社會教育行政

趙冕編著

商務印書館發行

趙冕編著

社會教育行政

商務印書館發行

中華民國二十七年七月初版

(33846·1)

社會教育行政一册

每册實價國幣叁元
外埠酌加運費匯費

版權所有
翻印必究

編著者　趙冕　長沙南正路

發行人　王雲五　長沙南正路

印刷所　商務印書館

發行所　商務印書館　各埠

（本書校對者盧金聲）

F二八三九上

陳序

我國社會教育，從他的制度上來看；在民元教育部成立時，就設有社會教育司；民六以後，各省改行教育廳制，先後於廳內設置專科，主管社會教育；近幾年來，各縣市教育行政機關，亦有專設社教科股者；這很可以看出我國社會教育行政制度，已經逐漸確立。

我們從他的事業上來看，這二三十年中，無論質的方面或量的方面，也都有很大的進展，尤其是近五年來，因爲復興民族工作的緊張，各種社會教育事業的設施，更顯得在大規模的推進。

近來，研究社會教育行政問題的人也漸漸地多，但是很少看見關於討論這類問題的專門著作。縱有，也多是很零碎的，缺乏系統。本來，所謂社會教育行政，和其他的教育行政一樣，不單是關係機構的制度問題；其他如事業之設計與推行，人員之訓練與任免，經費之籌措與支配，以及輔導、考核等等，都是很重要的部門。所以，要著一部比較完備的社會教育行政方面的書，就不是一件容易的事。

現在，因爲社會教育事業的重要和工作的繁難，需要一部比較完備的社會教育行政方面的書來參考，却是非常的迫切。

趙步霞先生這部社會教育行政，可以說是應時的產物。我同趙先生同事多年，他不僅是專門研究這類問題的人，同時，也是實際參加這類工作的人。所以，他這一部書，在理論上，有很透闢的見解；在取材上，有很豐富的實際

資料。我相信這一部書，是很可以滿足現在一班從事社會教育行政同仁的要求。

我很榮幸愉快，得先讀趙先生這部書，略敍數言，以當介紹。

陳禮江　廿六年二月於教育部

自序

近三十年來，我國的社會教育運動「百折不回」地在進步着。十六年起，國民政府定都南京，本國民黨總理孫先生「喚起民衆」的遺教，竭力推行，進展益速。就經費講，全國公私社會教育經費合計，十七年度祇三、六三二、四六六元，二十二年度已增至一七、四八七、八一二元，相差約五倍！就機關講，十七年度祇一〇、七七三所，二十二年度則增至九七、五九一所，相差九倍。教職員數自一四、四九五人增至一五三、六九一人，增十倍半強。經費一年一年的充足，機關一年一年的推廣，教職員一年一年的增多。這種日見重要的「影響全民」的社會教育事業，怎可再不作行政上的打算？這足夠說明目前教育界、行政界所以注意社會教育行政問題的原委了。

教育界、行政界雖已注意到社會教育行政問題，可是找遍出版界，要一本討論社會教育行政問題的專書，却不可得！即退一步，想從教育行政或社會教育的專著中去找比較有系統的關於社會教育行政的材料，也常常使我們失望。這才是這本不成熟的東西所以敢問世的「自辯」。大學教育學院、師範學校、社會教育或民衆教育人員訓練機關、教育行政機關、社會教育機關等各方面的同志，倘因本書的出版，於教育行政和社會教育的研究及實施上，得到一些參考的便利，那便是作者最大的願望了！

這本書的編輯，始自民國十九年，到此刻已將近七年。其間根本改編者凡三次，部份的修訂和補充，那就憶不起有幾十次。本書的最初計劃，預備把一般教育行政的材料混合編輯，想寫成一本普通教育行政的書，祇在內容

方面特別注重社會教育行政問題。可是後來社會教育行政的材料越來越多，沒有辦法，才祇好縮小範圍，寫成現在這個樣子，——雖然社會教育行政和一般教育行政的關係，仍時時注意，勿使截然分離，全書正文二十餘萬言，篇幅不能算過小，但所論及的，還不過問題的提示和解決途徑的建議；在從事實際工作的同志看來，或者還會感覺不够「具體」。特別爲適應從事實際工作的讀者的需求起見，乃在書末附載各種社會教育設計選錄，以爲他們需要時模擬之用。作者原意，還想全部輯載中央社會教育法令，並選錄各省市縣社會教育法令，附於書末；奈僅就後者而言，其篇幅已幾與本書相等，無已，祇好另行編印。中央社會教育法令，教育部社會教育司已有彙編出版，更不必作者代勞了。

陳布雷先生給作者以參加社會教育行政實際工作的機會；在他指導和鼓勵之下，作者得以認識一些一般行政和社會教育行政的實際問題。孟憲承先生約作者在浙江省立民衆教育實驗學校初次講授「社會教育行政」一學程，使作者不得不從事這方面材料的搜集和整理；本書的胚胎，實卽播種於此時。高踐四先生使作者在江蘇省立教育學院教授本學程前後七次，於是他便有機會作繼續不斷的搜討和修補，以成今編。對於這三位先生，應當最先表示謝意。第一章第五節「電影行政問題」曾經陸銘之先生指正並補充多處，作者也十分感謝。作者每有述作，事竟稍覺不滿，卽束之高閣；本書要是沒有陳逸民先生的鼓勵，必將遭受同等待遇，永不會問世；特此附誌，以示不忘。各種社會教育設計選錄中，蒙中華書局許予轉載中國普及教育方案商討，高踐四先生許予轉載江蘇省各縣縣單位鄉村民衆教育普及辦法草案，作者均甚感謝。盧君顯能，呂君培恕曾從作者研究社會教育設

計，所作縣單位電影教育及鐵道流通圖書館二設計，頗可供當局採擇，特徵得原作者同意，併載於此。其他凡被引用各項材料的作家，和七年來許多同志、同事、和同學或代爲搜集材料，或貢獻有價值的意見，使本書增加許多光輝；均應附一言以誌感。

作者學識不足，而國人對於社會教育行政問題已有的研究，可爲他憑藉的，又甚缺乏，則本書內容的窳劣，可以想見。倘承海內賢達，指示疵謬，補其缺失，曷勝感幸！

民國二十六年二月二十四日趙冕誌於無錫

目次

陳序
自序
緒論……一
一　社會教育之意義……一
二　教育行政與社會教育……五
三　社會教育行政之範圍……九
第一章　事業……一五
第一節　社會教育之事業及機關……一五
一　事業……一五
二　機關……一七
第二節　民族自救與社會教育政策……二五

一　民族衰微與社會教育……一一五
二　政策……一二六
第三節　社會教育中心機關及其行政問題……一三四
一　中心機關之確定及行政問題概述……一三四
二　單位施教區問題……一三七
三　設施標準問題……一四〇
四　「政教合一」問題……一五四
五　組織問題……一五八
第四節　社會教育之推行……一六三
一　社會教育有迅速推行之必要……一六三
二　實施成年補習教育計劃大要及推行之主要問題……一六六
三　改進社會教育計劃大要及推行之主要問題……一七八
第五節　電影行政問題……一八八
一　政府的積極政策……一八八
二　電影行政組織……一九〇

三　電影檢查……九五
四　電影教育之促進……一〇三
五　電影行政的今後途徑……一一〇
第六節　電播行政問題……一一五
一　無線電播音之推廣及其教育上之利用……一一五
二　電播行政之組織及重要設施……一二二
三　播音教育之促進……一三四
四　電播行政之今後途徑……一三八
第二章　人員……一四三
第一節　社會教育人員概觀……一四三
一　種類……一四三
二　數量……一四四
第二節　社會教育人員之訓練……一四八
一　專業訓練之需要……一四八

二　專業訓練之現狀……一五三
三　中心機關人員訓練問題……一六四
第三節　社會教育人員之任用……一七五
一　資格與標準……一七五
二　任用之手續……一八三
三　任期……一八七
四　檢定……一八九
第四節　社會教育人員之待遇……一九五
一　待遇問題概觀……一九五
二　薪金制度……二〇三
三　養老金及遺族卹金……二〇九
四　其他待遇問題……二一四
第三章　經費……二一六
第一節　社會教育經費現狀……二一六

一　綜述……二一六
二　分析……二二三
第二節　社會教育經費佔教育經費之百分比問題……二三五
一　規定百分比的經過與各省市的現況……二三五
二　教育預算採用百分比方法的理由與規定百分比數的根據……二四一
三　實行百分比之具體問題……二四六
第三節　社會教育經費之來源與分配……二五二
一　來源問題……二五二
二　分配問題……二五六
第四章　組織……二五九
第一節　社會教育與教育行政機關之改進……二五九
一　社會教育專管組織之演進……二五九
二　社會教育專管組織與教育行政機關之改進……二六三
三　教育行政機關澈底改組之途徑……二六七

四　社會教育專管組織之內部結構……二一七三
第二節　社會教育與學制之改造……二一七八
一　社會教育事業之發達必然要求全部學制之改造……二一七八
二　聯絡派……二一八五
三　並列派……二一八九
四　改造派……二一九一
五　我人應有的認識……二二〇七
附錄一　主要參考書目……二二一一
附錄二　社會教育設計選錄……二二一四
一　實施成年補習教育計劃……二二一四
二　改進社會教育計劃……二二二九
三　中國普及教育方案商討……二二四七
四　廣西普及國民基礎教育六年計劃大綱……二二六二
五　浙江省普及民衆學校教育計劃大綱草案……二二六五

六　江蘇省各縣縣單位鄉村民衆教育普及辦法草案……三七三
七　試擬廣西省邕寧縣電影教育實施計劃草案……三八三
八　區單位普及民衆教育的一個設計……三八八
九　中國社會教育社河南省教育廳洛陽縣政府合設洛陽實驗區辦法計劃大綱及進行步驟……四〇九
十　試擬京滬滬杭甬兩路局創辦流通圖書館計劃大綱草案……四一三

圖次

一　一個民衆教育館應有的職員數……五九
二　鄒平鄉學村學之系統……六二
三　二十二年十月之中央電影行政組織……九一
四　現行中央電影行政組織……九二
五　中央廣播事業管理處組織系統……一二四
六　各地收聽中央電台所需收音機之等級……一四〇
七　傅氏省教育廳之理想組織……一六四

八　Superior 市教育局之理想組織系統……二七一
九　平民學校學制圖……二七九
十　桑氏教育時期之分配圖……二八〇
十一　現行學制系統圖……二八三
十二　傅氏民衆學校教育與正式學校教育比較圖……二八七
十三　許氏新學制結構圖……二八八
十四　莊氏過渡時期學制系統圖……二九二
十五　莊氏理想學制系統圖……二九三
十六　夏氏全民教育系統圖……二九七
十七　梁氏社會本位教育系統圖……三〇一

表次

一　社會教育事業一覽表……一五—六
二　十七年度以來全國教育館之增設……一八
三　二十二年度各省市教育館概況……一九

四　十七年度以來全國民衆學校之增設……二〇
五　二十二年度各省市民衆學校概況……二一
六　十七年度以來全國圖書館之增設……二一—二
七　二十二年度各省市圖書館概況……二二
八　十七年度以來全國公共體育場之增設……二三
九　二十三年度各省市公共體育場及游泳池概況……二三
十　民國六七年頃與二十二年度社會教育機關數之比較……二四
十一　江蘇各縣民衆教育館之主要事業……四二—四
十二　江蘇各縣農民教育館之主要事業……四四—五
十三　明星影片公司十年來之營業統計……一一二—三
十四　在華中外電影商業之比較……一一三—四
十五　二十二年度各國影片在華貿易狀況……一一四
十六　世界各國收音機之分佈……一一七
十七　全國廣播電台一覽表……一二六—三二
十八　各省市校館裝設收音機一覽……一三四—六

十九　十七及二十二兩年度各項社會教育機關職員數之比較……一四四—五
二十　十七及二十二兩年度各省市社會教育機關職員數之比較……一四六
二十一　黃河長江粵江三區域社會教育機關男女職員數之比較……一四七
二十二　江蘇民衆教育館服務人員年齡統計……一四七
二十三　民衆教育館館長程度的徵詢意見……一六六
二十四　民衆教育館館員程度的徵詢意見……一六七
二十五　江蘇縣立教育館主管人員學歷統計表……一七八
二十六　江蘇縣立教育館職員學歷統計表……一七九
二十七　江蘇縣立教育館主管人員經歷統計表……一八〇
二十八　江蘇縣立教育館職員經歷計表……一八〇
二十九　江蘇省立民衆教育館館員待遇標準……一九六
三十　江蘇省立體育場場員待遇標準……一九六—七
三十一　江蘇省立圖書館館員待遇標準……一九七
三十二　江蘇縣立教育館圖書館體育場服務人員待遇標準……一九八
三十三　江蘇縣立教育館主管人員之月薪……一九九

三十四　江蘇縣立教育館職員之月薪……一九九
三十五　山東縣立教育館館長之月薪……二〇〇
三十六　山東縣立教育館館員之月薪……二〇〇
三十七　各省市民衆學校教職員之月薪……二〇一
三十八　民衆學校教職員待遇統計……二〇二
三十九　職位功績制……二〇五
四十　訓練功績制……二〇六
四十一　試擬縣立民衆教育館館員月薪標準……二〇八
四十二　部定學校職員及專任教員養老年金表……二〇九
四十三　部定學校職員遺族卹金表……二一一
四十四　學校職教員及公務員養老年金之比較……二一三
四十五　公共教育文化費在歲出總經費中所佔之地位……二一八
四十六　社會教育費在教育文化費中所佔之地位……二一九
四十七　十九年度以來全國學校教育與社會教育經費之比較……二二〇
四十八　各省市縣社會教育經費一覽表……二二二—三

四十九　投資最多的社會教育機關逐年經費之增減……二二六
五十　二十二年度各省市每人每年平均負擔社會教育經費數之比較……二二八—三一
五十一　各省市民衆學校十九年度以來每畢業生及每校佔費平均數……二三二—四
五十二　各省市逐年度社會教育經費數之順序……二三九
五十三　各省市逐年度社教費佔總教費百分比之順序……二四〇
五十四　全國教育會議所定社會教育經費之成數……二四四—五
五十五　地方歲入教育經費之來源……二五二—三

社會教育行政

緒論

一　社會教育之意義

社會教育意義衆說紛紜　教育是什麼?回答這個問題,眞所謂言人人殊。整個教育,有數千年有意識的實施,數十年以至數百年的集中研究,尙且不易說明他的意義,更何況最近才爲人注意的社會教育?討論社會教育意義的人很多很多;意見之不同,正如各人的笑貌,各人的聲音,不能完全一致。所以要爲社會教育下一個定義,實在異常的困難。柏弗氏說:『要爲成人教育定精確的科學的定義,最好等到成人教育事業更發達的時候;因爲祇有事業發達了,我們才能根據事實,確定性質。』❶這種說法是很有理由的,可是從另外一方面看,越是新興的事業,越需要本事業意義的認識,以爲同志努力的範圍,學者探求的依據。我們明知開始的擬議是不會精確的,可是還得要努力,時時要努力。經過許多人的擬議,經過長時間的探討,才有比較一致比較精確的見解出來。本節就在這種意義下寫成的。

❶ Nathaniel Peffer: New Schools for Older Students, pp. 2, 3.

社會教育就是民衆教育也就是成人教育　社會教育是什麼？我們第一句回答，是社會教育就是民衆教育，也是成人教育。這樣答復，似乎奇特，因爲一般學者認爲這三種教育是有分別的，不能相等的。一般學者的意見，大概以爲社會教育，不論程度高下，年齡長幼，其方式與學校教育是不同的。民衆教育是對青年成人所施的一種程度較低的教育。成人教育，程度高下不齊，對象約莫是十八歲以上的青年成人。許多人這樣觀察，作者一向也是這樣觀察。可是，近來他從事實上分析的結果，覺得以前的見解是應當修正的。社會教育雖然向來與學校教育對立，但自民衆學校補習學校一類特殊的學校發達後，普通都歸在社會教育範圍內；社會教育與學校教育之對待稱謂法，遂也發生了問題。關于民衆教育，民衆教育館原是爲青年成年的民衆辦的，可是事實使民衆教育館不得不附設託兒所，以便利來館的母親；民衆體育場原是想誘致成年民衆從事業餘運動，可是事實使體育場的指導員不得不力求適應兒童的需要，爲的是往往成年民衆不易招致，失學或在學的兒童不招而來；一個民衆同樂會爲成年民衆而舉行，但是他們不但扶老，而且攜幼！這許多事實使我們不得不相信民衆教育的對象已經從青年成人擴大到全體民衆，且是事實上趨勢如此，硬要拘泥，是無益的。而且將來義務教育的普遍推行，民衆教育的程度不是應當一點一點跟着高起來嗎？那末低程度的說法，也缺少肯定性。至於成人教育，他的對象應爲十八歲以上的民衆，不但許多成人教育家如此解說，即其名詞的本身也已暗示。但是十八歲以上的民衆很多在大學裏肄業，大學教育却又不算在成人教育範圍之內：這顯見名詞本身的脆薄。試再以圖書館爲例：圖書館是公認爲一種成人教育機關，但圖書館內有兒童閱覽室，有兒童圖書庫，不也很注重兒童的需要嗎？這又見實際上年齡範圍之擴

大。從這些例證看來，我們覺得社會教育與民衆教育，與成人教育，實在不易劃分一個此疆彼界。既然不易劃分，何必咬文嚼字，以辭害意，強求異同；徒然使局外人無從捉摸，局中人也目迷五色呢？我們可以把所有「一般」學校以外的教育事業都叫做社會教育；這種教育的對象，以成人爲主，所以可稱爲成人教育；他的主義是民衆本位的，所以也可稱爲民衆教育。

社會教育企圖教育改造　所謂「一般學校以外的教育」，原是一種十分籠統的說法。所謂「一般學校」，所謂「普通教育」，是什麼東西？那就是國家學制上有地位的教育機關，教育事業。這是一個關係重大之點，我們不能輕輕放過。從這一點上看來，所謂社會教育，不就是學制以外的教育嗎？一個國家的學制，可以把許多教育事業遺漏，謂非學制的缺點而何？『教育是繼續不斷的歷程，』但是照學制上的規定，教育是有段落的，一個人至多到了大學畢業，教育便完結；德模克拉西的教育主張教育機會均等，但是學制上的學校尙不能爲大多數勞苦的民衆所享受，或充分的享受。凡因生活壓迫，錯過了規定年齡的人，就一輩子也沒有受教育的機會。這就是社會教育發生的理由了。社會教育既然爲了學制系統不健全而發生，所以社會教育的學者，對于現在的教育制度常常有碰擊的言論。赫德氏說：『成人教育與「一般」教育祇有一點不同：成人教育爲學生當時實際生活需用而施教，而不是保證學生所擬未來的生活，或所豔羨之未來地位而施教。』❶他不是在譏笑一般教育之缺點嗎？鈕永建氏說：『今日之社教，深入民衆，普及鄉村，遠逮荒僻。其人，則男女老幼；其事，則大小精粗；無不兼容並包，以視普專

❶ J. K. Hart: Adult Education, p. 242.

各教育之偏重於都市，局促於教室，僅注意中產小有產以上之童稚者，其範圍之廣狹不同。』❶桑戴克氏等研究成人學習心理的結果，竟明顯地主張教育時間的重行分配，教育制度的根本改造，所以精確的說：「社會教育」不僅是一種教育事業的命名，也已經漸漸成爲一種教育改造運動的稱謂。這種教育改造運動，是要澈底實現民本主義的教育，企圖教育的全部改造。

社會教育的兩特點　上面的討論表顯現行教育制度，因爲年齡上有限制，使教育不能繼續不斷；因爲生活上有限制，生活困苦的人，便不能受教育，或受充分的教育。社會教育事業可說針對了這兩種缺陷而發達，因此也就具有兩種特點：一他是沒有年齡的限制的，特別注意學制上所忽略的成年階段；無論歐美各國的所謂成人教育，日本的所謂社會教育，中國的所謂民衆教育，教育的對象無不如是。二他是沒有生活上的限制的，白天要做工，晚上可上學，教育不充足，隨時可補習：中國的民衆夜校，美國的月光學校，歐洲的工人教育都是具體的事實了。這兩點就是「一般學校以外的教育」——社會教育——的特點。在全部教育改造實現以前，我們覺得這樣的說明是切當的。至於全部教育改造實現以後，社會教育將怎麼樣？那我們又要學柏弗氏的說法：『最好等到那時再說，因爲祇有事業發達了，我們才能根據事實，確定性質。』

總結　總上所言，社會教育是什麼？社會教育是一種教育改造的運動，也是一種教育的事業。當教育改造運動講，社會教育是要澈底實現民本主義的教育，企圖教育的全部改造。當教育事業講，在全部教育未改造成功以

❶鈕永建：訓政時期之社會教育及對於現在教育事業之意見，載教育與民衆第二卷第七期。

前，是「一般」學校外的教育，其特點，對於受教者沒有年齡上的限制，而特別注重成年人沒有生活上的限制，而特別顧算到生活困難，沒有機會受教育的人們。他又可以稱爲民衆教育，也可以叫做成人教育。

本書中所稱的社會教育，是指全部教育未改造成功以前的一義而言。

二　教育行政與社會教育

行政方術與教育理論　近人研究教育，有從理論方面去探討，有從實施方面去講求，雖似分道揚鑣，實相反而相成。實施而缺乏理論的根據，必致盲人瞎馬，誤入歧途。但僅有理論，沒有妥善的實施方法，則也不過空中樓閣，無裨實際。實施與理論，二者缺一不可。教育行政是實施範圍內事，惟其性質雖屬實施，欲事研究，須進而研究理論。故理論的研究仍爲研究教育行政者所不可忽略。

教育行政的廣狹二義　美國教育行政專家辜柏列氏說：『教育行政集中於三種人的工作。那三種人的第一種是教室內的教師，管理一校教室內的工作。第二種是學校的校長，管理一校的組織、行政、和監督。第三種是教育行政機關的長官(Superintendent of Schools)，他是負許多學校的組織、行政、與監督之責。』❶在教育行政的研究上，關於第一種人的職務的，有「教室管理」(Class-room Management)，關於第二種人的職務的有「學校組織及行政」(School Organization and Administration)，關於第三種人的也叫做「教育行

❶ E. P. Cubberley: Public School Administration, Editor's Introduction, p. vii.

政」(Educational Administration, 或 Public School Administration)。所以教育行政有廣狹二義：廣義的教育行政，包含上述三種，狹義的教育行政祇是指第三種而言。一般人所說的教育行政都是狹義的說法。本書所謂教育行政，也是偏於狹義的說法。

教育行政的起源　教育行政怎樣會起來的呢？古代國家，除養成政府需用之人才外，對于一切教育，多主放任，不加干涉。自歐洲「民族覺悟」發現以後，所謂民族主義(Nationalism)與愛國熱忱，蓬然勃然。教育本有同化作用，各國乃利用教育，培養民族性。民族性愈培養，民族競爭乃愈激烈；民族競爭愈激烈，教育事業遂愈爲必要。於是積極者，以之同化異族，統一帝國；消極者，以之保持國本，而圖生存。這是國家因教育爲培養民族性的工具，而引爲國家的任務。其後民本主義(Democracy)思潮發生，於是教育事業，乃應民本主義的要求，發展各個人的秉賦，使成健全的社會一份子，造成平等的社會。教育效果愈顯著，民本主義的精神乃愈發揚；而人民要求教育機會之均等，也愈迫切。這是國家因教育爲實現民本主義的工具，而引爲國家的任務。國家既以教育爲己任，公共教育因此而大興。公共教育既大興，國家爲求設施之便利，代價之經濟，效果之圓滿，不得不從事遠大的計劃，妥善的執行；而與各項事業，必須精密的督察，積極的指導：於是乎有教育行政。

教育行政學之界說　所以教育行政是什麼？籠統講，教育行政便是國家對於教育之行政；具體講，他是國家爲求教育設施之便利、代價之經濟、效果之圓滿，所制定之計劃、執行、督察、指導的制度。對于這種制度，我們來研究其本質，探求其公例，以爲設施之原則，於是乎有教育行政學。

社會教育行政之本質　社會教育行政是什麼？他是教育行政內的一部門；他沒有特殊的定義，有之，那便是「社會教育的行政。」近年以來，社會教育之重要漸漸爲一般人士所認識，國家也漸漸以設施社會教育爲己任；加以事業進展，頭緒紛繁，於是教育行政機關不得不於學校教育行政外，兼及社會教育之計劃、執行、督察、指導之事。

我國政府積極設施社會教育　國家漸以設施社會教育爲己任的趨向是很明顯的。清末頒布勸學所章程，其條文內已規定通俗講演辦法。宣統年間的簡易識字學塾運動，可以說完全是發動於政府的。民國初元的通俗教育，政府是很有助力的。平民教育運動全盛時代，政府威信掃地，故有人民自動辦理的說法，自動組織平民教育促進會來進行。可是，到了民國十六年國府奠都南京以後，政府又負起責任來設施社會教育：大學院通令各地方公共教育經費應以總經費百分之十至二十爲社會教育經費之暫定標準。江蘇首先籌集款項，積極設施；風聲所播，各省先後仿辦。二十年六月中央公佈中華民國訓政時期約法，第五章國民教育，第五十一條「未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。」從此社會教育在約法上也佔有了地位。最近中央對于電影教育事業之猛進，和播音教育事業之擴充，以及特種教育公民訓練之籌劃進行，都是積極設施的表徵。國家積極設施社會教育之後，社會教育行政之在教育行政的實際上，研究上，佔有其地位，是必然的結果。

外國政府積極設施社會教育　國外的事實也是可以佐證的。英國一九一八年費暄法案（The Fisher Act of 1918）規定地方教育行政機關負責設施各種教育，成人教育亦在其內。丹麥的成人教育事業，不是以人

民自動辦理著稱於世嗎？實則，事經分析以後，也決不會如預期的簡單。第一，丹麥的成人教育事業雖多屬人民或地方自動辦理，中央及省政府並不是完全置若罔聞，却予以豐厚的經費補助。其次，政府雖不欲過分干涉各事業之具體設施，但也並沒有放棄監督與視導的責任。❶美國政府對於教育和英國相似，向來偏重於放任主義的，但近來對於社會教育之設施却也異常積極。戰後中央教育局內特設大學擴張科，使成爲管理各州的社會教育中央機關。各市對於夜校和職業學校的設立都很努力。公共圖書館在美國尤佔重要地位，有四千都市設有相當完備的公立圖書館，四十八州皆有州立圖書館。❷意、俄、日諸國政府取集權政策，於設施社會教育之責任，不肯絲毫放鬆，更可想見。意大利的國民巴理拉事業，蘇俄的成人教育機關和政治教育機關，日本的青年學校，都是政府全力辦理而著稱於世的。

各國政府設施社會教育，有的負完全經營之責，有的補助經費，有的指導監督，方式雖不一律，態度之積極則無二致。英人莫理斯氏以爲「公家補助成人教育事業，將使公家管理權之增加，而公家管理權足以阻礙事業之自由發展。」❸其實，社會教育如果是必須辦理的，一個爲人民服務的政府應當負起責任來設施。公家管理權之運用，自有其應守之原則，那就是研究社會教育行政者的責任了。

社會教育行政單獨研究之必要　原來教育行政學應當包含着社會教育的行政，可是一向社會教育沒有

---

❶ Bulletin XLV of the World Association for Adult Education, The Relation of the State to Adult Education.

❷ 馬宗榮比較社會教育，三美國的社會教育。

❸ F. Maurice: Adult Education, Handbook and Directory of Adult Education, 1928–29, p. 21.

得到多少人的重視，因此所謂教育行政學不過是「學校教育行政學。」基於這種事實，加之研究社會教育者應當仔細研求社會教育行政的理由，於是社會教育行政的單獨研究是必要的了。

三　社會教育行政之範圍

社會教育行政之範圍很廣泛　社會教育行政之範圍，應當就是社會教育之範圍。假使我們認爲「一般學校教育」外的教育就是社會教育，則一般學校教育行政外的教育行政便應當都是社會教育行政。我國教育行政的實際上確是如此。各級教育行政機關，大概除了會計、庶務、銓敍、印信等外，其他不屬學校教育者，都歸入社會教育行政範圍內。如果我們把總務行政，學校教育行政，社會教育行政主管的事項分別排列，則「社會教育行政」差不多就是「其他！」這種「其他」的觀念有時竟過了分：譬如舉行一個學校聯合運動會，明明是學校教育行政範圍內事，有時却叫主管社會教育的人去辦。社會教育事業的幼稚，足使社會教育行政的範圍不易確定，原是情理中事。

教育部組織法上之規定　研究行政的人應當注重法令。我們要明白社會教育行政之範圍，應當看看法令上如何規定。現在先從中央研究起。照國民政府二十四年五月公布之修正教育部組織法第十條之規定，社會教育司掌左列各事項：

一、關於民衆教育及識字運動事項；

二、關於補習教育事項；
三、關於低能及殘廢者之教育事項；
四、關於美化教育事項；
五、關於公共體育事項；
六、關於圖書及保存文獻事項；
七、關於其他社會教育事項。❶

浙江教育廳辦事細則之規定　省教育廳社會教育事項，各省大同小異。照浙江省政府委員會第四三〇次會議議決通過之浙江省教育廳辦事細則之規定，如左：

一、關於社會教育之黨義教育實施事項；
二、關於民衆教育及識字運動之規劃指導考核等事項；
三、關於補習教育之規劃指導考核等事項；
四、關於文獻保存事項；
五、關於圖書館、博物館、公共體育場之規劃、指導、考核等事項；
六、關於戲劇、音樂、文藝及民衆讀物等事項；

❶ 教育部：教育法令彙編第一輯，（二十五年版）頁二。

七、關於改良風俗之屬於教育事項；
八、關於利用學校推廣社會教育事項；
九、關於社會教育人員之訓練事項；
十、關於地方教育行政機關辦理社會教育事務之指導、考核事項；
十一、關於其他社會教育事項。❶

浙江省縣教育局規程之規定　縣教育局社會教育行政事項，以浙江的規定爲比較最詳備合理。浙江省縣教育局規程（二十一年九月二十七日公布）第八條規定第三課掌理事項如左：

一、關於民衆教育館及民衆學校事項；
二、關於體育場、運動會、及其他民衆健康教育事項；
三、關於科學教育館、職業補習學校、職業指導所、及其他民衆生計教育事項；
四、關於識字運動、民衆問字處、民衆讀物、圖書館、及其他民衆文字教育事項；
五、關於家庭改良及其他民衆家事教育事項；
六、關於體俗改良及其他民衆社交教育事項；
七、關於黨義宣傳、四權訓練、及其他民衆公民教育事項；

❶浙江省教育廳：浙江省教育法規彙編（二十四年版），頁一及二。

八、關於戲劇、音樂、說書、雜藝及其他民衆休閒教育事項；
九、關於青年成人之低能及殘廢者特殊教育事項；
十、關於感化教育事項；
十一、關於中小學校兼辦民衆教育事項；
十二、關於社會教育師資訓練事項；
十三、關於博物館及其他社會教育事項。❶

教育行政機關與其他機關職掌之不清　從以上的引述，我們可以大概明白各級教育行政機關社會教育行政的範圍。但是無論從文字上或從辦事效率上研究，不完備的地方還是很多。譬如關於農民生計教育，在實業部建設廳建設局（科）的系統上努力從事農業推廣的工作，而教育行政機關所提倡實施之生計教育，也大部是農業推廣的工作；疊牀架屋，是不是經濟？幸虧現在所努力的，表現於紙片上的多，表現於實際上的少，不然，我眞不知實施上要凌亂到怎樣的地步！再如風俗改良，中央內政部與教育部，省民政廳與教育廳，縣政府公安局與教育局常常感到職務劃分之不清，有時工作重複，有時大家不管：這樣，如何能有好結果？

教育行政機關內各部職掌之不清　以上是就教育行政機關與其他行政機關關於社會教育職掌上說的。至於本機關內，也有問題；試先以下級教育行政機關主管問題爲例。教育部現分總務、高等教育、普通教育、社會教

❶ 見同前書，頁一六。現在浙江省各縣業已裁局改科。

育、蒙藏教育五司。總務及蒙藏教育二司具有特殊性質，高等教育司主管事項以國立大學爲主；與各省最有關係的便是普通社會二司。教育廳的組織變更與主管長官的考核，論理應由普通社會二司共辦，但一向都是普通教育司獨負其責。教育廳的組織多以中等、初等、社教三科爲主，中等教育科主管事項以省立學校爲主；與各縣教育局最有關係的，莫若初等社教二科。教育局的組織變更與主管長官的考核，論理應由二科共同參加，但絕對大多數的省份是由初等教育科辦理的。主管的不清與偏頗，影響長官對社會教育事業的觀念甚大；否者，恐怕社會教育當也不會若現在的那樣不發展了。

再如某省教育廳辦事細則規定社會教育主管科主管事項中原有「社會教育人員之訓練事項」一項，所以該省一所社會教育研究實驗和人才訓練的機關向歸該主管科管理；但後來忽然移歸中等教育科管理，所據的理由，說他是中等程度之學校。一部份人對這種改變，却持異議，以爲：一、社會教育爲新事業，一切均在創造改進中，所有設施，應歸一科辦理。二、社會教育事業根本不能拿程度來劃分初等中等，如果那樣，一個同時供給兒童讀物以至高深學術書籍的圖書館應當歸在何等？三、即如人員訓練一項，包括說書人及藝員等訓練，而一般說書人及藝員有一字不識者，有受過很好教育者，程度十分參差不齊，不若小學中學師資比較可有固定的標準。這些理由，也持之有故。究竟這樣一類的事項，應當歸在學校教育行政內，還是歸在社會教育行政內，都是有待於詳細的研討的。

本會討論的範圍　以上乃就行政機關的職務分掌上來研究。本書志在爲學術探討，自無須斤斤於職務之

歸屬。本書認定下列各問題爲現今中國社會教育行政的主要問題：

一、社會教育事業應如何設計推行？

二、社會教育人員應如何訓練任用？

三、社會教育經費應如何籌措分配？

四、整個教育組織應如何改進以適應新教育之需要？

以下各章將依次討論。

第一章　事業

第一節　社會教育之事業及機關

一　事業

事業一覽　社會教育以社會爲學校，全體民衆爲學生，整個生活爲課程，所以事業的範圍是很寬廣的。爲便於瞭解起見，歸納如下表：(表一)

表一　社會教育事業一覽表

事業類別	主要目標	重要事業舉例
保生教育	灌輸健康知識 養成清潔習慣 教授運動方法 訓練防衛技能	衞生講演 清潔運動 體育會，運動會 武術團，避災演習
生計教育	傳習生產技能 養成節儉習慣 培養支配經濟能力	農事表證，養蠶指導 儉德會 教授計算，指導編製預算，合作社
家事教育	培養正當之家庭精神生活 指導合理之家庭物質生活 教導保育兒童之方法	模範家庭，家庭訪問 家事展覽，家事討論，戶主會 母親會，嬰兒比賽
社交教育	養成合理的社會交際習尙 培養社會道德	改良婚喪慶弔之演講或表演，風俗改良會 進德會

政治教育	灌輸政治知識 培養政治道德 指導管理政治方法	壁報 息訟會 鄉村改進會，築路運動
語文教育	指導語言改良 教授識字及閱讀	國語運動，演講競賽 識字運動，讀書會
科學教育	灌輸科學知識 培養科學信念	科學講演，科學表證 科學試驗，反證迷信之表演
藝術教育	培養欣賞能力 培養創作能力	音樂會，藝術展覽會 唱歌班，劇團

右表所舉，不過大體；我們要能舉一反三，便可知道那些是社會教育事業了。

方式　實施社會教育事業，可以運用多種方式。講演方式最普通，利用口耳交涉，輕而易舉；講得好，不特藉講者的言語輸送了有價值的材料，講者的人格也可以無形中影響聽衆，丹麥民衆高等學校的「活語言」(Living word)就是了。討論的方式很有教育的價值，從討論中可以啓發被教者的思慮，可以更易發現眞理，英國的導師班(Tutorial class)是常常應用討論方式的。揭示的方式尤常見，民國十六年以來的各種標語、各種壁報、各種圖畫廣告，都是揭示的實例。展覽方式將實物陳列，使觀者一目瞭然，自然比揭示更好了。展覽之不足，而有表演，不僅靜止的陳列，而是靈活的動作，如各種科學實驗，如戲劇表演，其深入觀者心理，不必說了。比賽的方式，利用好勝的心理，助進教育的效力，如運動會、嬰兒比賽、耕牛比賽等均是。各種方式的極則，無過於風化。曾國藩氏所謂天下

風俗之厚薄，自乎一二人之心之所向，就是說潛移默化的重要。教育的最後目標，該是養成有高尚人格的人：此非資藉於風化的方式不可。實施社會教育，究以運用何種方式爲宜，殊難預擬，要在行政者和實施者觀察施教時的情境，善體而活用之。

工具　「工欲善其事，必先利其器。」這是說工具的重要。社會教育的工具之最普通者是語言、文字、圖畫；此外，各種物件無一不可以隨宜利用作教育的工具。留聲機的應用，已很普遍。近來，因爲科學的進步，無線電播音及電影在社會教育的地位日漸重要。中國已經有將近一百個廣播無線電台，內中以南京、杭州等處的爲最完備。無綫電如果利用得好，將來教育工作人員或者可以減少許多，是吾儕研究行政的人應當注意的。電影的勢力尤不可侮！在美國，每星期有一萬萬人以上在看電影，其效力之大，可以想見了。片上發音的成功，立體電影的發明，將使電影教育隨電影科學之進步而進步了。中國現在已有許多家製片公司，各大城市都有電影院；中央黨部復有電影檢查委員會之設立，負責檢查影片；中國教育電影協會正從事創製教育影片；各地社會教育機關利用電影來實施教育的，日益增多：這些都是電影教育的好消息。

二　機關

機關概述　爲着要實施民衆生活需要的各種教育，於是設立各種社會教育機關。設施教育的範圍不同，所用教育的方式與工具各異，因而機關的種類也很複雜。世界各國都通行的無過於圖書館、博物館、體育場等。在一部份國家通行的，如丹、日的民衆高等學校，英美的「塞特耳曼特」(Settlement)，英、美、日的勞動大學，美、土、俄的

識字學校，都很著名。在中國，近年來以教育館、民衆學校、圖書館、體育場等推行較廣，以下分別介紹。

教育館　教育館是實施社會教育的綜合機關，通稱民衆教育館；以前叫做通俗教育館，十七年後始改稱。在江蘇一帶，設在農村的教育館，多有稱爲農民教育館的。近年來，民衆教育實驗區推設甚廣，那是就設施的區域而定名，實質上與教育館無大差異。像山東的鄉農學校，實質上亦類似教育館。

在中國蓬蓬勃勃的社會教育運動中，以教育館的推廣爲最着力。十七年度以來的推廣情形如下表：（表二）

表二　十七年度以來全國教育館之增設

年度	館數	經費	職員
十七	一八五	四六八、八〇六元・〇〇	四九六人
十八	三八六	七五三、九七二元・〇〇	一、八五七人
十九	六四五	一、五八三、一六六元・一二	二、九九四人
二十	九〇〇	一、九二五、二二七元・〇〇	三、八二〇人
二十一	一、〇〇三	二、三三八、六四五元・〇〇	四、一八五人
二十二	一、二四九	二、九〇五、二四四元・〇〇	五、四六七人

教育部統計中，或許不用民衆教育館名稱的「教育館」多有遺漏，實際數量當還不止此。

二十二年度各省市的概況如下表：（表三）❷

❶❷根據教育部社會教育司編，各年度全國社會教育概況或統計。

表三　二十二年度各省市教育館概況

類別	館數	經費	職員
總計	1,249	2,905,244	5,467
江蘇	280	879,609	1,283
浙江	121	237,588	497
安徽	63	169,207	284
江西	32	46,738	99
湖南	27	66,569	74
湖北	56	84,944	165
四川	66	85,242	292
福建	24	81,754	140
山西	8	19,001	31
陝西	13	39,100	79
河南	91	136,655	290
河北	105	183,124	496
山東	109	400,292	550
廣東	56	95,079	267
廣西	57	208,114	309
雲南	69	14,715	302
甘肅	15	13,184	41
寧遼	1	3,004	4
吉林	10	27,938	44
黑龍江	3	7,866	12
綏遠	8	18,711	60
熱河	5	2,905	12
察哈爾	23	21,265	63
南京	2	9,106	12
上海	1	24,540	22
青島	3	16,839	24
北平	1	12,155	15

民衆學校　民衆學校，照現在一般的了解，是爲未曾受過學校教育者施以基礎教育，並爲已經受過相當學校教育者補習之所。實際上流行的民衆學校，則以教授識字讀書爲主要目標。這類學校，與美國的月光學校相彷，程度是低之又低的。

清末有所謂簡易識字學塾者，實開現在民衆學校之先河；當推行盛時，曾增至三萬所。民九以後，平民學校勃興。民十六後，中央提倡識字運動，着實促進民衆學校的推廣。現在一般人一聽見民衆教育，輒誤爲民衆學校，可知民衆學校給人印象之深。茲將十七年度以來民衆學校之增設情形，列表❶於後：（表四）

❶根據同前

表四　十七年度以來全國民衆學校之增設

年度	校數	經費	職員	學生
十七	六、七〇八校	四六六、五六二元・〇〇〇	八、八二七人	二〇六、〇二一人
十八	二八、三八三校	一、五三八、三六二元・八八五	四九、〇四五人	八八七、六四二人
十九	二九、三〇二校	一、七〇〇、四九四元・八二〇	五三、八七三人	九四四、二八九人
二十	三一、二九三校	一、九七六、五二四元・〇〇〇	六五、九三八人	一、〇六二、一六一人
二十一	三四、一四一校	二、〇〇〇、五七六元・〇〇〇	七三、五六六人	一、一〇九、八五七人
二十二	三六、九二九校	一、九七五、七四七元・〇〇〇	八〇、二六一人	一、二九二、六七二人

十八年度比十七年度所增差不多有四倍，以後各年度亦略有增加。二十二年度各省市民衆學校的概況如下表：（表五）❶

表五　二十二年度各省市民衆學校概況〔表見第二十一面〕

圖書館　圖書館在社會教育機關中，是最有歷史也最完備的一種機關。古代的圖書館不過是一種藏書樓，近代則注重圖書之流通閱覽，已從純粹學術機關變爲教育機關了。圖書館有爲專門家研究而設者，稱爲學術圖書館或參考圖書館；有爲一般民衆閱覽者，稱爲公共圖書館或民衆圖書館；有專爲兒童而設者，稱爲兒童圖書館。

❶ 根據同前

在社會教育方面，以公共圖書館爲最重要。十七年度以來圖書館之增設情形，如左表：（表六）❶

表六　十七年度以來全國圖書館之增設

年度	館數	經費	職員
十七	八九六	七八三、七四六元・〇〇〇	一、二六六人
十八	一、一三一	九六六、四二二元・七六〇	二、二三〇人

❶根據同前

類別	關機	費經	員職教	生學
總計	36,929	1,975,747	80,261	1,292,672
江蘇	1,982	146,868	3,607	93,218
浙江	2,552	145,732	6,278	103,507
安徽	235	25,321	583	11,532
江西	803	71,519	2,252	41,537
湖南	2,198	123,251	5,554	70,550
湖北	478	55,872	822	30,172
四川	894	118,470	2,274	45,919
福建	374	41,335	916	18,685
山西	5,117	55,546	7,625	100,032
陝西	551	31,672	899	14,294
河南	2,481	145,087	4,796	101,548
河北	11,089	353,088	26,330	330,881
山東	4,347	97,333	6,181	135,484
廣東	453	276,758	4,240	60,109
廣西	559	32,952	1,481	20,992
雲南	1,288	6,514	2,957	52,536
貴州	65	8,419	191	3,081
甘肅	113	7,150	207	3,698
新疆	9	6,672	15	640
遼寧	159	54,600	290	6,288
吉林	49	——	96	1,604
黑龍江	10	1,504	21	300
綏遠	56	4,298	109	1,527
熱河	286	9,317	365	5,465
察哈爾	304	5,071	497	10,491
西康	9	2,450	22	279
寧夏	8	2,492	23	399
青海	26	5,270	78	1,456
東省特別區	36	7,422	99	1,785
南京	59	26,449	115	4,564
上海	60	8,286	214	3,385
青島	120	9,616	426	5,184
北平	109	87,854	639	9,539
威海衛	50	1,559	59	1,991

十九	一、二七三	一、二五八、五八八元・五一六		二、六四八人
二十	一、三九三	一、一九八、一一九元・〇〇〇		二、八八五人
二十一	一、四七九	一、二八三、六八五元・〇〇〇		二、七四八人
二十二	一、六三四	一、二八四、二八二元・〇〇〇		三、二〇九人

二十年度各省市圖書館的概況，如下表：（表七）❶

表七　二十二年度各省市圖書館概況

類別	館數	經費	教職員
總計	1,634	1,284,282	3,209
江蘇	50	128,804	173
浙江	52	84,540	141
安徽	19	35,449	58
江西	50	27,687	66
湖南	149	62,757	234
湖北	18	23,575	28
四川	219	99,497	422
福建	50	61,970	144
山西	86	18,510	226
陝西	31	23,537	64
河南	18	64,923	283
北河	179	72,656	233
東山	81	51,379	94
廣東	141	102,099	275
廣西	38	49,690	114
雲南	108	7,443	189
貴州	19	2,426	19
甘肅	48	17,600	63
新疆	1	3,387	4
遼寧	36	122,003	112
吉林	12	22,720	27
黑龍江	6	2,802	6
綏遠	4	3,125	7
熱河	4	1,196	4
察哈爾	9	829	8
西康	3	1,400	8
寧夏	3	4,442	5
青海	5	517	15
東省特別區	2	11,921	9
南京	1	——	7
上海	21	135,569	117
北平	8	36,916	51
威海衛	1	2,913	3

公共體育場　公共體育場，以輔導民衆從事於有組織的身體活動，使獲得身心之健全發展爲宗旨。各地當局鑒於國人體力之退步，亦曾努力增設體育場。十七年度以來的增設情形如下表：（表八）❷

❶❷根據同前

表八　十七年度以來全國公共體育場之增設

年度	場所	經費	職員
十七	二四七	二二〇、一〇〇元・〇〇	六二八人
十八	一、一三九	二五七、二六四元・〇三	一、五四五人
十九	一、四〇〇	二九七、四〇三元・三〇	一、七三二人
二十	一、三〇二	三〇二、四四三元・〇〇	一、七五九人
二十一・	一、三七六	三〇九、三六五元・〇〇	一、七〇八人
二十二	一、七三一	四六二、八七五元・〇〇	二、〇九四人

二十年度各省市公共體育場及游泳池的概況如下表：（表九）❶

表九　二十三年度各省市公共體育場及游泳池概況

類別	關機	經費	教職員
總計	1,731	462,875	2,094
江蘇	170	99,308	149
浙江	17	18,483	33
安徽	14	16,386	24
江西	173	124,549	170
湖南	82	8,270	83
湖北	30	7,104	27
四川	247	21,598	229
福建	34	14,302	50
山西	45	3,355	141
陝西	42	4,240	60
河南	118	22,036	141
河北	92	7,715	86
山東	91	18,206	92
廣東	114	25,214	153
廣西	59	21,434	104
雲南	171	3,663	286
貴州	92	4,633	94
甘肅	58	4,791	66
遼寧	5	600	5
吉林	1	——	——
黑龍江	2	400	2
綏遠	1	150	1
熱河	4	——	5
察哈爾	12	1,860	10
西康	22	——	——
寧夏	4	200	4
青海	8	345	24
東省特別區	2	12,691	18
南京	1	——	——
上海	12	10,512	18
青島	6	6,292	9
北平	1	4,388	9
威海衛	1	150	1

❶根據同前

十餘年來中國社會教育之擴展　我們看了十七年度以來各種社會教育事業的擴展，當已瞭然於中國社會教育之猛進。教育部行政紀要第二輯曾載民國六七年頃各項社會教育事業之數量，茲根據之，以與二十二年度統計❶來比較，可以看出十餘年來中國社會教育擴展的大概：（表十）

表十　民國六、七年頃與二十二年度社會教育機關數之比較

機關名稱	六七年頃	二十二年度	機關名稱	六七年頃	二十二年度
通俗圖書館	二八六	一、六三四❷	巡行演講團	九四〇	
閱報所	一、八二五	一八、七五四	補習學校	八二	二、〇六四
巡迴文庫	二五九		簡易識字學校	三、〇六七	三六、九二九
博物館	一三	六八	通俗教育會	二三三	
講演所	一、八八一	一、七九八			

補充閱讀

一、孟憲承民衆教育，第四章至第八章。

二、陳禮江民衆教育，第七章至第十三章。

三、趙步霞民衆教育綱要，第三章，民衆教育之事業。

❶教育部社會教育司編二十二年度全國社會教育統計

❷此卷包括各種圖書館在內。

第二節　民族自救與社會教育政策

一　民族衰微與社會教育

中華民族之衰微　中華民族在古代是很繁榮的。夏殷二代，文化卽已發達，至周而大盛。春秋戰國雖屬亂世，但於學術文化方面，則屬黃金時代。秦始皇統一「天下」，擴充勢力於長江流域。漢繼秦祚，經略西域，征服匈奴。由隋而唐，文化更盛，影響於周圍之民族者甚大。宋明二代，也有繁榮之時。自古不是沒有所謂「夷狄」來侵略中國，且如元清二代，漢民族長期的被統治，但結果祇是被漢族同化，反而幫助中華民族之形成與擴大。

可是歷史上的繁榮，恐怕祇不過歷史上的陳跡吧了。明末從天文、地理、數學等開始，漸及機械、工程，以至文哲社會，西洋的學術思想源源而來，使中國再不敢自誇爲文化上國。鴉片戰爭而後，割地賠款，時有所聞。民國以來，列強一因維持均勢，二因自相殘殺，三因經濟侵略較政治侵略爲有利，二十年中尙沒有明目張膽的土地割讓；但「九一八」事起，又不然了！列強爭奪中國的太平洋大戰隨時有爆發的可能。中國民族早已變成人家的俎上肉了！而帝國主義經濟侵略的結果，農村衰落，人民破產，自負爲自足自給的農國，又行見不足不給了。

無論在文化方面，政治方面，經濟方面，中華民族處處表現其衰敗之象。所以我們才必須來找個出路。

社會教育爲民族自救之要着　南京條約以後，國人未嘗不時時在想找出路，可是出路終於找不到。康梁變法是失敗了。辛亥革命是頓挫了。民國成立以來，內戰繼續發生，外患變本加厲，社會解體，農村破產。這究竟由於什

麼緣故呢？原來自戊戌變法以來三十餘年，各種革新的努力，不論其標榜的爲何種主張，號稱代表的是何種民衆，實際上祇不過爲少數知識份子所發縱指使；換言之，一切革新運動祇不過爲上層運動，與下層民衆無與。你不與下層民衆從實際生活中體會出改革的途徑，僅憑國外的刺激而行動，結果是不會貼切的。下層民衆不來意識的主動的參加革新的運動，運動那裏會有力量？會有成就？

社會教育是喚起民衆的最好工具。這一點，清末的時候已經給發現了。光緒三十二年的奏定勸學所章程，對於宣講辦法，規定甚詳。❶光緒三十四年憲政編查館奏遵擬憲法大綱暨議院選舉各法並逐年應行籌備事宜摺❷對于簡易識字學塾的推設有具體的規定，並規定立憲籌備完成的一年人民識字義者須得二十分之一。辛亥以後，社會教育也曾數度提倡，民國十一二年頃的平民教育運動，尤見熱烈。可是二十餘年來還是不能喚起民衆者，實因社會教育缺乏通盤的計劃與明確的政策，而推行又未見普遍之故。今後我們應該知道如何努力了。

二　政策

宗旨及方針　我們在前一節裏，知道社會教育事業可分爲八大類，方式與工具又很多。事業自身的範圍既如是複雜，而在需要一方面，國境遼闊，人口衆庶，決非略加設施可以應付。但同時經費困乏，人才不足，民族日危，期待迫切。行政者而不看清楚簡單明瞭的途徑，是決難勝任愉快的：這便是社會教育政策所有事了。中國國民黨第

❶見舒新城：近代中國教育史料，第二册。

❷見大清光緒新法令，第二册。

二次全國代表大會曾經通過中華民國教育宗旨及實施方針：方針中三、七、八三條是關於社會教育的，實卽一種政策。茲將宗旨及有關社會教育的三條方針錄下：

宗旨　中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的；務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。

方針　一、社會教育必須使人民具備近代都市及農村生活之常識，家庭經濟改善之技能，公民自治必備之資格，保護公共事業及森林園地之習慣，養老、恤貧、防災、互助之美德。

二、各級學校及社會教育，應一體注重發展體育……發展體育之目的，固在增進民族之體力，尤須以鍛鍊強健之精神，養成規律之習慣，爲主要任務。

三、農業推廣，須由農業教育機關積極設施；凡農事生產方法之改進，農民技能之增高，農村組織與農民生活之改善，農業科學智識之普及，以及農民生產消費合作之促進，須以全力推行。

政策　前述方針，尙嫌抽象，且尙不足以指示施政者各方面應取的途徑；故必須爲進一層的探討。作者願提出他個人的主張如下：

一、內容　應以政治教育爲中心；

二、方式　應多多資藉戲劇、音樂；

三、對象　應注意青年；

四、區域　應偏重鄉村；

五、權責　應由中央督導目標之一致，地方斟酌地方情形以選擇教材；

六、主體　應由官督民辦。

以下分別討論。

以政治教育爲中心　所謂以政治教育爲中心的社會教育，就是要於社會教育設施上，以培養民族意識和民權思想、知識、能力爲中心的目標。我們深信：如果全國的民衆都有了民族的意識，在賢明政府的領導下，那就不虞不能自存於世界。在內政修明，對外獨立的條件下，我們更不信民生問題不得解決。時人認中國民生之大患，是帝國主義和封建勢力，祇是病象的發現。對病下藥：必須求民族的獨立，則帝國主義不打而自倒；求民權的普遍，則封建勢力不剷而自除！政治教育就不外是民族、民權的教育，由民族、民權的教育以建國，國建成功，民生問題方始可以解決。我們尤其承認民權教育是政治教育的根本。

生計教育者很重視人民的經濟生活。其實政治不解決，經濟是解決不了的；可是教育而不利用經濟的動機，也不容易得到實效。所以我們要

藉經濟的動機來推進教育，

用教育的方式來解決政治，

拿政治的力量來改善經濟。

多多資藉戲劇音樂　政治教育是要從思想、知識、能力等多方面來教育民衆，但民衆如果要得到政治上的解放，最寶貴的倒在熱力的情感，遠大的胸襟、堅強的意志，以及主人翁的氣概、不屈不撓的毅力。這非多多資藉戲劇音樂不可了。

人類在不很開化的時候，已見戲劇音樂的發達。除了戲劇音樂之外，差不多沒有更可以吸引民衆注意的事情了。現在流行民間的戲劇音樂，多數是充滿了封建思想和誨淫誨盜的材料。三五年來電影業有驚人的發展，內容方面漸漸從「武俠」「肉感」趨向到「社會改造」「民族獨立」大致還可差強人意。祇可惜影片之流通限於通都大邑，且僅及於所謂中上流社會，而劇情背景多偏於通商大埠：這是有待於賢明的行政者的改善了。無綫電播音事業的推廣使大衆的音樂教育有可能，行政當局也當予以注意與利用。

注意青年　民衆的數量如是之多，待教的時機如是之迫，自須先擇一部份人而偏重之；這一部份人應當是青年，至少有下面三層理由：

一、青年期是「第二兒童期」(Second Childhood)，在這個時期，已有的經驗將重行活動而易變化，一經確定之後，便不易再變。

二、青年體力強壯，氣魄雄厚，精神飽滿，思想豐富，足爲改造社會的中堅分子。

三、青年在一方面看是比較成熟，一方面又是年齡尚小，受教育後，有用之期很長。

偏重鄉村　全體民衆中大部份是農民，普通估計中國人口四萬萬，農民佔百分之八十，則農民便有三萬萬二千萬，而農民固都是住在鄉村的：這是我們所以要使社會教育偏重鄉村的第一個理由。我們的生活資料，絕對多數是直接、間接取給於農產：所謂鄉村者，農產之大本營也，我們怎可忽略此大本營？這是偏重鄉村的第二個理由。其三，則國民經濟盡賴鄉村：鄉民購買力低，工商貨物缺乏顧客，百業均將凋敝。攷同治三年以來，我國出入口貨價總數統計，除同治三年、十一至十三年及光緒元、二年爲出超外，其餘各年盡屬入超。❶民國二十年入超竟達五二四、〇一三、六六九海關兩，❷二十一年五五六、六〇五、二四〇兩，❸二十二年入超七三三、七三九、一九八元，二十三年四九四、四五〇、九四五元。❹二十四年雖然國民購買力益低和鄰國貨私運入口之加盛，入超仍有三四三、四〇二、二六二元。❺而進口貨中，據二十四年度之統計，雜糧及雜糧粉佔第一位，❻非農產品而何？今後如不偏重鄉村，謀所以增進農產，國民經濟行將涸竭，中華民族將再也維持不下了。其四，則各地財政，以田賦爲大宗，鄉村之得失，政府之命脈繫之。有此四個大原因，所以我們設施社會教育，主張偏重鄉村。

❶楊端六侯厚培等：六十五年來中國國際貿易統計。
❷民國二十二年申報年鑑。
❸民國二十三年申報年鑑。
❹民國二十四年申報年鑑。
❺❻二十五年二月二日申報。

中央與地方之權責　中央與地方權責之分配，每每是教育政策之聚訟問題，姜琦邱椿二氏以爲中央集權與地方分權都有好處：❶

甲、集權制的好處：

一、集權制能促進國民革命與中國統一；

二、集權制能增進行政效率，使教育改革加倍迅速；

三、集權制能樹立整齊劃一的教育標準；

四、集權制能實現教育機會均等的理想；

五、集權制能聯合各種教育機關，以改進教育事業。

乙、分權制的好處：

一、分權制能適應地方需要；

二、分權制能獎勵教育自由試驗；

三、分權制能培養人民對教育的興趣；

四、地方分權制能充分利用中國人愛護桑梓的觀念；

五、分權制能使教育事業超然於政潮之上，而得平穩進展。

❶ 姜琦邱椿：中國新教育行政制度研究。

我們是主張調和集權制與分權制：關於民族生存上必要之目標，應使全國一致，由中央監督進行，並時時予以指導；實現此項全國一致的目標，所用之教材、教法，應使地方有創造、選擇之自由，以求適應地方需要。

官督民辦　官辦民辦，也是教育政策上莫衷一是的大問題。有些事業需要很多的經費如有關學術文化的圖書館、博物館等，宜乎取官辦政策。切近民衆實際生活的機關如民衆教育館、民衆學校等，宜乎取民辦政策，而由政府監督協助之。

梁漱溟氏以爲『要想中國教育有生機，非打破推翻今日官辦教育的局面，得一大解放不可。官辦教育，教育愈辦愈死。官不辦教育，而聽社會上有志教育的人去辦教育，才得愈辦愈活。』他以爲教育由社會自辦與官辦，其利弊有四：

一、官辦教育有形式，不如社會自辦教育有精神。

二、社會自辦教育得各抱理想，自由試驗；而官辦教育必有規繩，不免窒塞創造。

三、官辦教育易離開社會，不如社會自辦切近事實。

四、官辦教育每多虛拋浪費，遠不如社會自辦者用錢經濟。

『所謂打破官辦教育的局面，而由社會自辦，是怎樣呢？那就要政府退處於考核、監督、獎勵、補助地位，促興社會事業，而不阻礙社會事業——現在社會事業正爲政府力量所抑阻。』這是梁氏於熱烈主張民辦之餘所主張的官廳應負的責任，而非完全放任的政策了。不特如此，梁氏且更進一步主張：『其有某地方教育不發達者，不妨

從寬津助，以示提掖之意。又或有某項教育事業鮮爲社會注意者，亦不妨特加提掖：甚或政府來舉辦，亦無不可。因爲完全聽諸社會上有志人士去辦，或一地方社會之自理，不免有各不相爲謀之處，缺乏統籌全局的計劃。」❶

統觀梁氏之意見，應用於各項切近民衆的社會教育機關上，我們是大體同意的。所應分別清楚的，是所謂民辦，一種是私人自由經營，一種是由施教單位區內民衆聯合主持辦理。前者是私立的，後者還是公立的。純粹研究試驗的機關，尙可取前者的辦法；普遍推行的機關，是以後者爲宜。普遍推行的機關所以宜乎取民衆公辦的政策者，意欲於公辦之中，寓訓練民衆自動能力之意，政府於「考核、監督、獎勵、補助」之前，仍應有縝密的計劃的換句說話，所謂官督民辦，政府行政的責任，仍舊一點也不可放鬆。

總結　右之所陳，不過大概。教育屬於人事，不能不顧到時間、空間的限制；行政人員宜瞭解社會教育之理論，與行政之原理，隨時隨地，斟酌應採之政策，便不致有大謬了。

補充閱讀

一、Nicholas A. Hans: The Principles of Educational Policy（陳汝衡譯本第一、第四、第十二各章。）

二、梁漱溟：河南村治學院旨趣書，見氏著中國民族自救運動之最後覺悟。

三、趙冕：民衆教育的目標，見新生命第一卷第六號民衆運動專號。

❶梁漱溟：中國民族自救運動之最後覺悟，二十一年九月版，頁一五三至五。

四、趙冕：訓政時期民衆教育方針之商榷，見江蘇省立教育學院編民衆教育新論。
五、趙步霞：民衆教育綱要，第六章，建國的民衆教育。
六、中國社會教育社：由鄉村建設以復興民族之實施要點。
七、陳禮江：中國社會教育政策的商榷，見教育與民衆第八卷第五期。

第三節　社會教育中心機關及其行政問題

一　中心機關之確定及行政問題概述

中心機關之必要　社會教育係就民衆實際生活施教，以教育者去就受教的民衆，不是受教的民衆來就教者。所以社會教育機關與一般大學、中學以至規範較大的小學是不同的：前者必須分設於民衆中間，後者可以自劃規定場所，招致學生前去受教。前者既須分設民間，則數量必多，而每一機關必須充民衆各項生活之中心。圖書館、博物館、體育場、職業指導所等負責某部份業務的機關，祇在大城市有設置的可能，在小城市及鄉村便不易普遍設置。小城市及鄉村所需要的是綜合實施社會教育之中心機關；這種中心機關，才是普及社會教育的基本組織。

民衆教育館　凡屬各級教育行政機關管轄的，都以民衆教育館爲社會教育中心機關。有稱爲實驗區者，亦有稱爲農民教育館者，名雖不同，實際均照部頒教育館規程辦理。教育館多數由政府設置，極少數係私立；館員以

教育者的資格，設施教育，推動社會。

民衆學校　江蘇省立教育學院的北夏普及民衆教育實驗區則以民衆學校爲中心。這裏所謂「民衆學校」和部頒民衆學校規程所規定的並不一樣。他一方面具有民衆教育館的功能，一方面又包括通常小學校的工作在內，實在是一種全民教育機關。教育本來應當以社會全體民衆爲對象，稱爲「民衆的」教育機關，自不宜把兒童除外。同時，就實力說，一個社會教育中心機關，要使工作有效，至多祇能負責教育四五百戶；但依此推設，所費不貲：故事實上祇有與小學校合設爲全民教育機關之一法。❶廣西省當局抱同一見地，而以國民基礎學校爲中心，與北夏的民衆學校名異而實同。❷

鄉學村學　鄒平縣縣政建設實驗區則以鄉學村學爲中心機關。鄉之區域相當於中央規定之區，村相當於鄉。『鄉村自治事務以鄉學村學試爲進行，卽係用教育方法，輔導人民自治，屬於社會改進之範圍。……鄉學村學以各該區域之全社會民衆爲教育對象而施其教育。』❸可知鄉學村學爲政教合一之全民教育機關，比北夏的民衆學校辦法更進一步。

共同的條件　前述三種中心機關，名稱雖然各異，辦法亦不盡相當，但也有共同的條件：一、有專任教育的人

❶趙冕：區單位普及民衆教育的一個設計，載江蘇教育第三卷第九期。（已採入本書附錄）

❷廣西普及國民基礎教育六年計劃。（已採入本書附錄）

❸梁漱溟：鄒平縣縣政建設實驗區計劃摘錄，見氏著鄉村建設論文集。

員，二、有特定的教育場所，三、有一定教育的區域與對象；換句話說，有一定的組織，而爲一個機關。以一個機關去設施教育，我們應當注重設施的方術，而不必斤斤於名稱之如何。

確定中心機關應因地制宜　大凡當一個新運動發端的時候，時代總不易馬上跟得上來。在這種場合，有行政頭腦的人不宜性急，有時「欲速反不達。」社會教育中心機關最好依理想而組織推設，但環境不容許時，那祇好因地制宜，祇要勿把大衆的教育犧牲就是了。

中國社會教育社第二屆年會以「由鄉村建設以復興民族」爲討論的中心，共有提案四組，高陽、陳禮江、俞慶棠、趙冕四人提案中，關於實施的中心機關，提出如下的意見，可作參考：

一、實施的中心機關，應當是一種具有充分教育意義的機關，這種機關以治成年教育兒童教育於一爐的全民教育機關爲最適宜。專任職員至少有一人，多則二三人，要能認識社會，主持教育，指導技術。

二、在這種機關不能設置的地方，應當特設成年教育機關，爲推進之主要動力。

三、在未能特設成年教育機關或不能充分設置的區域，各種機關均應充分利用，特別是小學校。

中心機關之行政問題　中心機關行政問題的重要者，不外是：

一、施教的區域多大，怎樣劃分？

二、施教的標準怎麼，如何擬訂？

三、所謂「政教合一」是否可行？怎樣實行？

四、人員應當如何配置如何組織

一個行政者能夠答復這幾個問題，才配主持一隅的社會教育，而不致僨事。

二　單位施教區問題

施教區之必須分劃　社會教育中心機關，就表面上設想，好像代表了教育民衆的一所房子：事實上，多數機關如有些地方的民衆教育館確也祇注意到房子，裝璜得很好看，陳設得很講究，館員則整天坐在辦公桌旁等候民衆來光臨。這原也不能算很錯。可是經過仔細思索，一個社會教育中心機關，與其看作一所房子（Building），不如看作一種組織（Organization）這種組織；因爲職員要住處，要安置材料與工具，要有特殊的教育佈置，自然也需要幾間房子，但他的大部份的教育場所却該在民衆中間。所以社會教育中心機關的第一個問題，不是房子應有多少，而是施教的區域該有多大。

教育部之規定　部頒舊民衆教育館暫行規程第四條，規定『每縣得就本縣原有自治區或學區或劃分民衆教育區，分設民衆教育館……』；應當何去何從，教育部那時沒有明白的規定，自然留有地方伸縮之餘地。江蘇全省共有四五四個自治區，全省面積約三四五、〇〇〇方里，人口約三〇、〇〇〇、〇〇〇人，平均計算，每一自治區合約七六〇方里，有人口約六六、〇〇〇人。如以自治區爲施教區，很清楚的是面積太大，不易活動，人數太多，不易普及。江蘇人口密度很高，一區面積已如是之大，其他各省可知了。至於學區，各地因爲學校尚未普及，教育行政經費短少，不能多設區教育行政人員，往往比自治區更大，所以更不是理想的社會教育中心機關的施教區。

那末似乎祇有另劃民衆教育區了。

江蘇之劃區法　江蘇省教育廳曾頒發十九年度各縣社會教育設施注意要項，責令各縣：「依據適宜之客觀標準，劃分全縣爲若干民衆教育區；並確定民衆教育館，或農民教育館，爲區內實施城鎮或鄉村民衆教育之中心機關。」所謂「適宜」，意殊含混；各縣大多以經費之「適宜」，把區域劃得大於自治區之兩倍。據劉紹楨氏根據二十一年一月前事實的記載，全省共劃分了三六五個民衆教育區；區數太少，每區之面積太大，於民衆教育之推行上便「不適宜」了。❶

江蘇省在社會教育上處處站在倡導者的地位，於劃區一事亦然；其時正所謂「前無古人，」不便閉門造車，才籠統的定了「適宜」二字。二十二年春，江蘇教育廳因爲已有豐富的經驗，於是進一步規定各縣中心機關應就原有民衆教育區，劃分基本施教區與推廣區。『各機關就所在地劃定附近相當區域爲基本施教區；其範圍之大小，市鎮以一里至二里，鄉村以三里至五里爲度；區內住戶，約二百戶至五百戶。並就各機關之經濟能力，將原有民衆教育區其餘區域，劃分爲若干推廣區；其區域之大小及戶口之多寡，與基本施教區同。』❷這是漸切實際了。二十四年度起因爲全省實行保甲制度，所以重新規定，劃區以保甲爲根據。『各縣民衆教育館應斟酌自然環境及經濟能力，就各機關所在地，劃定附近相當區域爲基本施教區，其範圍之大小，應根據保甲編制，城鎮以一保至

❶劉紹楨：江蘇各縣劃區推行民衆教育之剖視，見民衆教育通訊第二卷第二期。

❷江蘇省各縣民衆教育區中心機關普及民衆教育辦法。

三保，鄉村以二保至六保爲度；並將本民衆教育區其餘區域，酌劃爲若干推廣區。』❶

自然的公共生活的社會　李雲亭氏以爲，劃區應根據自然環境的社會，英語爲"Community"，譯爲「自然的公共生活的社會。」❷邵曉堡氏擬有劃區標準五項：

一、職業相同的各鄉鎮，劃成一區，生計教育可以專重而有效。

二、風俗人情相近似，設施教育，易於明瞭民衆。

三、自中心至周圍各地，須能步行，一日往來一次；太遠則不能顧及。

四、全區無天然隔離如高山和難渡之大河等。

五、農民生活上所集合的方面須相同，否則無處着手。❸

這幾條正好像是李氏「自然的公共生活的社會」的註釋。不過各鄉鎮民衆的職業多數是業農；風俗人情的變異也是漸漸的，時有好幾縣是大同小異；一人每小時大概可走十里（當然是一百八十丈的里，不是鄉下普通所稱的里，那是往往大過標準里程數倍的）五六十里外，當天大可來回；高山大河也不常有，那末照邵氏的首四項，區域之大，很可到「無與倫比」的程度！倒是第五項才着邊際。根據第五項，則北方的市集和江浙的市鎮，以

❶江蘇省各縣民衆教育館普及民衆教育標準工作實施方案。

❷李雲亭：民衆教育館概論，見教育與民衆第二卷第八期。

❸邵曉堡：普及農民教育的經濟辦法，見前江蘇省立勞農學院同學會出版農民教育研究集。

之爲中心的區域，或者較近於李氏的「自然的公共生活的社會。」這種區域確乎是小於現行的自治區。喬啓明氏就是主張以市鎮爲劃區中心點的一個人。照喬氏的意見，除商業外，也要注意宗教、教育及交際等關係。❶

北夏的辦法　北夏實驗區原以無錫縣第十自治區爲區域。全實驗區分成五分區，每分區更分爲四個至六個施教區，每施教區之戶數以二四〇爲標準。二四〇戶之數的來歷是這樣的：他們認爲應受補習教育的成年民衆，現有的數量是變態的，不若學齡兒童數是經常的，所以全民教育機關施教區域的劃分應以學齡兒童數爲依據。關於學齡兒童的義務教育，他們又認爲中國社會現在的實力還不能負擔四年的全日教育，所以主張普及半日教育。如施行半日教育，一教室便能容納二班，每班以六十人計，可容一二〇人。全人口數大於學齡兒童數十倍應爲一二〇〇人，約合二四〇戶。在這二四〇戶之區域內設一民衆學校，以一教室一教員爲原則，農忙教兒童，農暇教成人，一面行班級教學，一面爲社會中心。❷

三　設施標準問題

設施標準之需要　中小學校都有課程標準，所以實施中小學教育，不致漫無根據。教育固然不能太標準化，對於深通教育理法熱心自由試驗的教育家，尤不宜定出標準來阻礙他們事業的充分發展。但爲事業的一般推行，不能不就中人以下設想，那末設施標準的擬訂是刻不容緩的。現在各地的社會教育機關，其努力者，辦理人員

❶喬啓明：鄉村社會區劃的方法。

❷趙冕：區單位普及民衆教育的一個設計。（已採入本書附錄）

日夜不息，筋疲力盡，猶慮不足；其不努力者，則終日無事，也很好過去。有的切實到民衆中間去，做潛移默化的工夫，而具體的成績很難表現；有的徒自粉飾門面，倒也五花八門。這顯見效能的低落。欲事改進，必須有設施標準來做繩尺。

部定的設施範圍　民衆教育館是通認爲社會教育的中心機關。一個民衆教育館究竟應當辦些什麼事呢？部頒規程內雖沒有明白規定，但第六條關於民衆教育館組織的規定，却已明白告訴我們以設施的範圍了。原文說：

『民衆教育館分設左列各組：

（一）教導組　館內民衆學校之教學，館外民衆學校之指導、演講、及電影幻燈之巡迴放映等屬之。

（二）閱覽組　書籍、雜誌、報紙、圖表、標本、模型等館內之閱覽，館外之借閱，以及辦理巡迴文庫，各種展覽會等屬之。

（三）健康組　關於體育者，如館內外運動場所器械之設備，運動事項之指導；關於衞生者，如疾病之治療，防疫清潔之指導等屬之。

（四）生計組　園藝、畜牧、及其他關於農工技術之傳習，各合作社之組織等屬之。

（五）事務組　文書、會計、及其他不屬於各組之事項屬之。

以上五組，全設或設置一部份，或合併設置，得視地方情形，酌量辦理。省、市（行政院直轄市）立民衆教育館，

除設置前列五組外，並得酌量增設他組，其名稱由各省、市自定之。』❶

範圍太寬泛實際尤未合　教育部規程上所定的設施範圍，無最低限度之標準，殊嫌太過寬泛。規程上無最低標準，因而實際上各機關任意摭拾，紛然雜陳，既乏統一的步驟，遂鮮顯著的效果。顧壽恩氏的江蘇各縣教育館概況調查一文內所報告的事業一覽，充分表示這種無政府的狀態。❷

顧氏於二十一年十二月印發表格調查江蘇全省民衆教育館和農民教育館的概況，二十二年春初已收回百餘份，統計所得事業一覽如下：（表十一及表十二）

表十一　江蘇各縣民衆教育館之主要事業

性質	類別	項目	設施館數	百分比
固定	語文教育	書報閱覽處	六〇	41%
		民衆學校	五三	
		壁報	四九	
		問字代筆處	四六	
		巡迴文庫	二四	
		讀書會	二〇	
	休閒教育	娛樂室	四七	27%
		民衆茶園	三一	
		乒乓室	一九	
		民衆畫報	一六	
		無線電收音	一二	
		小公園	一一	
		音樂研究會	一〇	
		音樂室	一〇	
		民衆劇社	一〇	

❶教育部社會教育司：社會教育法令彙編（二十五年版）

❷見南京民衆教育季刊，第一卷第三號。

事業 100%

健康教育	政治教育	生計教育	其他工作
體育場 民衆診病所 國術團	時事報告 地方改進會	合作社 特約農田	陳列室 編輯刊物 定期講演
二 一一	一 一	一 一	四 三二
四 一七	一 〇	一 四	四〇 六
8%	4%	4%	16%

