

大學用書

中華民國教育政策發展史

國民政府時期
(一九二五～一九四〇)

吳家瑩 著



五南圖書出版公司印行

ISBN 957-11-0058-7

蘇序

教育是人類文化與文明創造、延續及發展的重要工具，教育的良窳便是國家興衰的一個重要指標。中國自古以來是一個重視教育的國家，可惜在清代以前祇有儒家經典及人文教育，所以十九世紀以後，我國不論在科學與經濟方面都落在西方國家之後。清末在西藝教育思潮及中體西用思想的指導下，教育政策文實兼顧，有相當的改進與具體成績；北洋時期由於教育界的努力，亦有一些進步，但因軍閥割據，政府無能，戰爭頻繁，無心於教育發展。直到北伐以後，國民政府才真正把教育當作促進國家現代化建設的重要工作，而有顯著的進步。吳家瑩君之書就是敘述與分析國民政府強化此一現代教育體制的歷史過程。他描述國民政府在客觀條件的制約下，如何反應教育界的要求，發揮政府的權力，擬訂有效的教育政策，以強化教育制度的結構、功能與適應力，使國家有能力面對一九三〇年以後的種種變局。一九五〇年以後，西方學者對國民政府有二種不同的看法：最早的一派認為國民政府是一個自利性很強，不願外界訴求的封閉性政權，所以才在大陸失敗；稍後出現的另一派則認為國民政府並不封閉自利，它也接受外界的壓力，同時能調和各社會團體之間的利益。吳君的研究發現比較接近後一派的論點，認為國民政府於教育政策之擬訂方面，亦順應國內外政治情勢與教育界的要

求。近年來中外學者對國民政府的研究愈來愈多，不論在經濟與農業建設方面，均發現國民政府有過積極的作為與顯著的成就，證明國民政府不但能反應外界訴求，且也有堅強的主導力。

吳君融和歷史方法與社會科學方法於一爐，以伊士頓(David Easton)的政治系統理論模型為研究構架，並從豐富的歷史材料中去觀察此一時期教育政策形成的過程。由於他強調教育政策形成過程中的環境制約條件，而將歷史證據分置於不同的教育政策底下，所以他的寫作方法與一般史家不同，粗看起來好像是一部翔實的近代史，實際上應屬歷史的教育政策研究。對教育界及教育行政主管固有參考價值，對於歷史界同仁也一樣有參考的價值。

伊士頓的政治系統理論模型發展於一九七〇年代初期，因其近似電腦的輸入與輸出模式，簡明有力，為各學科學者所樂於採用，但其問題是輸入與輸出的二項資料比較容易得知，而最困難的是政府在討論政策時，往往採取保密態度，所以研究者無法窺見其中奧秘，這就是使用這個系統理論模型的人普遍感到最困難的所謂「黑盒子」(Black Box)問題。正因為這個緣故，本書祇能觀察到此一時期的政治社會環境與政策的結果，而未能主動地描述國民政府在討論教育政策時的內部爭議與政府的主導力。不過，這是政府檔案資料問題，與所採用的方法無關。

國民政府在台灣的教育與經濟建設成就，是舉世共睹的事實，而教育政策方面幾乎是大陸時期的延續。不過，台灣的教育經過四十年的蓬勃發展之後，由於經濟社會與地方政治勢力的膨脹，而出現了危機，是需要教育家與教育當局認真研究解決的問題。前面說過，教育是國家與社會進步的一重要工具，它不可能如民初蔡元培所主張的獨立於政治與社會之外；它也不能如二十世紀初美國教育家康

茲(George S. Counts, 1889—1974)所堅信的成為社會變遷的槓桿(School as a Lever of Social Change)。台灣政治及社會勢力壓縮學校的情形，正好是上述二種說法的反證。但在理想上，學校應該是教育家專營的園地。教育家依據他的教育理念、教育良心、使命感、社會需要與國家教育宗旨及法令規章行事，並有勇氣抗拒不良政治勢力及利益團體的侵擾。而開明的政治領袖也應該尊重教育家的權能，讓其有充分的獨立思考與創造空間，為國家社會培育優秀的人才。不過像這樣的政治領袖與教育家，台灣究竟有多少，真令人懷疑。個人認為如果沒有這二種人物同時出現，互相尊重與合作，則台灣的教育前途堪憂。在這一問題上，吳君之書更有參考的價值。

我因擔任吳君論文指導教授而常與其討論歷史及教育問題，深覺吳君是一位歷史感甚強，富有教育理想與熱忱的教育工作者，我希望他將是一位成功的教育家。謹藉此機會表達個人對台灣教育的一點關懷與希望，並以之與吳君共勉。

蘇雲峯

寫於中央研究院近代史研究所

民國七十八年十一月三十日

自序

中華民國的教育，目前正進入創造轉化的時期。凡對教育革新關切的人士，無論是傾向於認可或反對現存的教育體制，莫不希望作些實質有效的變革。這本書即為回應這個客觀情勢而寫，故其主要內涵是在探討國民政府奠都南京後，為改造北洋政府所留下的新學制，使更適應中國統一建國之需要，而在教育政策上，所作的種種努力；並且僅著重其孕育創造的時期，以彰顯國民政府教育政策的「原創性」、「時代性」及「限制性」，目的在激發我們革新當前教育的理性思考與行動勇氣。蓋此時期所制定的教育政策實為後來自由中國教育體制發展之基本根據。理解了現行教育政策當初制定之所以然，對其變與不變，將能作更合理的抉擇。

超越「移植式教育學」的階段，是教育界長久以來不斷流露的意向。無論是有系統的倡導者或僅作偶然呼籲的人士，莫不期盼及早賦予中國教育學以本土實質的內容。本書之作亦為回應這個主觀情勢之需求，故其研究主題，較著重在說明國民政府制定教育政策時，所面對的教育界改革主張及國家危機，以凸顯其教育政策與中國國情的互動關係。蓋只有理解中華民國教育在歷史發展中，所潛存的結構性及功能性的課題，及針對該課題所孕育發展的教育理論，始能更有效地發揮指導我們改革當前

教育的功能。

*

*

*

*

目前一般論述政府教育政策的著作，因受篇幅容量或思維角度的限制，大都未將形成政策之歷史脈絡作整體性的呈現，以致甚難深入掌握其「意義」。我認為這是美中不足之處，故本書在處理國民政府教育政策時，即盡力避免此種缺點，除刻劃國民政府教育政策內涵之動態演變外，同時亦敘述教育界與國民政府決策階層對「中華民國當時國家情勢」所作的評估。據伊士頓(David Easton)的政治系統論，政府主要是透過教育政策來贏取教育界之支持，故各章在敘述國民政府教育政策內涵之前，都先論述教育界所倡導的教育改革論點，以更清晰地顯現國民政府教育政策與教育界改革理念的相關性。接著才論述該教育政策內涵之演變。最後則闡述國民政府對國家情勢之主觀研判。蓋依伊氏理論，教育政策之內涵亦受政府決策階層所感受到的國家發展壓力之影響，故必須說明當時國家發展的難題，才能更彰顯其教育政策的真義。將國家情勢安排在各章之後，用意在於強調教育界亦應理解擁有權力的政府領導階層，也有他們自己的「觀察點」與「參考架構」。本書章節這種安排方式，與一般的寫作方式不同，故乍讀之下，或有怪異之感，唯讀者若能抱著嘗試探索的心情，將能接納甚至欣賞此一新體例。在探討這段史實後，我獲得如下主要的心得：無論是教育界人士或政府當局，若能時時捕捉我國「政治—經濟—社會—文化—軍事」諸股國力的動態變化趨勢，並設法在原來教育發展的「連續性」中孕育「創新性」，則中華民國的教育將在既有的累積性經驗上，不斷地滋生「現代性」，而成為確能厚植民國國基的一股「活」的力量。

本書是依照作者博士論文加以修訂印行，得以順利付梓出版，首先得感激蘇雲峯、鄭世興二位老師，以開放性的心靈接受並鼓勵我的創新，及不厭其煩地逐字逐句潤飾文詞與逐節逐章質疑指正。尤其令我感受深刻的是，每當與他們見面，即對「純真生命」多一分體悟，因而更激發自己性靈的成長。大恩難言謝，我將以兩師「人格」為榜樣，在與學生相處間，努力孕育及散發那股至尊至貴的人文精神。

其次該感恩的是母親吳林金釵、岳父何利堅，由於他們不斷地關愛，使我更想榮耀他們而增加寫作的原動力；接著想感恩的是內子何意中、小兒吳新傑，由於他們陪著我同憂同喜，使我不覺得七年之漫長。而最令我覺得遺憾的是，能率性地分享我喜悅的岳母—郭西虹，未能見我完成博士學位，即離開人世，謹以此書表達女婿對她的懷念之情。

最後還得感謝國立台灣師範大學教育研究所、教育學系師長們的教導，以及同學們的切磋；花蓮師範學院同事熱心的關切鼓勵，以及七八級特殊教育組同學用心的謄稿校稿；而五南圖書出版公司楊榮川先生慨允出版，更是使得本書得以問世不可或缺的助力。

吳家瑩

誌於花蓮松甫居寓所

民國七十九年二月

目次

第一章 緒論

- 第一節 國府教育政策所針對的課題及目標 / 一
- 第二節 探討國府教育政策的主觀原因與客觀理由 / 三
- 第三節 詮釋國府教育政策所根據的方法論 / 六

◆第一篇◆國府處理學校教育制度功能層面的政策

第二章 發展學校制度產生精神性功能的政策

- 第一節 教育界對學校教育制度厚植國家精神基礎的倡導 / 三三
- 第二節 發揚國魂教育政策的發展過程 / 四二
- 第三節 促使國府重視厚植國家精神基礎的情勢 / 五八

第三章 發展學校制度產生物質性功能的政策……………九九

- 第一節 教育界對學校教育制度厚植國家物質基礎的倡導 / 九九
- 第二節 擴充實用——生產教育政策的發展過程 / 一〇六
- 第三節 促使國府重視厚植國家物質基礎的情勢 / 一一九

◆第二篇◆國府處理學校教育制度結構層面的政策

第四章 厚植學校制度適合中國國情價值的政策……………一五七

- 第一節 教育界對擬定國家性教育宗旨的關切 / 一五八
- 第二節 重新詮釋中華民國教育宗旨政策的發展過程 / 一六四
- 第三節 促使國府重新確立教育方針的情勢 / 一八一

第五章 厚植學校制度具有普及教育價值的政策……………一九七

- 第一節 教育界對普及教育機會的關切 / 一九八
- 第二節 普及教育於全體中國國民政策的發展過程 / 二〇六
- 第三節 促使國府重視全體國民教育的情勢 / 二二四

俾衆提綱契領 → 大好大壞

第六章 厚植學校制度實現教育國家化權力的政策……………二五七

- 第一節 教育界對教會學校勢力的關切 / 二五九
- 第二節 管理教會學校教育政策的發展過程 / 二六八
- 第三節 促使國府建立教育主權完整的情勢 / 二七七

第七章 厚植學校制度提高教育品質權力的政策……………二九一

- 第一節 教育界對教育行政機構無力維持學校教育正常運作的關切 / 二九二
- 第二節 強化教育行政機構構能政策的發展過程 / 二九九
- 第三節 促使國府增進教育主權效能的情勢 / 三二二

◆第三篇◆國府處理學校教育制度適應層面的政策

第八章 調整學校制度適應社會變遷需要的政策……………三四五

- 第一節 七七事變後，教育界對學校教育制度改造的議論 / 三四五
- 第二節 維持學校系統正常運作並對其平時教育措施作最大彈性調整政策的發展過程 / 三七七

第三節 促使國府在現行教育體制內採取戰時教育措施的情勢 / 三九三

第九章 結 論 四一七

第一節 國民政府教育政策的述評 / 四一八

第二節 變革當前學校教育體制可能採取的重點政策 / 四二九

參考書目..... 四四一

第一章 緒 論

第一節 國府教育政策所針對的課題及目標

國民政府於民國十四年（一九二五）七月在廣州成立時，新教育在中國的發展，已有六、七十年的歷史。其間自同治元年（一八六二）到光緒二十七年（一九〇一），中國祇設立個別之新式學堂，如京師的同文館（一八六二）；天津的電報學堂（一八七五）、水師學堂（一八八〇）、醫學堂（一八九四）；上海的廣方言館（一八六三）、機器學堂（一八六五）；福建的船政學堂（一八六六）；湖北的礦業學堂（一八九二）、武備學堂（一八九五）……等，而無完整之新式學制。此期新式學堂甚少，大部分仍為傳統的舊式書院及私塾。但經甲午戰敗的教訓，新式的學堂開辦得更多，主維新者，也漸注意到整個學制問題，故自光緒二十八年（一九〇二）到民國十年（一九二一）間，中國不但有新式的學校（民國成立後，學堂改稱學校），且有完整之新式學制，如光緒二十八年清政府公布的「欽定學堂章程」，將整個學校教育分為三段七級，此章程未及施行，即作修正，於光緒二十九年

(一九〇三)另公布「奏定學堂章程」，仍分為三段七級，與前章程主要不同點是對於師範教育及實業教育規劃得較為周詳。其後，清政府即以「奏定學堂章程」為實施藍本，並因應時勢加以修正。民國成立後，北京政府也於民國元年(一九一一)頒佈「壬子學制」，同樣，尚未及實行，又於民國二年(一九一三)修正頒佈「壬子癸丑學制」，該學制將整個學校教育分為三段四級。這個學制與前清學制不同點為縮短年限，易於發揮普及功能，其後即一直沿用到民國十一年(一九二二)。唯此期學制大體係模仿日本，其間雖經數次修正，但始終未脫離日本學制之色彩。民國六、七年間，由於留美返國者漸多，在社會上漸形成相當勢力，加上歐戰後，民主主義教育盛行，於是要求對清末民初的學制加以改革，主張採取美制六三三四制。北京政府亦順應輿情，於民國十一年(一九二二)公布新學制，(註一)中國新教育從此便進入「學校系統改革時期」。(註二)國民政府成立時所面對的中國教育發展情勢如此，故其學校教育改革的主要課題，就是要在中國新教育最近的發展脈絡中，塑造其理想的學校教育體制，或建立確能發揮救國功能的學校教育制度。是以，國民政府勢須對新學制再進行「創造轉化」的工作。

國民政府的決策階層——中國國民黨——對民國十一年新學制形成的理解是：「自民初以後，內戰頻仍，政治未入軌道，教育因乏中心思想為之維繫，故設施亦呈現紊亂之象，自由思潮因之產生，益以歐戰之刺激，及日寇二十一條之壓迫，學生愛國情緒之高潮，學風受其影響，自由風尚益趨發展，民國十一年新學制之誕生，其原因即由於此。」(註三)由於認為新學制形成的思想(精神)基礎是自由風尚，而其與當時中國國民黨重組織及紀律的行動趨向是相背離的。(註四)故在民國十三

民中政府修正民小新學制，思想基礎——三民主義

自由不是 universal law?

年第一次全國代表大會的宣言中，即主張「整理學制系統」，而著重在「糾正因新學制而產生之自由與散漫的思潮」。(註五)亦即國民政府的決策階層認為推動新學制的思想因素，不適合當時正急謀統一的中國國情，故其教育改革的重點：即在為新學制重建思想(精神)基礎。重建之道，是設法將孫中山提倡的三民主義，注入新學制系統中，取代舊的思想基礎，使新學制更適合中國建國的需要。這由國府成立後，有關學校制度教育課題的詮釋及解決，都持續地以孫中山的遺教為準則，可資證明。(註六)

本書主要即在探討國民政府從民國十四年(一九二五)到民國二十九年(一九四〇)間，(註七)在因應教育系統內外情勢的變化中，採取了怎樣的教育政策，以具體實現其在教育方面的改革目標——建立由三民主義所主導的學校教育制度。

第二節 探討國府教育政策的主觀原因與客觀理由

我之所以想到以我國現代教育的這一段史實作為探討對象，主要是來自對蔣中正所講一段話的深思及對一個當前教育課題的關切。由於對這一段話的反省，使我想了解國民政府在大陸時期教育政策的特性及內涵；由於對這一個現代教育課題的關心，使我對國民政府教育政策發展過程中的草創時期最感興趣。茲分述之：

因素一：是我對蔣中正於民國四十年三月所發表「教育與革命建國的關係」一文中一段話的省

思。他說：

從民國十七年本黨統一中國以來，追溯一下，我們黨的歷次全國代表大會以及中央全體會議，幾乎每一次都有關於教育政策重大的決議，只可惜一般主持教育的同志們，不論是教育部長廳長或各大中小學校長教職員，都很少能夠為革命負責，推行主義，確實的依照本黨的教育政策，去從事設計和積極推行，竭盡其黨員的本分，大家把決議案看成具文，與實際的教育莫不相關，因此我們國家的教育從來就未能實現本黨的教育政策，更沒有樹立我們三民主義的中心思想，時至今日，受到這樣國破家亡的教訓，如果還不能徹底反省此次最大失敗的主因是在教育，而仍以爲教育對於此次敗亡無關，那真是太可悲痛了！（註八）

革命建國的

最大失敗即在教育

以策以美

這段話使我產生如下的困惑：國民政府在大陸期間許多「名爲黨員」的一般教育工作者爲什麼會完全不顧黨的政策，不加以推行？莫非國民政府教育政策之本身即有不合理之處？或雖具合理性，但詮釋得不夠深入，以致實行者認識不深，無法產生堅定信仰，而陽奉陰違？抑或有其他原因？如雖想依照政策推行，但實施條件不備，因而懈怠，而不是如蔣氏所指，不願推行……等，到底毛病出在那裏呢？在省察之際，也激發了我的好奇心，想對國民政府在大陸期間所採取的教育政策之性質及內涵，作一番理智上的了解及探討，以確認國民政府教育政策的意義及合理性。

因素二：是我對自由中國目前正進入轉型期的教育，怎樣創造轉化，才確能適應國家新情勢需要的關切。近幾年來，自由中國在經濟政治相繼朝自由化、民主化的方向改革後，教育界也提出「教育

自由化」（註九）的口號，要求對實施三十多年的學校教育制度，進行功能性及結構性的改革，使其更適合變革後的「經濟——政治——社會——文化」的環境。但教育變革的特性，誠如傅佩榮所說：「教育內涵涉及個人生命意義的肯定，價值系統的建立，民族文化的認同，因而具有更大的恒定性，而不是可以任意去求新求變」。（註一〇）故對原來學校教育制度的變革，在「變動性」中尤應考慮其「不變性」。至於那一部分該變？那一部分該保持不變，這就有賴對現行教育制度形成的根源作一番歷史性的理解。自由中國目前這一套的學校教育制度是國民黨政府遷台後，依據其在大陸時期所累積的教育建設經驗，發展塑造起來的。（註一一）不但在教育理念方面，如三民主義教育宗旨及實施方針仍繼續沿用；即在教育實施方面，如訓導制度、聯考制度……等也正在執行中，故要變更目前學校教育制度功能及結構層面的措施，使其朝更合理的方向發展，必須對國民政府過去創造這樣型態的學校教育制度，所針對的教育課題及背景作歷史性理解，然後對現行的教育措施，或可作較合理的取捨。由於自一九二五年至一九四〇年間是國民政府教育發展由確立原則到建立制度的時期，（註一二）故若能深究在這一段期間，國民政府究竟採取怎樣的政策，以將其理想中的三民主義教育發展成制度，則對自由中國現行學校教育制度的歷史根源，相信能得到較適當的理解，而有助於在面對教育自由化的挑戰中，作較合理的改革。

基於上述動機，本書的主要目的有二：（1）詮釋國民政府教育政策的性質及意義，以確認其合理性程度；（2）建構國民政府教育政策發展的情勢背景，使其更富可理解性。其具體目標則有三，分別是（1）探討自一九二五年至一九四〇年間，國民政府教育政策內涵的發展過程；（2）探討自一九二五年至一九

