，合作等事務為準。」保的國民基礎學校亦應包括婦女兒童成人三部，一使民衆教育與義務教育打成一片，普遍的提高人民之知識與技能」，教師除担任教練外，並負責協助保長指導民衆管理各項事務。不但如此，而且「保辦公處，壯丁隊，及國民基礎學校，必須儘先同時成立，並須在一處辦公，以便推動各項事務」。

講演中對於此事有極詳盡的說明，茲照錄於次：「或有人以為鄉鎮保長兼任校長，及學校教師兼任鄉鎮保幹事等職務，亦不無困難。實則此項規定乃為本案實行之先決條件。為解決基層組織之人才與經費問題，固必須如此，為集中事權，增進教育在社會上之效率，亦必

須如此。過去關門式之教育已不能適用於現在。今後行政人員必須重視教育，以教育為方法，達到革命建國之目的。其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練。即須以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上之一切事物現象為教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。本黨總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所教糧食管理土地管理等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。……使教育與生活，能切實聯成一片。至於過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校，短期小學，鄉村學校，特種教育等辦法，為補救一時權宜規定，固無不可。今……則應探成人與兒童合校制，將所有義教，社教，特教等，合而為一，並盡量探行導生制。務期於短時期內，使全國人民普受最低限度之國民基礎教育。如此辦法，既以集中人力財力，又使學校教師便於指導民衆，參加各項地方事務，故教育與自治實為一體而不可分離者。」

為什麼「縣名級組織綱要」中又規定校長以專任為原則，而兼任為暫時辦法呢？我以為這是新縣制中改正政教合一主義最可寶貴的一點意見。第一、如前文所說，以遴選鄉鎮保長的眼光取得的人才，未必適於充任校長。第二、鄉鎮保行政事務極繁，尤其在抗戰時期，除普通自治及行政工作外，又兼為戰時支應等措置，一人實無兼顧之力。但何以又規定「暫以一人兼任之」？請略言其故。在人民知識水準較高的鄉村，教育或稍稍受地方重視，但亦多半視教育為一種傳授文字或技能之方法，未嘗對它有普遍而真切之認識。其在民智未開之地

，教育簡直爲一般民衆所漠視；縱或格於法令，不敢遽加摧殘，而事實上負有領導地方責任之士紳亦多不肯盡力扶助教育，而一聽其自生自滅，學校自然無從獲得民衆的信仰與培植，而終將成爲贅疣，逐漸衰落下去。所以過去地方教育機關在整個基層行政組織中，實處於極不重要的地位，因而地方上亦無人重視它，而思有以利用之。更確切點說，今日地方教育既沒有領袖社會之地位，又沒有輔導鄉民之能力，遂致教育與行政睽絕。學校與社會脫節，民衆對教育不發生興趣，更談不到有什麼信仰，自無人特別注意到扶植學校。爲欲早日達到各鄉鎮普設中心學校，各保普設國民學校起見，暫時不妨把主持學校之全權交付鄉鎮保長，使他們負責策動，比較在經費，設置，招生，維持，發展（特別是關於婦女及成人部分的提倡）等方面，都可以容易發生領導力量，而且政教兩項的趨勢也容易一致，目的也容易吻合如此統籌辦理，殊可免支離敷衍之弊。所以在教育尙未發達之地區，政教合長未始不是振興教育的一種手段，因爲民智錮蔽，也許如此還比較容易推進。其在民智已開之地，民衆對於教育均有相當認識，而知所以利用之道，自然沒有強硬政教合長之理由。而且教育事業愈發達，教育行政愈應改進，教育學術也愈趨於專門，非特鄉鎮保長的時力不足以兼任學校校長，卽其知力（特別關於教育智識）也不免欠缺，故有另覓適才，使之專任之必要。爲求學校與地方行政打成一片，自當另採別的方法，使校長有參與一切自治事務之機會與權能，而不必使地方行政人員兼任之。那時候，民衆對教育已自知特別寶愛，方扶持維護之不暇，當然不會歧視或摧殘了。新縣制中規定「在經濟教育發達之區域○○學校校長以專任爲原則」，

實在是很見地的。所以我認爲如果有別的方法可以使鄉鎮保長重視鄉鎮保的教育，則自始即無舍其兼任校長之必要，關於這一點，下篇還有詳細討論，可以參看。

因爲篇幅太長，關於由新縣制引發出來的教育上各種實際問題，還有很多，此文不能討論，容在下篇述之。這裏祇能就理論方面說明其原則而已。

新縣制下之國民教育 上篇

下篇

新縣制下國民教育實際問題

一、前言

「縣各級組織綱要」頒布已將近半年，各方論者極多，但都脫不了空泛的贊譽，很少有對它的內容加以詳密檢討的，我以為這是一種不好的風尚，對於一個新的制度底批評，自然是極不容易的，尤其在它尙未實施以前，更覺無從下手；但過分的恭維，也不是我們對事應有的態度。何況這種於我們社會國家以至全民族的興亡有重大關係的制度，更不容我們輕忽地敷衍過去，使國人對它發生不正確的觀念，而影響其執行與改進！

我對新縣制也是極端贊成的，尤其關於教育方面的種種規定，這自然是因為我對教育的興趣比較濃厚，而且對教育理論與事實知道的比較多些的緣故。但我的贊成它，是由於從各方面而仔細研究以後，纔得到的，並非空談，所以頗自信其與普通敷衍的文字不同。

新縣制中所含的「政教合一」——實卽政教首長之合一——之理論，我已於上篇中詳加闡述，本篇不欲重如討論，這裏所要說的還是繼續前文，就新縣制所引發的許多教育實際問題，擇其最重要而不易解決的，逐一研究，試作對策，以供從事教育者之參考。半年來，我們讀到許多關於新縣制的文章，可是很少專論教育方面的，間有涉及教育者，亦大抵不成體

系，至於討論教育實際問題而提供具體方案者，尤其不可多得。的確，這是一件很繁重而困難的工作，寫來未必合於實用，同時，負責教育的當局一定還有為適應新縣制而制定的法令計劃和各種詳密辦法，將隨時代需要而逐漸公布，可是我們也不妨在事前私擬一些對策，提出來與關心此道者切實商榷，或亦足為政府行政之一助。

本文打算討論的問題，將限於下列各事，計：一、設校，二、籌款，三、校長，四、師資，五、學生，六、與新縣制之實施連帶發生之他種問題。至於我的寫法，決定以全國整個教育為對象，所以是就一般情形而論，其限於某一地方之某種特殊情形，則非所欲論，實亦論不勝論，應予各當事人以在法令範圍內自由運用其手腕之機會，不能預為設計，或加以限定。

二、應設學級數之預計

在「縣各級組織綱要」中，關於鄉鎮保學校有下列規定：第三十四條：「鄉鎮長鄉鎮中心學校校長及鄉鎮壯丁隊長皆以一人兼任之。在經濟發達之區域，鄉鎮中心學校校長以專任為原則」。第四十六條說：「在人口稠密地方，如一村或一街為自然單位，不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校，……：推舉保長一人為首席保長，以總其成」。第四十九條說：「保長保國民學校校長保壯丁隊長皆以一人兼任之。在經濟發達之區域，國民學校校長以專任為原則，鄉鎮中心小學保國民學校之名稱得沿用現行法令之規定。」從

以上的引錄，我們可以看出新縣制的規定，是要每鄉每鎮必設一處中心小學，每保或兩保三保聯合設立一處國民學校。此種規定之目的，自然在於普及教育——包括學齡兒童及成年補習，也包括學校教育和社會教育，——但尚有一附帶的意義，即利用學校推動地方自治是也。

我們要問現在全國究竟需要增設多少國民學校和中心小學？關於這個問題，一般人都是站在地方行政的立場去討論，換言之，即以全國究有若干鄉鎮和若干保為標準，來推算應設學校的數目。我以為那固然不失為一種計算法，但不能認為那就是最精確合理的方法。因為鄉鎮區劃有時變遷，保甲編制尤多改動，其數目根本無從確定，況新縣制下鄉鎮保甲的區劃與編制，又和各省舊日已經實施的辦法不盡相同，將來必須重新改編或調整，過去縱有可靠的統計數字，亦不足為今後之依據。所以我這裏不以鄉鎮保的統計為設校之標準，而另從學齡兒童數目中，求出所需學校之數，或者比較切實一些。

按照普通比例，學齡兒童應佔全人口百分之十，假定現在全國人口數目正如我們大家所承認的，為四萬五千萬人，則學齡兒童應有四千五百萬。又依修正小學規程第二十一條之規定：『其學額，每學級以四十人為原則，至少二十五人。』是全國四千五百萬學齡兒童共需設一百一十二萬五千學級，方能完全容納。但是我們要知道，這些學齡兒童中至少有百分之二至百分之五是盲聾聾或殘廢的，不能受普通教育，必須另辦特殊教育去補救，估計約有一百萬至二百萬，這雖是一個可驚的數字，但若照中國人社會衛生實際情形推算，這恐怕還