活動事業

語文教育	休閒教育	健康教育	政治教育
識字運動 流動教學 講演比賽	棋藝比賽 乒乓球比賽 同樂會 藝術展覽 音樂會	衛生運動 施種牛痘 兒童健康比賽 注射防疫	紀念日宣傳 救國運動
三 二 一	三 二 一 一	三 二 一 一	二 一
一 〇 四	八 九 七 二	三 〇 六 二	一 〇
14%	28%	18%	7%

表十二　江蘇各縣農民教育館之主要事業

性質類別	固定事項目	設施館數	百分比
生計教育	職業指導	一	9%
	合作運動	一	
	造林運動	一	
		八	
其他工作	社會調查	四	24%
	巡迴講演	三	
	家庭訪問	二	
	化裝講演	一	
		〇	
		一六	
文語教育	書報閱覽處	五	39%
	民衆學校	五	
	問字代筆處	三	
	壁報讀書會	一	
		一〇	
		七五	
休閒教育	民衆茶園	三	15%
	娛樂室	三	
		八	
		七	
健康教育	民衆診病所	三	12%
	體育場	二	
		三	
		五	
政治教育	鄉村改進會	二	9%
	時事報告	一	
		三	
		八	

100%	業	事	動	活
其他工作	生計教育	政治教育	健康教育	休閒教育	文語教育
社會調查巡迴演講家庭訪問	農事展覽推廣品種作物比賽	紀念日宣傳除三害運動鄉村領袖談話會	衛生運動兒童健康比賽捕蠅團施種牛痘	同樂會棋藝比賽乒乓球比賽音樂會	識字運動流動教學
三二一	一一一	二一一	一一一一一	二一一	二一
〇四八	八四二	〇一〇	九八二一	四二四〇	四二
22%	14%	13%	18%	22%	11%

100%	業
其他工作	生計教育	家事教育
陳列室	農場特約農田合作社農事改進會	模範家庭
二	三二一一	一
五	三七七二	一
5%	18%	2%

附註：右二表根據原報告，略加改造；凡設施館數在十次以下者，概未錄。

江蘇的標準工作　江蘇省教育廳於二十二年春頒發江蘇省各縣民衆教育區中心機關標準工作，頗見具體，後又改訂爲江蘇省各縣民衆教育館普及民衆教育標準工作實施方案，於二十四年度起施行。方案內規定標準工作如下：

甲　基本施教區

一、公民教育　公民教育以培養民衆組織爲中心工作。基本施教區內十六歲以上五十歲以下之民衆，須有過半數能參加團體生活，並能運用團體力量，解除生活上迫切需要問題。其重要工作，列舉如左：

（一）協助推進保甲　須自第一年起，協助推進保甲，務使保甲不僅爲執行的組織，並爲會議的組織，討論進行本區內自衞、地方建設、公共衞生、改良風俗等事項，在事實上確能成爲人民自治團體。

（二）實施集團訓練　指導民衆鄉鎮改進會、青年勵志團、婦女會等團體，以培養民衆自治自衞之能力、興趣、與習慣。並利用紀念節日或民衆餘暇，討論有關地方實際生活需要之問題，講演政治常識、科學常識、衞生常識、公民道德、及重要新聞等。

（三）提倡新生活運動　須自第一年起提倡新生活運動，養成民衆整齊、清潔、簡單、樸素、迅速、確實、及崇尚禮義廉恥之習慣，並組織勞動服務團，養成民衆習勞耐苦之美德。

（四）實施健康指導　設置簡易體育場，提倡國術及業餘運動，並推進公共衞生、疾病預防，備置簡易藥品。

二、生計教育　生計教育以推行合作爲中心工作。第一年內對于信用、購買（附消費）、生產、運銷等合作社，須就地方需要，至少成立一種。第二年內基本施教區內之住戶，至少有三分之一以上加入合作組織，並運用合作，推行下列工作：

（一）農事指導　第一年內，對於介紹優良品種、推行新農具、指導選種耕種培養、驅除病蟲害方法、及改進水利、提倡造林等，須就地方需要，分別舉行；並須舉辦模範農田、特約農田，以資示範及倡導。第二年內，須使本基本施教區內過半數農戶接受本機關所指導之方法，每年並須舉行農事展覽會一次。

（二）提倡副業　第一年，對於城市民衆及鄉村農民之副業，須盡力提倡與指導。第二年，須使本基本施教區之住戶，凡原有職業之收入不足以供給支出者，每家至少有一種以上之副業。

（三）職業訓練及補習　每年須舉辦職業訓練班，或職業補習班。

（四）倡設農業倉庫　自第一年起，對於農業倉庫之設立與經營，須指導民衆或協助農民銀行，積極進行，以便舉辦農產品抵押借款。

（五）提倡儲蓄　舉辦貸款；對於儲蓄，須設法提倡與指導；並在第一年內成立貧民貸款所。

三、語文教育　語文教育以舉辦民衆學校爲中心工作。基本施教區內十六歲以上三十五歲以下不識字之民衆，二年內須有百分之六十以上，修畢初級民衆學校課程。又補習班及高級民衆學校亦應相機舉辦，其不能入學者，得利用左列方法，指導其識字與進修：

(一)舉辦流動教學　凡應入民衆學校之民衆，確有特別情形不能入校者，應舉辦流動教學。

(二)指導民衆閱讀書報　自第一年起，須就地方需要，設立書報室、壁報、舉辦巡迴文庫，並指導區內已識字之民衆，組織讀書會，定期指導閱讀各種書籍，並講述讀書心得。

(三)改良私塾舉辦識字班　區內如原有私塾者，須於第一年起設法指導改良，並舉辦識字班。此外生計及識字調查，應於第一年內遵照廳頒表格調查一次，第二年複查一次，並編製報告，分送教育廳及所屬輔導機關備查。

乙　推廣區

一、公民教育之推廣

(一)舉行紀念節活動　利用各種紀念節，舉行各項活動；各推廣區得聯合或分別舉行。

(二)舉行常識講演　定期或不定期在各推廣區內舉行各項常識講演。

(三)舉行衞生運動　每年至少舉行一次，各推廣區得聯合舉行。

二、生計教育之推廣

(一)舉行農事展覽會　以基本施教區內農事指導之各項成績輪送各推廣區展覽。

(二)提倡合作副業及儲蓄等　定期或不定期至各推廣區宣傳合作副業及儲蓄利益，並相機予以指導。

三、語文教育之推廣

（一）提倡設立民衆學校　於各推廣區內，盡量提倡設立民衆學校：凡學校，公共機關、及私人設立民衆學校時，得量力予以協助。

（二）指導改良私塾　推廣區內如原有私塾，須設法指導改良。

浙江的工作標準　浙江省教育廳於江蘇標準工作改訂以前，亦頒訂各縣市民衆教育館工作標準，其與江蘇規定顯著不同的，有下列二點：

一、江蘇對于各館施行劃一的標準，浙江則將各館分爲三種等級：全年經費在三千元以上者爲甲級，在一千五百元至三千元者爲乙級，一千五百元以下者爲丙級，各級有各級的規定工作。

二、江蘇的項目比浙江爲少，第二次改訂者，尤趨向集中於少數項目，而浙江則否。

作者感覺：第一點是浙江勝於江蘇，第二點則江蘇勝於浙江。

上海的活動中心綱要　上海縣教育局更進一層，不特範圍了全部活動的事業，並且規定了進行的時期。他們曾編製一種社會教育機關活動中心綱要，把固定以外的活動工作，以週爲單位，以時令爲次序，訂成全年的活動曆。原文甚長，每週有「活動中心」「內容概要」「活動方法」「準備事項」「實施後的意見」等項；茲以限於篇幅，僅將各週活動中心列下，藉資參考：

八月份

第一週　防止癆病痢疾　第二週　家庭教育　第三週　紀念廖仲凱　第四週　識字運動

九月份

第一週　種痘　第二週　選種宣傳　第三週　和平運動　第四週　國貨運動

十月份

第一週　儲蓄宣傳　第二週　國慶　第三週　業餘運動　第四週　戒賭博

十一月份

第一週　改進婚嫁儀式　第二週　總理誕辰紀念　第三週　地方自治　第四週　農產收藏

十二月份

第一週　保甲運動　第二週　節約運動　第三週　修築道路　第四週　消防

一月份

第一週　國曆　第二週　水利　第三週　提倡副業　第四週　家事

二月份

第一週　深耕運動　第二週　識字運動　第三週　畜牧　第四週　新農具

三月份

第一週　種痘　第二週　造林運動　第三週　改良喪葬　第四週　黃花岡紀念

四月份

第一週　破除迷信　第二週　遠行　第三週　防除麥病　第四週　播種

五月份

第一週　勞働紀念　第二週　國恥　第三週　衞生運動　第四週　除害蟲

六月份

第一週　拒毒運動　第二週　防疫　第三週　保護益蟲　第四週　滅蠅蚊

七月份

第一週　合作　第二週　夏令衞生　第三週　職業指導　第四週　家庭整潔指導

編製設施標準之注意點　教育行政界對于社會教育設施標準之擬訂，正在萌芽時期。我們應當繼續努力，不斷改進，務求盡善，下面是作者認爲編製設施標準時應注意之點：

一、近處入手，遠處着眼　辦理社會教育的人宜深入民間，從最切近處用功，卽所謂「近處下手，」但同時尤應當「遠處着眼！」現在的世界，交通日繁，人與人的關係日密，窮鄉僻壤的問題往往與世界的問題分不開來。譬如蠶絲業吧，他與美國的市面有關，與日本的市面有關；所謂美國的市面，又與歐洲的戰債，列強的裁軍，以及該國經濟的復興運動，都息息相關。所以一個社會教育工作人員，尤其是主持一隅的許多社會教育事業的行政人員，必須有遠大的眼光，要大到全世界，遠到數百千年以後。作者辦理北夏普及民衆教育實驗區，區址僅佔江蘇省無錫縣全面積的百分之三・七九，曾定三年計劃，爲工作進程的依據：區域是再小不過，時期是再短不過。然而他是

常常喜歡對同人說：『「北夏」不是「北夏」的北夏，而是「世界的、中國的、江蘇的、無錫的北夏！」「三年」不是「三年」的三年，而是「永世」(Eternity)的三年！』我們訂定設施標準，一面要注意如何入手，一面必須抱這樣子態度來觀察遠大的前程。

二、希望勿奢，工作切實　現在從事社會教育工作的人，如果是熱心的話，往往希望太奢，恨不得把民衆從地獄中馬上引進天堂，結果却每每是失望；有時因爲性急，工作不及切實做，或竟陷入地獄更深。原來極少數的工作人員到偌大的社會裏去，除非是神仙，那有神奇的本領？社會是如是之複雜，人事是這樣的難弄，正所謂「天下事不如人意者常十之八九！」一個普通學校內的學生生活，可用比較簡便的方法來改善；社會民衆生活的改進，那就談何容易！棟樑之材是慢慢地長大；偉大事業是慢慢地成功，他需要實事求是耐心耐性來幹。「事非經過不知難，」行政人員如果祇有書本上的知識，辦公室內的經驗，高高在上，閉門造車，文章是做得好的，事實上是行不通的。最要注意之一點，便是不要希望太奢。希望不奢，工作倒可做得到家。

三、項目要少，規模要大　上面所謂希望不奢，是指每一目標或事項進展勿求太快，但求切實有效；同時項目也要很少。項目少，心力集中，成績可以優異。現在各地教育館實驗區等機關，設施項目五花八門，實際上往往「淺嘗輒止，」是應當「改弦易轍」的。所謂社會教育者，要以全社會民衆爲對象。現在一般社會教育機關，佈置娛樂環境，僅供少數遊手好閒的子弟消磨光陰，其浪費與無聊是最顯著的了。其上也者，譬如掉換優良稻種，普通祇預備二三担，以一畝需種五升計，也不過四五十畝，以與施教區域較，相差實覺太大。所以然者，實因項目太多，人力財

力不能顧到普遍。

四、經費、人員、面積、人口以及政治、經濟、社會等背景均應照顧　機關經費的寬緊、人員的多少、施教區域的大小、人口的疏密以及地方政治是否清明、人民經濟是否寬裕、各種社會背景如何，都是編製設施標準的先決條件。經費寬、人員多、同時區域小、人口少，則設施標準不妨高些；反之，便應當低了。其他勢力能與合作，社會固有情況不至太壞，設施標準不妨高些；否則便應當低了。這是要因時因地而異的。

五、各級行政單位均宜有標準，越下層越要具體　現在很少數的省縣已在開始注意到設施標準的規定，中央則尚未注意。有許多人以爲社會教育事業，可由各地斟酌地方情形，各自爲政，不必爲全國統一的規定；殊不知民衆本位的教育，如說要有所貢獻於民族之團結與復興，民族的「共性」必然要顧到，全國通用的標準是少不了的。不過，從另一方面看，成年民衆分業已成個性在異常衆多方面發展，教育他們的機關的設施標準，也決不可和中小學課程標準一樣的呆板。所以訂定標準時，中央注意全民族的共性，規定得比較寬泛些，省市較具體，縣市更具體，才行得通。

六、要容許自由適應與自由創造　標準的必要在本段開始時已說過了。可是標準也有要不得的地方：標準太具體了，就近於機械；機械趨於形式，而教育的生機將要桎梏盡了。社會教育具有很大的地方伸縮性，標準既又必不可少，我們所應念念不忘的，便是要使仍能容許自由適應和自由創造。

七、要便於測量效果　辦一事情，投入資本化了心力，要求效果，是人之常情。我們所以熱心社會教育，便因我

們心目中有他的效果在。可是「十年樹木，百年樹人」，教育的效果又豈易言？所以我人熱烈推行社會教育的結果，將於民族社會有多大的貢獻，祇好待之後之史家來批判了。行政人員雖然不能見到數十百千年以後的效果，但爲求行政效率的增進，逐步逐項來設法測量效果是必要的。效果的測量必須與標準相吻合，所以訂定標準時必須想到將來的效果測量。

四「政教合一」問題

教育生活化與各種勢力之聯合　社會教育以全民衆的整個生活爲範圍，他的內容當然不是很簡單。所以陶知行氏早就這樣說：

『這種活的教育，不是教育界或任何團體單獨辦得成功的；我們要有一個大規模聯合，才能希望成功。那應當聯合中之最應當聯合的，就是教育與農業攜手。中國鄉村教育之所以沒有實效，是因爲教育與農業都是各幹各的，不相聞問。教育沒有農業，便成爲空洞的教育、分利的教育、消耗的教育。農業沒有教育，就失了促進的媒介。倘有好的鄉村學校，深知選種、調肥、預防蟲害之種種科學農業，做個中心機關，農業推廣就有了根據地、大本營，一切進行，必有一日千里之勢。所以第一要教育與農業攜手。那最應當攜手的雖是教育與農業，但要求其充分有效，教育更須與別的偉大勢力攜手。教育與銀行充分聯絡，就可推翻重利；教育與科學機關充分聯絡，就可改良路政。總之，鄉村學校是今日中國改造鄉村生活之唯一可能的中心！他對於改造鄉村生活的力量大小，要看他對於別方面勢力聯絡的範圍多少而定。』❶

這種主張很對，各地的社會教育機關現在都已或多或少地接受並實施了。

政教合一的意義　現在各地社會教育機關聯絡他種勢力的工作，却是各別的自由的進行着。爲求效能的增大，進展的敏速，最要是政治與教育合一；「政教合一」的口號，這幾年來爲社會教育同人呼喚出來了！我們現在研究教育行政，這問題尤有考慮之必要。

政教合一的根本意義是施政與施教目標之一致。近代的政府，不僅僅以民衆爲客體，積極地爲他們造福，也以民衆爲主體，要他們共同努力，以創造整個的永久的樂利；如經濟的統制、國防的建設、自治的促進、教育的推行，——經濟、政治、文化各方面，無不要求民衆興起，共同努力。政府施政，而要求民衆的時候，就有教育的需要了。這種教育，自須針對施教的目標而實施。這是站在政治的立場，要求施教與施教目標之一致。再就教育方面看，教育的目的不在創造進化的社會嗎？然而依照數千年來人類從事教育的經驗，教育往往不能獨負改造社會的責任。許多教育家見到了這一點，於是倡議教育與政治合一，共同致力於新社會的創造。這是就教育的立場，要求施政與施教目標之一致。施政與施教的目標能夠一致，政教合一的根本意義即已貫澈，其他關於組織和辦法方面的問題，反比較的屬於枝節了。

鈕永建氏說：『民衆教育應先定致用之目標，而後就目標所應有之條件以施教育。換言之，即以教育爲達到國家目的之惟一的途徑，又以教育爲實現國家事業之澈底的手段是也。即欲施民衆教育者須先定對于民衆所

❶陶知行：中國鄉村教育之根本改造，見氏著中國教育改造，頁一三二及一三三。

應要求的事業。此項事業就國家言之，卽施政目標；就施政目標以行教育於民衆，卽可知民衆教育爲政與教不可分離之教育也。……所謂政與教不可分離者，非但以教之不可離政，亦以政尤不可離教也。何也？蓋事業上目標旣定，必謀所以達之，則惟有急起直追，做而已矣。惟是項做法，我知之，我能爲之，然欲合全國或全地方之民衆，羣策羣力，共知之而共能爲之，則必使羣衆咸具此項必要之知與能，然後可以施行而無滯。……故善爲政者必先善爲教。」❶

可是時下流行的「政教合一」一口號，其含義殊寬泛。有主以教育力量來解決政治的。有主利用政治力量來推進教育的。近來更多主政治與教育組織之合一。三種主張原非互相對立；但爲便於研究起見，不妨分別來討論。

用教育力量來解決政治　這是政策和設施的方針問題。分析之，有二義：一是建國的大障礙業已除去，祇待教育民衆來完成新秩序之建造；一是建國的大障礙未除，用教育來喚醒民衆，自動起來剷除，不論持前者之義或後者之義，都是主張用教育力量解決政治，與「教育超然說」是對立的。

用政治力量來推進教育　這是說社會教育非用政治力量是不易普及或著大效的。譬如說民衆學校吧：通常招生留生是用勸導方法的，勸者諄諄，聽者藐藐，所以往往是有教育而無民衆；因此有些人就主張用政治力量來強迫就學。譬如說指導改良生產方法吧：苦口婆心，一無反應，不如先用政治力量來統制，然後教育方面的指導方見功效。再譬如說保衛團吧：教育者「自衞」「尙武」的宣傳，不如政府的一道命令。教育者感覺教育力量的

❶鈕永建：民衆教育推行上必要之條件，見江蘇教育第三卷第九期。

微弱，才來歡迎政治力量，或說政府權力。其實教育是要人民自動興起，勿依賴外力，勿怕懼壓力；政治的力量有時固不可少，過分的權力也是與教育的目的相衝突的。

政治與教育組織之合一　政治與教育早已在一個組織之中，如教育事業要受政府之管理監督，教育行政又是政府之一功能，等是。這裏所謂合一，是指政治機關同時要是一個教育機關，要一種組織同時兼具政治與教育的兩種功能。這樣的合一，縣以上規模既大，必須分功，就很難實行。所以最近政治與教育組織合一的主張，都是指鄉區的下層機構而言。

最著名的，無過於山東鄉村建設研究院的實驗了。該院曾以荷澤縣爲實驗縣，縣政府之組織略如舊日，縣以下則『全縣劃爲二十一鄉區，各選適中地點，設立鄉農學校（簡稱曰鄉學）一處。此鄉農學校，上而直屬於縣府，下而直達於村落；以鄉村自然領袖爲校董，以專門技術人才爲教師，以本鄉全體民衆爲學生。以社會爲對象，以解決整個社會問題爲目的，如民衆自衛之組織、農村經濟之改進、鄉村教育之推廣、鄉村自治之設施，均以此爲出發點。此乃「政教富衛」合一制度實現之初步，亦卽中國學治精神復興之濫觴。』❶這是最好的例證。

我人應有的態度　政治與教育組織之合一，乃是一般人所了解的「政教合一」，現在甚囂塵上，自內政部頒佈實驗縣區條例以來，尤見風靡一時。這一問題，出入甚大，我們宜取下列的態度：

一、在政府當局勵精圖治而又認識社會教育之區域，應使各種勢力合併，重行整理，以特設的全民教育機關

❶荷澤實驗縣三年進行計劃，見鄉村建設旬刊第二卷第廿七八九期合刊。

爲中心，領導進行。

二、在政治比較落後的區域，社會教育中心機關宜保持他文化機關的本質；以此立場，與政府機關及其他勢力聯絡。否則，以教育者而與腐惡的勢力廝混，尙有何種貢獻之可言！

五　組織問題

通行組織　社會教育中心機關之最普通的，無過於教育館了。據王育誠氏之調查，江蘇各縣民衆教育館的組織，部數之衆數爲五，館員平均數爲八人強。❶更據趙季俞氏的調查，浙江七十三所縣市民衆教育館中，組織最複雜的分七部，最簡單的分二部，最普通的分三部。至於分部的方法，有分爲「總務」「教育」「推廣」三部者，有分設「健康」「生計」「文字」「家事」「社交」「政治」「休閒」七部者，有分設「智能教育」「康樂教育」「農業推廣」「婦孺教育」四部者，有分設「總務」「社會教育」「學校教育」「研究」四部者，亦有分爲「展覽」「活動」二部者，更有分爲「總務」「成人」「婦女」「兒童」四部者。❷一般的組織大概如此。

趙氏調查　組織的關鍵，在人員的配置；你要是知道了一個機關該有幾個何等樣的人，你便可知道該機關的組織了。趙冕氏根據了這個意思，曾徵詢江浙等十三省市的學者和實地工作人員的意見。在寄發徵詢表時，曾

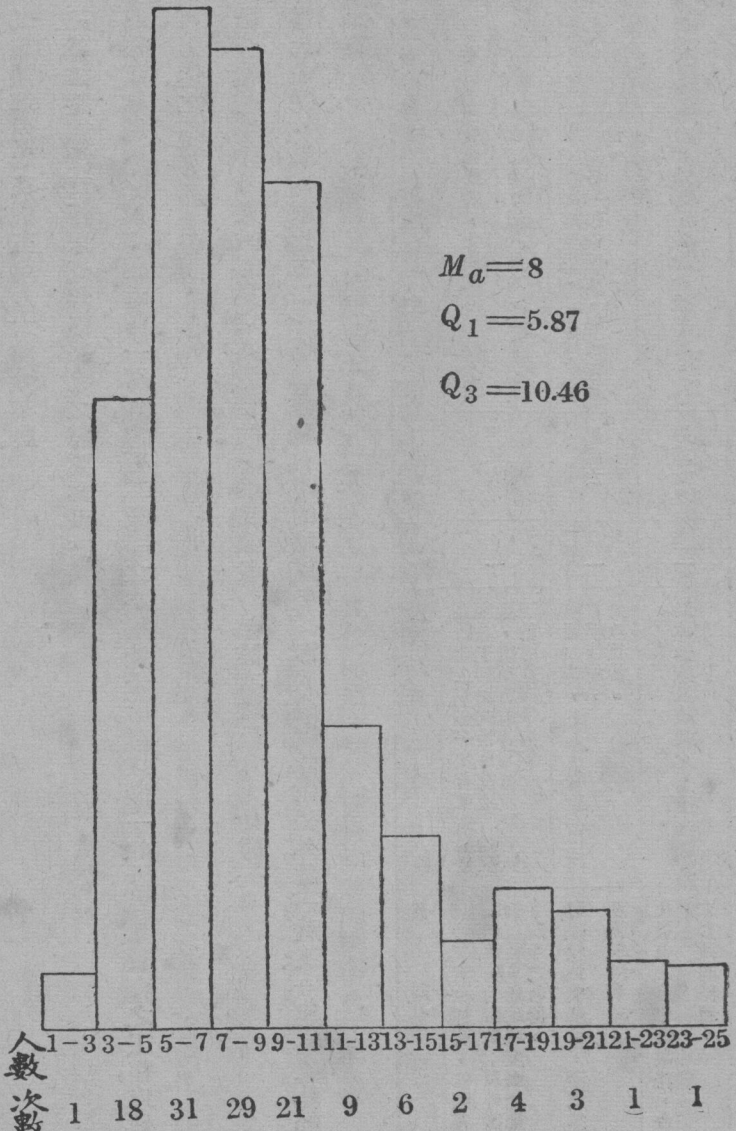
❶王育誠：江蘇省各縣民衆教育館概況調查，載教育與民衆二卷八期。

❷趙季俞：民衆教育館組織的研究，載浙江教育行政週刊第二卷第五十一、五十二兩期。

假定了民衆教育館的條件如下：

一、負責教育區域爲約二十五華里平方之區域。

圖一　一個民衆教育館應有的職員數



二、該區域內居民約五萬人，大部份業農。

三、該館設施教育暫以五年內民衆之需要爲根據。

四、在該區域內，除民衆教育館一所外，尚有二教師之小學校十所，可以做一部份民衆教育之工作，以補民衆教育館工作之不及。

調查的結果，多數人的意見以爲這樣的一個民衆教育館該有職員八人，如圖一❶

雷氏主張　韻賓南氏主張一個民衆教育館的職員數以四人爲度，除館長外，設「社工」、農業、工藝幹事各一人，如下表：❷

職別	應任工作	性別	最少人數	應具特長	最低程度
館長	教化民衆，化民成俗；教人識字讀書；教人做人。	男或女	一	在技能上不必一定有專長，但應有了解民間情俗及疾苦的知識，復應有獨善其身及兼善天下的道德與學問。	以中國實例說明，他的程度應比書院的山長；以外國實例說明，他的程度應比鄉村寺院中之牧師。
社工幹事	傳授及實施衞生、急救、種痘及各種預防醫藥、嬰孩保育法。	男或女	一	醫藥知識，看護技能，急救技能。	醫學校或藥學校，至低須在看護學校畢業。
農業幹事	改善農業，協助改組鄉村。	男或女	一	農林知識及技能。	比鎭南之農事職業科，金陵之農業專修科。

❶趙冕：農村民衆教育館人員問題之研究，載教育與民衆第五卷第二期。

❷見同前。

工藝幹事	改善及提倡農家手工業，協助改組鄉村，提倡家庭經濟。(Home Economics)	女或男	一	工藝知識及技能。	比菲律濱之家庭工藝教師。

官督民辦的中間組織　我們在本章第二節裏曾有官督民辦的主張，則行政機關與中心機關間的組織該當如何，是應當考慮的。

山東鄒平縣政建設實驗區以鄉學村學爲推廣社會的中心，『以各該學董會於縣政府之監督指導下主持辦理之，』❶是學董會卽一種官督民辦的中間組織。張石方、張晶波、石卓五三氏曾製有鄒平鄉學村學系統圖（圖二）❷如下：

編者的意見　編者對於社會教育中心機關的意見，已見本節第一段中。在他的意想中，在二三百戶的單位施教區內有一所全民教育機關，再依自然條件聯合若干單位區成一較大區域設兼具輔導責任的機關，爲他機關之輔導。每一全民教育機關之上，有董事會，各董事會推代表，組成輔導機關之董事會。這是較理想的辦法。

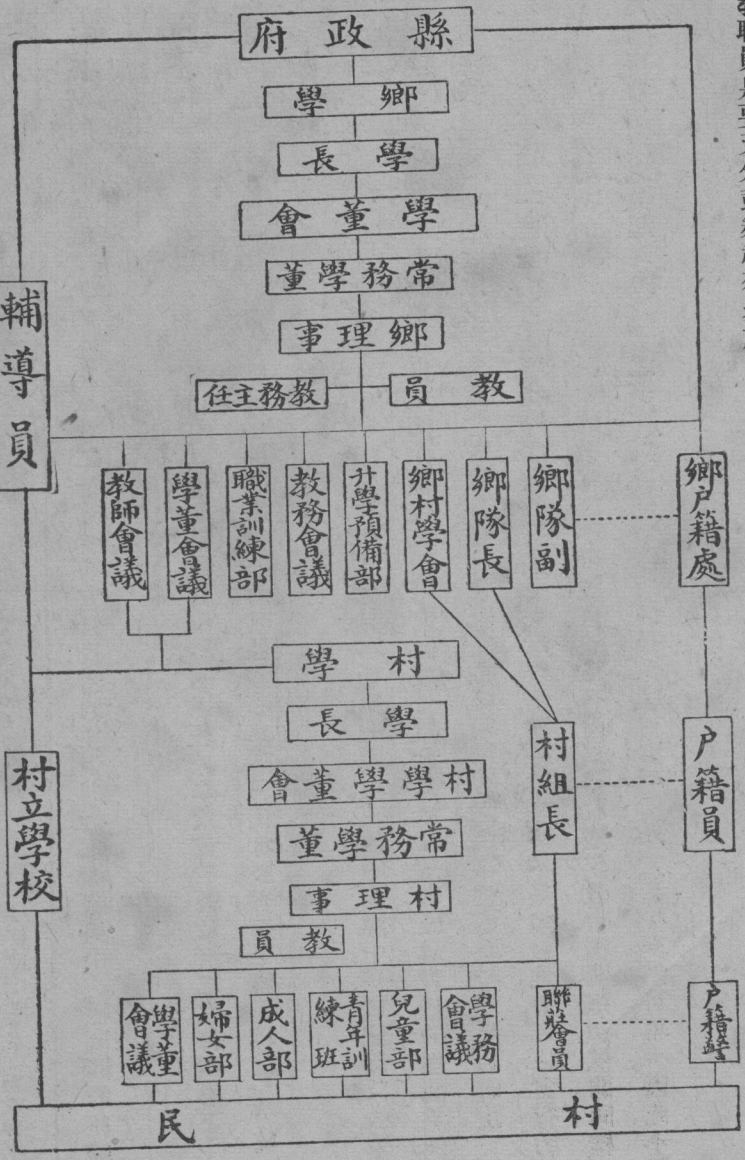
教育的根本改造一時既不可能，要把小學校改造成全民教育機關一時也決不是多數地方可以實行的。在這新社會秩序亟待建立的時代，成年民衆的教育既不可緩，自然唯有提倡特設成年教育機關。這種機關同樣可以採用董事會制度，以鼓起地方人士之興趣與責任。像江蘇的民衆教育區，職員八人是少到無可再少。因此，小學

❶梁漱溟：鄒平縣縣政建設實驗區計劃摘錄，見氏著鄉村建設論文集。

❷張石方、張晶波、石卓五：鄒平學概鄉述，見鄉村建設半月刊第五卷第四期。

校的教職員是要充分鼓舞起來參加。

圖二　鄧平鄉學村學之系統



機關的大小和人員的多寡，要看地方的需要和力量而定，不能強求一律。但職員的種類是可得而擬議的。多

數的職員要能認識社會，主持教育，並有相當生產技能，至少具有足與農民談話的程度，如能多置人員，宜於一般工作人員外，增置技術人員，內以農事及醫藥爲較重要。

補充閱讀

一、趙冕：民衆教育館通論，見浙江教育行政週刊第一卷第五十期。

二、梁漱溟：村學鄉學須知，見氏著鄉村建設論文集。

三、梁漱溟：鄉農學校的辦法及其意義，載鄉農學校專號。

四、趙冕：北夏的實驗答客問，見教育與民衆第七卷第一、二兩期。

五、山東民衆教育月刊第六卷第九、十期，縣民教館改革問題專號。

六、浙江省各縣市民衆教育館工作標準。

第四節　社會教育之推行

一　社會教育有迅速推行之必要

時機迫切　社會教育本來是求增進教育效率，均等教育機會的事業，或說運動；是適應社會長時期的需要，不見得就是一種應急的東西。可是在這一個時代，整個的世界在轉變當中，需要大多數的成年民衆迅起應變，社會教育的需要却是很迫切的。中國社會數十年來受內外摧毀之餘，日暮途窮，亟待教育民衆來建設新秩序，時機

之迫切，尤爲顯著。所以居今日之中國來談社會教育，固然不是談談卽了，也不是略資點綴，便可完事。如果要社會教育有所貢獻於時代，我們必須力圖迅速推行，以期早日普及於全民衆。

現狀太差　推行社會教育之呼號與實幹雖有二十餘年，但其進展尙未足以差強人意。照本章第一節所述，二十二年度全國有教育館一、二四九所，職員四、一八五人，每館平均職員數不過三人強。這樣規模的教育館固然不足以當普及一自治區社會教育之任，卽是可能，這千餘所最多也不過分佈於二、三省；離普及之標準，眞是太遙遠了！實施成年補習教育計劃估計十六歲以上六十歲以下應受補習教育者爲二〇二、七八四、一五三人。❶這幾年來各省辦理民衆學校，假定其畢業生數足以抵銷每年新增之失學人數，姑不細算。照本章第一節所述，二十二年度有民衆學校學生一、二九二、六六二人；假定現在每年有民衆學校學生二百萬人，並且義務教育已普及，以後不再增加失學者；那末多少年可以普及成年補習教育呢？至少要一百年！這是何等可驚的事實！如果說民族的危機要等成年補習教育來挽回，一百年的歲月恐怕是等不及了！

兒童與成年孰先　兒童教育與成年教育原來是同等重要，不能強分先後的。可是教育經費不足，國家財政困難，社會和政府力不能盡量擴充教育事業的時候，緩急先後的問題發生了。社會教育一名詞包括博物館、圖書館、體育場一類的機關，而且在過去差不多僅僅代表了這一類機關；泛泛者以爲那些機關非大大的投資，不足以普及民衆，遂以爲推行社會教育未至時機。還有以爲成年之所以需要補充教育，實因兒童時期錯過教育所致，祇

❶詳本節第二段。

要兒童教育普及，成年卽無需乎教育，強爲之便是捨本逐末。前者的持論，不免誤解，因爲我人現在推行的社會教育，是以適應迫切需要的民衆基礎教育爲主，後者的持論，似乎言之成理，關係教育政策者至大，不可不一爲申說。

我們不能絲毫忽視兒童教育的重要；可是在這時機迫切的當兒，倘使沒有力量能使兒童教育和成年教育並駕齊驅，却應當比較多注重成年教育之推行。成年受了教育之後，認識了教育的重要，必能幫助兒童教育之推行。許多社會教育機關間接促成小學的設立，許多受過教育的父母樂於使子弟進學校，並樂與學校合作以教育子弟：這都是公認的事實。這麼樣，注重成年教育，不就是注重兒童教育嗎？其次，現社會的重負自然落在成年人的肩上；我們了然於一般成年民衆不能擔當社會的重負，因而關成現在的局面，也可感到成年教育之普及，是不可再事延緩了。

實驗與推行　社會教育學術還在幼稚時代，這是不能否認的事實。所以有些人主張先實驗，後推行。這是合理的主張，是學者應有的態度，可是不能太過火。拿嚴正的學者眼光來觀察，世界上本少有可以盡信的眞理，放諸四海皆準的辦法；社會教育如果必待實驗到盡善的境界而后推行，大概是沒有推行的日子了！我們以爲現在已有相當可以資藉推行的材料與方法，可以努力推行；推行的結果，社會教育專業人員增加，大家一本實驗的態度來互相發明，則越推行，學術的進展當也越快。我們是很難知道誰是專配做實驗，世界上重要的發明，不一定出諸公認的專家和學者；所以祇有在普遍推行中求學術的進展，才是妥善的辦法。這是說現在我們大可放手推行，一面意識的計劃的實驗依然要努力的。

社會教育之必求普遍推行，已爲多數人共同的主張。民國十九年教育部召集全國教育會議於南京，通過改進全國教育方案，其第二章爲實施成年補習教育計劃，擬於民國二十五年底普及；其第七章爲改進社會教育計劃，分二十年進行。茲分述於下，並推論其相關各問題。

二　實施成年補習教育計劃大要及推行之主要問題

計劃大要

(一)目標　成年補習教育本兼含識字訓練，公民訓練，職業訓練三種：本計劃係初步計劃，擬在訓政的六年裏，儘先完成識字訓練和公民訓練的重大工作。

(二)原則

一、識字訓練和公民訓練，應用最少金錢，最短時間，使一般民衆識字讀書，具有運用四權的能力。

二、識字訓練和公民訓練，應先從集團人民辦起，逐漸推廣到散居人民；先從富庶地方辦起，逐漸推廣到貧瘠地方。除天災及有特殊情形的區域外，不得延緩。

三、受識字訓練和公民訓練的年齡，應從十六歲起，到六十歲止。

四、識字訓練和公民訓練之施行，應有很嚴密的考核。

五、識字訓練和公民訓練，既立基礎之後，應有繼續長進的機會。

六、識字訓練，不但不識字者，須負學習的義務，識字者亦須負教人的義務。

(三)目前急切問題

一、十六歲以上六十歲以下應受補習教育者約百分之四六·五共計二〇二、七八四、一五三人。

二、共需教員約十三萬五千人。

三、共需教室辦公室房屋大小各十一萬二千六百五十間。

四、養成一個民衆學校畢業生至少需費一元八角則共需三億六千九百二十餘萬元。

(四)失學民衆入學補習及培養師資辦法

一、教二億二百餘萬失學民衆識字要用班級制的民衆學校和非班級制的民衆識字處來互相調劑。

二、民衆學校設在軍隊、工廠、監獄、及一切大機關或有數十以上不識字者的地方其餘不識字者不入民衆學校便須受民衆識字處的指導。

三、爲訓練縣市民衆學校師資的師資得由各省設立這一類的師資訓練機關。

四、各縣專設訓練學校訓練師資九十五萬七千五百人；如不能完全實現以中等以上學校學生約計二十二萬及私塾教師約計二十萬補充之。

五、民衆識字處教師由自己家裏、店裏、機關裏的識字者充任約計八千萬人。

六、教育部設中央民衆識字指導員訓練所拿首都民衆識字運動作試驗和訓練的中心。

(五)經費分配——總數三億六千九百二十餘萬元每年六一、六〇五、八二七元。

中　央　擔負全額百份之四十五，每年二七、七二二、六二二元。

省地方　擔負全額百之十，每年六、六〇、五八二元。

縣地方　擔負全額百分之四十五，每年二七、七二二、六二二元。

上項省地方應籌數，除蒙、藏暨綏遠、熱河、察哈爾、寧夏、西康、青海等六省，具有特別情形，應另行設計外，若其餘的江蘇等二十二省分攤計算，每省每年平均約擔負二十七萬餘元。又上項縣地方應籌數，姑按全國現有縣市數二千分攤，則每縣每年平均應各籌一萬三千八百餘元。

（六）編輯民衆識字教材辦法：

一、教育部在最短期內編成三民主義課本，以作識字教材。且使常人能於四個月內受有公民訓練。

二、各省市縣根據地方情形，編輯民衆識字課本。

三、教育部根據三民主義課本字彙，及十分之二的生字，編輯民衆用叢書。

四、前條所編課本叢書等，應附注音符號。

五、以上出版物，准全國書坊翻印，定價應極低廉。

（七）實施普及的手續

一、各縣市在實行強迫前，應先組織民衆識字訓練委員會及分會支會，並辦事處等，作專門負責的機關。

二、上項各機關成立後，就分期調查本區內教師人數及姓名，與本區內不識字人姓名、住所、及總數。

三、支配教者及被教者，並分別通知。

（八）預定強迫時期

一、民國十九年七月一日下令，預告全國民衆限二十五年十二月底以前，讀畢三民主義課本及民衆識字課本。九月一日下第二次預備令。

二、民國二十年一月一日起，首都市鎮鄉實行強迫。

三、民國二十一年一月一日起，各省會市鎮鄉實行強迫。

四、民國二十三年一月一日起，一等縣二等縣市鎮鄉實行強迫。

五、民國二十五年一月一日起，三等縣市鎮鄉實行強迫。

六、民國二十五年十二月底，初步計劃告一段落。

民校效能低落爲推行成年補習教育之障礙　改進全國教育方案自經全國教育會議通過以後，輾轉遞送，到了中央政治會議便擱置起來，杳無消息！原因或許很多，頂大的大概在經費的困難。其實成年補習教育，在實施上有他自身之障礙，那便是民衆學校效能的低落；而民衆學校效能低落最顯著的事實，無過於中途退學人數的衆多。五十個學生原定一個教師可以教得了，但因爲中途退學的關係，實際畢業的只有二十五人；那末要造就五十個畢業生，便須兩倍的教師，或兩倍的時間，而經費也得要兩倍。五十個人是不打緊的，一千幾百萬人，一二萬萬人，那可不得了！所以這個中途退學的問題不解決，要普及成年補習教育，就覺得非常困難。據浙江省十八年度的

統計，全民省衆學校入學的四九、四六六人，畢業的只有一六、三七六人；這就是說，入學生十人之中，畢業的不過三四人。十九年度中，浙江全省各縣市辦理民衆學校，以杭州市爲比較有成績之一處，但據其統計的結果，全市第二屆民衆學校入學生二一四一人，畢業的只有五七四人，十人中也不過三四人畢業。二十二年度，全省民衆學校學生數一〇三、五〇七人，畢業生只四二、六八三人，也不過十分之四。這種事實自然不僅浙江省爲然；要救濟這種普遍的事實，我們必得從種種方面去努力。茲就制度方面着想，覺得第一，先要使教者專心辦學；第二，要使民衆學校的辦法適應大多數民衆的生活情況。我們的具體提議：要教者專心辦學，必須盡量採取教師專任制；要民衆學校的辦法適應大多數民衆的生活情況，必須於平常的「固定編製」之外，兼採「活動編制」。

民衆學校教師專任制　現在各處的民衆學校教師，絕對大多數是兼任的。他有他原有職務要操心，于是對於兼任民衆學校的職務就不能兼籌並顧；他原有的職務吸去他一天大半的時間和精力，於是對于民衆學校只好沒精打彩來幹幹：這樣子，如何辦得好民衆學校？上面所說浙江民衆學校入學生數和畢業生數比例的懸殊，民衆學校教師兼任制實是主因。我們以後不要切實推進成年補習教育則已，否則，從兼任制走到專任制是必由的途徑。杭州市民衆學校在兼任制下，畢業生數不是佔就學人數百分之三四十嗎？但自行專任制以來，即增至百分之七十以上，二十二年且聞超過百分之八十。這不是顯著的證據嗎？

我們如果採用了專任制，不特可以得到專心辦學的教師，還可以得到更好的教師。採用兼任制的時候，一學級至少要二人輪教；採用專任制以後，一人可以教二級，那末同樣一學級所需的教員數，可以減少四倍，於是選擇

人才，訓練人才，都佔到很多的便利。現在識字運動與民衆學校雖然似乎是一事，其實識字固不僅是識單字，民衆學校除了識字之外，還有十分重要的公民訓練；因此民衆學校的教師，決不是隨便規定中等以上學校學生、私塾教師、以至「自己家裏、店裏、機關裏的識字份子」可以勝任的。要增進教育的效能，必須提高教師的資格；要提高教師的資格，必須減少需要的人數；而專任制便可以減少需要的人數。照浙江的估計，如果要五年內普及全省的成年補習教育，採用兼任制，共需教員四萬人以上，採用專任制，則可減少至一萬人以下，以至六七千人。要訓練四萬多人，是無論如何不易訓練得好的，但訓練幾千人便比較容易得多了。

民衆學校採用教師專任制，深信必然人人會贊同；但一定有許多人會懷疑到經濟上的可能性。編者在沒有爲浙江草擬第二次計劃的時候，也曾懷疑過，可是現在則不然了。當十九年五月浙江省舉行第一次識字運動宣傳週的時候，教育廳發表了一篇普及民衆學校教育計劃草案，教師採用兼任制，二人合教一級，每人每月津貼六元，普及所需經費的總數爲一二、八四六、七八二元，平均每一失學者需費一元一角七分一厘八毫。二十年草成第二次計劃，擬採專任制，每人同時教二級，每人每月薪水二十元，普及所需經費的總數爲一四、九一四、三四二元，平均每一失學者所需教育費爲一元五角五分三厘三毫。❶ 比第一次計劃雖然是增加了，但比改進全國教育方案一元八角的標準却還低著！這樣看來，專任制之不會十分增大經濟上的負擔，由此可信；而教育實質的改

❶浙江省普及民衆學校教育計劃大綱：載浙江省識字運動年報（十九年度）及浙江民衆教育季刊第一卷第四號。（已採入本書附錄二）

進，更足以抵償經濟上所增而有餘。

以上云云，還是就維持現在教育原狀來說的；如果能如本章第三節裏的全民教育機關能夠實現，當農閒的時期，全部教育人員總動員來專任民衆學校教師，那自更近理想了！

活動編制的民衆學校　普及成年補習教育進程中最嚴重的問題，無過於學生的中途退學，前面已經說過了。要使學生不退學，問題決非很單純；可是學校組織的呆板，確也是一個十分重大的原因。一個大城市裏辦一級民衆學校，要使五十個學生天天晚上按步就班來聽講，始終如一，已是不易；在農村，尤其爲難，我們覺得與其維持了學校的形式，把學級編制到非常固定，使學生不能始終出席；何如遷就民衆實際的生活情況，把學級編制活動起來，使學生不必天天上學，却能受到同樣的教育？我認爲祇有採用活動編制，才能具體解決中途退學的問題。

民衆學校編制呆板的必須補救，當民國十一二年平民教育運動開始熱烈推行之時，已有人感覺到，而有平民讀書處的推行。在教育與人生第八期上，陶知行氏有平民讀書處之試驗一文，其中有這樣一段說：

『……學校雖近在咫尺，店家、住戶有大多數的人不能到學校來上課。例如平民學校定晚上七點鐘上課，看門的不能來；抱小孩的，小孩沒有睡不能來；晚飯後要洗鍋、洗碗的不能來：這是平民住戶的情形。再看那店家做買賣要做到九點鐘、十點鐘、十一點的都不能來。不能來而勉強來，必定要妨礙家庭的事務，擾亂生活的常態。讀書是要緊的，管家、謀生也是要緊的。有沒有兩全的方法，使那一班人民於管家、謀生之外還能讀書？這是我對於學校式平民教育効力上的懷疑，也是我對於平民讀書處開始試驗的第一個原因。……如果八歲的小孩子

能教五歲的小孩，那末十幾歲以上識字的人，更能够教十幾歲以下不識字的人了。這個假設，引導我打破非師範生不能辦平民教育的偶像，引導我試驗種種識字的人去教種種不識字的人。這是我開始試驗平民讀書處的第二個原因……。』

平民讀書處自經陶氏提倡以來，一時頗有相當的推行；可是這種簡便的辦法，後來却未見普遍的推設，則其效果也可以想見了。

我們覺得平民讀書處辦法頂大的遺憾，是把他與民衆學校看成兩樣的東西：民衆學校是嚴正的，讀書處是隨便的，民衆學校的教師必須受過相當的教育，讀書處的教員隨便「略識之無」者都可充任。讀書處內容的不充實，便影響到教育效能的低落。我們現在要提倡的民衆學校活動編制，可說就想把讀書處變成民衆學校的一部份。民衆學校一樣的進，不過有職業、家務牽累的，自經相當基本訓練後，即可由學校與學生訂立一種工約，學生依照工約，自由學習，遇有疑難，可隨時隨地向民衆學校或其他問字處所請問，修畢民衆學校規定課程經試驗及格者，與固定編制畢業學生同給證書。于個別學習之外，民衆學校每週仍予受活動編制之學生以一小時至二小時之集合訓練，並酌量施以成績考查。他的優點，與平民讀書處同樣的可以適應入學民衆實際生活的情況。但他與讀書處不同的地方，便在他是民衆學校的一部份，受同樣訓練合格教師的指導，學生雖也可到家庭、小店舖及其他小規模組織的集團所附設的問字處去問字，那裏的指導員不過備咨詢，決不是主要的教師。我們覺得這種活動編制，如果與教師專任制聯絡進行，或者可以解決推行民衆學校困難問題的重要部份。

強迫入學政策　教師專任制和活動編制是制度上的改良。制度改良之後，一定還有許多怠散冥頑的人不肯好好的上學，那就祇好採取最後手段——強迫入學——了！強迫誠然很「麻煩」，但是行政機關如果有決心，「殺一以儆百」，眞正要強迫的恐亦不會太多。

二十四年七月一日起，上海市舉行空前的推行識字教育大運動，預備到二十五年六月三十日，在一年內把全市七歲至四十歲的文盲四三四、四五二人完全掃除。他們聘用專任教員，開設識字學校；凡不能進識字學校者，則在校外補習，另有識字教育服務團的辦法。他們是採取強迫入學政策的，曾有下列強迫辦法的規定：

一、應受識字教育之民衆，於接到識字學校入學通知後，如無故延不入學，除強令入學外，並科以二角以上五元以下之罰金，或令服兩小時以上五日以下之勞役。無故曠課者亦同。

前項處罰，成年男女罰其本人，未成年者罰其家長。

二、前條之處罰，由各識字學校報告區辦專處決定後，通知公安局執行之，並按月彙報市識字教育委員會備案。（上海市識字教育由市政府組織市識字教育委員會主辦之。全市劃分爲二十二區，每區設一區辦事處，在市識字教育委員會指導監督下管理各本區識字教育事宜。）[1]

識字一方面是個人的需要，一方面也是社會的需要；個人的需要除大都市外，往往不很感覺，社會的需要則至迫切，但又爲個人所不及見；故唯有行強迫了。

[1] 上海市不識字民衆入學辦法，載上海市識字教育委員會方案法規彙編（二十四年七月編）

辦理民衆學校最低標準　以上係就民衆學校制度及對民衆入學所取政策上着眼。上級機關之督促每每獲得推進事業之實效。河北省曾訂定各縣分期設立民衆學校辦法，❶督促各縣進行，成效昭著。浙江省仿行於後，亦獲相當效果。浙江省曾頒發二十一年度各縣市辦理民衆學校教育最低標準一種，按照各縣市之富力，教育狀況、人口密度、及其他特殊情形，分全省各縣市爲八級，分別規定標準如下：

甲級縣市　1.全縣或市須辦有公私立民衆學校一百二十五級，2.全縣或市須設有中心民衆學校二所，3.須舉行全縣或市民衆學校教育成績展覽會一次，4.全縣或市須籌設實驗民衆學校一所。

乙級縣　1.全縣須辦有民衆學校一百級，2.全縣須設有中心民衆學校二所，3.須舉行全縣民衆學校教育成績展覽會一次。

丙級縣　1.全縣須辦有公私立民衆學校七十五級，2.全縣須設有中心民衆學校一所，3.須舉行全縣民衆學校教育成績展覽會一次。

丁級縣　1.全縣須辦有公私立民衆學校六十級，2.全縣須設有中心民衆學校一所。

戊級縣　1.全縣須辦理民衆學校四十五級，2.全縣須設有中心民衆學校一所。

己級縣　1.全縣須辦有公私立民衆學校三十級，2.全縣須設有中心民衆學校一所。（參酌實際情形，如有困難時，得暫緩設立。）

❶見河北省現行教育法規輯要第二册。

庚級縣　1.全縣須辦有公私立民衆學校二十級，2.全縣須設有中心民衆學校一所。（參酌實際情形，如有困難時得暫緩設立。）

辛級縣　1.全縣須辦有公私立民衆學校十級，2.全縣須設有中心民衆學校一所。（參酌實際情形，如有困難，得暫緩設立。）❶

二十五年八月行政院通過實施失學民衆補習教育辦法大綱，規定各省市於二十五年度起儘六年內普及之。這個辦法大綱，除容許免費發給各省市以民衆學校課本外，同時也規定各省市辦理民衆學校的最低標準，即每年每縣市內應添設民衆學校二十校至四十校，每校每年至少辦兩期，每期以舉辦兩班爲原則；且還規定民衆學校仍應以半數單獨設立爲原則。❷　這種規定，與河北、浙江兩省的辦法，實有同一用意。

獎勵優良民衆學校　獎勵優良民衆學校是從積極方面增進民衆學校的效能。浙江省教育廳曾訂獎勵各縣市優良民衆學校暫行辦法，其要點如下：

一、本省各民衆學校，除實驗民衆學校外，凡具有左列條件之一者，得認爲優良民衆學校：

甲、每班畢業生在三十人以上，並佔入學生四分之三以上者。

乙、對於教法、教材、編制、訓育等問題，有具體計劃，並經試驗著有成績者。

---

❶浙江省教育廳：浙江省教育法規彙編（二十四年版）頁二二五及六〇。

❷教育部社會教育司：社會教育法令彙編（二十五年）

丙、對於辦理社會工作著有成績者。

二、獎勵分爲獎勵學校及獎勵教職員二種，其獎品種類如下：

甲、優良民衆學校獎狀，

乙、優良民衆學校校長獎狀，

丙、優良民衆學校教師獎狀，

丁、優良民衆學校特種設備費，

戊、優良民衆學校校長獎金，

己、優良民衆學校教師獎金。

三、民衆學校具有第一條甲、乙、丙三種或任何一、二種條件者，按照成績，給予第二條一項或數項獎品。

四、凡經縣市教育行政機關考核，認爲優良之民衆學校，應填具概況表，其具有第一條乙種或丙種條件者，並應取具報告書連同證明各件，一併呈由縣市教育行政機關，於年度終了後一個月內彙呈教育廳審核獎勵之。

五、優良民衆學校之獎勵，以曾經考核認爲成績優良之本年度爲限，次年如仍須獎勵，應再依照規定手續，重行聲請。❶

❶浙江省教育廳：浙江省教育法規彙編（二十四年版）頁二二四及五〇。

鼓勵鄉村自動辦理　中華平民教育促進會在定縣鼓勵各村人民自動組織平民教育委員會，自籌經費，自聘教師，成績甚佳。實施成年補習教育計劃內，原有鄉鎮民衆識字訓練委員會之組織。編者主張即以鄉鎮爲辦理民衆學校教育之基礎，區爲設計推行之單位，省與縣專負設計與督促指導之責。在鄉鎮推行時，並應多多鼓勵民衆自動。

三　改進社會教育計劃大要及推行之主要問題

計劃大要　（一）總綱

一、原則

（甲）行政組織宜簡單。（乙）實施機關宜集中。（丙）實施程序宜先實驗而後推行。（丁）實施人才宜特別訓練。（戊）經費宜寬籌並保障其獨立。（己）政府宜引導社會用全力推行。（庚）社會教育教材及各種刊物應多附注音符號。

二、行政組織（除教育部及各省教育廳已設社會教育司或科外）

（一）市縣教育局設社會教育科或課。（二）各級主管機關得組織設計或研究委員會。

三、實施機關

（甲）普通的，民衆教育館、圖書館、博物館、藝術院、體育場、成年民衆及農工商人補習學校等。（乙）特殊的，殘廢院、感化院、革命博物館等，以教育館做實施及試驗的中心。

四、實施程序

先設一實驗機關；俟得有實施良法，同時實施人才已經訓練成功，然後分期添設。

五、訓練人才

（一）供給各種社會教育實施機關多量工作人才。（二）供給社會教育研究實驗並造就學問較高深的人才，前項人才在各級各種師資訓練機關內分別養成，或在試驗社會教育中心中訓練。

六、經費辦法

（甲）中央前曾明令規定社會教育經費須占全教育經費百分之二十，全國各級教育行政機關當切實遵守。（乙）在富庶地方，宜增加經費成數，從百分之二十至百分之三十。（丙）舉辦大規模之社會教育，應由中央及省縣政府指撥專款作為開辦費或基金。（丁）每次中央或地方政府募各種公債時，劃出所收的百分之十至二十，撥充社會教育經費。

七、與有關係的各機關聯絡一致，用全力推行。

（二）農工商職業補習教育

一、原則

（甲）已受國民識字教育或一般略識文字的成年人，施以職業訓練，補充其生活上和職業上必須的知識技能。（乙）對於已受國民識字訓練者，多加以職業訓練；對於曾經從事職業而有經驗者，偏重識字訓練。

(丙)除注意職業訓練外，並施以國民訓練、健康教育、及美化與民衆娛樂、風化改良等教育。(丁)種類應分工業、商業、農業、家事及其他職業補習等。(戊)俟國民識字訓練辦竣後舉辦，也可與其他同時舉行。先從都市工商發達區域或人口稠密的鄉村試辦，逐漸推廣到偏僻的農村，辦理規模較小的農業補習學校。(己)受教育者的年齡，應自十六歲起到六十歲止。(庚)組織編製，應富有彈性，視地方情形而變通。

二、種類

(甲)普通高級的民衆學校：(一)民衆學校，(二)青年補習學校。(乙)職業補習學校。

三、編製及學科時間

(甲)編製應分學期制，及學科制二種。(乙)學期制以修畢若干學期爲畢業。(丙)學科制以修畢某某學科爲畢業。(丁)職業補習學校上課時間，應利用受教育者工作餘暇，或開夜班，或開星期班，或在晨隙。

四、行政大要

(甲)省市縣教育行政機關主持督促推行和擴充，並指導改進。(乙)行政機關應與地方各種教育機關職業團體聯絡，並酌設職業指導所及職業介紹科。(丙)凡地方公團、學校、工廠、商店、或其他各團體，都有兼辦職業補習學校的責任。(丁)工商業補習學校應依據工人教育計劃綱要，督促工廠、商店協同辦理。(戊)農業補習學校應依據農業推廣規程，由農業推廣委員會農事指導員，農民教育機關會同辦理。(己)家事及婦女職業補習學校應會同婦女協會及其他婦女團體協助辦理。

五、師資訓練辦法，詳籌設各級各種師資訓練機關計畫。

六、校舍設備

（甲）工商業補習學校校舍除借現有的學校、祠、廟、會館外，須利用工廠、商店的會議室、應接室作教室，並利用原有設備，以供實習。（乙）農業、家事等補習學校，除借現有的農業推廣、農事試驗、及農民教育等機關、祠、廟、會館外，並利用鄉村師範、鄉村小學、合作事業機關、團體等原有的房屋及設備。

七、經費，用原有國民識字訓練經費，接續移辦農工商職業補習教育。

（三）籌設並推廣各種社會教育主要機關

一、中央應籌設者如左：

（甲）民衆體育場，於四年內成立；（乙）民衆圖書館，於八年內成立；（丙）民衆劇場，於十二年內成立；（丁）民衆博物館，於十六年內成立；（戊）民衆美術館，於二十年內成立。

二、於二十年內所擬完成之社會教育機關及事業如左：

（甲）體育場及體育事業：

甲、體育場　中央體育場——省市體育場——市縣體育場——鄉鎮學校運動場（開放）

乙、體育事業　（1）各省市縣每年或每二年舉行大規模運動會一次；（2）每年或每二年舉行健康比賽會兒童比賽會各一次；（3）在各種節日舉行特種游藝運動會，並作體育的宣傳。

(乙)圖書館及圖書事業：

甲、圖書館　中央圖書館——省市圖書館——市縣圖書館（分館、巡迴書庫、代辦所、書報流通處）

各級學校內圖書館逐漸公開

乙、圖書事業　編輯民衆讀物及通俗刊物材料

(丙)劇場及娛樂事業

甲、劇場　中央劇場（教育電影製造所——演員教練所；廣播無線電台）——省劇場（藝員教練所；廣播無線電台）

乙、娛樂事業　(1)民衆劇場及各大學戲劇或音樂學系，組織戲劇團、音樂團，分往各地表演。(2)精選歌辭、曲本、劇本等，灌製留聲機片。(3)攝製教育影片。(4)推廣無線電收音機於各縣市民衆教育館、民衆茶園、及鄉村社會中心等。

(丁)博物館及收存古物

甲、博物館　國立北平博物館——省立博物館——各縣市民衆教育館博物部。

乙、收存古物　(1)各博物館及博物部負當地文獻古物保存之責。(2)中央研究院及各大學研究所，組織古物考查團，考察古物古跡，併發掘古物及其他與文獻有關係的物品。

(戊)美術館及美術之提倡獎勵

甲、美術館　國立北平美術館——省市美術館——縣市民衆教育館美術部。

乙、美術之提倡獎勵　從第五期起，中央每年撥款二萬元，作爲獎勵美術及開展覽會等之用。

(四)籌設特殊教育及感化教育

一、不良兒童或青年的教育機關，以省立爲原則，每省先辦一所試驗，將來再推廣到各市縣去；經費在各省原有普通教育經費內酌量劃撥。

二、罪犯的感化的教育，由各省教育廳會同省會法院，先在省會監獄試驗，將來再推廣到各市縣去；經費由司法經費項下支給。

三、低能殘廢的教育，由各省教育廳會同民政廳等，先在省會試辦，將來逐漸推廣到各市縣去；經費由主管機關籌給。

(五)改良風俗及提倡民衆娛樂

一、消極方面

(甲)登記營這類職業者的機關名稱、種類、地址、藝員人數、姓名、教育程度，所演劇本、影片、歌辭等名稱。

(乙)訓練藝員，時期四月至六月，由市教育行政機關主辦。(丙)辭曲、劇本或影片，其未經審定在前者，由市縣娛樂營業審查委員會審查。(丁)分別好壞，加以許可、改良、禁止等的處分。

二、積極方面

(甲)全部保存不必更改的舊有娛樂，如年節游行、歌唱、鼓樂、音樂、棋類、國術、競走、競渡、游泳、紙鳶、毽子等。

(乙)改良後仍可保存的舊有娛樂，如演劇、大鼓、說書、山歌等。(丙)應提倡的新式娛樂，如各種新式棋類、各種球類、新劇、幻燈、留聲機、化裝講演、影劇、競賽、俱樂部、懇親會、遊藝會、敍餐會等。

三、各市縣得酌設促進委員會；該會組織法，由各市縣擬訂，呈准教廳施行。

四、各市縣得酌設民衆茶園、公共娛樂場、大鼓說書場、電影場等，亦得鼓勵商辦，而加以指導。

國家建設的整個計劃與社會教育　改進社會教育計劃之擬訂，必須根據國家建設的整個計劃，方可免於支離破碎之弊。現在國家建設最重要的事項，無過於「民族的獨立」、「民權的普遍」與「民生的發展」，那末社會教育之實施也應當循着這三個途徑而進行。關於民族獨立，社會教育應從事於人民民族意識的喚醒與國防教育之實施。關於民權普遍，社會教育應努力於人民「國家主人翁氣概」之培養，並與地方自治聯合，致力於自治的教育。關於民生發展，社會教育也當在整個促興生產的工作內，盡其訓練生產技術，培養合作組織的能事。實施社會教育，要是不遵循這三個重要途徑，或雖遵循這三個途徑，而沒有國家的整個計劃爲之基幹，或雖國家已有整個計劃，而與社會教育之進程不能密切聯絡，則結果都是很渺茫的！

農工商職業補習教育問題　現在就改進社會教育計劃內之重要事項，試舉一二，加以檢討。原計劃最注重的，無過於農工商職業補習教育了。

實施農工商職業補習教育之第一個應注意之點，是在與國家整個實業建設或經濟建設計劃聯合。這又須

分幾方面來說。第一，是資本與土地問題。要振興工業而沒有資本，如何生產？就農業講土地尤其是生產勞動者的生命線；農民而沒有充分之土地，有了改良的技術，試問到何處去運用？其次，是技術問題。下級的教育人員或技術指導員，必須有技術上之後盾。無論是品種的改良或工具的改良，必須有學術試驗機關隨時在後方予以供應，而後前方的「戰士」才有「獲勝」的可能。再次，是消費與市場的問題。生產增加了，何處去消納生產品？缺乏去路的生產事業足以造成經濟的恐慌。有時甲地的職業補習教育者，靠了個人的聰明與手腕，使甲地的生產品「奪得」銷場，同時乙地的銷路却爲所擁塞了！這依然是無政府的生產！資本的來源與運用，技術之研究與改進，市場之獲得與支配，都需要國家整個來設計，決不僅是狹義的教育範圍內事，更不是這裏那裏的職業補習教育機關片段的努力所能濟事。

實施農工商職業補習教育之第二個應注意之點，是施教的方式要適合被教者的實際生活狀況。社會教育的最大優點是根據被教者的當前需要而施教，需要的發現很流動，所以施教的方式也當十分敏活。因此，是不是可以完全採取班級教學的方式，是很有商量的餘地的。

體育事業問題　社會體育的功用有兩方面：第一，所以增進大衆的健康與體力；第二，藉「有組織的身體活動」(Organized physical activities)以培養人民的守紀律，公開競勝、合作精神、向前奮鬬諸美德。所以社會體育對于一民族的價值，不僅在身體方面，同時也在精神方面。

社會體育以社會大衆爲對象，故務求其普及。要普及，則辦法須適合大衆生活情形，設備須合乎經濟原則。智

識分子及商人比較需要每天有規則的運動，體力勞動者於工作之餘恐怕需要娛樂比運動更迫切，農民對於體育之需要則在農閒。這種實際生活情形必先知道，才不致隔靴搔癢。要求普及，設備的經濟尤其是一個重要條件。鞦韆、槓子，是隨處可以安置，國術是隨處可以練習，北方之騎馬，南方之游泳，都很簡便；這些自然比西洋輸入的許多貴族運動有價值得多了。

大衆爲生活所累，往往把體育置之度外。我們現在既要提倡，必須予以組織，使能有規律的自動進行。另組體育會固好，運用保甲組織也是一個辦法。有了組織之後，行政機關宜乎時時舉行表演會競賽會，以校閱成績，獎勵優良。浙江省有各級運動會組織大綱[1]之頒佈，於全省、全區、全縣市、全校各級運動會之如何辦理，都有系統的規定，可作他處參考。體育場之設置，即宜以之爲主辦民衆體育之中心機關，主辦人員之目光不當囿於場地；這一點，主持社會教育行政者尤宜注意，藉以轉移時下的風氣。

圖書事業問題　圖書是人類經驗之紀錄，在教育上是少不了的。但不識字的人却就運用不了圖書。所以在教育落後的地方，宜乎先求成年補習教育之普及；在教育逐漸普及之進程中，圖書館設施即應跟着逐漸推進，以滿足民衆新覺之需要；這是施政的步驟問題，行政當局首當瞭解。

改進社會教育計劃內規定圖書館的系統：中央有中央圖書館，省市有省市圖書館，市縣有市縣圖書館；市縣圖書館下有分館，巡迴書庫，書報流通處，代辦所等，顯然以市縣圖書館負普及民衆的重任。省以上各級圖書館，除

[1] 見浙江省教育廳浙江教育法規彙編（二十四年版）頁一九四至七。

直接辦理閱覽事業外，宜乎任下級圖書館圖書供給之後盾並予以輔導，同時負搜藏全國或本省文獻之責。

圖書館既然是圖書事業之發動機，則圖書館內容之充實，自然是圖書事業充實之張本。據浙江省立圖書館調查十七個縣立圖書館之藏書，『有七館藏書在三萬册左右，三館在五萬册左右，二館在七萬册左右，餘均不到萬册。至於民教館圖書部藏書大抵僅三四千册之間，較小之民教館有僅千餘册者。而縣立圖書館之圖書，其册數較多者，大抵由于繼承舊時書院或府縣學之所藏，其內容多爲線裝古籍，或則未經整理，或雖已編目而用者甚稀，民衆需求較多之各學科基本圖書或新書，反多付之闕如。故無論藏書之多寡，實際上都不能饜一般社會之需求。』沒有書，便沒有閱覽之人，館門雖開，竟闃然無閱覽人者，眞是不算一回事！[1] 圖書館事業比較發達若浙江，尚且如此，其他各處之迫待改進，更可想見。

圖書事業以圖書爲生命，所以行政機關如何獎勵優良圖書之出版，和如何使圖書館充實優良的圖書，也是重要的工作。有了圖書，須使大衆能够運用，而獲得實益；這是圖書之流通和閱覽之指導工作，是圖書館館員的責任。一個社教行政者而能根據當地教育狀況，使圖書館充實優良的圖書，任用有能力負責任的館員，可謂合格的行政人員了。

補充閱讀

一、徐錫齡：中國文盲問題。

[1] 陳訓慈：浙江民衆圖書館改進的管見，載浙江教育月刊第一卷第四期。

二、陶行知：中國普及教育方案商討，載中華教育界二十三卷七期。（已採入本書附錄）

三、趙冕：浙江省普及民衆學校教育計劃大綱，載浙江民衆教育季刊第一卷第四號。（已採入本書附錄）

四、廣西普及國民基礎教育六年計劃大綱，載中華教育界二十三卷七期。（已採入本書附錄）

五、教育雜誌第二十五卷第八號，上海市推行識字教育專號。

六、荷澤實驗縣三年進行計劃，見鄉村建設旬刊第二卷第二十七、八、九期合刊。

第五節　電影行政問題

一　政府的積極政策

政府對於娛樂事業的重視　我國政府對於娛樂事業向取放任政策，不問不聞。故娛樂事業不易吸引社會優秀分子參加，因而不能有長足的進步。其實娛樂事業，因其爲「娛樂」，富有興味，是最好的宣傳和教育的工具。希臘的蘇福克利（Sophocles），郁利闢地（Euripides），與亞利斯多芬（Aristophanes），英國依利沙伯時代（Elizabethan Period）的莎士比亞（Shakespeare），都以戲劇家而得到時代的尊崇，與中國社會之忽視劇作家與俳優就不可同日而語了。歐戰以來，若蘇聯，若意大利，以至東鄰的日本，其政府都以最大的注意，推進各本國的娛樂事業，特別是電影和無線電播音。他們是已經清楚地認識娛樂事業的宣傳和教育的價值了。

中國國民黨執政以來，對於娛樂事業的注意，並不後人。他們對於電影事業，特別努力。民國十八年，中央宣傳

部的編撰科藝術股開始辦理電影的宣傳工作。十九年，內政教育兩部合組電影檢查委員會，從事檢查國內外電影片。四全大會以後，當局對於電影事業的推進更爲積極。直到最近，中央黨部不僅從消極方面來檢查和取締不合式的電影片，且從積極方面獎勵優良影片的攝製。教育部從二十五年度起更進而注重電影教育的推廣。

無線電播音事業也是近年來政府所努力推進的。民國二十一年電力七萬五千瓦特的中央廣播電台成立；有此憑藉，於是播音事業一點一點日就充實。最近一年來，教育部關於播音教育的設施，已走上軌道，向前邁進了。

娛樂事業，除電影和播音之外，還有戲劇和說書等等。杭州市是比較最早開始娛樂事業的審查和改良，特別關於說書人和劇員的登記和訓練，著有成績。二十年起，浙江省教育廳、民政廳開始審查戲劇與說書；現在廣西、河北等省，南京、上海、青島、廣州、濟南等市，都有同樣的組織和工作。在前節第三段內，我們曾經引述改進社會教育計劃內關於提倡民衆娛樂辦法的大要，更見政府對於整個娛樂事業的關心。

因爲政府重視娛樂事業，特別是電影和播音有各自形成體系的形勢與可能，故於研究「社會教育之推行」以後，特分立專節來討論。

電影行政概觀　現在當局關於電影行政工作，最主要者爲劇本的審查和影片的檢查，其次是電影教育的實施。這兩件事下邊當分段討論。影片公司與電影從業員的登記，也是電影行政的重要工作。二十三年四月起中央宣傳委員會（現稱宣傳部）每年一度召集全國電影公司負責人舉行談話會，其目的如下：

『一、倡導中國電影界在本黨領導之下，共同努力於國產影片之改進，幷藉以推廣電影宣傳之事業。

『二、討論利用電影之功能，發揚中國固有文化，輔助教育事業，煥發民族精神，促進社會國家之實際建設。

『三、討論關於今後電影事業行政之處理（如劇本審查、影片檢查、影片公司導演、主要演員以及其他技術人員之登記等。）』❶

這種談話會截至二十五年底止，已舉行三次；雖非嚴格的主要行政工作，却於行政效率的增進上，有其應有的貢獻。

二十一年七月中國教育電影協會成立，該會表面上雖係人民學術團體，但其主動分子則以政府中人居多。還有一個全國教育電影推廣處，經理中國教育電影協會向國際教育電影協會租賃之教育影片，同時向國內外各影片公司及教育文化電影機關訂購教育文化影片，在國內輪迴映演。❷ 他們幕後的政府策動很明顯，所以與電影行政實有不可分的連繫。

二　電影行政組織

組織的演進　電影行政的重要事項之一是電影檢查，自十九年起向由內政、教育二部合組電影檢查委員會負責辦理，但自二十二年十月起，遵照中央常會之決議，直轄於中央電影事業指導委員會。現在除了教育部的電影教育委員會以外，一切的電影行政組織都集中於中央黨部。

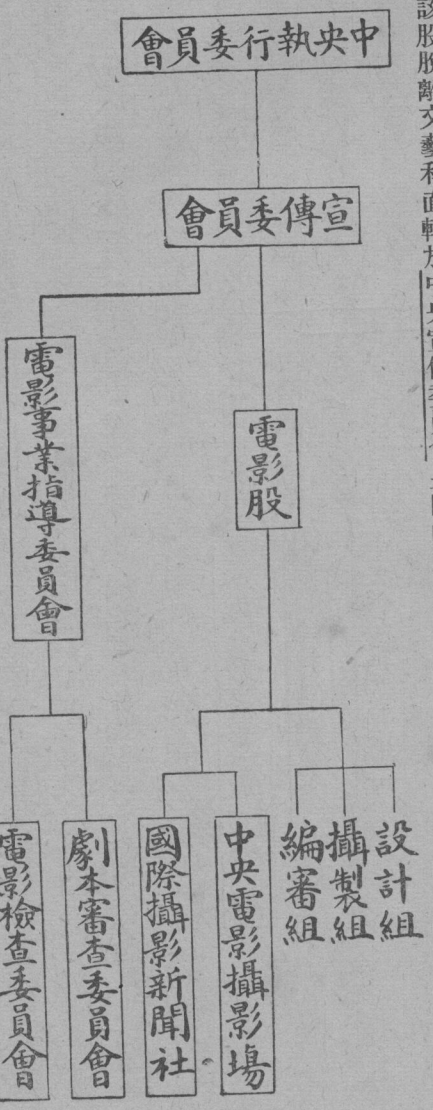
❶ 中央宣傳委員會電影股編：全國電影公司負責人談話會紀念冊（二十三年）。

❷ 郭有守：中國教育電影協會成立史，見中國電影年鑑（一九三四）。

四全大會後，中央宣傳部改組爲中央宣傳委員會，以電影事業日繁，乃於二十一年五月將原有之編審科藝術股改爲電影股，隸屬於文藝科之下，增聘電影專門人才，擔任電影之設計、攝製、編劇、指導等工作；於是中央電影事業規模粗具。

二十二年十月，中央爲謀集中統制，便於指示與扶助國內電影事業之進展，於中央宣傳委員會之下，成立電影事業指導委員會，附設電影劇本審查委員會及電影檢查委員會。同時，原有電影股工作日趨繁重，範圍日形擴大，乃將該股脫離文藝科，直轄於中央宣傳委員會。是時的組織系統如下圖：（圖三）

圖三　二十二年十月之中央電影行政組織

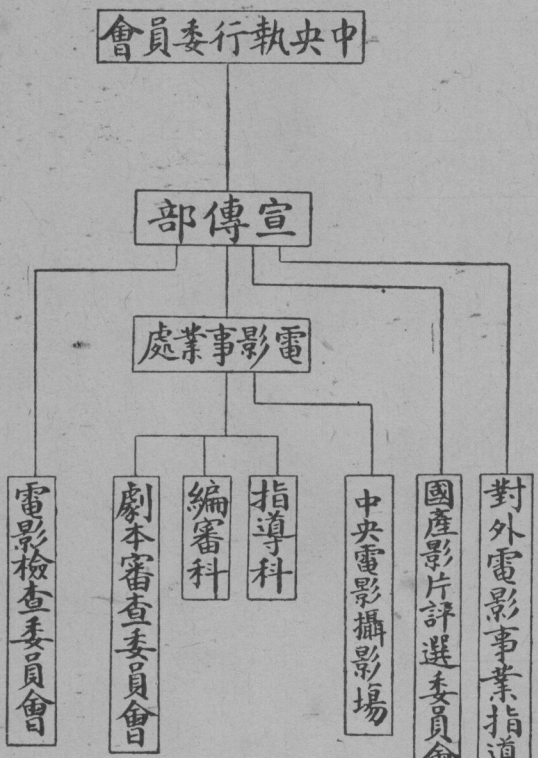


二十四年五月，電影股擴充爲科，固有之三組擴充爲指導、編審、攝製、放映四股。五全大會後，民國二十四年十

二月中央宣傳委員會仍改稱宣傳部，電影科擴充爲電影事業處，組織又變更擴大。

現行組織　現行組織，於中央宣傳部下設電影事業處，下設指導、編審兩科及劇本審查委員會。原有電影事業指導委員會歸併文化事業計劃委員會內；電影檢查委員會直隸宣傳部；中央電影攝影場隸屬電影事業處，場長由處長兼任，添設副場長一人，負實際主持之責。二十五年，爲協助審查電影事業，以便獎勵起見，組織國產影片評選委員會。同年，又組織對外電影事業指導委員會，以謀推動國際電影宣傳及促進對外電影事業之統制。現行

