

萬 有 文 庫

第二集七百種

王 雲 五 主 編

中國地方自治問題

(三)

董 修 甲 編 著

商務印書館發行

中國地方自治問題

(三)

董修甲編著

現代問題叢書

第九章 地方自治與教育

教育與政治，原有不可分離的關係，說人類有了教育，纔有良好的政治，可說人類有了政治，纔有進步的教育，亦無不可，牠們的關係是互爲因果的，我們知道，人類在原始時代，沒有政治，亦沒有教育，是渾渾噩噩的，及至組成了社會組織，社會生活的經驗，決定了人類意識，爲了應付種種實際生活上的需要，纔有團結禦侮種種政治上初步的要求。這就是人類的政治意識是在實際社會生活中產生出來的。這種實際社會生活的經驗，就有廣義的教育意味存乎其中。因爲政治意識和組織的日益進展，社會生活亦因之而改變，人類又繼續不斷地學習，不斷地獲得新的經驗，在某種情形之下，統治者且爲了使人民的意識適應現有的組織，而加之特殊的教育，可是政治意識與組織的變動仍不因特殊教育而停止，且有時因爲教育力量的影響，而因之推進，所以教育與政治，就在這不斷地變動中，互相影響，互相發展。

當然，現代的教育與政治的形式與實質，都已具體化了，牠們的作用益爲顯著，我們可以看出，良好的政治，必須在一羣受有高尚教育的人民當中產生出來，反之進步的教育，也必須在良好的政治情況之下，纔能發展。而且教育幾乎成爲改進政治的最大手段，因爲教育的作用，從思想上面說，牠是決定人民意識的最好工具；從學術技能方面說，牠又是唯一傳播和改進經驗之唯一手段，自然，所謂良好的政治，必須要有健全和具有正確意識的人民，以及賢能的領袖，這種健全的人民和賢良的領袖，也祇有最進步的教育，纔能造就出來，政治與教育的關係既如是密切，因此我們談政治的人，是萬不可漠視教育的。

地方自治是地方政治之最優良的形式，牠和教育的關係，尤爲密切，我們討論地方自治，絕不可忽視地方教育，因爲地方自治之前進與否，要視人民之教育程度而定，同時地方教育，又是地方自治中的主要任務。所以我們就先來談談關於中國地方自治與教育之關係。

第一節 中國地方自治與教育之關係

關於中國地方自治的問題，在前面我們已經談得很多，但我們可以承認，中國現時地方自治尚在萌芽時代，也可以說是還沒有地方自治可言。歐美各國採取地方自治為地方政治的最好形式，已是若干年以前的事了，為什麼我們中國還在把牠當作新鮮的花樣，尙把牠當作理想的問題來討論呢？當然，牠的原因是很複雜的，但中國人民教育之一般落後，實為主要原因，這是人不能否認的，我們在談到中國地方自治與教育之關係以前，先來檢查一下中國的教育情形：

依據東方雜誌所刊民國二十三年——民國二十四年之國際政治經濟一覽所載：

一、初等教育（十九年調查）

小學 幼稚園數	級	較	兒 童 數	教職員數	歲 入 經 費	歲 出 經 費
二五〇、八四〇	五〇〇、七三二	一〇、九四八、九四九人	五八、四四八人	八六、七二、三七、四〇元	八九、四一六、九七七、二六元	

各省初等教育之概況如左：

省市別	初級及幼稚園數	兒童數	教職員數
江蘇	八、三四六	六九一、九六五	二五、八七九

遼寧	九、二二八	六〇一、八三〇	一七、〇八一
雲南	七、四一〇	二九一、〇二七	一四、三〇八
貴州	一、九八三	八一、五二九	四、一八〇
西康	七〇	一、五二九	一七六
四川	一二、五〇七	八五七、七〇九	四八、一一一
湖北	四、〇八〇	一七五、八二九	七、九三六
湖南	二三、一一二	九〇四、四九〇	五三、九二六
廣西	一〇、七〇二	四四二、二七八	二二、六三〇
廣東	一二、〇八五	一、〇三五、七九一	五四、三五四
福建	三、〇八〇	二〇八、九四三	一三、七八七
江西	六、七五五	二五七、八八九	一六、三一六
安徽	四、三八五	一九九、〇八二	一二、四三六
浙江	一二、四二四	六五四、七〇四	二八、六四八