是過於低估了的。又依「修正小學規程」第四十九條之規定，兒童因特別情形可以緩學，自然緩學並非免學，但是在開始全面推行普及教育的時候，却不能不暫時將應准緩學者除外。而且在教育部二十四年公布的推行義務教育暫行辦法施行細則裏便有免學的規定。這數目，我們希望它不超過百分之五，假定也是二百萬左右。則疾病殘廢與應緩學者共約四五百萬，可當十萬學級之數。如此算來，全國共需百萬學級，即應入學之學齡兒童四千萬人。

依教育部民國二十五年年度統計，全國初等教育共有五五九·五三四學級，除幼稚園一九八八學級外，尚有五十五萬七千五百四十六學級，是以百萬學級而論，應再增設四十四萬三千四百五十四學級。又據教育部二十六年度統計，原有入學兒童數二一、四三五、三五四人（包括普通小學，簡易小學，短期小學，二部制增級，巡迴教學增組等機關所教育之學生），若以全國四千萬應入學兒童計之，尚有需待送入學校之兒童一八、五六四、六四六人，應再增設四十六萬四千一百一十六學級，較前以二十五年年度學級實數推算尚多兩萬餘學級，此其故蓋由於過去每學級平均容納兒童數未能達到四十人之標準。該年度小學兒童數（除幼稚園外）共一八、二八五、一二九人，每學級平均僅有兒童三二·六七人。今後爲使義務教育早日普及起見，首先應設法充實已有學級之學生數目，俾不至浪費人力與物力。所以我們以二十六年度已入學兒童數計算，尚缺四十萬三千四百五十四學級，是比較可靠的。

這裏我們還應該減去若干學級，那就是各省縣市境內私立的各種初等教育機關，而過去漏未呈報立案者。這種學校或已頗有歷史，並且頗具規模，或尙未甚完備，而有待於官廳之

督導改善者，但它們因種種特殊理由不應報請立案，以就沒有把它們計入，就我個人在各省市從事教育行政的經驗，知道確有許多，即以每縣兩學級而論，全國亦應有四千學級（實際恐數倍於此），至於家庭私立學塾，教育自己的和親族的兒女者，猶不在內。所以我認為現在全國至多再增設四十四萬學級，即可使義務教育普及。

照新縣制，保甲編制以十進為原則。「縣各級組織綱要」第四十五條說：「保之編制，以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲。」第五十三條說：「甲之編制，以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶。」若以每戶五口計算，每甲約五十人，不能少於三十人，多於七十五人；每保約五百人，不能少於一百八十人，多於一千一百二十五人。我們可以肯定地說，每保人口，大約總在三百至七百之間。今新縣制以每保設國民學校一所為原則，即此一校應容納三十至七十之學齡兒童，依每學級四十人為準，每保之國民學校普通均為單級者，其包括兩級的已屬例外。但依「綱要」第四十六條之規定，在人口稠密地方，如一村或一街為自然單位不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校。我以為這種聯合設立的方法實在比較經濟而且也更合理。因為聯合設立，則每校可有兩個到四個學級，人力物力都可以節省很多，詳情當於以下各節說明之。不但如此，並可免得採用過於複雜的複式編制，使每一年級或每兩年級即能單獨成一學級，在教學上亦多便利。事實上，如「綱要」中所說之「一村或一街為自然單位不可分離」的人口稠密地方，確實很多，我想將來以二三保聯合設立保學者也一定不少，姑以半數而論，至少將有二十二萬學級併成十一萬所保學，再加上其餘

單級的學校二十二萬所，共約三十三萬所之譜。在這三十三萬所小學之中，應有三萬為鄉鎮中心小學，因鄉鎮之劃分亦以十保為原則（並不得少於六保，多於十五保）且每鄉鎮應設中心小學一所之故也。

按照過去實際情形，每校也往往包括兩個以上的學級。二十五年度共有各種小學三十一萬八千七百九十七校，五十五萬七千五百四十六學級，平均每校包括一·七五學級。若依此計算，則四十四萬學級約當包括於二十五萬一千四百二十八校之中。

總之，依我的推算，全國尚須增設小學四十四萬學級，即二十五萬至三十三萬所學校，其中約有三萬所為四個單式編制的（四學級）鄉鎮中心小學。我認為祇有這個數字是比較正確而可靠的。有了這個數字，我們便可以進而討論其他有關問題。

於此，我想再附帶說明一點，即依教育部「最近全國教育統計」中所載，將全國學齡兒童數列為五三、〇九一、八四人，較我所推算的四萬五千萬人差至八百萬人之多，但是我還是相信我的估計，而不願採用教育部的這個統計。據教育部統計表補註說，浙江南京等九省市學齡兒童數，均係各該省市呈報之數，江蘇湖北等十一省，均根據內政部二十五年度戶口統計之人口數，以十七年所調查學童佔人口百分比推算（江蘇一六·六，湖北八·七，湖南一二·六，山西一一·六，河北一二·八，陝西一二·七，新疆七·二，察哈爾一〇·四，綏遠八·六，遼寧一一·九，黑龍江一三·五）。其他各省市概以該年人口數十分之一估計之。可見它的數字，共有三個來源，揆之理論，當然不足為憑。無論各省市呈報之數非

由切實調查而來，即教部所依十七年之百分比，亦一望而知其爲不合理者！江蘇與新疆相差至一倍以上，蘇鄂同爲江南省分，新黑同爲邊遠未甚開化省分，其間相差亦皆近一倍，學理事理均不可解。故不如逕探人口十分之一之估計法，不但一致，而且合理。

三、開辦經常各費預算

欲論教育經費之籌措，須先知需款數目，此實一困難問題，請就各關係材料推算之。

有人以爲縣市教育經費，如照普及教育計算，一縣或市所需之數，若以國幣一元爲單位，大概爲人口數百分之九十，即人口百人需有教育經費九十元。其中包括義務教育，小學高級，社會教育，中學教育，師資培養，建築校舍，校舍修理及校具添置，教育行政，事業活動等費用而言。若將小學高級與中學教育經費之全部，及其他與義務教育，無直接關係各項經費之一部剔出，則縣市義務教育經費約爲其人口數百分之六十。如果根據這個標準，則四萬萬五千萬人口應有義務教育經費二萬七千萬元至三萬萬元。依教育部二十五年統計，初等教育經費歲出一一八，六三四，一四四元（已將幼稚園經費減除），是尙少一萬五千元至一萬八千元之數。但已成立之學校，其歲出數目並非照此比例，故不盡足憑。假定將二十六年度已入學之兒童二千一百餘萬人所應估之義務教育經費，照人口百分之六十之比例計算，應爲一萬二千六百萬元。如以二千一百萬已就學者與四千萬應就學者比例計之，則此已就學者至至多之三萬萬元之義務教育經費中應估百分之五三·七五，即一萬六千一百二十五萬元，是所

虧之數至多不過一萬三千八百七十五萬元耳。

又據十八年度至二十五年間八個年度的教育統計，其每學級每年平均所佔經費，計十八年爲一四六元，十九年爲一七九元，二十年爲一五二元，二十一年爲一七二元，二十二年爲二三四元，二十三年爲二二六元，二十四年爲二二三元，二十五年爲二一三元，雖逐年均有增加，但大致都在二百元左右，平均亦爲一百九十三元。今照以上估計尚缺四十四萬學級而論，則每年尙需增加歲出一萬萬元至一萬萬元，亦與上段所得數目相近。

再據同一統計的數字，其「每兒童平均歲佔經費數」，計十八年度爲七·二九元，十九年度爲八·一七元，二十年度爲七·九九元，二十一年度爲八·六四元，二十二年度爲八·六二元，二十三年度爲八·〇八元，二十四年度爲七·三六元，二十五年度爲六·五二元，大概均在八元左右，平均爲七·八三元。今若以需待入學之兒童一八，五六四，六四六人計之，則每年尙須增加歲出一萬二千萬元至一萬五千萬元，亦與前數相近。

又民國十八年，教育部頒布「改進初等教育計劃」，亦謂：「每一學生須公費七元，每一教員平均教四十人，共計公費二百八十元，俸給佔四分之一，每一教員平均在俸作二百十元。全國學童共約四千三百六十萬人，每教員教四十人，共有教員一百另九萬人」。即依此數計算，除已入學之二一，四三五，三五四人外，亦不過僅有失學之學齡兒童二二，一六四，六四六人，以每生須公費七元計，年須增加一萬五千五百一十五萬二千五百二十二元。倘以吾人估計之失學兒童數目計之，則所欠僅一萬三千萬元耳。