圖四　現行中央電影行政組織



組織之系統如上圖（圖四）

電影檢查委員會，直接受中央執行委員會宣傳部之指導，職權如左：

一、檢查本國製及外國製之電影片，

二、核發電影片之准演及出國執照，

三、取締犯電影檢查法第二條所規定之影片，

四、處理電影業之違章議罰事項，

五、指導各地依法檢查電影工作。

電影檢查委員會設主任一人，副主任一人，委員若干人；其人選，經中央宣傳部推薦，由行政院派充之。❶所以必須經過行政院派充的手續，一則電影檢查工作與內政部的警務與教育部的社會教育有密切的關係，二則電影檢查向屬行政機關掌管，而今雖收歸黨部主辦，仍不得不顧到歷史的根據。

中央對於電影事業，因取集權政策，故各地方所負責任很輕，工作也很簡單。依電影檢查法及修正電影檢查法施行細則的規定，各地教育主管機關祇負責於映演時檢驗准演執照，查核驗印發還之說明書，並注意是否軼出原核准之範圍。

教育行政機關內電影教育組織之萌芽　以上所述都是中央黨部內的電影行政組織。當局之所以努力倡

❶中央電影檢查委員會組織大綱，見教育部社會教育司編電化教育法規（二十五年）頁二十四及五。

導和管理電影，就在他教育功效的一點上，所以若要使電影的教育功效普遍，必須使教育機關充分去利用電影，因而教育行政機關內電影教育組織之健全，實不可緩。教育部「爲增進電影教育效率起見」，於二十五年七月組織電影教育委員會，由教育部長就左列人員中聘任或派充組織之：

（一）中央黨部宣傳部電影事業處代表一人，

（二）技術或教育專家二人至四人，

（三）社會教育司司長，總務司司長。

這個委員會的職務如左：

（一）計劃外國教育影片之選購及交換，

（二）計劃教育影片之攝製，

（三）計劃電影教育事業之推廣，

（四）研究關於實施電影教育之各項問題。❶

很明顯的，那是一個研究設計的組織，執行的責任仍由社會教育司負之。關於地方教育行政主管機關，教育部曾於二十五年八月規定各省市教育廳局（或社會局）應於主管社會教育之科股，指定職員一人，辦理電影教育行政事宜。❶ 電影教育事業的發達，將來必然會促進各級教育行政機關關於電影行政部份的充實與擴

❶ 教育部電影教育委員會規則，見社會教育法令彙編（二十五年）頁一七七—八。

大。

三　電影檢查

取締標準　修正電影檢查法第二條規定：

『電影有左列情形之一者，不得核准：

一、有損中華民族之尊嚴者，

二、違反三民主義者，

三、妨害善良風俗或公共秩序者，

四、提倡迷信邪說者。』❷

是項標準還不够具體；中央爲便利電影檢查人員工作時有所依據起見，乃另訂電影片檢查暫行標準，❸爲更具體的說明。凡『電影片……有下列情形之一者，應卽修剪，或全部禁止：

『（甲）有損中華民國及民族之尊嚴者：

（一）爲他國宣傳，危害中華民國；

❶各省市實施電影教育辦法，見前書頁一七八—八〇。

❷教育部社會教育司：電化教育法規（二十五年版）頁二十一。

❸同前，頁二十三至五。

(二)詆毀現政府之措施；
(三)表演我國或民族之不良風習；
(四)未經許可而擅用國家名位；
(五)侮弄國家之典禮；
(六)揶揄國人共同敬仰之先哲或現時聞人；
(七)表演與服用麻醉藥物有關如吸食鴉片，用嗎啡等情形；
(八)表演足以減輕國家法制價值之情景；
(九)表演有損我國體面之歷史事物或野史之傳說。

『(乙)違反三民主義者：
(一)宣傳三民主義以外之一切主義，對於黨國有所危害；
(二)曲解、誤解、或惡意詆惡本黨主義政綱、政策及決議；
(三)破壞民族固有之道德；
(四)頌揚君權及忠君；
(五)頌揚帝國資本主義及地主資本家；
(六)提倡個人浪漫自由及英雄思想；

(七)提倡鼓吹階級鬬爭；

(八)表演有反民族平等之旨，及足以引起國際惡感之情形。

『(丙)妨害善良風俗或公共秩序者：

A.妨害善良風俗者——

(一)表演兒童犯罪之情形；

(二)表演重犯之屢犯行爲者；

(三)表同情於犯罪；

(四)描寫淫穢及不貞操之情態；

(五)描寫對異性施用引誘或強暴手段，以達奸淫目的之情形；

(六)描寫或暗示亂倫之情景；

(七)以不正當的方法，表演婦女脫卸衣裳；

(八)表演生產臨盆或墮胎之情景；

(九)鼓動不正當無意義之冒險行爲；

(十)描寫自殺行爲；

(十一)陳設可使人恐怖之屍體，或表演無醫學價值之解剖；

(十二)描寫虐待人類及動物，或動物殘害人類；
(十三)情景舉動過於卑劣，足以影響青年及兒童之道德；
(十四)表演足以誘惑青年之賭博、挾妓等情形。

B.妨害公共秩序者——

(十五)描寫盜匪、流氓等擾亂社會秩序，妨害治安之不規則行爲；
(十六)描寫個人或團體不正當之鬬爭行爲；
(十七)表演處決重要罪犯之恐怖情形（如槍斃、磔刑、絞刑、刀殺等）；
(十八)表演極端殘忍及使人恐怖之決鬬。

『(丁)提倡迷信邪說者：

(一)表演迎神賽會、拜佛、求神；
(二)宣傳宗教，及詆毀某種宗教；
(三)表演神仙、鬼怪；
(四)表演迷信的因果；
(五)表演怪異的朕兆；
(六)表演歷史上怪誕之記載，及社會上怪異之傳說。

『(戊)其他:

(一)取材於禁書;

(二)取材於未經內政部註册或登記之出版物;

(三)名稱及說明文字粗劣而不正當;

(四)帶有嘲罵性質之說明文字;

(五)與上述甲、乙、丙、丁各項情景相關或相類之說明文字。』

勵獎標準　當然的要改變電影的作風,不當限於消極的取締,更當從積極方面去獎勵。於是二十一年十二月一日,第四屆中央執行委員會第四十九次常務會議通過國產影片應鼓勵其製造之標準與我國所需要的外國影片之標準。國產影片鼓勵標準如左:

1. 表現中華民族之尊嚴者。
2. 闡揚　總理遺教及本黨主義政綱政策者,
3. 表現本黨革命史蹟者,
4. 激勵民族意識者,
5. 發揚中國歷史的光榮者,
6. 發揚中國固有的文化者,

7. 表演中國國民刻苦、耐勞、和平、中正之精神者，
8. 鼓勵生產建設者，
9. 灌輸科學知識者，
10. 表演改良農、工、商業及其他實業者，
11. 提倡善良道德者，
12. 提倡合羣及團結之精神者，
13. 鼓勵勇敢、果敢之精神者，
14. 提倡善良風俗者，
15. 提倡尊重公共秩序之精神者，
16. 破除迷信邪說者，
17. 其他足以補助社會教育者。❶

我國所需要的外國影片之標準原文如左：

1. 不違背本黨主義而有利於黨宣傳者，
2. 鼓勵被壓迫民族之奮鬬精神而適合於中國國情者，

❶ 教育部社會教育司：電化教育法規，頁三五及六。

3. 灌輸科學智識者，
4. 表演發展交通之利益者，
5. 表演戰器及機械進步之情況者，
6. 表演歐、美實業發達之情況者，
7. 表演崇尚道德及公共秩序者，
8. 表演歷史的偉大事蹟而不背三民主義之精神者，
9. 演映國際新聞之適於中國需要者，
10. 提倡冒險精神者，
11. 提倡體育者，
12. 其他足以補助社會教育者。❶

劇本之審查與登記　有了標準，才可以進行檢查；第一步是劇本的審查與登記。電影劇本審查分初審及複審兩項手續，手續完畢，方得准予登記。初審審查電影劇本節略，須包括劇本來源、本事、分段、歌曲、詞譜等。劇本審查委員會將電影劇本初審核准後，即正式書面通知申請人將該電影劇本編成正式電影劇本（須包括分幕、鏡頭、字幕、對白、歌曲、動作等），送會複審。請求同時辦理初審與複審者，亦可通融。電影劇本經審查准予登記後，始得攝

❶方治：中央電影事業概況，見中國電影年鑑（一九三四）。

製影片；其已登記之劇本，送中央電影檢查委員會參照，俾便檢查。劇本之審查與登記，其辦法大略如是。

影片之檢查　影片之檢查由中央電影檢查委員會負責。『凡本國製或外國製之電影片，應由持有人於影片發行或映演前，備具聲請書及詳細說明書各二份，連同本片，聲請電影檢查委員會檢查。』電影檢查委員會檢查後，認爲不犯取締標準者，卽發給准演執照，有效期間爲三年，期滿須重行聲請檢查。『有准演執照之電影片，於映演時，如發現有軼出原核准之範圍者，當地教育主管機關除卽予禁止映演外，並呈請電影檢查委員會撤銷其准演執照。』電影檢查委員會如遇外國影片，每五百公尺尙須收檢查費十元。外國電影商人都能遵照規定，申請檢查本國商人更不必說了。

外人在華攝製電影片，另訂規程辦理。[1]其手續：先將電影劇本原文附具華文譯本，聲請內政部審查；其攝製新聞片或風景片無電影劇本者，應詳細開列擬攝事項及程序，附具華文譯本，聲請內政部審查。經核准後，得向內政部聲請發給外人在華攝製電影片許可執照，並須依法領取外人遊歷內地護照。攝製時，須遵守當地一切法令，並須有當地地方政府派員監督；遇必要時，亦得由內政部會同中央電影檢查委員會派員監督。攝製時如犯取締標準之一，以及攝製國防上所設要塞堡壘地帶者，當地地方政府應卽制止，並沒收其已攝之底片，呈送內政部核辦。電影片攝製後，應將全部底片在華冲印，依法聲請中央電影檢查委員會檢查核准後，方得出口。

電影事業之獎勵　電影事業的獎勵由中央宣傳部組織國產影片評選委員會辦理之。得獎的條件有三：

[1]修正外人在華攝製電影片規程，載教育部社會教育司編：電化教育法規，頁二九及三〇。

（一）國產影片之內容合於中央之製造標準，而有電影檢查委員會執照者；

（二）電影從業員（指編輯、導演、攝影員、及主要演員等）對電影事業有特殊貢獻者；

（三）對於電影機械或材料有所發明或仿造，而有特殊成績，並經呈請國民政府實業部獎勵者。

獎勵方法分獎狀、獎章、獎金三類：獎狀、獎章分特別、優等、普通三種；獎金自一百元至五千元。第一次評選結果，計選出「天倫」、「小天使」、「母親」、「凱歌」、「長恨歌」、「翡翠馬」、「船家女」等七部。除分別獎勵外，並予各該影片之導演、編劇、攝影師、收音師、及演員等獎狀及獎章。

四　電影教育之促進

教育部對於電影教育之重視　如何把優良影片送給成年青年和兒童，以發揮其預期的教育效果，這是電影教育之所有事了。電影不受時間及空間的限制，能在一、二小時以內，系統地表現古今數千年來的事實，使觀衆恍如身歷其境；同時在數方尺的銀幕上，將中外各國現象，無論其相距幾萬里，都能加以比較分析的研究。這種超越時間及空間的特點，爲其他任何教育工具所不及。不特此也，他且可表現事物在進行或變化中的狀態，如動植物的生長，人體內部各器官的活動；也可將細微的事物放大，如描述細菌生長的程序，遠非單用顯微鏡所能及。因爲這種種理由，教育影片的推廣，遂開電影教育的先路。接着社會教育機關注重利用電影，而電影教育遂嶄然在教育事業中佔一重要的地位了！

教育、內政兩部的電影檢查委員會自經劃歸中央宣傳部之後，教育部對於電影行政似已不生關係，但自二

十五年度起，情形又不同了。教育部於二十五年度新增社會教育經費一百十萬元中，特指定二十萬元作辦理電影教育之用。電影教育委員會首先成立，然後頒佈各省市實施電影教育辦法，督促各省市實施電影教育。同年九月開辦電化教育人員訓練班，內設電影教育組，訓練教育電影放映人員，各省市學員加入者計九十餘人。教育經費不足各省市，教育部並可酌予補助電影教育所需之各項器材。語云：『作始也簡，將畢也鉅。』這開始原已不很簡單，則電影教育的前途也就可以預卜了！

放映區　電影教育要普及大衆，放映區的大小，首應予以考量。各省市實施電影教育辦法規定：各省應就全境劃定教育電影巡迴放映區，分區設置放映人員，辦理教育電影放映事宜。教育部既有此原則上的規定，各省實際上又如何呢？數年來，江蘇省本已劃全省爲八個民衆教育區，每區設一省立民衆教育機關，爲輔導及協動施教之中心。據江蘇省各民衆教育區輔導機關巡迴協動施教辦法之規定，各輔導機關於巡迴協動施教時，應映放教育影片，並用擴聲機隨時說明影片之內容；同時，根據教育影片之內容及文字說明，利用幻燈及擴聲機等實施文字教育及公民教育，以及其他各項教育。❶可見江蘇卽以固有之民衆教育區爲電影放映區。浙江省教育廳原有電影巡迴隊的組織，最近也依照省學區，確定電影放映區。再如山東、河北、福建等省，都已劃分放映區。其他各省多在規劃之中，不久當可完全實現。

以江蘇民衆教育基礎的深厚，恐怕現在還以江蘇的放映區數爲最多吧？這樣的區域，每區人口約四百萬人；

❶見江蘇省單行法規彙編（二十四年）第四册頁三一三及三九九。

究竟够不够呢？假如每人每月應有觀電影之義務（或權利）一次，每放映一次以容觀衆七百人計；每天放映二次，共容觀衆一四〇〇人，以每月日數三十乘之，卽每四萬二千人應有放映機一具，並需放映員至少一人。更精確估計之，假如六歲以下六十歲以上者除外，約佔總人口數百分之二十五，則也要五萬六千人中有一具放映機，和一個放映員。拿這個標準來計算，則四百萬人口的區域內應置放映機和人員七十單位以上，很明顯的表示區域之無需那麼大了。

以上是就理想來說，行政上財力的限制，我們是應當明白的。將來要是財力無礙的話，以一個自治區爲單位放映區，最爲妥當，因爲一個自治區一般的人口數多在五萬至十萬之間，近乎前述五萬六千人成一放映單位的標準。這似乎不近情理，但試看日本五千五百萬人口中有電影院一四六〇處，❶每一電影院平攤還不到四萬人哩！

器材　據各省市實施電影教育辦法第四條的規定：教育電影巡迴放映區設放映員一人，助理員一人，並應置備各項器材如下：

1. 十六糎放映機；
2. 家庭發電機（110 V. 交流 1,250 W.）；
3. 放映機內之燈泡（備用）

❶徐公美：日本電影教育考察記，頁九〇。

4. 布幕；
5. 雜件（接片膠、擦片水、機油、鉗鑿等）；
6. 幻燈機；
7. 公共演講機（110 V. 交流）；

以上各件共需約一千數百元，祇要有錢，供給不生大問題。倘能設廠自造，可以挽回利權，自然更好。

生問題的，倒是適宜的電影片的供給問題。假使要求電影教育普及，姑除去六歲以下六十歲以上者，則尚有全國人口百分之七十五，約三萬六千萬人，需要計算在對象之中。每片映演一次，以容觀衆七百人計，每拷貝姑以耐用二百次計算，則每拷貝祇能供給十四萬人；亦即每片需有二五七一拷貝，方够全國之用。但全國各地民情不一，好尚各異，每片之中心思想儘管相當，題材則不宜相同，因而片數大增；則如何安排教材，如何編演，如何攝製，便成爲一件十分繁重的工作。非設法集合教育家、劇作家、攝製家，共同努力，便不易觀成。

反正一時沒有把電影教育普及全民的可能，像現在這樣緩緩的進展之中，影片的需求還不十分大。下邊幾個機關是負責供給教育影片的較著名者：

一、中國教育電影協會（南京）
二、全國教育電影推廣處（上海）
三、金陵大學理學院（南京）

四、中央宣傳部電影事業處（南京）

教育部已委託中國教育電影協會、金大理學院、中央電影事業處、江蘇省立教育學院、衞生署等機關代攝教育影片，不久可以大批供給各地教育機關了。

人員訓練　電影人員本已缺乏，電影教育人員更無來源！教育部於二十五年秋季開辦電化教育人員訓練班，其學生係令由各省市教育廳局就在職人員中選送或考選保送，以期養成各省市教育機關無線電收音機技術人員及教育電影放映人員。訓練期爲二個月，期滿經考試及格者，回原派遣廳局服務。這次訓練，各省市學生計有浙江、河南、四川、江蘇、江西、湖北、安徽、福建、山東、陝西、察哈爾、綏遠、上海、湖南、貴州、山西、雲南、廣東、甘肅、南京、天津、北平、青島、寧夏、河北等二十五省市一百四十六人，就中編入電影組者九十二人，編入播音組者五十四人。

爲應急需，教育部電化教育人員訓練班的學期自然不能太長；但匆匆的訓練，不但是教育的觀念與教學的技術太過忽略，即機械與科學方面的訓練，也未必能獲圓滿的結果。江蘇省立教育學院於二十五年度起，增設電影電播教育專修科，培養電影教育和無線電播音教育的實施和行政人員，訓練期限爲二年。該科分電影與電播二組，學生任選一組爲主，一組爲副；其課程❶如下：

一、本科普通必修學程

❶江蘇省立教育學院一覽（二十五年版）頁二七至三〇。

學程	學分
黨義	二
體育	四
軍事訓練（女生免修）	三
看護（男生免修）	三
音樂	一
國文	三
英文	八
國語及演說	二

二、本科專門必修學程

學程	學分
戲劇理論與舞台實際	二
電影電播之音樂及音響	二
電影教育之理論與實施	三
電播教育之理論與實施	二
教育概論	三
高級物理學（注重聲光電部份）	三
應用電工學	二
社會學	二
心理學	二
現代中國文學	二
民衆教育之理論與實施	三
民衆教育參觀與實習	一

學程	學分
電影放映術及機械修理	一
無線電收音機之裝置與修理	二
無線電播音機之裝置與修理	二
個別專題研究	二

電影編劇術及劇本譯讀

三、本科分組必修學程

甲、電影教育組

學程	學分
電影攝影術及洗印技術	三
電影劇本習作	二
有聲電影原理	二
電影行政	一
世界電影發達史	二

乙、電播教育組

學程	學分
無線電學	三
播音劇本習作	二
眞空管	二
電池學	一
有聲教育電影	一
電影批評	一
影片教學法	一
電影實習	六
播音教學法	一
電播行政	一
世界廣播發達史	一
電播實習	六

四、本科分組選修學程

甲、電影教育組

學程	學分
電影化裝術	二
電影表演術	二
電影導演術	二
電影置景術	二
卡通製作法	三
記錄電影及電影編輯術	三

乙、電播教育組

學程	學分
原動機	二
短波無線電	二
電報學及電碼實習	一
電話學原理及傳送線路	二
電視學	一

五、電影行政的今後途徑

一切電影之教育化　現在有許多人在提倡所謂教育電影，以與「娛樂電影」分家。實在講起來，電影所以能引起教育者之注意，便在電影之娛樂成分，藉觀衆或生徒娛樂的動機，以施行教育，特別關於直觀教授及情意陶冶方面。所以娛樂與教育不能分家，否則「教育電影」便成了「枯燥」的代名詞，其使用的範圍就狹小了。況

且現在講教育電影的祇注意到學校教育，却沒有注意到以廣大羣衆爲對象的社會教育。站在社會教育的立場，一切電影都會發生教育的影響，要規避也是規避不了的。所以我們不應再使電影分家，應當把一切電影來教育化，以收社會教育之大效。

電影到民間去　因爲現在幾乎所有的電影片是商業公司的產品，以營利爲目的，所以不得不迎合中上層社會的興趣，放棄了高遠的理想，也離開了羣衆。多數影片的題材從都市內中上層階級生活中取來，爲勞苦的農工經驗中所無，所以不能使他們發生興趣，或親切的感應。這是電影不能到民間去的第一個原因。其次，勞苦大衆啼飢號寒，衣食尙感不足，那有餘資來享受電影的娛樂？這是電影不能到民間去的第二個原因。要除去第一個原因，必須改變電影的題材。要除去第二個原因，則政府應努力於電影片之流通。江蘇教育廳曾規定各民衆教育區輔導機關舉行巡迴協動施教工作，列「映放教育影片」爲之首。浙江省教育廳則有電影巡迴隊之組織。南京市政府社會局於二十三年三月起，與陵金大學合作，利用南京市內游戲場及學校禮堂，映演教育影片❶他們都將電影免費普及觀衆，爲電影到民間去的有力方法。二十五年度起，教育部發佈各省市實施電影教育辦法，督促各省市實施電影教育。我們但願今後的電影教育，能够成爲民衆的「家常便飯」。

電影教材之系統編製　政府如果決心把一切電影來教育化，再設法送到民間去，電影之需求將更大，其效用益將不可思議；則電影教材之系統編製計劃益不可緩。政府不當僅僅定了幾條標準，作爲獎懲的依據，還應當

❶宗秉新：中國教育電影運動之「昨」「今」「明」，見教育雜誌第二十四卷第三號。

積極鼓勵製片公司的合作，以使標準具體化，同時政府自己也當努力創作。一般中小學校有課程標準的規定，我們以爲政府爲教化大衆而實施電影教育，也當詳擬課程標準，精密分析至具體單元，每單元至少製片一部。製片工作，中央黨部教育部，以及各省教育廳都已開始，但望能注意系統編製的一點。

各種觀衆的注意　民衆因爲居住區域、職業、性別、年齡、固有教育程度等之不同，興趣也必各異。今後的電影如果要迎合大衆的興趣，應當顧到這種個別差異，在共同「課程標準」底下，不妨把題材相當分化。又所有的影片幾乎全是「成人本位」的，所以對於兒童的考慮特別必要。第一、是題材問題：成年男女的戀愛片與描述盜竊、姦殺的偵探片都是不適宜於兒童的。第二、是觀覽的時間問題：午飯後及晚間都不適宜，通常兩小時也嫌過長，於兒童的視覺大有妨礙。第三、是觀覽場所問題。坐椅的高低，距離銀幕的遠近，通氣、取温、採光等都須有精密的研究。政府除注意影片本身問題外，對於這幾方面也須予以相當的取締。

電影企業的政府扶助　電影事業在蘇俄是由國家經營的。意大利有國立教育電影館，國際教育電影協會又由意政府津貼而設於羅馬。這是兩個顯著的例，其他國家幾無不全力從事電影事業之推進。

中國的新興電影商業，維持推進頗見困難；從十年來明星影片公司的營業統計中（表十三）❶我們可以看出獲利之薄與虧蝕可能性之大。

表十三　明星影片公司十年來之營業統計

年度	十三	十四	十五	十六	十七	十八	十九	二十	二十一	二十二
營業額	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇
製片費	四〇	四〇	四〇	四〇	四〇	四〇	四〇	四〇	四〇	四〇
發行費	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇
營業費	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇
利息	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇
盈餘	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇

❶明星歷年營業統計，見明星半月刊第七卷第一期。

年份	收入	支出	盈餘虧蝕	附註
十五	二一二、三九六・九一	一五五、〇〇一・九二	五七、三九四・九九	十三年十一月至十五年二月共一年零四月
十六	二四五、九三〇・三三	二六四、九五八・七四	一九、〇二八・四二	
十七	四三一、一四四・六二	三八三、七五一・〇三	四一、三九三・五八	十六年三月至十七年八月共一年半
十八	三五六、五六二・五八	三三一、〇五六・七九	二五、五〇五・七八	
十九	五五一、八一〇・九七	五二六、三〇五・〇三	二五、五〇五・九三	
二十	七〇八、三五七・三七	六八八、三七〇・五四	一九、九八六・八三	
二十一	五五九、三一三・五七	六〇六、六三四・二九	四七、三二〇・六二	
二十二	八二九、一四九・七四	九一四、八三七・一三	八五、六八七・三九	
二十三	六八七、八一七・五八	六八〇、八〇九・七七	七、〇二七・八一	
二十四	七二七、〇九七・六〇	六六九、五五三・四五	五七、五四四・一五	

在另一方面外國在華電影業仍佔不可侮之勢力。請先看中國電影商業及在華外國電影商業之比較（表十四）❶

表十四　在華中外電影商業之比較

商業機關類別	中國	外國
製片公司	五五家	
放映院	三〇〇	

影片貿易公司	三		二六
電影機器製造及貿易公司	八		九

這一張表在表面上並不足以說明外國電影商業之雄厚勢力，但是我們要知道那二十六家影片貿易公司便是推銷外貨，壓迫國產的大本營。請再看二十二年度（二十二年七月一日至二十三年六月三十日）各國影片在華之貿易狀況，（表十五）❷更可了解一切。

表十五　二十二年度各國影片在華貿易狀況

國別	長片			短片		
	數量	百分比		數量	百分比	
美國	三五三	八一·九		六四四	八三·一	
英國	五四	一二·五		五〇	六·五	
德國	一二	二·八		一五	一·九	
法國	九	二·一		六六	八·五	
俄國	三	〇·七				
總計	四三一	一〇〇·〇		七七五	一〇〇·〇	

❶中國電影商業概況，見中國電影年鑑（一九三四）。

❷外國電影業在華狀況，見中國電影年鑑（一九三四）。

二十二年國產影片計長片一一三部（內有被禁演者二十一片），約抵外國輸入長片數之四分之一；短片十四部，祇及外國輸入短片數五十五分之一！❶中國電影商業資本不足，技術落後，既不能抵抗外人的壓迫，便有趨於沒落的危險。我國政府如果決心要扶植電影事業，祇有以資力來補助商人，或督促教育機關增加電影設備，以刺激電影市場。祇有政府能夠根據既定政策，積極扶助電影企業，才能使電影業漸漸從營利的立場走向教育的光明大道！

補充閱讀

一、中國教育電影協會：中國電影年鑑（一九三四），五、各國電影檢查。

二、徐公美：日本電影教育考察記。

三、宗秉新：中國教育電影運動之「昨」「今」「明」，見教育雜誌第二十四卷第三號。

第六節　電播行政問題

一　無線電播音之推廣及其教育上之利用

無線電播音事業之推廣　自從一八九六年馬可尼（Gugielmo Marconi）試驗無線電報成功，一九〇四

❶郭有守：二十二年之國產電影，見中國電影年鑑（一九三四）。

年無線電話跟着成功了。一九二一美國成立了廣播電台，自後無線電播音事業日益推廣，蔚成今日之大觀！

現在世界各國把無線電播音應用於政治、軍事、商業、娛樂、以及教育等各方面，所以廣播電台之增設至可驚人。據中央廣播無線電台管理處（現改稱「中央廣播事業管理處」）二十二年六月的調查，❶世界各國廣播電台總數爲一四七六，其中以美國爲最多，計六一一處，中國亦有八十九處。電力在五〇K.W.以上的電台，全世界有六十六處，其中以美國爲最多，計二十四處，中國（七五K.W.）亦有一處。又據該處二十四年之統計，全世界電台已有一七四九處，且小電力之業餘試驗電台猶未列入。世界最大之電台在莫斯科，電力五〇〇K.W.，最近且有另建電力二五〇〇K.W.之大電台說。

各國一面競設電台，一面民間收音機之設置更是無遠弗屆。據中央廣播無線電台管理處二十四年七月的調查統計，❷全世界約有收音機七二、一九三、〇二四架，以全世界人口攤算，差不多每二十人有一架收音機，可謂普及了。茲改製簡表（表十六）如下：

表十六　世界各國收音機之分佈（除中國外，凡收音機數在十萬架以下者從略）

❶世界各國廣播電台統計一覽表，載無線電一卷一期。

❷各國無線電收音機及廣播電台之統計，載無線電二卷八期。

國別		收音機數
北美洲	加拿大 Canada.	548,249
	古巴 Cuba	100,000
	墨西哥 Mexico	350,000
	北美合衆國 U. S. A.	25,551,569
南美洲	阿根廷 Argentina	600,000
	巴西 Brazil	200,000
	智利 Chile	200,000
	烏拉圭 Uruguay	100,000
歐洲	奧國 Austria	517,105
	比利時 Belgium	500,000
	捷克斯拉夫 Czechoslovakia	693,694
	丹麥 Denmark	568,175
	芬蘭 Finland	122,719
	法蘭西 France	1,882,607
	德意志 Germany	6,599,721
	匈牙利 Hungary	331,104
	意大利 Italy	425,000
	荷蘭 Netherlands	551,785
	挪威 Norway	150,000
	波蘭 Poland	325,000
	羅馬尼亞 Rumania	105,000
	西班牙 Spain	200,000
	瑞典 Sweden	730,000
	瑞士 Switzerland	355,000
	英國 United Kingdom	7,055,464
	蘇聯 U. S. S. R.	20,000,000
亞洲	中國 China	90,000
	日本 Japan	1,859,987
海洋洲	澳大利亞 Australia	644,409
	西新蘭 New Zealand	135,312

我國居然也有九萬架，無怪通都大邑的大街上無線電聲振耳欲聾，而窮鄉僻壤，也常看見無線電的天線縱橫着。

播音教育之優點　無線電播音事業推廣如是之速，勢力如是之大，自然應當予以注意，設法充分利用之；而

播音教育便成爲一種聲勢浩大的教育事業了。播音教育的優點如下：

一、深入民間　社會教育最要的條件是要使教育深入民間。但無論你如何廣設社會教育機關，發明新式的教學方法如「小先生」、「傳遞先生」、「導生制」等等；人是活的，活的人要行動，行動的時候，教育機關就不能跟着走，教員也沒有這許多可以分別「隨侍」被教育者的左右！婦女們在家操作的時間很多，教員雖然可以把教育送上門去，姑無論人數之足夠與否，終是一件十分不易的事。所以社會教育，在某種意義上，還不能算深入民間。而無線電波却是「無孔不入」；社會教育要能和他攜手，才能毫無阻礙的到民間去。

二、精選教材而統一之　社會教育關於口耳相傳的部份，常感教材選擇之不易，因而各機關分道揚鑣，所選教材，往往感到蕪雜且不新鮮。我們如果實行播音教育，電波每秒鐘可行三十萬公里，眞所謂無遠弗屆；我們在廣播電台一處或數處播音，各地都好收聽；這樣就好精選教材了。材料集中選擇，內容也就容易統一，於民族之團結上是很有幫助的。

三、減少教育人員　教育是人與人的事業，所以我們自然不信無線電播音能完全代替教育工作人員。但他能省去一部份教育人員，却不是夢想。單就通俗講演所職員而言，據教育部二十二年度的統計，全國有二、八三四人；如果實行播音教育，或許這批人可以不要。這批人每人年薪以三百元計，每年可省去薪金八四七、二〇〇元，姑以五年計算，可得四、三三六、〇〇〇元；以之購買收音機，以每架一百元計，可得四三、三六〇架，因爲這樣變動而有經驗的通俗教育人員，且可調任於其他教育機關，至少可以省去訓練機關訓練新進人員之一部份

工作。何去何從？是在行政者的抉擇！

四、適應文盲遍地國家的特別需要　我國文盲遍地，灌輸新智識，培養新意識，要是不能把教育專業人員普遍分配於民間，簡直無從下手。這又是播音教育可以貢獻的地方了！因爲「文盲」不能用眼睛來吸收新知，而無線電正是「以耳代目」的好工具。在實施這種耳的教育的時候，還可藉以統一語言，那又是播音教育的副產品了。

五、引起受教育者的興趣　教育必須從受教者的興趣出發，教育的效果才可立待。無線電是如何「神祕」的科學裝置，又可向各處收聽聞所未聞之新材料，其能引起聽衆的興趣，是無疑的。從這種興趣引發，還可進而指導研究科學哩！

各國播音教育之猛進　因爲播音教育有這許多優點，所以各國政府無不竭力進行。茲就英、美、德、日、俄各國一述之。

一、英國　英國爲實施教育播音最早的國家，一九二〇年卽已開始每日播音三十分鐘，播送音樂、時事等。一九二二年，英國播音公司(The British Broadcasting Corporation. 簡稱爲 B. B. C.)成立，播音事業日益發達。一九三三年，該公司感到播音教育的重要，於是在各地方設播音局，從事播音的普及；復以各級學校代表和教育部高級職員，組織教育播音諮詢委員會，以求教育播音的進步。

英國教育播音，分學校教育播音及成人教育播音二種。學校教育播音開始於一九二五年，於各校每日授課

時間，作有規則的傳播。據一九三〇年的報告，收音的中小學共達三千五百餘校；最近，僅小學已達三千以上，中學亦有相等之數。至於成人教育播音，開始於一九二六年；所播節目中，以科學講演最受民衆的歡迎。

二、美國　美國的播音事業，較各國爲發達，現有電台約六百座，收音機二千數百萬架，可謂已屆普及的程度。監督機關爲商工部，內設政府委員五人，與全美播音協會共同協力，以圖事業之發達。至播音內容之選定，由各地方及各播音公司成立各種委員會擔任之。各種委員會中之有名者，有：教育播音委員會，工人播音委員會，音樂播音委員會，婦人播音委員會等。教育播音委員會所選播音內容之最有特色者，爲哥倫比亞大學的心理學播音，芝加哥大學之政治學播音，奈勃拉斯加大學的文藝播音，阿亥阿大學擴張部的自然科學播音。工人播音委員會則研究利用播音，以實施工人教育及慰安的方法，並幫助編成教育播音節目。音樂播音委員會播送有名的音樂，並發行音樂播音時間有用的教材。婦人播音委員會助編關於婦人教育及育兒等之婦人必要的教育播音項目。美國現分全國爲五個播音區域，在各區域中，各就其區域內聽衆之嗜好，分別播送。

三、德國　德國的教育播音，開始於一九二四年，自後漸次發展。現全德有播音局九處，多作教育播音。一九三三年希特拉政府成立後，一切廣播組織之統制權就轉移到教育及宣傳部(Ministry of Public Instruction and Propaganda)，郵電部祇職掌技術權及稅金徵收權。在教育及宣傳部部長之下，置德國文化會，設有音樂、象徵藝術、戲劇文學、新聞及廣播等辦公處。廣播處(National Socialist Broadcasting Chamber)包括無線電俱樂部，各種無線電技術及研究團體，收音機製造者團體等。凡於廣播有關的職業者，概須向廣播處註册，否則

不准從事其職業。中央政府更推行一種標準的國民收音機，其目的在防止人民竊聽他國播音。這也是希特拉政府應有的「文章！」

德國教育播音的講題，每三月編製一次。播音時間，普通每日二次，每次二十五分鐘。內容以提示普遍教育上之資料，以輔助教員爲主。社會教育播音，近由教育部組織委員會推行之。所講科目有少年講座、青年講座、父母講座、婦人講座等，各講座分別選擇適宜之教材。此外，尙有對於官吏、農民、工人、商人等的教育播音，以及關於農業之特別播音。

四、日本　日本廣播事業始於一九二五年。翌年因欲統一全國播音事業，日本廣播公司乃應運而生。自是而後，日本廣播公司竭力經營全國播音事業，數年之間，相繼增設大小電台二十餘座於各鄉市，以圖播送之聯絡。近來又於鄰近東京之琦玉縣川口市建造一五〇K.W.之大電台兩座（一在靑木町，一在鳩谷町）從事國際宣傳；從此我國中央電台，亦將受其壓迫。

教育播音，日本亦如英國，分學校教育播音與社會教育播音兩種。學校播音的內容，係採取各種能補助各學科之不足的材料，於規定時間播送。社會教育播音又分兩種：第一種，卽舉行各種講演，以增進民衆知識；第二種，更有系統，竟如學校一般，分班施教。日本教育播音的最近方針，注意培養國民之民族精神。節目內容，計分五類：一、社會教育，二、普通消息，三、遊藝節目，四、戶外廣播，五、兒孩節目。其播送時間，以社會教育爲最多。

五、蘇俄　蘇俄亟求建設社會主義的新秩序，且版圖遼闊，文化落後，無論對內對外，宣傳工作爲其刻不容緩

之事，故十年以來，竭力發展播音事業。現全國共有電台八十座，其中莫斯科電台電力五〇〇K.W.爲世界之冠。一面於公共場所，如圖書館、俱樂部、及紅角(Red Corner)等處，設有播音放大器，供人收聽。蘇俄且有專用播音而教育的大學，尤爲特色。

我國播音事業　我國播音事業開始雖遲，近年來進展卻極速。在日本川口電台成立之前，中央電台電力之強，居東亞第一。現有收音機當在十萬架以上。中央黨部有廣播事業管理處的設立，交通部復有民營電台與收音機之統制。民國二十四年（一九三五）四月，教育部感於播音爲推進社會教育及補助學校教育的良好工具，並鑑於世界各國所獲良好結果，於是積極推行播音教育，首先組織播音教育委員會，倡導教育機關添置收音機，並予各省市以經費之補助；然後訓練人才，實施播音。不久將來，播音教育在我國教育設施上，將佔一重要地位，可無疑義。

二　電播行政之組織及重要設施

交通部　無線電播音是一種電氣和交通事業，屬於交通部主管；所以交通部才是電播行政的主要機關。凡設立廣播電台，均須獲得交通部的許可，並受他管理。裝置收音機，也須向交通部登記。

教育部　教育部自二十四年起積極推進播音教育，限令全國中等學校及民衆教育館裝置無線電收音機；所以教育部堪稱爲播音教育主管行政機關，雖然目前控制的範圍祇及於中等學校和民衆教育館。教育部爲增進播音教育效率起見，設播音教育委員會，職務如下：

一、計劃播音節目及供給播音材料之方法，

二、計劃播音教育事業之推廣，

三、供給技術上之指導，

四、研究一切關於播音教育之問題。

從這簡單的條文中，我們可以看出教育部推進播音教育，乃取積極誘導政策，而與交通部對電台及收音機所取之政策，顯有不同。

關於地方教育行政機關，教育部又規定各省市教育廳局應於主管社會教育之科股，指定職員一人，辦理播音教育行政事宜，或與辦理電影教育合設電化教育行政人員一人。教育部還規定：各省市應就全境劃定播音教育指導區，每區設置指導員一人，秉承各該省市教育廳局之意旨，辦理本區內播音教育事宜。❶此項指導員，爲便利工作之推進，得呈准主管教育廳局（或社會局），在該管指導區內，設立播音教育服務處，辦理裝修機件，代購電源，及解答有關收音之諮詢事項。❷

中央廣播事業管理處　中央廣播事業管理處是中央黨部內管理廣播事業的機關，直隸於中央執行委員會。他的舊名稱是「中央廣播無線電台管理處」，二十五年一月始改今名。嚴格地講，他並不是電播行政機關，但

❶各省市實施播音教育辦法，載社會教育法令彙編，頁一八四——六。

❷各省市電化教育人員服務辦法，見同前書，頁二〇一——三。

因其設有國內唯一之大電台，事實上成爲我國電播行政的重心。所以中央廣播事業管理處組織條例有這麼一條條文：『本處得通盤籌劃，逐漸成立全國廣播播音網，在必要時，並得申請政府主管機關協助及領導各地廣播電台，共同進行。』茲將他的組織圖示之如下，藉明其屬性（圖五）：

圖五　中央廣播事業管理處組織系統

中央廣播事業指導委員會　從上面的敍述看來，廣播事業的管理組織是多頭的。企圖把這多頭的組織聯繫起來的，便是中央廣播事業指導委員會的組織了。『中央廣播事業指導委員會由中央執行委員會指定主任

委員，副主任委員各一人，並由中央廣播事業管理處、中央宣傳部、中央文化事業計劃委員會、軍事委員會、交通部、內政部、外交部、教育部各推代表一人組織之。』他的宗旨是「指導、推進及整理全國廣播事業」，具體範圍如左：

一、廣播網之計劃與統制事項，
二、廣播電台之籌設與取締事項，
三、廣播事業法規之訂定事項，
四、廣播電台波長之分配與呼號之規定事項，
五、廣播電台機械測驗與程式之規定事項，
六、廣播電台播音節目之審核與支配事項，
七、收音機之調查與登記事項，
八、國內外廣播電台播音節目之偵察與交換轉播事項，
九、廣播機件材料自給之計劃事項，
十、國際廣播會議之參加事項。

工作範圍雖如此廣泛，但凡有所決議，均須按其性質，交由各組機關分別負責執行；即其日常工作，亦由中央廣播事業管理處職員兼辦，會的本身無專任職員。❶

❶中央廣播事業指導委員會組織大綱，見中央宣傳部：宣傳法規彙編（二十五年編）。

中央廣播事業指導委員會自於二十五年二月成立，迄二十六年一月的一年期內，它工作的具體化者，是全國廣播電台播音節目的審查，乃於二十五年十二月向交通部接管過來的。他們不僅消極的審核各電台播送的播音節目時間表，並且更進而制定支配節目標準表，頒發各台，依例分配。關於偵察方面，於每日上午八時至夜間十二時，派員分三班輪流收聽各台所播出之節目，遇有內容、材料、時間、與送審表格及稿本不符，或逾越範圍，或有干禁例者，暫先令飭改善，必要時函交通部取締。❶這種嚴密的管理法，初行時，各電台頗感不便，但現在據說已經「習慣成自然」，沒有感覺什麼了。

全國廣播電台　每一個電台不啻是一個教育中心；所以不談電播行政則已，要談，非先知道那些「教育中心」的分佈狀況不可。據中央廣播事業管理處二十五年二月的調查，全國廣播電台如下表：（表十七）❷

表十七　全國廣播電台一覽表（以呼號爲序）

名稱	呼號	波長（公尺）	週率（千週波）	電力（瓦特）	地點
中華平民教育促進會廣播電台	MABS	二四〇·〇	一二五〇·〇	三五·〇	定縣
金山縣民衆教育館廣播電台	XGCK	三二〇·〇	九九〇·一	七·五	泖涇
縣黨部利聞社合組電台	XGKA	三三五·二	八九五·〇	一五·〇	嘉興

❶廣播事業指導委員會工作報告。（二十六年二月）

❷無線電第三卷第二期。

中央廣播電台	XGOA	四五四・〇	六六〇・〇	七五〇〇〇・〇	南京	
南昌廣播電台	XGOC	二六五・四	一一三〇・〇	二五〇・〇	南昌	
浙江省廣播電台	XGOD	三〇三・〇	九九〇・〇	二〇〇〇・〇	杭州	
廣西省廣播電台	XGOE	二三〇・〇	一三〇〇・〇	一〇〇〇・〇	南寧	
山東省廣播電台	XGOF	三五二・〇	八五二・〇	五〇〇・〇	濟南	
湖南省廣播電台	XGOH	五二六・三	五七〇・〇	一〇〇・〇	長沙	
上海市政府廣播電台	XGOI	三三三三・三	九〇〇・〇	五〇〇・〇	上海	
廣州市廣播電台	XGOK	四〇〇・〇	七五〇・〇	一〇〇〇・〇	廣州	
福州廣播電台	XGOL	二九一・二	一〇三〇・〇	二五〇・〇	福州	
燕聲廣播電台	XGOM	二〇七・八	一四五〇・〇	一五・〇	北平	
南京廣播電台	XGON	三三二・五	九三〇・〇	二〇〇・〇	南京	
北平廣播電台	XGOP	三一五・七	九五〇・〇	三〇〇・〇	北平	
重慶廣播電台	XGOS	四二一・九	七一一・〇	一〇〇〇・〇	重慶	
太原廣播電台	XGOT	三〇〇・〇	一〇〇〇・〇	五〇・〇	太原	
漢口廣播電台	XGOW	二九七・〇	一〇一〇・二	五〇〇〇・〇	漢口	
河南廣播電台	XGOX	二八〇・〇	一〇七〇・〇	二〇〇・〇	開封	
雲南廣播電台	XGOY	電碼 四〇〇・〇 電話 四三〇・〇	七五〇〇・四 六九七・六	一〇〇・〇 二五〇・〇	昆明	
江蘇廣播電台	XGOZ	二六〇・八	一一五〇・〇	一〇〇・〇	鎮江	

福音廣播電台	XHHA	三五七·一	八四〇·〇	一〇〇〇·〇	上海
建華廣播電台	XHHB	四〇五·四	七四〇·〇	一〇〇·〇	上海
安定別墅廣播電台	XHHD	三四八·八	八六〇·〇	五〇·〇	上海
李樹德堂廣播電台	XHHE	三一九·一	九四〇·〇	一〇〇·〇	上海
明遠廣播電台	XHHF	三一二·五	九六〇·〇	一〇〇·〇	上海
東方廣播電台	XHHG	二九四·一	一〇二〇·〇	一〇〇·〇	上海
中西廣播電台	XHHH	二八八·四	一〇四〇·〇	一〇〇·〇	上海
華美廣播電台	XHHI	二八二·〇	一〇六〇·〇	一〇〇·〇	上海
大陸廣播電台	XHHK	四八三·八	六二〇·〇	一〇〇·〇	上海
中華研究社廣播電台	XHHL	二六三·一	一一四〇·〇	一〇〇·〇	上海
國華電台	XHHN	二五〇·〇	一二〇〇·〇	一〇〇·〇	上海
華興電台	XHHP	二三八·一	一二六〇·〇	一〇〇·〇	上海
市音電台	XHHR	二二三·八	一三四〇·〇	五〇·〇	上海
上海廣播電台	XHHS	二七二·四	一一〇〇·〇	一〇〇·〇	上海
大中華廣播電台	XHHU	二五八·六	一一六〇·〇	一〇〇·〇	上海
友聯廣播電台	XHHV	三四〇·九	八八〇·〇	一〇〇·〇	上海
富星廣播電台	XHHX	三二七·一	九二〇·〇	一〇〇·〇	上海
利利廣播電台	XHHY	二四一·九	一二四〇·〇	一〇〇·〇	上海

航業廣播電台	XHHZ	二五四・二	一一八〇・〇	一五〇・〇	上海
徐州廣播電台	XHIA	二一二・〇	一四一〇・〇	六〇・〇	徐州
時和廣播電台	XHIB	三〇九・二	九七〇・〇	七五・〇	無錫
華中廣播電台	XHJA	五二六・三	五七〇・〇	未詳	漢口
中華廣播電台	XHKA	二八五・七	一〇五〇・〇	一〇〇・〇	天津
宏波廣播電台	XHKB	五〇八・四	五九〇・〇	一〇〇・〇	青島
廣州無線電專門學校播音台	XKRI	二八〇・〇	一〇七一・〇	一〇〇・〇	廣州
新新廣播電台	XLHA	三八四・二	七八〇・〇	五〇・〇	上海
華泰廣播電台	XLHB	五三五・七	五六〇・〇	四五・〇	上海
同樂廣播電台	XLHC	四一六・六	七二〇・〇	五〇・〇	上海
新聲廣播電台	XLHE	四一七・四	一三八〇・〇	七五・〇	上海
惠靈廣播電台	XLHF	二一七・四	一三八〇・〇	五〇・〇	上海
亞東廣播電台	XLHJ	三九四・七	七六〇・〇	一〇〇・〇	上海
敦本廣播電台	XLHL	三七五・〇	八〇〇・〇	一〇〇・〇	上海
元昌廣播電台	XLHM	二六七・八	一一二〇・〇	五〇・〇	上海
亞聲廣播電台	XLHN	二六七・八	一一二〇・〇	二〇〇・〇	上海
鶴鳴廣播電台	XLHQ	二〇八・六	一一四〇・〇	三〇・〇	上海
黃金廣播電台	XLIA	二二七・二	一三二〇・〇	一五・〇	寧波

久大廣播電台	XLIB	二〇六·八	一四五〇·〇	一五·〇	蘇州
亞洲廣播電台	XLID	二一八·九	一三七〇·〇	五〇·〇	杭州
興業廣播電台	XLIE	二四〇·〇	一二五〇·〇	五〇·〇	無錫
國泰廣播電台	XLIF	二五六·四	一一七〇·〇	三〇·〇	無錫
楊氏廣播電台	XLIG	二七〇·〇	一一〇·〇	一五·〇	高郵
大有豐廣播電台	XLIH	二三六·二	一二七〇·〇	一五·〇	蕪湖
亨大利廣播電台	XLII	三六一·四	八二〇·〇	三〇·〇	蕪湖
江蘇省立教育學院廣播電台	XLIJ	二七〇·〇	一一一〇·〇	七五·〇	無錫
武進縣黨部廣播電台	XLIK	二二五·五	一三三〇·〇	七五·〇	常州
百靈廣播電台	XLIL	三四四·八	八七〇·〇	五〇·〇	蘇州
同文中學試驗電台	XLIM	三二九·六	九一〇·〇	五〇·〇	廈門
世泰盛廣播電台	XLIN	二一五·七	一三九〇·〇	五〇·〇	無錫
越聲廣播電台	XLIO	二七五·二	一〇九〇·〇	未詳	紹興
敬亭廣播電台	XLIQ	三五二·九	八五〇·〇	五〇·〇	杭州
仁昌廣播電台	XLKB	三六三·六	八二五·〇	五〇·〇	天津
容德堂久大廣播電台	XLKS	二〇一·三	一四九·〇	二〇·〇	嘉興
佛音廣播電台	XMHB	三〇六·〇	九八〇·〇	五〇〇·〇	上海
華僑廣播電台	XMHC	四二八·五	七〇〇·〇	五〇〇·〇	上海

名稱	呼號	波長（公尺）	週率（千週波）	電力（瓦特）	地點
齊魯大學廣播電台	XOCL	二〇〇·〇	一五〇〇·〇	七·五	濟南
交通部廣播電台	XQHC	二三〇·七	一三〇〇·〇	五〇〇·〇	上海
華東廣播電台	XQHD	二二〇·五	一三六〇·〇	二〇〇·〇	上海
華光廣播電台	XQHF	二〇二·七	一四八〇·〇	二〇〇·〇	上海
天津東方廣播電台	XQKA	二三四·三	一三五〇·〇	一五〇·〇	天津
青島市立民教館廣播電台	XTGM	三三三·三	九〇〇·〇	一〇〇·〇	青島
東陸廣播電台	未詳	四六八·七	六四〇·〇	一〇〇·〇	上海
青年會廣播電台	未詳	四〇〇·〇	七五〇·〇	一五〇·〇	天津
宏擎廣播電台	未詳	二四三·八	一二三〇·〇	五〇·〇	杭州
成都廣播電台				一〇〇〇·〇	成都
西安廣播電台				五〇〇·〇	西安

附外人設立之廣播電台（二十四年一月調查）

名稱	呼號	波長（公尺）	週率（千週波）	電力（瓦特）	地點
大連廣播電台	JQAK	三九四·八	七六〇·〇	四〇〇·〇	大連
法人廣播電台	XFFZ	二一六·〇	一三九五·〇	二五〇·〇	上海
華美廣播電台	XMHA	五〇〇·〇	六〇〇·〇	六〇〇·〇	上海
大東廣播電台	XQHA	五一七·二	五八〇·〇	二五〇·〇	上海
中國播音公司廣播電台	XQHC	二〇〇·〇	一五〇〇·〇	四〇〇·〇	上海

其美廣播電台	XQHE	二〇五·四	一四六〇·〇	二五〇·〇	上海

民營電台的管理　看了前面這張表，我們可以知道大部份都是民營電台。民營電台這麼多，政府爲求工作的統一，效果的圓滿，於是不得不加以管理。民國二十一年十一月二十四日交通部特公布民營廣播無線電台暫行取締規則二十八條❶其重要條款如下：

（一）凡用無線電話發射機，廣播言語及音樂者，稱爲廣播無線電台。

（二）凡中華民國之公民，完全華商之公司，經在國民政府立案之學校、團體、或其他合法之組織，得在中國境內設立廣播電台；但須呈由交通部領得許可證後，始得裝置。其非完全華商之公司及非完全華人國籍之團體，須經在國民政府註册領有註册證書者，始得請領許可證，在中國境內設立廣播電台。

（三）廣播電台之業務以下列爲限：

1. 公益演講，
2. 新聞報告（必要時交通部得制止之），
3. 音樂歌曲及其他節目，
4. 商業報告（不得逾每日廣播時間十分之二）。

（四）交通部得將政府機關之政令、消息、佈告、以及宣傳品之與民衆有關者，發交廣播電台播送；其重要者，

❶無線電，第二卷第六期。

並得令其提前播送。

(五)廣播電台不得觸犯下列之任何一項：

1. 擾亂或妨礙國有海、陸、空及公衆通訊電台之業務；
2. 不服從交通部所派檢察員之指導與監督；
3. 播送不眞確之消息或新聞；
4. 與任何一電台叫通有類如通報情事；
5. 傳遞私人消息；
6. 播送危害治安或有傷風化之一切言論、消息、歌曲、文詞；
7. 擾亂其他廣播電台之播音。

這樣切實執行去，電台之播音一定更上軌道，而大規模播音教育計劃也才有實施之可能。

收音機之登記　收音機的登記也是電播行政重要事項之一，他的作用在限制收音機改作發報或發話之用，以免擾亂治安以及違反教育原則的播音，同時藉以獲知收音網分佈的眞實情形。民國十九年七月交通部曾核准公布裝設廣播無線電收音機登記暫行辦法，旋於二十年四月加以修正。依照該辦法的規定：凡爲收聽無線電新聞、演講、商情、音樂等項，而裝設廣播無線電收音機者，無論其係購置，或自行配製零件而成者，均應向交通部或交通部國際電信局或交通部所指定之登記處登記，方准使用。

三　播音教育之促進

收音機之裝置　教育部自於二十四年五月決定實施播音教育以來，即於次月通令全國各省市教育廳局轉飭所屬中等學校及民衆教育館，分期裝設收音機；並向建設委員會電機製造廠定購收音機多架，以供需要。教育部爲顧及省市經費困難起見，復定補助辦法：凡貧瘠及邊遠省分，補助其機價之全部；其他省份，補助半數。茲將截至二十四年度底止各省市中等學校及民衆教育館裝設無線電收音機數，製表如下：（表十八）❶

表十八　各省市校館裝設收音機一覽

省市別	收音機種類及其架數				
	交流機	蓄電機	乾電機	合計	
南京	一七			一七	
上海	五七		一	五八	
北平	五一		二	五三	
天津	三一	一		三二	
青島	七	四	三	一四	
威海衛	一	一	二	四	

❶教育部社會教育司編：二十四年度以前各省市各校館自裝收音機一覽表及二十四年度各省市裝設無線電收音機一覽。

江蘇	五四	七六	八〇	二一〇
浙江	五三	三九	三〇	一二二
安徽	一四	三九	九八	一五一
江西	二四	三	三三	六〇
湖北	九	四四	二四	七七
湖南	一二	三九	六二	一一三
四川	一三	二九	二八	七〇
山東	二〇	三三	一四三	一九六
河北	二九	七	二七	六三
河南	六	四	四三	五三
山西	二〇	八	三八	六六
陝西			一八	一八
甘肅		九	三二	四一
福建	四四	五五	四三	一四二
廣東	二七	一六	一〇	五三
廣西	一〇	一五	三五	六〇
貴州		一五	一	一六
雲南	一〇	一	一三	二四

察哈爾	四	三四			三八
綏遠	九	一〇			一九
寧夏	四	三			七
青海					
新疆		八			八
西康					
遼寧					
吉林					
黑龍江					
熱河					
蒙古					
西藏					
合計	五〇九	四五五	八二二		一七八五

遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省之中等學校及民教館，因無從填報表格，未能列入統計。青海、西康、蒙古、西藏未有報告，均暫缺。受統制的收音機數尙不到二千之數，可見力量之微弱。但二十四年度以前祇有九七五架，二十四年度計增八一〇架；如果能够依此幾何級數而增加，前途正未可限量呢！

電播教育人員之訓練　先是，中央廣播電台曾從事各地收音員之訓練，截至二十三年十一月三十日止，計

共訓練四二三人，內中以任爲收音員者爲最多，計二三五人。❶

教育部自決定推行播音教育之計劃後，卽籌辦全國中等學校及民衆教育館收音指導員訓練班，通令各省市教育廳局選派在職人員來京受訓，學習電學、無線電學、與收音機之構造、裝置、及修理等課程。惟以事出倉卒，各省市未克選派者頗多，總計該班正式學員僅二十五人，分隸十四省市。學員人數既少，而訓練期間又甚短促，蓋自二十四年七月下旬開學，至八月下旬結束，閱時僅一月耳。

二十五年度起，教育部推行播音教育更見積極，九月起卽舉辦電化教育人員訓練班，學員一四六人中加入播音組者，凡五十四人，閱二月而卒業。學員卒業後，回原派遣廳局，擔任播音教育指導員，其職務如左：

一、指導各收音機關關於無線電收音機之裝置、修理、及其收音方法；

二、代辦直流機所需之電源；

三、指導各收音機關對於播音教育之內容，爲有效的傳達於聽衆；

四、考查各收音機關利用教育播音之成績；

五、協助電影教育之推行。

與教育部電化教育人員訓練班同時開辦的，有江蘇省立教育學院的電影電播教育專修科，招收高級中學畢業生，予以二年的訓練。該科電播教育組學程已見前節，茲不復贅。

❶廣播無線電台管理處工作報告（二十三年十二月）

教育播音之舉行　指導收音或實際收音的人員，彷彿是前線的士卒，沒有後方的供應是不成的。這後方的供應，便是教育播音。這，教育部早於二十四年國慶日起實行了。中央有了教育播音，各省市縣地方有了收音機及指導員，這個全國規模的「空中大學」才算完備！

教育播音由教育部主持，延請專家及政治上，社會上重要人物，逐日播送，每日三十分鐘。二十五年度的播音內容，仍分爲對中等學校學生與對民衆兩部份。中學生部份，分爲青年修養、學科知識、升學及職業指導、教育常識、體育衞生、藝術欣賞、時事講演七類。民衆部份，分爲公民訓練、各科常識、軍事常識、時事講演四類。❶每月由教育部把講稿彙編印行。

四　電播行政之今後途徑

統一管理　現在關於電台及收音機之管理，屬於交通部；「播音教育」屬於教育部；而中央廣播事業管理處，挾其高電力的電台，更從事播音事業的控制。從種種方面看來，我國政府對於廣播事業的管理，乃取中央統制(State Control)政策。爲求貫澈此統制政策，如何使此多頭的管理工作，合成一個有機的整體，是乃電播行政的重大問題。中央廣播事業指導委員會的組織，本有解決這個問題的用意，但因委員會是評議組織，無執行權力，所以功用還未大著。

擴充電源　播音教育之可能，一面須有電台，一面須有收音機；而收音機無適當的電源，是不能發生功用的。

❶教育部二十五年度實施播音教育計劃，載播音教育月刊第一卷第二期。

現在收音機的電源，除日夜有燈用交流電源供給之處不生問題外，其他沒有燈用電源的地方，均成爲一個嚴重的問題。據教育部二十五年以前發給全國各學校及民衆教育館收音機之統計：使用當地燈用電源直接供電者，佔百分之一四・八；利用當地之燈用電源，在夜間以蓄電池儲蓄電流，留作日間使用者，佔百分之三〇・二；當地全無燈用電源，必須用乾電池供給者，佔百分之五五・〇。用蓄電方法和完全用乾電池的收音機數佔總數竟至百分之八五・二之多。這類收音機，據專家之估計，❶每年每機最少用乾電池四套至五套，約需乾電池費八九十元之鉅，再加上其他消耗與損失，每機每年的維持費就要超過收音機的購置費！需費如是之浩大，便是播音教育推進中的絕大阻礙！治標的辦法，無非是沒法減低乾電池的價格或成本；治本的辦法，祇有推進電氣事業，使窮鄉僻壤，都有燈用交流電可以利用。

建設播音網　中央電台電力雖強，但距離愈遠，感應愈弱。中央廣播事業管理處曾繪圖表明全國各處收聽中央電台所需之各等收音機，❷茲改製如下（圖六）：

從這張圖看來，距離愈遠，收音機的電力愈應增加；但前段提出收音機電源的供給又如是之困難，則收音機所需電力的增加，無異是收音機推廣之限制，而播音教育的效力便受到阻礙了。

我們現在所謂建設播音網，就是要在全國適當地點，設立一千瓦特以上的較小規模電台，同負播音教育的

❶譚玉田：怎樣可以推進播音教育，載播音教育月刊第一卷第五期。

❷廣播無線電台管理處工作報告（二十三年一月）。

圖六　各地收聽中央電台所需收音機之等級

責任，或以大部份時間轉播中央電台節目，亦無不可。這麼辦理，各地收音機電力不妨減弱，無形中可替社會減少

不少的支出。據表十七中所載，全國現有的廣播電台，多數是偏於上海以及東南數省，特別是西北西南的廣播電台來得缺少，必須急起建設，才是。全國廣播電台倘能普遍合理分配時，即遇有非常時期，中央電台受到破壞的時候，播音的工作仍不受致命的打擊。等到電台平均分佈的時候，收音機的分佈也必然會合理起來。

完成收音網　播音網沒有收音網來扶助，有計劃的播音教育還是不可能。據說教育部準備在六年之內，使各省市每二十方里之地，能有一收音機，使於平時實施民教，宣達政情，戰時能爲通訊聯絡之用。我們希望這種計劃能早日實現。

充實「教育」的內容　現在中央電台以及其他電台，多有所謂「教育節目」，而實際上「教育節目」不過是「講演節目」的代名詞。這種教育節目和其他節目的分家，正和電影方面教育與娛樂的分家，陷入同一的錯誤。我們應當充分利用民衆對於娛樂等的需求，予以教育；所以音樂、歌曲、戲劇、以至時事、商情、何一莫非播音教育極好的憑藉？即就講演而言，亦不可講講即了。如何使聽衆於未講之前，有充分準備？既講之後，能繼續進修？要不要把播音和函授聯合起來，創辦一種完備的「空中大學？」這些問題都須努力講求，才可開展出播音教育的光明前途來！

補充閱讀

一、陳禮江：播音教育的本質及其使命，見播音教育月刊創刊號。

二、詹行照：一年來我國之播音教育，見同上。

三、祝星輝：播音教育之檢討，見播音教育月刊第一卷第三期。

四、臨淵：歐洲無線電廣播事業之概觀，見無線電第三卷第六期。

五、俞雍衡、鍾伯庸合譯：廣播無線電話與成人教育，第三章。

第二章　人員

第一節　社會教育人員概觀

一　種類

人員之重要　教育是人與人的事業得其人事業成功；不得其人，即使形式好看，也是無濟於事。人才與經費通常是並稱的；實則經費靠人才而獲得，也祇有靠人才，方能發揮其功效。說得激烈些，雖然沒有經費，因而不能特設機關；但祇要有人才，能夠移風易俗，依然無愧爲教育的重心。所以人員之重要，眞是超越一切！

人員之種類　社會教育人員大別之，可分爲如左之三類：

一、以社會教育爲專業者，如教育館、民衆學校、公共圖書館、公共體育場等機關之人員是。

二、以教育爲專業，而能協進社會教育者，如小學教師是。

三、並不明白以社會教育爲專業，而其工作具有充分之教育影響者，如說書人、藝員等是。

右述三類，尙屬實施教育人員。行政人員之負責處理全部或一部社會教育者，實亦社會教育人員之一種；不過作者之意，以爲行政人員當從各類實施教育人員中選拔，故不特設一類。

各類人員甚複雜　右述三類，誠屬大別。各類之中，門別猶甚複雜。譬如教育館人員中，生計指導、衞生指導、文

化指導、事務處理，各不相同。再如圖書館，徵集、分類、編目、出納等各有專精，至於程度之高下，尤爲懸殊：如國學圖書館往往有國學大師爲之主持，而說書人及藝員每有一字不識者！

二　數量

各項機關人員數量　據二十二年度的統計，全國各項社會教育機關職員總數，超過十五萬人，現在當不止此數。茲根據教育部頒十七及二十二兩年度統計，製表（表十九）如下：

表十九　十七及二十二兩年度各項社會教育機關職員數之比較

年度 / 數量 / 機關	十七年度			
	機關數	職員數	每機關平均職員數	本項職員佔總數之百分數
總計	10,773	14,495	1.3	100.00
學校教育機關	6,946	9,369	1.3	64.60
民衆學校	6,708	8,827	1.3	60.89
民衆識字處	74	120	1.6	0.83
各種補習學校	79	180	2.3	1.23
其他	78	204	2.6	1.41
孤兒教養院				
社會及民衆教育人員訓練機關				
體育傳習所或班				
注音符號傳習所或班				
盲聾啞學校	7	36	5.1	0.24
戲劇學校				
劇詞編訓練所或班				
感化學校				
低能學校				
一般的社教機關	3,827	5,132	1.3	35.40
民衆問字及代筆處	86	44	0.5	0.30
民衆閱報處	1,402	251	0.2	1.76
公共娛樂場及電影場	210	899	4.3	6.20
教育館	185	494	2.7	3.41
民衆園林	97	46	0.5	0.32
圖書館	896	1,266	1.4	8.72
通俗講演所	551	741	1.3	5.11
音樂會	10	78	7.8	0.54
公共體育場及游泳池	247	628	2.5	4.33
體育會				
他其	34	172	5.0	1.20
公園	92	241	2.7	1.66
民衆教育實驗區				
古物保存所				
博物館	13	52	4.0	0.35
美術館	4	216	54.0	1.50

二十二年度			
本項職員佔總數之百分數	每機關職員平均數	職員數	機關數
100.00	1.7	153.691	97,591
60.83	2.0	93,479	45,951
52.22	2.2	80,261	36,929
3.19	0.9	4,904	5,561
2.54	1.9	3,905	2,064
0.70	1.5	1,081	740
0.65	6.3	992	158
0.51	7.8	783	100
0.38	4.8	591	124
0.38	2.4	583	203
0.12	6.4	178	28
0.06	5.7	85	15
0.04	3.4	58	17
0.03	4.6	46	10
0.01	6.0	12	2
39.17	1.2	60,212	51,640
9.81	0.8	15,077	18,539
7.17	0.6	11,022	18,754
4.67	6.6	7,178	1,083
3.56	4.4	5,467	1,249
3 06	1.3	4,706	3,567
2.09	2.0	3,209	1,634
1.84	1.6	2,834	1,798
1.60	6.4	2,459	387
1.36	1.2	2,094	1,731
1.28	4.6	1,973	443
1.09	1.4	1,670	1,207
0.75	1.4	1,151	816
0.38	3.0	580	193
0.29	3.8	443	118
0.14	3.2	220	68
0.08	2.3	123	53

在右表中，發現幾個趨向：(一)專業人員的增加：二十二年度職員總數比十七年度增加約十又十分之六倍。(二)民衆學校以外廣泛方式社會教育事業之猛進；故民校二十二年度雖比十七年度增加約十二倍，但民校職員數佔總數之百分之數反自六〇・八九降至五二・二二。(三)民衆教育館職員數之增加，不及其他許多事項之速。民教館職員數雖自四九四增至五、四六七，但民教館職員數佔總數之百分數仍不過自三・四一增至三・五六；原因是民衆學校、識字處、問字處等機關費錢少，職員可兼任，而民衆教育館則否。(四)公共娛樂場、劇場及電影場自二一〇增至一、〇八三所，職員數自八九九增至七一七八，現在當更不止此數了。(五)平均每一機關之職員數，二十二年度也均比十七年度增加：爲求教育效率的增進，過去每一機關人員數確也太少，是必須要增加的。

各省市人員的分配　十七及二十二兩年度各省市社會教育人員的分配，根據教育部統計，製表（表二十）如下：

表二十　十七及二十二兩年度各省市社會教育機關職員數之比較

省市區名稱	十七年度	二十二年度
蘇江	1,327	7,182
江浙		17,120
徽安	1,222	1,451
西江	1,944	3,750
北湖	343	2,055
南湖		9,915
川四	291	12,473
建福	569	2,386
西山	186	11,422
西陝		1,679
南河	194	9,312
北河	1,595	35,051
東山	1,945	10,233
東廣	979	7,239
西廣		3,930
南雲	43	8,587
州貴	141	768
肅甘		1,192
疆新		19
寧遼	464	
林吉	211	
江龍黑	85	
遠綏	43	283
河熱	62	
爾哈察	178	652
綏西	90	
夏寧		76
海青		278
區別特省東		
京南	145	291
海上	959	972
島青	42	636
平北	915	2,607
衛海威		72
口漢		
津天	522	
計總	14,495	151,631

讀右表，十七及二十二兩年度各省市社會教育機關職員數，除浙江、湖南、陝西、廣西、甘肅、新疆、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、西康、寧夏、青海、東省特別區、漢口、天津等處材料不全無從比較外，其餘各省市均有增加。

男女的分配　據教育部二十二年度的統計，全國公私立社會教育機關男職員數爲一四五、一九三人，女職員數六、四三八人，相差二十二倍半。再就黃河、長江、粵江三大區域各省市區（青島、北平、威海衛歸入黃河區域，南京、上海歸入長江區域。）分別統計如下表（表二十一）[1]

[1] 教育部二十二年度全國社會教育統計。

表二十一　黃河、長江、粵江三區域社會教育機關男女職員數之比較

區域 \ 性別	男	女	男多於女之倍數
黃河區域	71,002	1,480	48.0
長江區域	51,479	3,730	13.8
粵江區域	21,696	1,214	17.9

黃河區域男多於女竟達四十八倍之多，這顯見北方社會對於女子服務及教育，都不及南方來得注意。但無論如何，即就長江區域而言，男職員已多於女職員幾乎十四倍了。女職員所以不多的原因，要以社會組織、傳統觀念、生理關係爲重要。

年齡的分配　宗秉新氏曾調查江蘇全省的民衆教育館，統計結果江蘇民衆教育館職員年齡的分佈情形，如下表：（表二十二）❶

表二十二　江蘇民衆教育館服務人員年齡統計

人數			年齡
共	女	男	
16	4	12	16—20
101	12	89	21—25
126	7	119	26—30
84	3	81	31—35
42	1	41	36—40
24	0	24	41—45
7	0	7	46—50
3	0	3	51—55
4	0	4	56—60
2	0	2	61—65
409	27	382	計總
12	1	11	詳未

M=31.51

Md=29.49

Mo=27.50

Q1=25.27

Q3=34.80

❶宗秉新江蘇的民衆教育館，載民衆教育通訊第三卷第六、七兩期。

這一張表告訴我們：過半數的女職員年齡在二十五歲以下，五分之三以上的男職員年齡在二十六歲以上。男女年齡的中數爲二九・四九，正當年富力強之時，是很好的現象。女職員年齡所以較輕，或因到相當年齡必須出嫁管家之故？

補充閱讀

一、宗秉新：江蘇的民衆教育館六、人員。

二、梁容若：民衆教育館的人員問題，載山東民衆教育月刊第五卷第三期。

第二節　社會教育人員之訓練

一　專業訓練之需要

浙江所需的專業人員　第一節裏敍述人員之種類和數量，是就已成之事實說的。現在我們要更進一步，問理想上應需的人數。這殊非易易，所以改進全國教育方案內改進社會教育計劃中並無人員數之估計。無已，且拿浙江省教育當局關於浙江全省所需社會教育專業人員數之估計，作爲討論的起點。十九年秋當該省一所民衆教育研究實驗和人才訓練機關開幕的時候，該省教育廳長曾經有過這樣的一段話：

『浙省所需的民衆教育專業人員有多少呢？我們一時未便草率地決定一個數目。不過約略估計，下面的數

省立民衆教育館辦齊十一所，每所十人，需一一〇人。

縣市立民衆教育館希望每區有一所，全省四百六十區，每所五人，需二三〇〇人。

縣市立圖書館每縣市應該有一所，每所五人，需三八五人。

縣市立體育場每縣市應該有一處，每處五人，需三八五人。

縣市立民衆娛樂院每縣應該有一所，每所十人，需七七〇人。

民教發達以後，每縣市平均應需新聞記者十人，共七七〇人。

行政人員每縣市五人，共三八五人。

以上七種人員共需五一〇五人，加之其他私立社會教育機關人員，共約需六千人。』

這種估計雖非行政上的正式決定，且未必爲發言人個人最後的意見，要亦本問題參考材料缺乏時一種寶貴的貢獻。

浙江所需的民衆學校教員　上述的數字，僅就民衆學校以外的專業人員而言；若就民衆學校教員及兼辦教育之其他機關人員如問字處、識字處等人員而併計之，則需要數更將大大增加。二十年春，浙江省教育廳教育設計委員會議決浙江省普及民衆學校教育計劃大綱草案，主張民衆學校教員應專任，共需教員五千人。其算法，是根據十年計劃，第一、二年準備，第三年起分八年普及，每年應教一、二〇〇、一五九人；其中三分之一假定由各級黨部、政府、教育機關人員擔任，其餘三分之二，約八〇〇、一〇六人，由專任教員擔任。一專任教員同時應能

教二級（固定編制活動編制者均在其內），每級五十人，共一百人，每年辦二期，原可共教二百人；惟容有招不足額，或雖足額而有一部份不能畢業，以八折計算，每人每年假定能教成一六〇人，以一六〇除應教總數八〇〇、一〇六人，得應需五千之數。❶

由浙江以推算全國　浙江全省人口，據該省民政廳十七年十二月之戶口調查統計，共有二〇、六四七、八九六人。如果說浙江應有民衆學校專任教員五千人，則全國應有一〇五、五九二人，與第一章第四節第二段所引述的相差不遠。如果說浙江應有民衆學校教員以外的社會教育專業人員六千人，則以六千除全省人口，得每三四四一人中應有一人。以此比例來推算，則全國應有專業人員一二六、七三五人。據表十九所載，二十二年度全國教育館、公共體育場及游泳池、圖書館、公共娛樂場、劇場及電影場職員的總數爲一七、九四八人，比應需數不過約六分之一。這還不足說明專業人員訓練的迫急需要嗎？

教育專業化之必要　近代教育趨向專業化。教育必須專業化之理由是：

一、貫澈國家教育宗旨及實現國家教育政策　孟祿氏(Paul Monroe)嘗謂：『立國之根本，不在國民有共同之血統，共同之語言，共同之宗教，甚至亦不在有共同之法守，而在有共同之思想、情感及行動，所謂共同之文化是也。所謂共同之文化者，可由教育造成之。』國家爲謀本身之昌盛計，必有統一之教育宗旨，完整之教育政策，以造成共同之文化。從事教育事業者，必遵循國家教育宗旨與國家教育政策，以施行國家基本的教育。這非使教育

❶載浙江省識字運動年報（十九年度）及浙江民衆教育季刊第一卷第四號。

專業化，不足以濟事。

二、謀教育效率之增高及教育事業之進步　教育學術之進步與教育機會之普遍使教育事業不復爲率爾操觚者所可隨便從事。美國由留級問題之研究，知全國小學生百分之三十以上留一級或數級。此等兒童在全國小學經費中至少耗去四千萬元美金，而其因教法、訓育、行政上諸種不良狀況而減低教育效率者尙不計入。所以要使教育效率之增高及教育事業之進步，教育也非專業化不可。