吉林	一、九二一	一三一、五三〇	四、四二二
黑龍江	一、六四九	七三、九九二	二、五七〇
河北	二七、四二〇	一、〇二一、九一七	六七、三二〇
河南	一八、六五二	七六九、一九三	六四、九四九
山東	二九、九三二	一、〇五五、六〇〇	四三、九五七
山西	二二、九五九	八五三、〇一九	三一、五五〇
陝西	八、四八一	二四七、一二一	一三、五〇八
甘肅	一、八九九	六八、二八七	三、〇五五
寧夏	二〇八	七、一七一	四三三
綏遠	二四三	一〇、一三七	五一九
察哈爾	二、〇二七	八五、〇七一	四、六六四
熱河	八〇八	二九、三三四	一、四七三
青海	五五〇	一四、四三三	一、四九六

新 疆	一四八	六、八五五	二五一
南 京	一五五	一七、八七一	八八三
上 海	七九二	八八、六三五	五、六七一
北 平	二六一	二三、九二〇	一、一九六
青 島	一五三	一七、五五八	六四九
東省特別區	一一六	一三、五〇七	六八二
威海衛	二〇九	九、二三三	三六八

二、中等教育（十九年）

中學	初級中學	師範學校	職業學校	總計學生數	教職員數	歲出總費	與人口百分比
五四	一三〇	八四六	二七三	五二四、六〇九	五八、九九	三〇、四六、〇六七	萬分之二・〇七

三、大學及專門教育

大學	獨立學院	專科學校	教員人數	學生人數	歲出經費	與人口百分比
四	五四	三〇	七、二四	四三、五七〇	三、五二、五〇七	萬分之一

我們看了上面的統計，可以知道中國人民教育程度之低下了，在四萬萬五千萬人口中間，可受初等教育者只有千分之二十三，可受中等教育者只有萬分之十一・〇七，而所受專門以上教育者僅萬分之一，試想，人民教育程度如此低下，而希望建立新式的民生政治形式，豈非理想！而地方自治之落後亦基源於此，我們可以從各種觀點推論之。

第一、人民不了解政治爲何物 雖然，人類爲政治的動物，沒有一個人能脫離政治的藩籬而獨立，但人不是生而知之，必須受過相當之社會經驗，或特殊教育始能與政治接近，今我國人民，多數不識文字，不受教育，不知過去歷史，怎樣使其與實際政治接近？幾乎不知道政治爲何物，當然對於政治毫無興趣，況地方自治係民主政治之最高形式的運用，豈是這般根本不了解政治的人民所可施行的嗎？這就是我國地方自治不發達之第一個教育上的原因。

第二、人民沒有運用政治的眼光與力量 人民政治意識之養成，全在人民之教育程度，關於政治制度之選擇，賢良政治領袖之推戴，均須人民具有一種政治上的判斷力，而這種判斷力，是無數經驗與知識的結晶，以我國這般沒有受過教育的人民，根本沒有經驗與知識，那裏談得上有什

麼政治上的判斷力，那裏談得上自己去做政治上的主人翁，自己去運用政治力量？這就是我國地方自治落後第二個教育上的原因。

第三、政令難於傳令與了解。我國人民不識字者占全人口幾達百分之九十以上，而新政治的特點，就是人民能了解政令，今大部分人根本不識字，政令無從傳達，人民亦無從了解，那麼人民與政治，自然是一天天地隔離，那裏談得上自治呢？這就是我國地方自治落後第三個教育上的原因。

第四、缺乏政治領袖人才。無論自治與被治，但羣衆必須要有政治上的領袖，有了政治的領袖，纔能領導人民，運用制度，趨入於自治之路，但以我國普通教育且落後，根本談不上人才教育，人民的政治領袖遂無從產生，而地方自治事業遂不免被豪紳野心人物所把持所包辦了，這便是我國地方自治不發達第四個教育上的原因。

我們既然明白教育落後所及於中國地方自治之影響，那麼今後我們應當如何設施呢？當然，我們不能說是中國的地方自治，須等待中國的教育普及了再去施行，然則我們應採取何種適當

途徑以解決這個問題？我認爲有兩個正確的觀點：

第一、教育爲地方自治事業的主要任務，地方自治運動，現在已經開始，當然要實施的工作是難以枚舉的，但最重要的工作還是推行普及教育，並造就領袖人才，因爲教育普及了，地方自治的工作纔能澈底的推行；有了領袖人才，纔能建立地方自治幹部的基礎。這種工作是艱苦的而是非常迫切的，我們應當以地方自治的實際工作來作教育人民的標準。