又二十六年度，後方十七省已受義務教育之兒童中，每人每年所佔公費，爲五·九六元，二十七年度爲五·五三元，較七元相差至二元有餘。若依此計算，是僅需增加一萬萬元耳。

總而言之，照過去統計計算，若欲普及義務教育，使全國學齡兒童之應當立刻入學者人得以入學，每年尚須增加經費一萬萬元至一萬五千萬元——當然這個數目是按照現在國幣價值而論。如果政府恐怕貧苦兒童受家庭經濟牽掣，不能入學，而予以書籍及其他學用品之補助，所需亦屬有限，即以每生每年三元計（實際算起，若統購統發，並不需要三元），假定應補助者爲全數之半（「修正小學規程」第五十四條規定：「徵收學費之小學，廣設置百分之四十以上之貧寒兒童免費學額」。又第五十六條規定：「小學必需之學用品等，得由學校發給，或由學校或地方教育行政機關組織消費合作社，以極低廉之價格售諸兒童」。「一年制短期小學規程」第七條亦謂：「短期小學不收學費，所有書籍用品概由學校供給」。）全國未受教育兒童約共需二千八百萬元，即全數津貼亦不過五千五百萬元。若將此數加於所需增加之每年經常費內，至多亦不能超過兩萬萬元，實際恐僅需一萬五千萬元至一萬七千萬元已足。

或者有人以爲每學級每年二百元至二百八十元，似嫌太少，其實不然，我們看二十五年全國教育統計，各省市中，除北平上海等都市外，各省的小學每學級之歲出很少有超過三百元者，大概亦均在二百元左右。且按「修正小學規程」第十七條規定，小學經常費之支配

，教職員俸金應佔百分之七十，則二百至二百八十元中，所有俸金一百四十元至二百元之譜，以十二個月計薪，平均為每月十五元。十五元的數目，在都市當然算少，但在縣以下的鄉鎮保等地方，却的確是一個相當可觀的報酬。過去在各省（包括江浙等富庶區域而言）的鄉村小學的教員，實在有大多數都不曾得到這樣的待遇，有些地方僅能拿到此數之一半或一半以下的薪金呢！所以我們固然不能以十五元之數為滿足，可是就現在國家財政與地方經濟情形而論，在目前確不應再有過大的奢望，雖然我們是絕對主張提高小學教員待遇的。

據教育部最近統計，全國二十四省（東北四省無統計）之初等教師平均待遇，二十二年度為一一·三元，二十三年度為一三·六六元（中數為一一·〇七元），二十四年度為一一·二六元，均較十五元相差甚遠。二又十四年度，除京、滬、平、津、青等市外，僅寧夏二七·七七元，湖北一九·九三元，江蘇一八·〇七元，新疆一八·三二元，其餘在十五元以下，尤其河北僅五·七六元，察哈爾僅六·二元，陝西僅六·五三元，貴州僅六·七三元，山西僅七·〇五元，均不及十五元之半。

現在讓我試擬一個普及義務教育所需增加的每年經常費預算，大約如下：以十九年至二十五年八個年度平均數之每生估公費七元八角計算（較教部十八年計劃中之七元備高八角，較二十五度實際用出之六·五二元高一元三角八分。）則每學級四十人，共需三百一十二元；全國以增設四十四萬學級計算，則全國共需一萬三千七百二十八萬元。假如新增學級全數均由政府發給書籍及學用品，姑以最高之三元計，則每學級須增一百二十元，全國共增五千

二百五十萬元。兩項共計一萬八千九百七十八元，此皆按照最高需要計算所得，以每學級年費二百一十二元之數，若照「修正小學規程」俸金佔百分之七十的比例計算，則薪金可得二百一十八元四角，約合月薪十八元餘，就鄉村小學教員而論，可謂相當優厚。卽下餘九十三元六角之行政費，亦較一般認為合理之每年六十元（卽每月五元）之數高出一半有餘，絕對沒有再感不敷之虞。所以此預算，若能妥為支配，善為利用，我們可以斷言其必甚裕如。倘更使二三保聯合設立一校，則可以節省若干薪俸及行政費，為增聘教員或校長之用（單一學級者以教員兼校長為當然之事）。

其次，我們應該研究增設這些學級所需增加的開辦費。開辦費中包括校舍建築及設備兩項。

過去各地教育當局規定每增設一學級所需之建築費約為六百元，若就全國各地建築工價與材料而論，則此數確為一相當多的估計，尤其在縣下的鄉村，實在並不需要建築特別好的校舍。據我們現在的經驗，認為校舍的建築應與當地人民居住的房屋差得不多，然後纔能使教育與生活融為一體，所以在貧苦的鄉村，每學級所需的建築費恐尚不及此數之半。依「修正小學規程」第三十六條，小學校舍建築應質樸堅固，並且須完全採用本國材料，所以在形式上，採光上，以及通風上，校舍應儘量求其合於教育理論，但所用質料却不妨完全利用本地出產的最廉價而最堅固的物料。據我的估計，連一小部分需要購置校地（假定該地無適當公有土地可用）的地價計算在內，全國普設小學，其每一學級需要之校舍建築費，平均不過

五百元已足。這種校舍或者不免簡陋一點，但我們的社會生活本來是這樣簡陋，自然不應該特別把小學校舍的建築特別提高，尤其在鄉村社會，這一點更為重要。這是人人都應該承認的，並非少數人特有的主張。

已經存在的小學，如地址適中，則未設小學之保亦可以與之聯合設立，即在原校址增加學級，使成二學級以上的學校，這可以利用原校一部分校舍，再增建所需教室及其他必要的屋宇，便可以節省很多的建築費。如各處尚有未經利用的廟宇，祠堂，或其他公產，更可以稍加一點改建費，便足成爲很好的校舍。還有些地方機關房屋較多，也不妨撥出數間爲增設學校之用。至於當地士紳樂於捐借餘屋者，政府自有獎勵辦法，如常盡力鼓吹，也會有多數人肯於捐助。我估計在原有學校增建教室，平均每學級需費二百五十元；利用廟宇等改建校舍，平均每學級需費六十元（修繕窗關門等工料所需無幾）；捐借屋宇修繕需費（或由原捐借人捐修，則完全不需修繕費）四十元。這三種辦法中，據我想，第一種至少應佔全數百分之二十；即八萬八千學級，共需建築費二千二百萬元；第二種應佔全數百分之五，即二萬二千學級，共需改建費一百三十二萬元；第三種假定爲百分之一，即四千四百學級（實際必多於此，因捐借與捐贈不同，將來仍可收回，且對捐借者有許多便利。）共需修繕費十三萬二千元。三者共十一萬四千四百學級，共需費二千三百四十五萬二千元。四十四萬學級中尙有三十二萬五千六百學級須新建校舍，此中假定有三分之一可以由兩學級合設一校，即十萬零八千五百三十三學級合併爲五萬四千二百六十七校，尙餘二十一萬七千零六十六學級須單

獨建築。其兩級合設一校者，所需建築費應爲七百五十元（卽一單學級五百元加上增一學級之二百五十元之和），共需四千零七十萬零二百五十元；其須單獨建築者，以前所估計之每學級五百元計之，共需一萬零八百五十三萬三千元，兩者共需一萬四千九百二十三萬三千二百五十元。走將前三項增改建，及修繕所費之數加入此項建築費內，則四十四萬學級之全部校舍共需建築費一萬七千二百六十八萬五千二百五十元，卽可完成。

至於設備費，依「修正小學規程」第十六條規定：『小學開辦費，其校舍建築及設備兩項應爲六與四或七與三之比』。現在我們就照這規定，以七與三之比計算一下：凡就已成學若增設班級者，與兩學級合設一校者，其所需設備費均按其應增建築費比例估計，蓋在此種情形，新班級與合設班級可利用其他班級之已有設備之大部份，不必多所添置也。預算如次：一，就已有學校增設八萬八千學級，建築費二千二百萬元，則設備費應爲九百四十二萬八千五百七十一元；二，以兩學級聯合設爲一校者十萬零八千五百三十三學級，建築費四千萬零二百五十元，則設備費應爲一千七百四十四萬二千九百六十四元；三，單獨設立者共二十四萬三千四百六十七學級，建築費一萬二千一百七十三萬三千五百元（利用廟宇及捐借者亦爲單設，故計算設備費時依整個建築費之數計之），則設備費應爲五千二百一十七一千五百元。總計四十四萬學級，共需設備費七千九百零四萬三千零三十五元。這也是很充分的數目，絕無不足之虞。

以建築費與設備費合併計之，則爲開辦費，全數設立共需二萬五千一百七十二萬八千二

是八十五元。

四、籌款辦法與分擔

有了開辦費與經常費的數目，然後我們可以討論如何籌支這筆款項。單就教育行政方面說，我們本不必計及籌款的問題，祇要把所需要的預算核實編造妥善，送請財政機關撥發就是。但這樣一筆龐大預算，突然增加到我們拮据的財政上面，無論如何，總應事先研究是否政府財力所能負擔，並如何方可以負擔起來。我們絕對承認普及教育在今後建設大業上所佔的重要地位，並且相信上面所述的辦法與款額為絕對需要的，不管從何立場去看，我們都應該排除萬難以求其實現，所以事雖繁，款雖鉅，我們也得想法籌措。這一段便是就要就此問題，試作解答。