三、教育與普通職業不同　教育雖爲職業之一種，但與其他各種職業不同：一、普通職業之直接的影響，是在局部範圍之內；教育之直接的影響，是普及於全社會全人生的。二、普通職業之對象往往是物品，教育的對象是活潑潑的人。故教育者必具博大的胸襟，深厚的同情，敏銳的觀察，和冷靜的頭腦，認識個人的固有特性，輔以適當的指導，以完成圓滿的人格。普通職業，尙多專業化；此特別艱鉅的事業，怎可不專業化呢？

一部份社教事業早已專業化　教育爲一整個事業，固然必須專業化，教育內之各部門，如初等教育、中等教育、教育行政等也均日向專業之途邁進。社會教育事業中之圖書館教育、社會體育、以及非意識的教育事業如說書、戲劇等也早已專業化，懷疑者較少，姑且存而不論。

中心機關人員專業化問題　發生問題的，倒是社會教育中心機關人員應否專業化。社會教育中心機關人員是方今社會教育運動的基本隊伍，他們之應否專業化，是社會教育人員問題中最重要的了。

在本書第一章第三節裏，我們曾經討論到社會教育中心機關的行政問題，關於「中心機關之確定」及「政

教合一」二問題，作者曾分別發表意見，茲更以便利專業化問題之討論爲目標，歸納之如下：

一、在政府當局勵精圖治而又認識社會教育之區域，應使政治與教育組織合一，以特設的全民教育機關爲領導。

二、在政治比較落後的區域，政治與教育組織仍宜分立；所謂教育組織，最好是治成年教育兒童教育於一爐的全民教育機關。

三、在全民教育機關不能設置的地方，應當特設成年教育機關。

四、在未能特設成年教育機關或不能充分設置的區域，各種機關均應充分利用，特別是小學校。

這政教合一組織的全民教育機關，政教分別組織的全民教育機關，成年教育機關，和兼作推行社會教育之其他機關如小學校等，都是作者所稱的社會教育中心機關。現在的問題，就是：這等機關的人員應否以社會教育爲專業？或者說得更透澈些，我們要不要專門訓練一種社會教育人員，以供這等機關之用？

人員之實質與運用人員之方式勿容混淆　社會教育中心機關如果祇是單設的成年教育機關一種，那社會教育之專業化是不會引起爭論的。但如今却有主張設置治成年教育與兒童教育於一爐的全民教育機關，於是許多人認爲社會教育人員之訓練附麗於兒童教育師資的訓練就夠了。也因爲有許多人主張政教合一，於是又有人認爲社會教育人員之訓練祇須附麗於地方自治人員之訓練就是了。其實兒童成年合教，政教合一，均是就機關的組織而言，機關內部還須分功，社會教育專業人員終是需要的。我們不能因爲運用人員之方式不同，隨

即誤爲人員的實質可變更。即就小學校而言，雖然單級小學教師必須能兼教兒童與成年，規模較大的小學如中心小學等，也是宜乎設置受過成年教育合格訓練的人。

社會教育專業人員既不可少，而需要數量之大，又如前述，其訓練自然是大問題了。

二　專業訓練之現狀

中國師範教育的沿革　在敍述社會教育專業訓練以前，我們不得不先闡明我國師範教育沿革的大概。

我國歷史上頗多學校發達的時期，但因未求教育之普及，不感師資之缺乏，故向沒有師範制度的成立。直至清末，行新教育，師範教育方漸漸萌芽。光緒二十三年上海南洋公學特設師範院，是爲中國有師範教育之始。翌年京師大學堂成立，亦分設師範齋，以大學堂前三級之高材生入之。光緒二十九年學務大臣張百熙、榮慶、張之洞等重定學堂章程，於師範制度，規劃頗詳；師資養成機關有：一、優級師範學堂，培養中學及初級師範教師。二、初級師範學堂，造就小學教員。三、簡易師範科，亦名速成科，亦造就小學教員。四、師範傳習所，招收鄉村市鎮以教授門館爲業之生童，以爲小學副教員之選。五、實業教員養成所，養成實業學堂、實業補習學堂及藝徒學堂之教員。光緒三十三年後，又有女子師範學堂之創設。

民國肇興，教育宗旨及制度俱起變化，師範教育自亦隨而革新。省立優級師範學堂一律停辦，改於適當中心創設國立高等師範學校若干所；同時州縣立之初級師範學堂取消，而以省立師範學校爲代。初級女子師範學堂改爲省立女子師範學校，修業年限五年，與男子師範同等。此外尚有師範講習所和實業教員養成所。

民國十一年頒布新學制，師範教育又經一度變更。那時因爲規定高級中學設師範科，舊有之高等師範提高爲師範大學，其結果則師範幷入中學，高師併入大學；不久遂有師範教育恢復獨立之運動了。第二次全國教育會議通過之改進全國教育方案第三章籌設各級各種師資訓練機關，主張師範教育獨立，雖非定案，倒是代表了時代的主張。二十年秋，首先實行中師合併之浙江省，開始設立獨立的師範學校。二十一年秋，江西各省立中學皆停止招收高中師範生，同時省立第一師範成立於南昌。二十二年秋，江蘇指定省立中學八所，專辦師範，停招普通中學生。又鄉村師範學校之在這數省的，均已獨立設置。中國國民黨第四屆中央執行委員會第三次全體大會，又有關於師範教育獨立的決議；會前雖有取消師範大學的呼聲，後經反對而罷。今後我國的師範教育，不特將維持其固有之專業精神，且必更向獨立之途進行。

部令籌設社會教育人員訓練機關　一般師範學校既漸謀獨立，專設的社會教育人員訓練機關也年有增加。二十年一月二十六日，教育部復訓令各省市，『應籌設社會教育或民衆教育人員之訓練機關一所；或就各該省市原有之教育學院或師範學校內，設立專系或專科，以培養此項人材；已設立者應力求充實。』並規定未設各省市，『應即日着手準備，以期早日成立。』❶自經這次通令以後，各省市更積極增設這種機關了。據二十二年度的統計，全國社會教育人員訓練機關總數已達一〇〇。茲將較著名者介紹於後。

社會教育人員訓練機關概況　十七年春，江蘇首先成立民衆教育學校，同年秋，改組爲民衆教育院，次年春，

❶教育部社會教育司：社會教育法令彙編，頁二三四及五。

勞農學院成立，十九年秋，遵照大學組織法及大學規程，奉令合併改組爲省立教育學院，先設民衆教育、農事教育兩學系，並附設民衆教育、農事教育兩專修科。二十五年秋，固有的專修科暫停招生，新設勞作師資及電影電播教育兩專修科。該院截止二十五年底止，計有畢業生六〇四人。❶

繼江蘇省立教育學院而成立的，爲河北的民衆教育人員養成所，十八年秋季成立，二十一年春改組成立民衆教育實驗學校。該校組織大綱上原規定設普通及專修兩科，必要時並得爲民衆教育服務人員設短期補習班；截止二十三年度底，計有普通科畢業生九十九。自二十五年起，開設農村建設人員訓練班一班，計畢業三十九人，就職人員訓練班一班，計畢業一六三人。該校前身的民衆教育人員養成所曾訓練二〇二人。

十九年秋，浙江省立民衆教育實驗學校成立。照該校暫行章程第二條之規定，設師範科、社會教育行政、體育、藝術、圖書館學、新聞學等專修科；並得爲民衆教育在職人員設短期訓練班。事實上師範科是每年招生的，二十二年暑期起每年畢業一班，截至二十五年暑期止，計共畢業一二九人；專修科只辦過社會教育行政專修科一班，二十年畢業五十三人。二十年十月起至二十一年十二月止連續開辦民衆學校師資訓練班三級，造就民衆學校師資共一百人。

二十年秋，山東鄉村建設研究院成立。該院設立旨趣，在研究鄉村自治及一切鄉村建設問題，並培養鄉村自治及鄉村服務人才，以期指導本省鄉村建設之完成。該院原並不標榜社會教育，祇以該院方針認爲鄉村建設應

❶江蘇省立教育學院一覽（二十五年十二月版）

以民衆教育爲工具，故實亦社會教育人員訓練機關該院照組織大綱之規定，設鄉村建設研究及鄉村服務人員訓練兩部。研究部學生招收大學專門畢業或具同等學力者，訓練二年；訓練部招收初級中學畢業或具同等學力者，訓練一年。❶該院現已結業之學生，計研究部一班，訓練部二班。

廣東省立民衆教育人員訓練所於二十一年成立。據該所規程之規定，係招收高中畢業或相當程度者，訓練一年。截至二十二年度終，該所已畢業學生二班。

二十二年秋，廣西省教育廳爲啓迪民智，提高文化，並助成本省政治、經濟、文化及社會建設起見，特訂定廣西普及國民基礎教育計劃大綱，擬分期推行國民基礎教育於全省，務使全省失學兒童及成人悉受義務教育及民衆教育。又爲研究設計各種實施方法，並訓練輔導工作人員起見，特創辦普及國民基礎教育研究院，其事業分爲五類：一、調查，二、研究設計，三、短期講習訓練，四、輔導在前方試辦區及推廣區服務人員，並設法協助其進修，五編輯教材。

中華平民教育促進會於十八年以後辦有平民教育師範院，招收初級師範科學生一班，訓練一年，嗣即無形停頓。二十四年設訓練委員會，募選各大學畢業生及同等程度者約四十人，施以實際之研究實習，一年結業。二十五年度正式成立農村建設育才院，招收大學畢業之優材生，分別施以實際學術的訓練，陶成農村建設上之行政

❶山東鄉村建設研究院一覽。

❷二十二年度之湖北省立教育學院。

人才與技術人才。同時受政府或學術機關之委託，代爲訓練現用之農村建設人才，以增進其技能與經驗。育才院設研習所五1.農村教育研習所，2.農村經濟研習所，3.地方政治研習所，4.農村衞生研習所，5.農業研習所。研習生各本其已往之服務經驗及服務心得加入各所後，從事於各項實際問題之探討，與各項實施工作之練習。

江蘇省立教育學院、河北省立民衆教育實驗學校、浙江省立民衆教育實驗學校、山東鄉村建設研究院、廣東省立民衆教育人員訓練所、廣西普及國民基礎教育研究院、及中華平民教育促進會的農村建設育才院，均屬單設的社會教育人員訓練機關。此外上海大夏大學教育學院有社會教育系，乃大學內唯一設置專系者。綜上觀察，社會教育人員之訓練，程度、編制及修業年限等各不相同。社會教育猶在創造改進之過程中，其訓練人才之方法，自宜予以充分自由試驗之機會。

社會教育人員的短期訓練　各處辦理社會教育人員的短期訓練的，也頗多。山東省教育廳曾於十八年八月開辦省立民衆教育學校，招收師範及中學畢業生八十七名，訓練一年而畢業。二十一年六月又開辦社會教育人員訓練班，抽調各縣民衆教育館館長八十二人來省訓練三月。❶河北省於二十年七月制定各縣民衆教育傳習所辦法，令飭各縣廣爲造就民衆教育服務人才。傳習期初定爲三月，後改爲八星期。總計現在全省已畢業之學員約五千餘人，在傳習中者，尚有約六千人。❷

❶山東省社會教育概況，二十二年八月山東教育廳編印。

❷河北省教育廳：河北省社會教育概況（二十四年版）頁二八。

河北省更自二十四年二月起，於教育廳內，設置現任社會教育人員訓練班，調任現職人員來省訓練，期間兩個月，設訓練委員會主其事，共計訓練四期，畢業者約一百八十餘人。

浙江省教育廳爲便利本省社教人員進修及增進社教實施效率，特於二十五年三月設置浙江省社會教育進修通訊研究部，招收學員，指定書籍，令其閱讀。修習程序：分爲第一、第二兩期，每期定半年修畢，修畢第一期，由該部出題考試，及格者再修第二期，修畢第二期經派員考試及格者，給予畢業證書。該部現有兩屆學員，第一屆第二期計有男學員二二五人，女學員二二人，共二四七人。第二屆第一期計有男學員七三七人，女學員一六八人，共七五三人，兩共一千人。該省每年暑期也常召集各縣現職人員，予以集中訓練；二十四年暑期設有民教館館長等集中訓練班，二十五年暑期設有社會教育暑期體育講習會等。福建省立民衆教育館曾經創設民衆教育函授學校。此外如河南，曾開設民衆師範院，江西、福建等省均曾開設特種教育師資訓練班。

浙江省立民衆教育實驗學校的民衆學校師資訓練班也是很著名的。本來普及教育倘能整個規劃，成年補習教育的師資用不到特別來訓練的。可是我們決不能因爲等待別方面的準備，把國家亟需進行的工作延緩着。那末怎樣培養成年補習教育的師資——民衆學校教員——也有講求的必要了。茲將浙江訓練班的辦法摘要錄下，以供參考：

一、入學資格　凡年在二十歲以上五十歲以下之現任民衆學校教師、小學教師、社會教育機關服務人員，經各縣市保送，均得入學。

二、修業時期　二月。

三、課程：

A. 必修課程

1. 黨義	一學分
2. 教育原理	三學分
3. 教育社會學	二學分
4. 民衆教育概論	三學分
5. 成人學習心理	一學分
6. 民衆學校教材教法研究	五學分
7. 民衆學校實際問題	三學分
8. 比較成人教育	二學分

B. 選修課程

唱歌、圖畫、國語（任選一科）	三學分

C. 實習　十小時

四、費用　膳費十四元，講義及雜費二元。此項費用，由本人自理，或由各縣市負擔，由各縣市自定之。其現任人

員來校受訓練者，以仍支原俸爲原則。

五、服務　學生畢業後，得充任民衆學校校長、教員、及其他各社會教育機關服務人員。學生由各縣市隨需要保送；畢業後，由各縣市負責錄用。

休閒教育人員之訓練　關於戲劇演員的訓練，最著名的，無過於歐陽予倩氏所辦的廣東戲劇研究所。該所是十八年成立的，其本身乃戲劇的研究機關；附設演員學校，以養成學藝兼優，努力服務社會教育之演員，建設適時代爲民衆之戲劇爲宗旨。二十年加辦音樂學校，以培養音樂專門人材，創造中國新音樂，促成新戲劇之實現爲宗旨。[1]可是我們正在期待這個研究所和學校發展的時候，因爲政治上的變故，不久終於停辦了。上海的影片公司如明星之類也曾辦過演員養成所，各戲劇團體也多辦過劇員的訓練，但規模是大不及了。在舊劇方面，演員的訓練，向取藝徒制度。陝西有易俗社者，成立於民國元年，以改良舊劇爲職志，社會教育爲本務，辦有戲曲專科，畢業後升藝員，精神極佳。杭州市政府亦曾辦過遊藝演員訓練班，亦大可供他處之倣行。

說書人在江南是很有地位的。僅就杭州溫古、普育兩社社員計，已有一百四十餘人。據陸銘之氏的估計，浙江全省約有說書人八九百人。查說書一藝，雖不若戲劇、電影之繪形繪色，但其流行之普遍，內容之通俗，代價之低微，則爲戲劇、電影所不及。說書人之教育程度，甚爲不齊，高低相差，至爲懸殊。據浙江教育廳的調查，全省說書人中，識字者僅佔百分之七十，其餘百分之三十，則盡屬文盲。至其思想之落伍，常識之缺乏，修養之不足，措辭之粗陋，尤其

[1] 廣東戲劇研究所之現在與將來，載戲劇二卷三四期。

餘事。浙江省立民衆教育館與杭州市政府有鑒及此，乃有說書人訓練班之創辦，成效甚著。其辦法要點如下：

一、受訓資格　凡杭州市之以說書、唱書爲業者，均須加入本班；其他欲受訓練成說書人者，亦得加入。

二、訓練時期　分二期：第一期四月，越二月，續辦第二期，二月；共計六月。訓練期內，隔日上午授課三小時。

三、課程

第一期　注音符號、黨義、常識、講演技術、說書技術。

第二期　已經修正之說書書本，約分四類：

1. 俠義類　如七俠五義、小五義等。
2. 歷史類　如三國演義、岳傳、大紅袍、隋唐演義、北宋楊家將、金台平陽傳、正德遊江南等。
3. 社會類　如水滸、包公七十二件無頭案、義妖傳、八美圖等。
4. 特種類　如乾隆遊江南、南唐辭家將、綠牡丹、雙珠球、珍珠塔、粉粧樓等。

計二期經過，第一期開學時有九十二人，期滿測驗及格者八十四人；第二期開學七十九人，期滿畢業者六十四人。❶

電影及播音教育人員的訓練，已見第一章第五、六兩節，茲不復論。

公共圖書館人員的訓練　國內尚無專事訓練公共圖書館或民衆圖書館人員的機關，有之，便要推私立武

❶黃棠軒：說書人訓練班報告，浙江省立民衆教育館及杭州市市政府出版。

昌文華圖書館學專科學校了。該校以實施圖書館學教育、養成適合現代中國圖書館之專門人材爲目的。專科招收大學本科二年級修業期滿之學生，予以二年之訓練。十九年起，又附設圖書館學講習班，以講授一般圖書館經營法，造就普通及中學圖書館人材爲宗旨，招收高中畢業生，予以一年之訓練。據該校二十三年度一覽所載，已有專科畢業生七十三人，講習班畢業生十六人。該校成立十餘年，訓練學生，不事大量生產，故差不多所有畢業生都有適當服務的場所，誠爲社會教育人員訓練機關的好榜樣。

該校專科課程可分爲基本與專業二種：

基本　西洋書籍選讀　西文參考書　中文書籍選讀　中文參考書
德文或法文　日文　應用文　黨義
軍事訓練　體育　古器物學

專業　圖書館經營法　圖書編目法　圖書分類學　西洋目錄學
中文目錄學　各種圖書館　兒童圖書館　中外圖書館史
索引與檢字　畢業論文指導　實習

講習班之課程如下：

目錄參考組　目錄學　參考書　名著選讀　索引與檢字
專門圖書館學組　分類學　編目學　圖書館經營學　圖書館學實習

社會體育人員之訓練　關於社會體育人員，向取材於一般體育學校。浙江省立民衆教育實驗學校暫行章程雖有設立體育專科之規定，但迄未實現。教育部於二十一年八月召集全國體育會議於首都，通過國民體育實施方案，由教育部呈請行政院備案通令各省市縣教育廳局各級學校切實推行。該方案第四段第二節師資訓練，規定訓練機關如下：

（一）專科以上學校及高中教師、體育行政人員及體育指導員，由國立體育學院及公立或已立案之私立各大學酌設體育學系訓練之。

（二）初中及小學師資、低級體育場服務人員、及低級體育行政人員，由省立已立案之私立高中師範或師範學校之體育科與體育專科學校及體育師範學校訓練之。

（三）國術師資應在國立體育學院或體育專科學校訓練；在體育學院未有國術畢業生以前，由國術館負責訓練之。❶

從這幾條看來，社會體育人員並不單獨訓練。可是社會體育自與學校體育有不同之處，訓練時必須予以不同的注意才是。

❶國民體育實施方案，載教育與民衆第四卷第五期。

三　中心機關人員訓練問題

人員訓練乃整個計劃中之一部份　社會教育中心機關人員的訓練問題，要跟着推行社會教育之整個計劃而解決的成年教育與兒童教育合一辦理，人員訓練是一個方式；成年教育單獨辦理，人員訓練也就不免另變一個方式。教育與自治合一，或教育與國防並進，或教育與經濟聯合，在各種不同的計劃之下，人員訓練的方式有各各不同之可能。我們殊不能忽略整個計劃而來單獨解決人員訓練問題的。所以本段所提示關於人員訓練的各種問題，都是和其他各章各節所討論的息息相關。

人員的分析　我們應當先把所謂社會教育中心機關的人員，予以分析。人員之中可分爲基本人員與特殊人員二類。基本人員爲教育上永久需要的，如學校的教員某種農業的指導員就是了。特殊人員，乃求適應某時期的特殊需要而設置的，如應國防上之需要而臨時設置的軍事教練，或某種施政計劃如禁煙等之特殊人員是。特殊人員無從懸揣，且單論基本人員。

基本人員中又可分爲幹部人員和領袖人員兩類。幹部人員是各中心機關內的中堅分子，領袖人員是各機關的主持者以及行政人員研究人員等。幹部人員中更分爲教育人員和技術人員，其訓練問題就要在這裏仔細研究的。至於領袖人員，可從幹部人員中選拔，再予以補充訓練。

程度　人員的程度越高越好。試以合作社指導爲例；普通以爲讀過一、二門合作的功課就行了，實則指導一個合作社，除了合作理論及法規的必要知識外，尤需關於合作社所經營業務的各項專門知識，如指導養蠶合作

社關於養蠶的技術及絲繭的市場，凡絲商繭商所有的知識，都頂好完全具備；再如米穀運銷國內和世界的米市以及貨幣的價格等，沒有一門可以含糊了事。這樣的人才，就是大學畢了業，再研究經歷幾年，有時還未必勝任。經濟方面事情固然複雜；則試再以改進會爲例。改進會內所常討論的，總不免是人民的困苦如何解除和樂利如何找尋，動不動就牽涉到現實的政治、法律、社會以及技術的問題，也決不是略具常識者可以忝居指導地位的。或者以爲文字教育，該是略識之無者都可勝任了，實際也不盡如此：因爲「千字課」固不難讀，農民生活所需的應用文字，却難得能熟練，可是你必得要熟練，否則就會失掉他們的信仰。至於生產技術，在老農老圃面前，不可大意，更是不必說了！不知社會教育者，每以爲民衆是幼稚不堪，任何人辦得了社會教育，眞是可笑極了！

本來無論那件事情，要辦得好，人員的程度，當然越高越好，固不獨社會教育爲然。可是，除程度外，同時我們也要考慮到一個國家的財力問題，卽是說，國家有沒有力量訓練許多高級人員，同時有沒有力量來供養他們。聘用大學畢業生，每人月薪至少得要五六十元。這在公家方面是負擔不了。而一個大學畢業生月薪不過五六十元，那種職業還未必能引人入勝；那末，在訓練上，恐怕就不免會發生許多困難：1.高中畢業的優秀分子除小數特出人才外，往往不願受此項訓練；2.卽不得已來受訓練，畢業時仍要另圖出路，不得，則勉強敷衍，而效果可知！所以在理想上，我們儘可主張人員的程度越高越好；在事實上，却要顧到國家財力的限制，不得不把理想放低些。

我們以爲如前章第三節末所述，能把教育全部改造，則全民教育的基本隊伍以小學畢業受過相當於四年鄉村師範程度的訓練最爲適宜；合數基本施教區而設的輔導機關人員以相當於六年師範程度的畢業生爲適

宜，是項輔導機關的主持人員則宜有專修科畢業程度。如果成年教育機關還不得不單設的話，則各縣每區內的社會教育中心機關人員以相當於六年師範畢業程度爲較宜，主持人員則爲專修科畢業生。省縣社會教育行政人員、省立社會教育輔導機關人員，以及其他偏於學術研究的機關人員，需要較高程度的人，則以大學程度畢業生充任。

一個相當於四年鄉村師範或六年師範的畢業生照規定不過十七八歲；用這樣年幼的人，說可以推動社會，自然不免使人懷疑。所以有人主張以專修科畢業生爲基本隊伍，藉求解決年齡幼稚問題。殊不知專修科畢業也不過提高二年，就年齡上講，不過五十步與百步。原來年齡會漸漸長大的，本無可慮。年紀小，跟人做，久而久之，便會獨當一面了。各種建設指導如果以一區的輔導機關爲單位，凡遇需要年紀大閱歷深的人來應付的事，不妨由輔導機關的人員去對付，便不易發生年齡問題了。

作者這樣主張中心機關的主持者以專修科畢業生充任，佐理者以相當六年師範、四年師範畢業生充任，與他前次徵詢一二九位學術家和事業家的意見，其結果相仿，看下邊兩張統計表便可明白：表（表二十三、二十四）

表二十三　民衆教育館館長程度的徵詢意見

資格	次數	百分比
大學畢業	13	10.1%
二年專科畢業	78	60.5%
高中畢業	32	24.8%
初中畢業	2	1.5%
其他	4	3.1%
總計	129	100.0%

表二十四　民衆教育館館員程度的徵詢意見

職別 / 次數及百分比	主任		幹事		事務員	
資格	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
大學畢業	4	1.6%	6	1.2%		
二年專科畢業	70	27.5%	40	8.1%		
高中畢業	160	63.0%	249	50.7%	16	13.9%
初中畢業	17	6.7%	152	31.0%	67	57.7%
高小畢業			35	7.1%	23	19.8%
其他	3	1.2%	9	1.9%	10	8.6%
總計	254	100.0%	491	100.0%	116	100.0%

一一九位填答者中，有四十三人是江蘇省立教育學院曾任現任教職員及畢業生（肄業生未曾徵詢）而主張館長應有二年專科畢業程度。該院有大學程度的學系和二年專修科，他們或不免有成見，所以作者又把這四十三人在表內除去看，仍有三十五人主張二年專科，居各項主張之第一位。至於館員程度徵詢意見的統計，則仍把他們計算在內，爲的是使結果更加可信。❶

課程　上面所說四年鄉村師範程度或六年師範程度，不過是說程度，訓練的內容自須另行規劃。在前述同

❶趙冕：農村民衆教育館人員問題的研究，載教育與民衆五卷二期。

一徵詢結果之中，關於館長知能上的特長，發現六次以上者，統計如下：

A. 民衆教育的研究：
1. 民衆教育之理論與實際。2. 民衆教育實習。3. 社會教育行政。

B. 一般教育的研究：
1. 教育原理及方法。2. 教育行政（包括視察指導）

C. 社會的認識：
1. 社會科學常識及社會現狀。2. 經濟學（包括農村經濟）3. 政治學（包括地方自治）4. 社會學（包括農村社會學）5. 工商業。

D. 應有的常識與技能：
1. 演說。2. 農事。3. 藝術。（包括音樂）4. 自然科學常識。5. 寫作。（包括應用文及讀物編輯）6. 庶務。7. 科學方法。

下邊是民衆教育館館員知能上應有的特長。所有各項乃就全體館員講，不是就每個館員而言；換言之，他們希望全體館員湊起來能具備下列各項特長，而不是說每人項項要具備。仍將發現六次以上者列出：

A. 民衆教育：
1. 圖書館學及圖書館經營法。2. 民衆教育之理論與實施。3. 成人心理。（包括成人學習心理、農民心

理、婦女心理）　4.民衆學校設施法（包括民衆學校教學法）　5.社會教育行政。（包括民衆教育視察指導）

B.教育：

1.教育原理。（包括教育概論、教育學、教育思潮）　2.教學法。

C.社會：

1.公民常識。　2.地方自治及民衆組織。　3.經濟學。（包括農村經濟）　4.社會學。（包括農村社會學）　5.政治學。（包括政治思潮、國際政治。）　6.社會現狀。　7.社會調查。　8.社會心理及羣衆心理。　9.法制。

D.語文：

1.演講。（包括國語練習）　2.國文。（包括國學、文學、文藝、語體文及通俗讀物研究編輯）　3.應用文。（包括公文程式及公牘）

E.健康：

1.醫藥。（包括醫藥常識及技術如種痘、注射、救急等）　2.衞生。（包括生理學、公共衞生、個人衞生、家庭衞生等）　3.體育。（包括體育理論及各種運動技術如田徑賽、游泳、游戲等）　4.騎自行車。　5.武術。

F.藝術：

1.音樂。（包括唱歌及音樂常識）　2.繪畫。（包括製圖表、宣傳畫、廣告術）　3.戲劇。（包括遊藝、歌舞、話劇、戲曲等）　4.書法。（包括各種字體、藝術字、指書、鋼板字）　5.藝術。（包括藝術原理、美術、民衆藝術）

3.說書。7.娛樂品使用法。（包括樂器、棋類等）8.幻術。9.製作模型。

G.生計及家事：

1.農藝。2.農村副業。（包括畜牧、養魚、養蜂、養蠶、編織、小工藝等）3.家事。（包括家庭經濟、家庭佈置等）4.農工商業常識。5.合作。6.女工。（包括刺綉、縫級）

H.其他：

1.會計。2.自然科學常識。3.庶務。4.統計。5.展覽及佈置。6.科學方法。❶

我們調查時並不曾規定一個填答的範圍，所以右列各項可說是填答者無拘無束地呼喚出來的要求，於我們決定訓練人員機關的課程，不無相當的補益。

照前面所列的知能，大別之，不外乎「基本」「教育」「社會」和「技術」；人人專精致用，未必可能，特別是技術。這就碰到訓練的分科問題了。我們以爲相當於四年鄉師的訓練不必分科，其課程應以「基本」及「教育」爲主，「社會」和「技術」爲輔：「教育」則成年教育與兒童教育並重，「技術」則熟練將來服務區域內用得到之生產技術一二行就可以了。相當六年師範學校之訓練，其最初之四年與四年期的鄉師同樣訓練，到後二年應予分組：一組以成年教育爲主，另一組以技術爲主，所謂技術注重適宜於將來服務區之生產狀況，而熟練其主要者。這類相當於六年師範師之畢業生，服務於一縣內各區的中心機關，一頭學識勉強夠用，一頭地方財力

❶見同前。

也能勉強供養。至於中心機關的主持者，自以專修科爲宜，那裏的訓練偏重「社會」及「教育。」

右述四年的初步訓練，二年的專精訓練，就技術講，未必卽能勝任愉快。這裏，我們必須附帶說明的，就是一縣應有一個健全的農事試驗場，負責良種、良法之高級試驗，良種之繁殖、與良種良法之示範與推廣。這個農事試驗場該爲各區中心機關技術上之後盾，而時時予以指導。這裏應有農業推廣訓練合格人員，程度多數宜相當於大學及專修科。所以一省或數省如力能辦理大學程度之人員訓練機關，可以分爲社會教育系及專修科和農事教育系及專修科。將來工業發達，工人教育人員需要增加的時候，也可添設工人教育系及專修科，以適應社會的新需要。這種機關視需要，也可附設新聞學、圖書館學、公共體育、倉庫、合作社等系科或短期訓練班。

訓練方法　在緒論內，我們曾經講到社會教育也是教育改造運動。『教育是繼續不斷的歷程。』『教育機會應均等。』『教育生活化。』這幾點爲舊教育所欠缺，所以是教育改造之主要目標，也該是新教育——社會教育——的特點。如果社會教育是新教育，社會教育人員的訓練該不致回到舊教育的老家去吧？

可是事實上，現在一般訓練人員的機關，正是不幸而言中，畢竟是回到老家去了！教育是終身的歷程嗎？多數機關是一年、二年、三年或四年訓練完了之後，一切都完了！教育機會均等嗎？差不多所有的機關，一定要小有產者或小有產者的親戚朋友——所謂小資產階級，才進得來，有的竟是文憑證書，缺一不可；均等於何有？教育生活化嗎？學生的生活不該就是民衆的生活嗎？說得更確切些，不該就是教育民衆的生活嗎？有幾個地方是以民衆生活或民衆教育場所爲訓練的中心呢？恐怕凡能先予學生以「舊教育」的「學校式」訓練，然後加以「新教育」

「社會式」的實習，那種「割裂的二元制」或者就是頂理想的了！

這樣子用舊教育的方法來訓練新教育的幹部，誠須早早設法改進；不然，天下那裏可以容許這樣的矛盾和笑話長久存在？這裏，我們且來研究改進的主要途徑吧！

改進的第一點，要使訓練的歷程繼續不斷。一個適於爲社會教育的理想人員決不是三年、五年訓練得好的：他在幼年時的家庭和社會環境以至稍稍長大所受的各種遭遇，繼續不斷地在磨練一個人成才。這種人才社會在不知不覺間替我們培育成功了，我們祇要睜開眼睛看清楚，拿來「加工」便可成爲很理想的人員。這種人當然不是個個有文憑，也不是一登招生廣告就來。王怡柯氏謂須用訪問的方法去找尋，謂之「訪生」，庶乎近似。這還祇講到利用自然訓練的一段，至於正式訓練的段落，我們很同情于桑戴克氏的第四式（參閱本書第四章圖十）四年師範畢了業，讓學生出去服務一定數的年份，然後選其優秀者予以繼續二年訓練。六年畢業後，服務數年，再考查工作努力，堪爲領袖者，召集攏來，予以專修科之訓練，畢業出去便可當主持人了。學生在外服務期間，訓練機關應時時予以學術上之指導，政府機關當隨時予以考核獎懲，輔導機關隨時予以輔導，則人員更終身在訓練之中，只有進步，沒有退步了。

改進的第二點，是要使有希望的人才個個得到受訓練的機會。一個勤懇聰明的青年農夫，當然比縉紳先生的若子若孫，來得更適宜於受訓練成功一個好的農事指導員。一個精明強幹的合作社理事，當然比不通世故的「小學生」來得更容易訓練成功一個好的合作指導員。可是這種有希望的人才往往是一字不識，至多是「略

識之無」更沒有「正式」學校的畢業文憑至於經濟上，不要說出不起學雜各費，連衣被都不完全，不給津貼，一輩子也不願來受長期的訓練。如果我們認爲這類學生正是我們訓練的主要對象，便應當設法解除他們的困難：不識字的，先鼓勵其進民衆學校；基本程度太差的，設法爲他們補習；文憑固然再也不能提，免繳學雜各費固亦不在話下，我們還當更進一步，按他們不同的境況，給予適宜的津貼。這樣一來，公家的負擔自然加重，可能訓練的人數不能充分增加；可是質改進了，量遜色些，有什麼干係呢？而且這樣辦時，前述有人對於年齡的過慮，也可不生問題了。

改進的第三點，人才訓練機關當以實驗事業爲一切訓練工作的中心。陶知行氏爲中華教育改進社所擬的改造全國鄉村教育宣言書中，主張由鄉村中心學校產生鄉村師範，[1]也是這個意思。我們以爲訓練機關內教師的安排和課程的支配，都要以該機關所辦的實驗事業爲中心，爲出發。社會教育應當怎樣辦，實驗事業也應當跟着怎樣辦。實驗事業怎樣辦，人員也就應當跟着怎樣訓練。這是一個根本意見。根據這個根本意見，我們試再審察一般訓練機關內的教員。不審察則已，一審察便教你發現多數教員與社會教育的實際業務不發生關係！一位農事教員，除了書本、實驗室、至多農場的試驗田舍之外，本地農家的情形，往往是茫然的。一位合作教員，終天上課、下課、編講義、作講演之外，實際辦理合作的經驗往往是一些也沒有的。甚至社會教育的教員也有不曾實地辦過社會教育。不體驗社會教育的實際，豈能創造社會教育的理論？不明社會教育的理法，又豈能訓練社會教育的人才？

[1] 陶知行：中國教育改造，頁一二九。

所以以實驗事業爲訓練中心的進一層說法，便是所有訓練的教員都應當是實驗事業之各方面主持者；他們一面做，一面學，一面教；自己有進步，學生得實益！

能這樣子改進下去，方才配得上談訓練新教育的人才！

訓練機關單設問題　現在國內的多數社會教育人員訓練機關都是單獨設立的。那是應當的，有下述各點的理由：

一、從自由試驗的必要上講。社會教育是新興的事業，必須時時在創造改進之中；與別種教育機關合設，處處易受牽制，失去自由試驗的機會。

二、從培養專業精神上講。社會教育志在整個社會的改造，工作極其艱苦，效果十分難見，必須有專業的精神，繼續不斷的努力下去，方能達到預期的效果。訓練機關單獨設立，專業精神便濃厚了。有人以爲專業訓練中普通功課很多，與其他教育機關合辦，人才支配可以經濟些；殊不知成年教育機關人員的訓練，每一門功課有其特殊的目的，如同一國語，兒童教育人員訓練機關內注重兒童文學，成年教育人員訓練機關須注重民間文藝；同一心理學，一邊注意兒童心理，一邊則注意成人心理。諸如此類，不勝枚舉。所以爲培養專業精神起見，必然要單獨設立。

三、從社會教育人員需要的數量上講。假定照本節第一段每三四四一人中應有專業人員一人。全國各省區除綏遠、甯夏、新疆、察哈爾、西藏等處外，每省區人口均在六百餘萬以上，多至五千萬如四川，普通亦二、三千萬。以至少之六百餘萬人之省份計，便需一千七百餘人之多，如一年訓練一百人，十七年方完成；已受訓練的人員因改業、

死亡、等原因，假定每年更換二十五分之一，卽每年必須重新訓練六十八人，可成二班。所以一省至少可以單獨辦理一處。

以上云云，是就特設成年教育機關的計劃而言。如果說教育眞個要整個改造，社會認識社會教育已清楚，社會教育的理法又臻相當圓滿的境界，那自然又當別論了。

補充閱讀

一、梁漱溟：山東鄉村建設研究院設立旨趣及辦法概要，載梁著中國民族自救運動之最後覺悟。

二、陳友端：鄉村民衆教育師資訓練目標及其課程之研究，載教育與民衆第六卷第四期。

三、黃炎：全國民衆教育人員訓練機關的調查，載江蘇教育第三卷第九期。

第三節　社會教育人員之任用

一　資格與標準

資格尙不可少　人員之適當與否，本來不一定可以拿呆板的資格來衡量的。特別在行政機關裏，呆板的資格，往往給狡黠者倖進的機會。所以我們常常聽見「人才」罷退、「奴才」登進的消息，而進退之間，表面上原來不是沒有所謂資格的。不過，這是由於資格標準的不適用，或運用的人無誠意，却並不能說明資格之可以根本取消。行政機關任用衆多之人員，如果「漫無限制」，人員的選擇勢將愈降愈濫。所以人員任用資格雖還不曾充分

發揮他的功用，我們還是應當借重他，祇要積極設法改善，使能忠實地實現預期的希望就是了。

法令上規定之資格　教育部頒佈的法令，祇圖書館館長，民衆學校校長、教員，及職業補習學校校長主任或教員的資格，有具體的規定：

圖書館館長

一　國內外圖書館專科畢業者；

二　在圖書館服務三年以上而有成績者；

三　對於圖書館事務有相當學識及經驗者。❶

民衆學校校長教員

一　有小學教員資格；

二　曾受民衆教育師資訓練。❷

職業補習學校學校長主任或教員

一　高初級職業學校，專科或專門學校畢業後，有一年以上之職業經驗者；

二　具有專門技能之匠師；

三　曾任人民團體、職業機關主要職務者（得任校長或主任）；

❶❷教育部社會教育司：社會教育法令彙編（二十五年）。

四　具有中小學校教員之資格者（得任普通學科教員）❶

各省市對於縣立社會教育機關人員的資格，祇江蘇省規定得最詳細，如下：

職別 / 機關別	館長	館員
民衆教育館	人格高尚，服膺黨義，並具有左列資格之一者： 一、大學或專門學校畢業，並於社會教育具有相當研究者； 二、社會教育專科以上學校畢業、成績優良者； 三、中等學校畢業，曾任社會教育職務三年以上，著有成績，並有相當之研究者； 四、曾任教育職務五年以上，著有成績，並於社會教育有深切之興趣及相當之研究者。	人格高尚，服膺黨義，並具有左列資格之一者： 一、社會教育專科以上學校畢業者。 二、中等以上學校畢業，並於社會教育具有相當之興趣與研究者； 三、有特殊技能，曾任社會教育職務二年以上，著有成績，並有相當之研究者； 四、曾任教育職務二年以上，著有成績，並於社會教育有相當之興趣與研究者。
圖書館	人格高尚，服膺黨義，並具有左列資格之一者： 一、大學或專門學校畢業，並於圖書館學有相當研究者； 二、中等學校畢業，並曾修習圖書館學專科，得有畢業證書者； 三、中等學校畢業，曾任圖書館主要職務二年以上，著有成績者； 四、國學確有根底，對於圖書館學及社會教育有相當研究者。	人格高尚，服膺黨義，並具有左列資格之一者： 甲、指導員 一、大學或專門學校畢業者； 二、中等學校畢業，對於圖書具有解難析疑之知能者； 三、國學具有根底，對於閱覽人善於誘導者。 乙、事務員 一、具有本條甲項資格之一者； 二、曾任教育職務一年以上。對於圖書館學有相當研究者。
體育場	人格高尚，服膺黨義，並具有左列資格之一者： 一、大學或高等師範體育專修科畢業者； 二、體育專科學校畢業，曾任體育職務一年以上者； 三、中學以上學校畢業，於體育有相當研究及技能，並曾任體育職務二年以上者。	人格高尚，服膺黨義，並具有左列資格之一者： 甲、指導員 一、大學或高等師範體育專修科畢業者； 二、體育專科學校畢業者； 三、中等以上學校畢業，於體育有相當研究及技能者； 四、於體育技能有特別擅長者。 乙、事務員 一、具有甲項第三、四兩款資格之一者； 二、曾任教育職務一年以上，有相當成績者。❷

❶教育部社會教育司：社會教育法令彙編（二十五年）。❷江蘇省單行法規彙編第四册（下）（二十四年版）。

浙江、雲南、廣西等省的各縣市民衆教育館單行規程，對於館長和館員的資格，都有類似江蘇的規定；內中以廣西爲最寬，——凡（1）品格高尚，勤奮耐勞，（2）在中等以上學校畢業，及（3）在教育界服務三年以上，著有成績，對於社會教育有相當研究者，都可由教育局薦請教育廳擇委。❶

千篇一律的法規上規定的資格，都是從最高的到最低的，最高的往往給較低的打消。所以事實上任用的人員以具有中間階段的資格的爲最普通，最高的與最低的都居少數：這或者也就是立法者的本意。

江蘇社會教育人員資格之調查研究　江蘇省的社會教育事業，因爲開辦最早，規模最大，所以各項行政問題也是發現最早，引起學術界調查研究的興趣。在江蘇的民衆

表二十五　江蘇縣立教育館主管人員學歷統計表

學歷	人數	百分比
曾受大學教育者	6	6%
大學鄉師科畢業	1	
大學畢業	4	
大學修業	1	
曾受社會教育專科以上學校教育者	52	52
江蘇省立教育學院畢業	50	
江蘇省立教育學院肄業	2	
曾受社會教育短期訓練者	4	4
社會教育講習科畢業	2	
社會教育暑期講習會畢業	1	
曾受師範教育者	23	23
師範本科畢業及高中師範科畢業	22	
師範講習所畢業	1	
曾受其他中等教育者	11	11
中學畢業	7	
工商中學畢業	1	
農業學校畢業	2	
水產學校畢業	1	
其他	4	4
宏文學院畢業	1	
蠶桑學校	1	
曉莊藝友	1	
檢定小學正教員	1	
總計	99*	100

* 有一館未詳

❶浙江教育法規彙編（二十一年十二月出版）及第一次中國教育年鑑乙編，第二部，第三章。

教育館的同一研究之中，宗秉新氏把所調查的江蘇民衆教育館主管人員和職員的學歷和經歷統計如下（表二十五、二十六、二十七、二十八）：

表二十六　江蘇縣立教育館職員學歷統計表

學歷	人數	百分比
曾受社會教育專科以上學校教育者	19	6%
江蘇省立教育學院畢業	17	
江蘇省立教育學院肄業	2	
曾受專門以上學校教育者	47	15
大學畢業或肄業	10	
醫專畢業或肄業	6	
美專畢業或肄業	13	
體專畢業或肄業	11	
其他	7	
曾受師範教育者	89	29
師範畢業	78	
師範肄業	7	
師範講習所畢業	4	
曾受其他中等教育者	85	28
中學畢業	43	
中學肄業	23	
各種職業學校畢業	19	
其他	28	9
未詳	41	13
總計	307	100

表二十七

江蘇縣立教育館主管人員經歷統計表

經歷	人數	百分比
曾任社會教育職務者	38	28.1%
曾任教育行政人員者	29	21.50
曾任中小學職務者	60	43.50
曾任縣黨部委員者	4	2.95
曾任農業技術人員者	4	2.95

表二十八

江蘇縣立教育館職員經歷統計表

經歷	人數	百分比
曾任社教機關職務者	67	18.6%
曾任小學職務者	141	39.3
曾任中學職務者	24	6.7
曾任教育行政人員者	14	3.9
曾任黨務工作者	10	2.8
曾任普通行政人員者	6	1.7
其他	24	6.7
未詳	73	20.3

（註）每員一項經歷作一個人計

從這幾張表看來，主管人員之學歷，祇有百分之五十二受過專科的社會教育合格訓練，而僅受普通師範及中學以下的訓練的倒佔百分之三十八。這種事實，可有二種解釋：一、因爲私人的關係，行政當局寧可任用非專業人員；二、主管人員的待遇不足以招致專科畢業學生。再看主管人員的經歷，我們發現曾任中小學職務者佔百分之四三・五之多！大凡一種新興的事業，專業人員還未够用的時候，自然要借用相近的人員：這是一種解釋。有人卻以爲現在各縣的教育行政當局因爲大多出身中小學校之故，業已差不多把社會教育機關當作安插中小學淘汰分子之尾閭。究竟是那一種解釋對呢？要待讀者自己去觀察了！

職員的學歷，受過社會教育專科合格訓練的，祇百分之六，理由很簡單：職員薪水少，地位低，不能使專科畢業生樂就。職員之受過普通師範教育、其他中等教育、其他和未詳者則佔百分之七十九。經歷方面，曾任小學職務者佔百分之三九・三。這又告訴我們一個事實：江蘇的縣立教育館需要很多受過中等學校程度訓練的人，而現在的供給都不合格。那末如何培養中等學校程度的社會教育工作人員，這一問題，豈可漠然不察呢？

我們要觀察實際的需要，然後來訓練實際的人員。實際上能夠供求相應，於是法定的資格不致等於具文！

標準與資格　現行法令所規定的社會教育人員資格，大多是硬性的；而且是簡單幾項，偏而不全，於是任用人員者對於人員之選擇，每多失察。補救之法，端在擬訂具體的標準，以爲法定資格外選擇人員之參考或依據。此項標準最好就各機關各項人員分別擬訂，愈詳細愈好。這種工作，需要相當數同志的合作和較長時間的努力，才能獲得具體的結果。

陳氏調查　陳友端氏所作專家對於訓練鄉村民教師資的教育目標的調查，其結果爲：

1. 改造社會精神；
2. 要有農夫身手；
3. 要有科學頭腦；
4. 培養高尚人格；
5. 養成健康體魄；

6. 要有辦事能力；
7. 要有專業修養；
8. 培養遠大眼光。

這實在是一種任用社會中心機關人員的很好標準。❶

趙氏調查　趙冕氏所作農村民衆教育館人員問題意見之徵詢，關於館長、館員之特長，分爲知能與性行二部份。知能部份已載前節，茲更將一二九位填答者對於性行上特長的意見錄下：

項目	館長次數	館員次數
精明幹練	二五	三
長於交際及聯絡民衆	二〇	三八
態度和藹並肯接近民衆	一九	二八
勤勞耐苦樸實誠懇	一八	八八
對民衆教育有信仰及興趣	一五	一三
有毅力	一〇	四
有條不紊	七	六

❶陳友端：鄉村民衆教育師資訓練目標及其課程之研究，載教育與民衆第六卷第四期。

眼光遠大　四
感情豐富　三
負責任　二
和平　二
公正及客觀　二
無嗜好　二
熱心　三
思想純正　八
　　三❶

我們如能用這種分析的方法來製作人員的標準，於人員的訓練和自己進修上，都有很大的幫助，固不僅任用上能藉以獲得根據而已。

二　任用之手續

法定主任人員之任免　教育部於十九年五月規定社會教育機關主任人員之任免辦法如下：

一、省立社會教育機關（如教育館、博物館、美術館、圖書館、公共體育場等）主任人員之任用，由省教育廳長提出合格人員於省政府委員會議，通過後由省教育廳派充；並得以省政府名義派定之。

❶趙冕：農村民衆教育館人員問題之研究，載教育與民衆第三卷第二期。

二、特別市立社會教育機關主任人員之任用由特別市教育局長選薦合格人員，呈請特別市政府核准派充。

三、市縣立社會教育機關主任人員之任用，由市縣政府選薦合格人員，呈請省教育廳核准派充。

四、在省教育廳尚未成立之省份，前列一、三兩項人員之任用，由省政府派充或核派。

五、各項人員之更調或撤免，應依照任用時之手續辦理。

關於閱報處、識字處、問字處、民衆茶園等組織簡單、規模狹小之社會教育機關，則由地方教育行政機關另訂章則，以資遵守。❶廣東省各縣市籌設民衆教育館辦法大綱以經費爲區別之標準：縣市立民衆教育館，如每月經費在七百元以上者，其館長由縣市政府遴請教育廳委任；不及七百元者，由縣市政府委任；區立或私立民衆教育館由設立者遴請縣政府委任。❷至於民衆學校校長，教育部規定：省市縣立者，由省市縣教育行政機關任用之；各級自治機關、教育機關、民衆團體、工廠、商店及私人設立者，由設立者任用之，呈報主管教育行政機關備案。❸

教育館、博物館、美術館、圖書館、公共體育場等規模較大的機關，其主任人員之任免，必須經過兩級，所以示鄭重，很覺妥當。祇是上級機關對下級機關提出的人選，不能過事吹求；下級機關提出人選，也當大公無私。我們要知道：直接監督指導人員的機關，要是在任免人員時，動受上級機關之掣肘，很足以喪失下級機關的威信，減低行政的效率的。現在一般省教育行政當局對於這點，要特別加以注意，才是。

❶❸教育部社會教育司：社會教育法令彙編（二十五年版），頁二四一及二四二。

❷第一次中國教育年鑑乙編。

法定佐理人員之任免　館員或場員之任免，都由館長或場長聘任，呈報縣市政府（若浙江、廣東）或縣教育局（若廣西）備案。在江蘇，則尙須由縣轉報教育廳備案。民衆學校教員，部頒規程規定由校長聘任；浙江單行辦法的規定，民衆學校專任教師於必要時得由主管教育行政機關指派。

主任人員延用職員制　教育機關主任人員包辦本機關內職員之進退，在中國幾已成爲不可搖動的鐵律。這究竟對不對呢？這倒是我們應當問一問的。

主任人員延用本機關內職員的制度，自然有他的優點：一、他可以藉此物色最容易合作的人，因爲僅僅才能相稱的人，倘使性情脾氣合不上來，無形中精神上之分裂，足以大大減低事業的效率的。二、進退之權在主任人員手中，管理職員便容易了。三、職員由主任人員直接延用，因爲了解透澈，更可事得其人，人盡其才。可是他的缺點更多：一、社會教育就民衆實際生活施教，工作範圍很寬泛，幹起來不容易，不幹也偷懶得過，於是館長可以乘此任用不稱職的人，而「社教機關」不免被謗爲「睡教機關」了！二、主任人員集權在手，令出必從，亦可致頤指氣使，而教育機關儼然衙門了。三、一人所知有限，而社會教育人員所需的條件又那麼多，豈能物色得到許多稱職的人？四、就說物色得到，各機關人才貴乎妥適分配，各自爲政，偏枯立見。五、主任人員既負責延用職員，主任人員更調，職員勢必隨而去職，影響事業太大；因爲一切財產表册都可移交，對於本地社會的瞭解和民衆的感情怎麼移交呢？

我們認爲主任人員延用職員的制度不是不可以保存的，祇是被延用的人應當限於檢定合格人員，於是就沒有倖進了；更調時，要有理由，經主管機關的核准，而職員也就得到保障了。

訓練合格人員的任用　各省辦有專設社會教育人員訓練機關的，對於畢業生，往往訂有服務辦法，其主要功用有二：一、限制畢業生之改業或升學，使培養一個人才，得到一個人才的用處。二、保障畢業生之就業，使人盡其才，才盡其用。這自然是很需要的。

但實際上，各省訓練專業人員畢業若干期後，服務雖定辦法，當局對於畢業生出路，則幾乎毫不負責。學生畢了業，無處容身，要去改業或升學，又爲法令所不許：這不是跟青年人開玩笑嗎？所以然者，大半由於行政當局對人員之分配無整個計劃。論理，行政機關準備怎樣推進社會教育，便應當怎樣決定人員的供給。於是按額訓練，按額分配，服務當不至成爲問題。未經訓練合格的人，也未始不可錄用，但須經過檢定。這樣去統制人員時，訓練合格、檢定合格的人，便人人有出路，而奔競擠軋之風，也可以沒有了。

出路有辦法，於是可以進而研究服務的其他問題；先研究服務的強迫年限。修正師範學校規程第九十條規定：『師範學校畢業生服務年限須照其修業年限加倍計算。』❶如果拿這個標準來應用到社會教育人員訓練學校的畢業生上去，則如浙江省立民衆教育實驗學校師範科的畢業生，該服務至少六年，江蘇省立教育學院各學系的畢業生該服務至少八年，各專修科至少四年了。這原不算長，祇是如實行前節第三段關於中心機關人員訓練方法的話，在各訓練階段間應予例外。

其次，多數省份規定畢業生應「回縣」服務。「回縣」自有種種好處：一、工作人員因爲明瞭本地情形，各項

❶教育部：教育法令彙編第一輯（二十五年版），頁二〇五。

設施，可以折衷至當。二、工作人員因爲有桑梓觀念，一定格外努力，俾成績顯著，造福地方。三、本地熟人多，事業進行，可以多得助力。四、學生回家鄉服務，易與家人團聚，精神上倍增愉快，物質上亦可多方節省，無形中增加了工作的效率。這樣看來，回縣服務宜乎是盡善盡美的辦法了。可是事實上，我們也常聽到不滿的呼聲：一、「毛頭小伙子」回家去父老不看重，反不若「遠來和尙好看經」。二、各地總不免派系閥閱之爭，旅外學生很難脫去干係，回去正好「捲入漩渦」，無從超脫。三、中國社會在大轉變中，決定回不到自足自給的原始農村社會狀態，使「民至老死不相往來」。我們正要溝通鄉與鄉、縣與縣、省與省、甚至國與國的關係，怎麼社會教育界反來「開倒車」，硬派那裏人回到那裏去，陷於封建觀念而不自覺呢？而且外來人多住些時，明瞭本地情形，並不甚難；桑梓觀念，固爲人之常情，愛國愛民，社會教育人員尤必訓練有素，成功心切，隨處可以努力。新到一地，沒有朋友，也無寃家，阻力、助力，全靠本領，至以與家人團聚爲樂，不免缺乏「丈夫」氣概。我們還要知道：小家庭行動簡單，如果是「夫婦學校」，更可「四海爲家」。作者並不主張一律不要回縣，卻以爲「一律回縣」大可不必。至於有人以爲學生入學時要各縣保送，畢業時分派回去，表面上是給各縣以權利，實質上是義務，借此限制各縣行政當局爲畢業生找工作，那用心未免太苦了！

三　任期

任期與效率　任期影響於工作效率者很大。任用之資格無論如何嚴，標準如何高，手續如何鄭重，倘使沒有妥當的任期制，人員的工作效率依然不易發揮。人員最好不予更調，但地位太穩固了，往往易有暮氣。那末時時重

聘吧？則又不免養成「五日京兆之心」所以任期必須有巧妙的規定，以達到人盡其才之目的。

任期制之種類　通常的任期制有三種：一、定期制，任期有一定的年限；二、不定期制，任期不規定，遇有不稱職情事時，才可撤免；三、終身制，終身任職，非有萬分重要過失，中途不得撤免。我國各級學校及社會教育機關都施行定期制，行政機關事實上施行不定期制，終身制則僅見之於郵、電、鐵路、海關等機關內。

茲將各制之利弊分論如下：

定期制　定期制爲國內教育機關普遍採用，自有他的功用：一、在定期之內，人員得到保障，可以安心供職；二、過了一定的期限，主任人員可以從容整頓內部職員。但有其利，必有其弊：一、當任期將了之時，難免精神上的不安定。二、在精神不安定狀態下，或工作懈怠，或另謀出路，在你決定續任時，他早應聘他處了：這都是事業上重大的損失。而且，三、人員優劣也不是短時期所可觀察明確的，尤其在社會教育方面，有些人人格高尚，可以無形之間感化民衆，卻非短時期內可以測知其實際的影響。還有些人才識過人，沒有特殊的時會，也和庸衆相似。還有短期內發現的劣點，未必就是那人永久的劣點；譬如一個人不幸在每時期內身體不健康，特別是女子來得毛病多，或精神上之特殊時期如戀愛、（甚至失戀！）父母死亡、經濟壓迫等，都是暫時間的現象，如果據以斷定那個人之優劣，豈非不公之尤者？

不定期制　不定期制，幸柏列氏（E. P. Cubberley）主張甚力。他主張：一城市中驟來一新教師必須經二、三年之觀察，在此時期應與其他教師之地位略異，每年經教育局長推薦，重聘一次；經此期後而認爲成績適合者，

卽重加選任，不予定期，俟遇有特殊原因，由教育局長提出更換，經董事部通過後，方作爲契約終了。❶實行不定期制，可以使工作人員安心供職，但也有其缺點：一、工作人員隨時有被撤之過慮，在某種環境內，或者反不安心；二、不得已而必需更換時，使被更換者太難堪，主管人員也不方便，反不若定期制任期自然終了時之沒有多大痕跡。

終身制　我們對於社會教育人員，既然主張專業化，公衆化了許多心力造就一個人才，自應使他終身服務。但『教師中固有不顧環境惡劣，奮鬬到底者；亦有必須經悠久溫和之鼓勵而始努力者：此人性使然，教師自難例外。教師之落伍，率皆由於置鼓勵於不問；祇與以終身任期之保障，是反足摧殘教師矣！』❷所以終身制終非良制。

適當的制度　比較適當的，還要推定期制。定期制的優點，我們是說過了。任何人要服務社會教育，都當經過檢定，合格的，有一定期間的服務保障。期滿後，再經檢定，合格的，服務保障期應予延長。如是，一個社會教育服務人員，便常在繼續不斷的督促鼓勵之中，祇有進步，沒有退步了。所謂檢定，一面用定期考試的辦法，一面尤注意平日服務的成績，有了客觀根據，更無所用其精神上之不安定。

四　檢定

檢定的作用　社會教育人員訓練機關畢業的人，本已取得服務社會教育的資格，何以還須檢定呢？那是因爲：一、現行各訓練機關辦法各殊，同一機關內也是先後互異，必須用檢定的方法來查個清楚。二、「不進則退」是

❶ E. P. Cubberley: Public School Administration 夏承楓譯本教育行政通論頁一九一。

❷ E. P. Cubberley: Public School Administration 夏譯本頁一九〇—九一。

人之常情，訓練合格的人如果以後不求上進，便有落伍的可能；檢定辦法不特在消極方面檢查工作人員的是否落伍，更在積極方面勉勵他們前進。三、我們主張工作人員的待遇制度中，應有年功加俸（參閱下節）的辦法，而所謂「年功」最好能根據檢定的成績。四、還有許多不是訓練合格的人，可是因爲天分好，自己又努力，各種條件都適合做一個社會教育工作人員，我們也不得不拿檢定的辦法來爲他們開一方便之門。

登記　現在行政機關通行的登記辦法，實亦一種簡單的檢定。教育部對於職業學校師資，曾規定各省市教育廳局應舉行登記。❶浙江省教育廳對於小學教員，也曾規定各縣市辦理登記，登記的手續如下：

一、填寫小學教員登記表，

二、繳驗證明文件及照片，

三、口頭問答。

但畢業於師範本科及高級中學師範科、或畢業於浙江省師資進修通訊研究部者，得免口頭問答。❷

這很明顯的是一種簡單的檢定，所以浙江省於中央頒佈小學教員檢定暫行規程後，即廢止這種登記，但事實上，各省縣市仍有用登記辦法，以選擇師資的。

社會教育人員檢定之需要　現在教育部對於中學、師範、小學等教員，都已規定檢定的辦法。在社會教育方

❶各省市職業學校職業學科師資登記檢定及訓練辦法大綱，載教育法令彙編第一輯（二十五年版），頁二六四。

❷浙江省小學教員登記規程，載浙江省教育法規彙編（二十四年版）頁一四九及五〇。

面，除通俗講演員外，卻沒有規定要檢定。因爲沒有檢定的辦法，於是在社會教育界發生種種的困難：一、社會教育界的人員特別複雜，凡學校教育落伍的分子，很容易地擠到社會教育機關裏來。二、各省所辦的訓練機關往往感到出路困難，困難的原因是不合格的人充斥，而沒有客觀標準去識別。三、由於前面二種困難，產生第三種困難，即是社會教育效能低落，而喜歡任用不合格人員的行政當局又往往從而攻擊社會教育。我們如果有了客觀的檢定辦法，予訓練合格人員以相當保障（訓練合格人員雖不能免去檢定，但手續應當簡易些），予其他人員以相當的剔別，那些困難便不致發生了。

受檢定之資格　受檢定應有一定之資格。教育部小學教員檢定暫行規程分檢定爲無試驗檢定與試驗檢定之二種。凡具有小學規程第七十五條之規定資格者❶不必經過檢定手續。資格經歷較差者，得受無試驗檢定；更差者，得受試驗檢定。❷社會教育人員檢定的資格應當如何規定呢？這是要看訓練合格人員的供給程度而定：供給的數量大，資格嚴些；數量小，資格寬些。其次，訓練合格人員也要經過檢定的手續（或畢業後若干年內承認他們的資格，不必檢定，期滿與其他出身人員同受檢定）——如果眞是訓練合格，應當不怕經過檢定的。訓練合格人員的檢定自然應當簡單些。

❶『師範大學及大學教育學院教育科畢業者，高等師範學校或專科師範學校畢業者，舊制師範學校本科或高級中學師範科或特別師範科畢業者，均得爲級任教員或專科教員。』

❷見小學教員檢定暫行規程第五六兩條。

檢定主管機關　教育部規定，各省市教育行政機關爲檢定小學教員，應組織小學教員檢定委員會，設委員七人至九人，以左列人員選任之：

一、省市教育行政機關主管科科長，
二、省市督學，
三、省市教育行政機關主管科科員，
四、現任或曾任師範學校校長。

檢定委員會負責審核決定之事項如左：

一、各項試驗規則之擬訂，
二、受檢定各教員呈繳各項文件之審查，
三、受檢定各教員檢定或不合格之核定，
四、檢定試驗成績之核算及揭示事項，
五、其他關於檢定之重要事項。

小學教員之檢定主管機關，爲省市（直轄行政院之市）教育行政機關；社會教育人員之檢定也可如此歸屬。但這裏所謂社會教育人員是指專任人員而言，如意識的以社會教育爲專業者如教育館、圖書館、體育場等人員，和非意識的以社會教育爲專業者如說書人藝員等是。至於兼任社會教育工作的人，祇須由各市縣辦理簡單

的登記手續就行了。

檢定之根據　教師檢定通常以(一)學歷(二)經歷(三)服務成績(四)試驗成績等項爲根據，社會教育人員也當如是。不過教育是人與人的事業，學歷、經歷與試驗成績往往不能考出一個人是否爲適宜的教者；此在社會教育爲尤然。所以檢定時服務成績尤當加倍注意。是項服務成績應有客觀的記載。

檢定合格之有效期　檢定合格之有效期，中學及師範學校教員爲六年，期滿重行檢定，❶小學教員則爲四年。但『在檢定有效期間，教學成績特別優良，經省市督學查報有案，或經縣教育局長切實呈報；或服務期間，在暑期學校得有成績證明書者，期滿後仍給予有效期間四年之合格證書；連續得二次合格證書者，期滿後給予長期合格證書。其成績不良者，在合格證書期滿後，須重受檢定。』❷這自然比中學及師範學校教員之規定精密得多了。但僅憑縣市督學查報，或教育局長呈報，而不經檢定，究竟容易不公；連續得二次合格證書者，即得長期合格證書，尤易失去不斷督促鼓勵的本意。所以我們對於社會教育人員檢定之有效期，假定初次檢定爲三年，期滿仍須一律重受檢定，如仍合格，酌量延長其有效期，假定爲五年，如是逐漸延長，以至退隱。

通俗講演員之檢定　以上的討論，都參考中學、師範和小學等教員的檢定辦法，來研究社會教育人員的檢定。社會教育人員中祇通俗講演員已有檢定的條例。二十二年二月第四屆中央執行委員會第五十七次常務會

❶中學及師範學校教員檢定暫行規程，載教育法令彙編第一輯（二十五年版）頁一八四至九。

❷小學教員檢定暫行規程第十六條。

議，通過修正通俗講演員檢定條例和修正通俗講演員檢定委員會組織通則❶規定社會教育機關內的通俗講演員，應予檢定。可是這裏發生一個問題：國內社會教育機關內的人員，大都兼負通俗講演的責任，很少特設的通俗講演員。究竟應當受檢定的是全體兼任通俗講演的社會教育人員呢？還是不常有的專任講演員呢？這是兩種法規內沒有明白的規定。

社會教育是新興的事業，草創的辦法很不易精密。我們希望通俗講演員檢定辦法的初次擬議，能引發關於其他社會教育人員的精密檢定辦法來！

檢定與求賢　教育既然是人格感化的事業，就不能藉檢驗商品的手段，搜得上號的「貨品」。爲事業羅致人才，檢定不一定是唯一的良法。我們不去禮賢下士，很難得到許多理想的人才。所以一個縣市，應當給局長或檢定委員會以相當權力，不必等待人家來請求檢定，卻主動的去訪求賢才。這種訪求的人數，或者規定不得超過百分之幾，那也就不致有流弊了。

補充閱讀

一、夏承楓譯：教育行政通論，第二部，市教育行政及其問題，第二類，教師問題，第十八章，教師之選擇及任期。

二、Strayer, Engelhardt, and Others: Problems in Educational Administration, problems 103, 104, 105, 112, 114, 115, 116.

❶教育部社會教育司：社會教育法令彙編（二十五年版），頁一五二至六。

第四節　社會教育人員之待遇

一　待遇問題概觀

待遇問題之重要　待遇問題之重要，可以分二方面來說：一、社會教育機關經常費預算，職員薪金通常以全部經費百分之五十爲標準，事實上且往往超過這標準。所以人員之待遇構成了社會教育經費支出之基幹。二、適當的待遇可以使人員生活上無後顧之憂，同時還可以鼓勵他們向上努力，因而增進教育的效率。有人以爲教育是高尚的職業，不應計較待遇，也是精神的事業，不應重視物質，特別認爲社會教育工作人員應當吃苦。這種人不特沒有行政的頭腦，實在也欠缺人情的了解。惟有解決了物質問題，而後人們才能專心致志於精神方面。

何謂待遇　薪金當然是待遇之主要事項，不過尚不能概括待遇的全體。所以我們固然要特別注重薪金問題之討論，但於待遇之其他事項如養老金、恤金、子女教育補助金、住宅、休息年等，也當予以相當之研究。

法令上規定之待遇　社會教育人員之待遇，中央尚無特別規定。各省市也多無明文，僅於省市之機關預算內分別載明，市縣立機關則由市縣自行酌定。各省市縣經費多寡不一，不加規定，也是無辦法中之辦法。祇江蘇省有詳細的規定，茲介紹於後。

江蘇省教育廳於二十四年春頒布省立民衆教育館、省立體育場、省立圖書館的館員場員聘任及待遇暫行規程三種，待遇標準如下列各表之規定❶（表二十九、三十、三十一）

表二十九　江蘇省立民衆教育館館員待遇標準

職別／月俸／等級	部主任	實驗區主任	幹事	助理幹事及書記
1	130	90	70	40
2	120	85	65	35
3	110	80	60	30
4	100	75	55	25
5	90	70	50	20
6	80	65	45	15
7	70	60	40	
8	60	55	35	

說明一、以上俸額係包括膳費而言，單位元。

二、以上等級須依個人之學歷、成績、職務繁簡、及各館經費之情形酌定之，但新任館員不得超過第四級薪。

三、在一館以內，助理幹事薪給不得超過幹事，幹事薪給不得超過部主任或實驗區主任。

四、各館如有特殊情形，得呈准教育廳變更之。

表三十　江蘇省立體育場場員待遇標準

職別／月俸／等級	部主任
1	120
2	110
3	100
4	90
5	80
6	70
7	60

❶見教育與民衆第六卷第六期。

指導員	助理員	事務員
80	50	40
75	45	35
70	40	30
65	35	25
60	30	20
55	25	15
50	20	

說明一、新聘場員之薪俸不得超過第三級。

二、在一場以內，指導員薪給不得超過部主任。

三、事務員係指會計員、庶務員、書記等而言。

四、其他事項同民衆教育館館員。

表三十一　江蘇省立圖書館館員待遇標準

等級 / 職別 / 月俸	部主任	幹事	管理員	事務員
1	120	70	50	40
2	110	65	45	35
3	100	60	40	30
4	90	55	35	25
5	80	50	30	20
6	70	45	25	15
7	60	40	20	

說明一、在一館以內，幹事薪給不得超過部主任。

二、其他事項同體育場場員。

江蘇縣立民衆教育館、農民教育館、圖書館、體育場服務人員待遇標準如下表（表三十二）之規定：❶

❶江蘇省單行法規彙編第四册（下）（二十四年版）

表三十二　江蘇縣立教育館、圖書館、體育場服務人員待遇標準

職務＼等級	第一級	第二級	第三級	第四級	第五級	第六級
館長或場長	六〇——五五	五五——五〇	五〇——四五	四五——四〇	四〇——三五	三五——三〇
部主任或指導員	四五——四〇	四〇——三五	三五——三〇	三〇——二五	二五——二〇	
幹事或事務員	三五——三〇	三〇——二五	二五——二〇	二〇——一五	一五——一二	

說明一、以上俸額包括膳費在內。

二、以上級別依個人學歷成績及縣經濟情形，爲區別之標準。

三、各縣遇有特別情形，得由教育局長另擬標準，呈縣轉廳核准施行。

二十五年起江蘇省停辦全省各縣民衆教育館、體育場等社教機關，改設中心民衆學校及鄉鎮民衆學校，以便實施公民訓練（詳細法令，因係祕件，不便引用或詳盡介紹。）中心民校校長月薪經規定爲三十元至三十八元，教員月薪十八元至二十四元。鄉鎮民校校長月薪二十元至二十六元，教員同中心民校教員。

事實上之待遇　法令上之規定儘管遷就事實，總多少帶些提倡性質，事實上各地往往夠不上最高的標準。我們看了下邊的引述，（表三十三、三十四）❶就可明白了。

❶宗秉新：江蘇的民衆教育館。

表三十三　江蘇縣立教育館主管人員之月薪

月薪元數	相當於標準等幾級	人數
16—20		1
21—25		6
26—30		20
31—35	第六級	26
36—40	第五級	31
41—45	第四級	5
46—50	第三級	8
51—55	第二級	0
56—60	第一級	1
	n＝98*	
	m＝34.2	
	md＝35.2	
	mo＝36.5	

*二人未詳

表三十四　江蘇縣立教育館職員之月薪

月薪元數	相當於標準第幾級		人數
	幹事	部主任	
4元以下			1
5—9			7
10—14	第五級		41
15—19	第四級		67
20—24	第三級	第五級	83
25—29	第二級	第四級	64
30—34	第一級	第三級	32
35—39		第二級	7
40—44		第一級	3
45—49			1
50—54			1
		n＝307	
		m＝22.30	
		mo＝22.50	
		md＝23.07	
		Q_1＝17.08	
		Q_2＝27.45	

民國二十一年林恆氏作山東各縣民衆教育概況之調查，關於薪金的事實茲改製二表（表三十五、三十六）如

下：[1]

表三十五　山東縣立教育館館長之月薪

月薪元數	人數
0	8
11—15.9	1
16—20.9	3
21—25.9	24
26—30.9	40
31—35.9	17
36—40.9	6
41—45.9	1
共計100	
平均數 26.17元	
最少數 0.00元	
最多數 45.00元	

表三十六　山東縣立教育館館員之月薪

月薪元數	人數
0	4
6—10.	12
11—15.9	93
16—20.9	257
21—25.9	125
26—30.9	28
31—35.9	5
共計524	
平均數 19.11元	
最少數 0.00元	
最多數 35.00元	

教育部曾印發問卷，調查二十年度各省市民衆學校之概況，所得民衆學校教職員月薪之統計，茲製表（表三十七）如下：

[1] 林恆：山東各縣民衆教育概況，載山東民衆教育月刊第二卷第六期。

表三十七　各省市民衆學校教職員之月薪

省市別	月薪元數	備註
江蘇	6—16	
浙江		每月元數多數貼津多數
安徽	10	約數
江西	20	約數
湖北	45	專任
湖南		無給
四川	4	乃平均數，多數盡義務
綏遠	12	約數
寧夏	20—40	
山東	20—50	
山西	12	約數
河南	6—40	
陝西	10—30	
甘肅	12	約數
察哈爾	6—16	
福建	20—28	
廣東	20	約數
雲南		義務
熱河	6	約數
新疆	21	約數
南京	15	校長兼教員
上海	20	約數
北平	20	約數
青島	5	
威海衛	4	約數

這張表裏的數字多不確定，所以可靠性較少。祇從數字的參差上看，可以知道民衆學校教職員薪制被忽視之甚了。

黃裳氏曾作民衆學校職教員待遇的調查，[1]代表的區域包括二十一省市二百六十餘縣市，時期大概在二十年度，其所歸納的結果如下表（表三十八：）

[1]見氏著民衆學校招生暨留生問題的研究，頁六六。

表三十八　民衆學校教職員待遇統計

待遇數 / 項目	義務職	5元以下		5元—10元		10元—15元		15元—20元		20元—25元		25元—30元		30元以上		未詳		共計	
	次數	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
全體	1371	42.26	476	14.67	306	9.43	129	3.97	35	2.62	90	2.77	34	1.05	66	2.03	687	21.20	3244	100.00
鄉村	362	15.25	128	16.00	53	6.625	27	3.375	24	3.00	22	2.75	5	0.625	13	1.625	166	20.75	800	100.00
女性	26	31.31	40	20.20	25	12.63	8	4.04	6	3.03	4	2.02	4	2.02	4	2.02	45	22.73	162	100.00
專任	160	21.46	25	5.06	53	10.73	46	9.31	54	10.93	59	11.94	27	5.67	45	9.11	74	15.79	543	100.00

註：「共計」一欄乃本書作者校訂原表時加入。

據此，全體教職員共三二四四人，其中有六八七人未詳待遇，佔總數百分之二一·二；最多的是義務職一一三七人，佔總數百分之四二·二六；其次是五元以下的四七六人，佔總數百分之一四·六七；平均數如連義務職計算，是四·六元，不連是九·九元；中數是六·八元。單就專任有給職談，中數亦不過一七·八元。

改進待遇制度之途經　待遇之內容不僅是薪金，已如前述；但是現在法令及事實上差不多都沒有注意到薪金以外的事項：這是應當改進的第一點。當然的，薪金是待遇的基本；但除江蘇之外，很少有薪金制度的規定；這是應當改進的第二點。這兩點做到之後，於是應當更進一層，力求待遇制度之合理化：這是第三點。

現在一般當局，很有些人，以爲社會教育人員待遇不妨少些，以爲是經濟而聰明的政策：這種觀念實有改變

之必要。一個很大的區域，說要以全體民衆爲學生，整個社會爲學校，期望工作人員能爲民衆導師、社會柱石，卻於工作人員的薪金，吝嗇萬分；雖不見得就會『祇辱於奴隸人之手，駢死於槽櫪之間，』但因爲『食不飽，力不足，』很可能的會「才美不外見」的。責令筋疲力盡的小學教員盡義務教民衆學校學生，實際上是學生寥寥，或空掛招牌，而猶誇示於人，說『我不化錢，能把教育普及！』錢固不化，教育又安在呢？所以不要切實辦教育則已，要辦，光是吝嗇，不見得就是最聰明的政策。

二 薪金制度

薪制之種類　通行的薪金制有四種：一、職位制（The Position-automatic Type）；二、訓練制（The Preparation-automatic Type）；三、職位功績制（The Position-merit Type）；四、訓練功績制（The Preparation-merit Type）。這四種制度的主要出發點祇有兩個：一是職位，一是訓練。根據職位，則不同的職位有不同的薪金，可不問其所受的訓練爲何種程度。根據訓練，則不同的訓練卽有不同的薪額，同一職位，可有各種不同的薪給。茲分別討論如下：

職位制　這是最普遍的制度。據一九二三年美國教育聯合會薪金委員會之報告，九九〇個有二、五〇〇至一〇〇、〇〇〇人口的城市中，百分之八十四個城市是採取職位制的。學校之採用此制的，其教師自某數起薪，以後每年無條件的加薪；如此每年加薪，有延長至十年或十二年的，也有縮短爲五年或七年的。近來主張五年或七年的較多，因爲他們認定一個教師服務滿六、七年時當已到達他或她效率之最高峯，此時起卽應享受最高

的待遇。

職位制的優點是：一、施行既久又普遍，幾已婦孺皆知。二、運用容易，因爲一視同仁，可以免除爭執。三、事實上確乎有時可以比較公平，因爲特別擅長諂諛活動的，倒也無所施其技倆。但缺點也很多：一、因爲對於「智愚賢不肖」一視同仁，少數人才似乎不值得過分努力。二、職位不同，尚不足以說明工作的難易：譬如一個民衆教育館的部主任不見得就比實驗區主任的工作爲難，爲什麼部主任一定要享受較高的待遇？三、能力差的與好的得到同等的待遇，殊感浪費。四、在某種職位，祇許有某種薪金，那末有能力的人，就無意久於其位，而要另圖活動，又豈是事業之福呢？

訓練制　此制爲近來許多行政人員所主張，所以日漸普遍。在上述美國教育聯合會一九二三年報告的城市中，六年以後，已有一五四個城市或全體之百分之十六由職位制改爲訓練制。訓練制根據教師所受訓練的程度，而定其起薪額；以後按年自然加薪，則與職位制同。

訓練制的優點是：一、對於所有的教育工作，同等重視。二、承認訓練的價值，教育效果自可大些。三、教師不必見異思遷，因爲「行行可以出狀元！」四、行政上運用起來，也不見困難。五、可以免除不自然之升遷，因爲一個民衆教育館內特別優良的經濟指導員，未必就可以當館長而勝任愉快啊！可是訓練制終也免不了缺點：一、多受一些訓練的，不一定是最優良的教育工作人員。二、受過相當訓練的人，自以爲已達到標準，即再努力，也不足以增高其待遇，於是便不求上進了。三、同等年期的訓練不足以說明同等的能力，因爲訓練學校不同，各人能力不同，優劣同樣

致酬，也與職位制一樣的不經濟。

職位功績制　美國有許多小城市的教育所行政當局最近喜歡採用職位功績制，即一面保存舊有的職位制，一面則逐年自然加薪，至第四年即止，以後根據功績加薪。其辦法可以下表明之（表三十九）：

表三十九　職位功績制（以月薪計算）

經驗年數	幼稚園	小學	專科	初中	高中
0	$140	$140	$150	$160	$160
1	150	150	170	170	170
2	160	160	180	190	190
3	170	170	190	210	210
功績分等					
E	180	180	200	230	230
D	190	190	210	250	250
C	200	200	220	270	270
B	220	220	240	290	290
A	240	240	260	310	310

註：此表乃轉載Arthur B. Moehlman: Public School Finance表一五原表註云：『決定功績之法，因地而異。通常一教員必俟逐年自然增薪至最高標準時，方可考慮功績分等。』

這個制度自然比單純的職位制進步，但職位制的大部份缺點還是隨着保留啊！縮短自然增薪之年限和加入功績分等，固然使本制進步，但分成如許功績等級，若非在區域很小而教育行政人員很健全的地方，卻又不易公平！

訓練功績制　此制之困難與職位功績制相仿，不過起薪是根據訓練，此點確比根據職位爲佳。茲仍作一表（表四十）以說明之（原表出處同上表）：

適當的薪制　以上四種薪制，以最後一種爲最合理。奧馬克（John C. Almack）與藍恩（Albert R. Lang）論適當薪制應根據之原則，更爲周密；❶茲概述如下：

一、生活費用　這是說每一教師所得薪金，應足維持他適當之生活。所謂適當生活，當然不是僅僅免於飢寒的生活，而必須兼有相當之舒適與享樂。美國明尼沙塔省（Minnesota）計算教師的薪金，除衣、食、住外，也把醫藥、宗教、慈善、休閒、洗濯、保險、旅行、進修等都計算在內。通常計算生活費用方法，乃以優美膳食及舒適房屋所需二倍之。物價時有變遷，薪金標準亦應隨時變更，方能公允。

二、訓練　訓練原則包括「訓練之時期」與「訓練之品質」，後者之重要不見遜於前者，但頗難評價。故通

表四十　訓練功績制（以月薪計算）

經驗年數	訓練年數之上以校學等中					
	二年	三年	四年（學士學位）	五年（碩士學位）	六年	七年（博士學位）
0	$150	$160	$170	$180	$190	200
1	160	170	180	190	200	210
2	170	180	190	200	210	220
3	180	190	200	210	220	230
功績等分						
E	190	200	210	220	230	240
D	210	220	230	240	250	260
C	230	240	250	260	270	280
B	250	260	270	280	290	300
A	270	280	290	300	310	320

❶ J. C. Almack and A. R. Lang: Problems of the Teaching Profession, pp. 240–249.