第二、惟有實行地方自治，纔能普及教育，以我國目前的政治實況及財政情形，要希望以中央政府的力量來改進地方教育，這是等於緣木求魚，中央固無力量施行，縱有力量，以中國幅員之廣，亦事倍功半，惟有以地方人民的力量，自己酌量本地方的實際情況去實施改進地方教育的計劃，比較可能，而望有良好之成績；所以我說惟有實行地方自治纔有普及教育的可能。

據此以觀，中國地方自治實與地方教育有實行的關係，我們在討論地方自治問題，怎可加以忽略呢？

第二節 地方自治的主要教育任務

關於教育與地方自治的關係，在前節已闡發無遺，現在所要討論的是在地方自治工作開始時的主要教育任務。當然，教育之範圍極大，在開始時，事實上不能一一舉辦，亦不應同時舉辦，必須斟酌緩急而定一妥善之教育計劃，必期一一能見諸實行，且須限時完成，這是所有工作之應有步驟，不僅對於教育爲然，茲分述其主要任務如次：

一、基礎教育 所謂基礎教育，即強迫國民教育，這是地方自治最主要的工作之一，牠的範圍和目的很簡單，即掃除地方文盲及供給地方學齡兒童之最低限度之知識而已。本來各國把國民基礎教育視爲義務教育之目的，就是要全國所有人民具有相當知識，國家始能認爲國家之公民，否則其人格上即認爲有不健全之點。歐美各國，無不視此爲政府最重要之任務，我國因若干年來，把讀書人視爲特殊階級之權利，多數人民均無受教育之機會，致一切政治文物，均見落後，我人縱將歐美任何文明介紹於國民，但以國民之知識淺陋，亦無從接收之，即實行地方自治，無異徒具形

式，所以在地方自治開始之時，即須實行強迫國民教育，使國民獲得基礎之知識，方足以與言實行自治。但此項工作之實行亦頗艱難，茲列舉其困難之點如次：

第一、經費及人才之困難 實行強迫國民教育，各村勢須同時添設若干小學校，雖設備甚簡單，但此項經費甚鉅，一時間既難籌集鉅大款項，同時請不到大批教員，我以爲有幾種方法可以解決：（一）由地方發行一種強迫國民教育獎券，此項獎券之所入，除提出若干成用作獎金外，其餘悉充強迫國民教育基金，此項辦法在暹羅實行強迫教育時，行之頗著成效，因爲利用人民之投機心理，可以集腋成裘，而辦理地方自治重要事業，經費亦可有著；（二）鼓勵自辦學校，最好由地方自治團體頒定獎勵自辦小學辦法，尤其是一般失業知識份子，如果自辦學校，既可節省經費，又可解決人才問題，豈非一舉兩得，地方自治團體應予以種種事實上之便利，如撥給公共校所酌助開辦費等；（三）變廟宇祠堂爲學校，我國各地到處滿佈封建勢力，廟宇祠堂均富有資產，此項建封勢力常直接爲實現地方自治之障礙，現在不妨以推行強迫國民教育之機會，將所有廟宇祠堂悉強變爲學校，既可解決強迫教育之困難，又可掃除封建勢力之障礙；（四）利用塾師，我國私塾多於學校，此

項私塾原爲鄉村中學究解決飯碗之工具，地方自治團體，正不妨利用此項塾師代辦義務小學，一方面予以相當之獎勵與協助，一方面嚴加訓練與管理，其效果正不減於學校，且此舉在鄉村中常得農民之信仰，利用他們辦理，可以減少許多困難。

第二、環境上之困難 我國人民，大部分根本不覺得教育之需要，把受教育視爲少數富有子弟之特殊權利，地方自治團體縱創辦若干學校，有時且沒有子弟入學，我們果往鄉村小學參觀，則知農民子弟入學者極少，一部分且須利用兒女在家協助耕作，即學校不收學費，農民亦不肯送子弟入學，關於此項困難，我們可以各種方法應付之：（一）以法令強迫，即不送學齡兒女入學之家長，應規定受拘役等之懲戒；（二）以宣傳力量去感化，此點應多利用當地已受教育之人民，組織宣傳隊，製備各種宣傳工具，如活動影片等，作種種表演，以引起兒童之興趣；（三）上課時間，以不妨礙兒童助理家事爲原則。