如果我們必須於一年內令全國普遍實施新縣制，則其中中心工作的普設國民學校就必須儘開始的一年之內完成。這恐怕不僅非我們財力所及，抑且非人力所許，而且在任何社會任何國家，歷史上也無此前例。所以我們儘管可以說新縣制普遍實施，但不一定即刻就普遍完成。那麼，教育方面更不能希望它立即普遍完成了。假如我們可分期計劃的話，我願意提出下列的辦法。

讓我先作一個三年計劃：在三年之內，每年增設十四萬六千六百六十學級，其中單設，附設，合設等項比例數字約如前節所定，則每年共需開辦費八千三百九十萬九千四百二十八

元，第一年需經常費六千三百二十六萬元，而其需款一萬四千七百一十六萬九千四百二十八元；第二年開辦費與第一年同，經常費加倍，共需二萬一千零四十二萬九千四百二十八元；第三年再加經常費一全份，共需二萬七千三百六十八萬九千四百二十八元；以後如無特殊情形，則每年較現在應增之經常費，可以維持一萬八千九百七十八萬元之數，即或因人口之增加，而需要增設學校，增籌經費，爲數亦屬有限。

上述之三年完成計劃，似嫌過於迫促，不獨每年需款太鉅難於籌措，即師資亦不易補充，尤以第三年所需至二萬七千餘萬元，在戰時或戰後之最近數年內恐不易辦到。茲再退一步提出第二個計劃，即五年完成的辦法。每年增設八萬八千學級，其中單設，附設等項比例數字仍約如前節所述，則共需開辦費五千零三十四萬五千六百五十七元，經常費三千七百九十五萬六千元，而其需費八千八百三十萬零一千六百五十七元；自第二年以後，逐年增加經常費如第一年之數，至第五年爲止；第六年以後則每年維持普通所需之經常費（即一萬八千九百七十八萬元）已足。詳數如次：第二年一二六、二五七、六五七元，第三年一六四、二一三、六五七元，第四年二〇二、一六九、六五七元，第五年二四〇、一二五、六五七元。這個計劃中第一年祇有八千餘萬元，以後每年增加三千七百餘萬元，爲數較少，不至發生很大困難，所以到了第五年雖然也需要二萬四千餘萬元，但係逐年增加起來，自可由整理財政中逐漸籌補。依我個人的意見，認爲這個五年完成計劃，比較容易實行，以後便要根據它繼續討論下去。

首先討論這筆教育費究應由國庫抑或由地方支付。依「小學法」第三條：「小學由市縣或區坊鄉鎮設立之。其有特殊情形者得由省設立之；私人或團體亦得設立小學」。如此說來，小學的經費各費當然應由地方負擔。在民國十八年教育部的「改進初等教育計劃」中，開宗明義便說：「小學幼稚園，除私立的以外，以市縣立爲原則，應由市縣負責設立，中央與省分別担任補助費，以便初等教育容易普及」。接着又說：「坊或鎮鄉能自行集款設置小學幼稚園的，市縣政府應當竭力鼓勵，鼓勵的方法以補助經費爲原則，凡本地能集款若干的，市縣給以同額的補助費」。民國二十四年教育部公布「實施義務教育暫行辦法大綱」及其「施行細則」，其中關於經費籌措一節便是這樣規定的。「大綱」第六條說：「義務教育經費以地方負擔爲原則，但對於邊遠貧瘠省分及其他有特殊情形之省市得由中央酌量補助之」。就過去五年實際情形而言，我們的義務教育經費便是這樣籌措來的。雖然爲數不多，但其辦法却是根據這個原則的。

歷年中央補助各省市義務教育經費：二十四年度共計三百二十萬元，二十五年度共計四百五十七萬五千元，二十六年度共計六百六十六萬五千元。惟二十六年度因抗戰關係，未能如數照發。二十七年共計一百七十四萬一千元。同樣，歷年各省市自己增籌之義務教育經費，二十四年度約共一千零七十萬七千零五十九元，超出中央補助費，總數三倍。二十五年度約共一千四百七十三萬三千八百三十一元，亦超過中央補助費總數三倍。那麼，今後普及教育經費，就不妨仍舊按照已往的辦法，由中央與地方分擔，至其分單的比例數，儘可就各

省市經濟文化情形而異，那是較細密的技術問題，此文暫難討論。

假定中央與地方分擔的比例爲三比十，第一年中央應負擔二〇、三七七、三〇五元，地方應負擔六七、九二四、三四七元；第二年中央二九、一三七、〇七四元，地方九七、一二〇、五七八元，第三年中央三七、八九六、八四三元，地方一二六、三一六、八〇六元，第四年中央四六、六五六、六一二元，地方一五五、五一三、〇三七元，第五年中央五五、四一六、三八一元，地方一八四、七〇九、二六八元，（尾數不甚正確，係因積年分配不均之故，但無關重要）。自第六年起，以後中央每年負擔四三、七九五、三八四元，由地方負擔一四五、七八四、六一六元。如此，中央負擔最多之時，僅五千五百餘萬元，地方負擔最多之時，亦僅一萬八千餘萬元耳。假定以二十五年度全國歲計比例計算，中央方面所增預算當不及百分之十八，地方所增預算亦不過百分之三十強而已。若就抗戰時期而論，則中央所增恐不及百分之十，地方所增至多不過百分之十五，更屬微乎其微。以短短的五年間，每年增加這一點點的經費，便可以使全國普及教育，我想，無論如何困難，也是值得我們努力完成的。

民國十八年教育部曾有「實施義務教育初步計劃」之類市，其中辦法，歷十年之變遷，現在已不能完全適用，尤其他所作的統計，如入學兒童當時僅六百餘萬人，至民國二十六年已達二千一百餘萬人，相差至三倍有半，其餘各項亦多類是。不過那裏所舉的籌款方法，現在仍多可以參考之處。如關於中央方面，它主張：一、以俄庚款餘額爲擔保發行五千萬公債

，而以其三千萬元撥充義教經費；二、整理鹽稅，以其增收之全數或一部補助各省市縣義教；三、由關稅項下撥助。這都是可用的方法，今後仍不妨斟酌採取。至近年由教育建設費內酌提若干，由中英，中美，中法，中比庚款機關撥付若干，由邊疆教育經費撥充等辦法，亦可繼續辦理。若仍感不足，則由中央舉辦各新稅項下規定若干成爲義教（或逕名之爲「國民教育」）經費。我想，二千萬至五千萬元之數極易湊成。倘更進一步照十八年之「實施義務教育初步計劃」中所定，由中央擔任義務教育經常費全部百分之四十五，以減少地方籌款之困難，亦非不可能者。蓋即以需款最鉅之第五年而論，其全數百分之四十五亦僅有一萬零八百餘萬元（經常費與開辦費合計）較諸十八年教育部計劃中整頓鹽稅一項，每年增收一萬二千五百萬元尙少一千七百萬。於此足徵祇要我們在整理各種稅收上有辦法，中央補助地方國民教育經費應該是絕無困難的。

雖然中央可以補助地方，究竟在學理上與法理上講，初等教育之國民學校是以市縣區坊鄉鎮設立爲原則，而就事實來論，亦惟有地方負責比較方便，所以「縣各級組織綱要」的精神也是主張鄉鎮保學應由鄉鎮負責設立的。因此，義務教育經費，依法亦「以地方負擔爲原則」。現在我們應該研究縣以下地方籌措增加這一大筆款項的可能方法。

鄉鎮保學的經費應由縣統籌支配，但鄉鎮保能自籌經費者，縣方應予獎勵扶助，並從旁監督之。據說全國約有兩千縣，八萬鄉鎮（這是抗戰前全國縣鄉鎮的概數，東北四省及淪陷區當然都算在內的），縣的人口面積與富力自然是頗不一致的，鄉鎮的人口數目依法應該

不至於過相懸殊，但其經濟文化的發展也不能相同，所以未來的國民教育之支配，自不宜用同樣標準。但是爲計算方便起見，我們不妨假定縣與縣之間和鄉鎮與鄉鎮之間無甚大差別，將其所需普及教育費平均起來。這樣，每縣每年應增籌之數，不過三萬四千元至九萬二千元之間；若僅由中央補助百分之四十五，則每縣每年應增籌之數不過二萬四千餘元至六萬九千元。每鄉鎮平均負擔八百餘元至二千三百餘元，或六百餘元至一千七百餘元。每保每年出款自六十元至二百元之負擔，可以使它得到普及教育，這不能不算最廉價的事。同時，我想籌得這樣一筆款並非很難的事。

我們絕對不主張保甲攤款的辦法，由地方攤派，來辦教育，拋開鄉村行政或自治的觀點，單就教育本身而論，攤派也決不是一種妥當的方法，因爲那是沒有固定數目的收入，毫無把握，使負責教育者不能而且不敢有什麼預定計劃。因此，我主張縣教育費統一收支的辦法。