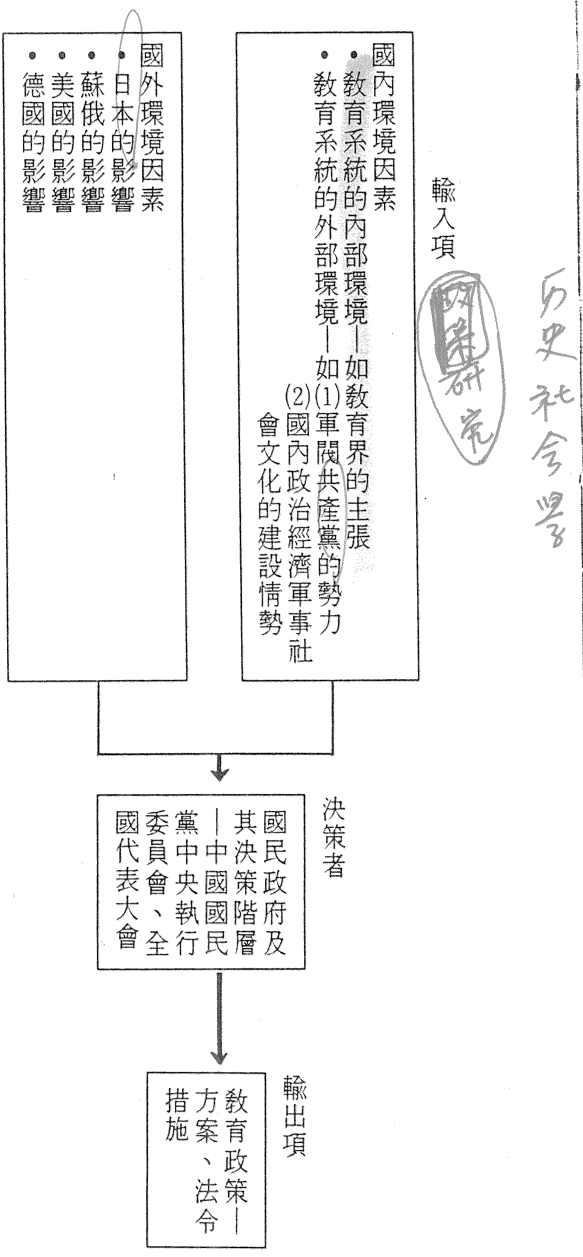
四〇年間，國民政府教育政策所回應的內外情勢；(3)依據研究發現，對現行學校教育政策的變革，提出建議。

第三節 詮釋國府教育政策所根據的方法論

分概念架構、研究範圍、與資料來源三方面，說明如下：

一、概念架構

所謂政策，其定義的靜態（指「目的——手段」）描述是指政府為達成其特定目標所採取的最佳途徑；其定義的動態（指制定過程）描述是指政府將環境中諸羣體的要求或變化的新情勢，輸入其決策階層，經過一系列的轉化過程，輸出各種法律、法規或方案、措施。（註一三）由此可知：政府為達成目標所形成的政策，並非存在於真空狀態中，是與現實環境息息相關的。故若要適切地闡明國民政府自一九二五年至一九四〇年間，為「建立由三民主義所主導的學校教育制度」之目標所採行的政策，必須對當時教育界的要求及國內外政治、經濟、軍事及社會情勢，作相應的理解，始能凸顯其教育政策的性質及意義。於是欲較完整地分析國民政府教育政策發展的真相，大概可依左列這個架構（註一四）來進行。



為研究方便，擬將國內外環境化成下列三個因素，分別討論其與國民政府教育政策發展的相關性。

因素一：教育界對教育興革的主張與國府教育政策發展的關係

教育界在國民政府成立以前，已組成各種團體，倡導其認為救國所必須的教育主義，尤其自民初以來，教育界即已漸覺醒，對中國教育該怎麼辦，才能增強國力，已自有其主張，並組合團體，作集體性的倡導。如以中華職業教育社為中心所倡導的實利主義教育及職業教育；以平民教育社及中華平

民教育促進總會爲中心所倡導的平民主義教育；以中華新教育共進社爲中心所倡導的新教育運動；以中華教育改進社爲中心所倡導的教育獨立思潮（通常被視爲自由主義者之主張）及國家主義教育思潮……等。（註一五）這都顯示教育界已形成一股有思想的勢力，將使國民政府無法將其主張强行加入他們心中，必須作理性的對話、說服及溝通，才能贏取教育界的認可及支持其教育理想和政策。（註一六）故國民政府若爲爭取教育界的支持，不僅在理論上必須發展綜合性的三民主義教育思想，（註一七）以消融及整合教育界所出現的各派思想；在具體措施上，更應該採取明確的教育政策，來推行教育界所倡導適合國家需要的教育理念，以滿足教育界的心理期求。因教育界不斷地倡導其教育主張，其目的也在施予政府壓力，以將其自認爲合理的教育主張，促使政府實現。故國民政府若能採行，相信將能贏取教育界對它的向心力，而國民政府若爲擴大並穩固其政權基礎，亦勢必爭取教育界之支持，則對教育界所關切的教育課題及理念，亦必有所回應，設法將之納入政策，化成具體實踐。故本研究的基本假設（概念）之一：是視國府教育政策的發展與教育界的需求是呈相關的。亦即本書將從國民政府與教育界互動的角度，來詮釋及理解國民政府教育政策的發展。

因素二：危及國府存在的三股勢力——軍閥、共產黨及日本——與其教育政策發展的關係

1. 軍閥方面

國民政府爲實現其建設現代化中國的理想，最需要的是一個統一安定的國內環境及和平的國際秩序。但國民政府成立時，所面對的是一個軍閥割據及戰火四起的中國，故從事北伐，以結束軍閥僭政混亂的局面，是國民政府的首要任務，自民國十五年七月誓師北伐，至民國十七年十二月東北易幟，

北伐大業乃告完成。但此時的統一，僅是形式上的，部分由武力，部分則爲彼此妥協的結果，故國民政府無法對歸順的各軍閥作實質的控制，因此在北伐完成後，國家實際上還是分裂的，國民政府希望收縮軍權把舊軍人盡量淘汰，（註一八）遂又引起軍閥的反對，戰亂又起，其中以十九年三月所爆發的中原會戰，規模最大，歷時半年，始告結束，國家重新統一，國民政府的中央威權亦漸正式確立。

2. 共產黨方面

中原會戰於民國十九年十二月結束時，共產黨已在中國腹地發展成一股不容忽視的力量，故肅清共黨又成爲國民政府重要的施政課題，遂又展開剿共戰爭，從民國十九年十二月到民國二十三年十月共軍突圍西竄爲止，共發動五次圍剿，才暫時消除其心腹之患。此時共黨武裝力量雖然已被削弱，但共黨對國民政府的潛在威脅依然存在，故對共黨仍積極進行追剿。到民國二十五年十一月、二月底爲止，共黨在陝北的基地也岌岌可危，惟不幸發生西安事變，又適值日軍進犯綏遠，剿共戰事乃暫時告一段落。

3. 日本方面

在國共兩黨息爭不久，接著民國二十六年七月七日就發生盧溝橋事變，於是國民政府又得以整個的國力投入對日抗戰，以化除來自日本的軍事威脅。事實上，日本對中國建國構成威脅，自民國二十九年九一八事變後，即日趨嚴重，連續發生一系列對中國欺侮凌辱的事件，如二十一年一月的淞滬戰役，二十二年一月的山海關佔奪之役，三月的熱河佔據之役，三、四月的長城各口戰事之役，二十三年五月至十二月關內外通車通關通郵各事件，二十四年一月的察東事件，七月的香河自治運動，十一

月的冀東防共自治政府的成立，十二月冀察兩省特殊化的事件，二十五年十二月綏遠百靈廟戰事之役等。（註一九）在日本這一連串侵逼之下，國民政府也早有對日作戰的決心與準備，祇因國力未充，故百般忍讓，期能多爭取一段備戰的時間，讓日本知難而退，而於無形中化解來自日本的威脅，故想盡辦法，充實國力，以有效地抵抗來自日本的侵略，自民國二十年後一直是國民政府暗中持續經營的大課題，待全面抗戰爆發後，更成爲其迫在眉睫的大事。自民國二十六年七月七日戰爭爆發，到民國三十四年八月抗戰勝利，來自日本的外患才真正解除。

由上面說明，可知：自民國十四年到民國二十九年間，國民政府即接連面對軍閥、共產黨及日本等三大勢力的挑戰。爲求其自身及國家的生存發展，更爲求建國理想的實現，勢必運用各種力量解除來自這三方面的危機。其中除採用軍事、政治、經濟、外交等力量外，教育力量的運用亦成爲不可少的一環。蓋三股勢力中，除軍閥較不重視教育外，共產黨是最注重灌輸民衆政治思想的黨，而日本又是個極力要摧毀我民族文化及教育的敵國，故國民政府若想更有效地解除來自這三股勢力的危機，必須同時強化其教育陣線上的戰鬥力量。（註二〇）故本研究的基本假設（概念）之二：是視國府教育政策的發展與其面對軍閥、共產黨及日本三股勢力的挑戰是呈相關的。亦即本書將從國民政府與三股勢力動態因應的角度，來詮釋及理解國民政府教育政策的發展。

因素三：國府積極從事「政治——經濟——社會——文化」建設的形勢與其教育政策發展的關係
國民政府成立後，雖然一直與軍閥、共產黨及日本帝國主義作戰，花費其不少的國家力量，但仍不忘建設現代化中國的國家目標，故亦努力把一部分的國力用來推動各種建設，真是所謂「在艱辛中

建國」。〔註二一〕在這一期間，國民政府在政治建設上，是努力結束軍政，實施訓政，準備憲政的時期；在軍事建設上，是實施徵兵，訓練幹部，建立軍事工業，發展陸、海空軍的時期；在外交建設上，是廢除不平等條約，收回國家利權，與世界各國建立平等的外交關係的時期；在財經建設上，是建立全國性的財政系統，整頓混亂的金融界，收回關稅自主，盡量籌資從事工業、商業、礦業、農業、水利、交通等多方面建設的時期。國民政府既力圖透過上述諸項建設，把傳統、落後、分裂的中國帶向現代、進步、統一的中國，鑑於教育是國家建設的基本，則在對教育政策作設計規劃時，亦勢必估量其他國家建設之特性與要求，使教育確能配合其他建設而發揮其建國之功能。故本研究的基本假設（概念）之三：是視國府教育政策的發展與其正在進行的國家總體性建設是呈動態相關的。亦即本書將從國民政府總體性建設的角度，來詮釋及理解國民政府教育政策的發展。

以上這三個角度與國民政府教育政策發展相關的曲折情形，將在後面幾章再作深入的論證說明。

二、研究範圍

本書主要是在探討國民政府教育政策的演變並建構與政策制定相關的教育系統內外形勢，故對國民政府教育政策的理論依據（基礎）及實踐成效，將僅偶而敘及，而不深論。因爲依據三民主義教育理念演繹其教育政策內容，已有多位學者，如邱椿、姜琦（民十六）、盧紹稷（民四二）、孫邦正（民六二）……等加以研究。（註二二）此領域之探討，固然可依個人見解，條舉三民主義教育政策可能包括的內涵，但因演繹出來的政策尚有待客觀形勢的配合推動才能落實，未必皆能成爲歷史事

實。是以，本書將擇已被國民政府化成較具體法令、方案加以實施的政策，且就其中與處理學校教育制度「功能」、「結構」及「適應」三層面課題（註二三）相關的部分，加以探討。

此外，對三民主義教育政策的實踐成效，加以論述的學者也不少，如吳俊升（民六七）、陳能治（民七一）、呂士朋（民七三）、梁尚勇（民七二、民七三）、莊焜明（民七四）、劉遐齡（民七五）……等皆作過研究。（註二四）教育政策成效的衡量，雖然備受學者關注，確實也很重要，但以教育成就的評估須兼具「長期性」與「多元性」兩個指標，始較公允，因此評量方法的設計，在方法論上已顯得相當不易，何況要評量在幅員廣闊各地區上的實踐成效，更非易事。故此領域之探討，不可否認，簡要概括式及列舉數目式的說明皆有價值，但除非將各學校、各縣、各省差異性的實踐成就，作過完整的研究後，是難客觀地說明其總體成就的。因此本文除非在必要時，僅略加提及，至其實施成效，日後將以專文再作深入探討。

基於以上的理解，故本書將僅著重在研究國民政府三民主義教育政策的演變及制定時所因應的情勢。此領域雖已有教育學者如朱經農（民二九）、朱子爽（民三十）、王承書（民四五）、孫邦正（民六一年）、黃昆輝（民七三）……等人的探討，（註二五）但或因動機不同、或因時間匆促，或因篇幅太短，而未將各政策之背景脈絡交代清楚。為避免再招致某些歷史學者的批評，認為學教育的人研究教育史，因「所具備的知識和方法論的訓練都比較有限，無法把歷史背景作清楚的交待。」（註二六）本研究者曾用心研讀歷史學者所寫的教育史著作與論文，以揣摩其方法。但發現「歷史學者在處理教育問題時，將國內外諸形勢（因素）作共同基礎，一次陳述作為背景」（註二七）的方法，也難令我完全滿意，因其未能將「歷史背景」與「教育史實」之間關鍵性的結合關係作明確的刻劃，因此本書在建構國民政府教育政策發展的歷史背景時，除兼採一般方式，對整體性背景作簡略介紹外，在處理個別性的政策時，也將嘗試另一種方式，儘量將「政策」與「情勢」之間的互動關係，描述清楚。

三、資料來源

本書所引用的史料，在討論教育界對教育課題的關切及主張時，取材主要來自教育雜誌、新教育、中華教育界及職業與教育等主要教育刊物，和當時亦刊載教育消息、論文的各報章雜誌，如東方雜誌、醒獅週報、大公報、時事新報、獨立評論、國聞週報、新中華雜誌、新民叢報……等。在討論國民政府教育政策發展與演變時，取材主要來自刊載中國國民黨及國民政府有關教育政策的報告、會議紀錄及出版物，如大學院公報、教育部公報、教育通訊、中國教育年鑑、舒新城編近代中國教育史料（四冊）、多賀秋五郎編近代中國教育史資料（民國編上中下）及革命文獻（第五十三輯至第六十三輯）……等。在討論當時與教育政策發展相關的教育系統外歷史情勢時，取材主要來自刊載中國國民黨及國民政府對國內國際情勢的報告、雜誌、刊物及國府主要決策人物的言論集，如中央日報、中央週報、建國月刊、政治會議紀錄、中國國民黨九十年大事年表、中國國民黨「歷屆全國代表大會重要決議案」及「歷屆歷次中全會重要決議案」彙編、蔣中正全集、胡漢民全集……等。

〈附註〉

- 註一 有關新學制之形成過程，何清欽在「民國十一年新學制釀成過程之探討」（載於高雄師範學院教育學系及教育研究所主編：教育學刊，第五期，民國七十三年，頁四一—一九三。）一文曾作了較深入的分析。
- 註二 自同治元年（一八六二）到民國十四年（一九二五）止，新教育在中國之發展，已有六、七十年的歷史。其階段劃分，依王鳳喈之見解，約可分為三期，第一期為新教育萌芽時期（一八六二—一九〇一），祇有單個之新式學堂（學校）；第二期為新教育發展時期（一九〇二—一九二一），已建立整個新式學制；第三期為學校系統改革時期（一九二二—）。本文稱國民政府所面對的中國學校教育發展情勢為學校系統改革時期即採王氏之說。（詳見王鳳喈著：中國教育史，台北正中書局，民國六三年四月（十二版），頁二七六—三〇六。）
- 註三 中國國民黨黨史委員會編（以下簡稱黨史會）：革命文獻，第五八輯，台北中央文物供應社，民國六一年三月，頁一一二。
- 註四 民國十三年中國國民黨第一次全國代表大會所通過的宣言及總黨章，其重點除明確闡釋革命目標外，即強調注重組織與紀律。如在宣言中即指明「此次毅然改組，於組織及紀律特加注意，即期於使黨員各盡所能，努力奮鬥，以求主義之貫徹。」（革命文獻，第六九輯，頁八八）；在總黨章中也提及：

「本黨為歷史之使命而奮鬥，我國領土之完全自由及和平，全賴本黨奮鬥之成功，欲求成功，必須紀律之森嚴，黨之成敗全繫於此，望共勉之。」（革命文獻，第七六輯，頁一）在此次大會後，建立一個有組織、有紀律且能了解本身責任與目的的政黨即成為中國國民黨之核心任務。尤其在孫中山逝世後，更是強調紀律之重要。如在民國十四年五月二十五日所通過的「對全體黨員之訓令決議案」，即指示：「總理在時，黨員之行動，決於總理，總理既沒，黨員之行動，惟有完全取決於總理之遺教，如黨員之行動及言論有不遵奉總理遺教者，本黨皆得一律以紀律裁制之。」（革命文獻，第七九輯，頁二八〇）總之，中國國民黨「一大」改組後，為成爲一個強而有力的政黨，黨的組織就有朝向高度的集中，採取嚴格黨紀的趨向。

註五 同註三，頁一一三。

註六 1. 民國三十一年十一月十二日中國國民黨五屆十中全會教育組審查委員會所提：「中國國民黨歷屆會議對於教育決議案及其實施情形之檢討報告」，對其教育主張受孫中山影響之情況，作了如下的說明：「本黨自與中會成立，以迄於今，已歷四十七年，對於教育上之主張始終一貫，歷屆會議對於教育均有詳盡之決議與指示，所決定之原則，或為總理手訂，或一本總理遺教。而其主要目的，乃在於實行三民主義的教育，以建設三民主義的國家，並進而躋世界於大同。」（載於革命文獻，第五八輯，頁一一一）

2. 學校制度的意義，依林清江的說明，應該包括兩項：(1)指學校系統（可見諸學校系統圖）；(2)指存在於學校教育過程中的政策、法規、措施、價值行爲，為教育行政人員、施教育及受教育所共同信守

者。(須經由文獻分析及觀察體驗予以了解)就此定義而觀，國民政府若欲依其三民主義教育理念對新學制進行創造轉化的工作，當然亦應就「學校系統」與「學校教育過程中的政策」兩層面同時進行改革。唯學校系統剛修正不久，故並未作大幅變動，其革新層面仍偏重在重建學校教育過程中的政策、法規及措施。是以，本研究亦偏重探討其教育政策，在發展中，因應了怎樣的情勢及展現了怎樣的內容，而特別強調政策由「原則宣示」到形諸於「法令措施」的演變情況(亦即所謂制度化的過程)。(林清江著：社會需要與學制改革，載於教育部教育研究會編：中國學制改革之研究，台北正中書局，民國七三年七月，頁五九—六〇。)

註七 將研究題目的期間界定在民國十四年到二十九年，心理上是經過一番理智斟酌的。剛開始我將題目的期間訂在民國十七年北伐成功到民國三十四年抗戰勝利。因北伐成功，全國統一，是國民政府訓政的開始，教育上也配合訓政的需要採取更積極的作為，故民國十七年應是一個很好的研究起點。而抗戰勝利，國民政府也正在著手結束訓政，實施憲政，在這樣新的政治情勢下，教育上也即將有新的變革出現，這代表(意味)訓政時期的教育即將告一段落，故以民國三十四年做研究的終點，也是有道理的。不過後來，經過不斷地閱讀文獻，逐漸感悟這種時期的劃分方式有些瑕疵。因為我發覺國民政府教育改革的理念及政策，在民國十四年成立後，即已逐漸形成並作明確的宣示，若欲對之作完整理解，必須從民國十四年起開始探討，乃將年限往前提三年。至於將民國二十九年作為終點，是基於到該年年底為止，國民政府有關教育方面的大政方針及政策，已大致定型。故從民國十四年到二十九年可以說是國民政府教育政策由形成到定型的階段(對這論點註一二有較詳細的說明)。這種從教育發

註八 展的角度來確立研究期限，站在研究教育史的立場，相信是種較合理的取捨。

註九 蔣中正著：教育與革命建國的關係，載於張其昀編：先總統蔣公全集(第二冊)，台北中國文化大學印，民國七三年四月，頁二一六四。

註一〇 國內近來討論關於教育自由化的文章不斷出現。如：1. 蔡昭宏著：在教育改革聲中談教育制度自由化(載於現代教育，第一卷第二期，民國七五年四月。)；2. 石齊平著：教育計劃與教育自由化(載於教育資料文摘，第十九卷第一期，民國七六年一月。)；3. 黃炳煌著：邁出教育自由化的第一步(載於中國時報，民國七六年一月。)；4. 蓋浙生著：對「教育自由化」應有的體認與作法(載於教育資料文摘，第十九卷第三期，民國七六年三月。):等。

註一一 傅佩榮著：教育如何求新求變，載於中國時報，每週時論，民國七六年二月二一日。

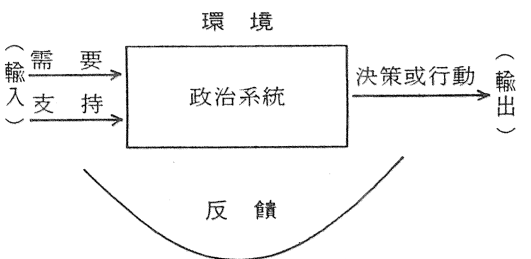
註一二 其證據如吳俊升在「教育生涯一周甲」(台北傳記文學出版社，民國六五年五月)一書中曾指出：「陳部長任內所開創的事業有若干已經停頓的，在張任(民國四十三年張曉峯任教育部長，吳俊升任政務次長)幾乎完全恢復。例如統一招生，學術審議與獎勵，中國醫學研究所，中央圖書館等等，都是早已停頓，而由張部長任內恢復或積極進行的。」(頁九九)；又如陳立夫在「戰時教育行政回憶」(台北商務印書館，民國六二年三月)一書中亦指出：「我在戰時為臨時及久遠著想而創立的若干教育制度，經過了二三十年，現在還繼續在臺灣施行。例如大學聯合考試制度，大學訓導制度，學術獎勵辦法，大學教員審定辦法，大學先修班制度，五年一貫的專科學校制度，中小學國定教科書編印辦法，自費留學考試辦法以及中國醫藥研究所制度等等，都是經過時間的考驗，而證明其確能適應

