

姜書閣著

新縣制下的國民教育

中國政治建設學會印行

新縣制下的國民教育（政治建設月刊附冊）

目 錄

上篇 新縣制中政教合一之理論

一、前言

二、新縣制中之政教合一

三、新縣制產生之經過

四、「政教合一」之理論根據

五、新縣制中「政教合一」之詮釋

下篇 新縣制下國民教育實際問題

一、前言

二、應設學級數之預計

三、開辦經常各費預算

四、籌款辦法與分擔

新縣制下之國民教育目錄

五、校長兼任問題

六、師資之供給與培養

七、關於學生之種種

八、贅語

附識

新縣制下的國民教育

上篇

新縣制中「政教合一」之理論

一、前言

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

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

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

二、新縣制中之政教合一

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

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

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

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

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

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

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

綱要的藍本；自然是 蔣委員長二十八年四月在中央訓練團黨政訓練班所講演的「確定縣以下地方組織問題」。那次講演中的內容原是蔣以前已經講過一部分的，並非一時偶然構成的。委員長說：「余於二十七年四月八日第五屆四中全會時，曾有『改進黨務與調整黨政關係』之演講。在該講演中附有一縣以下黨政機構關係草圖」，並加「圖例釋要」以說明之。余嘗聲說：「此不過爲初步設計的草案，至於如何付之實施和訂頒具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目，文字，悉心研究，俾臻於完善可行」。又此項圖案，本重在闡明黨政關係，對於縣以下各級地方組織只是連帶提及。自從此項草案草圖發表之後，曾引起諸同志與學者專家很多的注意與研究；且有若干地方已在試驗推行中，這實在是很可喜的現象，亦可見各地方需要改革的迫切。最近中央訓練團成立黨政人員訓練班，爲講授此項課目及確定此項方案起見，曾先後指定同志集合各方意見與經驗，詳加研討，並經余指示，已將原草案草圖，加以訂正補充」。由此，我們可以知道「縣各級組織綱要」產生的歷史及其根本思想

之淵源。

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

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

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

技能。國民基礎學校教師除担任教課外，並負責協助保長指導民衆管理各項事務」。這可以說，鄉鎮保長以兼任鄉鎮保學校校長爲原則，與綱要中之規定大異；但鄉鎮保學校教師兼任鄉鎮保各項實際事務，却是在綱要中仍舊保持的原則，並未加以變更。所以整個綱要中關於「政教合一」的主張，雖與講演原文有程度上的差別，而立法精神則完全是因襲講演而來。關於綱要及講演產生的詳細經過，此處不必敘述，祇要知道它是由多數人根據歷史，理論，與實際環境寫成的便够了。

四、「政教合一」之理論根據

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

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

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

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

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

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

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

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

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

五、新縣制中「政教合一」之詮釋

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

可寶貴的一個特點。

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

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

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

化合於地方實際行政之內，把學校化合於社會組織之中，政教合一便是政教不分，政教合長便是政教統一。我以為這是錯誤的。所謂教育生活化者，教育應與人類生活相符合，毋使教育成為超生活的一種無用的裝飾之意。所謂學校社會化者，學校與社會為一體，學校教育應完全為社會所需要，毋使兩者脫節之謂。如果使政教完全合一，則政即是教，教即是政，有政已足，何需乎教，如果使政教合長，則以為政之術兼而為教，更何有於教？教育本為人生的準備工作，不過這種準備工作應與實際人生相契合相密接，所以不應該把它與生活分成截然的兩橛。換句話說：在準備的階段中，自然便有實際人生；而在整個的人生中，也隨時都有學習；但在學校中，都是以準備為主，而在準備相當成熟以後，便得離開學校，踏入社會。正因為這兩個階段是交錯著的，不能劃然為二，所以纔有教育生活化和學校社會化的主張。如必使二者合一，亦有弊不可，舉一最淺近之事即可為之說明：譬如，識字即是學校教育重要項目之一，這種準備工作實在不能完全等到踏入社會後在生活過程中慢慢學習，同樣，地方行政工作也不可完全令兒童在學校時期負擔起來，雖然學校教育當中應該培養兒童這種知能。由於上述各點，我們堅決地說政教合一是不可以的，而政教合長易造成政教合一的結果，也不是最妥善的制度。

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

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

我說新縣制中含有政教一致的精神，其具體的表現在那裏呢？要答覆這個問題，我們先要解釋這裏所說的政教一致是怎樣的意義。在本文前段已經零碎地說過一點，這裏願意更清楚地加以說明。因爲教育即生活，學校即社會，所以教育與學校必須和社會生活打成一片，學校要以全部生活爲教材，教育要以整個社會爲對象，兩者要發生極密切的聯繫，息息相通。如此，學校教育纔能普及全民，而學校裏教育出來的人才纔能適合社會之需要，並且可以滿足生活上一切必要的條件；同時，社會上非「在學」的一般民衆，於其生活上必要的知能，也可以隨時由學校教育中直接或間接地設法取得。簡單言之，學校爲人人而設，人人亦得享受教育之權利；教育爲人人所需，人人亦樂於由學校獲得知能。這種種知能之應用於地方行政者即爲政治生活——此所謂政治，在地方基層機構中，大體分均可於社會生活或團體生活見之，——故需要政教一致，即政教同方向，同目標，同內容，但前者以實地工作爲主，而後者以準備工作爲主，所以不能將兩者合而爲一，取消準備工作而僅祇從事於實際事務。新縣制中使鄉鎮保學校教師分別担任鄉鎮保的民政，警衛，經濟，文化各項事務，就是以從事地方教育工作的入兼辦地方管教警衛的整個地方行政工作。這不祇是使教師於實際政治工作中學習行政生活的一切知能，而且使他們將實地經驗所得隨時灌輸給學生，使他們更把這些知能隨時與地方人士交換意見，逐漸改進。教育既可幫助行政工作，行政亦可充實教

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

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

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