過去地方教育經費的來源，各省市不同，大體說來，約如下列：田賦附加，屠宰稅，牙帖稅，漕米附加，箔類營業稅，菸酒稅，屠宰營業稅，鹽稅附加，契稅，學產收入，教育公產租息，基金利息，房租，中央補助費，禁烟附加，墾照附加，碼頭附加，中央教育協款；……等項。若納言之，不外：一，地方稅捐，二，中央協款補助；三，教育款產收入。中央補助經費一節，前已詳論。茲更就其餘二項分別討論之。

按統一財政之政策，縣不得單獨創辦某種捐稅，故縣教育經費之籌籌，應考察本縣可舉

辦之稅中有無尚未舉辦者，並此未舉辦之稅收，如本縣試辦有無價值，然後定奪。又按「財政收支系統法」之規定，中央應以所得稅之純所入百分之二十至百分之三十分給市縣，以遺產稅之純所入百分之二十五分給市縣，而其百分之四十應充教育經費。省應以營業稅之純所入百分之三十歸所屬市縣。市縣之土地稅及對於土地改良物征收之稅，除依法撥解省方或中央一部分外，均由市縣自行支配，呈報中央核定，至營業牌照稅（謂戲館，旅館，酒館，茶館，飯館，球房，屠宰戶，及其他應行取締之營業牌照稅），使用牌照稅（謂舟車牌照稅，及其他使用地方公有財產而征收之牌照稅），及行爲取締稅（謂筵席，電影，戲劇及其他應行取締之行爲，按價加征之稅）則均爲市縣稅。此外教育部所頒「各省縣市籌集義務教育經費暫行辦法大綱」亦可斟酌採用。

各省的經濟能力不同，各縣的經濟能力尤其懸殊，往前教育不普及的地方，自然多半因爲它的經濟力量不充分，未能普遍設校，現在若令於一時完全舉辦起來，雖然分成五年，也恐怕沒有那樣大的財力。整理地方財政，剔除中飽，增加稅收，自然是我們計劃中最主要的經費來源，但仍未必能使全國兩千縣都足以自給。所以我認爲中央補助各省市這筆國民教育經費，應該按照各地經濟文化發展程度不同而有區別，省之以此款分配於各縣市，亦應依同理而爲之差別。不但如此，我覺得中央補助費對於學校之開辦尤其有用，因地方收入原有定限，在這五年中每年增加一大筆創辦學校的款子，往往無法籌措，至於經常費，本係逐年增加，比較尙易爲力。這幾點也是我們所應特別注意的。

地方教育經費的第二個來源，便是教育款產的利息。此中大約有下列數種，一，科舉時代學田等產業，二，各地舊有「書院」的產業；三，科舉時代津貼員生之卷燭膏火等產業；四，爲孔廟洒掃祭祀等產業；五，興學以後，地方上撥歸學校之廟產，祠產，及其他地方公產。這些款產有時是很大的數目，各地方往往設專人或機關負責保管與經理之責，但因過去保管人多存私心，以致此項產業之管業憑證多有遺失，征租冊籍亦復不全，遂致毫無頭緒，亟應調查清楚，切實登記，設法收歸公家，妥爲經營，俾得利用其利息，以充地方教育經費。其辦法可遵照民國二十年五月九日行政院訓令二二一三號所頒布之「地方教育經費保障辦法」辦理。

還有私人捐款興學，過去本來很多，若能由政府積極提倡，多加鼓勵，我想，將來各地士紳必有願以私款捐辦本地小學的，因爲那祇可以獲得名名，而且對自己也有許多好處。這種捐助的學校，祇要政府有適當法令來管理，地方有知識分子去負責監督，其成績或且可以勝於公立者；假如他祇捐出款產，而不限於用在某地某校，政府更可統籌支配，並穩固其事業之基礎，那尤其是我們所應予提倡的。

至若鄉鎮保學者無固定款產作爲基金，則其發展與擴充有時亦感困難。但籌備經費，除開上述的通常辦法外，還可以利用環境，因地制宜。從前許多有心人做出很好的成績，但未能以同法適用於任何地方，所以在運用上還望各地熱心的人們多多留意。現在舉幾個實例，以供參考。

閩省南部某縣產香蕉，龍眼，橄欖等果，有某私立小學，其校董君，在地方上有相當地位與聲望，發起以種植果樹生產方法充作學校基金。其辦法，由學校置備果苗，發給學區內人民，不分男女老幼，令每人種植兩株為度，私人有餘地者，種私地上，其無餘地者，即植於公共果園中，其培植果樹的責任仍由承種者負之，待收穫時，其收入由種者與學校各得其半。至民國二十年時，此計劃甫行三年，成長果樹已達八千餘株，可收穫者亦達三分之一，學校方面每年可得三千餘元，已足供六年制小學的全年開支而有餘；若全部成樹，雖辦一中學，亦無問題。故凡可植各種果樹，桐樹，或白蠟等經濟樹類之地方，均可仿此辦法，以籌學校經費。

蘇省沿江某縣，一鄉村小學有校田二十五畝，其校長用互助辦法經營耕種，年入五六百元，足以維持校長教員各人之薪俸及辦公等費而有餘。其法令每一學生之家族於每學期內為學校作工三日，以償教師一學期內教育其子女之勞，此外加以學生課內外農事實習時間，已足將此二十五畝校田耕熟。若其他地方有同樣學田者，亦不妨仿照辦理。其實不祇種植為然，即如養蠶養雞等亦可利用合作互助的方法。

作者故鄉族人共五十餘家，公有荒山兩座，三十餘年前，提倡種松，二十五年前即已成林。當時興辦小學，即令每家遣壯丁一人入山伐木，以木幹為棟梁椽柱及其他木器之材料，而以其枝柴為丁夫工價，有不能派出丁夫之家，則以其家應得之枝柴另僱木瓦土石專匠，以便造屋，約三月而校舍成，除玻璃及機器非鄉人所能自製者，由族中公款撥付一二百元購置

外，其餘均由山樹叢成，當時那所小學共兩學級，一直七八年間在本縣稱爲最有成績的。後十餘年雖因未能得到適當的人負責校事，而逐漸衰落，但在創辦時，確係以五十餘家的人力，藉荒山植樹而造成的。

因爲有上述種種辦法，我以爲地方興學一事，不論在如何貧瘠的地方，都不能以經費困難爲詞，而放棄責任，祇是運用與管理確是值得注意的，而政府提倡獎勵，與鼓吹鄉村人士，使能認識教育之重要，以激發其熱心，方爲開創時最要緊的工作。不然，縱或經費不成問題，心理上的種種障礙，也是以應一切興學計劃變成廢紙，這都是真地方教育實際責任的各級人員所亟須注意的，籌款方法或猶可以視爲次要的了。

五、校長兼任問題

現在我們應該討論這些小學所需的師資等人等問題。關於這個問題，最好把校長（和其他職員）與教員分開來講。

「縣各級組織綱要」中規定：鄉鎮中心學校校長鄉鎮長，與鄉鎮壯丁隊隊長三個職務，暫以一人兼任，而在經濟教育發達之區域，則校長以專任爲原則，其在保學，亦然。由這種規定，我們可以看出它是主張校長專任的，但在經濟教育未發達時，校長可暫爲兼任，分明是說：校長之專任或兼任，純以教育與經濟之發達與否爲轉移，也可以說教育經費之充足爲校長專任之唯一條件。校長之爲兼任，既係暫時的過渡辦法，自必有其不得已之原因。據我

看來，大約不外兩點：一、「爲解決基層組織之人才與經費問題」；二、「爲集中事權，增進教育在社會上之效率」（兩語借用 蔣委員長「確定縣以下地方組織問題」原句）；三、以負鄉鎮保地方事務全責的人，兼辦地方教育，免其漠視，而不肯盡力贊助。但是在經濟教育發達以後，則上述的理由，便都不存在了：教育發達，人才自然不成問題；經濟發達，則經費亦不必過於計較，而必以保長兼任校長，節省少數薪俸；教育效率又可隨教育發達而必然增進，不須強令保長爲之從旁努力；經費與人才既無問題，人民自樂於設校受教，亦無再利用兼任保長，以政治力量加以干涉之必要。因此種種，校長兼任一節應該是過渡的辦法，更應該是暫時的權官宜置，絕對不可視爲常經。

關於此關，我的理由是：第一、鄉鎮保事務甚繁，即以「縣各級組織綱要」中所舉的重要門類而言，便有民政，警衛，經濟，文化四項，而這每項之中又可包括若干細目，鄉鎮保長既兼壯丁隊長，已有百務叢生，苦於應付之感；如其人能力稍低，恐且不能勝任，欲求事事顧到，尙患不能，倘再加上學校的瑣務，如何辦得了呢？第二、依「縣各級組織綱要」中之規定，鄉鎮保長的資格顯然與「修正小學規程」中所定小學校長的資格不同，因而可以做鄉鎮保長的人，十之八九都不合於充任小學校長，這是一個根本上的衝突。固然，「綱要」第六十條說：「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部份，暫行停止適用」，我們儘可不必論「小學規程」中是怎樣規定的，而俟諸使諸將來的修改，但規程究竟是根據理論與事實而定，我們不能一概抹煞。今後不適於做校長的人做校長，並且係兼職，則於校務，必多