需要而能繼續存在的。」(頁六三)

註一二 此由中國國民黨對國民政府實施其歷屆會議有關教育決議的情形，所作的四大時期劃分中，可以找到這論斷的根據。四大時期分別是：1. 與中會成立至三大大會以前(民國紀元前十七年至民國十七年)，對於教育，僅作原則上之主張，致力於與社會教育有關之革命宣導工作，間接影響于教育思想者甚大，實為革命教育的準備時期；2. 三大大會至四大大會(民國十八年至二十年)，北伐成功，全國統一，教育宗旨于焉確定，各級教育方針均經確立，實施方案亦臻詳備，為三民主義教育實施之開端，可名為革命教育的開始時期；3. 四大大會迄五大大會(民國二十年至二十四年)值九一八事變以後，全國振奮，中央正作抗戰之準備，教育設施在此大目標之上，亦力謀改造，以資適應，此時期之教育，可名為革命教育的進展時期；4. 五大大會泊臨全大會，以至現在實施戰時教育，以教育增強抗戰力量，奠立建國基礎之教育，標本兼治，制度漸立，物質困難雖多，努力之需要彌切，故此時期，可名為革命教育的奮鬥時期。(革命文獻，第五八輯，頁三一—三三)

註一三 此處對政策定義的兩種描述，其靜態描述是綜合以下諸位學者的看法而得，如1. 拉斯威爾(Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan)等氏認為政策係為某項目標，價值與實踐而設計之計劃。(載於其所著·Power and Society, New Haven: Yale University Press, 1950, P.71.) 2. 倪可萊底斯(N.G. Nicolaidis)認為政策係行動的一種規則，它包含組織目標、方向、價值或理想，且明訂責任的或急切冀求的方法或手段，以實現預定的目標。(載於其所著·Policy Decision and Organization Theory, California: University of Southern California, 1960, P.74.) 3. 安德森(J.E. Anderson)氏認為

政策乃行為者在處理一問題或其所關注的事項時，所擇出的一種具有目的性行動路線或綱領。(載於其所著、湯徇章譯：公共政策制度，台北幼獅文化事業公司，民國六八年八月，頁四。)



其動態描述則歸納下列學者之觀點而得，如：1. 費德烈克(Carl Friedrich)氏認為政策係個人集團或政府，在特殊的環境下，為達到某種目的，而選擇的最佳行動途徑。(載於其所著·Man and His Government: an Empirical Theory of Politics, N.Y.: McGraw Hill, 1963, P.79.) 2. 安德森(J.E. Anderson)氏認為政策的制定是「政治系統對來自環境中需求的一種反應」。3. 伊士頓(David Easton)氏認為所制定的政策是政治系統，將來自環境的需求與支持所轉換的輸出，其將政治系統與環境之關係用上列簡單模型圖示，並作如下說明：(1) 政治系統是由環境包圍著，包圍政治系統的環境分成：內在社會環境與外在社會環境，(2) 除非一個系統接近崩潰的狀態，它必定要有不斷的輸入，才能使它繼

續活動。「輸入」進入政治系統，轉換成輸出，如無輸出，我們將無法辨識系統所做的工作，輸出是決策或行動；(3) 輸入與輸出之間有反饋路程，權威當局經由這反饋路程，才能了解其輸出效果如何，以便調整其行為。(載於林嘉誠著：政治系統的工程師——伊士頓，台北允晨實業股份有限公司，民國七一年十一月，頁九四—九十七。)

註一四 這個架構係參閱伊士頓 (David Easton) 政治系統的理論模型 (如上註圖) 修改 (構思) 而成。伊士頓假定政治系統如同其他有生命的機體一樣，是具有反應能力及自我規律的系統，面臨可能的壓力時，系統本身有允許改變修正或調整結構的功能。其理論模型中對政治系統賦予下列四點特性：1. 政治生活為一套行為系統；2. 系統非存在於真空狀態之中，而是受物理的、生物的、社會的以及心理的環境包圍著；3. 一個系統對於來自內外環境的壓力有適應的能力——亦即政治系統及其環境是互動的，是跨越界限而交互影響的。環境對於政治系統的影響是輸入，輸入是指集中及反映與政治壓力有關的環境中每一事物的總括變項，包括以任何或每一種可能方式的變更、修改或影響政治系統的任何外在事物。輸入分為兩個部分：需要與支持，透過需要與支持，環境中許多活動便可使政治系統作決定而採取行動；而政治系統對於環境的影響是輸出，故輸出是政治系統與環境的一種交往和接觸。為了應付需要和支持的輸入，政治系統必須有所作為，此種行為將直接對環境發生作用，而間接影響到政治系統本身。故輸入和輸出的交易便構成了政治系統和環境的聯鎖；4. 系統為了面對壓力求取生存，必定要有反饋各種情報的功能。(參閱林嘉誠著：政治系統的工程師——伊士頓，頁九四——一〇) 依據這個模式，國民政府的教育政策可視為是國民政府及其決策階層——中國國民黨——對教育方面的輸出項，是國民政府及其決策階層，對教育系統內外輸入的需求和支持，經過凝聚和綜合等轉化過程，所化成能滿足教育界期求與環境情勢要求的教育方案、法令及措施。(依金耀基所言，沒有普遍性之概念或理論為導引之歷史研究，常不過是歷史生料之堆積，不足以肩負鑑往知來之功能。(引自幼獅文化事業公司編：金耀基文選，民國七四年五月，頁二二。) 引用伊士頓政治系統理論作

註一五 為分析國府教育政策的架構，即期盼更能彰顯教育史料之價值。]

註一五 從清末到國民政府成立期間，教育界對教育思潮之積極關切及主動提倡之情況，可參閱下列諸氏之著作如1. 蘇雲峯著：近代中國教育思想之演變 (載於中央研究院近代史研究所集刊，第十期，民國七十年七月，頁一一—三一)；2. 舒新城著：近代中國教育思想史 (上海中華書局，民國十七年)；3. 任時先著：中國教育思想史 (台北臺灣商務印書館，民國五三年十一月台一版，頁二九二—四四二)。

註一六 此即誠如城戶幡太郎說：「政治權力所釐訂的政策是必須要得到國民大眾之共感或贊成的，雖不一定要得到積極的支持，但至少須要得到其消極性的承認，否則政策就無法貫徹，以至於失敗。」(林本譯、城戶幡太郎著：世界各國的教育政策，教育部中等教育司編印，民國四九年十二月，頁一五一。)

註一七 國民政府成立後，對三民主義教育之精義及思想作過詮釋的，不乏其人。在中國國民黨內計有蔣中正〔三民主義要旨與三民主義教育之重要 (民十六)、救國教育 (民二六)、今後教育的基本方針 (民二八)、教育與革命建國之關係 (民四十)、貫徹三民主義教育加速復國勝利進程 (民五一)〕；戴傳賢(確立教育方針實行三民主義的教育建設以立救國大計案 (民十七))；胡漢民(建設與教育 (民十八))；邵元沖(教育與三民主義 (民十九))；朱家驊(我們今後要加緊教育工作 (民十九)) 諸氏；在教育學術界計有姜琦(三民主義教育的相對性與統一性 (民二五))，三民主義教育之本質的探究 (民二四))；崔載陽(三民主義的教育思想研究 (民四九)、論三民主義教育的基本範疇 (民四九))；張載宇(三民主義教育思想體系 (民六七))；吳寄萍(三民主義教育學 (民七十)) 諸氏。

註一八 張玉法著：中國現代史（上），台北東華書局，民國七十三年八月（六版），頁二二九。

註一九 梁敬鐸著：日本侵略華北史述，台北傳記文學雜誌社，民國七十三年十一月，頁一。

註二〇 國民政府在教育方面提出「特種教育」以對治共黨之「赤化教育」，並倡導「復興民族教育」「國防教育」以對治日本之「奴化教育」，其中原委，詳閱下列諸文，可得到較佳的瞭解。

1. 程時焯著：特種教育的涵義與實施，載於教育雜誌，第二十四卷第二號，民國二十三年十月，總頁三八〇八一—三八一〇二。

2. 姜琦著：特種教育的意義及其使命，載於教育雜誌，第二十五卷第三號，民國二十四年二月，總頁三九二〇三—三九二一二。

3. 雲亭著：日本在華的三大奴化機關——協和會、新民會與大民會，載於吳相湘編：中國近代史叢編第一輯第九冊——第二次中日戰爭，台北正中書局，民國六十六年十月，頁二六六—二七八。

4. 溫子瑞著：敵寇對侵佔區之奴化教育，載於同註二〇3，頁二七九—二八四。

5. 董仕堅著：抗戰教育的前奏——恢復教育的信仰，載於教育雜誌，第二十八卷第二號，民國三十一年，總頁四五六六—四五六七三。

董文中有一段話對國民政府回應共產黨，日本教育挑戰的情形，敘述得既簡要又清楚，茲轉述如下。他說：

近年來我當道至少受了兩種刺激使他們感覺到教育的重要而不得不亟圖改革：一是赤化教育的反感，一是統一抗敵意志的必需。

江西特教通訊裏報告：赤區中學校教科書，多注重極濃厚的所謂思想訓練，察其內容，誠所謂無孔不入，無微不至。如一列寧小學所用的社會常識教科書，所謂常識，大抵皆「地主」，「富農」，「中農」，「貧農」，「雇農」，「兒童團」，「共產青年團」，「赤衛隊」，「少年先鋒隊」等名詞的解釋。又如一算術課本，其應用題亦都如：「某連人數共一九三個，參加列寧室工作的七個，反帝擁蘇同盟的十二個，互濟會的十五個，突擊隊的二十七個，化裝宣傳隊的二十個，問還有多少人沒有參加社會工作？」「現沒收土豪穀子三百擔，要分給貧苦工農八十人，問每人可分幾擔？」諸如此類，幾屬千篇一律。而且民眾對於「雇農」，「貧農」，「中農」，「階級革命」，「反動工作」等名詞。記憶極純熟，運用亦極純熟，隨時隨地問一個人，他均能應答如流，毫無差遲。大多數人民不知道有民國，說到年月，邵引用公曆，如說公債，他們有一九三一，一九三二，一九三三種，問一九三一年是何種公債，一九三二年是何種公債，一九三三年是何種公債都能講得純熟。……所以一種收復區，所最能感覺到的是民性的強悍和民眾思想的赤化。嘗見一個年已七十的婦人，亦能說出「無產階級」，「富農」，「地主」等名詞。……因此，中央爲了要「杜絕赤區邪說，納民心於正軌」，在赤區收復以後，即設施「特種社會教育。」又以「赤區對於青年兒童，施行所謂強迫的赤化教育，遍立赤色學校，編發赤化課本，以麻醉赤區兒童聽其驅使，迷往不復，更製定特種區域社會教育實施辦法及小學特種訓育綱領各一種」，積極的「發展國民教育，使人民識字，增進生產自衛能力，啓發民族意識，確定主義信仰，以達自足自衛愛羣愛國之目的。

自九一八事變發生，東北四省被佔領以後，國難日趨嚴重，已達於非常時期，但是如何抗敵？將

不抵抗呢或抵抗呢？即時抵抗呢或準備抵抗呢？還是一面外交一面抵抗呢。或先安內再攘外呢？其實，抗敵是不成問題的；成問題的是：抗敵必須要有準備，而如何準備；抗敵之前必先統一全國意志而如何統一。不準備，不能抵敵；全國的意志不統一，就是抵抗了，亦未始不可有秦檜、史浩、楊思退一流的宋奸，王化貞一流的明奸，特別是一般智識份子，輿論紛紛，莫衷一是。而青年學子，當國家危急的時候，民族生死的關頭，又不免愛國情急，事理操切，大家意見不能集中，方法不能齊一，於是各地學者及教育家便有所謂國難教育，國防教育，民族復興教育及非常時期教育的提倡，黨政各界及各地大中小學社教機關亦有所謂「特種教育」的實施，這些名稱雖不同，用意同是在改革教育使它適應國難的需要，而期全國抗敵意志的統一。或利用教育，以圖充實國力，復興民族，對教育漸漸恢復了信仰；如近年教育經費的增加，鄉村教育的實驗，民衆教育的活動，以及名人言論的提倡，大中學學生與教育人員的集中訓練，都是恢復教育信仰事實的種種表現。委員長蔣先生在各地演講，幾無一次不及教育。民國二十一年在長沙黨政軍學擴大紀念週更說：「現在救國與復興民族的途徑，惟有第一注重教育。」結果，現在南北東西，是中國國民，都決心抗敵。（頁五一—五二）

註二一 薛光前曾形容一九二七年到一九三七年這十年是中國建國努力最艱辛，也是最輝煌的十年。（薛光前主編：艱苦建國的十年，台北正中書局，民國六十年元月）其實在抗戰期間的建國工作，雖未必輝煌，卻同樣是最艱辛的，故在艱苦（特指內憂外患而言）中建設現代化中國應是最足以形容國民政府的處境。

註二二 三氏之著作名稱如下：

1. 邱椿、姜琦著：中國教育宗旨與政策的商榷，載於二氏合著：中國新教育制度研究，上海商務印書館，民國十六年十一月，頁八一—一一七。
2. 盧紹稷著：三民主義教育政策的研究，載於中國教育學會等四教育學術團體編：「聯合年刊」，民國四十二年十月。
3. 孫邦正著：國父思想與教育學，台北正中書局，民國六十二年一月（台二版），頁三一—六〇、七二—一九八、一一三—一九四。

註二三

1. 國民政府若想建立能實現三民主義理想的學校教育制度，最低限度須就學校教育制度中與「功能」「結構」及「適應」三層面相關的教育課題，作出適當的政策回應。蓋根據教育社會學的鉅觀理論，「結構——功能」論較著重在了解教育制度的秩序穩定面，故欲了解學校制度的整合現象，則宜透過「結構——功能」的角度來分析；而「變遷——衝突」論較著重在了解教育制度的秩序崩潰面，故欲了解學校制度的解組（體）現象，則宜透過「失調——適應」的角度來分析。不過在事實上，欲完整地理解學校教育制度的現象，以上兩種角度（論點），不可偏廢。故本研究將同時著重探討、分析國府為處理學校教育制度有關「功能層面」「結構層面」及「適應層面」課題所採行的政策。（以上參閱林清江著：教育社會學，台北臺灣書店，民國七十年九月（五版），頁三二—三三

廿·Robert K. Merton: *Social Theory and Social Structure*, 台北虹橋書局，民國七十五年三月；及 Lewis A. Coser & Bernard Rosenberg: *Sociological Theory—A Book of Readings*, New York: The Macmillan Company, 1964, pp.583—665）事實上，學校系統是由各級各類分離而獨立

的公私立學校所組成，故惟有能將各級各類學校整合成共同為實現國家教育目標而努力的團體，才叫做形成「結構體」存在。此時各級各類學校及其組成的教育工作者，將能在言行上共同信守及實行一樣的教育典範（如三民主義教育典範），而成為發揮同樣功能的整體。故此處所謂的「結構」並非僅指政府建立各種有形的機關，如成立各級學校，主要是指政府與各級公私立學校及其組成分子——教育工作者之間能形成有機的關係。亦即在政府透過「價值共識」與「權力強制」雙重途徑的努力下，教育社羣將能形成共同為「三民主義教育理想」而奮鬥的有機體。（此種「結構」觀的改變情形及其內涵，可詳閱葉啓政著：結構、意識與權力——對「社會結構」概念的再檢討一文（載於瞿海源、蕭新煌主編：社會學理論與方法研討會論文集，台北中央研究院民族學研究所，民國七一年七月，頁一—六八。））

2. 所謂教育重要課題，簡單地說，就是目前教育設施上當務之急的問題。在教育學術界為主要的研究對象，在教育行政當局則為施政之中心。（參考常道直著：當前我國教育上兩大課題，教育雜誌，第三十卷第二號，總頁四九〇七四。）

註二四 六氏之著作名稱如下：

1. 吳俊升著：戰時中國教育，載於薛光前編：八年對日抗戰之國民政府（一九三七年至一九四五年），台北臺灣商務印書館，民國六十七年十一月三版，頁一〇三—一五一。

2. 陳能治著：戰前十年中國的大學教育（一九二七—一九三七），國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，民國七一年六月。

3. 呂士朋著：

(1) 抗戰前十年我國的教育建設，載於中華民國歷史與文化討論集第三冊，民國七三年六月，頁二五七—二七四。

(2) 訓政時期的高等教育，載於中央研究院近代史研究所編：抗戰前十年國家建設史研討會，民國七三年十二月，頁四九—六九。

4. 梁尚勇著：

(1) 國府成立後十年間對高等教育的整頓與輔導，載於人文社會科學學術論文集（文教社會類），台北台灣商務印書館，民國七二年四月，頁二六七—二八八。

(2) 國府成立後十年間對中小學教育的努力與成就，載於中國教育的展望，台北五南圖書出版公司，民國七三年七月，頁一四三—一六七。

5. 莊焜明著：抗戰時期中國高等教育的興革，載於中央研究院近代史研究所編：抗戰建國史研討會論文集一九三七—一九四五（上），民國七四年十二月，頁三八—四一七。

6. 劉遐齡著：戰時中國的教育，載於許倬雲，丘宏達編：抗戰勝利的代價，台北聯經出版事業公司，民國七五年九月，頁一〇五—一三一。

註二五

1. 朱經農著：三民主義的教育政策（民二九年講），載於同作者著：近代教育思潮七講，台北台灣商務印書館，民國六十七年八月三版，頁一三八—一六七。

2. 朱子爽著：中國國民黨教育政策，重慶國民圖書出版社印行，民國三十年四月，頁七四—一九五。

3. 王承書著：三民主義教育政策之演進，政治大學教育研究所碩士論文，民國四五年一月。
 4. 孫邦正著：教育宗旨與教育政策，載於同作者編：六十年來的中國教育，台北正中書局，民國六一年十二月，頁一九一—六七。
 5. 黃昆輝著：我國教育政策之歷史發展（上）（下）——自民國元年至七十三年，載於近代中國，第四十、四十一期，民國七三年四、六月，頁一六〇—一七三；頁二一八—二二八。
- 註二六 李弘祺著：宋代教育散論，台北東昇文化事業有限公司，民國六九年四月，頁一。
- 註二七 此句係引自蘇雲峯的評述語。

◆ 第一 篇 ◆

國府處理學校教育制度
功能層面的政策

國民政府改造新學制，即期盼革新後的學校教育制度能回應國家建設的需要。亦即學校教育實施的結果，要能促使國力獲得實質的成長。國民政府認為國力有精神性與物質性兩面。如胡漢民詮釋國民政府的建設，即分為物質建設與精神建設兩部分。他說：「在總理遺教中，如實業計畫是代我們謀的物質建設；如知難行易乃至地方自治的訓練，五權憲法的完成。通通是精神建設。」（註一）另外，蔣中正對國民政府的建設類型也作如此劃分。他認為：「新生活運動所以奠立民族之精神的基礎，而國民經濟建設運動則所以充實民族之物質基礎，故二者實缺一不可。」（註二）國民政府的建設功能，既然在同時厚植國家民族的精神基礎與物質基礎。（註三）則學校教育制度當然也要能產生精神性與物質性的力量，始可謂配合國家的發展，而善盡其功能。

不過，國民政府對教育功能的規劃，若要让教育界樂意認可與執行，也必須對當時教育界賦予教育的「應然」功能，作出適度的回應。國民政府成立時，教育界對學校教育應發揮的功能，已作了系統性的詮釋，認為在精神性層面，應將國家主義教育的理念付諸實踐，始能奠定國家的精神基礎；在物質性層面，應將職業教育的理念付諸實踐，始能奠定國家的物質基礎。國民政府即在因應教育界對這二類功能所規劃的實踐形態中，確立了學校教育精神性與物質性兩種功能的實質內涵。本篇第二章將先論述國民政府為發展學校教育制度產生精神性功能所採行的「發揚國魂教育政策」，第三章則論述國民政府為發展學校教育制度產生物質性功能所採行的「擴充實用——生產教育政策」。

教育界的提出：國魂

職業教育

〈附註〉

註一 胡漢民著：建設與教育，載於黨史會編：革命文獻，第五四輯，台北中央文物供應社，民國六十年三月，頁二九三。

註二 蔣中正著：國民經濟建設運動之意義及其實施，載於張其昀編：先總統蔣公全集（第一冊），頁一〇一四。

註三 中國建國所以更需要精神基礎，蔣中正有一段話說得相當清楚。他說：「我們的民族如此老大，國土如此遼闊，國情如此複雜紛亂，經濟如此貧乏落後，當前的環境如此危險，準備的時間如此短促，我們有什麼方法可以改進一切而使國家轉危為安，轉弱為強呢？這不是很難的事嗎？從一般人看起來，國家已是有沒有希望。我們要曉得，這見解完全不對！國家並不是一個死東西，除了一切物質基礎以外，更有其精神的本體，而國家生命的活躍，還是在精神。」（蔣中正著：今後改進政治的路線，載於張其昀編：先總統蔣公全集（第一冊），頁八二一。）