常祇以訓練之時期計算。二氏之意見，乃以訓練所耗之時間與金錢爲計算之標準。

三、進修　教師而能時謀進修，於個人及事業都有利益，故應予鼓勵。但進修之成績，除非用考試方法，很難確知。二氏之意，教師進暑期學校之類，其所耗費，應增薪以補償之。

四、經驗　經驗豐富，能力必高：此語可大致應用於一般教師。但主張獎勵經驗者，除此理由之外，也想藉逐年增薪的方法，使教師願意久於其位。

五、任務　此一原則，爲我國學校內現所通行者。按二氏之意，根據任務計薪之方法，應以前列四項所得之薪金爲標準，任務之報酬，如有特殊繁重任務，按繁重之分量而加薪。

六、效率　在測量效率之可靠標準未能擬訂以前，效率之估算，異常困難。可是效率之原則又十分重要，則可就成績特別卓異者報酬之。

擬訂薪給之嘗試　根據前列要點，擬訂薪給，尙須注意地方財力；關於生活費用，更須參照物價，尤多地域性。茲就無錫一帶直覺之經驗，試擬縣立民衆教育館館員的月薪如下：

一、生活費用　假定爲四年鄉師畢業生，膳與宿每月各五元，應得二〇元；高中程度畢業，每月各七元，應得二十八元。

二、訓練　如館員爲二年專修科畢業，則應計算他訓練期間的損失，據以增高薪額。假定高中畢業後兩年求學所耗爲六〇〇元（每年三〇〇元）。不服務之損失爲六七二元，兩共損失一二七二元，應視作投資，以月息六

釐計算，應加薪八元，計三十六元。如爲四年大學畢業生，四年求學所耗爲一二〇〇元，第一、二年不服務之損失爲六七二元，第三、四年不服務損失以八六四元計，三共損失二七三六元，月息六釐，應加薪十六元，計四四元。

三、進修　專修科畢業生假定每月購書二元，年計二十四元；又進短期訓練班，自費二十四元；年共四十八元，以二除之，得二十四元，卽應加月薪二元。四年大學畢業生購書研究費較貴，應加薪三元。鄉師、高中畢業生則以一元計。

四、經驗　鄉師、高中畢業生每年增加月薪一元，專修科二元，大學三元。

五、任務　於特別加重工作時加薪。

六、效率　因人而異，視有顯著效率者酌增。

根據右列計算，試擬縣立民衆教育館館員薪金標準如下表（表四十一）：

表四十一　試擬縣立民衆教育館館員月薪標準

經驗年數	鄉師畢業			高中畢業			專科畢業			大學畢業		
	三級	二級	一級	三級	二級	一級	三級	二級	一級	三級	二級	一級
0	20	22	24	28	30	32	36	38	40	44	46	48
1	22	24	26	30	32	34	40	42	44	50	52	54
2	24	26	28	32	34	36	44	46	48	56	58	60
3	26	28	30	34	36	38	48	50	52	62	64	66
4	28	30	32	36	38	40	52	54	56	68	70	72
5	30	32	34	38	40	42	56	58	60	74	76	78
6	32	34	36	40	42	44	60	62	64	80	82	84
7	34	36	38	42	44	46	64	66	68	86	88	90

說明：本表一級、二級、三級乃根據「任務」及「效率」而酌定。依經驗年數增薪之數額係就「進修」及「經驗」合併計算。逐年增薪，凡效率特高者，得越一級；其效率特低者，得暫停一年或二年。

三　養老金及遺族卹金

養老金　教師服務至適當年齡，或身體衰弱不勝任務時，必須退職，而由公家一次或分年予以酬金，謂之養老金。養老金的好處有種種：一、他可以使教師於老年時免於貧困；二、「老有所終」，於是教師不致後顧茫茫，而能專心一志地工作，卽所以增進教育效率。三、行政當局又可藉養老制度，除去年邁不能稱職之教師。所以養老金是一種很好的制度，爲近代各國所採用。

學校職教員養老金　國民政府早於十五年十一月公布學校職教員養老金及卹金條例。❶照這條例的規定，凡連續服務十五年以上之職教員，年逾六十，自請退職，或由學校請其退養者，得領養老金；或年未滿六十而身體衰弱不勝任務者，亦得領養老金；或因公受傷，以致殘疾不勝任務時，雖未滿規定年限，亦得領養老金；但都以不任其他職務者爲限。這條例所定養老金數額如下表（表四十二）：

表四十二　部定學校職員及專任教員養老年金表

在職年數 ＼ 最後月俸 ／ 養老年金	一二〇〇	一九九—一〇〇	一四九—一二〇	一一九—一〇〇	九九—八〇	七九—六〇	五九—四五	四四—三〇	二九—二〇	一九—
二十年未滿	九〇〇	七三五	六四八	五九四	五四〇	四六二	三八一	二九六	二一〇	一八〇
二十年以上廿五年未滿	一〇五〇	八四〇	七二九	六六〇	五九四	五〇四	四一三	三一九	二二五	一九二
廿五年以上	一二〇〇	九四五	八一〇	七二六	六四八	五四六	四四五	三四二	二四〇	二〇四

❶教育部教育法令彙編，第一輯（二十五年版）。

兼任教員之養老金，照最後三年內年俸平均數之百分之二十計算。凡連續服務十五年以上，而因公受傷，以致殘疾不勝任務時，職員及專任教員之養老金，除依養老年金表外，照最後年俸給予百分之十；兼任教員之養老金，照最後三年內年俸平均數之百分之三十。養老金之支給，自退職之翌日起，至死亡日止。至於服務年數之計算，以連續在一校者爲限；但當轉任他校時，係經主管教育行政機關調用，或經原校校長許可，並專案呈准者，不在此例。

公務員養老金　國民政府於二十三年三月又公布公務員卹金條例。❶這條例所稱之卹金，分爲二種：一種相當於前述之養老金，一種爲遺族卹金。茲先就養老金部份介紹之。

這條例內所稱公務員，係指文官、司法官、警官及長警；委任警官及長警之養老金標準，與其他公務員有別，而與本節所欲研究之社會教育人員之待遇無關，故本節所介紹者祇限於委任警官及長警以外之公務員。此項公務員有左列情事之一，經證明屬實者，得按其退職時俸給五分之一，給予養老年金：

一、因公受傷或致病，至成殘廢或心神喪失，不勝職務。

二、在職十五年以上，身體殘廢，不勝職務。

三、在職十五年以上，勤勞卓著，年逾六十，自請退職。

公務員因公受傷或致病，而未達殘廢或心神喪失之程度者，得於其退職時兩個月俸給之限度內，酌給一次

❶教育部社會教育司：社會教育法令彙編（二十五年版）。

撫慰金；但如在一年內因傷病增劇以致殘廢或心神喪失者，仍可照給通常之養老年金。公務員養老年金之支給，自該公務員退職之次月起，至亡故之月止。公務員在職年數之計算，自就職之月起，至退職之月止，其轉任、遷調、或退職後再度任職者，前在職之月數，得合併計算；但因受刑事處分免職後再度任職者，不得合併計算。

遺族卹金　卹金本有賑貧之意，應當包括養老在內；英語謂之 Pension，通常以養老爲主。茲照學校職教員養老金及卹金條例之規定，仍將卹金限於亡故者，但冠以遺族二字，使意義明顯。遺族卹金所以獎勵努力服務，也是很好的辦法。

學校職教員遺族卹金　依學校職教員養老金及卹金條例，遺族卹金之給予如左表之規定（表四十三）：

表四十三　部定學校職教員遺族卹金表

服務時期及死亡原因	職員及專任教員給卹標準	兼任教員給卹標準
連續服務十年以上而死亡	照最後年俸之半數	照最後三年內年俸平均數之百分之三十
連續服務十五年以上而死亡	照最後年俸之額數	照最後三年內年俸平均數之百分之四十
連續服務二十年以上而死亡	照最後年俸之倍數	照最後三年內年俸平均數之百分之五十
因公致死	照最後年俸之倍數	照最後三年內年俸之平均數
因公受傷或受病以致死亡	照最後年俸之倍數	照最後三年內年俸之平均數

公務員遺族卹金　依公務員卹金條例之規定，公務員有左列情事之一者，得按其最後在職時俸給十分之

一、給予遺族年卹金：

一、因公亡故；

二、在職十五年以上病故；

三、受養老年金未滿五年而亡故。

公務員因公亡故，除給予遺族年卹金外，並得於其最後在職時兩個月俸給之限度內，酌給遺族一次卹金。

此外，公務員在職亡故者，應給予遺族以一次卹金，其標準如左：

一、在職三年以上，六年未滿者，按其最後在職時兩個月之俸額給卹；

二、在職六年以上，九年未滿者，按其最後在職時三個月之俸額給卹；

三、在職九年以上，十二年未滿者，按其最後在職時四個月之俸額給卹；

四、在職十二年以上，十五年未滿者，按其最後在職時五個月之俸額給卹。

社會教育機關職員之養老金及遺族卹金　學校職教員及公務員之養老金及遺族卹金，都已明文規定了。社教機關職員能否與學校職教員受同等待遇呢？民國十九年安徽省教育廳曾以此請示教育部，而指令不准。後又據他處請示，始確定，「得援照公務員卹金條理辦理。」但社會教育界迄未認爲滿意。中國社會教育社第二、第三兩屆年會都有決議，呈請中央訂定「社會教育服務人員養老金及卹金條例」，尚無結果。

社會教育人員的養老金與卹金援照學校職教員養老金及卹金條例與公務員卹金條例，究竟那一種可以

較受優待呢？就養老金方面說，公務員卹金條例也有較爲優待之處；如公務員因公受傷或致病，而未達殘廢或心神喪失之程度者，得給一次撫慰金；這是學校職教員所得不到的。但就養老年金數額說，則公務員又萬萬不如學校職教員了。不信，請看下表（表四十四）：

表四十四　學校職教員及公務員養老年金之比較

職別 / 在職年數 / 養老年金	最後月俸										
學校職教員	二五〇	一七〇	一三〇	一一〇	九〇	七〇	五〇	四〇	二五	一五
	一九—一五	九〇〇	七三五	六四八	五九四	五四〇	四六二	三八一	二九六	二一〇	一八〇
	二四—二〇	一〇五〇	八四〇	七二九	六六〇	五九四	五〇四	四一三	三一九	二二五	一九二
	—二五	一二〇〇	九四五	八一〇	七二六	六四八	五四六	四四五	三四二	二四〇	二〇四
公務員	—一五	六〇〇	四〇八	三一二	二六四	二一六	一六八	一二〇	九六	六〇	三六

從右表內我們不特看出公務員養老年金數額之少，且原俸不論大小，給予同樣年金，顯見忽視下級工作人員之利益；要知最需要養老金的倒是平日薪金不多的人呢！

若就遺族卹金方面說，則公務員受優待之處較多：一、受養老金未滿五年而亡故者，仍得給卹；學校職教員則限於二年。二、因公亡故，除年卹金外，尚有一次卹金。三、在職三年以上十五年未滿而亡故（非因公致死）者，也有一次卹金；而在學校職教員方面，則必須連續服務十年以上才有。

奧馬克與藍恩二氏之意，以爲養老金及遺族卹金不過是教育人員遲付之薪金，爲他們所應得。所以必須待至最後付給者，乃欲增加教育的效率，我們決不可誤認爲一種慈善制度。這是確當之論。我們也從可知社會教育工作人員確有充分的理由來要求他們應得的待遇了！社會教育工作人員既然是教育人員，其待遇的標準，自以比照學校職教員者爲宜。

四　其他待遇問題

子女教育補助金　造屋的往往沒有好房子住，織布的往往沒有好衣服穿，種田的又每每食不飽。現在教育工作人員，教育人家的子女，而自己的子女反往往沒有力量受相當的教育：這是何等不平的事！所以有些人主張，公家應給教育工作人員的子女以教育補助金。

住宅　學校供給教師的住宅，在歐美是已經行慣了的。我國的學校和社教機關亟宜效法。社會教育如果要就社會實際生活施教的話，教育者應先自參加到本地社會裏去，庶可免「作客他鄉」的觀感。

休息年　往昔以色列人（Israelites）信守每第七年爲休息年（Sabbatical year），此年停止農事。近代學校卽採用此制：凡在一學校服務滿五年或七年的，得休息一年；在休息期間，可以出外旅行，或另圖進修，而仍支原薪；如仍服務原校，也有受雙薪的。此制用意，固在體恤教師勞苦，使獲長期休養；亦在使教師得以變換環境，吸收新知，增進工作效率。社教機關的工作人員假期短，責任又重大，尤宜及早採行此制。

公家財力　社會教育工作人員苦心孤詣，爲社會努力；行政當局爲酬庸計，允宜竭力設法，改進待遇。可是人

們生活上的需要無窮，如果光就提高待遇方面着想，很可提高到公家財力不勝的地步。所以我們一方要求改善待遇，一方也要思慮到社會經濟之破產與政府財力之困難，而取折衷的態度。

補充閱讀

1. Arthur B. Moehlman: Public School Finance, Chap. IX, Teacher Salaries.
2. John C. Almack and Albert R. Lang: Problems of the Teaching Profession. Chap. XIII, Teachers' Salaries, Chap. XIV, Teachers' Pensions.

第三章　經費

第一節　社會教育經費現狀

一　綜述

社會教育經費之問題　社會教育經費既是一種經費，一種教育經費，自然與一般財政或教育財政有共同的問題；那些共同問題，我們實無在此研討之必要。就來源說，在健全的行政下，整個的財政宜乎「統收統支」，自無社會教育專門稅源之可言。就管理說，一般教育經費之獨立管理，已不免支離破碎之譏，我們還可主張社會教育經費之獨立管理嗎？所以來源與管理兩方面，我們不準備多化時間和精力來討論。祇是社會教育的內容與學校教育的內容不同，因而社會教育經費的支配亦宜有不同之標準，所以分配問題才需要相當的探究。十八年國民政府明令規定社會教育經費之百分比，頗收促增地方社教經費之效；這一事，也需要在本章內述評。

社會教育經費不啻爲國運保險　中華民國的招牌是揭示了！過去曾有一度將政權給民衆使用，現在鄉鎮以下的自治組織中也有雛形的民權，不久的將來又有還政全民的打算；如果民衆是沒有知識，沒有教育，國運的前途還堪設想嗎？現在世界各民族競爭日烈，最後勝利視乎各民族全體民衆知識之總和；以如此愚昧的民衆來和進步的民衆競爭，還有勝利的希望嗎？所以爲國家民族前途設想，我們應當毫不吝嗇的投資於教化民衆的社

會教育！

社會教育經費是直接生利的投資　社會教育中的生計教育，對生產大衆，予以組織和指導，很能促興生產。試以農村爲例，任何一小部份之品種或方法改良，使農民收入增加，在民族社會的立場言，即可收回政府的投資而有餘。不信，請看江蘇省立教育學院北夏普及民衆教育實驗區第三年度政府投資及社會收入之估計。該區於年度之始，因天時亢旱，指導農民爲有組織之戽水，計加入者四四八〇畝，每畝秋收一・六〇擔；同時調查周圍地勢相同而未曾加入合作戽水之田八〇〇畝，每畝僅收〇・九二擔；故受指導之田每畝實增收七斗，計共三一三六擔，以每擔糙米十元計，減去戽水開支二五六〇・六九九元，計爲本地社會增加收入二八、七九九・三〇一元。而該區全年經常費僅一三、三三二元，即就此數相減，社會已獲盈餘一五、四六七、三〇一元。此外該區又辦畜本貸款，鮮繭運銷，編織美術草地毯等，增加農民收入在三五千元以上。將來年代愈久，影響愈大，有限投資，無限收益，豈是一般學校教育所可比擬？

教育文化費在總經費中所佔之地位　社會教育的「投資」既屬「有利」，我們自宜知道實際的狀況，以覘政府和社會認識的程度。茲先敍述整個教育文化費的狀況，以爲比較的基礎。

據教育部的統計，公共教育文化費在政府歲出總經費中之地位，如下表（表四十五）❶：

❶根據教育部統計室二十二、二十三年度全國教育經費統計（二十六年版）表一、二、三、四、三十一、三十二。

表四十五　公共教育文化費在歲出總經費中所佔之地位

年度	級別	數額 總經費數	教育文化費數	教育文化費佔總經費之百分比
二十二	中央	898,039,196	22,631,988	2.52
	省市	275,731,653	34,300,126	12.44
	縣市	66,137,202	27,398,347	38.70
二十三	中央	918,111,034	43,048,537	4.68
	省市	298,188,895	36,971,544	12.40
	縣市	68,348,199	25,459,768	37.25

右表中，中央數字，二十二年度係實支數，二十三年度乃預算數；二十三年度教育文化費數中，包括軍事教育費一千四百八十萬元在內。省市及縣市之數字，或根據預算，或根據決算。省市僅就安徽、河北、河南、綏遠、江蘇、山東、察哈爾、湖北、浙江、廣西、貴州、山西、江西、廣東、青海十五省，威海衛、南京、北平、青島四市區填報之數字合計。縣市就察哈爾、廣西、河南、江蘇、山東、綏遠、江西、福建八省數字合計；二十二年度福建省未填報總經費數，故未列入百分比中統計。所有各項數字均以國幣元爲單位。

表四十五所列數字，除中央外，既還不是全部數額，比較研究，自宜以百分比爲準。二十二、二十三兩年度，教育文化費佔總經費之百分比，省市均爲百分之十二強，縣市爲百分之三十七八，無甚差異；中央雖似增加一倍，但於

二十三年度教育文化費中如除去軍事教育費，則百分比也不過百分之三強，所增無幾。二十五年國民政府宣布憲法草案，規定中央教育經費最低限度，應爲總額之百分之十五，省區及縣市應爲百分之三十，則現有數字，省區固離標準尙遠，而中央之距標準，尤爲懸殊！

社會教育經費在教育文化費中所佔之地位　現在進一層，就教育文化費之範圍內，來觀察社會教育所佔之地位。據教育部的統計，社會教育經費在教育文化費中所佔之地位，如下表（表四十六）：❶

表四十六　社會教育費在教育文化費中所佔之地位

年度	數額	總計	初等教育	中等教育	高等教育	各項事業費及預備費	教育行政	社會教育	社會教育費佔總計之百分比
二十二	中央								
	省市	34,300,126	4,665,658	16,188,660	6,527,702	2,711,994	2,018,951	2,187,161	6.38
	縣市	27,398,347	15,800,626	3,064,758		3,799,315	2,191,154	2,542,494	9.28
二十三	中央								3.44
	省市	36,971,544	5,463 882	16,995,117	7,159,072	3,066,484	1,928,303	2,358,686	6.38
	縣市	25,459,768	16,448,731	2,654,258		2,346,113	1,889,527	2,121,139	8.33

註：各項數字所代表之區域同前表。

❶根據前書，圖二，表五、六、七、八、三十、三三、三四。

表四十六所示，社會教育經費所佔之地位極低。同時我們還可注意一個有趣的事實，就是，比較上，縣市社教費所佔地位最高，省市次之，中央最低；然而推進事業之重心，則發動於中央，經由省市，而至縣市！

學校教育與社會教育經費之比較　爲求社會教育經費的地位更見明瞭計，茲根據另一種統計，❶觀察學校教育與社會教育經費之不同，如表四十七：

表四十七　十九年度以來全國學校教育與社會教育經費之比較

類別 / 年度	教育經費總數	社會教育經費		學校教育經費	
		經費數	總數中之百分比	經費數	總數中之百分比
十九年度	182,025,998	14,028,490	8.00%	167,997,508	92.00%
二十年度	194,265,999	13,440,634	7.00%	180,825,365	93.00%
二十一年度	215,114,594	20,979,026	9.75%	194,135,568	90.25%
二十二年度	214,428,815	17,487,812	8.16%	196,941,003	91.84%

社會教育經費之增加　社會教育經費與學校教育經費多寡懸殊之甚，雖如上述，但社教經費年來並不是沒有增加。國民政府奠都南京不久，政府即以設施社會教育爲己任，而十八年度遂見社會教育經費之增加。茲將十七年度起各年度社會教育經費數列下：

❶根據教育部十九年度以來各年度的社會教育統計。

年度	公立社教經費	私立社教經費	公私社教經費合計
十七年度	三、二〇一、四九五、〇〇〇	四三〇、九七一、〇〇〇	三、六三二、四六六、〇〇〇
十八年度	六、〇三八、三七二、四八五	六、九九一、九六五、〇〇〇	一三、〇三〇、三三七、四八五
十九年度	六、六五三、六七三、四〇一	七、三七四、八一七、一三〇	一四、〇二八、四九〇、五三一
二十年度	七、五九六、四九七、〇〇〇	五、八四四、一三七、〇〇〇	一三、四四〇、六三四、〇〇〇
二十一年度	一五、七五八、二〇六、〇〇〇	五、二二〇、八二〇、〇〇〇	二〇、九七九、〇二六、〇〇〇
二十二年度	九、四七〇、九五〇、〇〇〇	八、〇一六、八六二、〇〇〇	一七、四八七、八一二、〇〇〇❶

從這裏，我們看見十八年度社會教育經費增加最多，公立經費比上年度約增一倍，私立經費約增十六倍，公私合計約增四倍。十八年度至二十一年度則盤旋於一千三百萬元左右，二十二年度起又有增進之趨勢。

各省市社會教育經費之分配　就各省市分配看，二十四年度的省市經費和二十三年度的縣市經費數如下表（表四十八）❷：

❶各項數字均根據教育部正式公佈的各年度全國社會教育統計，惟二十一年度公私社教經費合計，據二十二年度統計所引，爲一三、七一三、九四八元，比較可靠。

❷教育部社會教育司：各省市二十四年度社會教育經費順序表一覽表。縣市經費係二十三年度材料。

表四十八　各省市縣社會教育經費一覽表

項目 / 省市	省市經費			縣市經費		
	全教育費	社會教育費	社教費在全教費中所佔之百分數	全教育費	社會教育費	社教費在全教費中所佔之百分數
江蘇	4,350,000	742,462	17.07	9,369,735	1,316,808	14.05
廣西	3,281,245	731,770	22.30	3,668,875	117,393	3.2
湖北	2,458,415	339,496	13.81	1,921,090	224,055	11.66
浙江	2,460,844	308,891	12.55	3,052,887	368,982	12.09
河北	3,848,450	234,524	6.09	6,876,734	667,943	9.71
山東	3,054,341	198,563	6.50	4,595,529	425,825	9.27
福建	1,758,832	196,800	11.19	2,142,404	199,638	9.32
南京	1,239,996	147,056	11.86			
湖南	2,831,263	146,632	5.18			
廣東	3,702,346	145,974	3.94	15,845,709	888,622	5.6
河南	2,458,468	142,358	5.39	4,867,764	288,568	5.72
安徽	2,588,933	134,353	5.19	2,406,554	172,767	7.17
天津	914,360	132,501	14.00			
陝西	1,404,478	130,632	9.23			

北平	1,388,533	126,745	9.13			
江西	2,102,000	123,562	5.88			
湖南	1,404,000	121,743	8.60	916,913	85,237	9.75
上海	1,523,340	108,000	7.09			
青島	767,887	86,294	11.24			
貴州	1,043,766	47,776	4.60			
甘肅	1,275,487	47,537	3.73	424,057	2,292	0.54
四川	1,392,313	37,343	2.70	3,489,251	95,732	2.77
綏遠	234,923	23,257	10.00	252,636	15,288	6.06
青海	109,855	7,657	6.77	44,850	1,236	2.75
察哈爾	322,802	5,760	1.78	591,033	31,607	5.3
威海衛	72,214	5,400	7.48			
新疆				119,750	3,250	2.71
蒙古				147,318	24,728	16.8

二 分析

各項機關經費比較　據二十二年度教育部的統計，各項社會教育機關經費的分配如下：

學校式社會教育機關　四、六五七、九九六元

民衆學校　一、九七五、七四七
孤貧教養院　九九四、〇六〇
各種補習學校　五九六、六二四
其他　四一一、四六四
社會及民衆教育人員訓練機關　二九八、三三二
體育傳習所或班　一一六、七九二
盲聾啞學校　八七、九六七
戲劇學校　六七、四一〇
感化學校　四三、五〇〇
民衆識字處　四〇、四二五
劇詞鼓書訓練所或班　一二、五八三
注音符號傳習所或班　一一、三九二
低能學校　一、七〇〇
一般的社會教育機關　一二、八二九、八一六元
公共娛樂場劇場及電影場　五、四三八、七三一

教育館　二、九〇五、二四四
圖書館　一、二八四、二八二
其他　一、二二三、二九四
公共體育場及游泳池　四六二、八七五
公園　三五一、七七三
民衆閱報處　三三四、四三九
民衆茶園　二六八、五〇一
民衆教育實驗區　一六〇、三六九
通俗講演所　一五四、七〇五
博物館　一二〇、一七五
體育會　四八、〇一四
民衆問字及代筆處　三五、四五〇
美術館　一七、九三七
音樂會　一二、四九〇
古物保存所　一一、五三七

從右邊的數字裏，我們知道二十二年度全國各省市縣公私立社會教育經費數，用於一般的社會教育機關者佔總數百分之七三・三六，用於學校式的社會教育機關者佔總數百分之二六・六四。學校式中，以民衆學校的經費爲最多，佔總數百分之一一・三〇。一般的社會教育機關中，以公共娛樂場、劇場、及電影場所用經費爲最多，計佔總經費百分之三一・一〇。教育館次之，佔百分之一六・六一，圖書館又次之，佔百分之七・三四。這幾個機關逐年經費的增減如下表（表四十九）：❶

表四十九　投資最多的社會教育機關逐年經費之增減

年度 / 機關名稱	公共娛樂場劇場及電影場	教育館	民衆學校	圖書館
十七年度	111,697	468,808	466,562	644,462
十八年度	6,457,243	753,793	1,538,263	966,423
十九年度		1,583,166	1,700,495	1,258,589
二十年度	3,758,563	1,925,227	1,976,524	1,198,119
二十一年度	3,187,735	2,338,645	2,000,576	1,283,685
二十二年度	5,438,731	2,905,244	1,975,747	1,284,282

公私立經費之比較　就前段引述的社會教育經費逐年增加情形，各年私立社會教育經費也佔相當的數

❶各項數字均根據教育部正式公佈的各年度社會教育統計，惟二十一年度之數字乃據二十二年度正式統計所引述者。

量。各年度私立社教經費佔社教總經費之百分比如下：

十七年度	百分之十二
十八年度	百分之五十四
十九年度	百分之五十三
二十年度	百分之四十四
二十一年度	百分之二十五
二十二年度	百分之四十六

在這裏，我們可知當十八年度公立社會教育經費突增的時候，私立社會教育經費也隨而增加，而且增加的倍數尤大，那已於前面說過了。各年度私立社會教育經費佔社教總經費數常在百分之五十左右，❶可知私立社會教育經費在整個社會教育經費中地位之重要。行政當局誠宜一方密切注視私辦社會教育事業之發展，而予以適宜之指導與監督，一方則予以充分之鼓勵，使國人樂於繼起而援助社會教育之進行。

我們再看那許多事業私人投資較多？茲將二十二年度私立社會教育歲出經費滿十萬元之事業列下：

公共娛樂場劇場及電影場	五、二四九、二六九元
孤貧教養院	三七二、五六〇

❶教育部正式公佈之二十一年度全國社會教育概況統計與二十二年度正式統計報告，殊多出入，故不甚可靠。

民衆學校　一一三五、九三一

各種補習學校　一一三一、九八二

民衆茶園　二四八、二八三

圖書館　一六七、八九九

右列各種事業所以私人能踴躍投資者，有四種原因：一、費錢不多輕而易舉，如民衆學校補習學校是。二、屬於慈善性質，如孤貧教養院是。三、有營業收入而爲一種有利經營，如民衆茶園公共娛樂場、劇場、電影場等是。四、在社會上已有悠久歷史公認爲有價值之文化事業，如圖書館是。在這財政困難的時候；我們必需私辦事業之協助。凡私人可以經營的事業，公家卽不宜與之競爭。

每人負擔之經費數　欲知各地社會教育經費的充足與否，不能僅視經費數量之多寡，還須根據人口：以人口數除經費數所得之商數，方足爲比較之根據。教育部二十二年度統計公佈的各省市每人每年平均負擔社會教育經費數之比較（表五十），一方面明示各地人民之負擔數，一方面也可看出各地社會教育經費比例之如何。

表五十　二十二年度各省市每人每年平均負擔社會教育經費數之比較

類別	人口數	社教經費數	每人每年平均擔負社教經費數
總計	445,486,557	17,487,812	0.039

北平	1,486,996	1,180,900	0.794
上海	1,846,167	560,155	0.249
廣西	10,778,100	1,943,536	0.180
東省特別區	5,000,000	874,806	0.175
青島	437,721	67,485	0.154
南京	677,777	76,128	0.112
威海衞	199,983	16,809	0.084
福建	9,108,533	592,899	0.065
廣東	33,179,078	1,775,457	0.054
江蘇	31,897,255	1,715,731	0.054
浙江	20,331,737	1,047,271	0.052
青海	1,009,038	38,722	0.038
湖北	25,042,654	855,385	0.034
綏遠	1,899,822	65,412	0.034
四川	50,766,336	1,677,157	0.033
河北	28,466,530	869,328	0.031
江西	18,940,000	555,154	0.029
山東	36,502,636	1,038,004	0.028

陝西	9,752,015	268,310	0.028
寧夏	412,477	11,722	0.028
河南	32,845,585	773,200	0.024
湖南	30,478,250	542,362	0.018
察哈爾	2,102,788	33,442	0.016
山西	11,971,423	189,155	0.016
遼寧	15,253,687	209,567	0.014
安徽	22,093,000	276,395	0.013
甘肅	5,973,872	70,261	0.012
吉林	7,337,322	76,480	0.010
黑龍江	3,724,758	30,572	0.008
雲南	11,795,486	85,467	0.007
貴州	6,906,361	42,373	0.006
熱河	2,276,635	13,418	0.006
西康	797,200	4,690	0.006
新疆	2,551,741	10,059	0.004
蒙古	1,800,000		
西藏	3,722,011		

附註：人口數係根據民國二十二年全國統計總報告。

這一張表也告訴吾們：二十二年度全國人民每人平均負擔社教經費數爲〇・〇三九元，比二十年度每人負擔數雖已增加一分，但比之學校教育經費則又望塵莫及了。考二十二年度學校教育經費爲一九六、九四一、〇〇三元，以全國人口數四四五、四八六、五五七除之，得〇・四二〇元，大於社會教育經費十四倍以上。以對象如是衆的社會教育，而投資如是之少，欲其迅速有助於國運，如何可得呢？

每一學生所佔之經費數　從事一般學校教育之行政者，常作每一學生每年所佔經費數之估計，以覘教育費用之是否經濟。這種估計，在社會教育行政方面，却很難行，因爲社會教育的對象太廣泛，不若學校教育學生之固定。所以這種估計，我們祇能適用於社會教育之取一般學校方式的。據教育部公佈之統計，十七年度至二十二年度間各年度「學校式」每一學生所佔之經費數如下：

年度	經費數	學生數	每生佔費數
十七年度	一、二六二、七一一・〇〇〇元	二一九、五八六人	五・七五〇元
十八年度	二、二六四、四二九・〇四五元	一、〇三六、一六〇人	二・一八五元
十九年度	三、〇九九、五四一・一二〇元	一、一〇四、一八七人	二・八〇七元
二十年度	三、六三五、五二八・〇〇〇元	一、二五二、四七五人	二・九〇二元

二十一年度	三、八九一、七八五・〇〇〇元	一、二九八、四六七人	二・九九七元
二十二年度	四、六五七、九九六・〇〇〇元	一、四九六、九八六人	三・一一二元

學校式的社會教育機關，種類甚多；我們祇就民衆學校一項，再爲進一層之觀察。十七年度至二十二年度間民衆學校學生所佔之經費數如下：

年度	經費數	學生數	每生佔費數
十七年度	四六六、五六二・〇〇〇元	二〇六、〇二一人	二・二六五元
十八年度	一、五三八、二六二・八八五元	八八七、六四二人	一・七三三元
十九年度	一、七〇〇、四九四・八二〇元	九四四、二八九人	一・八〇一元
二十年度	一、九七六、五二四・〇〇〇元	一、〇六二、一六一人	一・八六一元
二十一年度	二、〇〇〇、五七六・〇〇〇元	一、一〇九、八五七人	一・八〇三元
二十二年度	一、九七五、七四七・〇〇〇元	一、二九二、六七二人	一・五二八元

民衆學校學生中途退學者甚多，僅憑一時的在學生數，尚不足以說明經費的效能。教育部統計，自十九年度起始計算畢業生之佔費數。茲將十九年度以來之實況製表如次（表五十一）：

表五十一　各省市民衆學校十九年度以來每畢業生及每校佔費平均數

省市 \ 年度 佔費	十九年度		二十年度		二十一年度		二十二年度	
	每畢業生佔費平均數	每校佔費平均數	每畢業生佔費平均數	每校佔費平均數	每畢業生佔費平均數	每校佔費平均數	每畢業生佔費平均數	每校佔費平均數
江蘇	3.00	87.00		93.40			2.25	74.10
浙江	4.30	53.20	3.60	48.10	3.41	49.78	3.40	57.00
安徽	3.84	102.00	5.10	110.40	4.14	130.09	3.70	99.20
江西	3.20	166.00	2.10	71.30	2.40	144.90	1.80	89.00
湖北			6.50	165.00	9.71	194.74	2.41	112.11
湖南		37.96		36.26		43.52	5.34	56.07
四川		238.00		238.00			5.95	132.52
福建	4.30	172.40	10.50	147.00	4.80	109.00	4.04	[illegible]
山西	1.36	15.90	1.00	15.00	0.98	13.86	0.86	[illegible]
陝西		43.01		45.91			3.84	57.48
河南	2.70	89.00	2.60	74.20	2.58	64.53	2.40	58.40
河北	1.56	31.19	1.78	38.00	1.71	33.14	1.41	31.84
山東	2.07	116.79		40.03	1.51	41.74	1.05	21.35
廣東	5.00	229.00	14.00	346.00		141.00	8.00	611.00
廣西		92.80		49.30		43.20	3.48	58.95
雲南	1.08	34.77					0.35	10.11

貴州		144.82		144.28				129.52
甘肅		34.78		76.37	13.92	172.96	8.56	63.27
新疆				1,272.00	33.00	1,272.00	12.00	741.00
遼寧		343.39		343.39				
黑龍江		150.40		150.40				
綏遠		24.00	8.00	315.00	9.00	201.00	4.00	76.00
熱河	2.60	32.50	2.60	32.50				
察哈爾	2.00	33.00	1.50	23.08	1.35	16.62	1.35	1[illegible]
西康		272.22		272.22				[illegible]七
寧夏	1.03	90.00	1.00	90.00	8.00	324.00	6.25	311.50
青海	4.90	225.70	4.79	20.69	39.10	202.70	3.90	202.70
東省特別區		206.17		206.17				
南京	5.00	267.55	9.40	242.44	8.67	272.13	7.76	448.29
上海	7.50	167.10	22.95	257.52	7.15	161.44	5.20	138.10
青島	2.07	96.14	1.67	60.31	11.70	294.90	2.20	80.13
北平	6.78	611.00	9.60	854.00		1,143.75	58.07	806.00
威海衞			0.67	30.00	0.73	30.25	0.67	31.02
總平均數	3.38	140.26	5.76	149.57	8.64	221.79	5.93	165.58

每一畢業生佔費數，在十九年度爲三·三八元，在二十年度爲五·七六元，二十一年度八·六四元，二十二年度五·九三元，均比實施成年補習教育計劃估計之一·八〇元，超出二倍三倍以至四五倍；原因是各省市辦理民衆學校，對於學生入學，其時尚多取放任政策，無法挽救學生退學之故。

補充閱讀

一、常導之：教育行政大綱，第五卷、教育經費。

二、程湘帆：中國教育行政，第五段、第一章、教育經費問題。

第二節　社會教育經費佔教育經費之百分比問題

一　規定百分比的經過與各省市的現況

全國教育會議的決議　十七年五月十五日，中華民國大學院召集全國教育會議於首都。陳劍脩氏提出「社會教育經費應佔全教育經費至少百分之三十以期平均發展案」，上海特別市教育局提出「確定社會教育經費案」，南京特別市教育局提出「請議定各省特別市及各縣區教育經費中社會教育費應佔成數案」，三案性質近似，經合併討論，決議辦法爲：「社會教育經費在整個的教育經費中，暫定應佔百分之十至二十。」這是確定社會教育經費百分比的最初呼聲。

國府明令　全國教育會議閉幕以後，大學院即將決議案，呈請國民政府核示。十月間，國民政府核准，明令公

佈如下：

『……國家盛衰，端繫教育；而訓政肇始，黨治觀成，必須社會教育與學校教育分途並進，庶免偏枯不均之虞，藉收相得益彰之效。茲據大學院呈擬確定社會教育經費辦法前來，洵屬要圖，應予照准。此項經費，在全教育經費中暫定應佔百分之十至二十。自十八年預算年度起，一體實施。着由大學院通行各省市區遵照，俾有準則，而利推行……』❶

時大學院取消，教育部成立。教育部奉令後，當於同年十一月三日轉行各省市遵照，並加按語，說：

『……各省市區教育行政機關，應自十八年預算年度起，劃定全部教育經費百分之十至二十，爲專辦社會教育之用。其各該地方原有之社會教育經費，如有超過全教育經費百分之二十者，或係特別指定專款，均應照舊章辦理，無庸變更。各縣教育經費亦同此辦法。……』

那時大學院院長是蔡孑民氏，教育部部長是蔣夢麟氏，社會教育司司長是陳劍翛氏。

八四八號部令　此後，教育部猶恐各地教育當局未能切實執行，復於十八年八月二十四日以第八四八號訓令各省市，自十八年度起社會教育經費應切實執行，佔全教育費百分之十至二十原案，原令這樣說：

『……現在十七年度行將終了，各地方十八年度預算，正在着手編製，關於全教育經費內之社會教育經費一項，自應遵照上年　國府明令，暨本部函令辦理。惟查各地方教育經費間多偏重學校教育方面，相習成風，

❶見國民政府公報九十九期。

積重難反，誠恐各地方教育行政機關，遷就事實，不能切實奉行，則全國社會教育事業，仍屬陷於偏枯而難期有所發展。須知　中央執行委員會第二次全體會議已定訓政時期爲六年；在此六年期中，欲完成訓政之設施，首在提高民衆之知識；欲提高民衆之知識，必擴充社會教育之效能。此類工作，千緒萬端：但就此次全體會議議決之「促進成年補習教育，積極辦理」一案言之，誠於短時期內，期其實現，已有慮及如上之支配標準，不敷遠甚者。設並此支配標準不能實行，將來貽誤民衆教育，以致誤及訓政工作，前途何堪設想？而況吾國社會教育，太無基礎，其中急待舉辦之事業，決不止成年補習教育一端；則其需款之巨，自更有進于此。設並此不能照撥，事業推行，更復何望？本部長職責所在，視各項教育本屬同一重要，所以殷殷於社會教育經費者，誠願以後社會教育，與其他教育，分途並進，不再呈畸形落後之觀，是用不憚剴切言之。共同從事教育之人，務望共喻斯旨，遵照上年國民政府及本部公佈「社會教育經費應佔全教育費百分之十至二十」之明令，編制預算，自十八年度起，切實奉行，是所切盼……。」❶

發此通令的教育部部長仍是蔣夢麟氏，社會教育司司長仍是陳劍脩氏。

一四四號部令　這樣督促，於各地社會教育經費之增加，不無影響，但終不易達到標準；固由於事實上增籌之不易，而地方教育行政機關奉行不力，要亦不能卸責。因此教育部復於二十年二月頒發第一四四號訓令，指示各省市推行社會教育應行注意要項三項，第一項就是督促增籌社會教育經費成數，務求達到各該省市縣教育

❶教育部社會教育司：社會教育法令彙編，頁二三六及七。

經費全部百分之十至二十之標準。措辭比前嚴厲，如說『應自令到之日起，即行遵辦。……自經此次通令之後，本部對於各省市推行社會教育之成績，將隨時予以考核；上列三項，自在首先辦理之列。』❶對於這個通令之負責者，有實際主持教育部部務的李書華氏，社會教育司司長李蒸氏。

三六二四號部令　這樣「三令五申」雖有相當進步，終不能「差強人意。」而國難日益嚴重，社會教育之推行更見切要，社教經費豈可「等閒視之？」於是教育部復於二十二年四月頒發三六二四號訓令，一面督促原有國定標準的實行，一面更進一步規定：凡已達標準成數者，嗣後社會教育經費在新增教育費內所占成數，省市至少應爲百分之三十，各縣市應爲百分之三十至五十。❷對於這次通令之負責者，爲教育部部長朱家驊氏，社會教育司司長張炯氏。

各省市的現況　中央確定百分比的經過，大略如上。其效果，我們在前節第一段內也已述明：十八年度社教經費之突增，就是國府明令具體效果的表現。各年度省市縣社會教育經費每有增減，教育部每年有順序表之編製，印發各省市教育廳局，藉資激勸。茲就每年度社教費最多之十省市製表（表五十二）如下：

❶見同前書，頁二三四及五。

❷見同前書，頁三二七及八。

表五十二　各省市逐年度社會教育經費數之順序

年度 / 單位 次序	十八年度		十九年度		二十年度		廿一年度		廿二年度		廿三年度		廿四年度	
	省市	縣市	省市	縣市	省市	縣市	省市	縣市	省市	縣市	省市	縣市	省市	縣市
1	湖南	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	
2	江蘇	山東	湖南	河北	浙江	河北	浙江	河北	江蘇	河北	江西	廣東	廣西	
3	湖北	河北	浙江	山東	湖北	山東	湖南	山東	浙江	貴州	廣西	河北	湖北	
4	山東	浙江	湖北	浙江	湖南	湖南	廣西	浙江	河南	浙江	浙江	山東	浙江	
5	福建	湖南	福建	湖南	福建	浙江	山東	廣西	河北	山東	河南	浙江	河北	
6	漢口	福建	山東	河南	廣西	河南	福建	河南	山東	廣西	河北	河南	山東	
7	天津	安徽	天津	雲南	河北	雲南	河南	安徽	湖北	河南	湖北	湖北	福建	
8	東特區	遼甯	漢口	安徽	上海	廣西	安徽	湖北	福建	四川	福建	福建	南京	
9	浙江	吉林	安徽	福建	南山	安徽	湖北	湖南	上海	安徽	山東	安徽	湖南	
10	安徽	江西	陝西	遼甯	東	福建	湖南	福建	廣西	湖北	湖南	廣西	廣東	

表五十三　各省市逐年度社教費佔總教費百分比之順序

年度 / 單位 次序	十八年度	十九年度	二十年度	廿一年度	廿二年度	廿三年度	廿四年度
1	省市	省市	省市	省市	縣市	縣市	省市
2	縣市	縣市	縣市	縣市	縣市	縣市	縣市
3	漢口	西康	江蘇	威海衛	寧夏	威海衛	廣西
4	西康	天津	浙江	江蘇	雲南	江西	江蘇
5	湖南	漢口	威海衛	浙江	廣西	江蘇	天津
6	天津	福建	南京	貴州	浙江	南京	湖北
7	福建	湖南	福建	江蘇	貴州	浙江	浙江
8	南京	浙江	上海	熱河	陝西	廣西	南京
9		江蘇			湖北	福建	青島
10		南京			江蘇	河南	福建
11		陝西					綏遠

每年度各省市社會教育經費佔教育經費總數百分比之順序如上表（表五十三），凡不及百分之十之標準者未列。

從表五十三看來，達到國定標準的二十三年度各縣市祇四省，二十四年度各省市也不過九處；誠然是離理想太遠了！

二　教育預算採用百分比方法的理由與規定百分比數的根據

定百分比是不得已的辦法　中央確定社會教育經費應佔全教育經費百分比的辦法，在教育預算制度上健全不健全呢？自然不能算頂健全。財政上的理想，該是量出爲入，因爲近代的政府以服務爲目的，人民實際上需要政府服多少務，就需要多少錢；政府應當爲服務而用錢，不是爲用錢而服務。根據這個要點，所以我們論理祇要問某事應當辦不應當辦，應當辦到如何程度，却不必問辦起來經費應當佔全體之幾分之幾。這原是一種很高的理想，可是現在還行不通。尤其在現在的中國，百廢待舉，項項要錢，而錢又不多：量出爲入既不可能，祇好就可能數的範圍內來定一分配比例了。

百分比辦法的優點　我們覺得在教育經費未充足以前，預算制度上有百分比的辦法，有左列二種優點：

一、足以具體表示政府之教育政策　政策而不實行，原是空洞的東西，要實行，經費是基本的條件。如今政府不但在規章、法令上督促事業之改進，且從實際上催促經費之增加，誠爲治本之道。有了一個百分比的標準，政府教育政策的分量，從而在數字上具體的表示出來了。這種表示教育政策的方法，是具體而可行的。

二、足以免除從事各項教育事業者因推進事業而起之不必要的競爭　國家設施各項教育事業，原應當根據時代需要，分個輕重緩急，但因主觀不同，所見輒異。如是，則從事各項事業者卽難免於「爭」！「爭經費」「爭經費」辦教育的人原是用錢的人，現在事實上已經兼做籌錢的工作，不已，籌來的錢，大家仍不免於「爭」，這是多麼痛苦的事實！我們聽到過某某等學校因爲各部份爭經費，而鬧成風潮；我們又曾聽到某某等機關因爲經費分配不妥當，而降低了本機關一致努力工作的精神。原來在官場中爭是不算一回事，而爭在根本上也不算壞事，所謂「據理力爭」，是大家拿來恭維人用的；可是有時「理」會因各人看法不同，弄到「各執一詞」，於是眞理不易公認，祇好用各種不正當的方法了。許多人爭一個位置，桀點者得去了！幾方面爭一筆款子，會使用手段的強取了。平素我總覺得要改善中國的行政，重要的途徑之一，是應當多定客觀的標準，如今之百分比方法就是客觀標準之一種。有了這種標準之後，大家在規定比例之內自由規劃，無謂的爭奪也可減少了。在消極方面，沒有糾紛，方可以希望在積極方面增加效率。

根據了右述的兩層理由，我們肯定在這社會教育經費不足的時候，百分比的方法是可用的。

國定百分比乃最低標準　至於中央所以特別規定社會教育經費的百分比，無非要保障社會教育事業之迅速發展。國家和民衆需要社會教育均至迫切，但社會教育範圍廣大，需費浩繁，一時既不易籌集應有之經費，於是規定標準，俾易達到，俟達到後再行提高。國府明令明言這標準是暫行的，教育部令按語中且有「其各該地方原有之社會教育經費，如有超過全教育經費百分之二十者，或係特別指定專款，均應照舊章辦理，無庸變更」等

語。二十二年的部令更規定已達標準地方如何繼續增加的辦法。可知百分之十至二十的標準是最低的，是可以提高的。

吳鈕二氏的意見　但可以提高到何種程度呢？吳敬恆氏說：

『現在講起來，所謂民衆教育，大約就是指着大學、中學、小學等正式學校以外的一切社會教育。……其實在目前的中國，分什麼正式、非正式，總而言之，統而言之，還是全般教育過於衰敗。尤其是民衆教育第一緊要，應該拿十分的財力，一半化在民衆教育上；另一半方化到所謂正式教育。現在注重教育的人，祇曉得拚命的把全力用在正式教育，分小小餘瀝，敷衍民衆教育。……』❶

鈕永建氏當討論訓政時期的社會教育的時候，也曾提到社會教育經費的問題，他說：

『教育經費之分配，應以社會教育佔百分之五十以上，而以其餘爲其他教育，即學齡教育、專門教育、特種教育之經費；並應於新增教育經費時，注意分配，確定年限，俾達此比例之標準。』❷

照吳、鈕二氏的意見，社會教育經費百分比應提高到五十以上。吳、鈕二氏對於整個社會事業有興趣，固不是所謂「社會教育專家」，也不是所謂「教育家」，他們的意見，或不至十分偏頗吧。

全國教育會議的主張　雖然，吳、鈕二氏的見解，或者免不了「想當然耳」的批評。我們現在再來看看第二

❶吳敬恆：三十五年來之音符運動，見最近三十五年來之中國教育。

❷鈕永建：訓政時期之社會教育及對於現在教育事業之意見。

次全國教育會議所定改進全國教育方案內的概算（表五十四）：

表五十四　全國教育會議所定社會教育經費之成數

年份＼擔任教育費分配	中央		省	
	社教費數	百分比	總數	社教費數	百分比
第一年	27,872,622	75	36,324,857	6,160,582	82
第二年	27,752,622	66	41,980,157	6,160,582	33
第三年	27,752,622	47	58,114,541	6,160,582	35
第四年	27,752,622	42	65,370,041	6,160,582	32
第五年	27,952,622	38	72,861,245	6,160,582	29
第六年	27,852,622	31	87,687,245	6,160,582	25
第七年	27,852,622	40	68,820,696	6,160,582	30
第八年	27,852,622	35	78,827,196	6,160,582	27
第九年	29,355,622	32	90,411,846	6,160,582	25
第十年	28,222,622	28	99,228,696	6,160,582	22
第十一年	28,222,622	25	108,605,196	6,160,582	21
第十二年	28,222,622	22	118,569,696	6,160,582	19
第十三年	28,972,622	22	129,279,696	6,160,582	18
第十四年	28,372,622	20	138,572,196	6,160,582	17
第十五年	28,372,622	19	148,494,696	6,160,582	16
第十六年	28,372,622	17	158,417,196	6,160,582	15
第十七年	29,142,622	17	169,148,196	6,160,582	14
第十八年	27,804,622	15	177,665,796	6,160,582	13
第十九年	27,804,622	14	187,588,296	6,160,582	13
第二十年	27,804,622	14	197,510,796	6,160,582	12
計	563,311,440	25	2,233,478,280	123,211,640	20

總計			縣市			
總數	教社費數	百分比	總數	教社費數	百分比	總數
73,519,221	61,755,826	82	29,675,753	27,722,622	93	7,518,611
99,223,221	61,635,826	62	38,779,253	27,722,622	71	18,463,811
137,076,225	61,635,826	44	61,633,133	27,722,622	44	17,328,551
153,901,425	61,635,826	40	69,476,633	27,722,622	39	19,054,751
170,876,229	61,835 826	36	77,320,133	27,722,622	35	20,694,851
204,705,129	61,735,826	30	92,912,633	27,722,622	29	24,105,251
163,470,216	61,735,826	37	74,765,880	27,722,622	37	19,883,640
186,685,716	61,735,826	33	85,727,880	27,722,622	32	22,130,640
211,479,366	63,238,826	29	96,689,880	27,722,622	28	24,377,640
233,505,216	62,105,826	26	107,651,880	27,722,622	25	26,624,640
256,090,716	62,105,826	24	118,613,880	27,722,622	22	28,871,640
279,264,216	62,105,826	22	129,575,880	27,722,622	21	31,118,640
303,183,216	62,855,826	20	140,537,880	27,722,622	19	33,365,640
325,684,716	62,255,826	19	151,499,880	27,722,622	17	35,612,640
348,816,216	62,255,826	17	162,461,880	27,722,622	16	37,859,640
371,947,716	62,255,826	16	173,423,880	27,722,622	15	40,106,640
395,887,716	63,025,826	15	184,385,880	27,722,622	14	42,353,640
417,614,316	61,687,826	14	195,347,880	27,722,622	13	44,600,640
440,745,816	61,687,826	13	206,319,880	27,722,622	13	46,847,640
463,877,316	61,687,826	13	217,271,880	27,722,622	12	49,094,640
5,237,553,924	1,240,975,520	23	2,414,061,858	554,452,440	22	590 013,786

右表所稱社教費數，乃指原方案的「成年補習教育」和「社會教育」經費而言，因爲現在各地行政機關所謂社會教育都是把成年補習教育包含在內的。又關於省及縣市社會教育經費，完全照實施成年補習教育計劃所列經費數列入，因爲照原計劃之意見，前六年辦理成年補習教育，普及後，卽以原有的經費，辦理職業補習教育。「成年補習教育」和「職業補習教育」當然只是社會教育的一部份，至於「其他設置社會教育機關經費，應視各地方需要及財力而定」，故未列預算：但其種類甚多，如民衆教育館、圖書館、體育場、娛樂場、博物館、美術館等，其費用恐須數倍於成年補習教育及職業補習教育所需之經費，如果列入，則其百分比尙須大大提高：這是我們萬萬不可忽略的。

照總計欄所列，中央及省縣市二十年社會教育經費總數佔全教育經費數之百分比爲二十三。而這裏所謂社會教育經費除中央外，既僅限於成年補習教育經費及職業補習教育經費，則如果所有社會教育經費統統計入，其百分比達到五十或五十以上是可能的，而吳、鈕二氏的意見就不能算不合理了。幷且照第一年的概算，省社教費應佔省教育費總數百分之八十二，縣市爲九十三，於是可知現在的百分之十至二十之標準，眞是低之又低了。

改進全國教育方案的概算表，是出席全國教育會議的各地教育界人士共同擬定的。這些人中所謂社會教育專家不過十人左右：於此，我們也可以放心，不致有所謂「專業的偏見」參入在內了。

三　實行百分比之具體問題

一時不能達到標準的補救辦法　各省市縣實行社會教育百分比時，尚有若干具體問題，有待商榷。茲就觀感所及，略舉數項，予以提示和討論。先談一時不能達到標準的補救辦法。

考中央命令，一則曰「自十八年度起實行」，再則曰「自令到日起，必須實行」，限制不算不嚴；但各地社會教育過去太過偏枯，一時往往不易達到，將奈何？來源有限，力爭嚴責都屬無益。這是一個實際問題，不得不謀補救之道。

二十年暑假前，浙江省地方教育行政會議更議決「社會教育經費的增加應照各縣新增的款項規定成數」一案，經教育廳核定通行全省遵照；原擬辦法如左：

一、各縣市社教經費未達最低標準數百分之十者，二十年度起維持舊預算外，新增經費至少應以百分之五十擴充之。

二、各縣市社教經費如已達百分之十最低標準者，其新增經費至少應以百分之三十擴充之。

這種新增經費百分比之分配雖未見充足，但就新增費內規定百分比的辦法，確有補救原定標準一時不能實現時的用處。二十二年教育部三六二四號訓令，即係採取這種辦法的。

社會教育經費的範圍　社會教育事業種類衆多，其範圍殊難肯定，因而經費的分配，也頗有出入。譬如，全國社會教育概況（十七年度）所載各省市社會教育經費，以湖南爲最多，有七二〇、五一二元，但其中五五二、五二五元係孤兒貧兒教養院八所的經費，這類經費在浙江就不算在教育經費範圍內；那末，如果除去了，則湖南

社會教育經費便祇有一六七、九八七元，其地位便降到了第八位。再如運動會，省運動會可以化到萬把塊錢，縣運動會三五百元已是很少了；這一筆款子歸在社會教育內，如果該省、該縣的教育經費不多，表面上馬上可以使社會教育經費達到國定標準，但是運動會的參加分子往往盡是各校學生，於是名爲社會教育經費，實際上却並不用於眞眞社會教育事業上。再如民衆學校，往往請小學校兼辦，如果民衆學校經費列在學校教育經費範圍內，表面上社教費百分比減少了，事實上却又不然。所以範圍之不確定，可以使百分比辦法根本失去其作用。

對於本問題的解決法，原也簡單，就是規定預算分項的標準就行了。此事各省頗有實行。茲節錄十九年度末浙江省教育廳頒發各縣市的經常費預算編制格式於後，以資參考：

第一款　行政經費

第一項　教育局經費

第二項　教育委員會

第三項　教育款產委員會

第四項　義務教育委員會

第五項　民衆教育委員會

第六項　教育經濟稽核委員會

第二款　學校教育（項以下略）

第三款　社會教育

第一項　縣立民衆教育館

第二項　縣立民衆學校

第三項　縣立補習學校

第四項　縣立圖書館

第五項　縣設巡迴文庫

第六項　縣立閱報處

第七項　縣立體育場

第八項　縣立民衆茶園

第九項　縣立公園

第十項　藝員及說書人訓練經費

第十一項　區鄉鎮私立其他社教機關補助費

第四款　各項教育經費

第一項　特種補助費

第二項　開會費

第一目　赴省開會
第二目　省學區輔導會議
第三目　縣市輔導會議
第四目　縣市學區輔導會議
第五目　展覽會（學校教育及社會教育展覽會）
第六目　運動會（全縣運動會、學校聯合運動會、民衆業餘運動會等）
第七目　演講會（中、小學及民衆學校學生之演講競賽會）
第八目　假期講習會
第九目　注音符號推行委員會
第十目　識字運動宣傳委員會
第三項　獎勵及優待
第四項　特種費
第五項　總預備費

教育經費之指定用途　現在各省市縣教育經費頗多指定專款的。規定百分比以後，在各種教育專款中，可不可以指定某種款項專充某種教育經費呢？我們覺得如果可以幫助中央和全國教育方案所定百分比之實現，

是可以的，否則，便應當阻止；不然，便要根本摧毀國定百分比的作用。譬如某縣原有教育經費十萬元，社會教育經費已達百分之十五，有一萬五千元；但某年他們起征畝捐，又可得十萬元，但指定專充中等教育經費之用，則社會教育經費便從百分之十五，降到百分之七·五；不但不能向全教育方案首數年縣市社教費百分比八十二、六十二等進行，反而大大的後退，那便失去了中央所定依照比例進行的政策了。所以在這種情形下來指定用途，是應當糾正的。自然的，私人捐款指定充某項事業，當然是可以的。

其他問題　右列三個問題是比較重要的。其他若有的地方預算虛列經費，實際並不到標準；則上級機關應當嚴密的督察其事業之進行，並認眞審查其決算。有的地方原有教育經費太少，比如浙江的南田，十九年度全年教育經費總數不過四〇六七元，百分之十也不過四〇六元，根本上辦不成什麼社會教育事業；像這種地方，應否規定起碼數，是值得考慮的。

中央的責任　我們希望中央既經規定百分比於前，今後仍應嚴厲督促實行，尤其希望能於積極方面指示開源的途徑，等到許多省市縣達到百分之二十之標準後，更希望再行提高務求達到改進全國教育方案所有的成數。中央對於各省市縣督促之外，我們還希望他們能從本身作起。二十四年度中央教育文化費經立法院通過爲三七、二一一、六二一元，其中社會教育經費勉以北平圖書館、中央圖書館籌備處、中央博物院籌備處、故宮博物院等經費合計，不過八〇九、〇四二元，佔總數不及百分之二·二；這固然離改進全國教育方案訂定第一年度百分之七十五之比例異常遙遠，即連百分之十至二十之標準，相差亦不知幾何！到了二十五年度，我們才得到

可喜的消息，即教育部在本年度內指撥一百十萬元，專充社會教育經費。這數固然還不免是「杯水車薪」，而且也不能使中央教育文化費中社會教育經費達到百分之十的標準，但如能照此比例遞增下去，那末始不是中國社會教育事業的曙光哩！

補充閱讀

一、教育部：改進全國教育方案，第十章。

第三節　社會教育經費之來源與分配

一　來源問題

教育經費來源之現狀　現在各級政府指定社會教育專款者絕無僅有，故明瞭整個教育經費的來源，即可明瞭社會教育經費之來源。中央財政統收統支，並無教育經費之特定來源。省市縣地方教育經費之來源，茲製表（表五十五）於下：❶

表五十五　地方歲入教育經費之來源

年度 / 級別 / 來源	二十二年度		二十三年度	
	省	市縣	省	市縣
總計	33,985,566	27,188,525	36,856,444	25,225,137

❶根據教育部統計室二十二、二十三年度全國教育經費統計（二十六年版）表九、十三、十五、三十六。

省市縣庫款	23,457,546	3,598,907	25,168,483	3,905,800
田賦及其附加	2,822,250	10,743,570	2,823,342	11,920,434
屠宰及牙帖稅	1,685,482	173,838	1,785,482	162,085
契稅營業稅及雜稅收入	2,892,704	6,834,330	3,992,021	2,618,093
基金及學產租息	2,151,789	3,145,427	2,094,634	3,054,884
學宿費	526,406	62,485	506,299	48,042
地方行政收入	308,084	1,059,228	205,684	957,837
捐助款及鄉村自籌經費		839,917		2,108,389
其他收入及臨時撥款	141,305	730,823	280,499	449,573

從這張表內，我們可以看出省市款以庫款爲大宗，傾向於統收統支；縣市款以田賦及其附加爲大宗，故一遇災荒，縣市教育經費卽不免拖欠，農民愈貧，而縣市教育經費也愈無辦法。

開源之途徑　教育經費貴乎統收統支，固不必專爲社會教育設想，開源但因上級政府之嚴厲督促，下級政府爲求早達國定標準，不得已而專爲社會教育設法開源，實亦事勢所不免。開源之主要途徑，無過於增稅；但除增稅之外，獎勵「捐資興學」在公家財力竭蹶時，未始非籌款之一法。

增稅　社會教育經費固然不啻爲國運保險，而且又是直接生利的投資，但效果未見之前，先要增重人民的負擔，却應當經過一翻鄭重的考量。改進全國教育方案第十章所擬應完全用作教育經費的收入如左：

一、沙田官荒收入　以五成歸中央、三成歸省、二成歸縣市（特別市除三成外，餘歸中央）支配。

二、遺產稅　以五成歸中央、二成歸省、三成歸縣市（特別市三成，餘歸中央）支配。

三、屠宰稅牙帖稅　完全歸縣市支配。

四、寺廟財產　各按照其向來關係，由縣市或地方團體支配。

五、田賦教育附加稅　完全歸縣市支配。

六、菸酒教育附加稅　以五成歸省、五成歸縣市支配。

七、庚款和其投資的收入。

二十年春浙江教育廳曾舉行教育設計委員會會議，關於籌劃成年補習教育經費，曾有如左之主張：

甲、中央經費　請指撥鹽稅及所得稅之一部份。

乙、省經費　中央准由本省先行試辦遺產稅，以所得收入全部撥充。

丙、地方經費　請求中央准由本省各縣市繼續徵收經懺捐，以所徵全部撥充。

年來，鹽稅徵收日有起色，所得稅及遺產稅或已開徵，或已籌備，但望教育能得到實惠。

獎勵捐資　關於捐資興學，國民政府曾於十八年春公佈褒獎條例：凡以私有財產創立或捐助學校、圖書館、博物館、美術館、及其他教育機關在五百元以上者，均得依照條例，請給褒獎。凡捐資在三萬元以上者，除由教育部給予獎狀外，並轉呈國民政府明令嘉獎。捐資在五百元以下者，則由各地方最高教育行政機關自定單行規程辦

理。❶這些規定都適用於社會教育機關，而可以利用來獎勵捐資的。

我國人士捐資興學者，尚稱踴躍，但多限於學校，且往往祇及於一、二機關。社會教育機關中如民衆學校之類需費少，私人更易捐助，最好提倡捐資組織社會教育基金團，由基金團來收款、分配、並管理。效美國私家教育基金團甚爲發達，其基金數全國總計約有八萬萬元之譜，造福教育，未可限量。若加氏基金團（Carnegie Corporation of New York）對於共公圖書館之推廣，影響及於海外，誠大足爲我國取法。

上級機關補助費　據財政部二十二年度的財政報告表❷中央徵收關鹽統菸酒印花鑛交易所銀行等稅，淨收六二一、六五八、九五七・一四元，比二十一年度廣東歲入（各省之最多者）大十六倍以上，比二十二年度江蘇歲入大二十八倍。❸省自裁厘，已感支絀；最近廢除苛雜，其予縣地方教育經費之打擊尤大。所以照現狀大體說來，可謂財政困難的程度愈下級愈深，因而我們主張上級機關要補助下級。改進全國教育方案內曾有補助原則之規定，大要如左：

一、省市縣新增教育稅收，省應提百分之三十，特別市應提百分之五十，縣市應提百分之八十，作義教及成年補習教育的經費。

❶教育部，教育法令彙編，第一輯（二十五年版）頁四五及六。

❷申報二十四年五月十四號。

❸申報年鑑二十三年。

二、縣市義教及成年補習教育經費不足時，應由省補足其數額。

三、省及特別市義教及成年補習教育經費不足時，應由中央補足其數額。

四、中央補助義務教育及成年補習教育費每年至少擔負金額百分之四十五。

現行中央負擔高等教育、省負擔中等教育、縣市負擔義務教育及社會教育的分擔法，使經濟力量最弱的行政階段負最重要的教育設施責任，自然要形成教育的畸形發展了。

就地籌款問題　近來因爲公家增稅之困難，頗有主張就地籌款者。就地籌款本來是一種徵收的方法，如果確屬方便而無流弊，未始沒有實行的理由；但如借就地籌款之名，行就地收稅之實，對於政府固有稅收不去注意整頓分配，那就不見得值得稱頌了。有人以爲人民出了錢，用於本地，對於事業即易發生興趣；實則使人民有機會參加教育的管理，也可同樣的引起興趣的。

二　分配問題

分配問題之重要　人民犧牲了一部份樂利，斥資來辦社會教育，如果政府不把社教經費妥爲分配，如何對得起人民？假如在某一省內，我們認爲多數勞苦大衆的教育最重要，必須拿省經費來補助地方，兼作激勸；但事實上省費每年有五十萬元，却已拿三十萬元去辦三個省立圖書館；則其分配之是否妥當，不言已明。再假如在某一縣內，有經費一萬元，除圖書館、體育場經費三千元外，以所餘七千元辦簡易農民教育館十四所，每所五百元，遵照部頒規程規定薪工不能超過百分之五十，使每一館不能有適當數之人員，每一人員又無足額之待遇，此其不當，

更是顯而易見。所以開源固然重要，分配也是不可忽視的。

各種事業經費之分配　各種社會教育事業經費之分配，應有各種的根據：一、行政當局對於各種事業取何種政策？若是着眼在掃除文盲，那不妨把所有的經費集中在除文盲的工作上。若是重在切實的生活改良，那似乎以專設幾個教育館爲宜。注重都市，則都市的社教費便須增加；注重鄉村，則鄉村社教費卽須充實。以有限的經費，辦無限的事業，必須要確定一個政策，把經費集中來幹。二、各級政府對各種社會教育事業應負何種責任？照現行的辦法，中央對於社教，除了督促各地方之外，所負責任甚小；省除督促各縣市之外，似乎都偏重人員的訓練和輔導機關之創立；縣市始負直接推行的責任。若說中央及省都應幫助地方，爲成年補習教育經費由中央補助百分之四十五，省補助百分之十，則中央和省的成年補習教育經費便須增加了。再若規定一縣內成年補習教育之推行，責成各鄉鎮保甲去辦理，則縣社教經費分配的標準也須變動了。三、對於私辦事業的獎勵及估量。如果有些事業，人民很樂意來辦，則行政機關大可放棄直接的設施，而退處於從旁鼓勵的地位就行了。

薪工辦公費與事業費　教育部頒佈的修正民衆教育館暫行規程，規定民衆教育館經費分配之標準，薪工不得高於百分之五十，事業費不得低於百分之四十，辦公費佔百份之十。這種分配標準不但各地民衆教育館多已實行，且已推及於其他社教機關；是否合理，誠宜加以研討。

教育部所以要如此規定，其理由不外是：一、許多地方不免濫用職員，薪金開支太大，有用錢之人，而無可用之錢。二、事業爲一機關之命脈所在，所以事業費必須予以保障。用意原是很苦的。可是這種標準施行之後，又遇到了

許多新的困難：一、人員是事業之母，不得其人，何來事業？薪金的標準如果祇限制各機關向減少的方向努力，會使羅致不到一個相當滿意的人員，則事業費雖多，又何用呢？二、事業費與辦公費非常難分。一張信紙大概應當視作「辦公」用的吧，但今天我們來一個嬰兒健康比賽，需要幾張信紙徵求獎品，那末算他事業費呢，還是辦公費？如果說用於「辦公」的信紙，即在「辦公」項下開支，用在「事業」的信紙，則在「事業」項下開支，姑無論在會計技術上講是太麻煩，試問「辦公」與「事業」的嚴格分際又在何處呢？三、好的事業不一定要費：良種的推廣是與農民交換的；合作社的組織，農民是有股金的；比賽會、展覽會是可以向外徵求獎品的。要知社會教育是人與人之事業，其成效決不是事業費之多寡可以決定的。

我們感覺中央不宜規定這樣硬性的標準；如果定要規定標準，文字宜乎要鬆動些。而且各館經費不同的，其分配標準也應不同：總要注意其應有之人員，和最低限度之薪金及辦公費（包括事業費）才是。

補充閱讀

一、夏承楓：現代教育行政，第三講、教育與經費，第二節、教育經費的來源，第四節、教育經費的分配。

二、甘導伯：八分畝捐，見教育與民衆第一卷第二期。

第四章　組織

第一節　社會教育與教育行政機關之改進

一　社會教育專管組織之演進

專管組織之重要　社會教育行政的實施靠行政機關，所以行政機關內社會教育方面之組織是否健全，也可以決定社會教育行政的效果能否滿意。我國各級教育行政機關關於社會教育方面，一天一天在傾向設置專管組織和設置專任人員。茲分別說明之。

中央之演進　清末的學部分設總務、實業、會計、普通、專門五司，各司又分二科、三科不等，但沒有關於社會教育的專管司或科，僅規定藝徒學堂歸實業司的教務科管，圖書館、博學館歸專門司的庶務科管。中央教育行政機關之有社會教育專管司，自民國元年蔡子民氏當教育總長時始。照民國三年教令第九十七號再修正之教育部制度，教育部分設普通、專門、社會三司。自此以後，中央教育行政機關內社會教育專管組織不曾中斷過。黨治以後，中華民國大學院成立，照十七年四月公佈之修正大學院條例之規定，內分祕書、高等教育、普通教育、社會教育、文化事業五處。現在教育部的五司中，社會教育司仍佔其一。