第三、實施上之困難 此爲最困難之點，因爲（一）過去毫無經驗，不知如何措施方有效率，（二）學齡兒童根本沒有調查，（三）各項工具非常缺乏，（四）教材編製難於適用，關於這種困難，

除調查學齡原係地方自治團體工作，應早日進行外，其餘在實施之計劃方面，不妨借重於專家，最好由鄰近之各地方團體聯合組織一實施基礎教育指導委員會，當然有教育廳的義教視學爲一當然委員，從事策劃進行事宜。

二、社會教育 前一種基礎教育，是實施於學齡兒童，其效果將顯示於將來，而社會教育，乃實施之於一般成人，這般成人，即推行地方自治之主力羣衆，以一般毫無知識之分子，而望在對於推行地方自治，有若何貢獻，豈非夢想！所以地方自治一經開始，社會教育亟須着手進行，因爲牠之重要性，將隨地方自治之實施，以俱來也。關於社會教育之範圍，至爲廣闊，如民衆教育館、民衆學校、民衆閱報處、民衆問字及代筆處、民衆茶園、通俗講演所、公共體育場、圖書館等均屬之。地方自治團體勢力不能立時一一實行，必須擇其最重要者，首先實施之。我以爲社會教育的主要工作，還在識字教育與通俗演講兩點，茲分論之：

甲、識字教育 文字爲求一切知識之工具，如不識字，則一切知識均難以灌輸，我國文盲，究有幾何？幾無法加以統計，即姑以看報者與受小學教育者爲比例，亦可觀之，全國最大之申新兩報，數

不過十萬，而全國可受小學教育者不過千分之二十三，從此兩點論之，我們可以知道中國文盲之數實堪驚人。地方自治團體，爲了增進本身之力量計，必須掃除文盲，爲了地方文化之發展計，必須掃除文盲，爲了推行地方自治順利計，亦應掃除文盲。故地方自治團體對於識字教育，應在其他社會教育工作開始前，即行實施。上海市政府，本年曾施行識字教育，茲撮錄其報告如次：

新上海之形成，必須在各種社會建設形成以後，物質方面如此，精神方面亦如此。上海市爰在二十四年之始，定是年爲社會建設年。三月中，復規定自二十四年七月一日起至二十五年六月三十日止，爲實施識字教育之第一年，在實施之前，先成立上海市識字教育委員會，以爲發動之總樞。實施識字教育，何以必須先成立上海市識字教育委員會？

一曰所以謀機關之合作也。上海市之識字教育，與上海市整個之市民，莫不發生相當之關係。除特區而外，市民中有五十萬左右失學之工人農人商人乃至其他市民，又有已經識字尚須盡其「即知即教人」相當責任之百餘萬民衆，而若干從事此種教育設施之黨務人員，行政人員，教育人員尚不與焉。此種人士之中，就失學者而言，則工人有工廠之範圍，農人有農會之組織，商人以

至其他市民有商人以至其他市民之團體。就教人者而言，亦各有職業，各有其團體。再就設施者而言，黨務、行政、教育人員，其所指揮之機關，亦各異其性質。此種團體、組織、機關，各有其性質，亦各有其統屬，在實施識字教育之際，受教育者之入學，教人者之教學，施教者之分配，如何強迫，如何規定，如何實施，爲事實上之便利起見，必須各由其所統屬者加以統治。進而聯合此各種統屬者使之充分合作，然後發號施令，方能發揮其最大之效能。上海市識字教育委員會即集合此各個機關之意旨與職員，充分合作，以指揮整個黨務公務教育人員與夫已經識字而願服務之市民，各盡其施教教人之責，而使五十萬失學民衆達到識字之目的者也。

二曰所以求事權之統一也 上海市識字教育委員會集合若干合作之機關，共同實施識字教育，前已言之。惟此各個機關，何以不各個獨立互相聯絡，而必須形成委員會？則以各機關所發之號令，其性質間或相反者，能發生事實上之障礙，固無論矣，即令其程度有所差異，或時間有所不同，或其他方面有些微之出入，均能影響實施之結果，故必合若干機關組成一有機體，獨立行使其職權，肩一方面之責任，不受任何之牽制，與調和上節所屬之機關，處於輔助之地位，事權統一，責任分