第二章

發展學校制度產生精神性功能的政策

國民政府成立時，教育界要求學校教育系統培養國魂，以厚植國家精神基礎的呼聲，已漸凝聚成一股勢力。國民政府對教育界這股要求，發展了怎樣的政策內涵以爲回應，及促使國民政府採取該政策的相關形勢，將是本章要研究的主題。

第一節 教育界對學校教育制度厚植國家精神基礎的

倡導

國民政府成立時，教育界要求學校教育系統培養國魂（民族精神），以厚植國家精神基礎的呼聲，已漸恢復如清末民初般的重視。自民國十一年起，教育界要求學校實施國家主義教育的呼聲，日益增高，國民政府勢須有所回應，以使其所規劃的學校教育系統，能獲得更多的支持認同。

原來清朝自同治以來的自強維新事業，大都本諸中國若有洋槍大砲、輪船兩樣，西人即可斂手的

信日軍軍國民教育大和魂

中東張吳？
另賣是地子眼

觀念，故僅著重於造船、造槍、造礮的兵工廠建設而已。但經甲午一戰，堂堂華夏，竟敗於蕞爾小國——日本，有識之士如梁啟超乃開始檢討：「吾國之講求武事，已數十年，購船練兵，置廠製械，整軍經武，至勤且久，然卒一燬而盡者，何也？」（註一）到底少了什麼呢？乃因此醒悟到：「純粹軍備建設，並不足以抵禦強權以救亡。」（註二），故維新事業勢須改弦更張。鑑於日本以小小島國，在擊敗我國之後，又擊敗龐大帝俄，在張之洞等人的鼓吹下，遂以日本為模仿之典範，日本的教育當然亦成為我國教育興革的榜樣，於是留日學生日漸增多。（註三）由於當時日本教育是在國家主義之名下，正倡行軍國民教育，（註四）所以日本這股教育趨勢亦透過受其薰陶的我國留學生對國內教育界產生衝擊。由於日本的軍國民教育，重在培養國民像軍人一樣具有愛國心、公德心、名譽心，與忍耐力等精神特性。（註五）故我國最早倡導軍國民教育的蔡鍔（署名奮翮生）亦主張應培養具有國魂的中國國民。光緒二十八年（一九〇二）他分析「日本的面積與人口，遙不及我四川一省，而且國內山嶽縱橫，無大川長河，交通之通絕。舉全國財力，僅及百二十萬，人民亦貧乏無狀。然而能出精兵五十萬，擁艦隊二十五萬噸，得以睥睨東洋的原因，即在其國人之腦質中含有一種特別之天性而已。具體言之，即其國之兒童走卒，莫不以大和魂三字自矜也。」（註六）故他強調：

中國居今日而不以軍國民主義普及四萬萬，則中國其真亡矣！……而欲建造軍國民，必先陶鑄其國魂。國魂者，國家建立之大綱，國民自尊自立之種子，其於國民之關係也，如戰陣中之司令官，如航海之指南針，如槍砲之照星，如星辰之北斗，夜光不足喻其珍，干將不足喻

其銳，日月不足喻其光明，海嶽不足喻其偉大，聚數千年之訓詁家，而不足以釋其字義，聚凌雲雕龍之詞人騷客，而不足以形容其狀貌，聚千百里之理化學士，而不足以剖化其原質，孟子之所謂浩然之氣，（註七）老子之所謂道也。（註八）

由此可知陶冶國魂是軍國民教育實施的主要目標。鑑於愛國心、公德心：等精神特質無法單以演說及開會培育之，故日本誘導學生愛國精神之方法，是在學校中安置如下之課程：第一是兵式體操：包括徒手體操，各個教練及小中隊之教練等項，小學校以小隊教練為終，中學校以中隊運動為終；第二是體操外之活動遊戲，包括行軍、野外演習、射的、擊劍、旅行、競舟、登山等項目；第三是軍事上智識之普及，包括兵役上之義務、本國之軍備、海陸防之要務、戰史上之智識，名將勇士之傳說、外國之軍備戰史等項目。（註九）日本這種利用兵式體操及課外活動培育國魂（民族精神）的作法，不但為清政府及北京政府所仿效，且為教育界所主張。（註一〇）

在政府方面，如清政府於光緒二十八年（一九〇二）公布的「欽定學堂章程」，規定各級學堂課程中列有兵式體操；二十九年頒布的「奏定學堂章程」，也規定「各學堂一律練習兵式體操，以肄武事，並於文高學堂中，講授軍制戰史戰術等要義，大學堂政治學門，添講各國海陸軍政學，俾文科學生稍嫻戎略。」（註一一）而對軍國民教育的實施作最詳盡規定的，是光緒三十二年（一九〇六）榮慶的教育宗旨奏摺，他指出：

凡中小學堂各種教科書，必寓軍國民主義，俾兒童熟見而習聞之。國文、歷史、地理等科，

宜詳述海陸戰爭之事蹟，繪畫砲台兵艦旗幟之圖形，敘列成窮邊使絕域之勳業；於音樂一科，則恭輯國朝之武功戰事，演為詩歌，其先後死綏諸臣，尤其鼓吹拊揚，以勵其百折不回視死如歸之志；體操一科，幼稚者以遊戲體操發育其身體，稍長者以兵式體操嚴整其紀律，而尤時時易以守秩序，養成重，以造成完全之人格。（註一二）

在民初，如北京政府在民國四年二月頒定之教育宗旨也規定：

今之言國民教育者，於德育智育外，並重體育，使幼稚從事遊戲，活潑其精神；稍長進習兵操，鍛鍊其體格；極至擲球角力，習為常課，運動競走，時間大會，以圖國民之發育者，無所不至。（註一三）

由上說明，可知：從清末到民初，中國主政政府，都有在學校系統中設置兵式體操及體育課程，以培育國民愛國精神之認識及作法。

不全然由下而
上，多是
上下交互
或下而上之意

在這一期間，教育界對學校實施軍國民教育，亦有相應的倡議。在清末如宣統三年（一九一
一），各省教育總會聯合會，鑒於憲法大綱規定，臣民有當兵的義務，欲使全國人民克盡當兵義務，必先於學校教育趨重尚武主義，故通過「軍國民教育主義案」。其所列辦法亦與日本作風雷同，如第二條規定：通飭高等小學及與之同等以上之學堂，一律注重兵式體操；第三條規定：通飭中學及與之同等以上之學堂，一律實施打靶並講授武學；第五條規定：通飭各學堂體操科一律為主課。（註一

四）在民初如民國四年，全國教育會聯合會也通過「軍國民教育之議案」，並建議教育部實施，其內容亦以兵操與體育有關的為主。主要規定如下，

其中有關教授者有九點：

1. 小學生宜注重作戰之遊戲；
 2. 各學校應添授中國舊有武技；
 3. 各學校教科書宜揭舉古今尚武之人物及有關國恥之事項，特別指示提醒之；
 4. 各學校樂歌宜選雄武之詞曲以激勵其志氣；
 5. 師院學校及各中等學校之體操學科時間內，宜於最後學年加授軍事學大要；
 6. 中等學校以上之兵式槍操，最後學年宜舉行射擊；
 7. 中等以上學校體操應取嚴格鍛鍊主義，每學期並酌行野外運動；
 8. 各科教授材料與軍國民主義有關者應隨時聯絡，以輸入勇武精神；
 9. 遇有特別材料與本主義有重大關係者，得特設時間講授之。
- 有關訓練者有十二點：
1. 小學校學生宜養成軍國民之性質及軍人之志趣；
 2. 中等以上學校學生宜具充當兵役之能力；
 3. 各學校須注意學生體格檢查；

4. 高等小學以上學生一律穿制服；
5. 中等以上學校管理參用軍事規則；
6. 各學校應養成勤勞之習慣，如洗掃整理設備等，均督率學生之團體或個人為之；
7. 各學校應規定禮儀作法之形式，以嚴正為準，教員學生一律遵守養成雄健齊整之校風；
8. 各學校應養成粗衣淡食之習慣，施行忍耐寒暑之操作，並獎勵海水浴或冷水浴；
9. 各學校宜設體育會；
10. 各學校宜由教職員率同學生厲行各種運動遊技；
11. 各學校應搜集或製作國恥紀念物特表示之，以促警省；
12. 各學校應表彰歷代武士之遺像，隨時講述其功績。（註一三）

由上說明，可知：從清末到民初，教育界對學校中實施軍事與體育訓練以培養國魂，也表示相當關切。

其後，教育界為奠定國家精神基礎，雖然不再以軍國民教育之名加以倡導，但其內容、目標乃為教育界所承續。自民國十、十一年起，即轉而提倡國家主義教育，以喚起政府之重視並加以實踐。惟開始倡議之國家主義，在世界主義思潮瀰漫之氣氛下，怕被誤認為軍國派之侵略主義，故在立論上較中立溫和。如民國十年十一月，徐則陵即強調教育應注重國性之培養，而一國文化即為國性之所寄託，故認為歷史、國文、地理等科應慎選中國文化之教材，以喚起國民之國性自覺心，但又懼學生有

大同主義和國家主義不可分割

仇恨之念，故同時並倡大同主義以救其偏。（註一六）到民國十一年，教育界人士則漸倡以「民族性教育」為唯一信仰，如余家菊於九月即對緬蔽民族性教育的世界主義加以批判，他指出：不能自立之民族，實無講大同主義之餘地，勉強講求，亦祇見其為奴性的大同主義，儒性之大同主義，故大家不必顧慮民族主義是否違背世界主義，且努力使自己底民族性在世界上站得住，然後自己所說的話，才不致被人家以「無恥之言」視之。今後教育最大之責任，不在僅僅民族之自覺，乃在更進而積極地鼓鑄民族感情、信仰。（註一七）

在余氏對民族性教育作了強有力的辯證後，教育界對「國家主義」教育的提倡也轉趨積極。如民國十二年九月常道直即指出：我國近來外侮內亂之所以紛至沓來，正因為一般人沒有國家主義的觀念，因而不能有鞏固的協一的團結力。目前要鞏固民國，須要提倡國家主義，一般教育者應當時時把啓發這種理想作為教育工作主要目的之。（註一八）同年十二月李璜亦作同樣呼籲，他說：

今日的中國在別人眼中看來還不能算一個團結的獨立國家，那裏夠得上與他們（列強）去談國際主義呢？至少要我們中國略為像一個獨立國家，然後出來加入或提倡國際主義，纔有人注意。但現在中國人驟然離於家族這個羣體的系屬，對於這樣明白的一個國家羣體，有一定疆界有一定主權，並且隨時影響著自己切身利益，他還模模糊糊的看不清楚，係不上去，何況國際社會或世界這個大而不可捉摸的羣體！所以我們每每覺得教育家要叫現在中國人為世界的公利而抱一種道德的精神，犧牲私利的想法，未免有些自欺欺人！就是使現在中國人認

識清楚中國全民族的公利而去略犧牲他的私利，都還很費事咧！此所以我們更不能不要在教育上明標旗幟（國家主義的教育），盼望教育界多數同志的了解，一齊努力進行下去，或者數年之後，能於人欲橫流之中，為中國人建設一個道德上的共同信仰。（註一九）

在民國十三年，陳啓天也接連為文（註二〇），強調中國教育應重新採用國家主義。在一月，如他曾指出：

一個國家可以存在甚至進步，全靠國民對於國家服務的觀念和態度如何而定。我國民大多數不知國家為何物，日常只用盡心於家庭和個人的問題，還講什麼服務國家？而少數智識階級，有的迷於國際的和平主義，而不講擁護和平的辦法，終成一個空夢；又有的誤解平民主義而成非國家或反對國家的平民主義。這些觀念，當藉教育的力量，根本改造一番，使知當今的問題，是個完全不講國家或國民對於國家無服務的態度，均不能安然講什麼高尚的理想或主義，更不能達到什麼高尚理想或主義的地步。（註二一）

故主張「國家教育目的今後必須由空洞的和平的世界主義，而趨重切實的合理的國家主義，而後教育乃有生命與正義」。（註二二）十月曾慕韓進而強調：「在今日中國之言論界所宜不斷鼓吹，期使成為中心思想者，國家主義而已，使全國人民皆了然於國家之組織，而以愛國為唯一之天職，無復有超國家無政府等妄想。」（註二三）（此乃國家主義教育之最高目的——製造國姓，發揚國光。）由此可見，在民國十二、三年，國家主義教育，確已成為國內教育界所關切的課題。（註二四）

民國十四年，教育界為禦外侮、戡內亂，對國家主義教育的實施方法更加關切，且形成共識。不但倡導學校應注重軍事訓練，而且也強調本國文化的陶冶及體育訓練。如十四年五月，江蘇省教育會特設江蘇學校軍事研究會，主張各級學校普行軍事教育。同月，醒獅週報（第三十號）也特刊學校軍事教育問題，討論學校軍事教育之原理與方法。八月，中華教育改進社年會所通過的「請教育部依據國家主義明定教育宗旨之提案」（註二五），更將實施軍事教育列為培養國家意識的要點。此外，也提出注意本國文化，以發揚民族精神的作法。十月，全國教育會聯合會，更議決桂浙合提之「學校應注意軍事訓練案」，除注重軍事訓練外，也注意到課外活動及體育的實施。其辦法是：「1. 高級中學以上學校，應一律施行軍事訓練，並授予軍事學；2. 小學及初級中學，應實行強迫童子軍訓練。其初級中學生之年齡較大者亦應斟酌情形，施行軍事訓練；3. 施行軍事訓練之學校，其課外運動及體育時間應仍酌量保存。」（註二六）此方案雖無清末民初軍國民教育之名，但已保留軍國民教育的主要內涵。

綜合以上說明，可知：國民政府成立時，教育界對陶鑄國魂的提倡，已從對國家主義教育理論的闡明，轉到對實踐途徑的規劃——主要包括軍訓、歷史文化陶冶，體育等三個層面。並要求主政的中國政府加以執行。但以當時岌岌可危的北京政府，根本無法把這些陶鑄國魂的作法付諸實踐，剛成立不久的國民政府，又將如何回應教育界對這個課題的期求呢？便是下面要介紹的主題。

第二節 發揚國魂教育政策的發展過程

教育界要求學校教育系統發揮厚植國家精神基礎的功能，國民政府的回應方式，是採取「發揚國魂教育的政策」。在內涵上，是將教育界所揭示的三個努力重點——軍事教育、體育訓練、民族文化陶冶，逐一的加以落實。不過，其內涵是隨著時局的發展而有所變異。茲分教育行政委員會、大學院及教育部等三個時期加以敘述，以見該政策的形成及演變情形。

一、教育行政委員會時期

民國十五年三月一日，國民政府教育行政委員會成立後，對學校教育系統厚植國家精神基礎的作法，是宣布將注重軍事體育的訓練方針，以回應教育界的要求。

民國十五年八月，教育行政委員會委員兼廣東省教育廳長許崇清，在其所發表的「教育方針草案」中，明列「軍事訓練的實施」為國民政府將貫徹的教育方針之一。他認為：

在目下世界上一切殖民地及半殖民地，都已蓄存著許多發火材料，戰爭革命的爆發已具有充分的可能性，即在資本主義極發達的列強，本國革命的氣象亦已漸緊張，而中國處於如今的形勢下，為謀革命事業的發展，對於帝國主義甚麼時候要起軍事上的戰鬥，亦是不可逆料。

戰鬥的準備，當為我民族目下所不容稍懈的一個重大任務。在這樣時勢有了這個民族的動機，軍事訓練在教育上的價值，當比平時更大。（註二七）

接著民國十六年七月，另一教育行政委員會委員韋愨，在其所擬的「國民政府教育方針草案」中，亦再度重申注重軍事訓練的原則。他認為：「我國民衆，外受帝國主義的壓迫，內受軍閥及其他走狗的凌虐，一定要提倡尚武精神，講求軍事教育，才可以禦外侮定內亂。嗣後各小學須一律設置童子軍，中學及大學須一律增加軍事訓練。」（註二八）就在該方案中，韋氏也同時宣示注重體育訓練的方針。他認為：「我國人民素不講求體育，故有東亞病夫的徽號。歷次遠東大運動會，我國代表亦不能占優勝。現在各學校多不講求體育，即有之，亦缺乏有系統的訓練，嗣後各校須添聘體育訓練主任及設體育教員養成所，以造就體育教員。民衆教育亦須注重體育訓練，以養成健全體魄的國民。」（註二九）。

雖然國民政府教育行政委員會委員在提倡軍事、體育訓練的理由中，皆未闡明二者之主要功能是在培育國魂，但對所轄學校教育將加強軍事體育訓練，已作了明確的陳述。

此期對中國固有道德與文化，似乎尚未重視，僅另一教育行政委員會委員兼浙江省教育廳長蔣夢麟，在浙江實施黨化教育大綱中論及之。他認為：「1. 好的中國固有的道德應當保存；2. 應破壞一切浪漫主義個人主義等舶來品，建設忠孝仁愛信義的新道德；3. 學校德育以新道德為標準，先期由學校建設新道德，宣傳於社會。」（註三〇）可見，教育行政委員會時期，至少已有部分委員注意到中國

固有道德文化之價值。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育行政委員會時期，其「發揚國魂教育的政策」，是以軍事體育爲主要內涵，並稍兼顧固有道德文化。但尚未頒佈法令，以確保實行。對三者培育國魂（國家意識）之共同功能，也仍未作清晰深入的說明，故有待大學院之繼續努力。

二、大學院時期

民國十六年十月大學院正式成立，在厚植國家精神基礎方面，是將教育行政委員會時期所宣示的重視軍事及體育訓練方針，致力於賦予實施上的法令依據。

民國十六年十一月大學院大學委員會鑑於：

歐戰以來，歐美日本各國大學一致厲行軍事訓練，不餘遺力，其學生之精神體魄，至可讚美，我國素以和平爲世界倡，國民積久相沿以至萎靡異懦，自衛能力薄弱。對外則招辱取侮，領土喪失，受不平等條件的束縛，對內則不能抵抗非法，一任軍閥與軍僚土豪之魚肉或惡化分子之劫制，以此國民而與世界列強互競，國即不國，種亦云亡。（註三一）

爲求民族精神發揚與國民革命之完成，乃提請國民政府訂定「各國立大學軍事訓練條例」。但因國民政府忙著北伐，直到民國十七年五三慘案後，大學院才依據第一次全國教育會議的決議，於五月二十五日，通令專門以上學校一律加課軍事教育，每星期至少三次，以兩年爲限；各中等以下學校一律注

重體育，每星期亦至少三次，至畢業時爲止。其應授科目，暫由各校自行規定之。（註三二）同年七月二十八日，國民政府公布「高中以上學校軍事教育方案」，並附高中及大學預科學術科教授訓練要目表。規定：凡高級中學以上學生應以軍事科爲必修科，女生應修看護，由大學院請軍事委員會派遣正式陸軍學校畢業學生爲教官。每年暑假時期內，各校受軍訓學生，應受連續三星期之嚴格訓練。（註三三）接著八月七日，大學院即將上述方案及要目表，令發各省市遵照辦理。

綜合以上說明，可知：國民政府在大學院時期，其對「發揚國魂教育政策」所規劃的內容，是賦予軍訓體育實施上的法令依據。特別是在軍訓方面，已研擬具體辦法，惟對體育規定，或因時間短促，尚未週全，故仍有賴教育部時期繼續努力。

三、教育部時期

民國十七年十月二十三日，大學院易名爲教育部。在教育部時期，爲使學校教育更能發揮厚植國家精神基礎的功能，繼續就與「軍事教育」實踐相關的條件予以法令上的規定；同時對體育訓練及固有民族文化陶冶的實施方案，也積極的加以規劃，而使皆能發揮「培養國魂」的訓育功能。（註三四）茲就其對軍事教育、體育及固有民族文化陶冶之規劃分別說明之：

1. 在軍事教育規劃方面

國民政府在教育部時期，爲使軍事教育確能在高中以上學校有效地實施，乃於民國十八年一月五日，由訓練總監部（註三五）會同教育部，將大學院時期所分別公布的有關軍事教育的法令，作了綜

合性的修訂，並於一月二十九日通令遵照辦理。新的方案規定：凡大學、高級中學及專門學校大學預科，並其他高等以上學校，除女生外，均應以軍事教育為必修科，其修習期間均定二年。教育時間，除每年度每星期實施三小時外，每年度暑假期間，並實施連續三星期極嚴格之軍事訓練。（註三六）