省之演進　省教育行政機關之有社會教育專管科，是黨治後事。民國六年教育部公佈教育廳暫行條例，於

是各省紛紛成立教育廳；但內部組織，各省很多參差。試以江蘇、浙江爲例。江蘇教育廳的組織，分第一、第二、第三三科：第一科辦理總務事宜，第二科辦理初等中學教育事宜，第三科辦理專門社會教育事宜。這樣社會教育附屬於專門教育的辦法，到黨治後才改變。黨治而後，江蘇教育廳即於十六年改組成立，共設五科，其第五科爲社會教育科。這是江蘇省教育行政機關有社會教育專管科之始，恐怕也是中國各省教育行政機關有社會教育專管科之始。不久，試行大學區制，原第一科（總務）歸入祕書處，第二科（高等教育）改爲高等教育處，第三、四科（中等教育、初等教育）合組爲普通教育處，第五科改爲擴充教育處。社會教育科組織擴充，地位增高，加以主持得人，機會優越，於是江蘇社會教育便一日千里，而有今日的成績。大學區制取消後，大學的行政院仍改爲教育廳，社會教育處仍改爲科，行政組織又縮小了。近年來江蘇社會教育量的方面沒有顯著的增加，組織上的影響不能說沒有的。

再看浙江。浙江之有教育廳，也自民國六年始。自六年後至十六年三月以前，教育廳分設三科，第二科主管中等教育、初等教育、和社會教育。十六年三月以後，浙江歸入黨治，省教育行政機關先有浙江省政務委員會的教育科，內分五股，第二股掌高等教育及社會教育，又設政治教育專股，爲第五股。五月一日，教育科改爲教育廳，原擬設五科，第五科司農工及補習教育，迄未成立。社會教育事項均歸第二科（高等教育）兼管。同年八月試行大學區制，大學分設祕書處及普通教育管理處；普通教育管理處更分擴充教育、中等教育、初等教育三組。但這裏的擴充教育組與江蘇擴充教育處所管轄的不同，他除社會教育外，兼管職業教育與高等教育，事實上社會教育不過是

附庸而已。十八年三月擴充教育組改爲社會教育組，職業教育始歸中等教育組，高等教育由校長直接管理。這宜乎是浙江省教育行政機關有社會教育專管部份的開始了？然而事實上却不然！別組主任是專任的，社會教育主任是兼任的，而且事實上恐怕是兼而不任？故浙江省教育行政機關之有社會教育專管組織，當定爲十八年八月教育廳成立時始。那時教育廳的組織，分四科，第三科爲社會教育。這種組織到現在未變。

浙江一向算是教育發達的省份，而社會教育專科竟遲到十八年才成立，其他各省可知了。但各省專科之成立雖有先後，到現在則已差不多沒有不設專科的省份了。

縣之演進　現在再來看看縣教育行政機關。仍以江浙爲例。江蘇省各縣教育局在黨治以前是不分課的，十六年後才規定分課組織，計總務、學校教育、擴充教育三課，擴充教育課掌補習教育及社會教育。後來擴充教育課改稱社會教育課。最初，擴充教育課主任人員多由他項人員兼任，後來經教育廳督促改善，據十九年二月的調查，五十七縣中已有三十九縣是專任的。至於浙江，一直到十八年四月十九日浙江省政府委員會第二百十四次會議議決通過浙江省縣政府教育局規程以後，始規定分課辦事，而社會教育方可有專管的組織。這是說法令上容許，事實上設專課的還是絕無僅有的。同年八月教育廳成立，因社會教育事務之日繁，加以日後部令之督促，始漸漸有專課之設置；但大多數主管人員還是兼任的。所以關於縣教育行政機關內社會教育專管的組織，其時除江蘇各縣或許是勉強都有外，其他各省實在相差甚遠。

共同趨向與部令　從右面的事實看來，我們得到一種共同的趨向：一、各級教育行政機關都傾向設置社會

教育專管組織。二、這種傾向的發展是自上而下的；辛亥革命完成中央教育行政機關關於社會教育的組織，黨治促進地方的組織。可是地方的組織，現在仍舊是十分的幼稚，所以教育部於二十年二月頒行第一四四號訓令，規定：『各省市教育廳局應一律設置掌理社會教育之專科，各縣教育局應斟酌經費情形，就該局內設置專科或指定專員，掌管社會教育事務，』並還規定『應自令到之日起，即行遵辦。』

設置專科專員的理由　教育部這樣嚴厲的規定設置專科及專員，是據何理由呢？一、社會教育已經成功專門事業，應由專業人員負責處理。二、社會教育事業日益發達；非設專科專員，是不易辦得好的。三、社會對於社會教育的重要，尚未認識清楚；如無專管組織，社會教育將大被忽視。但有幾處社會教育事業十分不發達的地方，那裏一部份人士覺得未有事業，先有行政組織及人員，是本末倒置的。殊不知事業要人來創造的，沒有專責的人，如何創造出足用的妥善的事業來？我們不看見江蘇嗎？十六年教育廳設專科以後和未設專科以前，社會教育事業不是相差很大嗎？我們不又看見浙江嗎？雖然那裏增籌不出多少的社會教育經費數，但自設專科後事業的進展也是很顯然的。下面是一些浙江的事實：

項目	十七年度（教育廳未設專科）	十九年度（教育廳已設專科）
教育館	一二所	八二所
民衆學校	一八九所	一、四六〇所
省社會教育經費	五〇、九八一元（預算）	二九七、一九二元（預算）

縣社會教育經費　一三九、五五一元（預算）　二七〇、〇七五元（預算）

有了專人負責，事業容易開創，容易改善，原是常識上可以判斷的。

最近的趨勢　「九一八」事變發生以來，我國政治頗有走上新途徑之趨勢。中央對於地方政府的充實，甚能注意，而有省政府合署辦公和縣政府裁局改科的擬議和試辦。將來勞苦大衆的教育如能隨省縣政府的充實而擴展，此項教育的專管組織或專管人員必然少不了，雖然名稱和方式免不了相當的變更。

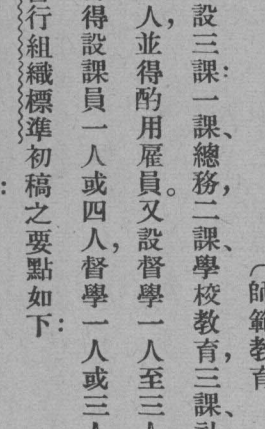
二　社會教育專管組織與教育行政機關之改進

省機關之改組　教育部的規定，不過於行政機關內增添社會教育之專管組織，對於其他固有組織，並無變更之意。但教育界人士，却有主張更進一步，謀澈底之改組者。茲述傅葆琛氏對於中央及省教育行政機關改組之意見於下：

傅氏以爲「在行政的組織上，社會教育雖佔有一個地位，在教育部有社會教育司，在各省教育廳有一科專辦社會教育；但人員的多寡、事務的繁簡、與學校教育機關比較，若有小巫、大巫之分；且其位次，通常也認爲比學校教育低下。此種情形，顯然有畸輕畸重之弊。」所以他主張：在教育部，高等教育司及普通教育司應合稱爲學校教育司，與社會教育司平列。在教育廳，亦應設學校教育科與社會教育科：兩者之下，再按其工作範圍，另爲詳密的組織，如圖（圖七）❶

❶傅葆琛：改進浙江省社會教育之意見，浙江教育行政週刊第二卷第三十三期。

圖七　傅氏省教育廳之理想組織



傅氏原文，乃爲浙江省教育廳教育設計委員會開會而作，頗有警覺當局之意，故多爲省教育行政階段設想。照他的意見，則社會教育不僅應當成立一科，而且應當擴大到與其他各科歸併後的程度相當。他的主張比教育部的訓令更進一步了。

縣機關之改進　縣教育行政機關的組織問題，可拿浙江省教育廳的討論來做個例子。浙江省縣教育局組織規程規定縣教育局設三課：一課、總務，二課、學校教育，三課、社會教育。但事務較簡之局，得併設爲二課。各課設課長一人，課員一人至四人，並得酌用雇員。又設督學一人至三人，並得設指導員。規程上原祇能籠統的規定；在何種情形下，得併爲二課，再得設課員一人或四人，督學一人或三人等等，尚有待於詳密的規定。因此，有教育局暫行組織標準之草擬。是項暫行組織標準初稿之要點如下：

一、教育局分左列四等：

1. 特等，
2. 一等，
3. 二等，
4. 三等。

二、特等一等設三課，二等三等併設爲二課。

三、設二課之縣教育局應將第一課掌理事項，按照性質，分屬各課，其無可歸屬者，酌設人員，直接秉承局長處理之。

四、各級縣教育局人員之設置，規定如左表：

職別 / 局別	特等	一等	二等	三等
局長		一人	一人	一人
督學		二人	一人	一人
課長		三人	二——三人	一——二人
指導員		一——二人	一人	
課員		三——六人	二——五人	二——四人	二——三人
雇員		四——六人	三——五人	三——四人	二——三人
共計		一四——二〇人	一〇——一七人	八——一二人	七——一〇人

五、二三等教育局課長少於設課時，由局長兼任一課課長。

六、指導員如有二人學校教育社會教育應各設一人。

七、各課課員人數，由局長酌定，但各課至少設專任課員一人。

那個組織標準到現在恐怕還不曾成爲正式法案，我們此刻不必一點一點過細來討論，只於第三點——取

消總務課——不妨稍加考量。原來浙江各縣教育局凡設兩課者，都是把第三課取消——名爲歸併一課或二課辦理，實則無人負責。組織標準初稿就想糾正這種趨向，所據的理由是：教育是最要的事務是次要的，與其教育的一重要部門被忽略了，還不如把總務分屬於他課，例行工作富於機械性，倒不會有多少差池。可是有一部份人却不贊成，他們雖然不會主張明定歸併掉三課，但也不贊成明白規定歸併掉一課，以爲一課事務繁，不便歸併。那末倒底一課管理的事務繁不繁呢？照浙江省縣教育局組織規程第六條之規定，第一課掌理事項如左：

一、關於文書之收發、繕校、及印信、卷宗、圖書之保管事項。
二、關於全縣教育經費之出納、稽核、及預算決算之編製事項。
三、關於教育建築物之修建、保管、及建築物圖樣之審查事項。
四、關於教育設備及教育用品之購置、分配事項。
五、關於教育刊物及兒童補充讀物、鄉土教材之編纂事項。
六、關於學校衞生事項。
七、關於不屬其他各課事項。

看了右邊七項，我們覺得除第一項、第二項之上半部、及其他庶務會計事項外，都可分屬二三課辦理。這種判斷如果無誤，因而這種主張如果實現，則教育局不得已而必須併設二課時，社會教育專課之必得保留，可無疑了。

由事務重心到教育重心　現在我國許多教育行政機關內處理文書事務人員，往往在實際上握大權。就省

行政機關爲例，這種事態之造成大概是這樣的。當行政首腦的人，外務忙，內務只能管大體；於是不得不於各科外，再設一人至三人之祕書，助理機要；祕書既參與機要，其實際上的地位，就往往凌駕各科之上了。至於總務科，原是處理事務的，但因爲有經濟的關係，以及印信、文卷之保管，科長非長官親信的莫屬，於是這方面的人，氣勢也大起來。中國是著名的官僚國家，官僚習氣有歷史的根基，因了長官的私人關係，而變換機關的重心，原是不足爲奇的。但因此而造成處理文書事務人員的大權獨攬，教育人員的地位低降，確是很可痛心的。這種事務人員佔重要地位的現象，其實也不僅中國爲然。美國教育行政專家恩祺赫脫氏（Fred Engelhardt）也曾有過這樣的一段話：『爲求處理事務之便利，爲求各校物品購置、分配、儲藏之經濟與敏捷，及免除教育行政專業人員瑣務與煩惱，於是有事務機關之設置；可知事務機關乃內部之組織，所以爲行政、視導、教學人員服務；但事實則不然。事務機關差不多成爲最重要之機關，不知者，一視事務機關的實際情形，竟會誤認其他機關均爲事務機關而設立者然！』❶從恩氏的話中，美國的一般情形也可以推知了。我們主張縣教育局不得已而併設二課時，必須維持教育專科的地位，就要防止這種事務重心的趨勢。

三　教育行政機關澈底改組之途徑

以效率爲前提　本節以上所討論的，都在社會教育應有專課的範圍內。這樣主張，不知不覺間似乎連帶了肯定教育行政機關的分部組織應根據教育的方式；可是近代行政機關的組織，和商店的組織一樣，要以效率爲

❶ Fred Engelhardt: Public School Organization and Administration, p. 150.

前提。那末以上所舉的各種組織，是不是頂有效率的組織呢？我們於是不得不再舉幾個型式來比較。

日本文部省向分三局：一、專門學務局，二、普通學務局，三、宗教局；社會教育不過爲普通學務局內第三課所管事項的一部份。近來因爲社會教育事業之發達，始於昭和四年七月單設社會教育局，以與專門學務局、普通學務局、實業學務局、圖書局、宗教局等並立。至於地方社會教育之管理，除各市府縣廳學務部內也多有社會教育課之設置。日本的組織，大概可說與我國相似。

蘇俄之例　蘇俄的教育事業，統轄於教育人民委員部，其組織如下：

一、行政與組織司　本司執掌中央和各地方行政和組織的工作，及關於財政和建築等事宜。

二、社會與工藝教育司　本司負責管理學齡兒童和幼稚兒童的教育事宜，及關於社會福利等工作。

三、成人教育司　管理成人教育事宜。

四、職業教育司　管理工業、農業、教育、藝術、健康各種專門人材的訓練。

五、非俄語民族教育司　管理及指導一切非俄語民族之教育事業。

六、國家科學會　乃一研究機關，研究教育方法和各種學校的課程。

七、科學和文藝機關司　指導全邦科學社和其他研究機關。博物院、劇場、音樂團體等也屬本司管轄。

八、文學和出版司　管理一切出版事業、影片和劇目等。❶

❶鍾魯齋：比較教育，頁一三五及二九八。

這種組織，把行政單位增多，使各有較高地位的人員負責，與我國現行中央及省的組織都不同了。

Osceola 省之例　辜柏列氏曾經假設一省名曰 Osceola，爲之擬訂省憲法內之教育章並編製整套教育法規，他理想中的省教育廳組織，應分下列各科：

一、總務科
二、司法科
三、統計科
四、圖書館及圖書館推廣科
五、博物院及科學推廣科
六、學校建築及衞生科
七、兒童幸福科
八、鄉村及農業教育科
九、初等教育科
十、中等教育科
十一、特殊教育科
十二、銓敍科

十三、師資訓練科
十四、藝術、音樂科
十五、實業及職業教育科
十六、宣傳科
十七、出版科❶

成人教育，雖辜氏並未加以應得之注意，但已予以相當之地位。而且他那本書是歐戰開始前起草的，其時美國成人教育尚未經多人提倡，成人教育之相當忽略是可以原諒的。他對於組織的擬議，已經十分完備，足夠我們思考。

蘇比利亞之例　相當於縣市的理想組織，可舉美國威士康新省（Wisconsin）陶克辣斯縣（Douglas County）蘇比利亞市（City of Superior）的教育局理想組織系統圖（圖八見下頁）爲例：

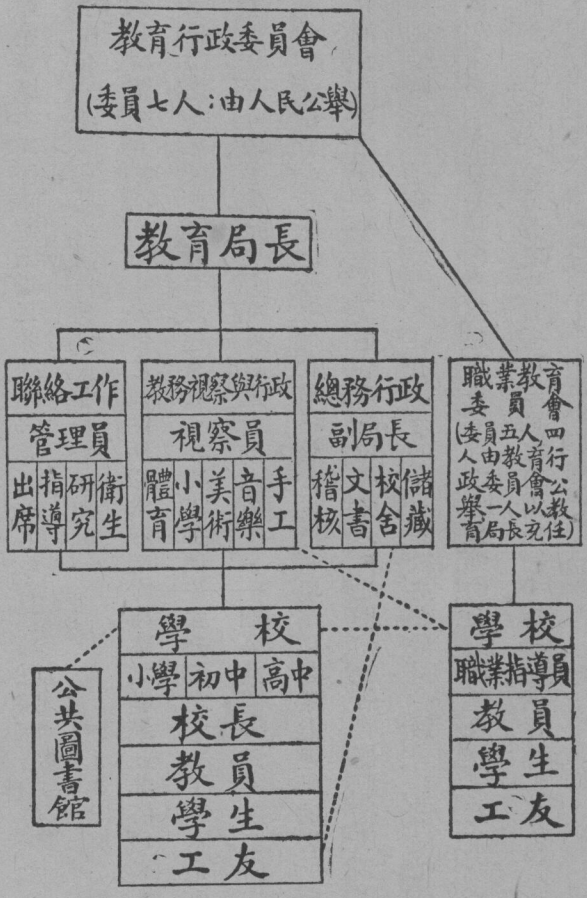
改組根本原則　以上列舉中外各級教育行政機關組織之實例，我們究應何去何從呢？這殊難言！不過我們以爲下列幾條原則，應爲謀澈底改組者所應守：

一、事實之需要——教育行政機關，爲主辦並管理實際教育事業而組織，事實上有何需要，行政機關便該如何組織。我國的社會教育事業向被忽視，所以至少在目前和最近的將來，應有社會教育專管組織，即所以應事實

❶ E. P. Cubberley: State and County Educational Reorganization, pp. 27–35.

的需要。將來社會教育事業發達，或許一科不夠，分成二科、三科也難說，要看實際需要如何而定。甲地有甲地的需要，乙地有乙地的需要，此一時有此一時的需要，彼一時有彼一時的需要；所以到了最低級社會教育有實施的保障時，或者各地教育行政機關關于社會教育的組織，卽無劃一的必要，總要問需要如何，才對。

圖八　Superior 市教育局之理想組織系統



（譯自 F. Engelhardt: Public School Organization and Administration, p. 141.）

二、教育學術的分門及學制的構成——行政機關之組織，須圖管理之便利；欲管理便利，應將學術上及學制上相近的事業歸在一起；故教育學術之如何分門，學制之如何構成，均息息與教育行政機關之組織相關。現在的學制和教育研究，往往把高等教育、中等教育、初等教育各成一門，另外將社會教育獨立一門；但將來也許會將高深的社會教育機關如學術圖書館、專門博物館併入高等教育內，相當於中等程度的歸入中等教育內，相當於初等教育的如兒童圖書館、兒童遊戲場、民衆學校等歸入初等教育內。雖然將來教育學術如何分門，學制如何構造，我們不易預知，但一經變動，行政機關自然應當跟着改組。

三、各部分立，仍須互相聯絡——分部之目的，所以求各部份事業之精進，並非各項事業的分隔。如果學校教育、社會教育分部之結果，使兩種教育互相水火，不相爲謀，那便失去分部之本意了。教育是整個的，不容任意去分割。就學校教育與社會教育講，應當互相聯絡進行的地方很多。一個公共圖書館，不僅應當便利學校門牆以外民衆的閱覽，也當設法供應學校教師學生的便利。一個公共體育場，不僅是業餘運動的場所，同時也應當是各校學生共同利用的地方。反之，一個學校，除了教育在校的學童以外，也應當把教育影響推廣到學校以外，如學校爲社會中心的運動便是實例了。在社會教育經費匱乏的今日，學校必須幫社會教育機關的忙，而社會教育機關也不當放棄扶助學校教育的義務。明白了這點，可見各部之應當如何努力聯絡合作了。部務、廳務、局務會議之時時舉行，使大家隨時有共同交換意見之機會；各項細則之訂定，使有一定聯絡的途徑；都是教育行政機關組織時應當鄭重注意的。

根據了右列三個要點，或者教育行政機關的組織，不致大謬。

四　社會教育專管組織之內部結構

進一步的研究　教育行政機關內應有社會教育的專管組織假定是沒有問題了，於是我們應當進一步研究這組織的內部結構問題。行政機關的組織，要時時體會事務的繁簡；工作的分配又須審度擔任者的能力與興趣。社會教育事業日在推廣改進中，事務的繁簡，尤難預測；因此社會教育專管組織中的小組織或工作分配，一時殊不易臻完善的境界。請讀者明白了這幾點意思，再往下參考各式的組織。

教育部社會教育司　教育部社會教育司現分二科，如左：

第一科掌左列各事項：

（一）關於民衆學校事項；

（二）關於注音符號及識字運動事項；

（三）關於民衆讀物事項；

（四）關於民衆教育館事項；

（五）關於補習教育事項；

（六）關於特種教育事項；

（七）關於低能、殘廢等特殊教育事項；

(八)關於民衆教育實驗區事項;
(九)關於社教人員訓練事項;
(十)關於本部圖書館事項;
第二科掌左列各事項:
(一)關於圖書館及博物館事項;
(二)關於公共體育事項;
(三)關於播音教育事項;
(四)關於電影教育事項;
(五)關於通俗講演事項;
(六)關於美化教育事項(如音樂、戲劇、繪畫及展覽等事項;)
(七)關於改良風俗及民衆娛樂事項(如公園、茶園及民間歌謠、風俗等;)
(八)關於國民曆事項;
(九)關於保存文獻、古物事項。❶

日本文部省社會教育局　日本文部省社會教育局,現分三課如左:

❶修正教育部各司分科規程第五條條文,見社會教育法令彙編,頁二三二及三。

一、青年教育課，掌左列各事項：

（一）青年團、少年團事項；

（二）青年訓練所事項；

（三）實業補習學校事項；

（四）青年訓練費暨實業補習教育費之國庫補助事項；

（五）壯丁教育調查事項，

（六）其他青、少年教育事項。

二、成人教育課，掌左列各事項：

（一）成人教育事項；

（二）圖書館事項；

（三）博物館暨常置觀覽、設施事項；

（四）社會教化團體事項。

三、庶務課，掌左列各事項：

（一）電影、幻燈事項；

（二）民衆娛樂之改善事項；

（三）圖書之審定及推薦事項；
（四）民衆生活之改善事項；
（五）關於團體之事項；
（六）不屬其他各課事項。

浙江教育廳第三科　浙江省教育廳第三科當作者主持之時，覺得分股（其時江蘇分股）十分爲難，所以不分股。經多少時間的演進，斟酌業務上實際的需要，及同人的能力，成如左的系統表：

科長
- 事務員（收發及雜務）
- 科員（推行注音符號）
- 科員（民衆學校、補習學校、識字運動等）
- 科員（編輯，調查統計、輔導、研究計劃等）
- 科員（省辦事業、私辦事業、運動會、學校擴充教育等）
- 科員（地方教育計劃、預算、視察報告、考核等）
- 科員（通俗講演、孔廟及古物、特殊教育等）
- 科員（縣市民衆教育館、圖書館、體育場、民衆娛樂、民衆讀物等）
- 事務員（助理統計、本廳民衆學校等）

（書記（繕寫、本科辦公室書報）

無錫縣教育局社會教育課　縣教育局大都規模狹小。無錫在江蘇各縣中要算很大的一縣，當該縣教育局社會教育課還沒有取消的時候，課內分設研究、視導、推廣三股，但是全課的人數祇有三人——課長一人，民衆教育視導員一人，科員兼農事指導員一人，——農事指導員猶是由教育局與各農民教育館合聘的。以這樣的人數，組織系統自然不過是形式，實際上工作必須另行分配如下：

科長：

（一）處理公文，

（二）規劃事業，

（三）向外接洽，

（四）代表教育局出席各種集會。

科員兼農事指導員：

（一）代表科長，參加各種比較不重要之集會，

（二）按時至各農民教育館指導，

（三）整理書籍，

（四）收發圖表。

民衆教育視導員：

（一）視導各社教機關，

（二）協同科長處理科務。

補充閱讀

一、傅葆琛：改進浙江省社會教育之意見，浙江教育行政週刊第二卷第三十三期。

二、E. P. Culberley: State and County Educational Reorganization, pp.27-35.

第二節　社會教育與學制之改造

一　社會教育事業之發達必然要求全部學制之改造

整理自己的事業　社會教育事業之發達，既如前述，將要把衆多的方式，排比條理，是任何學術界、事業界常見的事。當社會教育初初大規模推行的時候，因爲平民學校推設之廣與種類之多，中華平民教育促進會總會即從事平民學校學制的擬訂，❶如下圖（圖九）：

現在社會教育事業門類之多，遠過當年，爲社會教育事業本身打算，來釐訂學制，是自然的。

❶該會編平民學校教育實施法第三十、三十一。

圖九　平民學校學制圖

取得正式的聯繫　社會教育向來被視爲學校教育的附庸，大家不特不曾想到兩者如何謀聯繫，簡直還不曾想到社會教育有與學校教育聯繫的資格！近年來社會教育事業發達了，他的眞實的價值亦爲所發現，於是有心人纔設想到如何把兩者給以相當的聯繫，以求均等的發達。

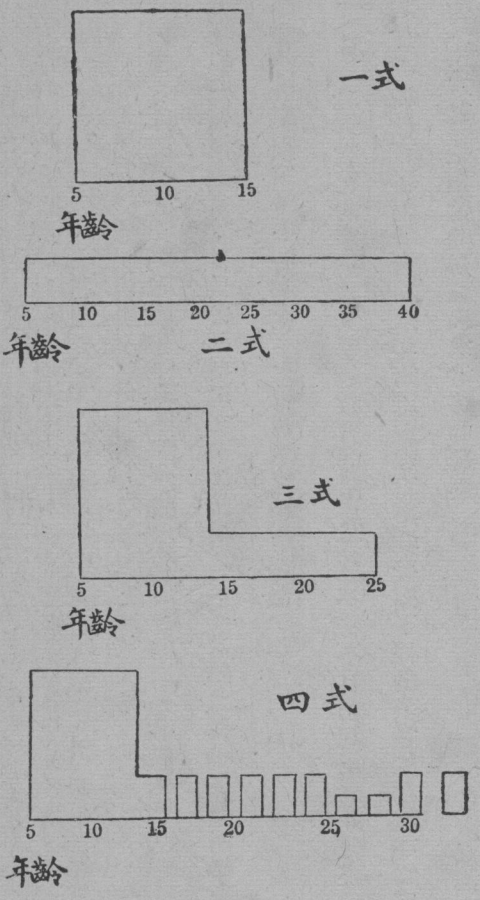
我們在緒論裏，原已討論過，學校教育與社會教育並不是對待的名詞。像目前兩個名詞所代表的事業，不特不是對待，而且還可以互相爲用。學校教育可以協助社會教育，社會教育也可以協助學校教育。學校可以做推廣事業，圖書館可以爲小學教師及學生辦巡迴文庫，民衆學校可以促進兒童父母對於教育的認識，幫助義務教育普及：這種種，便是互相爲用的很好例證了。這是所以要謀聯繫和所以要改訂學制系統的又一理由。

企圖全部的改造　因爲要整理自己的事業，因爲要取得與學校教育的聯繫，使大家進一層想到澈底的辦

法，還是企圖全部學制的根本改造。「社會教育」一名詞代表一種教育事業，以與學校教育對稱，原是暫時的事。教育是終身的歷程，無時無地可以沒有教育。所以進步的教育學者認爲現行的學制必須全部改造，其中社會教育者呼號得特別起勁！

桑戴克氏（E. L. Thorndike）研究成人學習的結果，主張教育時期的重行分配，曾設想到下列各種方式（圖十）：❶

圖十　桑氏教育時期之分配圖



❶參考 E. L. Thorndike: Adult Learning, Chap. XIII. Practical Applications. 有杜佐周、朱君毅譯本。

說明

一、口表示一〇〇小時之學校教育。

二、四式表示分配一〇·〇〇〇小時學校教育之四法。在一式，集中教育於十年內，六歲至十六歲。在二式，均勻分配教育於三十三年內。在三式，教育之五分之四在六歲至十四歲，五分之一在十四歲至二十四歲。在四式，五分之四在六歲至十四歲，五分之一分爲數期，每期一〇〇或二〇〇小時一年，分配於十四至三十五各年上。

據桑氏的意見，以爲一式較二式爲妥，但一式是否較三式或四式爲妥，則不易言。

既稱學制應當包括所有教育事業在內　企圖全部學制改造的努力是對的。因爲既稱學制，應當包括所有的教育事業在內。

教育在私辦時代，或僅爲少數人設施的時代，儘可任其自由發展，各不相謀，原無需乎統一的制度。但到了政府負責辦理教育，或必須爲較多數人辦理教育的時候，學制的需要便正式或非正式地發生了。禮記王制：『有虞氏養國老於上庠，養庶老於下庠，夏后氏養國老於東序，養庶老於西序；殷人養國老於右學，養庶老於左學。』這便是我國最早的學制了。唐代中央有七學，地方有經學、醫學，秩然井然，可謂我國學制之大成了。自然科舉發達，官學不興，但學制的輪廓是始終存在的。在西洋，希臘早有很完備的學制，柏拉圖、亞里士多德諸賢復有理想學制的規劃。十九世紀以來，由於工業革命的成功，近代國家之興起，民本主義的發皇，普及教育的呼聲特高，而西洋各國近

代的學制也都漸漸形成了。這種學制在清末經由日本輸入到中國來，即所謂新教育的學制。

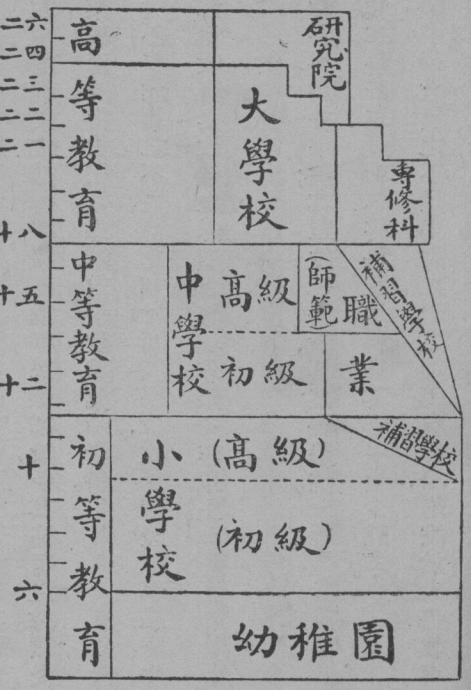
古代不如近代講求教育之普及，所以教育上之「蔓批生產」(Mass Production)古代亦不如近代。近代因爲要講求蔓批生產，於是教育變得十分呆板，教育機關的功能變得十分狹仄。古代倒不完全如此的。夏代的鄉學，一曰公堂；鄉人十月蹕公堂，行飲酒之禮：這不明明是一種全民教育機關嗎？明洪武年間詔天下立社學，「延師儒以教民間子弟。」這種社學，看視相當於現在之小學，但實質是一種「社會教育學校」，因爲「不但訓飭其子弟，亦復化喻其父兄。」柏拉圖的 Academy，亞里士多德的 Lyceum，學生的年齡既少限制，教學的方式又很自由。所謂社會教育學校教育的分化，倒是近今的事。這種分化不應當存在，所以偏頗的學制必得要及早改造的。

新教育學制變更的經過　我國自清末施行新教育以來，學制已經變更過好幾次。最初設學，並沒有整個計劃，到光緒二十八年，頒行欽定學堂章程，才算正式的學校系統。二十九年張之洞、張百熙會奏修改前制，奉旨依議，是爲第一次之變更。辛亥革命後，民國二年又變更一次，爲第二次。民國十年第七屆全國省教育會聯合會擬定改革學制草案，徵求全國意見。十一年九月，教育部根據此項意見，召集學制會議於濟南，討論學校系統改革案，決議經政府公布後，即所謂新學制者是了。這是第三次的變更。國民政府於民國十七年，召集第一次全國教育會議，會議中又把上述的系統，略加整理。爲「中華民國學校系統」，後由國民政府公布，即現行者，如左圖（圖十一）：

說明

一、初等教育

圖十一圖　現行學制系統圖



(1)小學校修業年限六年。

(2)小學校分初、高兩級，前四年爲初級，得單設之。

(3)小學課程於較高年級，斟酌地方情形，增設職業科。

(4)幼稚園收受六歲以下之兒童。

(5)初級小學修了後，得施相當年期之補習教育。

二、中等教育

(6)中學校修業年限六年，分爲初、高兩級：初級三年，高級三年。但依設科性質，得定爲初級四年，高級兩年。

(7)初級中學得單設之。

(8)高級中學應與初級中學並設，但有特別情形時，得單設之。

(9)初級中學，施行普通教育，但得視地方需要，兼設除師範科外之各種職業科。

(10)高級中學，得分普通科及農、工、商、家事、師範等職業科。但得酌量地方情形，單設普通科。農、工、商、師範等科得單獨設立爲高級職業中學校，修業年限以三年爲原則。

(11)中學校初級三年以上，得酌行選科制。

(12)各地方應設中等程度之補習學校（或稱民衆學校），其補習之種類及年限，視地方情形酌定之。

(13)爲推廣職業教育計，得於相當學校內附設職業師資科。

(14)爲補充鄉村小學教員之不足，得設鄉村師範學校，收受初級中學畢業生，或相當程度學校肄業生之有教育經驗且對於鄉村教育具改革之志願者。修業年限一年以上。

三、高等教育

(15)大學校分設各科，爲各學院；其單設一科者，稱某科學院。

(16)大學校修業年限四年至七年，醫科及法科修業年限至少五年。

(17)爲補充初級中學教員之不足，得設二年之師範專修科，附設於大學教育學院，收受高級中學及師範

學校畢業生。

(18)研究院爲大學畢業生而設，年限無定。

各派主張概要　上述學制的種種變更，從不曾離開傳統學校的窠臼，所以終是不澈底的。民國十六年頃，莊澤宣氏撰教育方針討論一文，方始從全民着眼，提出澈底的改造。十七年第一次全國教育會議舉行于南京，舒新城氏提出學校制度改革案，也頗能顧到向被學校擯於門牆之外的民衆。這兩位或者就是根於社會教育之認識而主張學制根本改造的最早提倡者了。

現在各家的主張，可以分爲三派。第一派主張，於現行學制系統之內，加入社會教育系統，彼此聯絡。第二派主張，於現行學制系統之外，另訂社會教育系統，彼此並列。第三派主張根本改造中國教育系統，包括社會教育與學校教育。第一派可以傅葆琛、許公鑑二氏爲代表。第二派可以陳禮江氏做代表。莊澤宣、舒新城、夏承楓、梁漱溟諸氏可歸入第三派。以下分別予以介紹。

二　聯絡派

傅葆琛氏　傅葆琛氏於民衆教育的眞義與其他教育的關係一文中，❶講到民衆教育與正式學校教育的關係，以爲正式學校教育有左列四缺點：

一、組織太機械，時間上和年齡上難有活動。

❶江蘇省立教育學院：民衆教育新論。

二、課程太繁重，不能適應學者的需要。

三、時間太冗長，生活煩忙的人，無暇能繼續。

四、費用太多，受經濟壓迫的人無力求學。

他以爲唯有民衆教育爲能補助「正式學校教育」的不逮。他所製「民衆學校教育與正式學校教育比較圖」頗能表示他對於學制改進的態度，照錄於下（圖十二見下頁）：

許公鑑氏　許公鑑氏於其草擬中國社會教育系統一文內，❶主張教育系統應根據下列各原則：

一、自成系統　社會教育要不居於附庸的地位，須自築壁壘，另成新構，決不能依人庇蔭，苟安一席。社會教育要平分天下，須自加修整，完成結構，決不能破碎支離，不成形體。

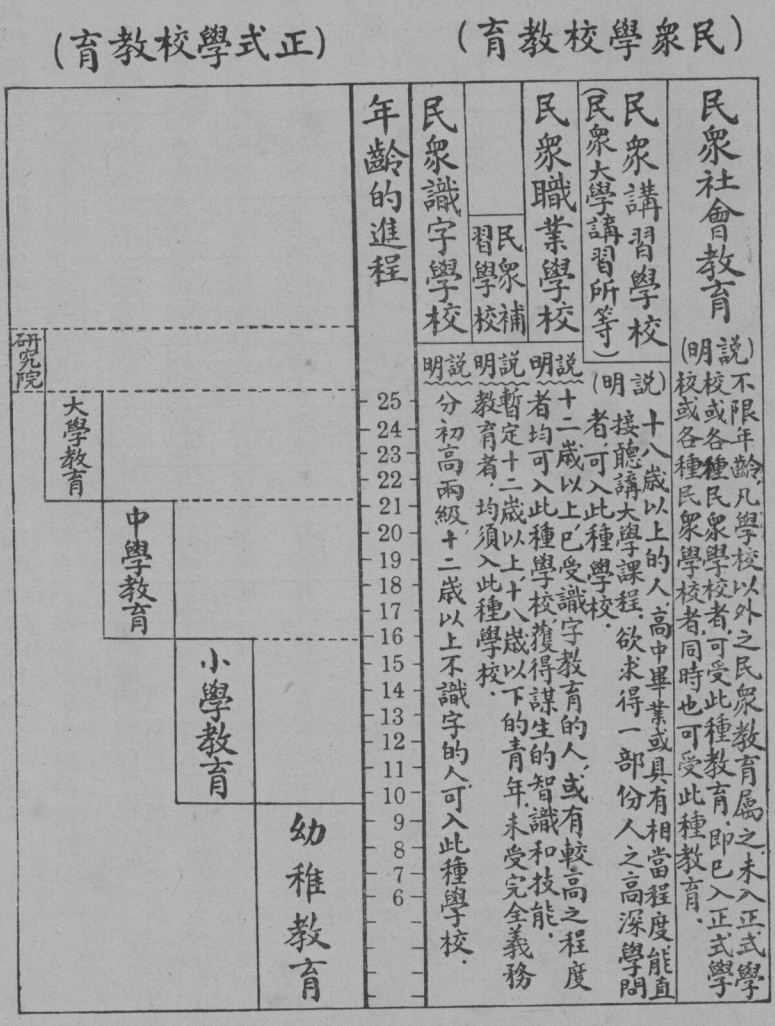
二、聯合辦理　要發展社會教育，切不可離開學校教育。所以新教育系統的建立，必須社會教育與學校教育聯合辦理。其辦法是在各級學校內設社會教育部。小學校兼負辦民衆學校之責。中學校兼負辦職業補習教育之責。大學內兼辦民衆班及各種推廣事業。各級學校的禮堂、操場、圖書館、博物館等均須開放，使校外民衆亦有享用的權利。同時社會教育各種設施機關，仍當單獨設置，自成系統。

三、因舊創新　一方面要使社會教育自成系統，一方面要與學校教育聯合辦理，那就不得不因學校教育的舊系統而創立社會教育的新制度。社會教育與學校教育合而不併，分而不離。學校教育有嚴密的進程與限度，至

❶見氏著民衆教育論存第一集。

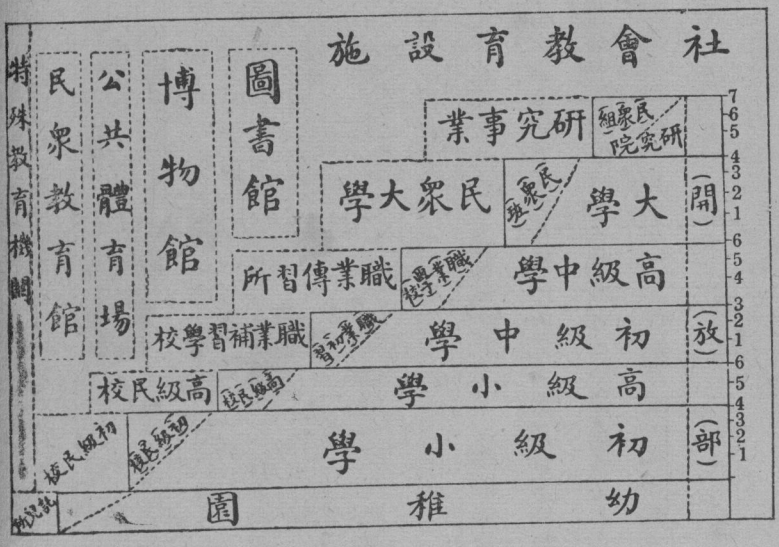
大學研究院而終止；社會教育具廣遍性與永續性，終身受之而無窮。

圖十二　傅氏民衆學校教育與正式學校教育比較圖



許氏根據右列三原則，製成確立社會教育系統的新學制結構圖（圖十三）如下：

圖十三　許氏新學制結構圖



說明一、縱橫直線，是各級學校教育的分界線。

說明二、縱橫及斜虛線，是學校教育機關內的分部界線和社會教育設施中的各種組織的分水線。

說明三、各級學校內表示社會教育分部的虛線斜行而起訖位置不同，是表示升學自由的關係。如初級小學未畢業的人，可依其程度進初級民衆學校，已畢業的人或升高級小學，或進高級小學的高級民校，或進社會教育機關辦的高級民校，都無不可。餘類推。

說明四、社會教育設施散播於整個社會，出了學校校門，隨時隨地有社會教育。民衆教育館等不過假定的幾種機關，不能把社會教育嚴分其界限，所以都用虛線表示。

說明五、學校教育系統中的自身分類和年調分段，一仍其舊。但與社會教育連接的部份，是以程度爲準，不以受教者年齡爲限。

三　並列派

陳禮江氏　陳禮江氏於二十五年十月在江蘇省立教育學院講演建設中的中國社會教育系統及現階段的民衆教育事業，❶主張『在現行教育系統外，另設一社會教育系統；社會教育不居於附屬地位，須自築壁壘，另成機構。』他的具體意見如下：

縱的組織

第一級是民衆學校　民衆學校是以鄉鎮爲單位，每鄉鎮或聯保設立一所，是獨立設置，不是附設的。民衆學校的基本工作有四：

（1）識字教育，期在短期內掃除文盲；

（2）公民訓練，不單指體操而兼重各種知識的訓練，特別是歷史、地理、和做人道理等；

（3）自衞訓練，包括軍事訓練、體育訓練、及醫藥衞生等；

（4）職業訓練，主要的是訓練生產技能，這是要斟酌環境及人力、財力而定。

第二級是縣民衆教育館　現定每自治區設立縣民衆教育館一所，他的工作有三：

（1）集中力量，辦一個民衆學校或民衆訓練班，爲全區鄉鎮民衆學校的榜樣；

❶陳禮江：建設中的中國社會教育系統及現階段的民衆教育事業，見教育與民衆第八卷第二期。

（2）輔導全區民衆學校；

（3）主持全區綜合性質的事業，如合作運銷，地方自衞的區大隊，圖書的巡迴閱覽，電影的巡迴放映，以及科學與生產展覽等。

第三級是省民衆教育館　全省分爲若干區，每區設一省立民衆教育館；他的工作如下：

（1）民衆教育的研究及實驗事業，如生產教育中的育種試驗、畜牧、蠶事指導、以及鄉土教材的研究、編輯等。

（2）電影電播教育，如機器的購買、裝置、修理，電源的供給等，都由省民衆教育館統籌辦理；

（3）省區綜合性質的事業，如合作事業，自衞訓練等；

（4）輔導省區內民衆教育事業。

橫的事業

一、圖書館

（1）民衆學校方面，祇設備普通的民衆讀物，供民衆閱覽；

（2）縣民衆教育館方面，除在館設閱覽部外，並備圖書巡迴車，將館內圖書，巡迴到各區民衆學校，供民衆閱覽；

（3）省民衆教育館方面；每省最少有一省立民衆圖書館，設於省會。省會的省立民衆教育館，除設閱覽部外，並須將省立圖書館的圖書，巡迴到各縣民衆教育館去。

二、體育場

（1）民衆學校方面，不設體育場，祇注意自衞訓練就夠了；

（2）縣民衆教育館方面，鄉村的和小城市的都可不設；城區人口較多的地方可單設，但須注意衞生教育事業。

（3）省民衆教育館方面，設一公共體育場，輔導各縣的體育、自衞訓練、及舉辦運動會等事業。

三、戲劇音樂　每省最少設立一個戲院，組織旅行劇團及音樂團，作巡迴式的旅行公演；此外並輔導各縣區戲劇、音樂事業，以期喚起民族意識。

四、博物館　每縣設一個博物館，流通展覽，並負責縣區內古物文獻保存整理事宜。

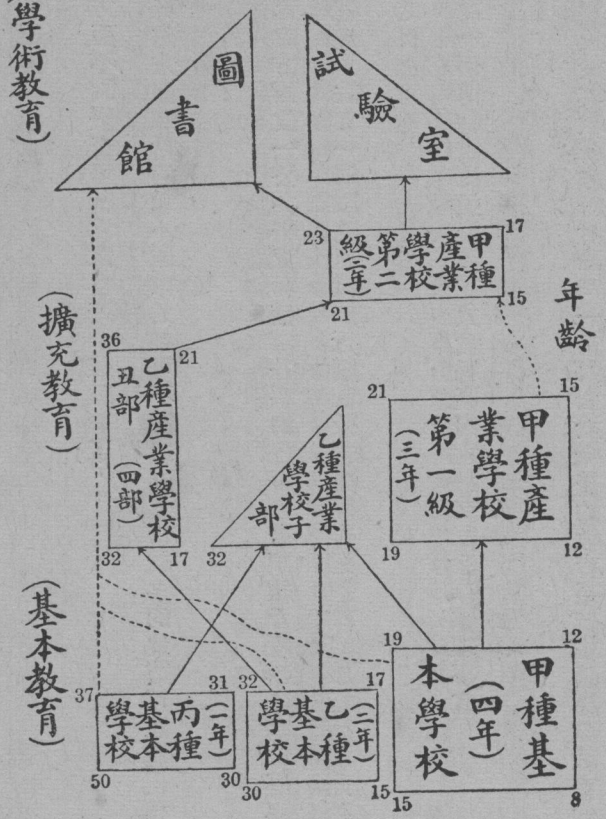
四　改造派

莊澤宣氏　莊澤宣氏於其教育方針討論❶一文內，對於今後的教育系統，主張應就教育的性質和內容來

❶見氏著：如何使新教育中國化。

分，不當就年齡來分，製圖（圖十四）如下：

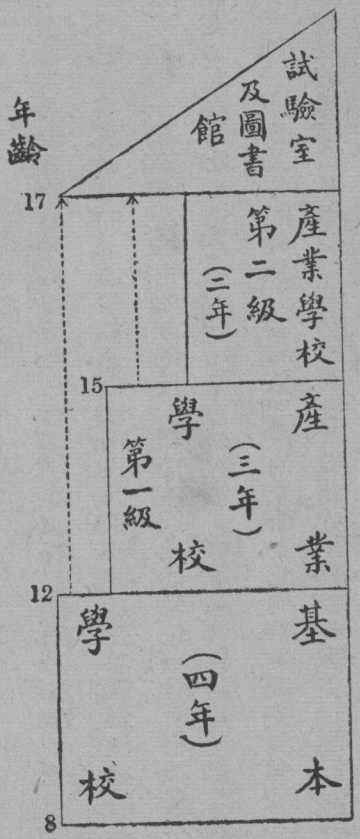
圖十四　莊氏過渡時期學制系統圖



照莊氏的意見，上圖可以說是基本及擴充教育初行時候的現象。幾年以後，基本教育普及，乙種、丙種基本學

校漸漸可以取消。再過幾年，國民經濟力漸漸充足，乙種產業學校也可以漸漸取消。到那個時候，學校系統圖便成下面的樣子（圖十五）：

圖十五　莊氏理想學制系統圖



圖十一的說明

第一階段是基本教育，可以分三枝：

甲、八歲至十五歲的兒童必須受基本教育每週至少二十五小時，凡四年。

乙、十五歲至三十歲未受過正式教育的成人必須受基本教育每週至少六小時，凡二年。

丙、三十歲至五十歲未受過正式教育的成人必須受基本教育每週至少三小時，凡一年。

上述年限中每年假期扣足不得過八週。

第二階段是擴充教育，也可以分三枝：

甲、爲曾受甲種基本教育的兒童願繼續求學的而設，這種擴充教育凡五年，分兩級。第一級三年，與以產業上基本知識；所注重的，是各種社會及自然科學。第二級二年，分兩部：

子、爲不升學的兒童而設，注重產業上特殊的及實用的知識及技能，使畢業後能在各界充任中級職員。基本學校的師資，在此部養成。

丑、爲升學的兒童而設，注重文字上的訓練，使畢業後能運用中國文字及閱讀一種外國文字，具有自行研究學術的能力。

乙、爲曾受乙種基本教育的成人願繼續求學的而設，這種擴充教育也分爲兩部：

子、爲一般已入各界做事的人而設，每週仍祇能上課數小時，所授功課爲淺易的產業上知識及技能，年限無定，但每半年爲一單位，使所獲得的知識技能即能增進他的地位。（曾受甲種基本教育，年齡較長，經濟力及天資較差的，也可入此部。）

丑、爲天資較佳預備升入甲種擴充教育第二級的人而設，此種學生，經濟力不充裕的，應由國家補助，俾能全期入學，年限約四年。前二年補習基本知識，後二年習完甲種第一級的功課，使畢業後得升入第二級。

丙、爲曾受丙種基本教育的成人願繼續求學的而設，這種擴充教育也分爲兩部：

子、如上項的子：

丑、爲廣設圖書館館內設指導員，凡願得某項知識，可向指導員求教，使能獲得該項知識。第三階段是學術教育，重自己研究而不重上課，且沒有止境。爲便利起見，凡研究若干年成爲單位的，可由學術教育機關與以證書。爲養成各界高級人才起見，可由教育行政機關及各界領袖共同釐定標準考試，凡經考試及格的，可得在該界服務若干年的許可狀。在服務期間不能證明繼續求進步的，期滿後許可狀失其效力。

莊氏以爲學術教育機關的中心不是教室，不是宿舍，而是大規模的圖書館及試驗室。凡是沒有圖書館或試驗室的不得稱爲學術教育機關。教室或宿舍有沒有，倒可聽便。

舒新城氏　十七年五月大學院召集全國教育會議，舒新城氏提出學校制度改革案，[1]雖無意於立即改變原有學制系統，但提出所謂三館制，頗富社會教育的意義。氏以爲改革現行學校的目的，分析起來有下列四項：

一、使都市教育與鄉村教育平均發達，在鄉村注重改進農業生產，在都市注重製造業之發展，以謀國家經濟的獨立。

二、使鄉村農民子弟於不增加生活負擔之情況內，能自由入學，以普及農民教育。

三、使教育與生活打成一片，以發展個人職業。

四、使師生之間的關係建立在人格之上，以增進教育效率。

他主張「一切改革，均取進化主義，不取革命手段，以期社會秩序安穩進展。」關於改革的實施方法，原擬十

[1] 載氏著中國教育建設方針，並見全國教育會議報告。

三則，茲就與本節有關各則提要說明如下：

一、學校系統仍照十一年教育部所公佈者，惟在學年齡只定爲一種標準，不必嚴法以繩。

二、全國各級學校均用二重制：

1. 卽已有之學校，聽其繼續存在，惟中等以下之學校，注重個別指導，專門以下學校，厲行導師制。

2. 在鄉村增設圖書館、科學館、體育館，延請指導員指導不能入學校之兒童與青年，輔助其自修各級教育。

三、訂定各級教育標準，並厲行考試制，不論校內、校外生，凡欲得某級學校畢業或某種專科研究文憑者，一律須受試驗。國家用人，卽以考試結果爲取舍標準。

四、圖書館、科學館、體育館的設備及運用，倣美國「葛蕾學校制度」(The Gary School System)的辦法，以實事求是，終日應用爲目的。各省之有省立大學者，卽就其已有之三館擴充，指定一部分教授爲導師，指導校外學生研究專門學科。各縣之有中學者如之，以中等教育程度爲限。再以鎭爲單位，添設三館，以初中以下之程度爲限，延請專人負指導之責，以期普及。更就各地方特殊情形設特殊的圖書館（如上海之商業、）科學館（如漢冶萍之煤鐵，）指導青年實地研究，以謀特殊事業之發展。

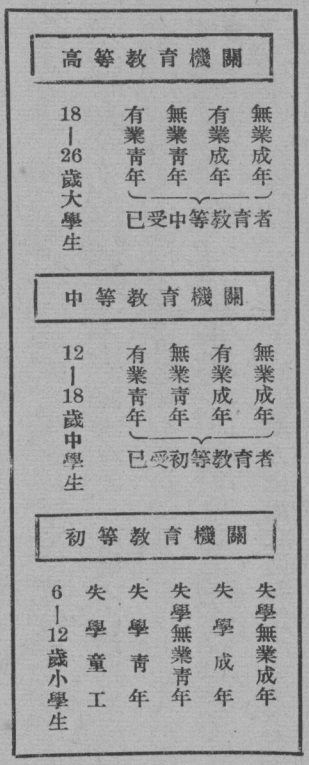
五、鄉村之科學館附設農事試驗場，負改良該地農業之責；圖書館附設通俗講演所，負開通該地民智之責；體育場附設衞生處，負當地公衆衞生之責；其他各特殊地方之科學館，一律設特殊事業試驗所，以謀改良各種產業。

六、三館的添設，逐漸進行。先就適中地方，設立三館，用科學方法診察比較三館與學校之效率，依次逐漸推及

鄉村。

夏承楓氏　夏承楓氏曾撰社會教育與學制系統一文，❶其總結的理想是：高中初三級教育機關應謀解放擴張其職能於全民的教育，合社會教育學校教育爲一體，以民衆教育館制度爲全民教育的壁壘。曾擬圖（圖十六）以說明如下：

圖十六　夏氏全民教育系統圖



附註：各級教育機關自身的分類及年期等，有待於從長計議，茲從略。

梁漱溟氏　二十二年八月，中國社會教育社舉行第二屆年會於濟南，梁漱溟氏提出社會本位的教育系統草案。原案前半段說明其根本見地，後半段爲全案之主要部份。原文措辭緊湊，不易割裂，照錄於次：❷

❶載南京民衆教育季刊第一卷第一號。

❷見氏著鄉村建設論文集。

甲　社會本位的教育設施之原則

一、教育設施包涵社會生活之基本教育，各項人才之培養訓練，學術問題之研究、實驗等一切而言。其間得隨宜運用學校教育社會教育各種方式，而無分所謂社會教育學校教育。

二、教育設施應釐定其教育對象之區域；以社會區域之大小統屬別其等級，著爲系統，各負其區域內之教育責任。

三、教育設施區域應視自然的及社會的形勢條件等爲釐定標準，但亦以符同於國家行政區域地方自治區域爲便。今假定卽以現行國家行政區域地方自治區域爲教育設施之區域，則應有國學、省學、縣學、區學、鄉鎮學之五級。都市地方以人口密集交通方便，除分置坊學外，不更分區域；坊學以上卽爲市學，無多等級。隸於省政府之市其市學視同縣學及區學；隸於行政院之市其市學視同省學、縣學、及區學。（按現在同級之行政區域，每每大小懸殊，又犬牙相錯，而不定合於自然的社會的形勢條件。地方自治之區鄉鎮各區劃尤多不適合之點，有待糾正；此特假定以示例而已。）

四、各級教育設施在其區域內應爲統一的規畫與管理；但非必集中於一地點。

五、各級學府應負其區域內之一切教育責任，但下級學府力所不辦者其責任歸屬於上級。例：鄉力所不辦者歸區，區力所不辦者歸縣，如是類推。

六、上級學府應輔導下級之進行，下級學府應受上級之指導。各級學府間，於上有統屬，於下有責成，期於爲有

統制有計畫的進行。

七、各級教育自成片段，除其中一部分爲升學計外，非必求其銜接連貫。

八、各級教育設施各有其偏重不同之點。例：上級之國學偏重學術研究，下級之鄉學重在基本教育，中級之省學縣學等主於人才訓練是。

九、最下一級之教育因各地方情形懸殊，程度勢難齊一，且辦理得法則勢將隨社會進步而程度逐漸提高，亦不必設爲一定之標準程度。

十、在特別荒苦之地方，其教育設施應受國家之補助。於全國各地教育勢難齊一之中，仍應爲齊一之企圖。其補助應以最下一級之教育爲主，爲先，以次及於上級。

十一、國家行政中教育行政之部份，仍應於各級學府外，獨立設置其機關。於中央稱教育部，於省稱教育廳，於縣稱教育局或縣署某科。如今制。各級學府但爲教育機關及學術機關，除教育技術上之指導暨各種教育設計事項，得與教育行政機關合組委員會辦理外，凡屬教育行政事宜應盡量劃歸教育行政機關管理之。

十二、縣以下之各級學府除教員外，其辦學人員以本地人擔任爲原則，并期其與各該地方自治團體融合爲一體（今鄒平正作此實驗。）

十三、在各級教育之各項編制中，其入學年齡、修業期限、課程標準等，應由各級學府自行擬訂後，經上級學府及教育行政機關指導其同級學府會商決定之。

十四、各級教育之各項設施均應取實驗態度。以各級學府自行負責實驗，而國家行政機關立於監督、考核、獎勉、糾正地位，以求實驗之得有積極結果。

十五、自區以上各級學府，招收學生皆以入學試驗爲準，不問其畢業資格。

十六、凡兩鄉可以聯合舉辦之某項教育設施，卽不必歸入區學；凡兩區可以聯合舉辦之某項教育設施，卽不必歸於縣學。以上各級視此類推。

十七、國家爲訓練特種人才（如軍事、外交、司法等），得於此教育系統外，特設學校行之。又國有或地方有之特種事業如水利、工程、鐵道、郵局等，亦得於其事業機關附設其特種學校。

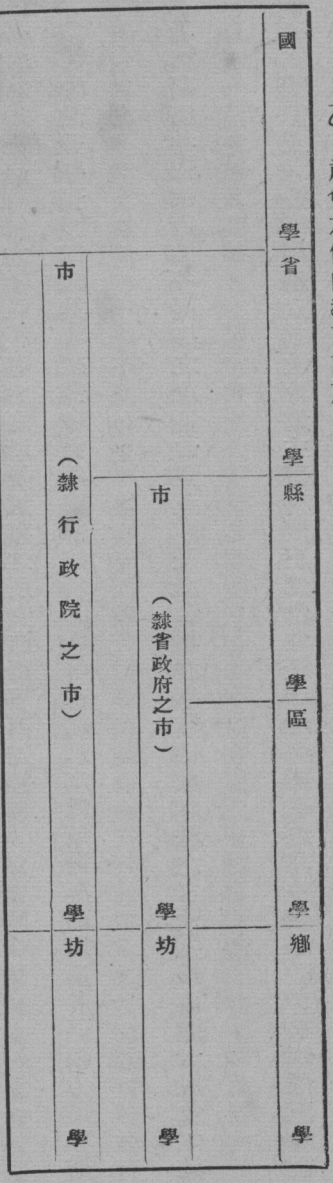
十八、國學爲國有，各級學府爲各該地方公有，於此統制的計劃的教育設施系統中應無私立學校。但私人興學，其志可嘉；其有教育上之抱負者，更宜予以實驗機會。舊日私立學校經向教育行政機關及相當之某級學府請求爲計畫上之接洽爲統制上之歸併後，亦得許其以原負責辦學人負責辦理之。如國家或地方認爲有收歸公家辦理之必要時，得隨時收辦。以後有捐資興學者例亦仿此。

十九、依本案施行後，將使現在許多縣立小學，歸入區學或鄉學；許多省立中學師範等校，皆歸入縣學；許多國立大學，皆歸入省學。其經費預算原操於上級政府者，仍無妨由上級政府支配之，而改以獎勵補助之意，用之於下級學府。

二十、本案之施行，當從一縣或數縣實驗入手，漸漸推廣，以至於全國；不取乎國家立法公布，普遍施行於一朝。

乙　社會本位的教育設施　附系統圖（圖十七）：

圖十七　梁氏社會本位教育系統圖



鄉學資藉於上級學府之輔導，視其力之所及，又事之所宜，進行下列工作：

（甲）酌設成人部、婦女部、兒童部等，施以其生活必需之教育，期於本鄉社會中之各份子皆有參加現社會，並從而改進現社會之生活能力。

（乙）相機倡導本鄉所需要之各項社會改良運動（如禁纏足、戒早婚等），興辦本鄉所需要之各項社會建設事業（如合作社等），期於一鄉之生活逐漸改善，文化逐漸增高，並以協進大社會之進步。

鄉學在職能上以基本教育爲主；在程度上爲當地社會及國家力所能舉之最低級教育；在編制上酌設成人部、婦女部、兒童部等：舊制之小學校、民衆學校等，應分別歸入上項編制中（小學卽兒童部，民衆學校卽成人部。）在設備上酌設大會堂、圖書館、體育場、音樂堂等。在方式上兼用社會教育及學校教育兩方式。

區學資藉於上級學府之輔導，視其力之所及，又事之所宜，進行下列工作：

（甲）酌設升學預備部、職業訓練部等，辦理本區所需要而所屬各鄉學獨力所不辦之教育。

（乙）相機倡導本區所需要之各項社會改良運動，與辦本區所需要之各項社會建設事業，期於一區之生活逐漸改善，文化逐漸增高，並以協進大社會之進步。

區學在職能上以基本教育之高級及技術訓練之預備段爲主。在程度上爲當地社會所辦鄉學教育之高一級的教育。在編制上酌設升學預備部、職業訓練部等；凡舊制之高級小學、高級民衆學校、職業補習學校等，應分別歸入前項編制中。在設備上酌設大會堂、圖書館、醫院等爲鄉學更進一步的設備。在方式上兼用社會教育及學校教育兩種方式。

區學資藉於上級學府之輔導，視其力之所及，又事之所宜，進行下列工作：

（甲）酌設升學預備部、職業訓練部、自由研究部、鄉村師範等部，辦理本縣所需要而所屬各區獨力所不辦之教育。

（乙）研究幷指導所屬各區鄉之社會改良運動及社會建設事業，促成本縣之自治，幷以協進大社會之進步。

縣學在職能上，以技術訓練人才教育爲主。在程度上，爲當地社會所辦區學之高一級的教育。在編制上，酌設升學預備部、職業訓練部、自由研究部、鄉村師範部等。自由研究部指導有學術興趣者之自由研究。鄉村師範部則

訓練區學鄉學教員。舊制之中學、職業、師範等學校，應分別歸入前項編制中。在設備上，酌設科學實驗室、農場、工廠、大會堂、圖書館等，爲區學進一步的設備。在方式上以學校教育爲主，兼用社會教育方式。

市學（隸於省政府之市）視同縣學兼括區學。市內分置坊學；坊學視同鄉學。

省學資藉於上級學府同級學府與下級學府之協助，視其力之所及，又事之所宜，進行下列工作：

（甲）酌設農、工、商、醫等科，舉辦所屬各縣學獨力所不辦之專業訓練，爲本省養成其建設所需人才；兼爲本省人士供給專科研究上之設備與導師，以發展其不同之天才。

（乙）負責研究本省地方上自然的及社會的各項問題，供給當地政府及社會以解決各問題之方案、設計等，並指導所屬各下級學府社會工作之進行。

省學在職能上以專門技術教育及實際問題研究爲主。在程度上爲高等教育。在編制上，視學術門類暨本省需要分科；所有舊制之專門學校、大學校、高中各科應分別歸入上項編制中。在設備上，酌設圖書館、各科實驗室、研究室、農場、工廠等。在方式上，以學校教育爲主，兼用社會教育方式。

市學（隸於行政院之市）視同省學兼括縣學及區學。市內分置坊學；坊學視同鄉學。

國學聯絡國際學術機關或團體，資藉於國內下級學府之協助，進行下列工作：

（甲）酌設文、理、法、工、農、醫等科，養成學術人才，爲各科純學術的研究，以期有所發明；兼爲國人供給學術研究上之各種便利，以完成其天才發展。

(乙)從各科學術研究上着意於中國固有學術之整理，固有文化之闡明，一期增進民族價值之自覺，一期爲世界未來文化之貢獻。

(丙)負責研究國內自然的及社會的各項問題，供給政府及社會，以解決各問題之方案、設計等，並指導下級學府社會工作之進行。

國學在職能上以學術研究爲主。在程度上爲最高之教育。在編制上視學術門類分科，舊制之大學應歸入上項編制中。在設備上應有一切學術上應有之設備。在方式上以學校教育爲主，兼用社會教育方式。

丙　關於本案之說明

1.自一面言之，本案蓋卽以學校教育而特別注重教育推廣工作，勿拘守於校門以內者。特如所謂「學校應爲地方社會之中心，教員應以社會之指導者自任」之義，尤爲本案意趣所在。

2.自另一面言之，本案蓋卽以農村改進試驗區、民衆教育館等機關統理學校教育者；或卽以民衆學校與小學校統合辦理者。以社會改進民衆教育之大任，遽付小學教師兼理，雖不無可疑，然併合辦理，自較經濟，又在方針計劃上必須一貫，則無可疑也。

3.中國三四十年來學校教育之大弊在離開社會，以致妨礙社會於無窮，當世人士類能道之。本案蓋所以矯正此弊者；抑扭轉此錯誤方向之最澈底的辦法，無逾本案。

4.三四十年來辦教育者繼續擴充多辦學校而不知其所謂，學生更爲無目的之入學與升學，有如資本主義

之盲目的生產然，一批一批畢業之不已。此無目的（或忘其所謂）之弊，本案蓋最能予以矯正。

5. 過去教育偏於以讀書爲學，或偏於知識技能之一邊，而不能照顧及吾人整個生活。如本案而設施去，當能矯正此弊。

6. 中國此時不應視成人教育或社會教育爲臨時補充支節應付之事，而應認爲教育上主要工作。本案最能實現此旨，矯正過去之錯誤。

7. 中國各地方社會情形不一，而教育法令設施等一切，顧不免整齊劃一，缺乏自然適應之妙。本案最能矯正此弊，而實現出一種因地制宜之活教育。

8. 過去教育缺乏統籌計劃，幾於各級教育自爲謀，各地方自爲謀，各科各項自爲謀，乃至各學校自爲謀而均不相謀，以致畸形發展，偏枯不均，重疊多費其弊不可勝言。國聯教育考察團所作「中國教育之改進」單就全國學校分佈之問題，指摘論列，已甚嚴切（見原書第八章）。本案蓋最具有矯正此弊之機能。時下談經濟問題者，好爲統制經濟計劃經濟之說；假取爲例，則此殆可謂爲一種統制教育計劃教育乎。

9. 在今日小學教育問題中，除其本身應爲種種改良外，如何謀小學教育之普及實爲最大問題。聞教育行政當局已籌擬有簡易小學、短期義務教育實施大綱（教育部擬）、小學擴充部（山東教育廳擬）等辦法，於正式教育外謀補救。在本案中則此等辦法早爲應有之義，亦無所謂正式非正式也。

10.「中國今日之小學經費與中學經費迥不相侔；與高等學校經費相差尤甚。在教育上有組織之國家，小學

教育絕未有處於如是不利之地位者」（語見「中國教育之改進」第二編第一章。）民國十九年全國第二屆教育會議卽主擴充橫的教育，整理縱的教育，其意甚是。本案精神卽着重在基本教育（民衆教育與小學教育），一矯往弊也。

11. 世人有見於教育之無用，受教育者幾乎轉爲社會之贅礙物，於是乃倡爲職業教育、生產教育等說以救之。用意誠是，而所見未的。蓋此問題不盡在教育；一半在教育，一半在社會。今日中國社會雖有專門技術人才亦無所用，或難得其用。故教育本身固應改造，社會問題亦須解決。不先求社會爲生產的社會，而徒求教育爲生產的教育，其事固不可得。本案以社會運動納於教育系統中，直以教育解決社會問題。自一面言之，爲教育本身的改造；自另一面言之，卽正所以改造社會。以教育促社會於生產，還以社會促教育於生產，自來言生產教育者，或未見及此也。

12. 以農業教育言之，今日首在爲中國開出其自有的新農業；新農業有一分，乃有一分新農業教育可言。但此一分新農業卽一分之新農業社會；詞面不同，內容全爲一事。抑農業教育之目的固在求一新農業社會之出現。卽從此目的以爲言，亦莫要於養成新農民。日本之農業教育設施，其優富絕不後於丹麥，而目的之所成就者則遠不逮。論者指爲注意農學而忽於農民之過，其故可思矣。本案所謂鄉學資藉於上級學府進行其教育工作云云者，用意卽在上級學府以其研究實驗之所得，交下級學府推廣於社會，俾社會教育之內容得以充實，而學術亦得其應用之正道。同時省學國學經下級學府從社會上實地採得問題與材料以爲研究，乃有眞正之學術產生出來。如是上下往復相通，而農業技術與農業社會乃相偕日進於無疆。其他一切例此，農業不過其一例。

13. 關於職業教育，本案有兩要點。其一着重對農民、工人、商人等作教育功夫，增進其職業上的能力乃至各種能力，期於養成新農民、新工人、新商人等；而不着重辦職業學校，養成農業學生、工業學生、商業學生等。職業教育家有謂將來必以補習教育爲職業教育之重鎮者（江問漁先生有此語，）可謂得之。推進農民、則農業自興起；提挈工人，則人自競於爲工人，而無待督勸。此爲提倡職業教育或生產教育之唯一要徑。

14. 其他一要點，卽在職業訓練中必須打破一切非必要的學校形式而無所拘。例如入學資格、修業年限、課程標準、師資限制等，均應隨宜設施，而後職業訓練乃有可施；此理人多已言之。

15. 學問以自己求得爲眞；自來名家每出於學校教育之外，故由公家供給圖書及實業設備而獎勵好學者之自修，實爲教育設施之要圖。抑今後求學術普得享受，亦非如此不可也。本案自繹學以上卽著供給設備自由研究之文，其意在此。

19. 本案既力求切合社會實際情形，於課程於年限均少一定標準限制，則學生程度自難齊一；實則現在齊一制度下已不能齊一，故各上級學府招收學生，只能以入學試驗爲準，而不問畢業資格。抑照此施行後，以前學校爲學生製造無謂之程度無實之資格之弊，亦可掃除矣。

五　我人應有的認識

社會教育事業的系統亟待建立　不論在國家的學制內社會教育應佔何種地位，社會教育事業若目前這樣名稱的炫異，方式的多歧，與辦法的紛雜，其本身必須建立起一種相當條理的系統，則無疑義。前列各家的主張，

無論其爲聯絡派、抑爲並列派、抑爲改造派、對此都已有了具體的貢獻，以爲我人比較研究的根據。

社會教育應在國家教育制度上確定其地位　社會因爲實際需要的緣故，固然忘不了社會教育；但行政主持人員，卻每每因爲國家教育制度上沒有社會教育的地位，竟至忘掉他，其於實際推行上的負影響是很大的。這是說明了我們所以急於要爭取社會教育合法地位的必要。

有法令根據卽已取得合法地位　我們要爲社會教育取得合法地位，如果不得把社會教育繪入學制系統圖內，我們却也不必懊喪；因爲政府既已頒發種種法令，規定社會教育機關的組織和設施，卽已承認其合法的地位。歐美各國政府對於各本國的教育制度，很少由國家公布一張系統圖，若中國者。假如我國政府不曾頒布過學制系統圖，我們一樣的可以根據法令，描繪一幅，結果會使大家驚奇，社會教育早就佔有相當地位了！所以我們要爲社會教育爭地位，不當把眼光囿於學制系統圖，而當注視到各種法令的創製和修訂。

學校教育若能廢除資格文憑制度也能促社會教育制度之建立　一般學校若能取消資格、文憑制度，青年、少年必將轉變求學的態度，惟實力之是務；於是必更將隨時隨地需求社會教育的協助，自然促成社會教育制度之建立。二十二年八月間蔣夢麟氏等於江西廬山的國防設計委員會會議中，曾提出修正中小學教育制度以適應國情的議案。❶張安國氏於加以批評之後，❷曾經這樣說：『我們對於社會教育制度的確立，覺得較之改革學

❶見教育雜誌第二十四卷第二號，本國教育文化史的新頁。

❷張安國：改革中國教育制度私議，見教育雜誌第二十四卷第四號。

制，更爲當務之急。社會教育制度的確立，不獨國家得節約學校經費，而且多數學生，可不囿於資格主義，而競向自己實力之養成。而對於不能置籍學校之人，更可打開其向上之途。這裏，可以排除教育限於學校的謬誤思想，亦可在一方面促進國人採取實力本位而不根據學歷的風習；更可使教育的機會，得到均等。』學校若果廢除了資格與文憑，教育界人士必然會想到社會教育制度建立的必要，張氏不過思之深，見之遠，所以先行提出吧了！但資格、文憑的去除，於教育制度的表面結構上，並無顯著的關係。可見我們致力的方向，應當在彼而不在此了。

社會教育特點的保持　社會教育的特點之一，是他的伸縮性與活動性；他是隨時隨地斟酌社會的實際需要，而謀供應，所以常常站在社會進步的前線，把社會拉着向前走。當我們熱中於建立新制度的時候，千萬不要模擬過去學校的成法，使他變成很呆板，以致社會還不能「更生」的時候，而自身先變成了「僵尸」！我們要求新制度的建立，乃在求各種社會教育事業，縱橫關係的更見順滑，而不是要「劃地爲牢」，以自限制其活潑潑的新生機。

架子不及內容重要　教育的重心在人與人的接觸，教育的憑藉在教材與教法；學制不過是一個空架子，架子誠然大有好壞，但架子的內容却更重要。鄭宗海氏說：『教育事業固應時時在改進之中；特其所謂改進，要當在教育之內容與方法。而我國談教育改革者，率多注重於學制系統。夫學制系統，譬猶造屋時之間架，是爲一結構的問題；欲滿足其功用，仍有待於內容之充實與運用。徒有軀殼而無靈魂，則往往成爲死物。』[1]眞是慨乎言之！

乃學術運動勿圖近功　上面的幾種意見的提出，乃在剖析眞實的情境，並無絲毫忽視新學制建立的意見。

[1] 鄭宗海：教育改造聲中對於教育本質之探討，見教育雜誌第二十四卷第二號。

我們不但不忽視，而且很盼望能有一天，理想的新學制能够建立起來。可是一個影響國家百年大計的學制，決不可求之太驟。一個全國規模的學制，有數十年的歷史，如今要拿另一種新的來替代他，決不是一下子可以成功的；藉令成功，也未必是事業之福。所以我們儘管高唱要政府注意，要社會注意，主要的用意還在引起注意這一點上。一定要經過充分時間的實驗，充分時期的討論之後，才能希望獲得成熟的產品。

補充閱讀

一、Thorndike: 成人的學習，第十三章。

二、孟憲承：「改進學制系統確立社會教育地位案」——分析和意見，見中國社會教育社社友通訊第一卷第二十三期合刊。

三、鈕永建：建立民衆教育系統之芻見，見教育與民衆第三卷第六號。

四、陳果夫：改革教育方案，見邵選教育行政之理論與實際（上）。

五、陳果夫：中國教育改革問題，見同前。

六、教育改造的新動向，見教育雜誌第二十四卷第二號，本國教育文化史的新頁。

七、張安國：改造中國教育制度私議，見教育雜誌第二十四卷第四號。

附錄一　主要參考書目

一、程湘帆：中國教育行政。商務，一九三〇，一・二〇元。

二、常導之：教育行政大綱。中華，一九三〇，二・〇〇元。

三、夏承楓：現代教育行政。中華，一九三二，二・二〇元。

四、甘豫源：縣教育行政。正中，一九三六，一・〇〇元。

五、姜琦、邱椿：中國新教育行政制度研究。商務，一九二九，〇・六〇元。

六、鄧爽秋：教育行政之理論與實際。教育編譯館，一九三五，四・五元。

七、陳友松：教育財政學原論。商務，一九三六，〇・六〇元。

八、教育部：第一次中國教育年鑑。開明，一九三四，四・〇〇元（丙種）。

九、教育部：改進全國教育方案。一九三〇，非賣品。

十、教育部：教育法令彙編第一輯。商務，一九三六，一・五〇元。

十一、教育部社會教育司：社會教育法令彙編。商務，一九三六，〇・六〇元。

十二、教育部社會教育司：全國社會教育概況（十七年度）。中華，一九三一，一・〇〇元。

十三、教育部社會教育司：全國社會教育概況（十八年度）。中華、商務、大東，一九三二，〇・八〇元。

十四、教育部社會教育司：全國社會教育概況（十九年度）教育部，一九三四，〇・八〇元。

十五、教育部社會教育司：全國社會教育概況統計（二十年度）教育部，一九三四，〇・八〇元。

十六、教育部社會教育司：全國社會教育概況統計（二十一年度）教育部，一九三五，〇・五〇元。

十七、教育部：全國社會教育統計（二十二年度）商務，一九三六，〇・九〇元。

十八、教育部統計室：全國教育經費統計（二十二、二十三年度）商務，一九三七，一・三〇元。

十九、唐現之：梁漱溟先生教育文錄，山東鄉村建設研究院，一九三五，〇・六〇元。

二十、莊澤宣：如何使新教育中國化，民智，一九二九，〇・五〇元。

二十一、舒新城：中國教育建設方針，中華，一九三一，〇・七〇元。

二十二、陶知行：中國教育改造，亞東，一九二八，〇・四〇元。

二十三、鍾魯齋：比較教育，商務，一九三五，二・九〇元。

二十四、馬宗榮：比較社會教育，世界，一九三三，〇・七五元。

二十五、徐錫齡：中國文盲問題，南國書社，一九三二，〇・六〇元。

二十六、梁漱溟：中國民族自救運動之最後覺悟，中華，一九三二，一・八〇元。

二十七、梁漱溟：鄉村建設論文集，山東鄉村建設研究院，一九三四，〇・六〇元。

二十八、陳禮江：民衆教育，商務，一九三五，一・二〇元。

二十九、孟憲承：民衆教育。世界，一九三三，〇・六〇元。
三十、趙步霞：民衆教育綱要。中華，一九三五，〇・六〇元。
三十一、江蘇省立教育學院：民衆教育新論。江蘇省立教育學院，一九三〇，〇・四〇元。
三十二、雷賓南：成人教育叢論第一集。江蘇省立教育學院，一九三一，〇・四〇元。
三十三、許公鑑：民衆教育論存第一集。大夏大學，一九三五，〇・八〇元。
三十四、宗秉新：江蘇的民衆教育館。江蘇省立鎮江民衆教育館，一九三三，〇・三〇元。
三十五、黃裳：民衆學校招生暨留生問題的研究。中山大學，一九三五，一・六〇元。
三十六、Almack, J. C., & Lang, A. R.: Problems of the Teaching Profession, Houghton Mifflin, 1925.
三十七、Cubberley, E. P.: State School Administration, Houghton Mifflin, 1927.
三十八、Cubberley, E P.: State and County Educational Reorganization, MacMillan, 1918.
三十九、Cubberley, E. P.: Public School Administration, Houghton Mifflin, 1922.（夏承楓譯：教育行政通論。南京書店，一九三三，一・五〇元。）
四十、Engelhardt, F.: Public School Organization and Administration, Ginn, 1931.
四十一、Hans, N. A.: The Principles of Educational Policy, 1933.（李之鷗譯本，名各國教育政

策之綜合研究，中華，一九三五，〇·九〇元。陳汝衡譯本名教育政策原理，商務，一九三四，〇·五〇元。

四十一 Moelman, A. B.: Public School Finance, Rand MacNally, 1927.