不解，事實上當然會有很大的困難。我們今日還能否認教育爲一種專門學問嗎？第三、「小學法」第十三條規定：「小學校長教員均爲專任，校長並應担任本校教課。」「修正小學規程」第六十一條也說：「小學校長綜理全校事務，除担任教學外，並指導教職員分掌校務及訓導事項。」可見校長教課是當然的職責，然我們可以准許他兼任鄉鎮保公務，但不能免除其教課的工作。依新縣制，凡「經自治訓練及格者」，及「會辦地方公益事務著有成績者」均可當選鄉鎮長，而「曾經訓練及格者」及「會辦地方公益事務者」均可任爲保長，這種資格的人是否都能担任小學教課，恐怕很成問題吧！就理論講，小學校長而不教課，實在是「不妥的。第四、依「綱要」，鄉鎮長係由鄉民代表會就公民中之合格者選出，保長係由保民大會就公民中合格者選出，在未辦選舉以前，保長由鄉鎮公所推定呈請縣政府委任。而小學校長之產生，則無論就學理或法理來講，都不應該由選舉的方法，而應該由教育行政機關遴選合格之人任用之，這樣，鄉鎮保長兼充校長也是絕對不妥的。第五、鄉鎮保長既規定須由該鄉鎮保公民中選出，則可以推知他們必須是本地地方的人，即就保甲或自治的理論說，鄉鎮保長也確應爲本地籍。依「綱要」第六條，縣公民資格之取得，必須是：「中華民國人民，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者」。鄉鎮保籍之取得至少要先得縣公民的資格，但小學校長若必須由本鄉鎮保產生，恐怕有許多地方辦不到，何況依法並不限定小學校長須本縣人呢！在本縣或本鄉鎮保沒有那許多適當人選的地方，豈不大感困難！固然，「修正小學規程」第六條規定：「小學教職員應在學校或學校所在之區域內

居住』，但那是說，他做了那個學校教職員以後，爲了教育的便利，應該在就近居住，而並非說他應該先住上若干時期然後纔能充任教職員。第六、縣公民資格之取得，必須在年滿二十歲以後，於此可見鄉鎮保長的年齡限制至少也要是二十歲，但小學校長却並無此種限制。以普通情形推算，十六七歲便可由師範學校畢業，即依規定，須服務小學二年以後方可充任校長，則十八九歲即已具備做小學校長的資格。依「修正師範學校規程」之規定，師範學校之入學年齡爲十五足歲至二十二足歲，修業三年，是十八歲即可畢業，而有充任高級小學教員與校長之資格；但簡易師範學校入學資格爲小學畢業生（十二足歲），修業四年，故十六足歲即可畢業，而有充任初級小學教員之資格，至遲至十八足歲已可充當初級小學校長。在人才缺乏的今日，我們能排除合格的人，而必用不合格的人嗎？這都是很分明的道理。

所以鄉鎮保學校長以專任爲原則，是我們絕對擁護的最高理論。但同時我們也不反對暫時由鄉鎮保長一人兼任的辦法，最主要的原因，便是暫且犧牲一切，由這些地方士紳策動地方民衆，先把我們所急切需要的鄉鎮保學及早成立起來，沒有他們的幫忙，我恐怕普及教育的完成至少要遲上十年或更多的時間，那是如何的損失呢！至於政教聯繫的問題也是很重要的，我在上篇「新縣制申政教合一的理論」一文中，已詳細討論過，茲不更贅。

爲應目前特殊環境之特殊需要，鄉鎮保學校長暫以鄉鎮保長一人兼任，固可，但他們既非校長適當人選，應如何爲之補救，這是我們所應研究的。這裏，我以爲兼任的辦法因何產生，便應就那一點發揮其效能，其餘都應另行設法來彌補它的缺憾。所以兼任校長目的，既

在使他領導地方創興教育，使他溝通政教關係，使他督勸民衆利用教育機會，故除此以外，兼任校長無時間亦無能力過問學校內部教育上的一切枝節的與技術的問題。這樣，我們正應把兼任校長的職權限於他的力量範圍以內，至其力量所不能及者，則仍留歸學校教師負責。這也是權宜之計，可暫而不可久，待地方經濟教育發展到相當程度的時候，便應令其交卸，另委專任校長。

山王之說，我的見解認爲兼任校長的職權應集中在籌款建設，對外負責，不必強其兼課，因鄉鎮保長中，十之八九無此能力與時間，若必照理論去做，反足妨礙教育之發展。這種兼任校長的地位實際與學董相類似，但不可僅以學董視之，因他是學校的首長，主持學校大計，並非如學董祇爲協助學校而設者。可是他之兼任校長，應該是隨着他底鄉鎮保長的資格，附帶發生的一種義務，在學校沒有辦成以前，在法律上他是責無旁貸的。他既不在學校任課，便不應支校長薪俸，而祇在鄉鎮保支薪；換句話說，創辦學校，負責教育，是鄉鎮保長重要工作之一，因爲沒有學校，則鄉鎮保一切公務也都沒有法子辦到好處。

在新縣制實施之初，需要增加的專任校長爲數甚少，據我看，至多祇有那些兩學級以上的學校纔有此需要，其餘都可以鄉鎮保長暫行兼任，所以校長人選之補充是不成問題的。不過在校長兼任的制度下，學校對教師學校內部所負的責任就比較重些，不能與一般小學校教員完全相同，這是我們在法規上應加以補充，修正的。

依照現在教育法令，縣之每一輔導學區，應置學董一人，負責辦理調查學齡兒童及失學

民衆，籌集教育經費，勸導人民集款興學，擬具實施教育計劃，普設學校，勸導或強迫學童及民衆入學，及其他有關於推行義務教育及失學民衆補習教育一切事宜；每一保學區，設置助理學董一人，二助學董辦理各該學區內各項應辦事宜。而所謂保學區，亦即以各縣原自治組織之一保（因面積交通經濟等特殊情形，得合二保爲一保學區）爲推行國民教育之保學區範圍；所謂輔導學區，亦係以鄉鎮爲推行各保國民教育者。且學董及助理學董均由各鄉鎮保長兼任，均爲義務職。於此可見這種學董及助理學董實與今日新縣制下鄉鎮保長兼任鄉鎮保學校長相類似，如能將他們的職權稍加擴充，責成稍加嚴格，便可改稱校長。

鄉鎮保學創立以後，如其基礎相當穩固，經費不生問題，地方民衆對它發生信仰，則未來便可繼續維持，成更能發展擴充，到那時候，鄉鎮保長兼任校長的理由已經完全失掉了，他們就應該把校長的職位交出來，改爲專任。這裏所謂專任，並非不課之意，因校長必須教課，在法理與學理均爲不易之原則。所以在兩學級以上的學校可以專請一位校長；而單一學級的學校則儘可由其唯一之教師兼任校長。以前各鄉村小學也大多是這樣的，並無困難之處。

六、師資之供給與培養

小學師資的補充確是很成問題的。照上面的預算，全國尙須增設四十萬學級，即以每一教師擔任一個學級的教學計算，也要四十四萬人，何況兩學級以上的學校無論如何必須多聘

教員呢！「修正小學規程」第五十八條說：「小學設校長一人，每學級設級任教員一人，並得酌量情形添設專科教員，但平均每兩學級之教員人數以三人爲度。」照以前所計，兩學級合設一校者十萬八千五百三十三級，以兩學級用三教員爲準，共需十六萬二千七百九十八人。其餘增設於原有學校者及單獨設立者共三十三萬一千四百六十七學級，假定均以一教師擔任一學級（事實恐不可能），則教員數與學級數相同。是四十四萬學級共需教師四十九萬四千二百六十五人。又依二十五年年度統計，全國共有小學（幼稚園除外）五十五萬七千五百四十六學級，教師（幼稚園教師除外）七十萬零二百二十四人，平均每學級需教師一·二五人，若以此標準計算，則全國共應增加小學教師五十五萬人。倘再以每教師平均所教兒童數計之，就十八年至二十五年間八個年度實際情形而論，十八年度爲二一·五七人，十九年度爲一九·二六人，二十年度爲二一·四七人，二十一年度爲二一·九一人，二十二年度爲二二·二五人，二十三年度爲二三·一二人，二十四年度爲二四·七五人，二十五年年度爲二六·一三人。其最少者爲一九·二六人，最多者爲二六·一萬人，平均則爲二二·五六人。是全國須受教之兒童一八五六四，六四六人，最少需用小學教師七十一萬三零四百七十二人，最多需九十六萬三千八百九十六人；平均亦需八十二零二千九百零一人。這個數目較前所計算相差太多，那是因爲過去小學教師未能得到充分的利用，以達到每人教育四十兒童之標準，也可以說是過去教育的浪費，此後應當力加改正。