爲了使這項新頒的軍事教育方案，確能有效地推展，自此後四、五年內，即努力就與該方案實踐相關的條件續作法令上的修訂及訂定。譬如：(1)在控制軍訓教官的素質與數量方面：由於素質健全與數量足夠的軍訓教官是學校軍訓要有績效的先決條件，國民政府先後頒訂如下章程，以確保能獲得合格及一定數量的教官。首先在民國十八年一月二十九日，頒行「修正高中以上學校軍事教官任用簡章」（註三七）及「修正高中以上學校軍事教官服務條例」，其次是同年四月十八日公布的「軍事教官待遇辦法」，及民國二十年八月所訂頒的「軍事教官變通考選辦法」（註三八），與二十年十一月的「各校自聘教官檢定考試辦法」。（註三九）

(2)在標準化（統一）軍事教育的內容與方法方面：由於擬訂合理可行的軍事訓練內容（課程）與方式，亦是決定學校軍事成敗的重要因素，國民政府在這方面亦作了合理的規劃，頒布如下的章程以爲規範。計有民國十八年一月二十九日頒行的「軍事訓練程度表」、「學術科教授訓練要目表」、「學術科課目實施預定進度表」，及同年四月十八日頒行的「軍事教育實施訓練辦法七條」。還有民國二十年十一月二日及六日分別公布的「高中以上學校加緊軍事訓練方案」，及「學生義勇訓練辦法」。（註四〇）

(3)在充實軍事訓練的教育器材方面：俗云：「工欲善其事，必先利其器」，軍事教育，亦不能例外。國民政府爲確保軍事教育能超越空談理論之層次，讓學生能進行實際操練，在民國二十一年，先後頒佈「高中以上學校借槍購彈辦法」，及「各校軍事教育設備經費最低標準」，以改善各級學校軍訓設備及槍械子彈欠缺的情形。

(4)在強化軍訓行政效率方面：由於自民國十七年底以後，學校軍事教育的主轄機關，爲訓練總監部。由其直接督導各校軍事教官，無中間之機構爲之聯繫，在創行之初，範圍較窄，尚能適應，以後逐年擴展，地區廣闊，事務增繁，管轄系統仍有待加強。同時教育部亦以各地距部頗遠，對於學校軍事教育的推行，易生隔閡，兩部乃會商決定，在各省市教育廳局內，設立一個國民軍事訓練委員會，以便居中指導聯繫協調，並負責推行各省市高中以上軍訓與集中訓練事宜。（註四一）國民政府乃於民國二十二年，訂頒「各省市國民軍事訓練委員會暫行規程及辦事細則」，以作爲成立之依據。（註四二）

(5)在軍事教育評鑑考核方面：由於對學校軍事教育推行實況，作定期及不定期的督導，是確保學校軍訓整體進步的重要措施。國民政府爲貫徹這個措施，於民國十八年四月十八日頒布「軍事教育查閱章程」及「軍事教育獎懲規則」，以作爲整飭督促的規準。（註四三）其後並於民國二十二年，又補充規定「各省市軍訓檢閱獎勵暫行辦法」。從國民政府上述這一系列軍事教育實踐法令看，不但證明其將學校軍事教育的措施化成制度的政策是存在的，而且也證明其有推動學校軍訓的決心。

民國二十三年，國民政府爲因應近五年來學校軍事教育發展所產生的新問題，如在民國二十一年夏，國民政府軍事委員會委員長蔣中正，手令訓練總監部，對中等以上學校軍訓學生實施暑假集中訓

軍訓 由訓練總監部負責 why not 教育部 軍事不在edu而在 政治-保國

練，並規定學校軍訓爲國防教育之一部，授以預備軍士教育及備役候補軍官佐教育。（註四四）並由是年起，開始實施學生暑假集中訓練。此手令雖然實質地擴大學校軍事教育的功能，但尚未有相關的法令對之作規定，賦予合法的地位，這是一個有待解決的問題。此外國民政府於民國二十二年六月公布兵役法，（註四五）規定中華民國之男子皆有服兵役之義務，預備於民國二十五年三月命令施行。在這段準備期間，學校軍事教育如何作相應配合，以使全國人民克盡當兵義務，亦是另一個有待處理的重要課題。

爲了導正這些新出現的形勢，國民政府決定將民國十八年一月公布的「修正高中以上學校軍事教育方案」，重加釐定，教育部乃於二十三年五月七日，會同訓練總監部，邀集專家，研商整體性的新方案。分五章二十六條，對諸如：平時訓練、集中訓練、教學科目、教學時數、野外演習、醫務看護、教官任用、服裝設計等項，均作了明確的規定。（註四六），該方案之修正要點，除了對學校軍事教育爲國防教育之一部，兼負養成國軍備役幹部之功能，予以合法性之地位外，主要是對平時訓練與集中訓練，作了更詳細的規劃。如

對平時訓練的規定是：

- (1)高級中等學校，自第一學期開學起，至第二學期三月底止，授以基本教育，每週爲三小時，其中學科一小時、術科二小時、全年野外演習至少四次，每次兩小時以上，實彈射擊三次。但高級職業學校學生，每週爲二小時，學術科各半。

- (2)專科以上學校，自第一學期開學起，至第二學期四月底止，授以軍士教育，每週三小時，其中學科一小時、術科二小時，全年野外演習至少四次，每次二小時以上，實彈射擊三次。但專科以上學校，自第一學期開學起，至第二學期三月底止，授以基本教育，每週爲三小時，其中學科一小時、術科二小時、全年野外演習至少四次，每次兩小時以上，實彈射擊三次。但高級職業學校學生，每週爲二小時，學術科各半。

條件在關切中，行如國二十三年五月七日，會同訓練總監部，邀集專家，研商整體性的新方案。分五章二十六條，對諸如：平時訓練、集中訓練、教學科目、教學時數、野外演習、醫務看護、教官任用、服裝設計等項，均作了明確的規定。（註四六），該方案之修正要點，除了對學校軍事教育爲國防教育之一部，兼負養成國軍備役幹部之功能，予以合法性之地位外，主要是對平時訓練與集中訓練，作了更詳細的規劃。如

總隊經濟委員組織條例」、「集中訓練總隊會計規則」、「醫藥學生軍醫集中訓練辦法」等要則。（註四八）

就在同時，關於國民政府實施學校軍訓的主旨，軍事委員會委員長蔣中正，在民國二十四年二月及五月，連續作了精闢深入的闡析。（註四九）如他指出：

忽略國家所以實施軍訓之中心宗旨，則將如過去一般學校教育之缺點，捨本逐末，徒有表面，而無精神，優孟擬似，留積遺珠，此大不可也！要之，軍訓之意義，不專在傳習軍事之制式與技術，其重要主旨，蓋在鍛鍊受訓者之身心，陶鎔受訓者之德性，示以現代生活之正規，授以現代國民之常識，從根本上改進受訓者之思想習慣，而樹植完全無缺之人格，俾能守紀律、負責任、明禮義、知廉恥，成爲適於現代生存之中國國民。一方面更以精神教育，闡明人生之意義，啓發固有之德性，養成頂天立地之正氣，持顯扶危之壯志，愛國愛羣犧牲奮鬥之精神。務使我全體青年學生，既受軍訓之後，當能明瞭本身對國家民族之地位與責任，矢志復興，努力革命，發揚我民族五千年光榮之歷史，奠定我民族億萬年圖強之基業。

（註五〇）

蔣氏的解說，使得學校軍事教育非技術層面的價值——培養愛國的國民，與技術層面的價值——訓練軍事技能，獲得同等的關切與重視，因而也肯定了軍訓在學校中，具有存在的價值。故在民國二十四年，國民政府無論在理念層面或法令規章層面，已對學校軍事教育的發展奠下了良好的基礎。其後國

民政府的學校軍訓，即在這個「健全理念與完備法令」的架構下，積極地推展。

在抗戰期間，隨著戰事的變化，對學校軍訓措施也作某種程度的調整，但也僅在這個架構內對其實踐條件作損益性的變革，如爲使軍訓與戰事作更密切的配合，民國二十六年九月，教育部與訓練總監部會同制定「高中以上學校學生戰時後方服務組織與訓練辦法大綱」，（註五一）將防空、防護、難民救濟等課程，列入軍訓學科之內。又如：爲防止大多數省分因戰局惡化而停辦學生集訓，導致軍訓功能衰微，（註五二）民國二十八年，軍訓部又會同政治部修正「高中以上學校軍事訓練方案」，以增加其可行性。其修正要點是加強平時訓練，高中以上學校各學年普遍實施軍訓、並將高中與大專集中訓練合併爲一次實施，期間爲三個月，於高中畢業時行之。（註五三）

綜合以上說明，可知：國民政府在教育部時期，對規劃學校軍事教育的努力，是以大學院時期所擬的高中以上學校實施軍事教育的法令爲藍本，在民國十八年及二十三年作了二次修正，並對實踐「修正學校軍事教育方案」所需的相關條件，賦予法令上的約束力，故到民國二十四年底時，國府已發展出一套完備可行的學校軍事教育方案。

2. 在體育規劃方面

國民政府在大學院時期，對學校應實施體育雖也作了法令上的指示，但尚未擬出一套整體計畫，加以推動。故在教育部時期，國民政府之決策階層，除於民國十八年三月重申體育是各級學校之實施方針外，（註五四）即擬定各種法律規章，並付之施行。如民國十八年四月十六日，國民政府通過的體育法，其中第六條規定：高中或高中相當以上之學校均須以體育爲必修科，如無體育課程之成績，

不得畢業。(註五五)又民國二十一年十月十九日公布的國民體育實施方案(爲民國二十一年八月十六日至二十一日由第一次全國體育會議擬定的)，對於各級學校，規定訂立體育標準，學生必須受兩項運動之試驗，合於此項標準者方准畢業。(註五六)這些強制性的規定，證明國民政府對學校中實施體育是相當重視的。

接著，教育部即著手規劃有關學校體育教學的法令，如民國二十一年十月公佈小學體育課程標準，十一月制頒中學體育科課程標準；二十三年十月公布師範學校體育課程標準；二十四年四月公布簡易師範學校、鄉村師範學校、簡易鄉村師範學校及三年制幼稚師範科體育課程標準；二十五年二月公布大學暫行體育課程綱要，六月又修正公布高級體育課程標準，七月修正公布小學中高級體育課程標準。(註五七)這些規定使得各級學校體育正課教學從此有規範可循，而更利於推展。不過亦可看出：到民國二十五年年底爲止，有關學校體育的法令規定，都僅限於與正課教學相關的部分而已。

目的：國家保存

其後，鑑於國家危機之日趨嚴重，更感學生體格鍛鍊的重要，才轉而重視正課外的體育活動。民國二十六年一月，教育部仍頒行中等學校學生強迫課外活動暫行辦法，規定下午三時以後，學生概不得授課，須一律參加活動。(註五八)

抗戰軍興後，益感體育之重要，民國二十七年三月，中國國民黨通過「戰時各級教育實施方案綱要」，其中第七點即特別指示：「對於學校及社會體育應普遍實施，整理體育教材，使與軍訓、童訓取得聯貫，以矯正過去之缺點，強迫室外運動，以鍛鍊在學青年之體魄。」(註五九)教育部爲貫徹

這個指示，亦開始研擬各級學校整體性的體育實施方案。於二十九年三月，分別訂頒小學體育實施方案、中等學校體育實施方案、及專科以上學校體育實施方案各一種，令各級學校遵照辦理。各級學校體育實施方案內容，計分目標、實施綱要、行政組織、經費設備、體育時間、體育正課、早操、課外活動、運動比賽及表演、野外集團活動、健康檢查及成績考核等十二類，各類均有詳盡之規定。此外並頒布各級學校體育設備暫行最低限度標準一種，令各級學校根據需要，儘量改進，以利教學。(註六〇)

✓ 綜觀各級學校體育實施方案所規定之目標，都不純以體育技能訓練爲主，同時都賦予體育以國家觀念及民族意識培養之任務。如在小學體育實施目標中，規定國家觀念及民族意識培養爲目標之一；在中等學校體育實施目標中，則列有國家觀念及民族意識之激發一項；在專科以上學校體育實施目標中，亦特別培養爲國家民族以至人類服務之志趣一項。(註六一)再觀其所規定的訓練方式，除體育正課教學外，特別看重課外運動、早操、課間活動、遠足、旅行、露營、大團體活動等以增進學生身體之鍛鍊及健康。(註六二)這種規劃與日本軍國民教育有關體育之實施方式已相類似，(國民政府在學校訓導處設置體育組及課外活動組以負責各類型體育運動之規劃，或許孕育於此。)故各級學校體育實施方案的頒布，不但使學校體育非技術層面的功能(培養國民愛國意識)，獲得與技術層面的功能(培養體力技巧)同等重要的地位，而且也證明了國民政府對學校體育的實施，已發展出整套的成規。

3. 在固有民族文化(道德)陶冶的規劃方面

教育部時期，為厚植國家的精神基礎，除將軍事教育及體育在學校中的實施發展出成套的法令作為推行依據外，另外一個重點是在訓育之名下，規劃一套訓練方案，以使「民族固有文化（道德）」，能融入學生的身心，表現有規律的行為，而真正恢復民族精神及國家意識。

最先明確顯示國民政府具有這個理念的，是民國十八年四月二十六日，在所公布的教育實施方針中規定：普通教育須依據總理遺教，以陶融兒童及青年「忠孝仁愛信義和平」之國民道德。（註六三）其次是民國二十年五月，在確定教育設施之趨向案中規定：各級學校之訓育，必須根據總理恢復民族精神之遺訓，加緊實施，特別注重於刻苦耐勞的習慣之養成，與嚴格的規律生活之培養。（註六四）

為進一步推動這個訓育理念的實現，民國二十年九月三日，中國國民黨中常會，通過三民主義教育實施原則，對各級學校教育，規定訓育實施綱要。主要內涵是：

對初等教育的規定，如

- (1) 根據中山先生遺教中合於兒童身心發展之事理，製成教條，以指導其整個的生活；
 - (2) 由史、地時事及各種紀念會之講解，以啓發兒童愛民族、愛國家之精神；
 - (3) 由團體運動集會等訓練，以養成兒童守時重律的習慣；
 - (4) 由民權初步的演習，使兒童各知四權的運用。
- 對中等教育的規定，如

- (1) 由國民道德之提倡、民族意識之灌輸，以養成青年愛護國家發揚民族之精神；
 - (2) 由體操遊戲競技運動以鍛鍊青年之強健的體格；
 - (3) 由指導學生組織自治會及其他各種集會，以訓練青年四權之運用。
- 對高等教育之規定，如
- (1) 應依據中山先生遺訓的教導，以確立三民主義的革命人生觀；
 - (2) 由軍事教育競技運動等嚴格的訓練，以鍛鍊強健的體魄及堅忍奮鬥的精神；
 - (3) 由學生自治生活適切之指導，以養成有組織有規律之習慣。（註六五）

觀其內容，可知：國民政府決策階層此時所設計的訓育實踐方案，其實踐途徑是多元性的，包括史地教學、體育競技、軍事訓練、學生自治會的練習、團體集會……等方式。

教育部為實踐這個綱要，除對前述的軍事教育及體育，也逐步賦予訓育功能外，對其他陶冶民族文化途徑，也作了具體的設計。如對小學的訓育，於正式的史地課程教學外，主要是採取在團體訓練時間內，實施公民訓練。（註六六）其訓練德目，首先是以民國二十二年二月所頒布的小學公民訓練標準為依據；到民國二十五年後，為因應新生活運動之需要，將原有的公民訓練德目大加修改，加上新生活規律。如關於公民德性的訓練，規定：養成禮義廉恥的觀念，親愛精誠的德性；關於公民的政治訓練，規定：養成奉公守法的觀念，愛國愛羣的思想。（註六七）綜觀修訂後的公民訓練標準，已更能兼具陶冶學生民族固有德性及國魂的功能，故雖無訓育之名，却有訓育之實。此標準一直沿用

到民國三十年，為配合國民教育之實施，及當時全國各級學校訓育標準之一致性，故亦改稱為小學訓育標準。（註六八）

至於對中學以上的訓育，在民國二十五年以前，主要是依據國府在民國十九年十月所頒布的「學生自治會組織大綱」，作校內自治生活之鍛鍊。（註六九）但自民國二十五年起，鑑於國難之日趨嚴重，國民政府為加強學生生活與紀律訓練，使能更適應日後戰時生活之需要，仍擴大軍事教育之訓育功能，於二十五年十二月三十一日訂頒「高中以上學校軍訓管理辦法」以加強學生生活與紀律訓練，於是教官除了授以軍事知識、訓練軍事技能外，又兼負對學生服裝、請假、外出、教室、食宿規則等之管理。（註七〇）中等學校以上學生軍事化管理於焉開始。抗戰發生後，中學以上軍事管理的方針仍持續施行，如民國二十七年三月，中國國民黨所訂「戰時各級教育實施方案綱要」第八點即指示：對於管理應採嚴格主義，尤注意於中學階段之嚴格管理，中等以上學校一律採取軍事管理方法，養成清潔、整齊、確實、敏捷之美德、勞動服務之習慣，與負責守紀律之團體生活。（註七一）但同時也鑑於近來訓育上偏重消極管理而忽視積極陶冶之功能，教育部對於青年訓育工作也作了更積極的規劃，於二十七年三月，令頒「中等以上學校導師制綱要」規定：「中等以上學校施行訓練時，為求其切實有效起見，應實行導師制，每一學級中，由校長選擇優良教師足為學生模範者，分別擔任指導學生五人至十五人，凡學生思想、言語、行動、生活習慣、研究方法，均由導師負責指導。」（註七二）這使得中等以上學校訓育朝更合理方向發展。

民國二十八年是國民政府對訓育積極加以規劃並推動的一年，在這一年內，教育部不但頒布有系統的「訓育綱要」，並特別強調「訓育之重心，必須與國家之文化政治經濟及軍事種種建設相配合，而以國家至上，民族至上為依歸。」（註七三）同時也訂頒「大學行政組織補充辦法」及「中等學校行政組織補充辦法」，正式將訓育機構納入專科以上學校及中等學校之行政組織。前者（訓育綱要）着重訓育的理念及計畫層面，確定了自信信道，自治治事，自育育人，自衛衛國為訓育四大目標，並依學生程度，規定各級學校實施要則（註七四），使之能有意識（有目的）有步驟地實施；後者（指中上學校設訓育機構）則着重訓育實施的組織層面，規定專科以上學校設訓導處，分設生活指導、軍事管理、體育（衛生）等三組，（註七五）中等學校在八學級以下者設訓導、體育（衛生）等組於教導處下；九學級以上者，應專設訓導處，分設訓育、管理二組，此外體育處亦分設體育、衛生兩組。（註七六）於是綜合軍事體育及團體生活指導與訓練，以陶冶民族固有德性，培養國魂的訓育構想，（註七七）至此始發展成較完備的制度。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育時期，其賦予「發揚國魂教育」政策的內涵，是確立了包括軍事教育、體育訓練及民族固有德性陶冶等三種主要實踐型態。而最具體的證明，是其分別為之公布了有系統的方案，以作為實施的依據，如於民國二十三年，公布了統整性的「修正高中以上軍事教育方案」，民國二十八年，公布了完備的訓育綱要，及民國二十九年，公布了大中小學校體育實施方案。這三個完備的方案（法）案，使軍事教育、體育及民族固有德性的陶冶，在實施上走向了制度化，在功能上也同時具備培養國魂（國家意識）的任務。

對於這個政策的初略評估，由於其實施結果有「不具體」的性質，甚難引用客觀數據加以分析，

故擬採用較具主觀性的評估報告作說明，但若使用國人的觀察報告，又怕太主觀，因此以下將引用當時我們敵國（日本）駐華官員的看法。如民國二十四年至二十五年間，擔任「華北駐屯軍司令官」的多田駿曾說過：「自國民黨成立以來，其所主張之廢除不平等條約，打倒帝國主義，其當初的動機，純與不純，當與不當，因當別論；然倡導已數十年，現在之中國青年，早已有此信念。」又如民國二十六年曾任日本駐滬總領事的若杉要，在一篇「請再檢討現在的中國」的專文中說：「中國次第變化着，中國正在國民革命的途上。現在大學生等的國家意識，次第進步發展着，中國的青年、軍人、大學生們，把愛國這樁事，視同自己生命樣的熱心努力着。中國雖不能急速依照孫中山的理想完成革命，然而平等互惠或是民族解放，已經成了國民常識。」（註七八）抗戰前的中國人，尤其是青年，被日本人描寫成已具備「愛國救國心性」的國民，再對照光緒三十二年清政府教育宗旨所描繪「忠義之氣薄，國家之念輕」（註七九）的中國國民，則國民政府發揚國魂教育的政策，應可說是具有部分成效的（當然不能說是完全歸功於學校之教育）。

第三節 促使國府重視厚植國家精神基礎的情勢

國民政府持續地採取「發揚國魂教育的政策」，目的在提高民族精神，以化除來自共黨擾亂及日本侵略的危機。

國府成立後，其主要對手有三，分別是：北洋軍閥，共產黨及日本。隨著時局的發展，其主要敵

手也在轉換中，從民國十四年到十九年，主要是以軍閥為主要對象；自民國二十年二十六六年間，則以共產黨為主要對手；從民國二十六年到三十四年間則以日本為主要敵手。其間的差別是北洋軍閥沒有強烈明顯的主義思想作基礎，而共產黨及日本則有主義、思想為其基礎，故國民政府在對付北洋軍閥時較單純。誠如北伐軍總司令蔣中正所說：