四十二 Strayer, Engelhardt, & Others: Problems in Educational Administration, Teachers College, Columbia University, 1925.

附錄二　社會教育設計選錄

一　實施成年補習教育計劃（民國十九年第二次全國教育會議通過改進全國教育方案之第二章）

（一）目標

本計劃的目標，在使全國青年和成年失學的民衆，得受一種補習性質的短期學校教育。這種補習教育，很爲重要，但在我國學制系統上，沒有占一定的地位。爲便利起見，簡稱爲成年補習教育。成年補習教育，本兼含識字訓練、公民訓練、職業訓練三種。本計劃係初步計劃，擬在訓政的六年裏，儘先完成識字訓練和公民訓練的重大工作。至於職業訓練，可以參照第五章改進中等教育計劃和第七章改進社會教育計劃裏關於職業教育的部份。

（二）原則

第一、識字訓練和公民訓練，應用最少金錢，最短時間，使一般民衆識字讀書，具有運用四權的能力。

第二、識字訓練和公民訓練，先從集團人民辦起，逐漸推廣到散居人民；先從富庶地方辦起，逐漸推廣到貧瘠

地方。除天災及有特殊情形的區域外，不得延緩。

第三、受識字訓練和公民訓練的年齡，應從十六歲起，到六十歲止。

第四、識字訓練和公民訓練的施行，應有很嚴密的攷核。

第五、識字訓練和公民訓練，既立基礎之後，應有繼續長進的機會。

第六、識字訓練，不但不識字者，須負學習的義務，識字者，也須負教人的義務。

（三）目前急切問題

第一、應怎樣使全國失學民衆入學？全國不識字的民衆約占全人口百分之八十。❶全國人口，假定估計爲四三六、〇九四、九五三人；那麼，根據種種關係，加以特殊原因，可以把既識字、不識字與應受補習教育者的人數，分析如下表：❷

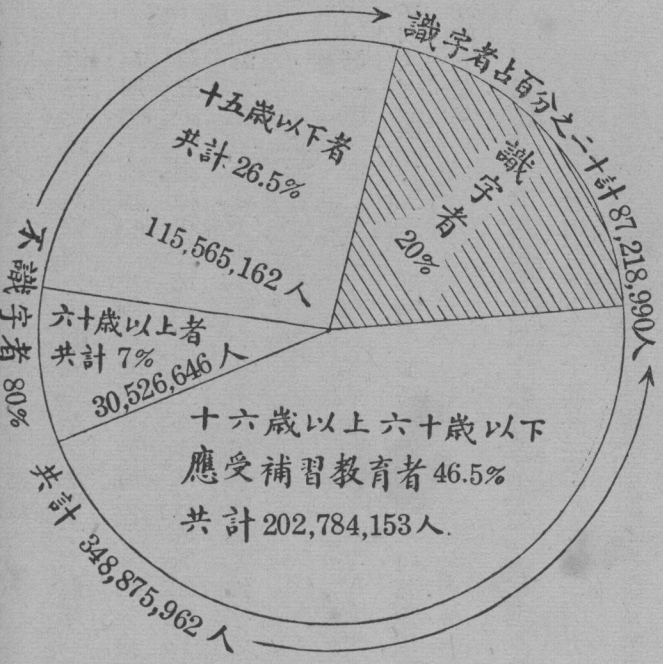
甲、既識字者約百分之二十，共計八七、二一八、九九〇人。

乙、不識字者約百分之八十，共計三四八、八七五、九六二人。

❶據中華平民教育促進會前數年的調查報告，籠統計算，全國民衆至少有百分之八十，是不識字的，而識字的，不過百分之二十。

❷百分之八十不識字的，是指青年及成年民衆。根據本方案二原則內丙項，只有十六歲以上六十歲以下的普通青年及成年民衆，是在應受成年補習教育的範圍以內。但是他們在民衆全體中，所佔成數，各有多少？又共有多少呢？因爲我國沒有確實的統計，數目不能確知，只好憑比較可靠的數目去推測。根據世界人口學家所用的四分法，來觀察年齡的分配：（一）十五歲以下，（二）十五歲至四十歲，（三）四十歲至六十歲，（四）六十歲以上。——並以歐美各國人口年齡分配狀況表列出比較，即可得百分比的平均數，以爲標準：

1. 十五歲以下者約百分之二六・五共計一一五、五六五、一六二人。
2. 六十歲以上者約百分之七共計三〇、五二六、六四六人。
3. 十六歲以上六十歲以下應受補習教育者約百分之四六・五共計二〇二、七八四、一五三人。



根據此表，將識字與不識字的民衆分析如上圖：

觀上表及圖，曉得應受成年補習教育的人數，爲二億零二百餘萬人，幾占我國民衆全數的一半，這是我們成年補習教育對象的總數。應該怎樣使這種不識字的民衆，能識字、能讀書、能看報、能算數、能使用四權？那便是首先應該籌議的。

第二、所需師資應如何養成？辦理成年補習教育，應該與實施義務教育，同時幷進，才有種種利用的機會；就是師資也可有不少的借助。不過在義務教育沒有完全普及以前，每年有不少失學的學齡兒童，因年齡增長而暗中加入青年失學的數量以

內。所以在推行義務教育的進行中，卽使凡是小學都兼作成年補習教育的機關，凡是小學教員，都兼作成年補習教育的教員，也至多祇能抵銷每年增加的數量，這二億零二百餘萬的失學者，還得另找師資，才能有解決的辦法。假定二億零二百餘萬的失學者，分作六年完成民衆識字訓練和公民訓練，平均每年須訓練三千三百七十九萬人；每人受訓練四個月，一年內可分三期訓練，每次平均約一千一百二十六萬人；每一教員，輪教二班，每班平均以五十人計，卽每一教員，平均教一百人，約需教員十一萬二千六百五十人。六年之內，教員須更換百分之十二（按照第一章義務教育計劃中估計，每年更換百分之二），共需教員約十三萬五千人。這些鉅額教師，應該怎樣選擇，和怎樣培植呢？

第三、所需校舍及教室中設備怎樣籌備？應受補習教育者，有二〇二、七八四、一五三人；照乙項估計，小學內所辦成年補習教育，作爲抵銷每年增加的失學青年論，那末小學校舍教室，已日夜人滿，不能再容。假定每教室容五十人，兩班輪流使用；卽每一百人需要一教室，教室數量恰與教員數十一萬二千六百五十相等。大概單級民衆補習學校，應用兩間空氣光線適度，高低大小適宜的房子，以一大間作教室，一小間作辦事地方，這是無論如何不可少的。況且教育部曾頒布農業推廣規程，❶前大學院也曾通令各省市利用固有機關、團體、興辦民衆教育，❷將來勢必把民衆補習教育的校舍，成爲社會改革的中心，那麼校舍一項，自然也是一個問題。

❶規程共二十條，十八年六月由本部會同內政、農礦兩部公布施行。

❷十六年十月，前大學院以第七五〇號訓令公布。

第四、所需經費怎樣籌措？據調查所得，養成一個民衆學校畢業生，至少需費一元八角。❶照此，則二億零二百餘萬人所需的成年補習教育經費，應爲三億六千九百二十餘萬元。這樣鉅大數目，自屬籌措不易，這是不能不另行設計的。

（四）失學民衆入學補習及培養師資辦法

第一、全國不識字而應受補習教育的人數，估計爲二〇二、七八四、一五三人，識字者爲八七、二一八、九九〇人，已如上述。只須每一個識字者教兩個半不識字者，補習教育就可以完全普及。所以國家對不識字者，應下強迫令，使他們學習；對於識字者，應下動員令，使他們教人識字。他們教人識字的義務，和當兵、納稅的義務，同一重要，但是要把這二億零二百餘萬個不識字人，都責成八千七百餘萬個識字人來平均分配去教導，事實上是不可能的；所以本計劃是要用班級制的民衆學校，和非班級制的民衆識字處，來互相調劑。

第二、民衆學校和民衆識字處，是怎樣的區別呢？家庭、小店舖、及其他小規模組織的集團內的分子，如有不識字者，可由家內、舖內、或本集團中的識字份子指導，不取班級上課形式，叫作民衆識字處。民衆學校設在軍隊、工廠

❶依調查所得，計養成一個民衆學校畢業生，在江西省費二元一角六分（見江西教育第三卷第一期），在江蘇省費二元五角（見江蘇平民教育促進會報告），其他還有費三元以上的；將來大規模的推行，所費當然可以較省。照第一章義務教育計劃中估計，每一小學生，每年需公家經費七元，在小學有兩個月的假期，一年只做十個月算，就是一切經費除教職員薪水外，都是用十個月支配；成年補習教育每年十二個月，所需辦公雜費等爲數須較多，酌加十分之六，作十一元二角。這十一元二角，可以教三期學生，每期平均爲三元七角餘。但一期內兩班同時交替，故實際每人共需一元八角餘。

監獄、及一切大機關，或有數十以上不識字者的地方。其餘不識字者，不入民衆學校，便須受民衆識字處的指導。

第三、爲訓練各縣市民衆學校師資的師資起見，得由各省設立這一類師資訓練機關。

第四、各縣民衆學校的師資，得專設訓練學校，或者由縣立高級小學、縣立師範、省立師範、高中師範科、及中等以上各校，附設班級，訓練各本校全體學生，或招收私塾教師，加以訓練。這些師資的來源，約計如下：

甲、專設學校訓練的師資，九十五萬七千五百人；

乙、如上款不能完全實現，由左列二款補充之：

1. 中等以上學校學生　二十二萬

2. 私塾教師　二十萬

各省縣實施時，有困難情形，得呈准主管官廳變通辦理。

第五、民衆識字處教師，由自己家裏、店裏、機關裏的識字份子充任。此項教師，約計八千萬人；各個教師各教二人，四個月，計可教成一萬六千萬人。

第六、教育部設中央民衆識字指導員訓練所，拿首都民衆識字運動作試驗和訓練的中心；招收高中程度以上學生，每年分兩期招生，每次招收八十到一百名，每半年畢業一次。畢業後，陸續派赴各省，負長期指導和視察的責任。這樣，每半年每省得平均增加專任民衆補習教育責任者三人；六年以後，每省可得三十餘人；將來第二步計劃進行時，自更便利。

(五)增加校舍設備的辦法

實施民衆識字訓練所需的校舍，除民衆識字處人數不多，較易籌畫外；民衆識字學校，照第三節丙項估計，每校至少需用房屋二間。除小學校兼用者以外，全國一千九百十五縣，平均每縣五十八九所。在城市當然可以利用公共機關、慈善機關、中等以上學校。在鄉村及小鎮，却不易設法。涼亭面積雖小，亦可利用。茶店雖有營業關係，亦可商借一二小時。萬不得已，廟場、空地，在春秋晴天，可設法利用，這是暫時的。一方面儘先在鄉僻地方建築小學校舍，把原來借作校舍的家廟、寺廟等讓出，作爲成年補習教育的場所，設備也借原有者。若是空房，學生應自帶坐具。此外並可獎勵私人捐助房屋，或捐資建築校舍，或由公家籌款建築民衆教育館，或農民教育館，兼辦民衆識字教育。

(六)經費預算及分配

第一、經費的預算。上述實施成年補習教育所需經費，約爲三億六千九百二十餘萬元。此項數目，是從比例上預算出來的，但究竟實需若干，不可不切實估計。現在列表如左：

實施民衆識字訓練經費預算表

科目	經費數	說明
第一款　實施民衆識字訓練經費	六一、六〇五、八二七元	上列數目，是每年需要數。
第一項　印刷費	三、七〇六、八五〇	

第一目　三民主義課本	一六八、九五〇	假定在應受補習教育者之中，大多數人（如六分之五，）自己能購書，那末需要公家供的課本爲三千三百七十九萬人。每人一本，每本印費三分，共需一百另一萬三千七百元。分六年，每年約需如上數。
第二目　民衆週刊	二、七〇〇、〇〇〇	假定每三十人合用一份，約共需六百七十五萬份，每份每期印費一分，每年四十期，計四角共需如上數。
第三目　識字民衆證書	三三七、九〇〇	每年訓練三千三百七十九萬人，每人一份，每份一分，合計如上數。
第四目　愛國獎狀	五〇〇、〇〇〇	根據四節丁項公民識字處教師可有八千萬人，假定內中每期有五分之一給獎，應預備獎狀一千六百萬張，每年三期，計四千八百萬張。茲以五千萬張計每張印費一分，共需如上數。
第二項　文具費	二、二五二、〇〇〇	假定在應受補習教育者之中，有三分之一人數，無力購買，其餘自行購置，那末每年約需一千一百二十六萬份，每份二角計，共約需如上數。
第三項　教師薪水	三三、七九五、〇〇〇	依第二節乙項民衆識字學校教員數，係十一萬二千六百五十人；平均每人每年俸額三百元，共需如上數。
第四項　中央民衆識字指導員訓練費	一五、〇〇〇	
第一目　開辦費	五、〇〇〇	開辦費共需三萬元，六年內，平均每年需如上數。
第二目　經常費	一〇、〇〇〇	按四節已項計劃辦理，每年每生平均訓練費一百元，共需如上數。
第五項　中央民衆識字指導員薪水旅費	六六〇、〇〇〇	第一半年無，自第一年下半年起一百人，第二年起二百人，第二年下半年起三百人，照此遞加，每人每月一百元，共計三百九十六萬元，六年，每年平均如上數。
第六項　各省訓練民衆補習教育師資經費	一九六、〇〇〇	
第一目　開辦費	二八、〇〇〇	開辦費每省共需一萬二千元，全國二十八省，以半數十四省計算，六年內，每年平均需如上數。
第二目　經常費	一六八、〇〇〇	經常費每省一二、〇〇〇元，全國二十八省，以半數十四省計算，每年各省合計共需如上數。
第七項　各縣市訓練民衆學校教師經費	五、六六六、六六七	

第一目　開辦費	六六六、六六七	開辦費每縣四千元，全國市縣約二千，❶以半數一千縣計算，六年內，每年平均需如上數。
第二目　經常費	五、〇〇〇、〇〇〇	經常費每縣五千元，全國市縣約二千，以半數一千縣計算，每年合需如上數。
第八項　校舍經費	五、六三二、五〇〇	借用不必開支，惟照義務教育計劃，修理及開辦設備費約每所五百元，桌椅借用，或由學生自備，可減少二百元，以三百元計，則十一萬二千六百五十所共需洋三三、七九五、〇〇〇元，六年平均分籌，每年需如上數。
第九項　維持費雜費	六、七四八、二〇〇	粉筆、燈火、茶水、辦公用文具等每校每月五元，每年需如上數。
第十項　預備費	二、九三三、六一〇	預備費照上列第一項至第九項總數百分之五計算，需如上數。

第二、經費的分配。上項預算，可算比較確實的數目（每年每生約需一元八角，連師資訓練也在內，與前面第三節丁項估計的一元八角相符。）就性質說，既係充辦理地方民衆識字訓練之用，似應由地方負擔；但按照現在地方財力情形，要完全擔負此費，事實上絕對不可能的。所以應由中央和地方分擔。比照第一章義務教育例，擬定分擔標準如左：

中　央　擔負全額百分之四十五。

省地方　擔負全額百分之十。

縣地方　擔負全額百分之四十五。

❶現全國有一千九百十五縣，連同普通市合計，可依成數假定爲二千縣，以便計算。

依上述標準，核得中央和地方所擔負經費總額各如左：

中　央　每年應擔負　二七、七二二、六二二元。

省地方　每年應擔負　六、一六〇、五八二元。

縣地方　每年應擔負　二七、七二二、六二二元。

合　計　六一、六〇五、八二六元。

上項省地方應籌數，除蒙、藏、暨綏遠、熱河、察哈爾、寧夏、西康、青海等六省，具有特別情形，應另行設計外，若由其餘的江蘇等二十二省分攤計算，每省每年平均約擔負二十七萬餘元。又上項縣地方應籌數，姑按全國現有縣市數二千分攤，則每縣每年平均應各籌一萬三千八百餘元。但各縣人口、財力、環境各各不同，那裏能夠一律？所以各縣擔負數目，又可假定如左表：

一等縣　一萬五千元——二萬五千元。

二等縣　五千元——一萬五千元。

三等縣　五千元以下。

（七）編輯民衆識字教材辦法

第一、教育部在最短期內編成三民主義課本，以作識字教材，且使常人能於四個月內，受有公民訓練。

第二、各省市縣，根據地方情形，編輯民衆識字課本。

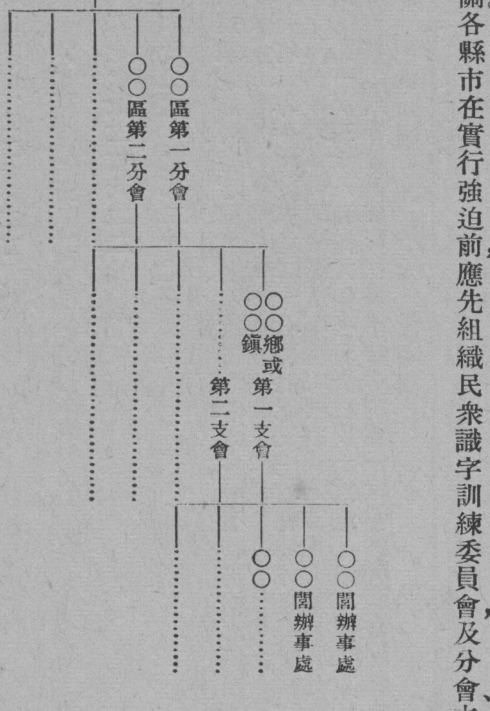
第三、教育部根據三民主義課本字彙，及十分之二的生字，編輯民衆用叢書。

第四、前條所編課本叢書等，應附注音符號。

第五、以上出版物，准全國書坊翻印，定價應極低廉。

（八）實施普及的手續

第一、組織專門負責的機關。各縣市在實行強迫前，應先組織民衆識字訓練委員會，及分會、支會、並辦事處等，專門負責的機關，系統如下：



縣設委員會，區設分會，鄉鎮各設支會，閭設辦事處，每閭至少設一處。各會處組織及委員人選，如左表：

縣委員會	區分會	鄉或鎮支會	閭辦事處
縣教育局長	區長	鄉長或鎮長	閭長
縣長	本區教育會代表一人	本區教育會代表一人	由閭長延聘之本閭內識字公民二人
縣黨部代表一人	本區內黨部代表一人	本區內各區分部合推代表一人	
縣教育局代表一人	由區長延聘之熱心民衆識字訓練者二人	由鄉長或鎮長延聘之熱心民衆識字訓練者二人	
由教育局延聘之熱心民衆識字訓練者一人至三人			
合計五人至七人	合計五人	合計五人	合計三人

以上各會處，除有特殊情形者外，均限在各該地方預定實行強迫期前一律成立，並呈報省教育廳備案。如有尚未實行區鄉鎮制的地方，得暫由市鄉董及村長負責。

第二、分期調查，上項各機關成立後，就實施調查，調查的目標有二：

甲、本區內教師人數及姓名。

乙、本區內不識字人姓名、住所、及總數。

調查應按照左列順序：

1. 調查，從閭着手，由閭長儘該地方實行強迫期前兩個半月，查明造冊二份，一呈報本鄉或鎮支會，一在本閭。

2. 鄉或鎮支會須儘該地方實行強迫期前兩個月彙齊各閭呈報狀況，造具簡明總冊二份，一呈報本區

分會，一存本鄉或鎮。

3.區分會須儘該地方實行強迫期前一個半月彙齊所屬各鄉鎮呈報狀況，造具簡明總册二份，一呈報縣委員會，一存本區。

4.縣委員會須儘縣實行強迫期前一個月彙齊所屬各區呈報狀況，造具簡明總册二份，一呈報省教育廳。一存本會。

第三、支配教者及被教者，並分別通知。

甲、屆實行強迫期前一個月，各閭同時總動員，除被教者人數滿五十人地方，足以設校者，應即設校外，其不便設校者，應即按教者一人被教者三人的標準，把教者及被教者姓名，逐一支配，發出通知，並在本閭公告。

乙、教者不敷用時，得報請上級分會，請求調派合格的教師協助。

丙、假如本閭內教者過剩時，閭辦事處應將多餘的教師姓名及住所，造册呈報鄉鎮支會，以備調往教師不敷的他閭服務。

丁、承領應用品分別支配。

（九）預定的強迫時期及強迫後的攷核

第一、民國十九年七月一日下令，預告全國民衆，限二十五年十二月底以前，讀畢三民主義課本及民衆識字課本。九月一日下第二次預告令。

第二、民國二十年一月一日起，首都市鎮鄉實行強迫。

第三、民國二十一年一月一日起，各省會市鎮鄉實行強迫。

第四、民國二十三年一月一日起，一等縣、二等縣、市鎮、鄉實行強迫。

第五、民國二十五年一月一日起，三等縣市鎮鄉實行強迫。

第六、民國二十五年十二月底，初步計劃告一段落。

上項強迫期，雖分別規定，但各地方經費充裕、籌備容易者，得提前辦理。其有特別情形（如災匪區域），必須展期者，非經該省教育廳呈奉教育部核准，不得逾限，否則該主管長官，以瀆職論。

第七、實施以後，應嚴密攷核，方能收效。方法如次：

甲、自民國二十六年一月一日起，各機關、學校、團體、工廠、商店，一律不得雇用年在十八歲以上而不識字的人。

乙、強迫令下後，應受民衆識字訓練者，如果確有特別事故，可向本閭辦事處，聲請延期，經核准後，可發給延期證，交令收執。但有效期間，至多不得過四個月。

丙、四個月學習期滿後，須由教者報告閭辦事處，呈報上級支分會，會同縣教育局所派人員，實行攷驗。經及格者，給識字民衆證書，幷給予教者以愛國獎狀，同時解除其義務。

丁、經過上項攷驗後，如被教者尚未及格，仍須由原教者負責補行教授，到攷驗及格爲止。

戊、在強迫期內，各地方進行狀況，由縣教育局派員隨時抽查，並加指導。

己、強迫令下後一年，應由中央派員到省，省派員到縣，縣派員到區，區派員到鄉鎮，到閭，到鄰，抽驗，達到百分之九十者，其負責及連帶負責人，均記大功一次，達到百分之八十者，記功一次。不到百分之七十者，記過一次；不到百分之六十者，記大過一次；不到百分之五十者，免職。

庚、私人及社會團體，能照本計劃之規定舉辦者，由政府特加獎勵。

歐美各國人口的年齡分配百分表

國別	年代	十五歲以下	十五歲至四十歲	四十歲至六十歲	六十歲以上
英國	一九〇一	三二·四	四二·三	一七·九	七·四
德國	一九〇〇	三四·八	三九·五	一七·九	七·八
美國	一九〇〇	三三·四	四二·二	一六·九	七·五
法國	一九〇一	二六·一	三八·九	二二·六	一二·四
愛爾蘭	一九〇一	三〇·四	四〇·七	一八·〇	一〇·九
瑞典	一九〇〇	三二·四	三六·六	一九·一	一一·九
意國	一九〇一	三四·一	三六·六	一九·六	九·七
包維亞	一九〇一	四一·九	三九·五	一四·二	四四

就上表所列各國人口年齡分配百分比而求其平均數，則可得下列之結果：十五歲以下的爲百分之三三·

一八。十五歲至四十歲爲百分之三九・五三。四十歲至六十歲爲百分之一八・七七。六十歲以上爲百分之九。依此標準，以我國百分之八十不識字民衆比例之，則得下列結果：

(一)十五歲以下者約百分之二六・五共計　一一五、五六五、一六二人

(二)六十歲以上者約百分之七，共計　三〇、五二六、六四六人

(三)十五歲以上至六十歲應受補習教育者約百分之四六・五共計二〇二、七八四、一五三人

以上第三項所列全人口百分之四十六又五共計二〇二、七八四、一五三人，就是我們成年補習教育對象的總數。

二　改進社會教育計劃（民國十九年第二次全國教育會議通過改進全國教育方案之第七章）

(一)實施大綱

第一、本計劃根據目今中國經濟狀況，社會需要，與以前實施社會教育的經驗，務期實現教育宗旨及實施之方針第三項：「社會教育，必須使人民具備近代都市及農村生活之常識，家庭經濟改善之技能，公民自治必備之資格，保護公共事業及森林園地之習慣，養老、恤貧、防災、互助之美德，」與第七項「各級學校及社會教育，應一體注重發展國民之體育。」規定實施社會教育的原則如下：

甲、行政組織宜簡單。

乙、各種實施機關宜集中。

丙、實施程序，宜先實驗而後推行。

丁、實施人才，宜特別訓練。

戊、社會教育經費宜寬籌，並宜保障其獨立。

己、政府宜引導社會用全力推行社會教育。

庚、社會教育教材及各種刊物應盡量多附註註音符號。

第二、行政組織，除教育部各省教育廳已設社會教育司科外，各市縣宜斟酌情形，在教育局內設社會教育科或課，專辦縣市社會教育。各級主管機關在必要的時候，得聘請專家組織設計或研究委員會，補助計劃進行。又爲推行便利計，主管機關當隨時與有關係之機關共同會商策劃。

第三、實施機關，得分普通與特別二種。普通的如民衆教育館、圖書館、博物館、藝術院、體育場、成年民衆及農工商人補習學校等。特殊的，如殘廢院、感化院、革命博物館等。但組織當以民衆教育館及農民教育館做實施及試驗的中心，所有圖書館、體育場、展覽會、演講廳等，在可能範圍內，都和民衆教育館及農民教育館連合一氣。並須與學校或別種機關團體聯絡。

第四、實施程序，先實驗而後推行。無論普通的或特殊的社會教育，均應這樣辦理。先擇一適當地點，設一實驗機關，經過相當時期，得有實施良法，同時實施人才也經訓練成功，然後分期添設。

第五、訓練人才，宜就兩種需要着想：一、供給各種社會教育實施機關多量工作人員；二、供給社會教育研究實

驗，並造就學問較爲高深的人才；得斟酌情形，在師範大學及各大學教育學院設社會教育學系，各省教育廳各特別市教育局酌設社會教育或民衆教育師資訓練機關。並得在各級各種師資訓練機關內分別訓練。或在試驗的社會教育中心中訓練。

第六、關於社會教育經費辦法，大要如左：

甲、國民政府及教育部前曾明令規定社會教育經費須占全教育經費百分之二十，全國各級教育行政機關，當切實遵守。

乙、在富庶地方，應增加社會教育經費成數，從百分之二十到百分之三十。

丙、如舉辦博物院、圖書館一類大規模的社會教育，應由中央及省縣政府指撥專款，作爲開辦費或基金。

丁、舉行社會教育公債，或在每次中央或地方政府募各種公債時，劃出所收的百分之十到二十，撥充社會教育經費。

第七、辦理社會教育，處處應與有關係的各機關聯絡一致，用全力進行。

（二）農工商職業補習教育

農工商職業補習教育，就是實施民衆補習教育第二步的計劃。因爲實施民衆補習教育計劃，包含識字訓練、公民訓練和職業訓練三種，其第一、第二兩種訓練，在訓政的六年內儘先完成，詳細見第二章。這就是民衆補習教育整個計劃裏的第二步的職業訓練，預備在訓政六年後實施。但是有些財政充裕或民衆識字教育發展的省份，

或有集團生活的地方如工廠、商店等，欲試辦職業補習教育，也可以提前先辦。

第一、職業補習教育的原則，大要如下：

甲、職業訓練，卽施行職業補習教育，專爲已受國民識字教育或一般略識文字的成年人，（凡未成年的十二歲兒童和成年人一同受補習教育者以成年人論，）施以職業訓練，補充生活上和職業上必需的智識技能。

乙、職業補習教育，對於已受國民識字訓練者，多加以職業訓練；對於曾經從事職業而有經驗者，偏重識字訓練。

丙、職業補習教育，除注意職業訓練外，並施以國民識字訓練、健康教育、及美化與民衆娛樂、風化改良等教育。

丁、職業補習教育種類，應分工業補習、商業補習、農業補習、家事補習、及其他職業補習等。

戊、職業補習教育係一種職業訓練，可俟國民識字訓練辦理完竣後舉辦，也可與它同時舉行。先從都市工商發達區域，或人口稠密的鄉村試辦，逐漸推廣到偏僻的農村，辦理規模較小的農業補習學校。

己、職業補習教育年齡應自十六歲起，至六十歲止。

庚、職業補習教育組織編制，應富有彈性，視地方情形而變通。

第二、職業補習教育的種類大要如下：

甲、普通高級的民衆學校如下：

1. 民衆學校，專爲工商界一般成人略識文字者補習的地方，教他們較深的文字及普通科目、國民常識等。

2. 青年補習學校，這是在一般學齡兒童尚未都受四年義務教育的時代設的。詳細辦法，見第一章實施義務教育計劃附註中。

乙、職業補習學校，專爲各種職業界已具普通常識的地方，教他們關於各種職業的專門學科。目的是改善職業、增進技能。種類，應視地方需要而定。

第三、編制及學科、時間等大要如下：

甲、職業補習學校的編制，應分爲學期制，及學科制二種。

乙、學期制以學期爲單位，以修畢若干學期爲畢業。

丙、學科制以學科爲單位，以修畢某某學科爲畢業。

丁、職業補習學校上課時間，應利用受教育者工作餘暇，或開夜班，或開星期班，或在農隙。

第四、行政大要如下：

甲、省市縣政府教育行政機關，應主持督促職業補習學校的推行和擴充，並指導改進。

乙、凡管轄職業補習學校的行政機關，應與地方各種教育機關、職業團體聯絡，並酌設職業指導所及職業介紹所。

丙、凡地方公團、學校、工廠、商店、或其他團體，均有兼辦職業補習學校的責任。

丁、工商業補習學校，得依據工人教育計劃綱要，督促工廠商店或其他工商教育機關協同辦理。

戊、農業補習學校，得依據農業推廣規程，與農業推廣委員會、農事指導員、農民教育機關會同辦理。

己、家事及婦女職業補習學校，得會同婦女團體協助辦理。

第五、師資的訓練辦法，詳見第三章第八節。

第六、校舍設備大要如下：

甲、工商業補習學校的校舍，除借現有的學校、祠廟、會館外，須利用工廠、商店（規模較大者）的會議室、應接室作教室，並利用原有設備，以供學生實習。

乙、農業家事等補習學校校舍，除借現有的農業推廣、農事試驗、農民教育等機關、祠廟、會館外，並利用鄉村師範、鄉村小學、合作事業機關、團體等原有的房屋及設備。

第七、經費，在第二章民衆補習教育計劃裏關於公民及識字訓練兩部份，已有詳細的預算。本計劃規定民衆補習教育計劃辦理完畢的地方，即可接續舉辦職業訓練。那末，用原有經費，接續移辦農工商職業補習教育，實爲一舉兩得。其財力充裕，或民衆補習教育發達的地方，得同時舉辦三種訓練，但須另籌經費。

（三）籌設並推廣各種社會教育主要機關辦法

第一、中央籌設各種社會教育主要機關限期成立。

甲、民衆體育場，開辦費約十二萬元，經常費每年約三萬元，於四年內成立。

乙、民衆圖書館，開辦費十萬元，經常費每年約十萬元，於八年內成立。

丙、民衆劇場，開辦費四十萬元，經常費每年十萬元，於十二年內成立。

丁、民衆博物館，開辦費四十萬元，經常費每年十萬元，於十六年內成立。

戊、民衆美術館，開辦費四十萬元，經常費每年十萬元，於二十年內成立。

第二、二十年內關於上列五機關有關的事業，應次第進行。

第三、關於體育場事業，應次第進行之事項：

甲、教育部應調查各省體育場實況，設法督促改善。未設者，督促逐漸籌設。

乙、各省教育廳及各特別市教育局，調查市縣體育場實況，設法督促改善。未設者，督促逐漸籌設。

丙、各鎮鄉應儘量利用學校運動場及其設備，公開作爲民衆體育之用。

丁、教育部應訂定各種體育場設備標準，各省教育廳應根據標準，訂定體育場設備細則，多種備各市縣選用。

戊、各級教育行政機關，在可能範圍內，酌設體育指導員。

己、各級師資訓練機關，酌量養成體育指導員。

庚、實施民衆補習教育時，不論公民訓練、識字訓練、或職業訓練，均應於可能範圍內，兼施體育。

辛、教育部應會同衞生部，訂定改良體格辦法頒行。

壬、各教育行政機關，應盡力提倡體育，辦法大要如下：

1. 各省市縣每年或每二年應舉行公開的大規模的運動會一次。

2. 各地方應由教育行政機關及公共體育場，每年或每二年舉行健康比賽會，兒童比賽會各一次。

3. 在各種節日應由教育行政機關及公共體育場舉行特種游藝運動會，並作體育的宣傳。

第四、關於民衆圖書館事業，應次第進行的事項：

甲、教育部應調查各省圖書館實況，設法督促改善。未設者，督促逐漸籌設。

乙、各省教育廳及各特別市教育局，應調查各市縣圖書館實況，設法督促改善。並推廣設立分館、巡迴書庫、書報流通處、及代辦所等。未設者，督促逐漸籌設。

丙、各級學校內圖書館，應令逐漸公開。

丁、教育部訂定各種圖書館設備購書標準。各省教育廳應根據標準，訂定設備細則及購書目錄幾種，備各市縣選用。

戊、國立省立大學或已立案的私立大學，在可能範圍內，開班或設專修科，養成各種圖書館人員。

己、各種圖書館應利用所藏圖書，編輯民衆讀物及通俗刊物材料。

庚、各種圖書館應調查搜集民衆讀物，轉由主管教育行政機關呈送教育部審查。

第五、關於民衆劇場方面，應次第進行的事項：

甲、中央應先設民衆劇場籌備所。

乙、民衆劇場籌備所，選派專科學校以上熟嫻外國語言，並具有藝術天才的畢業生，分赴各國留學，作專門的研究。

丙、教育部應在各國立大學經費可能範圍內，於教育學院或文學院內增設戲劇及音樂學系，或戲劇及音樂講座。

丁、民衆劇場各大學戲劇或音樂學系，均得酌量經濟情形，組織新劇團、音樂團，分往各地表演。

戊、教育部應會同各大學戲劇或音樂學系，選定歌辭、曲本、劇本等，擇尤委託留聲機器公司灌片公開演奏。

己、應由中央每年撥款十萬元，作爲前二條事業之用。

庚、民衆劇場內應設教育電影製造所，攝製教育影片。開辦費六十萬元，經常費每年十五萬元。

辛、電影製造所內，並設演員教練所。經費亦包含在前條以內。

壬、民衆劇場內，應設廣播無線電台，開辦費約十三萬三千元，經常費每年約二萬元。

癸、各省或特別市，應參酌以上各條辦法，另籌的款，逐漸籌設省立劇場、藝員教練所、廣播無線電台等。有已經設立無線電台的，應儘量利用，作爲社會教育之用。各縣市民衆教育館，應儘量裝設收音機，如能設無線電台，即在各民衆茶園及鄉村社會中心多設收音機者尤佳。

第六、關於民衆博物館事業，應次第進行的事項：

甲、中央應將北平所遺故宮、三海、天壇等處文獻古物，除繼續妥爲保管外，幷力加擴充，在第四期內，使成爲完備的國立北平博物館。擴充費約二十萬元，常年費約五萬元。

乙、各省或特別市，應在第四期內另籌的款，逐漸籌設省立博物館。

丙、各縣市民衆教育館內，應在可能範圍內，籌添博物部。

丁、各博物館及博物部，應徵求私人收藏的古物，借以陳列。

戊、各博物館及博物部，應負當地文獻古物保存的責任，詳細辦法，由教育部會同內政部訂定頒行。

已、中央研究院各大學研究所，應組織古物攷查團，攷察古物古跡，並發掘古物及其他與文獻有關係的物品。詳細辦法，由教育部會同內政部訂定頒行。

第七、關於民衆美術館事業，應次第進行的事項：

甲、北平所遺故宮、三海、天壇等處，均爲歷史上的著名建築物，中央應劃出美術部分，力加擴充，在第五期內使成爲完備的國立北平美術館。開辦費約二十萬元，常年維持設備費約五萬元。

乙、從第五期起，中央每年應撥款二萬元，作爲獎勵美術及開展覽會等之用。

丙、獎勵及展覽會辦法，均由教育部訂定頒行。

丁、各省或特別市，應在第五期內另籌的款，籌設美術部。

戊、各縣市民衆教育館，應在可能範圍內，籌增美術部。

已、各美術館及美術部，應徵求私人收藏品或作品，借以陳列。

第八、各省縣市得在城鎮及鄉村民衆教育館內分設上列的五項事業，同時舉辦。

第九、各縣市得聯合鄰市或鄰縣，舉辦上列五項事業。

(四)籌設特殊教育及感化教育辦法

第一、不良兒童或青年的教育機關，以省立爲原則。每省先開辦一所，作爲試驗，將來再逐漸推廣到各縣市去。

經費在各省原有普通教育經費內酌量劃撥。

第二、前條所需課程及教學訓育各方法，由各省教育廳擬訂，呈准教育部試行。

第三、罪犯的感化教育，應由各省教育廳會同省會法院，先在省會監獄試驗，將來再逐漸推廣到各縣市去，經費由司法經費項下支給。

甲、教育部測驗研究處，應測驗罪犯的心理，再組織感化教育課程研究委員會，訂定課程標準，頒行各省試行。將來再根據試驗結果，修正課程內容，應並重公民識字及職業等訓練。

乙、各省教育廳應根據前條標準，擬訂詳細課程，呈准教育部試行。

第四、低能殘廢的教育，應由各省教育廳會同民政廳等，先在省會試辦，將來逐漸推廣到縣而區，經費由主管機關籌給。

（五）改良風俗及提倡民衆娛樂辦法

第一、改良風俗及提倡民衆娛樂，應分消極和積極兩方面進行。

第二、消極方面實施的手續，大要如下：

甲、登記　凡各地方的戲院、影戲院、歌場、大鼓說書，及其他同性質的職業，都應限期到本縣市該管機關呈報登記。登記的事實如下：

1. 營業種類、名稱、及地址。
2. 藝員人數、各員姓名、及其所受教育程度。
3. 所演戲劇、影片、或歌辭的名稱。
4. 前目內各種，如係辭曲、劇本，應附正文；影片則附說明書，及核准執照，未經呈奉核准者，並須呈驗原片。

乙、訓練　經登記後，凡藝員均須入特設的劇辭鼓書訓練班，受四個月乃至六個月的訓練，方許營業。此項訓練班，由各該市縣教育行政機關主辦，亦得聯絡鄰縣或數縣合辦。

丙、審查　辭曲、劇本、或影片，其已奉審定在前者，經登記後，即可自由開演。其尚未審查者，須由原登記機關組織各種娛樂營業審查委員會審查。

丁、處分　經過前條審查的手續，即須分別處分，並公布之。處分的類別如左：

1. 認爲無傷風化者，准許照演。

2. 如認爲有一部不合者，得令自行改良，呈經覆審核定後，仍准照演。

3. 妨害很大者，嚴厲取締或禁止。

第三、前條乙項訓練經費每一市縣每期約須一千元，應在各市縣社會教育經費內支給。

第四、積極方面就是提倡正當的娛樂，大致可分三種如下：

甲、全部保存不必更改的舊有娛樂事項：

1. 年節游行歌唱。廢歷年節的各項歌曲，均可移到國歷年節歌唱。但以不妨礙社會風俗，不抵觸時代精神者爲限。

2. 年節鼓樂同前目。

3. 各項音樂。

4. 圍棋、象棋、及其他棋類。

5. 拳術及其他國術。

6. 競走。

7. 競渡及游泳。

8. 放紙鳶、踢毽子、及其他同性質的游戲。

9. 其他堪以保存的舊有娛樂事項。

乙、改良後仍可保存的舊有娛樂事項：

1. 演劇。
2. 大鼓說書。
3. 山歌、蓮花腔、及各城市各農村原有的其他歌曲等。
4. 其他須改良的舊有娛樂事項。

以上各種，須經縣市教育行政機關組織審查委員會審查，將原來迷信神權，誨淫誨盜，及不合時代精神的地方刪去，酌量加入三民主義、總理各項遺教、及國恥事項等。

丙、應提倡的新式娛樂事項：

1. 各種新式棋類。
2. 各種球類（包括乒乓球、網球、籃球、足球等。）
3. 化裝講演。
4. 新劇及巡迴新劇團。
5. 留聲機演講和唱歌。
6. 幻燈。
7. 影劇及巡迴影劇團。

8. 各種競賽會。
9. 各業同樂會或俱樂部。
10. 聚餐會、懇親會、游藝會。
11. 其他新式娛樂事項。

以上各項娛樂器具，須儘量採用國貨替代。

第五、爲使提倡娛樂推行便利起見，各縣市得酌量情形，設促進委員會。委員會組織法由各縣市擬訂，呈准教育廳施行。

第六、各縣市應酌量社會教育經費情形，設置民衆茶園、公共娛樂場、大鼓說書場、電影場等。亦得鼓勵商辦而加以指導。並宜限制券價，以期普及。

第七、各市縣應酌量社會教育經費情形，對於各種娛樂，酌給獎金、獎品、獎狀等獎勵。

(六)社會教育與學校教育的合作辦法

第一、學校教員、學生及一切設備，應儘量利用，作爲促進社會教育的中心。

第二、各級學校應斟酌情形，輔助社會教育機關，組織公民訓練團，使民衆有運用四權的能力。鄉村師範、鄉村小學，尤應注意。

第三、高級中學以上，應在普及科學及其他學術方面謀推廣教育的發展。

第四、學校圖書館、閱報室、運動場，在可能範圍內，應開放。

第五、在未設博物館的地方，學校在可能範圍內，應把標本室等開放。

第六、各級學校，如有演講、表演、游藝等等務必公開。

第七、各級學校，並應定期爲民衆作通俗演講。

第八、設有圖書館、博物館、體育場等地方，應盡力爲當地學生謀參觀、閱覽、試驗、運動等的便利。

（七）本計劃的預算

下表只列中央預算。各省及縣市，除職業補習經費，同第二章數目外，其他設置社會教育機關經費，應視各地方需要及財力而定，故未列。

期限	類別 / 年度別	民衆體育場	
		開辦	經常
第一期	第一年	120,000	30,000
	第二年	——	,,
第二期	第三年	——	,,
	第四年	——	,,
	第五年	——	,,
	第六年	——	,,
	第七年	——	,,
	第八年	——	,,
第三期	第九年	——	,,
	第十年	——	,,
	第十一年	——	,,
	第十二年	——	,,
第四期	第十三年	——	,,
	第十四年	——	,,
	第十五年	——	,,
	第十六年	——	,,
第五期	第十七年	——	,,
	第十八年	——	,,
	第十九年	——	,,
	第二十年	——	,,

補助新劇唱片	廣播電台		教育電影製造		民衆劇場		民衆圖書館	
經常	經常	開辦	經常	開辦	經常	開辦	經常	開辦
——	——	——	——	——	——	——	——	——
——	——	——	——	——	——	——	——	——
——	——	——	——	——	——	——	——	——
——	——	——	——	——	——	——	——	——
——	——	——	——	——	——	——	100,000	100,000
——	——	——	——	——	——	——	,,	——
——	——	——	——	——	——	——	,,	——
——	——	——	——	——	——	——	,,	——
100,000	20,000	133,000	150,000	600,000	100,000	400,000	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——
,,	,,	——	,,	——	,,	——	,,	——

展覽會及獎勵美術	國立北平美術館		民衆美術館		國立北平博物館		民衆博物館	
常經	常經	開辦	常經	開辦	常經	開辦	常經	開辦
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	50,000	200,000	100,000	400,000
—	—	—	—	—	,,	—	,,	—
—	—	—	—	—	,,	—	,,	—
—	—	—	—	—	,,	—	,,	—
20,000	50,000	200,000	100,000	400,000	,,	—	,,	—
,,	,,	—	,,	—	,,	—	,,	—
,,	,,	—	,,	—	,,	—	,,	—
,,	,,	—	,,	—	,,	—	,,	—

計
150,000
30,000
,,
,,
230,000
130,000
,,
,,
1,633,100
500,000
,,
,,
1,250,000
650,000
,,
,,
142,000
82,000
,,
,,

三　中國普及教育方案商討（陶知行作，見轉載中華教育界二十三卷七期）

（一）原則

一、普及教育之要義

甲、整個民族現代化　不僅是學齡兒童及失學成人之普遍入學。

乙、整個生活現代化　不僅是普遍識字，或文盲之普遍消除。

丙、整個壽命現代化　不僅是四個月、一年、二年、四年之義務教育。教育最重要的成就在使衆人養成一種繼續不斷的共同求進的決心。我們要對衆人養成的態度是：活到老，做到老，學到老。

二、普及什麼教育　普及工以養生，學以明生，團以保生之生活教育。工是做工，學是科學，團是集團；這三種生活缺少一樣便是殘廢的教育。

三、認定中國是個窮國，必得用窮的方法去普及窮人所需的粗菜淡飯的教育，不用浪費的方法去普及窮人所不需要的少爺、小姐、書獃子的教育。

四、社會即學校　社會與學校打成一片。

五、即知即傳人　會的教人，不會的跟人學。不願教人的不配受教育。

六、小孩的力量偉大　信仰小孩子能做小先生。信仰小孩最好的先生是前進的小孩。認定中國是到了生死關頭，好比黃河將要決口，小孩搬一塊小石頭來也是歡迎的。每一個人的力量都要號召來救命。每一個粗識字義或有一技之長的小孩都要號召來做小先生。小先生經過十個月的試驗，有如下的優點：

甲、能解決女子初步教育問題；

乙、成人跟着小孩追求現代知識，是變成老少年；

丙、知識不再當作商品買賣，知識爲公，是成了實現天下爲公之堅固基礎；

丁、小先生好比是電線，將社會與學校通起電流；又好比是血管，將學校與社會通起血脈；於是社會變成學校了；

戊、小先生普及教育運動增加了大先生事業上不少的興趣。

七、大衆的力量偉大　大衆最好的先生是前導的大衆。所謂傳遞先生便是大衆自己隊伍裏跑出來的老師。

八、來者不拒；不能來者，送上門去。

九、化無用爲有用。

十、損有餘以補不足。

十一、勉求繳納教育稅與享受教育權之接近。

十二、城鄉同進。

十三、勸導與強迫並行。

十四、勸人抓住飯碗求進；不逼人丟掉飯碗上學。

十五、強迫興學，強迫教人，強迫求知，三管齊下。

十六、不能同者，不強其同。

十七、抓住現成的集團生活，如家庭、店鋪、工廠、機關、寺廟、民團、軍隊，及現有學校，做下層之教育場所。

十八、運用最新的交通工具，輸送文化，使文化落後之地帶，一齊趕上時代前線來。

（二）辦法

一、全國小學生總動員做小先生

甲、全國公私立小學校中之小學生，據教育部最近統計，有一千一百餘萬人。每位小學生在校外找到兩位不能上學之小孩或成人，做他的學生，向小學校長登記後，即可稱爲小先生。在校外學生之所在地，負起他的「即知即傳人」之使命。假使有三分之二之小學生做了小先生，我們便可增加一千五百萬校外學生。

乙、依據凡有私塾統計之市縣推算，全國至少有一千萬私塾學生。私塾改造後，假使有二分之一之私塾學生都成了小先生，每人教導兩位，便可增加一千萬校外學生。

丙、店鋪裏之有知識的學徒，估計至少有一千五百萬人。假使有一半做了小先生，每人在店鋪中教導兩個

人，便可增加一千五百萬位店鋪學生。

丁、依據卽知卽傳人之原則，小先生的學生立刻又可教導至少一人。甲、乙、丙三項小先生的學生總數可以達到四千萬。假使這四千萬的一半立刻做了小先生，每人至少教導一人，又是增加了二千萬。

故全國小先生普及教育總動員令一下，便有六千萬人可以向着現代化開步走。

二、全國識字成人總動員做傳遞先生

甲、全國民衆學校學生總數爲九四四、二八九人。假使民衆學校學生都成了傳遞先生，每人再教兩位不能上學之人，便可增加二百萬人受教育。

乙、家庭、店鋪、工廠、工會、廟宇、教堂、會館、公所、合作社、衙門、機關、民團、軍隊裏的識字成人約計爲八千萬人。假使有半數每人教導二人，便有力量再去普及八千萬人之教育。

丙、再依據「卽知卽傳人」之原則，甲、乙兩項八千二百萬識字成人之半數每人再去教導一人，又可增加四千一百萬人。

故全國識字成人總動員令一下，便有一萬二千三百萬人可以向着現代化開步走。

三、全國智識分子總動員輔導普及現代生活教育之推進。

甲、研究所研究員、專門大學教授、副教授七〇〇〇人，每人每年必須在假期中抽出至少十日，出席全省普及教育輔導會議、全省教育行政人員講習會、及農村改造會議，並各就專長，依據普及現代生活教育之需要，準

備最新材料，向教育局長、督學、及農村改造運動人員貢獻。

乙、專門大學學生及中學教師共十萬人，每人每年必須在假期中抽出至少十日，出席縣市普及教育輔導會議及小學教師講習會，並各就專長，依據普及現代生活教育之需要，準備新材料，向前進大衆及教師貢獻。

丙、中學學生及小學教師共一百萬人，每人每年必須在假期中抽出至少十日，出席鄉區普及教育輔導會議、私塾改造會、及小先生聯合會，並各就特殊興趣，依據普及現代生活教育之需要，準備材料，向塾師及小先生貢獻。

丁、全國不在學界服務之留學生，每人每年必須抽出五日，爲普及現代生活教育努力。

四、全國學校總改造

甲、全國學校採用工學團制。工是做工；學是科學；團是集團。工以養生；學以明生；團以保生。沒有工做，沒有科學，沒有集團的力量以制裁個人的行動，都不能算是一個現代的學校。採取工學團制，便能使全國學校現代化。

乙、依據本地生產性質，每校負有扶助生產大衆普及生產工學團之責任。

丙、小學校改造。除採取工學團制外，全國小學應至少有下列之改革：

子、每所小學將小學生教導校外學生之工作，列入正課，作爲社會服務。

丑、小學教師在各門功課中，宜隨時加入小先生應用材料，並以指導考核小先生爲職務之一。

寅、寫字一課改爲抄課本發給校外學生讀。小學教師對於大字小字之批改，多半是敷衍了事。改爲抄寫

普及教育所用之課本，則寫者與批改者都覺得更有意義。同時是解決了缺少課本一部份之困難。

丁、私塾改造

子、從前改造私塾，多半是招集塾師加以短期講習會之訓練，並加以偶然之視察。因爲塾師舊習太深，很難改變，故單招塾師訓練，不易見效。現在主張每塾師隨帶能力較大之私塾學生二人，共同參加私塾改造講習會，依據最近試驗結果推測，收效諒能較大。

丑、私塾最缺少者是公用之圖書教具；若想從事改造，必須在這些事上，加以補助。

寅、私塾改造講習會或每星期一二小時，連續數年；或在假期中集中訓練；或二法並用，可看各地情形決定。

五、文化荒島總開闢

甲、中學校總動員下鄉。中國中等學校大多數是擠在城裏湊熱鬧。依據我們估計，全國五五四所中學，一三二〇所初級中學，至少有五分之四即大約一千四百所是應當移下鄉去。把城裏的地皮、房子高價賣掉，在鄉下買荒地，（但不許圈農民生產之地）造房子，還有餘錢幹一區的普及教育運動。每中學可在鄉下畫一百方里爲普及教育區。在區內每村辦民衆學校小學校各一所。各村民衆學校、小學校由中學生分組負責進行。每組若干人，依需要而定。民衆學校以每日一小時爲標準。小學校或全日，或半日，或二小時，或一小時，依據各地情形而定，不拘一法。民衆學校及小學校之學生仍依「即知即傳人」之原則分佈出去教導不能上學的人。

乙、全國有師範學校八四六所。十分之九，卽七百五十所是應該遷移下鄉。每所師範學校應劃一千六百方里爲普及教育區，這塊區域是東西南北各四十里，師範學校在中央，離最遠之工作地不過二十餘里。依照師範生人數分成幾十幾百隊，每隊二人同到一個村莊裏去創辦一個民衆學校和一個小學校。這叫做基本培養。另外還有集中指導、巡迴指導，在培養師資一段中再詳細說明。

丙、中學師範的脚迹所很少達到的地方，如西康、青海、甯夏、新疆、蒙古、西藏以及各省內文化落後民族所在地，都應以人民和政府之力量，創辦中學師範，並在每五百人聚居地創立小學，民衆學校一所，至少能容四十人，以工學團之組織，依卽知卽傳人之原則，繼續推進。

六、師資培養

甲、每一所小學都成爲小先生養成所。用傳統的名詞來說，每一所小學便是一所小師範。全國二十五萬所小學便是二十五萬所小先生養成所，共可造就一千一百萬小先生。

乙、每一所私塾必須改造使牠也成爲一所小先生養成所。估計全國私塾有五十萬所，平均每所培養二十人，共可造就一千萬小先生。

丙、每一所民衆學校都成爲傳遞先生養成所。全國有五萬三千八百七十三所民衆學校，共可造就一百萬傳遞先生。

丁、每村或每街或每街之一段必須設一高級民衆學校，招收家中、鋪中已有知識之成人，每天或每星期加

以一小時之培養，以廣播新知識於大衆。

戊、師範學校之改造

子、師範學校採取培養工師之辦法，包括個別、巡迴、集合三種指導。比方招收藝友（卽通常之師範生）二百人。首先舉行一個月之集合指導，大略得了幾個追取知識之鑰匙以後，卽立刻分散，每兩人組成一隊，共一百隊，放在一百個村莊裏去工作。每隊工作區域爲十六方里，卽四里見方。這兩人既到工作區，卽物色當地農人及小孩至少二人，爲他們的藝友，共同進行工學團之創造。這一百隊的工作總面積是一千六百方里，成了一個普及教育網，裏面包含着一百個工學團，每個工學團五百人，共計是五萬人之教育一舉而普及。每隊學生二人對於日常工作各任半天，餘半天自修，必閱書籍，由指導員巡迴指導。星期日不放假，舉行嚴格之集合指導六小時。（詳細辦法，請參看寶山觀瀾普及義務教育急成方案）

丑、師範學校應加小先生指導法一門功課。

己、招集青年識字民衆或農民，開辦短期農村改造講習會，教以小先生指導法、工學團原理、合作社組織法、國語、應用算術、鄉村衞生、農藝新法、自然、社會等等，使其學成回鄉，從事發動鄉村改造工作，卽爲普及現代生活教育之工作。現在國內鄉下不安，城裏先生不敢下鄉，倒不如多多培養本鄉青年識字農人，自己負起普及教育之使命。

庚、每市縣須舉行小學教師講習會，每年至少十日。私塾改造講習會，每年至少四十小時。

辛、每省須舉行省普及教育輔導會議，教育行政人員講習會，均每年一次。

壬、教育部召集全國普及教育輔導會議，每年一次。

癸、各專門、大學、研究所分工培養普及現代生活教育所需之高等技術人才。

七、材料工具之供給

甲、課本　課本用漢文和國語字母拼音文對照寫。漢文和拼音文都以大衆語爲根據。但爲適應各民族特殊需要及促進各民族普及教育起見，應編蒙、藏、苗、猺等民族特用課本，這課本應以各該民族之大衆語爲根據。運用小學生寫大字的紙和時間，抄寫課本，以每生每年平均寫十二冊計算，一共可寫三部。連私塾學生在內，二千一百萬小學生便可寫六千三百萬部。小學生的學生也可以寫，傳遞先生的學生也可以寫。這樣普遍的幹起來，每年可得免費教科書一萬萬套，也不爲奇。

乙、報紙　報紙一律用大衆語寫，並且必須標點，違者郵局不許代寄。

丙、電影　設立中央科學電影製造局，以鉅資研究製造科學影片、發電機、放映機，免費分送全國各縣鄉村鎮市放映。

丁、無線電收音機　設立中央無線電收音機製造局，以鉅資研究製造無線電收音機，免費分送全國各縣鄉村市鎮教育場所使用，並在適當地點，分區建立大播音台，從事廣播現代知識。

八、現成設備之利用

甲、祠堂、廟宇、會館、公所、散學後之學校，以及其他空閒房屋，都運用來做教育場所。

乙、桌、椅、板凳亦以運用人民自己所有的爲原則。

丙、天氣溫和晴朗的時候，應充分施行露天指導。

丁、充分利用日光指導，不必要時應避免運用燈光。教育普及之後，是有八千萬家同時迫求知識。八千萬盞燈，每晚多點一小時若用菜油，每年便要耗費八千萬元。若用洋油每年要耗三萬二千萬元。可以省的時候，還是省了爲是。

十、流動式的教育

甲、市集、茶館、碼頭、車站、戲園、電影院有的是流動的民衆。在這些地方，每次我們都遇得着一大羣的人，今天的一羣不見得就是昨天的一羣。也有茶迷戲迷是天天上同一的茶館，進同一的戲園，而且還有一定的時候。我們也要抓住這些地方，施以有意義的教育。車站上的展覽、碼頭上的壁報、電影院的新知識的插片、茶館裏說書的革新、戲園裏小丑說白的諷刺、市集上的公共演講表演，都是流動教育的可以行的例子。

乙、流通圖書館　流通圖書館應普遍設立在學校裏，但大衆公開。小先生和傳遞先生，可以代他們的學生借書還書。這樣管理費可以減至最少，又可免除一般民衆借書之害羞，而圖書借還有人負責，亦不致失落。流通圖書館爲大衆自學之重要機關，必須努力普及。

丙、修學旅行　旅行爲增長知識，擴大眼界之教育法。但現在之團體半價票仍使有志的工人、農人、小孩子

望而生畏。有意義、有組織、有計劃之修學旅行應該特別提倡，再行設法將國有車船價目減至最少，或竟酌免，以資鼓勵。

十一、文化之特別快輸送

甲、輸送發電機、抽水機及其他農村所需用之機器，火車章程尙有許多不必需的麻煩，應該一掃而空。

乙、邊境所需新書每每要過一年半載纔能收到，要人幫忙也非數月不可。我們應該發起購製普及教育飛機數架，專爲輸送文化及推進普及教育運動之用。

丙、無線電廣播新知識。

丁、郵政局對於邊疆視同外國，如西藏、新疆寄費之貴，幾使現代中國文化不能通過，外國反易與它們接近，是急應革除此弊，使郵費一律，以謀內地與邊疆文化之溝通。

十二、有效之補助

甲、中央對文化落後之窮省邊疆，在人才、經費、材料上，應予以實質之補助。

乙、各省對於文化落後之窮縣，在人才、經費、材料上，應予以實質之補助。

丙、各縣對於文化落後之窮鄉窮村，在人才、經費、材料上，應予以實質之補助。

丁、省市縣政府對於普及教育實驗特別努力的機關，在人才、經費、材料上，應予以實質之補助。

戊、政府應撥的款補助勞苦大衆智力較高之子女上進，俾能學盡其才，免爲貧窮所埋沒。

十三、人民自動之努力

甲、設立中國普及教育助成會（另訂簡章。）

乙、設立省市縣鄉邊疆華僑等普及教育助成會（另訂簡章。）

十四、研究實驗

甲、設立中央普及教育研究所。其宗旨在發現最經濟、最迅速、最能持久、最能令人進步之方法，以謀普及大衆兒童向上生活所需要之教育。（另訂簡章）

本研究所應與衞生、農業、工業、交通、藝術、經濟研究機關聯合互助，探討新知，培養最高學術人才，以統制全國智慧，而爲國計民生謀解決。

十五、全國財力總動員以謀教育之普及

甲、確定教育稅務，使足敷普及教育之用。在教育稅未確定之前，各省財政當局不得藉口取消苛捐雜稅，以減少教育經費，而陷國民教育於停頓。否則即科以摧殘教育、動搖國本之罪。在教育不敷用前，並須節省軍政費，以充普及教育之用。

乙、徵收遺產稅，以充普及教育之用。後人對於先人之遺產，除教養費外，應將遺產餘利公諸社會所有。先人對於子孫也只可負擔教養費，若將鉅產給後人不勞而獲，自必養成他吃、喝、嫖、賭，弄得家破人亡。縱使政府不徵收遺產稅，有錢者爲愛惜子孫起見，亦當在保留教養費條件之下，悉數捐爲普及教育之用。

丙、指撥公有荒地爲普及教育之用。

丁、指撥美、法、比、義、英各國庚款之一半，爲普及教育之用。其他一半爲發展各研究所之用。

戊、行政專員或縣長領導教育局長或督學到各市鄉勸導各公所、會館、祠堂、寺廟，以原有財產興學；沒有公產或公產不足之處，則勸導出資興學，坐候到籌定確實辦法纔離開。十餘年前，浙江省有一縣長在半年之中興辦一百餘校，卽是用此辦法。

己、勸導人民以婚喪做壽節省之款，在普及教育上建立紀念。

庚、勸導人民捐圖書文具，或百份或千份或萬份，或十萬份百萬份，每份蓋上捐者姓名，以留紀念。

辛、扶助各種生產工學團之普遍的設立，每個生產工學團發展到一個時期，便能以自己的力量擔負一部份的普及教育費（參看寶山觀瀾普及義務教育急成方案中之棉花工學團）

壬、減少中等以上學校假期，並從分量門類上減少向上生活所不需要之功課，縮短中等以上畢業之年限，（醫科除外）以節省之經費，充普及教育及增加研究之用。

十六、妨害進步罪　婆婆不許媳婦讀書，老板不許夥計上學，司務不許徒弟看報，工廠經理不許工人求知識，士大夫不許兒子教小孩子。這是小先生所碰到的五個大釘子，也是妨害中華民國進步的大障礙。我們必定要掃除這種障礙，纔能前進。要想掃除這種障礙，下列數條法律，實屬必要。

甲、凡是中華國民及其子女，每人每天至少須有一小時上學或自修之權利。

乙、凡以特殊地位侵犯別人上學或自修權利者，處以一年以下有期徒刑，或一千元以下罰金。

丙、凡對自願教人的人，施以阻止者，處三個月以下有期徒刑或一百元罰金。

十七、初步文字教育之預令強迫　文字教育應預令強迫。預令強迫之作用在提醒一般不識字的民衆自動的去請人教。以往的民衆教育好像是求人來學。預令既下，民衆對於知識的消極的拒絕，可以轉變而爲積極的追求。

甲、民國二十四年一月一日下令預告全國民衆，限二十四年十二月三十一日前讀畢教育部指定幾種千字課之一種。至四月一日七月一日十月一日下第二、第三、第四次預告令。第一次預告令下後，即令小學生、茶館說書人、電戲院廣告與警察，到處逢人宣傳，勸其早些求學，不要臨時抱佛脚；並說明二十五年一月一日即有識字警察，手指千字課，站在城門口、車站、碼頭、及交通孔道，臨時抽驗來往行人，檢查他們的頭腦，如同檢查行李一樣，不識字的要罰愚民捐銅元一枚。預令裏還要說及二十五年一月一日以後，家裏、店裏、工廠裏、任何機關，如有無故不識字的人，按人數每月每人罰銀一元，由家長、店主、工廠經理、機關主持人繳納。識字成人或學生對其負責而不識字之親友不肯施教者，罰守知奴捐銀一角，並公布之。

十八、考成

甲、初步文字教育之考成標準，爲學齡以上之人民百分之九十會讀千字課，百分之九十五會用漢字簽自己的姓名，並會寫中華民國。第二步之文字教育及普及其他教育之考成標準另訂之。

乙、每所小學、私塾至少要有二分之一的小學生做小先生。超過四分之三的小學生做小先生者，傳令嘉獎其校長、負責之教師及最出力之小先生。不及二分之一者，校長受警告，不及三分之一者，校長撤職，負責之教師同。

丙、民衆學校之傳遞先生與學生總數比例之考成與小學同。

丁、省教育廳長、縣長、教育局長、鄉長、教育委員會之考成，亦以各管公私立小學校、私塾、民衆學校之學生總數與小先生總數加傳遞先生總數之比例爲根據，其算法亦與小學同。

戊、各省、各特別市、各縣、各市、各鄉、各校之開始考成日期，由上級主管官廳預令發布，但此項預令至遲不得延過民國二十四年六月一日。考核各省成績之日期由教育部預令頒布，但此項預令須於民國二十四年四月一日前頒布。

己、尋常教師教學生，以及小先生、傳遞先生所教學生，均須依部頒表格登記，由校長掌管，並作詳明統計，具報教育局，教育局轉報教育廳，教育廳報告教育部每學期一次；再由上級教育行政長官抽查，以憑考核。

十九、中央普及教育二十四年度預算

甲、中央文化落後地帶普及教育補助費　二〇、〇〇〇、〇〇〇

乙、中央科學電影製造局經費　四、〇〇〇、〇〇〇

丙、中央無線電收音機研究製造局經費　一、〇〇〇、〇〇〇

丁、中央普及教育研究所　五〇〇、〇〇〇

戊、中央普及教育輔導會議　一〇、〇〇〇

總計　二五、五一〇、〇〇〇

四　廣西普及國民基礎教育六年計劃大綱（廣西省政府會議通過。茲轉載中華教育界二十三卷七期）

甲、主旨

一、以政治的力量爲主，經濟的力量及社會的力量爲輔，限於六年之內，普及全省國民基礎教育。

二、以國民基礎教育的力量，助成本省下列各項建設：

子、政治建設

丑、經濟建設

寅、文化建設

卯、社會建設

乙、方法

一、指引全省有志青年重回田園間去，商店中去，工廠中去，——學問與勞動合作方法。

二、指引全省兒童及成年民衆，協助政府，造成鄉村建設運動及民族復興運動，——學問，勞動與政治合作方法。

丙、工作　國民基礎教育分爲兒童教育及成人教育：

一、兒童教育

子、八足歲至十二足歲之兒童須受兩學年期間之國民基礎教育，

丑、十三足歲至十六足歲之失學兒童須補受一學年期間之短期國民基礎教育。

二、成人教育

子、補充識字教育，

丑、推進民團訓練，

寅、完密村（街）鄉（鎮）組織，

卯、促成合作運動。

（前項各作之實施以國民基礎學校爲中心機關，從而籌劃之，策動之。）

丁、師資

一、儘先就師範學校畢業者任用，並分期徵調訓練，嚴予考績；

二、儘先就民團幹部訓練大隊畢業生合格者選用，並分期徵調訓練，嚴予考績；

三、就初中以上學校畢業生或修業期滿會考不及格者，徵調訓練後，分別任用，繼續指導，嚴予考績；

四、就現任小學教師或具有小學教師資格而志願服務者，徵調訓練後，分別任用，並繼續指導，嚴予考績；

五、設法繼續培植眞能爲國民基礎教育之未來師資。

戊、經費

一、撥發各縣原有糧賦附加二成義務教育經費，

二、撥用各縣糧賦附加三成教育經費，

三、將來各縣中改組經費由省庫支給後，原有縣中經費全數撥充，

四、撥用其他地方公有資產及經費。

己、進行程序

一、研究實驗，設立廣西普及國民基礎教育研究院；

二、督促輔導就現在行政區劃分全省爲八個普及國民基礎教育指導區，並於各區內設置國民基礎師範學校；

三、推廣實施，各省各縣於一定期限內普遍推行國民基礎教育。

庚、期成　除已成立廣西普及國民基礎教育研究院，（以學術研究所得之結果，輔助教育行政，完全普及國民基礎教育計劃於全省）與國民基礎教育指導區及國民基礎師範學校外，

一、二十五年七月以前，全省各村街國民基礎學校普遍設立；

二、二十六年七月以前，全省各鄉（鎮）中心國民基礎學校普遍設立；

三、二十七年七月以前，一學年期間之國民基礎教育完成；

四、二十八年以前，二學年期間之國民基礎教育完成；

五、二十九年以前，全省村（街）鄉（鎮）建設初步工作完成。

五　浙江省普及民衆學校教育計劃大綱草案（趙冕原作浙江省教育設計委員會通過）

一、本大綱爲普及本省民衆學校教育訂定之。

二、民衆學校教育之目標，在使一般民衆能運用日常文字，並具備公民應有之各種常識，及運用四權之能力。

三、凡居住本省人民，年在十六歲以上六十歲以下，不及本大綱第二條所定之目標者，必須受民衆學校之教育。此項人數約計全省九、六〇一、二七二人。❶

四、爲實驗民衆學校之組織、工具、與方法及民衆學校之普遍推行，設實驗機關如左：

（一）實驗民衆學校　就省立民衆教育實驗學校原設之實驗民衆學校加以擴充，研究並實驗城市及鄉村民衆學校組織工具與方法之改進，並負輔導全省民衆學校之責。

（二）普及民衆學校教育實驗區　劃定適當區域，從事實驗，先期普及民衆學校教育，並負輔導各縣市教育行政機關推行民衆學校之責。

❶根據民政廳十七年十二月人口調查統計，全省共有二〇、六四七、八九六人；更依改進全國教育方案實施成年補習教育計劃計算方法，十六歲至六十歲者應佔全人口百分之四六・五，得全省應受補習教育者人數九、六〇一、二七二人。

五、教育廳爲協助民衆學校之推行，設民衆學校教育設計委員會，受教育廳之委託，討論民衆學校教育之各項重要問題及計劃。

六、各縣市應設實驗民衆學校一所，受縣市教育行政機關之指導，研究並試驗實施方法之適應，編輯補充教材，並輔導全縣市民衆學校。

七、省縣市教育行政機關，得於推行期內增設職員，並應於督學外，設置民衆學校指導員。

八、前條規定之人員（以下簡稱輔導及行政人員）以平均每縣市四人計算，全省約需三百零四人，於省立民衆教育實驗學校內特設訓練班，招收高中師範科及舊制師範學校畢業生訓練之。

九、民衆學校教員以專任爲原則，此項專任教員共需五千人❶於全省劃分若干區，設立短期訓練班，招收初中畢業生及有同等學力者，訓練之。

訓練前項民衆學校教員之師資，以輔導及行政訓練合格與其他曾受社會教育訓練之人員充任之。

十、爲補救人員缺乏及節省經費，由各級黨部、政府、教育機關利用現有人員設備及節餘經費，協同協理民衆

❶照本大綱，各縣市實際推行自第三年起，分八年普及，每年應教一、二〇〇、一五九人；除三分之一由各級黨部、政府、教育機關人員擔任外，其餘三分之二，約八〇〇、一〇六人，一專任教員同時應能教二級（固定編制、活動編制均在其內）每級五十人，共一百人，每年辦二期，原可共教二百人，惟容有招不足額，或雖足額而有一部份人不能畢業，以八折計算，每人每年假定能教成一百六十人，以一百六十除應教總數三分之二，得應需教員數五千。

學校。❶

十一、各縣市政府應依照本大綱，擬定各該縣市普及民衆學校教育計劃，造表呈報教育廳核准施行。

十二、本大綱公布後第一年內，教育廳應將省實驗民衆學校，普及民衆學校教育實驗區，民衆學校教育設計委員會，分別充實成立，並開始民衆學校輔導及行政人員之訓練，公布各種重要法令。第二年內，教育廳應將輔導及行政人員及民衆學校教員，分別訓練完成，各縣市應健全主管行政機關。第三年起，各縣市必需設置民衆學校指導員，並依照計劃，開始大規模之推行。至遲第十年內各縣市必須完成各本縣市之普及計劃。

十三、各縣市教育行政長官辦理民衆學校教育，另訂考成辦法考成之。

十四、民衆學校校舍及設備就現有公共場所及其設備利用之。

十五、普及全省民衆學校教育經費估計如下：

第一項　實驗區	三七六、六五〇元
第二項　訓練費	三二六、〇〇〇元
第三項　輔導及行政人員薪給	一、一四九、一二〇元
第四項　民衆學校經常費	一二、三五二、三六五元
第五項　預備費	七一〇、二〇七元

❶此項人員實際上定必需要：一、專任教員人數過多，不易招集，且所費過大。二、專任教員因改業死亡及其他特殊原因，隨時有減少之可能。三、十六歲以下之失學者，每年因年齡之自然增加而升入規定年齡之範圍內，遂使應受教員之人數隨而增加。