按照「修正小學規程」，學級編制以四十人爲原則，至少二十五人。教育部十八年之「

實施義務教育初步計劃」，亦主張「每一教師擔任教育學生四十人」。「一年制短期小學暫行規程」規定「每班學生以五十人為限」；「繁盛都市推廣小學教育辦法」規定「現有小學每級兒童名額均擴充至五十人」，可見將來每一學級學生數目很可能達到四十人的標準，所以增加五十萬教師大約總可以敷用了。倘更依「小學法」第七條及「修正小學規程」第二十二條之規定，用複式編制，二部編制（半日制或間時制）等辦法，則不獨教師可減少，連校舍也可以省却許多。

姑且假定要增加五十萬教師吧，按五年完成計劃，每一年要增加十萬人，我們應該如何補充呢？照「修正小學規程」第六十二條之規定，小學教師應由各級師範學校畢業，方為合格。民國二十五年全國共有師範學校八百一十四校，二千四百零九學校，在校學生八萬六千七百七十九人，是每年至多不過畢業二萬五千人，即令全數加入小學服務，尚不足七萬五千人，況過去教員中每年必有若干退休者，其數至少當為五千人，故以現有師範學校而論，每年祇能增加小學教師兩萬人，即當全部需要五分之一。若以已往統計推算，則全國尚須增設各級師範學校約兩千五百校，八千學級，方可源源不絕地補充所需的教師，即或校數可以減少，學級數却絕不能少得太太多，大約若擴充每學級的名額至相當數目，也需要增加五千個學級。「修正師範學校規程」第十條，規定各省應酌量情形，將全省分為若干師範教育區，至二十七年五月，教育部又通令各省，確定劃分教育區辦法，依省內各地交通，人口，經濟，文化，及現有學校情形酌量劃分為若干師範教育區，區內以設置一省立師範學校或鄉村師

簡學校爲原則，而配合以各縣或二縣以上聯合設立之簡易師範學校或簡易鄉村師範若干校，使其校數足敷培養區內各地所需之小學師資而無過與不及之弊。如果這個命令能澈底執行，則五千學級的各級師範黨不難於需要的時期內分配添設於各省縣中，祇是每年全國又須增加三千萬元的師範教育經費而已。

聘用大批師範學校畢業生，自然是最好的小學師資，但在最初的三年內師範學校即使已經陸續增設，亦尙不能造就出來人才，必須待三年後纔能逐漸培養出來，供給地方需要，那麼，目前的師資將如何補充呢？

每年八萬人的師資確是難於供給。爲今之計，我們應該採用下列方法：第一，厲行師範學校畢業生服務辦法，使師資不至見異思遷，致政府多年培植成功的小學教員離開學校而到別的職業線上。第二，歷年畢業的師範學生有許多人因小學教師生活清苦，或因他種報酬較爲優越的職業之引誘，而放棄他的本位工作，我們應該從物質上與心理上兩方面努力，把這些合格師資吸收到鄉村教育裏面。如果本計劃中所規定的小學教師待遇確有把握，我想這一項辦法便有十分之八九的成功希望。第三，許多知識青年因找不到適當工作，而投到軍事方面或其他政治方面，其結果，往往於民族國家爲一大損失，而於青年本身亦毫無裨益。在抗戰時期，我們雖然認爲軍事是第一重要的，但在逐漸進於建國的階。時，教育的重要性或較軍事尤大，至少它也會與軍事有同等的重要，這理論不必解釋，人人都會相信的。所以現在我們應該提倡知識分子回到鄉村的運動，尤其應該鼓吹他們到鄉村小學裏工作。第四，登

及有志充任小學教員而未具有其資格者，加以考驗，並予以相當時期之訓練，然後派充教員。凡文理清通，而未會由正式學校畢業者，無論過去作何職業，祇要程度相合，經過嚴格訓練之後，就可以暫時派用。有人主張僧侶道士亦可訓練為小學師資，其實並不為過。第五，應調查私塾塾師，予以登記，特開短期訓練班，畢業後發給許可證書，令其擔任國民學校教員，為數當亦不少。第六，軍警官吏及其他公務人員如程度相當，可以就其資格分別訓練，利用餘暇使擔任教課工作，惟如何支配其工作時間，須詳密研究，為之規定。此外，不合格的小學教員應隨時予以研究進修的機會，俾能漸臻健全，而各科的假期講習班，初等或國民教育研究會，示範教學，輔導視察……等等方法均有斟酌採用之必要。據我估計，單單在初高級中等學校畢業而無力升學的青年，因不易找到適當職業而到處流浪者，若能設法召集起來，予以短期的小學師資之訓練，也可以得到數萬以至數十萬之衆。在今日小學教員極度缺乏之際，這一大批常識相當充分的青年，雖不能即認為最好的師資，也可以說是比較合於理想的了。總括上述各種方法，我們可以歸納一句，就是，要提倡知識分子回鄉運動；至於如何召集——訓練與分配任用等事，祇是實行時的一些技術問題，要因時因地而制宜，事前不能預為規畫。

關於小學教師的職責，以後應加上服務地方自治事務一項。「修正小學規程」第七十三條說：『小學教職員在校時間，每日八小時，在課時間每日至多二百四十分鐘。』是除掉教課以外，至少還有四個鐘頭要留在學校裏，那些時間，他們要「分掌校務及訓教事項」。學

校又內要兼辦社會教育，依新縣制，它必須附設成人班和婦女班，由教員分別教課，不另支薪，假如再用二部制，則教員每日上課時間便很容易超過八小時，但是如果校長（或教員兼校長）善於運用，他不妨採取導生制或稱「小先生制」，使年長之學生爲自己的助手，他也可以聯絡本地稍有知識的士紳，請他們義務地分任成人班或婦女班的教學，那都是很有效的辦法。無論如何，「小學教職員應在學校或學校所在之區域內居住」（「修正小學程規」第六十條），他因此可以與環境熟習，使辦事比較容易，何況依「新縣制」的規定，鄉鎮保學教員均須分別担任鄉鎮保的民政，警衛，經濟，文化各股主任或幹事（「綱要」第三十二條及五十條），他如不在區內居住，當然無法服務了。自然，新縣制實施後，鄉村小學教員的工作越發繁重，時間越發迫促，尤其在單級的保國民學校爲甚。不過在建國的過程中，任何國民都應該肩負起若干倍於平常他所担任的工作，小學教師自尤應負更多的責任，這不能完全以學理來講的。

七、關於學生之種種

在討論設校的時候，我們已經估計過未入學學齡兒童的數目，那正是我們國民教育的對象。除掉學齡兒童以外，鄉鎮保學還要兼辦婦女和成人的補習教育，即普通所謂社會教育。如此，我們所討論的學生，便應該包括兒童婦女或人三部份。另外還有職業訓練班也可以附帶論及。

每保人口約五百人，不能少於一百八十人，或多於一千一百二十五人，這是理論上的最低與最高限，實際上，大約總在三百人與七百人之間，前已討論過了。以學齡兒童佔人口十分之二的比例計之，每保約有學齡兒童三十人至七十人，大概可開一學級至兩學級；若人口實少，學生不足開一學級，亦可由二保或三保聯合設立國民學校，所以學生來源絕對不成問題，問題祇在負責者能否把應入學者盡數勸導入學罷了。

「小學校址應擇便於兒童通學之地點」，這是法令上的規定，所以一保單設或二三保合設的問題，可以學生數目，經濟情形，及通學便利三項條件來決定。「改進初等教育計劃」說：「鎮同鄉的通學距離以五里為最大限度，設置小學幼稚園應以收容四週五里以內兒童為原則」。民國二十年五月，教育部公布之「鄉村小學充實兒童學額辦法」也說：「鄉村小學……：調查本校四週一公里內之學齡兒童，並督促其入學。」這兩個標準大致相差不多，一個保以至兩三個保間之距離，普通也不過二三華里，所以在設校時，儘可因環境，人口，交通，經濟等條件而變通其分合設立的辦法。至於複式，二部等不同的學級編制法，也都是予辦學者以因應環境自由運用的機會，學生來源斷乎是不成問題的。

全國二萬二千五百萬的女性當中，至多有二千五百萬是識字的，由此便可推知鄉村小學婦女部的學生來源之大了。當然，掃除婦女文盲，或辦理婦女補習教育，不能完全依賴鄉村小學的兼辦，可是新縣制下的鄉鎮保學却負有這項責任，它應該盡其力之所及去做。同樣，成人班也是如此，不過數目比較婦女部份要少得多而已。這兩部分的教學，每天至多不過兩

小時，而且不一定佔據全年的每日，所以比較不像小學（或兒童部份）那樣費力，但因其人數衆多，必須就各種不同年齡，不同職業，不同環境，不同程度，分別編級施教，所以辦理上也有許多麻煩。至於勸導其按時就學，以達成普及教育的目的，則更是最不容易做的，這裏又涉及許多教育技術及社會運動的問題，一時不能詳細討論。但在原則上，我們可以說：一切要深入民衆，適合民衆需要，自然他們會樂於受教的。