北洋軍閥是不配做我們的敵手的，……因為軍閥的軍隊，沒有紀律，沒有主義，不保護人民，不愛護國家，這種軍隊，就是我們不去打他，他自己也要崩潰消滅的，碰到我們有主義的軍隊，那有不失敗的道理。（註八〇）

但國民政府在與共產黨、日本較量時，則較感艱辛，不能純靠武力，尚須以主義思想作後盾，強化其抵抗力，以確保其在對抗中能佔優勢的地位。

茲將這二股勢力對國民政府的衝擊，促使其在教育上重視「發揚國魂及民族精神」的情形，分別說明之：

一、在剿共不斷的挫敗中，亟待培育國魂，以扭轉不利的局勢

國民政府特別著重運用精神性的利器以對付共產黨，是在民國二十年九一八事變後。因為那時共黨已發展成一股具有相當威脅的勢力；且國府自十九年底起，即對共黨進行圍剿，但都無功而退，故從民國二十一年起，剿滅共黨即成爲核心的課題。

原來，共產黨自民國十六年四月十二日南京國民政府清黨及七月十五日武漢國民政府分共後，即採取以武裝暴動，推翻國民黨政權的策略，如同年九月十九日共黨中央政治局會議通過：「關於左派國民黨及蘇維埃口號問題決議案」，即議決：「……現在的任務不僅宣傳蘇維埃思想，並且在革命鬥爭新的高潮中應成立蘇維埃……，蘇維埃的組織，首先應當在那些中心的地方如廣州、長沙……等成立。」（註八一）故從民國十六年下半年起，共黨即採取各種暴動，擬在中心城市如長沙、廣州等建立蘇維埃。可是，湖南秋收暴動，雖然高唱進攻長沙，但湘東的地方武裝還遠離長沙便土崩瓦解，廣州的蘇維埃也僅僅曇花一現，於是共黨所謂蘇維埃便轉向山區發展，在叢山峻嶺中掛起莫斯科輸入的蘇維埃招牌。

井崗山是共黨佔據的第一座大山。雖然共黨在城市暴動失敗之際，亦承襲土匪流寇衣鉢，入山為主、保有力量、徐圖發展，不過其與土匪仍然有別。共黨自稱有馬列主義，有蘇維埃招牌，有政治目的，因此，邊區一旦為共黨武裝佔據後，便與土匪統治時期不同，而成為共黨的游擊地或革命根據地。（註八二）這些地區，人口稀少，人民貧困，易被煽動或裹脅，參加劫舍行爲；且政府在這些地區的統治力量非常薄弱，加上國內的不安和戰爭，尤其中原會戰爆發後，共黨更得到迅速發展的機會。到民國十九年底，共產黨建立的蘇維埃邊區根據地，計有「(1)中央根據地；(2)湘鄂贛根據地；(3)鄂豫皖根據地；(4)洪湖湘鄂西根據地；(5)閩浙贛根據地；(6)廣西右江左江根據地。其游擊隊的人數達到了六萬二千七百三十六人，有武裝的有三萬八千九百八十二人。」（註八三）

共黨共軍在這三年中這種迅速的發展，震撼了國民政府，於是國民政府在十九年底中原會戰結束後，便開始展開對共黨的圍剿，而且也有相當之決心。到九一八事變發生前，共進行三次，第一次圍剿，始於民國十九年十二月十九日，結束於二十年一月三日，進剿軍共十一師三旅，實際參戰者約四萬五千人，共軍參戰者共六軍兵力約四萬兩千人，武器不全，約爲人數之半；第二次圍剿，始於民國二十年四月一日，結束於同年五月二十九日，進剿軍實際參戰之兵力約爲十一萬五千人，共軍約六萬七千人；第三次圍剿始於民國二十年七月一日，結束於九月十五日，進剿軍兵力共十一師一旅約十三萬人，共軍實際參戰的兵力共七個軍，約五萬三千人。（註八四）

國軍這三次圍剿的失敗，使得共黨對其勝利情勢的估價更形樂觀，認爲革命的高潮已到了，於是全國第一次蘇維埃代表大會，便於二十年十一月七日在瑞金召開，並宣布成立蘇維埃中央政府，以與國民政府相對抗，這實質地造成了國家的分裂。接著國軍二十六路軍孫連仲部兩個旅共兩萬人，又於十二月十四日在寧都叛變投共黨，這一兵變事件；及國內發生空前的水災，更助長了共黨的氣焰，乃有「……將零星的蘇區聯系成整個的蘇區，利用目前順利的政治與軍事的條件，佔取一、二個重要的中心城市，以開始革命在一省、數省首先勝利」的意圖，並於二十一年一月九日正式通過了「關於爭取革命在一省或數省的首先勝利的決議」，指出共黨必須努力求得將中央區、閩粵區、贛東區、湘鄂贛區等各蘇區聯繫成整個的一片蘇區，並以佔取南昌、撫州、吉安等中心城市，來結合目前分散的蘇維埃根據地，開始湘、鄂、贛各省的首先勝利。在大江以北、共產黨應以鄂豫皖區爲中心，而將皖西北、鄂東、鄂北、鄂豫邊蘇區聯繫一起，造成威脅武漢、長江上下游及平漢鐵路的形勢。（註八五）

共黨爲達成這個戰略目標，於是發動一系列的攻擊行動，如民國二十一年一月北竄，克商城、固

始，佔大安、霍山。湘鄂西江紅軍陷應城、潛江；二月中央蘇區紅軍佔領上杭，三月入尋鄂，四月佔龍岩、南靖、并下漳州，旋又佔領同安、漳浦、石碼、海澄、安溪、長泰等地；五月紅軍又佔領湖南之汝城、桂東，福建紅軍則攻入詔安。（註八六）共黨二十一年上半年這種擴展蘇區的行動，若讓其繼續擴大，形成其所預估的形勢，對國民政府來說，真是「心腹大患」。

國民政府爲遏止共產黨這種擴大的形勢，民國二十一年六月九日，其軍委會主席蔣中正即赴廬山召集豫鄂皖贛湘五省剿匪會議，宣布安內攘外之政策；六月十五日又在廬山召開五省剿匪計畫，商討第四次圍剿計畫，決定先從肅清豫鄂皖三省共軍著手；六月十九日的廬山會議，則決定剿匪方針爲七分政治、三分軍事。（註八七）可見國民政府不但有剿滅共黨之決心，而且在策略上也作了調整。

國民政府剿共策略作這種轉變，據委員長蔣中正於七月在漢口剿匪總部所做的說明是：

現在的赤匪，同從前洪楊比較，沒有十分之一的力量；從前洪楊佔領了南京，立國十三年之久，現在赤匪卻連很重要的城市，經濟的中心，一個也不能佔領，赤匪有什麼了不得的神通呢？故我們現在最大的危險，不在赤匪有什麼大的力量，能使遍地匪化，而在我們自己怕匪的心理不能改變。……如果我們怕匪的心理不改變，無論多少軍隊，都不能把匪剿滅的，匪所以多的原因，就在於此。正因爲土匪就是鬼，他們用鬼的方法嚇人，如果我們拿人的方法，做人的道理去打鬼，那就什麼鬼都沒有了。故我們剿匪，不必專賴軍事，我們祇要有做人的骨氣，就可以消滅共匪。（註八八）

民國二十二年一月，蔣委員長在江西亦重申「重建人的精神」對剿共的重要性。他說：

打仗最要緊的，就是壓倒敵人的精神。我們要攻敵人的心，首先就要先把自己的心強固起來，不然則自己既無決心，一受到敵人的宣傳，自己的心——精神的堡壘，就會反被敵人打擊。故關於剿匪的工作，決不是兵力多少的問題，因爲我們的兵力一向比共匪大幾倍，最大問題全在心理作用。（註八九）

蔣氏進而詮釋攻敵入之心及攻自己之心最好的武器就是禮義廉恥。蓋

共黨最怕的是我們中國固有的美德——禮義廉恥。我們過去所以不能把赤匪消滅的原因，也坐於不能力行禮義廉恥。由於許多官吏不知禮義，不講廉恥，所以苛捐雜稅，層出不窮，貪污勒索的事情，行之若素，結果弄得政治腐敗，民不聊生，匪自然要一天比一天多。一般人看見匪日多，並且當匪也真能過活，於是毫不爲怪，恬不知恥，甚至以爲匪作盜爲求生的奮鬥法門，以殺人越貨爲求生的光榮本領，這樣一來，匪徒不由得不更多，社會不由得不更亂。所以現在剿匪的根本辦法，就是要大家，尤其是一般公務員真知廉恥，以身作則的提倡禮義廉恥。（註九〇）

由上面說明，可知：國民政府在第四次圍剿時，已注意到「心理——精神」因素對剿共勝利的必要性，也體悟到固有民族德性——禮義廉恥——的重振，是戰勝共黨的利器。

本來國民政府自第四次圍剿改變方針後，國軍即節節勝利，掃蕩了長江南北兩岸的各個蘇區，收復鄂豫皖、湘鄂西蘇區，（註九一）最後由於日軍入侵華北（二十二年一月侵入山海關，三月發生長城之役），逼使國民政府，抽調國軍北上抗日，二十二年三月十七日，第四次圍剿乃暫告結束。但這並未改變國民政府剿共的方針，在對日長城戰役結束後，國民政府更積極地佈置剿共，二十二年四月六日蔣委員長即抵南昌佈置第五次圍剿事宜。（註九二）並針對共黨的特性、長處，更著重於「心理——精神」因素之建設與鞏固。

據蔣中正於四月二十五日的分析，他認為我們趕不上敵人的，不在戰爭的有形因素，如軍隊數目、彈藥精粗上，而在戰爭的無形因素，如「宣傳主義來鼓勵軍民的精神」（註九三）上，故國民政府剿共作戰的成敗，實繫於雙方精神力的強弱。但當時國軍的精神力，比起「共黨」這方來，相差甚遠。四次圍剿的挫折，使得國軍這方的精神為彼所制，而氣餒喪志，形成恐共的心理，加上空洞的宣傳，實效太少，士兵對於主義談不上什麼信仰，因此戰鬥精神強不起來。反觀共黨，「他們一方面能夠把他們那些幼稚獸法的共產主義思想，再裝上富於煽動性的東西，利用或製造種種的情勢，想出種種的方法，甚至很強暴的手段，來灌輸給一般士兵和民衆，使得他們在極悲慘的黑暗生活之中，憧憬著一種和神話一樣不可靠的騙人的幸福，竟使他精神興奮，戰鬥勇敢。」（註九四）故國民政府在對付這場以精神為主體的戰爭中，若要能克制共黨，除了對於主義宣傳上的缺失，要力謀補救外，還要根除恐共的心理及心志不堅、勇氣不足的毛病。國民政府亦深知此點，爲了強化第五次剿共的精神戰術，乃創辦廬山軍官訓練團，於二十二年七月十八日開學。其目的誠如蔣中正正在第一期開訓典禮所

講：

我們現在的軍隊，就是因爲缺乏信仰，所以幾年以來，用了四、五倍的兵力，還不能如期肅清這個地區赤匪，到今天還要召集你們這許多官長，在此地來開辦這個軍官訓練團。（註九五）

可見廬山軍官訓練團惟一要緊的事情，就是要「培養全軍的信仰」。因爲「我們許多勝利的條件都已具備，獨獨缺乏了自信心、信任力和信仰力，以致正在勢在必亡而已自行崩潰的區區土匪，我們都剿不了，甚至反要被土匪打敗，給土匪來譏笑侮辱。」（註九六）易言之，國民政府設立軍官訓練團的目的，是要「從根本上來努力增進這三信心，補足這個條件」以戰勝敵人，實現主義。

從七月起國民政府即開始調訓剿共區重要的黨政軍幹部，予以精神上的訓練。其作用，誠如蔣氏於民國二十二年十月二日在「剿匪成敗與國家存亡」一文所說：「我們此次進剿，無論在物質方面或精神方面，準備都已十分充足，雖然感覺欠缺的地方還很多，但是無論那一次進剿，從來都沒有像此次準備的充足，所以我們可以相信此次進剿，確有十分把握，一定可以消滅赤匪。」（註九七）十月十六日國民政府即開始發動第五次圍剿，蔣氏同時也體認到：

必須百姓幫助我們軍隊一齊來剿匪，然後剿匪才容易成功……，要能如此，全靠軍隊能隨時隨地教他們各種知識，尤其是要教他們怎樣愛國家，怎樣愛他們自己的鄉土，怎樣愛他們自

己的父母、兄弟、親戚朋友，總括一句，就是要教他們孝悌、忠信、禮義廉恥的道理。（註九八）

稍後於民國二十三年二月十九日，又在南昌發起新生活運動，使全國民眾都能以禮義廉恥作為生活革新的規律，完成心理建設，以強化剿共致勝所需的精神力。蔣氏認為：「土匪是不要國家，不要父母，沒有禮義，不知廉恥，不講信義，不懂忠孝的洪水猛獸。」（註九九）正因為土匪是不講禮義廉恥的禽獸，所以也要使一般百姓都淪成喪失固有德性的禽獸，好為其所奴隸，所以「這幾年來，把我們民族固有的倫理道德文化，剷除唯恐不盡，使中國民族從精神上陷於絕境，乃為民族莫大之危機。」（註一〇〇）

為對付此危機，蔣氏認為「我們要建設一個國家，就先要建設我們自己的文化，要建設自己的文化，在中國還不必一下子怎樣建設，只要能真正恢復我們固有的民族文化，恢復我們固有的德性。」（註一〇一）教人民明白做人的基本原理——禮義廉恥，以使一般百姓不致淪為禽獸，而能夠做人。「人民若能明白，認識剿匪，是為他們的利益，為要使他們能做人，如此，他們必能格外努力，幫助我們軍隊剿匪了。」（註一〇二）故國民政府對蔣氏所倡導之新生活運動，亦積極配合推動，首先於民國二十三年三月十六日，在南京成立新生活運動促進會，六月十三日通令各機關努力推行新生活運動，主管人員應以身作則，為民表率。七月一日新生活運動促進總會又在南昌成立。（註一〇三）

與新生活運動積極推廣的同時，國軍的第五次圍剿亦節節勝利。自四月二十八日廣昌會戰結束

後，到了七月間，蘇區縮小到僅餘寧都、興國、石城、瑞金、雩都、長汀等縣。（註一〇四）十月二十六日國軍克復興國、寧都，十一月一日克復長汀，十日收復瑞金，（註一〇五）於是共軍乃化整為零，開始突圍西竄。十一月十三日國民政府任命何鍵為追剿軍總司令，追剿西竄共軍，十四日追剿總司令部在衡陽成立，分五路追擊共軍，於是國府在中國中南部的心腹之患乃正式清除。國民政府亦因贏得這次勝利，而得以專心對日備戰。（其後共軍雖亦西竄侵擾川滇黔陝甘各省，但已不構成太大威脅。）

第五次剿共的勝利，證明了新生活運動的要義：禮義廉恥，和武器軍隊一樣，是可用來復興民族。為進一步強化其功能，中國國民黨中央常務委員會在同年十一月十五日，通過「尊崇孔子，發揚文化案」。（註一〇六）由此可見：恢復固有文化以厚植國家的精神基礎，自第五次剿共開始後，一直持續地為國民政府所重視，因其不但是克制共黨的利器，且是抵禦外侮的寶貝。（註一〇七）

既然固有文化（德性）——禮義廉恥——是如此的重要，在教育的設計方面，當然亦期盼學校也能同時加以發揚，以產生厚植國基的功能。這由蔣中正於民國二十二年九月所說的下列一段話可為證，他說：「整個社會和國家一切的事業，也都要靠負責教育責任的人，能注重禮義廉恥的倫理教育，然後才能健全發展。但是現在我們中國普遍一般負責教育責任的人，不知道這個道理，所以一個學生從在學校裡畢業出來，完全不知道禮義廉恥，敵人侵略來的時候，做漢奸的也有，做間諜的也有。現在我們革命黨員個人自己也要負起教育的責任，將過去那種無禮義廉恥的亡國教育，改造為重禮義又廉恥的救國教育，然後教育才能趨於正軌，革命才有基礎。」（註一〇八）接著國民政府即積極以民族

固有德性（特別是以蔣氏對之所作的詮釋——禮義廉恥）為依據，來改造其學校教育系統，除於民國二十三年五月，對作為培育國魂主要手段的軍事教育，研訂適時有效的方案，及相關的實施法令外，在民國二十五年，又相繼修訂「小學公民訓練標準」及公布「高中以上學校軍訓管理辦法」，皆強調其要旨，是在養成學生日常生活的言行，使合乎禮義廉恥的準則，以喚醒國家意識。

二、在日本以華制華製造傀儡的政策下，亟待強化國魂，以對抗日本瓦解我抗戰意志的攻勢

國民政府雖然在民國二十七年七月後，才研擬更系統性的實施方案，來強化精神性的利器——國魂，以對抗來自日本的侵略。事實上，在民國二十年九一八事變後，即已開始着手培育國魂，以增加抗日的力量。

據蔣中正的 analysis：「倭寇要亡我中國，真是處心積慮，有很周密，很惡毒的計畫的……，就所用的手段來說，他始終所用的，就有兩個方法：一個是以華制華，一個是不戰而屈……。」（註一九）因此，國民政府若要打敗日本帝國主義，便先要打破敵人這兩個陰謀。基本上，無論日本對中國是採行以華制華，或不戰而屈的策略，必須中國人在心理上無民族思想與國家觀念，及在精神上處散漫分裂、萎靡不振的狀態，才能遂行其製造漢奸和傀儡政權，而達成其破壞中國團結、分化中國的目的。故積極提倡國魂，振作民族精神，使日本策略難以施行，是國民政府最佳的反制之道，也是最佳的利器。

的利器。

國民政府對這個反制之道，作明確闡揚，是始於民國二十年九一八事變後，如蔣中正於民國二十一年五月首先指出：

凡是一個民族，能夠立在这个世界上，到幾千年不被人滅亡，這個民族，一定有其立國精神之所在，就是所謂國魂。國魂是什麼，就是民族精神，凡一個國家總要有民族的精神，然後他的民族性才能養成，沒有民族精神，他的民族性是無論如何不會成功的，沒有民族性的國家，那國家一定是散漫腐敗，沒有組織，沒有機能，遇了外敵侵入的時候，國內的敗類漢奸，而且還要投機取巧，做出種種賣國行為來！這就是現在中國的景象。（註二一〇）

同時蔣氏也分析日本之強，認為是：

他們自立國以來，舉國上下，普遍學我們中國儒道中王陽明知行合一的致良知哲學，並將之作為立國精神，發展成武士道來提倡，發揚於德川幕府時代，而昌盛於明治維新以後，故日本人能夠尚俠義，輕生死，能夠忠孝，能夠愛國家、保民族，能夠在東亞稱霸，不是得力於歐美的科學，而是得力於中國的哲學。（註二一一）

於是蔣氏強調「今後我們要抵抗外侮（日本）、洗雪國恥，完成革命復興民族，非把我們固有的民族精神、固有的民族哲學恢復轉來不可。」（註一二二）簡言之，「我們要打破日本侵略的民族，在武

器戰術之外，還有最重要的一個攻心爲上的要素，用來攻破他的精神，而這除了應用我們中國自己的固有民族道德及哲學外，實在無他法獲取勝利的。」（註一一三）這是國民政府核心領導人物，將我民族固有道德及文化對國家抗日求生存的正向功能，所作最深刻有力的詮釋。（註一一四）但因固有道德自五四運動以來，「在我們中國人看來，完全是封建遺物，不過是養成人們封建思想的東西，決不能造成一個現代新的民族國家的精神。」（註一一五）故恢復中國固有文化道德，尚須積極倡導。

其後，國民政府在第四、五次剿共時，雖也提倡固有民族道德與文化，作爲打敗共黨的利器。不過固有民族德性對抗日之積極涵義與重要性，直到民國二十三年七月，當中日局勢又轉趨危急時（註一一六），始再積極地被闡揚。如民國二十三年七月蔣氏在「抵禦外侮與復興民族」一文中指出：「敵的情形，就軍事來看，可以說無論哪一方面，都準備齊全了。他的陸軍，到於今已有三百三十萬人，海軍已有一百三十萬噸，空軍去年還只有一千五百架飛機，到現在已有三千架了；他們對於戰事上一切的準備，無論在經濟上、政治上、社會上，那一項都已準備好了。所以就軍事的觀點來說，日本真不愧爲一個現代化的國家。尤其是他們對於軍事教育和國民教育，能夠特別注意，從明治維新，經甲午之戰、日俄之戰，一直到現在，他們拿四個字『忠君愛國』來做他一切教育的基本精神，以一貫的陶鑄其全國國民整個的中心思想和軍國民精神。因爲他這個教育，已經很普及，所以他們全國的國民，尤其是全國軍人之思想，是完全一致的（完全一致指的是什麼，就是忠君思想和愛國觀念）。回頭來看我們自己的情形如何？我們抵抗敵人的條件，有沒有完備呢？我們自己可以很簡單、很沈痛的