總計　一四、九一四、三四二元❶

❶各項款額之詳細預算如下：

第一項　實驗區	三七六、六五〇元	擬以一縣爲試辦之範圍，本省平均每縣人口約二七〇、〇〇〇人，其百分之四六、五爲一二五、五五〇人，試辦區內薪給、辦公費等，均須酌量提高，以每一失學者費三元計，合如上數。
第二項　訓練費	三二六、〇〇〇元	
第一節　輔導及行政人員訓練費	七六、〇〇〇元	每人訓練費二五〇元，三〇四人合計如上數。
第二節　民衆學校教員訓練費	二五〇、〇〇〇元	每人訓練費五〇元，五〇〇〇人合計如上數。
第三項　輔導及行政人員薪給	一、一四九、一二〇元	每人年薪平均四二〇元，九年計三、七八〇元，四五六人合計如上。
第四項　民衆學校經常費	一二、三五二、三六五元	
第一節　教員薪給	九、六〇〇、〇〇〇元	每人年薪二四〇元，五〇〇〇人八年合計如上。
第二節　課本	六四〇、〇八五元	依照三分之二失學人數，假定半數贈送，每人贈送一部，每部二角，合計如上。
第三節　補充教材及讀物	九六〇、一二七元	每人平均一角合計如上。
第四節　學生文具	六四〇、〇八五元	依照三分之二失學人數，假定半數購買，半數贈送，每人贈送一份，每份二角，合計如上。
第五節　畢業證書	一九二、〇二六元	每人一份，每份二分，合計如上。
第六節　辦公及消耗	三二〇、〇四二元	依照三分之二失學人數，假定每級能畢業四十八人，共需辦一六〇、〇二一級，粉筆燈火茶水辦公用具，等每級二十元，合計如上。
第五項　預備費	七一〇、二〇七元	第一項至第四項總數之百分之五，計如上數。

總計一四、九一四、三四二元，每人平均一·五五三三元，（省實驗民衆學校，就原有者加以充實，設計委員會經費由教育廳經費支出，均不列入計算。兼辦教員津貼，可就專任教員缺額餘款項下撥補。）

十六、前項款額逐年需要數分配如下：

第一年	一一八、九九七元
第二年	四四八、五二九元
第三年	一、八三四、四〇九元
第四年	一、八三四、四〇九元
第五年	一、七五五、三一二元
第六年	一、七五五、三一二元
第七年	一、七五五、三一二元
第八年	一、七五五、三一二元
第九年	一、七五五、三一二元
第十年	一、七五五、三一二元
第十一年	六七、〇三二元❶

前項款額由教育廳逐年編製預算，經省政府會議通過後動用。

❶逐年分配數之詳細預算如下：

第一年	一一八、九九七元

一、實驗區	七五　三三〇元	分五年辦理，每年列如上數。
二、訓練費	三八、〇〇〇元	
甲、輔導及行政人員訓練費	三八、〇〇〇元	分二期訓練，第一期半數如上。
三、預備費	五、六六七元	以前一、二兩項總數百分之五計算
第二年	四四八、五二九元	
一、實驗區	七五、三三〇元	
二、訓練費	二八八、〇〇〇元	
甲、輔導及行政人員訓練費	三八、〇〇〇元	
乙、民衆學校教員訓練費	二五〇、〇〇〇元	
三、輔導及行政人員薪給	六三、八四〇元	本年一五二人辦公，支薪如上。
四、預備費	二一、三五九元	以前各項總數百分之五計算。
第三年	一、八三四、四〇九元	
一、實驗區	七五、三三〇元	
二、輔導及行政人員薪給	一二七、六八〇元	本年起全體辦公，支薪如上。
三、民衆學校經常費	一、五四四、〇四六元	分八年平均辦理，每年需費如上。
四、預備費	八七、三五三元	以前各項總數百分之五計算。
第四年	一、八三四、四〇九元	
一、實驗區	七五、三三〇元	

二、輔導及行政人員薪給	一二七、六八〇元
三、民衆學校經常費	一、五四四、〇四六元
四、預備費	八七、三五三元　以前各項總數百分之五計算。
第五年	一、八三四、四〇九元
一、實驗區	七五、三三〇元
二、輔導及行政人員薪給	一二七、六八〇元
三、民衆學校經常費	一、五四四、〇四六元
四、預備費	八七、三五三元　以前各項總數百分之五計算。
第六年	一、七五五、三一二元
一、輔導及行政人員薪給	一二七、六八〇元
二、民衆學校經常費	一、五四四、〇四六元
三、預備費	八三、五八六元　以前各項總數百分之五計算。
第七年	一、七五五、三一二元
一、輔導及行政人員薪給	一二七、六八〇元
二、民衆學校經常費	一、五四四、〇四六元
三、預備費	八三、五八六元　以前各項總數百分之五計算。
第八年	一、七五五、三一二元
一、輔導及行政人員薪給	一二七、六八〇元

二、民衆學校經常費	一、五四四、〇四六元	
三、預備費	八三、五八六元	以前各項總數百分之五計算。
第九年		
一、輔導及行政人員薪給	一、七五五、三一二元	
二、民衆學校經常費	一二七、六八〇元	
三、預備費	一、五四四、〇四六元	
	八三、五八六元	以前各項總數百分之五計算。
第十年		
一、輔導及行政人員薪給	一、七五五、三一二元	
二、民衆學校經常費	一二七、六八〇元	
三、預備費	一、五四四、〇四六元	
	八三、五八六元	以前各項總數百分之五計算。
第十一年		
一、輔導及行政人員薪給	六七、〇三二元	
二、預備費	六三、八四〇元	留一五二人辦理結束，支薪如上。
	三、一九二元	以前各項總數百分之五計算。

十七、普及民衆學校教育經費之分擔標準，中央百分之四十五，省百分之二十五，縣市百分之三十。❶省縣市政府爲籌集足額經費，除指定專款外，並得向紳富募捐。

❶根據全國教育方案內實施成年補習教育計劃之規定，中央應擔負全額之百分之四十五，省地方百分之十，縣地方百分之四十五。查縣地方開闢大宗稅源甚屬不易，苛細雜捐尤易病民，而各縣富力不同，即可籌得相當款額，亦易多寡懸殊，不能平均發展，於規定期內達到預期效果，故擬由省集中籌募。

前項經費之保管及募捐，應組織委員會辦理之。

十八、爲充實民衆公民訓練，實施生活指導，並供給民衆學校畢業生繼續進修之機會，並訂推行社會教育計劃，以與本計劃相輔而行。

十九、本大綱經省政府會議通過後，呈請教育部轉呈行政院備案施行。

六　江蘇省各縣縣單位鄉村民衆教育普及辦法草案（高踐四作，轉載教育與民衆第三卷第八期）

一　緒言

民國成立二十有一年，革命一次再次而至數次，目的無非爲民衆謀幸福。然而二十一年來數次革命後，在上者雖屢有升沈榮枯之變遷，至一般力田勞作之民衆，果得有絲毫幸福之增進否？不但無絲毫幸福之增進，恐水深火熱，其痛苦更甚於前也。他且勿論，試觀首都所在地南京中山大道兩旁之農民，豈非至今尙過其「日出而作，日入而息」「不識不知」之生活？其生計、知能、健康、娛樂、家庭及應有之公民常識、政治能力等等，與十年二十年前有何不同？所不同者，恐爲其生計困難，身受痛苦之較前益甚耳。革命之目的在增進民衆幸福，今其結果相懸殊如此，此無他，以未注意民衆生活（如生計、知能、健康、娛樂、家庭及應有公民常識等）切身問題，未興辦民衆教育也。

吾國人口號稱四萬萬，爲全球各國冠，宜其力量亦冠各國；但實際四萬萬人乃一盤散沙，絕無力量。今者外患內憂相逼益亟，挽救之道在如何能使四萬萬民衆不復爲無力量之散沙，成爲有力量之團結。否則民衆非但將不爲我用，且將爲敵用，危險何堪設想？今苟欲團結全國民衆，使有力量同赴國難，以救危亡，舍民衆教育，計將安出！

綜上所述，普及民衆教育實爲吾國當前之急務。惟自古以來，吾國以農立國，至今農民佔全人口百分之八十四以上，以往教育設施偏於城市，未免失着。現爲補救計，亟宜普及鄉村民衆教育，使佔大多數之農民進步，吾國始確有進步之希望，故本辦法以「鄉村民衆教育普及」爲標題。

又本辦法以縣爲對象，訂定一縣內之畫區分期普及鄉村民衆教育辦法。於實施時，由各縣斟酌地方情形，變通辦理。將來各縣鄉村民衆教育普及之日，亦卽全省鄉村民衆教育普及之日，故本辦法標題冠以「江蘇省縣單位」六字。

二　宗旨

以全民教育，培起國民力量，樹立自治基礎；

增進農業生產，改善經濟組織；

促進鄉村建設，充實人民生活。

三　原則

1. 鄉村民衆教育應以全鄉爲學校，全體村友爲學生，普及全民、完成訓政、實施憲政爲目的。
2. 鄉村民衆教育應以實際生活爲根據。
3. 鄉村民衆教育應爲鄉村建設之先鋒。
4. 鄉村民衆教育應以最經濟之費用與時間，養成地方自治、鄉村建設之種子。

5. 鄉村民衆教育應就縣自治區分區推行，限期普及（全縣以三年爲期。）

6. 鄉村民衆教育普及標準，應分初步、第二步、第三步。本辦法內先定初步之普及標準，第二、三步之標準以後再行酌定。

7. 鄉村民衆教育之設施，應如血液循環，脈絡貫通，從中心以達全體，綱舉目張，易收指臂之效。

8. 鄉村民衆教育分課室內與課室外兩種教育。課室內教育爲固定的，即識字、算術、常識、音樂；課室外教育爲活動的，即各種鄉村建設與農業改進問題之研究與進行。課室內教育之上課時間，就民衆便利，分午前、午後、黃昏三班，每班修業期限暫定爲四月。課室外教育每天應約同各班學生及鄉村長老等於相當時間討論之。

9. 鄉村民衆教育應設法引起民衆動機，使自動、自教、自助、自立。

四　教育項目

鄉村民衆教育分六項如下：（1）公民，（2）生計，（3）文字，（4）健康，（5）家事，（6）藝術。（鄉容及娛樂）

五　普及標準

吾國義務教育暫定以小學四年程度爲標準，鄉村民衆教育普及之初步標準暫定如左：

一、公民教育　鄉村百分之七十戶，至少每戶須有一人願意並有能力參與地方自治事業。

二、生計教育　農民生產收入至少平均每戶比以前加增百分之五，儲蓄款項平均每人有二元以上，過半數

（附註）每一鄉村雖免有若干戶，只有老婦與幼童，無法參與地方自治事業，故暫以百分之七十戶爲標準。

農民均信仰並利用合作制度。

三、文字教育　年在十五歲至二十五歲之青年民衆均修畢初級民衆學校課本四册，識字約一千左右。

四、健康教育　一鄉之疾病及死亡率均有顯著之減少，過半數民衆學成簡易健身之運動，練習武術，參加鄉村保衛團。

五、家事教育　住宅、飲食、起居、養育兒童，均有改進而合於衛生，家庭中有禮儀、親愛、忠誠、慈孝之德性與和樂氣象。

六、藝術教育　鄉容改進，民衆作正當之娛樂，有欣賞天然美、音樂、書畫及其他各種藝術之習慣。

六　畫區

以縣組織法規定之自治區爲各縣鄉村民衆教育學區，並以每縣自治區總數五分之一爲實驗區，其餘五分之四爲推廣區或實施區。如每縣共有自治區五，則先擇一區爲實驗區，其餘四區爲推廣區；又如某縣共有自治區十個左右，則先擇二區爲實驗區，其餘數區爲推廣區：餘依此類推。

七　分期

各縣鄉村民衆教育實驗區限期於二十一年八月開辦，二十三年七月照上述初步標準普及，推廣區一律限期於二十二年八月一日前開辦，二十四年七月底前普及。實驗區比推廣區先辦一年，各項民衆教育方法先在實驗區內試行，得有效果，即在推廣區內推行。

八　事業之體用

根據實際生活，鄉村民衆教育應以生計爲體，公民訓練及識字爲用，幷輔以健康、家事、藝術三項教育。如此足以適應農民需要，引起求學動機，收事半功倍之效。

九　設施

每區設一鄉村民衆教育辦事處，區內每鄉至少設一民衆學校，以由鄉村自動發起辦事處輔助指導爲原則。辦法如左：

1. 發起人會　先設法喚起鄉長副及各村之長老與熱心教育者，開辦民衆學校之動機，集合發起人會。
2. 校董會　由發起人會就各村有關係人之中，選舉校董，組織校董會。
3. 校址經費及教師　由校董會商定校址，籌劃經費，聘請教師。關於經費，如本地不易籌足，得由辦事處酌量津貼，至教師人選亦代爲介紹。
4. 學生　招生的須注意各村人數之分配，以期民衆學校之教育力量得達各村；蓋民衆學校教師不過爲鄉村教育與建設之指導員或顧問，至原動力則當由學生擔任之，始易推動，且可有民衆自動、自教、自助、自立之把握。
5. 班級　學級視民衆程度，分初級高級。開班就民衆便利，分晨班、午後班、晚班；每班每天功課約二小時。
6. 課程　分固定與活動二種。識字、算術、常識、音樂爲固定功課；地方上應行舉辦之事業，如四季疾病預防、信用生產運銷、消費合作、修路、浚河等等，爲活動功課。須因時因地制宜，設法進行。每天課內應劃出若干時間，正式討

論鄉村教育及建設問題。在上課前後，作非正式談話，其效或更大。

7畢業生　每班每期至少須有二十人畢業，畢業生卽當爲鄉村民衆教育及鄉村建設、地方自治之種子。

十　服務人員

每區設幹事一人，助理一人至二人，民衆學校教師十人以上。助理至少須兼辦一班，民衆學校另設農事及醫藥衞生指導員各一人，此種指導員得兼爲兩區以上之指導。指導員須預先與各區主持人員商定進行辦法，按期巡迴各地，指導民衆。幹事對於本區鄉村民衆教育之設施、進行、規畫、指導、督促、負全責，助理及民衆學校教師須輔助幹事，實施民衆教育。

幹事、助理、及指導員以曾受專門訓練，有實地經驗者，爲合格。民衆學校教師得規定資格，公開招考；錄取後，施以數星期之短期訓練。（民衆學校教師資格：（1）中等師範科畢業，或有同等學識，年在二十以上；（2）世居鄉村，對於鄉村建設，確有興味；（3）身體強健，能耐勞苦；（4）和藹可親，肯與農人爲友；（5）有教授經驗，演講口才。）

十一　設備（房屋、器具、及教育工具）

鄉村民衆教育辦事處及民衆學校之設備，須力求簡便實用。房屋，借用區內各鄉村公共場所，或租用民房；器具，須樸實堅固而便於移動，擇必不可少者購置之。教育工具，除固定者外，區內各校可流通公用，其較昂貴者可由數區合購通用，或分別購置，互相借用，以節省設備費用。

十二　經費

1. 開辦費　每區以五百元計算，內辦事處二百元，民衆學校十所或十所以上，共三百元。

2. 經常費　每區全年約需七千二百元，分析如左：

甲、工薪　五千二百三十元或五千五百九十元（幹事九百六十元至一千二百元，助理九百六十元至一千另八十元，民校教師十人二千四百元，醫藥衞生指導員七百二十元，工食一百九十二元，以上共計五千二百三十元或五千五百九十元。農事指導員擬請實業廳派，其薪金不另列。）

乙、辦公及事業費　一千六百十元或一千九百七十元。（平均每月約一百三十四元至一百六十四元，所有各項鄉村建設經費隨時由地方籌措，不列入預算內。）

丙、歷年所需費用　（第一年）小縣五個左右自治區者，開辦實驗區一處，需開辦費五百元，經常費七千二百元。

中縣十個左右自治區者，開辦實驗區二處，需用開辦費一千元，經常一萬四千四百元。

大縣十五個左右自治區者，開辦實驗區三處，需用開辦費一千五百元，經常費三萬一千六百元。

（第二年）小縣開辦推廣區四處，需開辦費二千元，經常費共三萬六千元。

中縣開辦推廣區八處，需開辦費四千元，經常費共七萬二千元。

大縣開辦推廣區十二處，需開辦費六千元，經常費共十萬另八千元。

（第三年）各縣實驗區初步普及，照第二步標準繼續進行，各縣但需經常費如左：

小縣　三萬六千元

中縣　七萬二千元

大縣　十萬另八千元

（第四年）以後同。

十三　籌款方法及結論

前述經費一項，第一年各縣開辦實驗區，全省平均合計約需經、臨兩費七十餘萬元，第二年各縣開辦推廣區連原有實驗區費用，全省平均合計約需經、臨兩費五百萬元。當此連年天災人禍民窮財盡之時，何來此鉅款辦鄉村民衆教育乎？驟視之，似屬痴人說夢，畫餅充飢，決不能實現者。惟鄉村民衆教育之爲吾國目前當務之急，前已言之甚詳，若承認此說，且認此爲救國唯一之出路，則需款雖鉅，亦當進行，況籌款並非絕對不可能乎？茲試述鄉村民衆教育經費之來源如左：

1. 省縣社會教育經費　此項經費省方現在每年有五十餘萬元，縣方全省合計約有一百五十萬元左右。各縣縣經費縱不能全辦鄉村民衆教育，至少應以三分之一或二分之一移作此用。至省經費可由省立各社會教育機關在各縣辦鄉村民衆教育實驗區，以爲補助。

2. 省縣普通教育經費　此項經費省方現在每年有三百萬元不到，縣方全省合計至少約有一千二百萬元以上。最近普通教育既有注重鄉村之趨勢，似宜提出若干辦理鄉村民衆教育也。

3. 省縣民政建設農林經費　孫中山先生建國大綱第八條云：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民，籌備自治。」第三條云：「對於人民之知識能力，政府當訓導之。」第二條云：「對於全國人民之食、衣、住、行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展……修治道路運河」云云。現在民政、建設、農林經費省方縣方合計各有數十萬元至數百萬元，鄉村民衆教育既爲訓政之利器，則由省縣民政、建設、農林經費項下各提出若干成或移全部辦理鄉村改進事業乃分之所當爲，其理至明顯。照建國大綱而言，不惟省縣當如此，即中央亦當如此也。

4. 私人捐助經費　本省境內由私人籌款辦理之鄉村改進民衆教育實施機關已不在少數，崑山之徐公橋，蘇州之唯亭及善人橋，鎮江之黃墟，上海之俞塘，乃其較著者也。昔英國教育普及，得力於私立學校者甚多；今吾國爲普及鄉村民衆教育計，極應在各縣提倡私立鄉村民衆教育普及實驗區及推廣區。徐公橋等地既開風氣於先，如能加以提倡，以後繼起者必甚踴躍。

經費來源既有上述四項，鄉村民衆教育普及之可能於此可見；所慮者，社會無眞切之認識，當局無厲行之決心耳。

讀者或以爲國家大事應行舉辦者甚多，區區鄉村民衆教育，何必用九牛二虎之力進行？殊不知國計民生之最重要者，莫過於鄉村民衆教育與鄉村建設。試以導淮論，關係兩省命脈，計畫辦法固當由水利專家定之，但工程進行若能運用鄉村民衆教育，使各地民衆踴躍輸工輸財，照規定之計畫辦法，分段爲之，其工程之穩妥，收效之速

且大，恐比僱工所爲者遠過之無不及。試更就田畝與人口言，假定因鄉村民衆教育之結果，平均每畝增加收入一角，則江蘇全省耕種田七千餘萬畝，共可增加七百餘萬元。如遇水、旱、病蟲害，因鄉村民衆教育之結果，平均每畝得少損失一角，則全省可少損失七百餘萬元。又若因鄉村民衆教育之結果，每人每年少糜費而貯蓄一角，則全省儲蓄款項每年可有三百萬元左右。集腋成裘，積少成多，此之謂也。雖然此猶不過舉一二端而言，若夫國民體育之發達，鄉村保衛之組織，民族意識與精神之陶鍊，民衆知識能力之培起，水利交通之修治，農產織造之發展，均須鄉村民衆教育是賴。邦人君子其能悉心研究，幷協力同心，傾全力以速謀鄉村民衆教育之普及乎？民衆之幸，亦卽吾國前途之幸也。

（附錄）無錫縣限期普及鄉村民衆教育進行程序

無錫共有十七自治區，除城廂一區外，鄉村自治區共有十六。依照上述分期及經費等節，凡一縣自治區有十五個左右者，於第一年內應先辦實驗區三區，需用開辦費一千五百元，經常費共二萬一千六百元；第二年內應辦推廣區十三區左右，需用開辦費六千五百元，經常費，連實驗區在內，共約十二萬二千四百元。茲將本縣第一二年進行程序分別開列於後。

第一年（民國二十一年八月開辦）應辦實驗區三區，擬定各方分担經費辦法如左：

（1）省立教育學院負擔經費七千七百元，辦理實驗區一區（第十區。）

（2）縣教育局負擔經費七千七百元，辦理實驗區一區（第？區。）

（3）私人捐助經費七千七百元，辦理實驗區一區（第四區。）

第二年（民國二十二年八月開辦）應辦推廣區十三區，擬定各方分擔經費辦法如左：

（1）省立教育學院增加負擔經費一萬四千九百元，辦理推廣區二區。

(2)縣教育局增加負擔經費一萬四千九百元，辦理推廣區二區。

(3)私人增加捐助經費二萬三千一百元，辦理推廣區三區。

(4)民政經費撥款一萬五千四百元，辦理推廣區二區。

(5)建設經費撥款一萬五千四百元，辦理推廣區二區。

(6)農林經費撥款一萬五千四百元，辦理推廣區二區。

七　試擬廣西省邕寧縣電影教育實施計劃草案（盧顯能擬）

一　總綱

一、邕寧縣政府爲實施全縣電影教育起見，特製定本計劃。

二、本計劃之主要目標，在以電影教育之方法，助成本省之三自政策。

三、本計劃自民國二十七年七月起籌備，二十八年一月起實行。

二　組織

一、縣政府設邕寧縣電影教育委員會（以下簡稱縣電委會）

二、縣電委會委員人選規定如左：

(一)縣政府教育科科長。

(二)縣民團司令部主任人員。

(三)縣政府建設科科長。

(四)縣督學。

(五)縣黨部代表一人。(由縣政府函請參加)

三、縣電委會設常務幹事一人，綜理一切會務，以縣教育科科長充任之。另設幹事三人，助理會務，由縣政府任用之。

四、縣電委會之職務如左：

(一)實施辦法之設計。

(二)經費之籌措。

(三)影片之選擇。

(四)補充教材之審查。

(五)其他有關本縣電影教育之設計事項。

三　實施

一、區域　就全縣自治區，劃分爲六個電影區，各區範圍如左：

(一)第一電影區包括東開心墟、蘇盧等三自治區。

(二)第二電影區包括壇洛、楊美、石埠等三自治區。

(三)第三電影區包括雷寨、蘇墟、吳墟等三自治區。

(四)第四電影區包括大塘、那馬等二自治區。

(五)第五電影區包括亭子、劉墟、蒲廟等三自治區。

(六)第六電影區包括四塘、五塘、伶俐等三自治區。

各電影區以鄉鎮爲施教單位。選定各鄉鎮內若干中心地點爲放映及施教場所。

二、對象　全縣人口三四〇、〇〇〇人，除六歲以下六十歲以上者外，受教人數約二五二、〇〇〇人。每電影區受教人數平均四二、〇〇〇人，每次放映以容觀衆七百人計，每月放映六十次可使一影片巡迴全區一次。

三、教材　放映影片，以下列戲劇式之影片爲原則：

(一)有關民衆自衛影片。

(二)有關公民訓練影片。

(三)有關農業生產影片。

(四)普通科學常識影片。

(五)保健及衞生影片。

(六)其他有關民衆生活改進影片。

四、巡迴　縣電委會備放映機六架，分在六個電影區巡迴使用，每年除農忙及氣象影響外，施教時期約爲九個月。巡迴辦法如左：

（一）先備三種不同性質之影片各二份共六張，由六架放映機按次在六個電影區同時放映，每月將影片挨次調換一次，則三個月可巡迴全縣一次，全年可巡迴三次。影片巡迴如下表：

全年影片巡迴表

巡迴次 / 影片月次 / 區別	第一次巡迴			第二次巡迴			第三次巡迴		
第一電影區	A	C′	B′	D	F′	E′	M	P′	O′
第二電影區	B	A	C′	E	D	F′	O	M	P′
第三電影區	C	B	A	F	E	D	P	O	M
第四電影區	A′	C	B	D′	F	E	M′	P	O
第五電影區	B′	A′	C	E′	D′	F	O′	M′	P
第六電影區	C′	B′	A′	F′	E′	D′	P′	O′	M′
一	一	二	三	一	二	三	一	二	三

（二）每一影片以耐用二百次計，全縣第一次巡迴後，全部影片完全作廢；另備三種不同性質之影片各二份共六張，供第二次巡迴之用。餘依此類推。

（三）全縣六架放映機，於施教時期九個月內，放映影片九片，每片巡迴全縣三次，則全縣受教者每人每年受教機會九次，共看影片九片。

(四)每一放映機由縣電委會遴派電影教育指導員及技術助理員各一人，主持放映及教學事宜。各鄉鎮公所負責佈置場地，召集觀衆及維持秩序等事宜。鄉鎮中心基礎學校教員擔任補充講解。

(五)區公所於所屬鄉鎮放映影片時，負指導協助之責。

(六)電影教育指導員，須隨時測驗施教成績，每年一月六月將區內施教情形，呈報縣電委會備查。

四　經費

經費支出概算如左：

第一項　開辦費		八、五二六・〇〇		
第一目　機件		七、六二六・〇〇		
第一節　D型放映機	二、一〇〇・〇〇	同樣六副		
第二節　家庭發電機	三、〇〇〇・〇〇	全　右		
第三節　D型燈泡	二一〇・〇〇	全　右		
第四節　擦片藥水	二四・〇〇			
第五節　機油	一二・〇〇			
第六節　銀幕	六〇・〇〇	六	張	
第七節　擴聲機	一、八〇〇・〇〇	六	架	
第八節　唱機	三〇〇・〇〇	六	架	

第九節　唱片		一二〇・〇〇	六十片
第二目　影片		九〇〇・〇〇	
第一節　影片		九〇〇・〇〇	十八片，由省方供給，本縣每片攤還五十元。
第二項　經常費		四、八八二・五四	
第一目　薪給		二、一六〇・〇〇	
第一節　電影教育指導員		一、四四〇・〇〇	六　人
第二節　技術助理員		七二〇・〇〇	六　人
第二目　消耗		二、三二二・〇〇	
第一節　D型燈泡		一、六二〇・〇〇	五十四盞，以每五十次換一盞計。
第二節　機油		六四・〇〇	以每次耗費二分計。
第三節　電費		六四八・〇〇	以每次耗費二角計。
第三目　預備費		三九〇・五四	照上列二項百分之三開列。
共計		一三、四〇八・五四	

八　區單位普及民衆教育的一個設計

中華民族處境的危迫無過於今日了！濟危之道，不外乎『努力建設，充實國防』與『組織民衆，培養民力』的兩條大道。民衆教育本來是人類永久需要的，其價值不僅在能救危亡；可是要組織民衆，培養民力，以應付民族的危機，捨民衆教育，却沒有別的辦法了！

民衆中之應當最先受教育的自然是成年人。成年人負延續現社會生命的重責，受了教育，更能爲兒童造成優良的社會環境；使健全的兒童教育有可能性，所以成年人的教育實居民衆教育的首位。不過，光陰如流水般的過去，兒童是很快的長大爲成年，兒童教育又何可偏廢？第二次全國教育會議的改進全國教育方案，計劃集中全力於成年補習教育與義務教育之普及，就是這個道理了。這個方案一直沒有實行，特別是普及義務教育計劃，全國要拿出四十萬萬元來推行，在現在的中國幾乎是夢想，因爲事實上一時普及四年完全義務教育之不易，教育部遂於二十二年六月頒發短期義務教育實施辦法大綱，提高兒童入學年齡到十歲至十六歲，以資補救。

我們基於以上的見解和法案，以爲全體民衆均須於最短期間獲得教育，八歲以上四十歲以下的民衆予以強迫，分三個段落來進行：第一個段落，爲十六歲以上，謂之成年教育；第二個段落，爲十二歲以上十五歲以下，謂之青年教育；第三個段落，爲十一歲以下，謂之兒童教育。成年教育青年教育須先普及，兒童教育次之。遂以江蘇省立教育學院所辦的北夏普及民衆教育實驗區爲對象，草擬了這個設計，以便試行。這個設計如大體可行；全省能有常年費一千三四百萬元，五年以後，便可達到普及教育的目的了。

我們最盼望能試行政教合一，但因爲強求而得的政教合一，窒礙甚多，姑暫從教育範圍內立論。我們認爲民衆教育就是全民教育，應當包括全體民衆的教育在內，所以文內所用「民衆教育」、「民衆學校」等名詞，都比一般含義來得廣闊。

這個設計差不多已經過一學期的討論，高踐四、俞慶棠、陳逸民、劉虛舟、高葭湄、甘導伯、邵鶴亭、黃巽生、孫逢吉、張霞仙、王芬苓諸先生均供給許多有價值的意見。高葭湄先生致力尤多，併此聲明。

民衆教育之應當普及，已爲社會所公認，所待的是切實易行的辦法。這個設計未必就能切實易行，但自信確屬向着切實易行這個方向用心。希望讀者多多批評；更希望賢明當局予以指導，給以各種必要的便利，俾一隅的下層工作人員得以獻其心力，爲較澈底較深入之試探，那豈特少數人的幸運呢？

作者附識。二三，九，十二，無錫社橋村。

一　總綱

一、緣起　本區成立於民國二十一年秋季。成立之前，擬有計劃大綱，原意以三年爲段落，三年結束再行設計。今成立二年矣！二年來設施之經過及結果，已詳北夏第一年，及北夏第二年，茲不贅述。根據二年來之實際體驗，民衆教育之應如何普及，已有進一層之認識，而自治區域變更，情勢又異。爰特提前續訂計劃如後。

二、背景　最近無錫各自治區實行合併，原第二、第十兩自治區合爲新第二區。今後即擬以新第二區爲普及民衆教育實驗之範圍。茲根據二十一年本區同人調查原第十區社會背景之結果及原第二區公所之記載，概述新區之社會背景於後：

A. 全區面積　三六〇方里，佔全縣總面積百分之九・八六。

B. 耕地面積　一二九、八七三畝。

C戶口　一八、四六六戶九五、八二七口，佔全縣總人口百分之一〇·二，男子對一百女子之比率爲一〇四·七。

D.鄉鎮　固有四十五鄉鎮，現劃爲廿五鄉鎮。

E.土地分配　據本區調查一、五二一戶自有田畝狀況如下：

耕地量	農戶百分比	佔有地畝百分比	每家平均畝數
無田者	二九·三三	——	——
五畝以下者	四六·七〇	一五·七四	二·二五
五——九·九畝者	一六·六〇	二〇·六三	八·二三
一〇—一九·九畝者	四·五四	七·九五	一一·七〇
二〇—二九·九畝者	〇·六六	二·一八	二二·二八
三〇—三九·九畝者	〇·五九	二·七二	三〇·八四
四〇—四九·九畝者	〇·〇七	〇·三九	四〇·〇〇
五〇—九九·九畝者	〇·一三	一·二八	六五·七五
一百畝以上者	一·三八	四九·一一	二三六·六七
合計	一〇〇·〇〇	一〇〇·〇〇	六·六七

F.農家成分　自耕農百分之二六半，自耕農百分之五一，佃農百分之二三。

G.主要出產稻、麥、蠶桑、猪、雞、鴨、手工藝品等。

H.固有教育機關　小學三十三所，簡易農民教育館一所。

三、趨向　本區施教之宗旨，爲「由民衆教育，組織民衆，培養民力，以促成自治，復興民族。」事業分政治、經濟、文化三方面進行。政治注重自治與自衞。經濟注重農業生產技術之改良與合作事業之推廣。文化注重讀寫技能之訓練與精神生活之向上。

吾人以爲今日中華民族外不能自立圖強，內不能安居樂業，要以政治爲主因；且健全之政治，亦不能止於爲民所享，必更進而謀爲民所有，爲民所治，則捨植基於人民之自治與自衞，其道末由！此吾儕必須設施政治教育，而政治教育又必須注重自治與自衞之理由也。

顧設施教育，必須引起被教者接受教育之動機；組織民衆，必有切近於日常生活之活動，以營養此組織；此則非資藉於經濟方面之工作不可。且現在農村破產，百業凋敝，人民之經濟殆已涸竭，吾人既志切爲大衆服務，如有可以改進經濟之道，自必全力以赴，小之解除暫時之痛苦，大之助成大規模之物質建設，謀經濟之充分發展。故經濟教育亦不可偏廢。組織合作社，乃藉經濟動機，施行集團訓練，作始雖簡，但一俟組織健全，事業發達，必可改善經濟組織，抵抗經濟侵略；此尤爲吾人所欲全力從事者。

本區又何爲而設施文化教育乎？曰：有閱讀能力，可以無師自教；有寫作能力，不啻資以喉舌。且團結民衆，必賴意見之溝通，欲溝通意見，語言僅適於部份之民衆，固不若文字之能無遠弗屆也。至識字者能藉符號以思想，思想

靈活，茅塞頓開，其將有助于民衆之解放與民族之獨立，尤有不可思議之效力。故本區仍將繼先賢之努力，從事於民衆之文字訓練。抑任何人民事業之成功，必賴熱烈之情感，遠大之胸襟，與堅強之意志：此則有待於人格之感化。本區同人將益淬礪，務將此精神灌注於各項活動之中；此促進民衆精神生活向上之途徑也。

此政治、經濟、文化三方面之教育並非各自獨立，實乃互相連貫。有政治教育而無經濟及文化，則此政治教育爲無根的，空虛的。有經濟教育而忽略政治及文化，則此經濟爲不澈底，且嫌太偏於物質。有文化而忽視政治及經濟，則仍不脫傳統教育之窠臼，新教育云何哉？三者交錯並施，而後教育乃成完整。

本區實施教育，採取二種方式：一曰定式教育，一曰非定式教育。前者係班級形式，包括普通學校教育及「民衆學校」教育。後者隨民衆實際活動而施教，包括所謂社會事業及鄉村建設，昔日被擯於教育領域之外，今則爲生活教育之必要部份。前者富有統一性，便於普及人人，乃普通學校教育之優點，而爲吾人所保存者；後者富有活動性，宜於引起自動的興趣，並便於「由做而學」或「做學並進」，乃新教育運動之產物，爲吾人所應採納者。二者相互爲用，固缺一不可也。

定式教育可全由本區辦理。非定式教育之經濟部份，亦可以本區爲中心，聯合農事金融等機關而進行。自治自衞則先自組織改進會入手，從事培養人民之團體意識及自治基本能力；蓋自衞之基礎在自治，而自治之進行，不難於形式上之編配，實難於人民團體意識及自治基本能力之培養也。

四、特點　本計劃之內容，大體仍如過去，無大變更。惟有一特點，即將本區內固有教育機關一律接收，改組爲

全民教育機關；其理由如次：

A. 教育事業，必須整個規劃　民衆教育由於現行教育制度不健全而產生：現制偏於兒童方面，故民衆教育偏於成年人方面。民衆教育者多年努力之結果，使多數兒童教育者漸悟偏頗之非，紛起注重成年人之教育，於是民衆教育者更進一步，提倡教育之根本改造：此一主張，亦漸次爲一般教育者所接受。本院爲國內民衆教育及教育改造之重心，既辦此規模較大之實驗區，不可不賦予此實驗根本改造之新使命，俾從事教育之整個規劃。

B.「小學教育」須充分社會化　「教育社會化」「學校應爲社會之中心」之主張，乃欲革除學校與社會之隔閡，實行「教育爲社會化歷程」之精義，使所有材料，不僅適於學生心理，且適合社會需要，使學生能適應社會，又能改造社會。此教育家之公意也。然實際上小學校之能力行者，則寥若晨星；制度未改，僅憑少數人之倡說，固力有未逮也。更按美國教育家赫德氏（J. K. Hart）之計算，每日睡眠時間外，小學兒童在校一小時，在校外則五小時；即謂小學教育已能切合社會需要，內容已臻上乘，此一小時之教育，能抵五小時之社會感染乎？兒童就學期間尙如此，未入學前，已輟學後，豈不更甚？然則，小學教育而不圖解除學校門牆之桎梏，努力造成適宜於兒童教育之大社會環境，猶未可謂爲已盡教育兒童之責也。是則小學與成年教育機關合一，必可端正小學教育之趨向，增進兒童教育之效率也，無疑。

C. 教育機關必須充分利用　國聯教育考察團所著中國教育之改進一書，指斥我國學校教育之不經濟；

證以本區之固有教育狀況，尤爲可信。據無錫教育第二三五期所載，二十一年度第二學期本區共有學生九七一人，而教師則有四十四，每人祇教學生二十二人強，設能統盤規劃，大可節省人力，教育失學民衆；而小學校舍及設備之充分利用，尤其餘事。本區初成立時，即擬與區內小學密切聯絡，使人盡其才，物盡其用，共同致力於教育民衆與鄉村建設之工作。奈結果未能愜意者，實由於不相統屬，致各行其是，而莫可如何。在本區方面，人不爲不多，力不爲不盡，然平均以一人教一二千人，佔村落近二十，雖心力交瘁，仍未易計日普及。惟有將小學與本區固有成年教育機關合併，而後困難解決，兩蒙其利。

五、教育機關　A.民衆高等學校一所，爲全區之最高學府及教育行政最高機關，指導並監督全區民衆學校。民衆高等學校設校長、副校長各一人，幹事及技術員七人；教員除職員兼任者外，臨時聘定。

B.中心民衆學校八所，將全區固有鄉鎮，每五六鄉鎮劃爲一輔導區，每區約有二、二八五戶。每一輔導區設中心民衆學校一所，負責輔導本區內民衆學校。並於學校四周劃六八四戶之範圍爲基本施教區，直接辦理定式教育及非定式教育，以資示範。

每一中心民衆學校每年直接辦理定式教育之理想標準如下：

高級兒童班	一班	補習班	一班——合一教室。
初級兒童班	二班	成年班（四月半）	二班——合二教室。
青年班	一班	成年班（一月或二月）	二班——合一教室。
		成年班（四月半）	一班——

（關於右列各班名稱之含義，詳第二段定式教育）

中心民衆學校設校長一人，教員五人。

C.民衆學校五十六所，各以一教室爲原則，平均分佈於各輔導區內，每區約有七校，每校施教範圍約爲二二八戶。

民衆學校在首四年度內分甲、乙兩種（理由詳第二段定式教育）；甲種民衆學校，每年辦理幼稚園一班，初級半日兒童班二班（或全日一班），成年班一班，合一教室；乙種民衆學校，每年農忙季辦理幼稚園一班，青年班一班，一月、二月成年班二班，亦合一教室。第五年度起，凡民衆學校均專辦兒童班及補習班。

民衆學校設校長兼教員一人。

二　定式教育

一、階段　本區設施定式教育，旨在授予民衆以國民應有之普通教育及適於農村之職業補習教育；至于較複雜之技術教育及高等職業教育，宜以縣以上之單位爲設施之範圍。茲將定式教育各階段之理想編制分述於下，次節則規定分年普及之進程：

A.學校前教育——每年養蠶、收麥及收稻時，實足七歲（七歲計算在內，以下仿此）以下之兒童得免費入農忙幼稚園各一月，此項幼稚園教育不僅教育幼童，且將教導父母，改進家庭教育。

B.基本教育（義務教育）

1. 兒童班初級——實足八歲以上十一歲以下之兒童，一律強迫入民衆學校兒童班，初級受半日或全日教育，繼續四年。

是項兒童班凡六歲七歲及十二歲以上之未入學者，亦得自由入學。

兒童班初級實施全日教育者於首四年度內，每年照四元之固有標準收費；第五年度起因須普及半日教育，公費有限，收費倍之。實施半日教育者各年度均減半收費，每年二元；家長貧苦不能納費者，並得以工代銀，每工抵銀二角。優秀兒童，不論全日半日，一律免費。

2. 青年班——實足十二歲以上十五歲以下之失學青年，一律強迫入民衆學校青年班，受免費半日教育六個月，已入兒童班者免。

3. 成年班——十六歲以上，四十歲以下之失學成年，一律強迫入民衆學校成年班，受每日二小時之免費教育四個半月。已入青年班者免。四十一歲以上者得自由入學，爲適應一部份就學民衆之日常生活習慣起見。此項成年班之學期得縮短至一個月（每日二小時），或二個月（每日一小時），專授音樂、公民常識、及集團訓練。其他國語、算術等工具科目得由改進會服務團體（詳第三段非定式教育）或私人教學，民校定期予以測驗。

C. 繼續教育

1. 兒童班高級——實施全日教育，相當於現制小學校之高級，凡受過兒童班初級全日教育四年者入

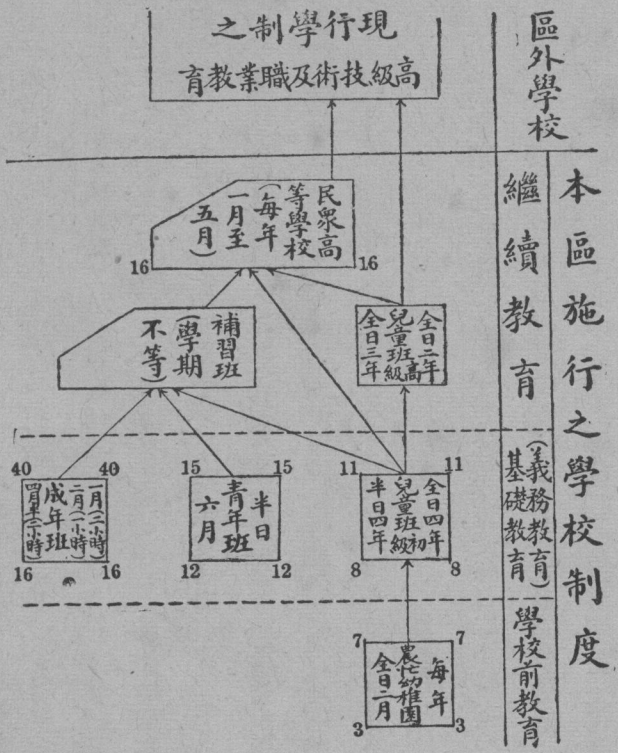
二年組；受過半日教育四年者入三年組，其第一年係補習性質。收費暫依每年八元之固有標準，俟教育經費寬裕時減免。

2. 補習班——凡成年班青年班及兒童班畢業者均得入補習班，學期長短及教科種類均視實際需要。收費與否，亦視教科性質及區內教育經費盈絀而定。

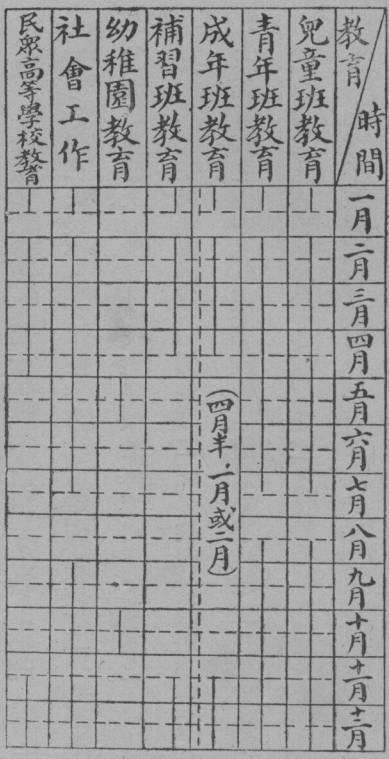
3. 民衆高等學校——凡年滿十六歲，曾畢業兒童班或補習班，或具有相當程度者，每年均得入民衆高等學校，受人文及職業補習之教育一月至五月。

D. 與區外現行學制之銜接。本計劃關於兒童班之編制原已適應現行學制，俾區民可自由離區升學。凡成績卓越堪以深造之貧兒及勞働者，得由本區特別資送區外適當學校肄業。

茲製系統圖如下：



各項教育學期之起訖，根據農作及氣候，茲更製表說明如左：



（農閒時民校因須一律兼辦成年班，全日兒童班均改爲半日制，半日兒童班改爲間日制，同時改進會及服務團特加注意于兒童，以補民衆學校之不足。）

二、普及　普及進程，四年已足；惟改制後，行政上之整理，各項辦法材料之準備，與小規模試行，以及固有教育工作人員之訓練，事關重要，擬於第一年度內全力從事於此。第二、三、四三年度內，青年及成年教育普及，兒童教育就固有規模，力求內容之充實。第五年度兒童教育普及，補習教育擴充。茲分述如下：

A.兒童教育，首四年度，就固有規模力求內容之充實，第五年度普及。

1.第五年度：全區八歲至十一歲應受兒童義務教育者，估計佔全人口十分之一，爲九、五八二人，每六十人一班，半日教育每教室上下午二班輪教，同時可教一二〇人，須有八十教室方可容納。

2.首四年度：全區現在在學兒童從寬估計，假定爲二、四〇〇人，於首四年度內大體暫維現狀，偏重內容之充實，酌增學額四八〇名，共二、八八〇人。單教室民校容全日教育兒童六十人，應辦四十八校，稱爲甲

種民衆學校，以辦理兒童教育爲主體。另添辦三十二校，稱爲乙種民衆學校，暫時專作施行青年及成年義務教育之用，普及後，第五年度起仍照前條普通兒童班辦理。

B. 青年義務教育，自第二年度開始至第四年度普及。

1. 全區十二歲至十五歲之失學青年，估計佔總人口百分之六，則全區應有五、七五〇人。

2. 每六十人一班，共需九十六班，以乙種民衆學校每年每校各辦一班，三年普及。

3. 兒童教育未普及前，每年增加之失學青年數，與逐年因年齡長大算入成年之數，約相抵消。

C. 成年義務教育自第二年度開始，至第四年度普及。

1. 全區十六歲以上四十歲以下之成年人，估計佔總人口百分之二九，應有二七、七九〇人。

2. 應在民衆學校受四個半月教育者，假定爲一二、〇〇〇人；每五十人一班，約須辦二四〇班，每年八〇班，三年普及，由甲、乙種民衆學校於每年農暇時辦理之。

3. 應在民衆學校受一個月或二個月教育者，假定爲一五、七九〇人，每五十人一班，須辦三一六班，分三年普及之，由中心民衆學校及乙種民衆學校第二、三年度農忙季各辦四〇班，農暇季各辦八〇班，共二三〇班，餘七十六班於第四年度辦理之。

4. 青年教育未普及前，每年增加之失學成年數與逐年因年齡長大退出強迫年齡範圍之數，約相抵消。

三　非定式教育

在本計劃第一段總綱第三節趨向內，曾已說明本區特致力於農業生產技術之改良，合作事業之推廣，與改進會之組織。茲分述於后：

一、農業改良　關於本區農業，凡稻、麥、畜殖、蠶桑、林木、以及手工藝等，當一本地方實際需要，分別注重改良；惟稻、麥、蠶桑及猪，關于本區人民生計最大，且較有把握，故以此五者爲改良之主體。

A.稻麥

第一年度　開辦區農場從事地域試驗，良種繁殖，與良法示範。繁殖良種，注意保持種子之純潔，爲田間去僞去劣與種子精選等工作；所用良種，完全根據本院地域試驗之成績，採用其中最佳者繁殖之。農暇時，就民衆高等學校內舉行農事講習會，以後每年舉行。

第二年度　就每一輔導區之基本施教區內，設置特約示範農家五至十戶，此特約示範農家，受指導之農田計二種：(1)特約良種繁殖田。本區農田十三萬畝，假定九萬畝爲稻田，則種子之供給決非小面積數畝之繁殖場所能擔負，必須利用農家田畝爲繁殖之用。此繁殖田之種子，由區收買，於成熟時由區派員監督收割、脫粒、秤量，以免混雜；但生長期間之去僞去劣工作，則在區農事指導員指導下由農家自辦。(2)良種示範田。以改良種與本地種劃區相間種植，重複比較，以示二者之生產能力；示範田必須在大道附近，使農民易于觀摹。

第三年度　除維持固有特約示範農家外，更就每一民衆學校之施教區內，各設特約示範農家三戶至

五戶。良種開始積極推廣。

第四年度　區內過半數農戶用改良種，並願接受良法。

第五年度　全區百分之八十以上農戶用改良種，並願接受良法。

B. 蠶桑

第一年度　與無錫縣蠶桑改進模範區合作，開始執行蠶種統制，每輔導區內之合作社至少有二處，兼營養蠶業務。推廣稚蠶用桑二十畝，約五千株，又壯蠶用桑苗一萬株，作更新老桑之用。訓練養蠶技術人員四十名。

第二年度　每民校施教區內之合作社至少有一處兼營養蠶業務。推廣稚蠶用桑二十畝，壯蠶用桑一萬株。訓練養蠶技術人員六十名。

第三年度　充實已成立各合作社關于養蠶之業務。各民校施教區內之合作社至少有二處兼營養蠶業務。並促進全區合作社關于養蠶之聯合業務。繼續推廣稚蠶用桑六十畝，壯蠶用桑一萬株。

第四年度　全區各村落單獨或聯合鄰村均成立兼營養蠶合作社。

第五年度　充實各兼營養蠶合作社，並發展業務。

C. 豬

本區農民畜養除雞外，以豬爲最多。據二十二年原第十區範圍內之調查，約每十人中畜豬一頭，以此推

算，全區當有萬頭。

北夏農民借款儲金處於過去二年中貸出款項一六、六一五・四四元，其中養豬借款竟達一二、〇〇九・六〇元，可見養豬事業關係農民生計之大。

農家養豬者，普通每戶不過二、三頭，但照一般豬舍容量，往往六、七頭亦不爲多。假定全區居戶有百分之七十養豬，應有一二、七九九戶，每戶養豬每年二次，以五頭計，應有約六萬頭。隨時予以豬本貸款之便利，此數易致也。

推廣養豬事業尙有二問題，須待解決：一則除得肥料外，養豬並不獲利，二則豬瘟（大多爲虎列拉）頻作，虧折堪虞。此二問題不解決，不特貸款無保證，農戶有本者亦未敢放膽飼養。關于獲利問題，擬用美國優良純種：盤克縣豬（Berkshire）、波支豬（Poland-China）、醬色種（Duroc-Jersey）、切斯提白豬（Cheste-white）四種，與本國母豬雜交，推廣其第一代；則生長迅速，肉量豐產，厚利在焉。關於豬瘟，已有特效預防血清注射法，擬將小豬於未推廣前注射，本院賣小豬不以營利爲目的，加注射費後，每頭售價不致高於土種，價廉物美，推廣自易。

以上解決豬本、豬種、豬瘟三問題。至於飼育方法之改良，擬先之以示範。繼之以特約示範。大豬長成，爲免肉商壟斷計，指導辦理大豬合作運銷。茲擬分年進程如下：

第一年度　區農場開始養豬。

第二年度　每一輔導區設立示範猪舍一處，以後繼續辦理。推廣小猪五〇〇頭，試辦大猪運銷。每一民校施教區內成立特約示範養猪農戶一處，以後繼續辦理。每一施教區特約繁殖養猪農戶至少一處。在民衆高等學校內，舉行養猪講習會，以後每年舉行。

第三年度　推廣小猪五、〇〇〇頭。指導組織養猪合作，凡購雜交小猪者以加入合作社爲條件；由社指導其繁殖方法。代各合作社辦理大猪運銷。

第四年度　推廣小猪三〇、〇〇〇頭，指導自辦大猪運銷與猪種統制。

第五年度　推廣小猪六〇、〇〇〇頭，充實養猪合作業務，並竭力改良技術。

二、合作社　合作社以村單位爲原則，種類以信用兼營制爲主，兼營事項如生產、消費、運銷、保險等均無不可。其分年進程規定如左：

第一年度　每一民校施教區成立合作社一處，就民衆高等學校內訓練經營人員六十人至一百二十人。

第二年度　每一民校施教區設法增加合作社至二處。就民衆高等學校內訓練合作社經營員八十人至一百六十人。成立區合作社聯合社。

第三年度　每一民校施教區增加合作社至二處以上。就民衆高等學校內訓練合作社經營員八十人至一百六十人。注意充實已成立各社，並努力發展聯合社之業務。

第四年度　每一民校施教區各增加合作社至三處以上。就民衆高等學校內訓練合作經營員八十人至一百六十人。

第五年度　每村均有合作社成立，全體居戶有百分之八十以上加入合作社；就民衆高等學校內訓練合作社經營員二百至四百人。注意充實已成立各社，並努力發展聯合社之業務。

三、改進會與服務團　本區施教宗旨，既重在組織民衆，故組織之訓練甚爲重要。改進會與服務團，即擬以之爲一切組織訓練之基本。凡年滿二十歲，富有進步思想之人民，均鼓勵之加入改進會爲會員，十九歲以下者入服務團。服務團受改進會之指揮與輔導。改進會及服務團之功能如下：

1. 繼續施以精神訓練，使成爲推進鄉村社會之基本隊伍。
2. 自己進修，養成「且做且學」及「由做而學」之習慣，使終身在學習之歷程中。
3. 協助辦理各村人事登記及農情調查。
4. 協助民衆學校勸學及教學。
5. 改進地方事業。

改進會及服務團以村爲單位，村改進會聯合而爲鄉鎮改進會聯合會，鄉鎮改進會聯合而爲區改進會聯合會。逐年進程擬定如左：

第一年度　每一民衆學校之施教區內，成立村改進會及服務團各一處。

第二年度　每一民衆學校之施教區內，村改進會及服務團各增加至二處。各鄉鎮分別成立改進會聯合會。

第三年度　每一民衆學校之施教區內，改進會及服務團各增加至三處以上。全區改進會聯合會成立。

第四年度　各村改進會及服務團一律成立。

第五年度　竭力充實各級改進會。

四　經費

本區固有學齡兒童入學者，不及總數四分之一，青年成年民衆被及教育恩澤者尙不及全體六分之一（北夏舊區不過新區之三分之一，且卽在舊區內，青年成年教育勢力亦不過及半。）今欲一舉而普及全體，自需相當經費。顧政府之財政困難如此，農村之經濟涸竭如彼，支配經費，設不能萬分撙節，徒有計劃，無補於事也！本此方針，草擬第一年度支出概算如下：

一、薪給　二四、一六八・〇〇元。

1. 民衆高等學校教職員　三、〇九六・〇〇元。

校長、副校長各一人，由本院教授兼任不支薪。總務一人，定式教育，非定式教育各設主幹一人，平均月各支薪五〇元，又幹事三人平均月各支薪三六元，全年合計如上。

2. 中心民衆學校校長　三、三六〇・〇〇元。

中心民衆學校校長八人，平均月支四〇元者四人，三〇元者四人，全年合計如上。

3.中心民衆學校及民衆學校教員　一七、七一二・〇〇元。

民衆學校第一年度暫辦六十八教室，每教室教員一人，共六十八人；中心民衆學校每校加教員一人，計八人；兩共七十六人。月支二五元者八人，二二元者二一人，二〇元者八人，十八元者三人，十五元者十六人，全年合計如上。

二、辦事　九、〇六二・〇〇元。

1.民衆高等學校　二、四〇〇・〇〇元。

全區各校辦公用品，由民衆高等學校購發，參照二十二年度實支數，以每月二〇〇元爲標準，全年合計如上。

2.中心民衆學校　二、〇八八・〇〇元。

中心民衆學校八所，每所每年燈油三三元，茶水三六元，工食一二〇元，藥品二四元，川旅一二元，雜支三六元，共二六一元，八所合計如上。

3.民衆學校　三、三八四・〇〇元。

全區六十八教室，假定中心民衆學校每校四教室，八所共除去三十二教室，尙餘三十六教室，爲單教室學校。每校年支燈油一六元，茶水一八元，工食二四元，藥品一二元，雜支二四元，共九四元，三六校合計如上。

4學生用品　一一九〇・〇〇元。

學生用課本、筆、墨、簿籍，兒童班、青年班自購。成年班課本、簿籍完全贈送，筆、墨贈送一次，以每人三角五分計算，六八教室農暇季共容三、四〇〇人，合計如上。

三、準備金　五六二・〇〇元。

共計三三、七八二・〇〇元。

全區理想教室數八十，再加每一中心民衆學校普通兒童高級一教室，優秀兒童一教室，總計九十六教室。第一年度已開辦六八教室，第二年度尚須添辦二八教室。每教室教員年薪二四〇元，辦事費九四元，計三三四元，二八教室共計九、三五二元。第二、三、四年度內，成年班學生用品（以四月半者爲限一月，二月自備）每人三角五分，每年四、〇〇〇人需一、四〇〇元。此一、四〇〇元，第五年度起實已不需，姑作擴充事業用，不減除。則第二年度起再加公費一〇、七五二元，合第一年度概算數，得四四、五四四・〇〇元。有此四萬餘元之常年費，全區兒童青年成年教育以及鄉村建設事業無不普及，可致「人無不學，事無不舉，村無遊民，野無曠土」之境矣！

惟以前項計算猶包括本區研究實驗經費在內；若僅爲一般推行，有四萬元亦足敷用，則每人所攤之教育費僅四角一分七厘。查改進全國教育方案估計現在國內初小學生每年至少須由公家擔任經費七元，同方案估計養成一個民校畢業生需費一元八角餘；與本計劃相較，竟無從比擬！江蘇現有人口三二、一九四、三五三人，如照本計劃普及教育，建設鄉村，祇需年費一三、四二五、〇四五元；衡以全省教育經費概況，與事實相差不遠。可知本

計劃支配之經濟，而有一試之價值焉。

九　河南省教育廳　中國社會教育社　洛陽縣政府　合設洛陽實驗區辦法計劃大綱及進行步驟

（辦法及計劃大綱轉載中國社會教育社社友通訊第二卷第十一、十二期，進行步驟乃本書作者設計時個人應用之件，以示科學辦事方法之一斑。）

辦法

一、中國社會教育社，河南省教育廳，洛陽縣政府為倡導中原及西北之社會教育，並研究實驗中原及西北社會教育之問題起見，合設洛陽實驗區。

二、本區設董事會，由中國社會教育社、河南省教育廳、洛陽縣政府各派代表一人，並由合設機關會聘專家四人至六人，當地人士二人至四人組織之，以合設機關之代表為常務董事。董事之任期為一年，連派連聘均得連任。

三、本區設指導處為總辦事機關，處內設總指導員一人，由董事會聘請之；指導員、事務員各若干人，由總指導員任用，函報合設機關及董事會備案。

四、總指導員兼任董事會祕書。

五、董事會之職權如左：

1. 聘任總指導員；

2. 審核年度計劃報告；
3. 審核年度預算決算；
4. 指導並協助解決總指導員提出之困難問題。

六、董事會會議以每半年舉行二次爲原則，由常務董事召集之。

七、董事會決議事項，應分函合設機關備案。

八、董事爲無給職，惟聘任之專家董事，得酌支川旅費。

九、關於實驗區之設計事項，由中國社會教育社負責指導。

十、本區選洛陽縣中適當之自治區爲區域，先就一村實驗，逐年擴充至全區；凡劃入本區範圍之村莊，其教育機關統由指導處管理。

十一、本區區域內人民自治能力增高至相當程度時，經合設機關之同意，應賦予實行自治之機會，並實行政教養之合一，仍由指導處指導之。

十二、本區經費由合設機關商酌分任之。

十三、本區計劃大綱另訂之。

十四、本辦法經合設機關會商決定日起，至民國二十九年七月三十一日止爲有效期。中途如有應行修正之處，並期滿時應否繼續舉辦，由合設機關隨時會商決定之。

計劃大綱

(一)實驗要點

一、目標　由教育方法，組織民衆，培養民力，以促成自治，復興民族。

二、範圍　爲求教育之澈底生活化起見，應使教育與政治、經濟、各方面合一。

三、對象　以全區人民爲學生，故不使兒童教育與成年教育之分立，但以成年人負現社會一切重任，應特重成年人之教育。

四、方法　採取做學教合一之原則，就人民實際生活之事業，由做而教而學。

五、內容　視實際需要而定，但應特別致力於人民精神生活之向上及合作、農事、自衞、自治、識字、讀書、諸端。

六、區域　自小至大；先致力於一村，俟有成效，然後逐漸推廣，以至全區。

(二)逐年進程

第一年　一、舉行簡易社會調查，以明全區概況；二、選定具有代表性之一村，以全力從事村單位之實驗。

第二年　一、根據代表村實驗之經驗，擬定村單位設施之辦法，推廣至鄰近村莊七、八處（約當全區村數十分之一）；二、於必要時，亦得從事超出規定村數之工作，如自衞等是。以後各年均如是。

第三年　一、推廣至約二十村（約當全區村數四分之一）；二、開始實驗各項聯村工作。

第四年　一、推廣至約四十村（約當全區村數二分之一）；二、準備區單位實驗之辦法。

第五年　一、推廣至全區各村落，爲區單位之實驗；二、準備試行區自治。

第六年　一、試行區自治；二、實驗計劃告一段落。

（三）附則

本計劃大綱由中國社會教育社、河南省教育廳、洛陽縣政府會商決定；如有未妥善處，由合設機關隨時會同修正之。

進行步驟

十二月一日　事務所草擬下列各項文件：（1）合設洛陽實驗區辦法草案；（2）合設洛陽實驗區計劃大綱；（3）編製籌備期間及第一年度預算要點；（4）進行步驟。

十二月二日　請高踐四先生（第四次理事會推定起草辦法之召集人）簽注意見，將各項文件加以修正。

十二月五日　召集在無錫之理事舉行談話會，商定四項文件，並假定總指導員人選。

十二月七日至十四日　將四項文件及總指導員人選函請鈕惕生先生（本區及中原社會教育館之倡導者）發表意見，再加一度修正。

十二月十六日　徵求假定總指導員非正式同意，同時函寄四項文件，請發表意見，並請草擬籌備期間及第一年度計劃預算，並建議董事人選。

十二月二十六日　假定總指導員表示同意，並照辦囑託各事。

十二月二十七日至一月十五日　本社三常務理事會聘假定總指導員爲本社代表，並決定下列各項，先徵鈕惕生先生意見，再請代表與河南省教育廳、洛陽縣政府會商決定。（1）合設洛陽實驗區辦法草案；（2）合設洛陽實驗區計劃大綱草案；（3）籌備計劃及預算；（4）第一年度計劃及預算；（5）董事人選；（6）總指導員人選。

一月十六日至二十六日　三機關換文通過辦法及計劃大綱；

三機關會聘董事及總指導員。

一月二十七日　三機關代表以常務董事之資格，召集第一次董事會議。

一月二十八日　董事會通過籌備計劃及預算。

一月二十九日　總指導員任定指導員及事務員。

一月三十日　指導處開始工作，同時事務所派員指導及協助。

二月一日　指導處開始經常教育工作。

三月初　常務理事主辦關於本問題及要項，提交理事會追認。

五月一日　董事會通過第一年度計劃及預算。

八月一日　本區正式開幕。

十　試擬京滬滬杭甬兩路局創辦流通圖書館計劃大綱草案（呂培恕）

一　緣起

社會日趨繁複，人類所需應付社會環境之能力，亦日漸加多；如仍以過去兒童期與青年期爲教育時期，殊嫌不足；必延至終身，方可足用。第人之成年期爲工作時期，自難入校受教；故於成年人之教育，絕不能用現行學校制度，乃有社會教育之產生。現代文明國家之國民，隨時隨地均能受到社會教育；進電影院，則有電影教育；遊公園，則有美化教育；居家可聽無線電播音；出外則告白、標語，所在皆是。至若圖書館、博物院、體育場等正式社教會育機關，出奇制勝，以吸引民衆，更不待言。彼邦國民無時無地無教育，斯無時無地不在繼續生長之中；社會進步，國勢發皇，豈偶然哉？

鐵道爲現代交通之利器，人民利用之者日廣，實爲不可忽視之社會教育理想場所。鐵道原有媒介文化於各地之功能；就教育觀點言，媒介文化，卽是教育。若將此教育功能加以擴充，其教化之力量，豈不更大！

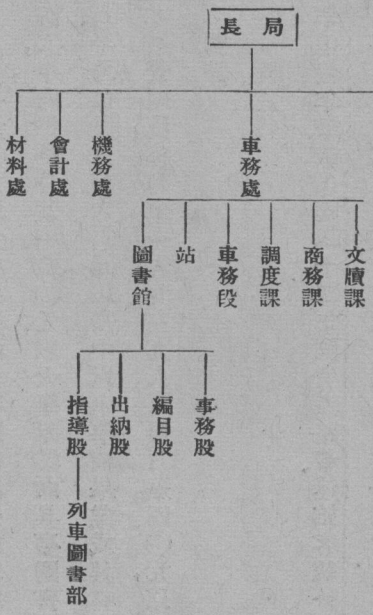
本此認識，本路局乃有設置流通圖書館之計劃。乘客枯坐車中，每喜閱覽小說、畫報等，以資消磨時間；今後若能供以圖書，必爲乘客所歡迎，以增進旅途之興味與舒適；於鐵路營業及國民教育，均有莫大之補益焉！

本計劃內關於組織設施之基本原則，乃在以最少之經費，求得最大之效果。總館設於上海總站旁；於每列車上設一圖書部。流通書籍暫以小說、雜誌、畫報、遊記、指南、地誌等爲範圍。爲便利乘客閱書起見，可由車僮代借代還；爲防止圖書遺失起見，可由乘客以車票或行李票或法幣爲抵押品。詳細辦法，茲分爲五節說明如下：

二　組織

甲　系統

本館直屬於兩路局車務處。館內分爲兩級：第一級爲總館，第二級爲列車圖書部。總館內分設四股，其名稱暫定爲事務、編目、出納、指導。列車圖書部，每部設一管理員，綜理車上一切圖書事務。其組織系統如左：



乙 執掌

1. 館長，總理館務；
2. 事務股，凡全館文書、會計、庶務、購置、及不屬於其他各股之事務屬之；
3. 編目股，凡全館圖書登記、分類、編目等事務屬之；

4. 出納股，凡全館圖書出納、整理、保管、裝訂等事務屬之；
5. 指導股，凡全館選購調查、統計、研究指導等事務屬之；
6. 列車圖書部，凡車上圖書流通，指導閱讀等事務屬之。

丙　人員

1. 館長一人，月薪一六〇元，以大學畢業而具有圖書館知識與經驗者充任之；
2. 部主任四人，平均每員月薪一二〇元，以大學畢業而具有圖書館知識或經驗者充任之；
3. 館員八人，平均每員月薪六〇元，以高中以上學校畢業或具有圖書館經驗者充任之；
4. 列車圖書部管理員，每列車一人，共三九人，每員月薪四〇元，以初中以上學校畢業者充任之。

三　圖書

甲　數量

據二十四年申報年鑑載，民國二十二年國有鐵路載運旅客統計表，二十二年京滬路共載乘客九、七六七、八五八人；滬杭甬路共載乘客五、〇七五、四一七人，兩共一四、八四三、二七五人，以每年三百六十五日計算，則兩路每日約有乘客四萬人。再假設每日乘客有二分之一看書，則圖至少應備圖書二萬册，兩路局每日計開客車三十九次，則每次車平均約有一千人，所以每次車至少應備圖書五百册。

乙　類別

圖書之種類甚多，任何團不能一一具備，故普通團購置書籍，均有一定之比例。本團購置圖書之比例，暫擬如下：

類別	百分比
000 總類	十
100 哲學	五
200 宗教	五
300 社會科學	十
400 語文學	五
500 自然科學	五
600 應用技術	五
700 藝術	十
800 文學	三十
900 史地	十五

丙　選購

流通圖書，視其團之性質而異；本計劃中之團，因其性質特殊，所以流通圖書，以通俗有趣，實用而有益於知識

者爲原則；分言之，可有下列幾個標準：

1. 文字要通俗清楚；
2. 材料要有教育意味；
3. 內容要新鮮而有趣味；
4. 思想要純正；
5. 版本要便於車上閱覽。

具有上列標準之圖書，可以多備複本；爲適應外籍乘客需要起見，亦可置備英、法、德、日等國文字書籍若干本。至於專家所需之專門書籍，閱者力能自帶，可以不備。

至於圖書選購手續，可定爲兩種：

1. 通俗圖專家之介紹　在開辦時，由館長函請全國通俗圖專家，介紹圖書；即平時亦可常用此法。本館收齊專家介紹單後，即開館務會議，依照上列標準，一一審查，分別去取。已通過之書籍，即由館長按照館內圖書百分比，分別緩急購置。

2. 乘客之介紹　圖書館於車上出入處放置介紹單，以便乘客取用；此外於乘客借書時，亦可請其介紹圖書一、二種。乘客將填寫之介紹單，直接或囑由車僮遞轉，交於車上圖書部管理員；再由車上圖書部管理員，於每日行車抵上海北站時，彙交總館指導部。指導部主任接得此單後，根據上列購書標準，詳細審查，並簽具意見於單上，送

呈館長。館長卽根據指導部主任所簽具之意見，加以審核，如認爲可購，卽交事務股購置，同時函知介紹者，以鼓勵乘客介紹之興趣。

此外，指導部可以根據閱書之統計，作購置新書之標準。

丁　流通

1. 圖書之配發　在開辦時，總館依列車性質，配發各列車圖書。例如京滬特快車，車中乘客，以知識份子較多，故應備較高深圖書，且數量亦應較多。再如滬錫三、四等車，車中乘客以不識字人數較多，則應多備畫報及淺近圖書。於每月終，應增加新書若干本，或調換若干本。每年六月與十二月終，各整理一次。

2. 借書之辦法　借者取借書單，就本車目錄卡中之書名擇一填寫。填寫後，如所借圖書價值在五角以下，卽可交單借書；如所借圖書價值在五角以上，則須同時以車票或行李票或定量之法幣爲質。車僮或圖書部管理員，接得上項物品後，詳細檢點，認爲價值相當，卽交出圖書。借者於下車前，將所借圖書，交還列車圖書部或車僮，經管理員或車僮檢查後，認爲無損時，卽退還其押品。圖書如有遺失或損傷，由借者照價賠償。

3. 閱覽指導　指導閱覽的方法，可分爲二：

（甲）指導小册　此種小册，旨在說明閱覽方法。

（乙）廣告　於三四等車上，貼各種廣告，以引起乘客讀書之興趣，或指示乘客閱覽之方法。對於不識字之乘客，可以利用圖畫，灌輸知識。

四　建築及設備

甲　館舍建築及設備

館舍，以新建爲宜。建築新館舍，必須根據下列條件：

1. 容量至少能容五十萬册圖書之收藏，五百人之閱覽；
2. 材料宜能防火；
3. 樣式宜圓形；
4. 書庫宜在全館後半部，閱覽室宜在全館前半部之樓下，辦公室宜在全館前部之樓上。

乙　列車圖書部之設備

列車分爲二類：(1)特殊列車；(2)普通列車。故本計劃中之車上設施，亦分爲二類：

1. 特殊列車之設備　特殊列車係指長途行車如滬平通車、京閘通車等，每列車附掛一書車，位於列車之中，以便旅客取閱。書車內分爲兩部：一爲藏書處，一爲閱書處。但入閱書處者，暫以頭、二等客爲限，而閱書時間以二小時爲最大限度，過時須另行納費，以示限止。至於其他客車，於每輛車之一端，懸一鏡框，備揭示之用；於框下裝兩小抽屜，一、儲藏借書單，購書介紹單；一、儲藏目錄卡。於他端裝一書箱，內可容薄本圖書五十册左右，書箱前面用玻璃窗，開啓時，可以將窗向上層推進，平時可以加鎖。所置圖書，可以任人取閱。

2. 普通列車之設備　在每列車之中間客車中，闢一圖書室。斯室約長二丈，寬六尺，備藏圖書五百册。至於其

他客車之設備，與特殊列車中之每輛客車設備同。

五　經費

甲　開辦費

1. 館舍建築費　二〇〇、〇〇〇元。（根據中央大學圖書館之建築費估計而得。）

2. 圖書費　二〇、〇〇〇元。（根據上列圖書數量，以平均每本價值一元估計而得。）

3. 車輛改裝費及其設備費　一四、一〇〇元。

（a）書車四，每車約需五百元，計共兩千元。以書架一二〇元，板壁五〇元，閱書桌一六〇元，閱書椅九六元，及零星物品價七四元計算而得。

（b）列車圖書部三十五，每列車約需三百元；計共一萬〇五百元。（以書架八〇元，板壁一五〇元，及零星物品價二十元，估計而得。）

（c）客車三百二十輛，估計每輛車約需設備費五元，計一六〇〇元。

4. 總館內設備費　五、〇〇〇元。（根據清華大學圖書館開辦時之設備費估計而得。）

共計　二四九、一〇〇元。

乙　常年經費

1. 薪俸　三二、二八〇元。

(甲)薪水　三一、二〇〇元。(根據上列人數與月薪計算而得。)
(乙)工資　一、〇八〇元。(根據上列人數與月薪計算而得。)
2.辦公費　五、〇〇〇元。
(a)卡片費　一、〇〇〇元。
(b)文具　一、〇〇〇元。
(c)印刷　一、〇〇〇元。
(d)郵電　一〇〇元。
(e)消耗　一〇〇元。
(f)修繕　三〇〇元。
(g)雜支　五〇〇元。
(上列九項數目根據中央大學圖書館之預算數估計而得。)
3.設備費　三、〇〇〇元。
(a)圖書費　二、〇〇〇元。
(b)日報雜誌　五〇〇元。
(c)器具　五〇〇元。

（據中央大學圖書館之預算數估計而得。）

4.預備費　一、〇〇〇元。

共計　四一、二八〇元。

附試辦辦法

前擬計劃大綱，所估計人員、圖書、設備、經費、均係最小限度，似不易再行縮減。惟鐵路預算，年有定額，中途增減，殊多困難。且事屬創舉，在大規模施行前，先行試辦，亦屬合宜。則請試擬兩種臨時過渡辦法如下：

甲　單辦特別快車辦法大綱

一、人員　總館部主任以上人員，及僕役數照前計劃辦理，至於館員則減爲四人，列車圖書部管理員則減爲十五人。月薪標準，仍按前計劃辦理之。

二、圖書　因乘客較原估計數減少四分之三，所以圖書數量亦較原數減少四分之三，有五千本圖書，已敷應用。其他仍依前計劃辦理。

三、建築及設備　新館舍仍依前計劃建築，列車設備，用前計劃中之普通列車設備。

四、經費

（A）開辦費

1.館舍建築費　二〇〇、〇〇〇元。

2. 圖書費　五、〇〇〇元。
（照上列書數，以每册一元計，合算如右。）
3. 車輛改裝費　五、〇〇〇元。
（a）列車圖書部十五，計共四千五百元。
（b）客車一百輛，計共需五百元。
（上列二項均據前計劃之標準，合計如右。）
4. 設備費　二、五〇〇元。
（照前計劃折半計算而得。）
共計　二一二、五〇〇元。

（B）常年經費
1. 薪俸　一七、八八〇元。
（a）薪水　一六、八〇〇元。
（照人數計算而得。）
（b）工資　一、〇八〇元。
2. 辦公費　二、五〇〇元。

（照前計劃折半計算而得。）

3. 設備費　一、五〇〇元。

（照前計劃折半計算而得。）

4. 預備費　五〇〇元。

共計　二二、三八〇元。

乙　單辦一列車之辦法大綱

一、管理員二人，月薪共計一二〇元；

二、圖書一千本，約值一千元；

三、開辦費約需一千一百五十元，經常費每月約需一七〇元；

四、圖書管理由車僮與管理員分任其事；其方法，將圖書按客車之性質分爲三組：第一組爲頭、二等車組，第二組爲三等車組，第三組爲四等車組。頭、二等車組之圖書由車僮出納；三等車組之圖書由管理員與車僮分任出納；四等車組之圖書由館員向乘客兜閱，並負指導之責。

右列二辦法與前擬計劃大綱無大差異，其所不同者，人員、圖書之減少，與經費預算之縮減耳。