婦女班和成人班都是利用小學設備，由小學教師義務兼任教學，所以並不需要特別籌措多少經費，惟依照法令，其課本及學用品亦應由學校發給，比較的爲數尙不甚多，地方上祇要對它感覺需要，這些許數目或易籌築，況民衆學校課本向由教育部免費發給，這筆款以後仍可繼續由中央教育費項下籌措開支，不至成爲重大問題的。

調查學齡兒童的工作應與調查戶籍辦理地方自治等工作，由鄉鎮保公所合併舉行，而勸導入學則應由學董與助理學董負責，學校方面更應用種種方法宣傳誘掖，務使人人樂於就學，不至萬不得已時，不必採用法令上之懲罰強迫等辦法。其於婦女成人之補習教育，亦當同樣辦理。如果能使社會上形成風氣，人民沒有不樂於就學的，因爲政教既經溝通，人民在社會生活的種種方面都感覺有受教育的需要，他爲了改造自己的生活，自然不要強迫，便會自動地遣送子弟入學，並尋找機會，自己補習的。職業訓練班能增進職業界的從業者之技術與知能，祇要負責者看清了社會需要，並找到適當的教材，人民必願前往受教，更是毫無疑義的。

在「確定縣以下地方組織問題」的講演中，規定着鄉鎮中心學校之高級班「應注重訓練民衆，使能担任戶籍衛生，合作等事務爲準」，這便是在教材上設法使教育生活化與學校社會化的具體指示。這樣的課程，的確是鄉村小學及鄉村民衆學校所應有的，也的確是鄉村學生所最需要而最歡迎的，這裏舉此一例，當可供我們充實並改進鄉村教材的參考，希望以後的教材，都成爲對學生最有用的知能。照新縣制的辦法，鄉鎮保學的教師（包括校長及職員在內）都應該分担任種地方公務，在他們工作當中便可以知道多少實際生活上所需要的社會知識，而傳播於本校學生及本區域內之民衆，以後自然不會再有政教隔絕與生活和知識無關的弊病了。我們在這裏惟有盼望新縣制的真精神能澈底在實施中表現出來，那就是我們中華民族的轉機！

八、贅語

在新縣制下的教育實際問題，特別是關於義務教育或國民教育的問題，我們已經在這篇文章裏大致討論過，並且逐項提出具體的辦法，至少在作者個人認爲那些都是比較切實而可以付諸施行的辦法。鄉村教育是一個極複雜的問題，新縣制又給了它一些新的生命，在這樣一篇文字中，我們沒有法子把每一個較細的項目都提出研究，祇能就重要的予以討論而已。

由新縣制引發出的教育問題，還有許多許多，最重要的還有教育法規修改的問題。已往教育法規都是按照已往的教育宗旨及其實施方針定的，經過許多年的修訂，大體已經够用，

雖然不能說到完備。現在教育宗旨固然未變，但其所根據的政治制度與社會基層組織却因新縣制的頒行而將有多少新的變化，舊的法規自當隨着改變，方能適合需要。讀過本篇以前各段，便可以發現舊日法規許多不適用之點。我相信教育當局必早已看到這件事，而正在那裏從事修訂，很盼望新的規定能早日公布以爲實施時之依據，必於地方基層之建築及國民教育之發展有重大的幫助。

另外一些技術問題，如：中心小學及國民學校建築與設備之標準，校長學董等服務之規定，教師檢定辦法之改訂與補習進修之獎勵，學齡兒童與失學民衆之調查，課程教材之編訂補充，招生留生之有效辦法，畢業學生升學就業之指導，職業補習教育及中學師範教育與小學之聯繫及其發展辦法，……等等不一而足，或因問題較細，屬於技術方面，或因問題雖大，但與新縣制關係較少，故不復一一論列。

最後還有一點，應該提出請大家注意：在抗戰尚未結束以前，淪陷區之中有大部份地方是不能按照通常辦法興辦教育的，所以此篇之全部計劃多不能適用於淪陷區，但我們相信中國領土的完整，一定會由最後勝利而保持，故於計劃之中，並未將目前施行的淪陷區除外。如果在失地未收復前全國普遍實施新辦法時，則不妨按照失地人口與全國人口數目的比例，將篇中各項數字逐一減少便可以採用而無礙了。

附 識

這個小冊子本來是兩篇單獨存在的文章，現在把它會印起來，成爲一部理論與事實並顧的計劃。上篇已載「政治建設」月刊第二卷第三期，下篇在最近方纔寫成，原欲於教育部所召集的各省市國民教育會議閉會期中，在一家日報上發表，以供與會諸君子之參考，並以就教於全國賢達，後來因爲時間倉促，未能在大會開幕之日寫完（開幕之次日全文寫就），並字數太多，在今日重登各報篇幅的篇幅中，實在沒有法子把它在三五日內完全發表，如果連續刊載，勢須拖延十餘日，未免使讀者感覺有首尾不相呼應之憾；即在普通刊物上發表，也要兩三期纔能登完，前後相隔逾月，也未免失掉時間性，所以決定單獨印成這個小冊子。爲使它本身自成體系起見，又將已發表過的「新縣制中政教合一之理論」一篇加進去，做爲上篇。

下篇寫成之後，既是在國民教育會議閉會之時，我自然要隨時注意會議的經過及其結果。昨天看到報紙上發表一部分重要決議案，其中「有爲關於整個實施計劃者，有爲關於經費者，有爲關於師資訓練者，有爲關於教員待遇者，有爲關於教育行政者，有爲關於教科書之供應及救濟者，均經詳密討論，決定具體而切實易行之辦法」。把這些決議案詳細研究一番，我們對與會諸君子審慎的態度與熱心的精神，表示十二分的敬佩。自然我的文章中所估量的種種數字與所建議的辦法，有許多點和決議案不謀而合，那是我個人很引以爲幸的。可是

仍還有一部分和決議案不相符，依普通看法，似乎我應該立刻接受大會的決議，修改甚至取銷我的主張；但我究竟不願意，而且決不肯這樣做。第一、國民教育關係國家民族的前途者至鉅，凡屬國民均有密切注意之必要，同時也有貢獻其意見之責任和義務。我有和決議不盡相同的看法，在決議案實施以前，自然可以提出來，與教育當局及全國有識者作具體而切實之研討，第二、我認爲大會所根據的材料與所說的辦法不甚正確，自然有我的理由，在看過大會一部分的決議案後，我越發相信我的計劃之正確，至少是近於正確，所以不能捨己從人。

有幾個基本要點，須加辨析：大會以全國約有八十萬保爲標準，依「縣各級組織綱要」每保設一國民學校之規定，計劃全國共應設八十萬校，「除現有小學可資改辦者約有二十萬校外，尚須增設六十萬校」。因此，所有關於經費，師資，建築，教材等問題，便都根據這一個基本觀點而發揮，而設計。在我却以爲祇能推算學校數目，而不能推算學校數目，因爲：（一）每一學校容納兒童大致有定，而每一學校究竟設若干學級則無定。（二）「縣各級組織綱要」第四十六條說：「在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位不可分離時，得由二保或三保聯合設立國民學校」。事實上，每一自然單位的村街在二三百戶以上者極多，其所佔面積亦不超過一公畝，適於兒童之通學，就理論，法令，與事實種種方面來看，都應該聯合設校，而不宜各保單獨設立。蓋分設則按每保人口數目計算，祇能成立一個學級，其於人力物力均不經濟，足以影響教育之進步者至大；合設則每校可成立兩個以上的學級，不但經

濟，而日可以免掉過於複雜的複式編制，並亦無背法令與事理。既然如此，學校數目便不能達到八十萬所，則就此推算之經費師資等數目也都將與實際不符了。

大會決定：「每一國民學校，每年經常費全國平均，以八百元計」，此所謂一校不知係指若干學級者而言。假定爲一個學級，則就過去統計，每學級年約二百元——參攷下篇第三節——與大會決定有關用費之種種標準推算，實嫌經費太多；若假定爲兩個以上學級，則事實全國又不需要增設六十萬校（以每校兩學級每學級四十兒童計，六十萬校應容納四千八百萬學童，而今日全國除已就學之兩千一百餘萬小學學生外，僅有失學學齡兒童兩千餘萬，故知每校絕無兩個以上的小學學級。）所以八百元之標準至多僅係一假定之估計數。估計數目應有事實根據，雖然我們應該提高小學教員待遇，但若在這個時候，突然增加數倍，在財政上亦有不易克服之困難，所以今日而論國民教育，確宜如當局所說：「先求其有，後求其精」；同樣，就學校言，也應該：先求其成立，後求其建築設備之完善與教員待遇之提高。在我的計劃裏，則是按學級數目，依過去統計與現在實際推算應需經費，自信比較切實得多。

我寫這篇文章的目的，原欲對大會貢獻個人的一點意見，匆促寫成，所以不能不擇較重要的項目來討論，自然不免有許多遺漏或未能發揮盡致的地方，如師範學校設置問題，職業教育改進問題，社會教育推廣問題，地方教育行政問題，……等等，都是與國民教育有直接關係的。茲因急於付印，就正方家，不復逐項詳密討論，願以俟諸異日！