答覆一句話：一點也沒有。不僅是在物質上和實力上沒有俱備，就是在我們思想上、精神上也都沒有統一。我可以斷言，現在如果我們和日本打仗，一定有些恣睢滅裂的反動派來乘機搗亂，只拿這一點來講，已夠制我們的死命了，不待敵人來打我們，我們國內就要內亂；如此，我們還有什麼方法來抵抗敵人？有什麼方法可以使得我們的子孫，能夠繼續繁榮生存，在我們祖宗遺留下來的這塊土地上呢？」（註一一七）那麼，是否現在這時候，竭力來準備國防，拚命的來製造飛機大砲，就可以和他來作戰呢？不是的。他說：

不僅是我們現在臨時添置武器，整頓國防，已來不及，不能和他抵抗，就是從現在起，大家同心一致，專在這一方面來努力三十年，還是不夠；到那時候，說我們想靠物質的力量，可以戰勝日本，那還是等於作夢。何況現在日本人，決不許我們有一個機會可以準備國防，也不許有一個時期來製造武器，退一步說，就是日本人讓我們儘量來設備國防，我們的人力和財力，那裡趕得上呢？比方講，我們國家的邊疆要修要塞，海岸有海岸的要塞，所用的二十四生地的一門大砲，至少就要四百萬元，子彈不算在內；即此一項來說，我們的財力和人力，那裡能辦得到呢？……我們既然沒有國防，日本人不許我們有國防，我們又是這樣一種武器，這樣的一種教育，我們的國家、社會一切情形又是這樣落後，不成其爲現代國家、現代社會，然而我們有什麼方法可以抵禦外侮、復興民族？我們究竟有什麼方法呢？當然我們有這個方法，他有大砲，我們不一定要有大砲抵抗他；他有飛機，我們也不一定要有

飛機抵抗他；當然不能不要大砲、不要飛機，然而我們不一定要靠大砲來抵抗大砲，只靠飛機來抵抗飛機，我們還可以拿我們的精神來戰勝他的物質，發揮我們的智力來抵抗他的物質。（註一一八）

簡言之，蔣氏認為：「我們現在要抗倭，並不在物質，而完全要靠我們的精神。」（註一一九）具體言之，即我們如果恢復了民族固有的德性，無論物質如何匱乏，也一定可以得到最後的勝利。

由上說明，可知：恢復固有道德以強化精神戰力，在國民政府「對日準備」中，是會佔有相當重要份量的。（註一二〇）因為知道物質比不上日本，故在精神方面便要拚命想方法來戰勝敵人。由於新生活運動，被視爲是落實精神建設及發揚民族固有道德重要有效的工具，爲進一步強化對日作戰的精神戰力，乃將民國二十三年七月在南昌所成立的總會，於二十四年遷到南京，作全國性的推廣。據統計，到民國二十五年已有二十省及四院轄市成立了新生活運動促進會，一千三百五十五縣設立了分會。（註一二一）抗戰後國民政府更在大後方繼續推行，不過在戰時僅靠新生活運動來強化精神力恐怕有所不足。因爲日本在戰爭爆發後，除對我國進行武力戰外，更積極地使用以華制華的策略，在佔領區內成立各種傀儡組織，以進行對我的攻心戰略，而達成其分化中國之目的。事實上，在全面抗戰正式爆發前，日本即已著手傀儡組織的建立，如民國二十一年三月先在關外製造了滿洲國，接著於民國二十四年十一月又在關內製造了第一個傀儡組織——冀東防共自治委員會。在這段期間，日方也會想製造偽蒙古國及醞釀華北五省自治運動未成，故在戰前，強化國人在日方侵逼下，怎樣才能堅定意

志，不作漢奸，已成爲國民政府漸漸非面對不可的問題。抗戰爆發後，隨著日本佔領地的擴大，漢奸問題更趨嚴重，國民政府也更加正視。

民國二十六年七月二十九日北平淪陷，七月三十日北京臨時治安維持會成立，任清末武人江朝宗爲會長；同日中國軍隊撤離天津，八月一日天津地方維持會也成立，任前直隸系政客高凌霨主持。（註一二二）對平津成立的傀儡組織，國民政府主席蔣中正即發表談話指出：「今既臨此最後關頭，豈能復視平津之事爲局部問題，任聽日軍之宰割或製造傀儡組織？」（註一二三）而日本對佔領區傀儡政權的問題也相當重視，如九月六日日本華北方面軍特務部長喜多誠一少將即奉命研究——如何將日軍佔領區域的各種臨時政務機關建立爲華北政權。十月二十八日他提出了和日本陸軍省參謀本部及關東軍大體相同的意見，都主張在華北華中和華南建立政權，然後組織支那的真正政權。（註一二四）這個意見，後來即成爲日本處理佔領區的方針，故中國各地的傀儡政權勢將陸續出現。

民國二十六年十一月十二日上海失陷，十二月十二日南京又淪陷。這一系列大城的淪陷，使得日方的氣焰更高漲，如十二月十四日，日本首相近衛文麿發表談話即指出：「北平、天津、上海和南京四大都市不守，國民政府的實體已成問題了。」（註一二五）就在同一天，日方在華北所製造的傀儡組織——中華民國臨時政府，即正式在北平成立，管轄河北、山東和山西省的一部分。這個非法傀儡組織出現之後，國民政府於二十六年十二月二十日即發表宣言，加以否認，對漢奸也給予更嚴重的警告。宣言中指出：「該組織是日本用在我東北四省和冀東各縣故技，脅誘不肖之徒爲其爪牙，在非法佔領之北平設立偽組織，其參加此項組織人等應依國法懲處。」（註一二六）二十七年一月十六日，

日本近衛首相又宣佈：「爾後不以國民政府爲對手，期待是與能和日本真正提攜之新興政權成立與發展，與之調整二國國交，協力建立更新中國。」（註一二七）顯然，這是日本在國民政府之外，另外樹立新政權，以達成其分化與併吞中國的意圖。國民政府亦深知此點，乃於民國二十七年一月十八日發表聲明指出：「日本不過以武力在中國領土以內成立種種非法組織，以分裂中國之領土。且即利用此種種非法組織，以掠奪中國之主權而已。在日軍佔領區域內，如此有任何非法組織竊取政權者，不論對內對外，當然絕對無效。」（註一二八）

接著民國二十七年三月，日本人在華中所製造的傀儡政權，又在南京正式出現了，名稱是：中華民國維新政府，任命梁鴻志爲院長，管轄江蘇、浙江二省。（註一二九）五月十九日徐州會戰結束後，鑑於北平和南京二個傀儡組織成立以後，並未發揮影響國民政府權威的作用，日本參謀本部第八課就想利用吳佩孚、唐紹儀、靳雲鵬三人，以吳主軍事，唐靳負責政治。參謀本部的計畫得到板垣陸相的支持，七月十二日五相會議通過：「決定推翻國民政府及蔣委員長，使中國抗戰的陣營崩潰，起用支那的第一流人物組織新政權。」（註一三〇）國民政府面對此種情形，除於七月十五日由國民參政會嚴正宣佈，斥責偽組織爲日本傀儡外，更於八月十五日公佈「懲治漢奸條例」。（註一三一）民國二十七年十月七日，日本五相會議決定對土肥原發出新指示：(1)樹立新政權：聯絡吳佩孚、靳雲鵬、舊東北軍，溝通唐紹儀的餘黨；(2)分化蔣政權，溝通蕭振瀛和高宗武、聯絡李宗仁和白崇禧。（註一三二）可見日本招降漢奸的層次已提高。由於適值廣州、武漢於民國二十七年十月二十一日及二十五日相繼淪陷，故日本這個新政策也可能對某些人士如周佛海，江精衛……等產生效果。據周氏

描述：

武漢失守，長沙大火之後，心情苦悶，煩惱焦急，更非筆墨所能形容。一般人的人心和情形是：沒有一個人不想和，沒有一個人敢說。兩個人關著門說話，沒有不疾首痛思，咀咒戰爭，希望和平的。但是有了三個人，調子就高起來了。大家都懷著這種心理……就是和平，是千真萬真，自己所希望所企求的，但是頂好別人主和，自己主戰，換句話說，就是大家希望別人做漢奸，自己做民族英雄。（註一三三）

可見當時和日本中途妥協之心理情勢是潛存的。而日本亦乘此機會再進行和平攻勢，民國二十七年十月三日，日本首相近衛發表聲明指出：

今者，日本海陸軍藉皇上威稜，攻取廣州，克武漢三鎮，勘定中國要地。國民政府已不過是一個地方政權了。但該政府倘仍固執容共抗日政策，則日本不到將其消滅不收兵。……倘國民政府能放棄向來的指導政策，更換人事實求更生，來參加建設新秩序，日本並不拒絕。（註一三四）

日本這種破壞國民政府抗戰陣營團結的和平策略，在民國二十七年十二月二十日，因中國國民黨副總裁汪精衛的出走重慶，抵達河內而獲得初步效應。於是日本首相近衛復於民國二十七年十二月二十二日，又發動第二次和平攻勢，指出：

帝國政府始終一貫依照今年來層次所聲明之方針，徹底擊滅抗日之國民政府，與新生之政權相提攜，建立東亞新秩序。中國新政府之基礎，已愈趨鞏固，支那各地擁護新政府之運動，亦澎湃不已，新中國建設之機運已熟，帝國政府乃就此機會向中外宣明我政府與更生中國國交調整之根本方針，以期帝國政府真意之徹底。（註一三五）

面對汪精衛此種媾和舉動及日本連續的和平攻勢，國民政府自民國二十七年十二月起，也採取更積極的行動與措施加以處置與反駁，以使國民知所警覺，而強化第二期抗戰所需的精神意志，（註一三六）以確保抗戰的勝利。同年十二月二十六日，國民政府主席蔣中正首先發表：「揭發敵國陰謀闢明抗戰國策。」以駁斥近衛聲明。蔣氏指出：

在敵人方面，因為看到我們抗戰的堅決和全國意志的團結，他就於軍事行動之外，出以種種威脅計誘的方法，自從十一月三日敵國政府發表宣言，接著他的首相和陸海外務當局陸續發表了許多離奇怪誕的謬論，五光十色，矛盾百出，意在內欺其國民，外欺世界友邦，更對中國國民妄想肆其迷惑麻醉恫嚇之毒計。……到了最近十二月二十三日，乃有其首相近衛文磨所謂與「更生中國」調整國交的聲明，可算是敵人玩弄玄虛的一個總結局，使我們整個明瞭他的陰謀全貌。綜觀近衛的這個聲明，我們可以斷言，日本之真正所欲，乃在整個吞併我國家，根本消滅我民族，而決不在所謂中日合作或經濟提攜等等的形式。而他還有一套建立東

亞新秩序的理論，作為掩蔽陰謀的煙幕，以為世人皆愚，唯他獨智，想以一手掩蓋天下耳目，這真是日本帝國主義者亡人國家，滅人民族的新發明新方法。現在他滅亡中國的計畫與工具，已經一切齊備，其侵略併吞之手段與心事，已畢露無遺，所缺者只待中國受其欺蒙，受其威脅，而向之屈服，上其圈套罷了。事勢已經明白顯露到這個地步，如果我們還要想在虎口之下，苟求餘生，想以和平妥協的方式，求得獨立、平等的生存，那就無異於痴人說夢，精神一經屈服，就將萬劫沈淪，鎖鍊一經套上，百世不能解脫。（註一三七）

這指明了國民政府將抗戰到底，決不妥協的立場和決心。接著民國二十八年一月一日，中國國民黨召集臨時中央常務委員會，討論汪案處置方針，決議永遠開除汪精衛黨籍，其所通過的吳敬恆撰擬之決議文亦表明，全民族意志應齊一抗敵的必要性。決議文中指出：

綜觀敵人最近之毒計，實欲威脅我精神，而導致我於分裂覆亡。我國民須知抗戰決勝之最後關鍵唯在意志統一、精神不貳。汪兆銘承本黨託負之重，值抗戰緊急之際，擅離職守，匿跡異地，散發違背國策之主張。大義所在，斷難姑息，即予永遠開除黨籍，並撤除一切職務，藉肅黨紀，以正視聽。今後抗戰國策，一以本黨總裁上月廿六日在中央紀念週所發表之演詞為唯一精神，願我全國同志及將士同胞本此意志，全力以赴。其有背斯旨之一切諸論與行動，皆為國家利益與法紀所不容，必與國人共同擯棄，以保持戰時意志之嚴整，而完成我三民主義革命救國之使命。（註一三八）

為進一步激發全體國民堅決抵抗日本侵略的意志，國民政府乃發起國民精神總動員運動。蔣中正於民國二十八年二月二十日，在國民參政會上，報告國民精神總動員實施的必要性，並提出「國家至上」「民族至上」「勝利第一」「意志集中」「力量集中」等口號，以號召全國國民對於自身確立共同的救國道德，對於民族堅定共同的建國信仰。接著三月十二日，國府公佈「國民精神總動員綱領」（註一三九）與「國民公約及其實施辦法」，（註一四〇）使國民精神總動員運動之落實，有了具體辦法及法令上的依據，同年五月一日並首次舉行國民公約月會，全體國民須宣誓履行國民公約的誓詞。其誓詞有以下十二條：

- (1) 不違背三民主義；(2) 不違背政府法令；(3) 不違背國家民族利益；(4) 不做漢奸和不做敵國的順民；(5) 不參加漢奸組織；(6) 不做敵國和漢奸的官兵；(7) 不替敵人和漢奸帶路；(8) 不替敵人和漢奸探聽消息；(9) 不替敵人和漢奸做工；(10) 不用敵人和漢奸偽銀行的鈔票；(11) 不買敵人的貨物；(12) 不賣糧食和一切貨物給敵人漢奸。（註一四一）

故民國二十八年可以說是國民政府採取實際行動，武裝國民愛國精神最積極的一年。

而國民政府對國民精神總動員的運動，也勢必作持久推行。因日本在中國製造傀儡政權的政策仍維持不變，如民國二十八年六月六日，日本五相會議決定了「中國新中央政府樹立方針」，其中第一條規定：「新中央政府由汪精衛、吳佩孚及重慶政府覺悟分子組成之。」（註一四二）直到民國二十九年三月三十日，汪氏在南京盜用國民政府名義，舉行還都典禮成立偽組織，（註一四三）這目標才

達成。緊接日本對華又採取新的攻心政策，即設法斷絕外國援助，以使政府迅速屈服。如二十九年七月二十七日，日本大本營政府聯絡會議，決定了應付世界新情勢的時局處理綱要，第一要項即規定「處理中國事變，須集中戰略戰略的綜合力量，必須克盡一切手段，斷絕第三國的援華行動，俾使重慶政府迅速屈服。」（註一四四）十一月十三日，日本御前會議也作了同樣的決定，第一項規定：「除繼續作戰外，加強杜絕英美的援華行為，調整日蘇國交，用盡戰略戰略的一切手段，來摧毀中國重慶抗日意志使它屈服。」（註一四五）可見培養國家意識，以強化國人對日持久抗戰的意志仍甚為必要。

綜合以上說明，可知：自抗戰以來，國民政府為對付日本一系列瓦解我抗戰意志的攻心政策，自民國二十八年即採取具體的措施，實施國民精神總動員，以喚起愛國心。

學校教育系統，對國家亟須積極培植國民愛國精神的形勢，亦作了回應。如同年國府不但頒布「訓育綱要」，對各級學校訓育的實施方案作了整體性的規劃，而且正式規定各級學校行政組織應設置訓育的專責機構，以強化訓育功能。接著民國二十九年，又公佈以培養國家意識為主要任務的「各級學校體育實施方案」。但國民政府的決策階層，仍希望教育部門再擴大其培養民族精神的功能，以瓦解日本持續摧殘我抗戰決心的形勢。如民國二十九年七月，五屆七中全會對教育報告之決議案，即再度強調：「各級學校之訓育，應本我國已定方針，及先哲遺訓，總理遺教，積極發揚吾民族『忠孝仁愛信義和平』之固有美德，以養成高尚偉大健全的民族，完成抗建大業。」（註一四六）

〈附註〉

- 註一 梁啟超著：新民說——讀論尚武，載於新民叢報，第二十九號，光緒二十九年，頁四。
- 註二 瞿立鶴著：清末西藝教育思潮，台北台灣商務印書館，民國六十年六月，頁三四三。
- 註三 其詳細說明，可參閱蘇雲峯著：張之洞與湖北教育改革，台北中央研究院近代史研究所，民國七二年六月，頁三二—三五。

註四 甲午戰後，我國留日學生對日本教育之感受，所以會是軍國民教育。乃是因為當時我國留日學生即在這種型態下的教育受陶冶，原來日本自森有禮於一八八五年任文部大臣後，對一八八〇年初期過分的歐化思想即予反對。他認為學校行政上必須始終銘記：並非爲了學生辦學校，乃是爲了國家辦學校。然而他所說的「爲了國家」，並不僅僅表示服從。他覺察到：服從固然是公民道德的基本需求，但是只憑服從，仍然不能獲得使日本擠入世界列強所需的新知識和技術。至於歐美的懷疑或批判精神對於日本的科學技術的進步，雖然是重要的，不過對於明治時代的領導階級所構想的徹底的立憲君主制度而言，却是一種威脅。森有禮對付這種僵局的措施頗富獨創性。他所創造的制度是二元的，即義務教育部門徹底灌注道德心和愛國心，在大學階段則以最高限度的學術自由和批判的合理主義爲基礎。森有禮認爲大學的自由雖然不無危險，但是如果中小學階段，就灌注國家主義，這種危險將減少到最低限度。在高等教育與初等教育之間的空隙，以師範學校來填補，師範生支付公費，在嚴格的軍隊式

規律之下過著寄宿生活，除山川健次郎上校以現役軍人的身份被任命爲東京高等師範學校校長之外，許多軍人被任命爲地方師範學校的負責人，每週還課以六小時的軍訓。蓋森有禮認爲師範學校的重點，人格陶冶要比學問更重要，特別強調威嚴、信愛、服從三種德性。森有禮雖然被視爲是鼓吹軍國主義的國家主義者，終以對天皇缺乏崇敬爲由被激進的國家主義者所暗殺。一八八九年，他死後，儒家式的國家主義即迅速復活，頒發天皇肖像，委諸各校加以崇敬，一八九〇年並頒佈有名的教育勅語（一直沿用到二次世界大戰結束），一八九一年學事說明書大綱更列學發揚尊王愛國的志氣爲首要目的。一八九四年中日第一次戰爭爆發，熱烈的愛國心籠罩了一切，一八九五年日本勝利，更壓制了反對的聲勢，使國家主義者遂其所願了。從一八九〇年到美國佔領爲止，其間，忠君愛國和政府本位一體的道德乃變成爲學校制度的使命和方法的中心。（詳細說明，可參閱劉焜輝、洪祖顯譯：日本的現代化與教育，台北幼獅文化事業公司出版，民國六二年四月，頁八三—八八。）

- 註五 蔣百里譯：軍國民之教育，新民叢報，第二十二號，光緒二十八年，頁三五—四〇。
- 註六 奮翮生（蔡鏞）著：軍國民篇，新民叢報，第一號，光緒二十八年，頁八〇—八一。
- 註七 國魂之實質內容，孫中山將其解釋爲三民主義，而蔣中正則將其解釋爲倫理民主科學。
- 註八 同註六，頁八〇及新民叢報，第七號，光緒二十八年，頁四八。
- 註九 同註五，頁四四—四五。

註一〇 以下兩小段，所以簡述清末民初政府及教育界倡行軍國民教育之情形，除了用以說明民國十年後教育界所倡導的國家主義教育是有其歷史源流外，也將藉之襯托倡導國家主義教育之深一層涵義。蓋清末

民初所倡行的軍國民教育，較偏重在實踐方法層面的規劃，未能同時將其主旨——培養愛國心及喚醒國魂——作重點式及系統性的闡明。僅強調訓練軍事動作以培養武力，這將限制軍事及體育訓練預期功能的發揮。而國家主義教育之倡議，則直指其中心目標——發揚國魂，且透過報章雜誌及各種運動作鼓吹，這將使中國人不但在意識上知有國之存在且知有保衛國之義務，同時也規劃以軍事訓練、體育及民族德性陶冶（團體生活德目指導），作為其實踐的方式，如此，才是真正深入日本軍國式及儒學式國家主義的精髓。

- 註一一 張之洞等著：奏定學堂章程，載於多賀秋五郎著：近代中國教育史資料（清末編），台北文海出版社，民國六五年四月，頁二二〇。
- 註一二 榮慶等著：學部奏請宣示教育宗旨摺，載於同上註，頁六三四。
- 註一三 原春輝編：中國近代教育方略，民國五二年一月，頁二一〇。
- 註一四 該決議案，載於教育雜誌，第三年第六期，宣統三年六月，總頁二九八八。
- 註一五 該決議案，載於教育雜誌，第七卷第五號，民國四年五月，總頁〇八六七——〇八六七二。
- 註一六 徐則陵著：教育上之國家主義，載於教育彙刊，第二集，講壇頁六。（轉引自瞿立鶴著：清末民初民族主義教育思潮，台北中央文物供應社，民國七三年七月，頁一七六。）
- 註一七 余家菊著：民族性的教育與退款與學問題，載於中華教育界，第十二卷第二期，民國十一年九月。
- 註一八 常道直著：教育上所需要的國家主義，載於教育雜誌，第十五卷第九號，民國十二年九月，總頁二二二七。

註一九 李璜著：再譚國家主義的教育，載於中國青年黨黨史會編：國家主義論文集（第一集），民國七二年九月，頁一四四—一五一。

註二〇 陳啓天在民國十三年為倡導國家主義教育，曾發表了下列文章：

1. 國家主義與教育（十三年一月）
 2. 國家教育政策發端（十三年二月）
 3. 國家主義與國民教育的改造（十三年九月）
- 以上三文載於中國青年黨黨史委員會編：國家主義論文集（第一集）。
- 註二一 陳啓天著：國家主義與教育，載於同註一九，頁一六二。
- 註二二 同註二一，頁一六一。
- 註二三 曾慕韓著：論中心思想與中心人物，載於同註一九，頁八六—八七。
- 註二四 此由常道直及吳俊升二氏之下列說明，亦可為證。

1. 常道直在民國十二年十二月發表的「從什麼地方看出國家主義的教育之需要」一文中曾指出：「一部分愛國的教育家，內感於國勢愈趨愈下，外感於世界列強立國政策之未變戰前態度，於是毅然提出國家主義的教育，以期引起全國教育界人士之努力，共同集中於延續將斬的國命之運動，而喚醒大同主義者之迷夢。」（載於教育雜誌，第十五卷第十二號，總頁二二七六七。）

2. 吳俊升在民國十三年發表的「國家主義的教育之進展及其評論」一文中亦指出：「近一、二年來，國內目光深遠之士，內感國內戰禍頻仍，軍閥跳梁，國民無法制止，外受國際壓迫共管之聲，驚心

動魄，又默察世界各國教育現狀，國家主義的色彩甚濃，於是北大首先提倡武化，訓練學生軍。最近國內外一部分教育學者更明白提倡國家主義的教育。一般人對於本問題之態度，已經不像從前的認為不識時務，漸漸加以討論。中國應否實行國家主義的教育呢？這是當前急待解答的問題。」

（載於同作者著：文教評論存稿，台北正中書局，民國七二年五月，頁二二三。）

註二五 該決議案，載於教育雜誌，第十七卷第十號，民國十四年十月，總頁二六八〇八。

註二六 該決議案，載於教育雜誌，第十七卷第十二號，民國十四年十二月，總頁二七〇九六。

註二七 許崇清著：教育方針草案，載於舒新城編：近代中國教育史料（第四冊），上海中華書局，民國十七年十月，補編頁七。

註二八 章懋著：國民政府教育方針草案，載於同註二七，補編頁十三。

註二九 同註二八，補編頁十四。

註三〇 蔣夢麟著：浙江實施黨化教育大綱，載於同註二七，補編頁二五。

註三一 孫常煒編：蔡元培先生年譜傳記（中冊），台北國史館，民國七五年六月，頁九一七。

註三二 大學院公報，第一年第七期，全文頁七。

註三三 教育部軍訓處主編：學生軍訓五十年，台北幼獅文化事業公司，民國六七年五月，頁四一五。

註三四 目前教育界醞釀以輔導方式代替訓導方式來陶冶學生健全人格的情形，就如同民國八年五四運動後，教育界要求以訓導（育）方式代替管理方式的情況相似。在清末民初，管理這個名詞常見諸於政府頒布的法令，如光緒二十九年學部頒布的「各學堂管理通則」及民國元年教育部頒布的「學校管理規

程」。其中規定管理員或舍監負責賞罰及訓誨學生行為之責，因而管理一詞也常被理解為祇是消極地抑制學生的行為，祇在謀學校之安寧，無法積極地培養學生行善。教育界有識之士也思加以變動，加上杜威教育學說輸入的刺激，用引導的方法使受教育者自動地趨於良善仍成為受重視的教育潮流。這對於後教育改革的影響，除將管理員易名為訓育主任外（蓋訓育一詞當時被用以指稱較開明或較合乎教育原理的方式），同時學生間並盛行自治會之組織，就學校生活範圍之內成立各種機構處理各項事務，由教職員予以指導。國民政府成立後，更規定訓育主任由檢定合格的人員擔任，且頒布學生團體組織原則及學生自治會組織大綱。這使得學生校內自治生活之磨練有法令上之依據，得以穩定地進行。唯藉此種較自然的方式來養成學生合乎羣體生存條件所需的有規律有法則的行為，在當時國難日趨嚴重的情勢下，可能令人有緩不濟急的感覺，故自民國二十五年後，又漸恢復以嚴格管理為取向的作風以應變，但仍設計導師制以調整其缺失，而收剛柔並濟之效。訓育之本質，在培養學生力行道德價值之能力，尤以意志之堅定為先。蓋如果沒有堅強的意志，關於修己與善羣二類道德的價值，便無法貫徹。故訓育工作就在於能夠陶冶兒童和青年，使他們具有行的意志和能力，同時使他們的動，能夠用意志來控制，而不致成為衝動盲動和亂動，而有一定的軌道可循。尤其是青年的心靈上時刻有成千上萬的幻想在那裡鼓勵他們衝動，如果不好好誘導其行而疏散其動，個人與社會將同受其害（現代化國家基礎建立在一羣有規律有法則的國民之上）。故陶冶有規律有法則的行為，控制無規律無法則的動是訓育的主要任務。（參閱王文俊著：中學訓育之理論與實施，台灣中華書局，民國五十四年十月，頁七〇）國民政府在教育措施上，採行軍事教育、體育訓練及遵循固有德性之生活陶冶，都直

接、間接地與這個任務的達成有關。如軍事教育強調的是在養成嚴格的遵守紀律的習慣；體育訓練之主旨則在從活動與競賽中體會羣體生活之規律，發揚社會道德；至於遵循固有道德的生活陶冶則強調直接從日常團體生活中培養合乎準則的生活方式與辦事方式（如開會、辯論寄宿等皆須遵守規範）。故實踐型態雖然不同，但功能則一，都可陶冶學生的心，使在有形中與無形中養成有規律的行為，而確能實踐正確的社會觀、國家觀、民族觀。

註三五 訓練總監部於民國十七年十一月成立，除掌管全國軍隊教育之外，尚主辦國民軍事訓練事宜，並著手籌劃高中以上學校軍事教育的實施。

註三六 1. 教育部公報，第一卷第二期，民國十八年二月，頁二。

2. 修正高中以上學校軍事教育方案，載於黨史會編：十年教訓，台北中央文物供應社，民國六九年四月，頁二六四—二六五。

註三七 依本簡章，先後舉辦四屆軍訓教官考選，第一屆於民國十八年二月舉行，錄取五十名；第二屆於民國十八年七月考選，錄取四十名；第三屆於民國十九年八月招考，錄取四十名；第四屆於民國二十年十一月甄試，錄取正取一百二十九，備取六十名。

註三八 到民國二十年夏，前所派任之軍事教官，病故開缺，或請准長假，遺缺未補者若干人，若援案舉行考試，則稽時而費時，乃由訓練總監部，規定本年補充軍事教官變通辦法，自中央軍官學校選拔高級班學員五十員，經訓練總監部甄選，錄取合格者正備取共十五員。（引自革命文獻，第二七輯，總頁一一六五。）

註三九 為補充軍事教官缺員，第六屆軍事教官考選，除依「軍事教官考選變通辦法」招考外，亦採用本檢定辦法錄取八員。（引自何志浩著：學校軍事訓練，頁九二。）

註四〇 教育部軍訓處主編：學生軍訓五十年，頁四一九。

註四一 卓文義著：抗戰前我國的國民軍事教育，載於近代中國，四二期，民國七三年八月，頁一四九。

註四二 依本規程成立國民軍事訓練委員會的省市，分別是江西省於民國二十二年七月二十四日成立，湖南省於八月一日成立，江蘇省於十月九日成立，上海市於十一月二十日成立，安徽省於十二月二十六日成立。（見教育部軍訓處主編：學生軍訓五十年，頁四二一。）

註四三 民國十九年十月一日訓練總監部，對蘇浙兩省舉行首次查閱，民國二十年十月十三日則視察江蘇福建二省各校軍事教育，民國二十二年十一月二十五日起又查閱浙江省各校軍事訓練，二十三年三月一日則繼續查閱皖鄂豫冀魯蘇各省學校軍訓實施情形，由此可見國民政府對學校軍訓「評鑑考核」之重視。（見教育部軍訓處主編：學生軍訓五十年，頁四一八—四二一。）

註四四 教育部軍訓處主編：學校軍訓五十年，頁八九。

註四五 黨史會編：中國國民黨九十年大事年表，台北中央文物供應社，民國七三年十一月，頁一二〇。

註四六 教育部編：第二次中國教育年鑑，台北宗青圖書公司，民國七十年九月，頁一三三一。

註四七 同註四一，頁一四九—一五〇。

註四八 同註四四，頁四二二。

註四九 1. 民國二十四年二月一日蔣委員長訓示「軍訓之目的、方針、要旨、信條」四大項。（參閱何志浩

著：學校軍訓開始於中大，載於中外雜誌，二十一卷六期，頁二八。）

2. 民國二十四年五月十五日蔣委員長在全國開始學生集中訓練時，講演「軍訓之主旨」（見黨史會編：中華民國重要史料初編——對日抗戰時期（緒論三），民國七十年九月，頁四三七。）

註五〇 同上註2。

註五一 同註四四，頁六七。

註五二 學生集中訓練方式，其感動人處，何志浩曾對之作了如下的描述：「作者在京辦理集訓時，見數千青年學子集於一堂，其管訓且較軍隊尤為嚴整，精神蓬勃，盛氣凌雲，深感民族復興，必須以此為鍛鍊之基礎，民族新生命，從此而充實光輝。」（何著：國民軍事教育史）而國民政府為使學生軍訓配合建國建軍之準備，事實上也相當重視集中訓練方式。自民國二十四年起，每年必舉辦，第一屆高中以上學校學生集中訓練是在二十四年五月十五日開始，計十三省市學生參加，高中及同等學生一七四九〇人，大專學生八八八人。第二屆集中訓練在二十五年四月十五日舉行，參加者十八省市，到訓學生，高中二四二三五人，專科以上學生四、四四五人。大專醫藥學生另行編組，到訓四百餘人。第三屆集中訓練在民國二十六年四月三十日舉行，參加者計十三省市，到訓學生，高中二五、八一五人，專科以上學生五、一二三人。醫藥專科學生另行編隊，到訓四百五十餘人。鑑於這批訓練嚴整的學生軍是禦侮保國的最佳力量，故國民政府在抗戰發生後，仍繼續舉辦第四屆學生集中訓練，但因受戰事影響，僅一省照常推行，這大大地削弱了學生軍事訓練的效能，故在戰爭中，如何維持各校軍事教育的功能，變通其訓練方式，使傷害減到最低，便成為國民政府待克服的軍訓難題。

註五三 同註四四，頁六九。

註五四 民國十八年三月國民政府決策機構在「確定教育宗旨及實施方針案」，曾規定「各級學校……應一律注重發展國民之體育，……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，養成規律之習慣為主要任務。」

註五五 教育部公報，第一卷第五期，法規頁五三。

註五六 教育部公報，第四卷第四四期，命令頁二七；第四五期，附載頁七〇。

註五七 吳文忠著：中國近百年來體育史，台北台灣商務印書館，民國五十六年十二月，頁一六〇。

註五八 「本來當學校體育正課初奠基礎之際，課外運動已有相當發展，但由於未普及於全體學生，故有此強迫課外運動之規定，蓋體育上課每週不過二小時，實無法完全達到體育訓練的目的，而課外運動的主旨，在每日有相當充分時間予每一學生運動的機會，足以補充正課的不足。」（吳文忠著：體育行政，台北國立編譯館，民國七十年十月台四版，頁八五〇）強迫規定學生課外運動的法令雖至民國二十六年才公布，但其構想蔣中正於民國二十四年三月對「提倡黨政軍學各機關人員體育通電」中即已提及，電文中指出：「今日世界列強，舉國上下以及男女老幼，尤莫不酷嗜運動。奮發逾恆。反顧我國，比年以來，各省市之學校，雖多漸能注重於此，然學校則偏重少數選手之養成，而忽於全體學生之造就，也如黨政軍各機關之公務人員，則更十九耽於晏安，尤無運動興趣，似此情形，殊乖所以改造健全民族之道，應即嚴令各中等以上之教職員及學生，與各小學校之教員，及黨政軍各機關之職員，嗣後每人必令選定一種運動或遊藝之科目，各機關主管官長，與各學校校長，負責組織，嚴加督

促，並派定指導員，必須於每日下午五時至六時之間，冬季則於下午四時至五時之間，一體按時練習，持續不斷，若遇風雨或冰雪之季節，戶外不便運動，亦應由各該主管官，與教育廳商補救辦法，總使之有恆，不致一暴十寒，為惟一要義，希即分別按照上述指示，由各省黨政軍學會同妥擬辦法，切實普遍施行，所屬各地各級機關及學校，並應一體遵照，並仰具報備查，以憑隨時考察，藉資評判為要。」

註五九 黨史會編：戰時教育方針，台北中央文物供應社，民國六十五年十二月，頁七。

註六〇 同註四六，頁一二九二—一二九三。

註六一 同註四六，頁一二九三—一二九四。

註六二 同上註。

註六三 原春輝編：中國近代教育方略，頁一六〇。

註六四 同上註，頁一八四。

註六五 同註六三，頁一八六—一九四。

註六六 公民訓練之團體訓練時間，在低中高年級每週都定為六十分鐘。（載於教育部編：第一次中國教育年鑑，台北宗青圖書公司，民國七十年九月，總頁七四七。）

註六七 教育部編：第二次中國教育年鑑，總頁二二七。

註六八 同上註，總頁二一九。

將小學公民訓練標準改為小學訓育標準，在訓練德目上雖有更動，稍為簡易些，但對目標主要內容之

規定，並無變異。

註六九 同註六七，總頁三五九。

註七〇 同註六七，總頁一三三一。

註七一 同註五九。

註七二 同註五九，頁二六六。該綱要，載於多賀秋五郎編：近代中國教育史資料（民國編下），總頁四二八。

註七三 同註六七，總頁三六一—三六六。

註七四 同上註。

註七五 同註六七，總頁四九一。

註七六 同註六七，總頁三四七。

註七七 由訓育綱領中對自信信道，自治治事、自育育人、自衛衛道四種訓育目標及訓練方式的說明，可證明國民政府確實是在訓育之名下，透過軍事體育及團體生活德目指導；等方式，以養成學生具有國家民族之意識。

註七八 山上兩則日本人之見解，間接引自李雲漢著：抗戰前中國知識份子的救國運動—民國二十年至二十六年，載於同作者著：中國現代史論和史料（下冊），台北台灣商務印書館，民國六八年六月，頁五五七。

註七九 同註六三，頁五。

- 註八〇 蔣中正講：認識我們唯一的敵人（民國十六年五月七日），載於黨史會編：中華民國重要史料初編——對日抗戰時期（緒編三），頁二三—二四。
- 註八一 載於中央通訊第六期，一九二七年九月三十日。
- 註八二 郭華倫編：中共史論（第二冊），台北政大國際關係研究中心、東亞研究所印，民國七十一年十月，頁七十八。
- 註八三 國防部史政編譯局編：剿匪戰史第一冊，台北中華大典編印會印行，民國五十六年十月，頁七六一—七八。
- 註八四 趙庸文編：中共禍國大事記，台北正中書局，民國六十九年四月，頁四八—五八。
- 註八五 關於爭取革命在一省與數省首先勝利的決議，一九三二年一月九日，見中共中央文件。
- 註八六 同註八二，頁三一—。
- 註八七 黨史會編：中國國民黨九十年大事年表，頁二九一。
- 註八八 蔣中正講：縣長是政治的基本力量，載於張其昀編：先總統蔣公全集（第一冊），頁六四八—六四九。
- 註八九 蔣中正講：剿匪要實幹，載於同上註，頁六六二—六六三。
- 註九〇 同上註。
- 註九一 同註八二，頁三五三。
- 註九二 同註八七，頁二九八。

- 註九三 蔣中正著：剿匪技能之研究，載於同註八八，頁六七〇。
- 註九四 同上註，頁六七四。
- 註九五 蔣中正講：廬山訓練之意義與革命前途，載於同註八八，頁七〇三。
- 註九六 同上註，頁七〇五。
- 註九七 蔣中正講：剿匪成敗與國家存亡，載於同註八八，頁二〇九。
- 註九八 蔣中正講：愛民的精義與教民的宗旨，載於同註八八，頁七八三—七八四。
- 註九九 同上註，頁七八四。
- 註一〇〇 蔣中正講：合作人員的革命責任，載於同註八八，頁七九〇。
- 註一〇一 同上註。
- 註一〇二 同註九九。
- 註一〇三 同註八七，頁三〇六—三〇七。
- 註一〇四 同註八二，頁四六九。
- 註一〇五 同註八七，頁三〇九—三一〇。
- 註一〇六 同註八七，頁三一〇。
- 註一〇七 恢復民族固有德性也被國民政府視為抗日的利器，其理由或論證詳見本節第二部份說明。
- 註一〇八 同註一〇〇。
- 註一〇九 蔣中正講：認識抗戰真諦與建立必勝基礎，載於同註八八，頁一一〇七。

註一一〇 蔣中正講：革命哲學的重要，載於同註八八，頁六三二。

註一一一 1. 蔣中正講：中國的立國精神——要抵抗日本帝國主義，先要抵抗日本武士道的精神，載於同註八八，頁六三七—六三八。
2. 同上註，頁六三三。

註一二二 同註一一〇，頁六三三。

註一二三 同註一一一，頁六四〇。

註一二四 蔣中正正在分析日本致強的原因時，特別強調發揚「武士道」這個精神因素，本在糾正當時國內思想意志紛歧的形勢，以加速實質統一，故略述日本其他政治、軍事、經濟等因素之革新。事實上，將日本由落後國家發展成進步國家的明治維新，其領導階層的革新工作是多元的。在政治軍事建設方面，如廢止階級制度、建立內閣制度、成立國會、實行徵兵、確立軍政分離制度；在經濟建設方面，如改革稅制、建立銀行對工商業給予融通；在教育建設方面，如建立新學制、劃分學區；等。（參閱汪彝定著：日本明治維新回顧，天下雜誌，一九八三、八，頁九六）而蔣氏在主持國民政府大政時，觀其國家建設之實際措施，在實質上，亦就政治軍事經濟心理各方面，努力加以改革。

註一二五 同註一一一，頁六三八。

註一二六 蓋日本又準備在華北製造分離運動。（詳情可參閱吳相湘著：第二次中日戰爭史（上册），台北綜合月刊社，民國六二年五月，頁一七一—二四九。）

註一二七 蔣中正講：抵禦外侮與復興民族（上），載於同註八八，頁八七五。

註一二八 同上註，頁八七九—八八一。

註一二九 蔣中正講：抵禦外侮與復興民族（下），載於同註八八，頁八九四。

註一二〇 此論點由何應欽對戰爭指導之二點說明可為證。1. 發起新生活運動，實施生聚教訓，培育國民作戰精神，提高國民傳統道德，以期奠定長期作戰之基礎；2. 整頓軍事教育，舉辦廬山訓練，提高軍隊素質與軍事技能促進精神團結，以增強國軍戰力。（參閱何上將抗戰期間軍事報告。）

註一二一 吳相湘著：第二次中日戰爭史（上册），頁二八五。

註一二二 同上註，頁四七三。

註一二三 蔣中正講：平津形勢驟變後之政府方針，載於張其昀編：先總統蔣公全集（第三册），台北中國文化大學印，民國七三年四月，頁三八四七。

註一二四 同註一二二。

註一二五 間接引自同註一二二，頁四二九。

註一二六 間接引自同註一二二，頁四七四。

註一二七 黨史會編：中華民國重要史料初編——對日抗戰時期（緒編三），頁三一。

註一二八 同註八七，頁三四五。

註一二九 同註一二一，頁四八九—四九〇。

註一三〇 同註一二一，頁四七八。

註一三一 同註八七，頁三四八—三四九。

- 註一三二 日本現代史資料九，頁二八四。
- 註一三三 周佛海著：回憶與前瞻（和平反共建國文獻）下卷，頁二六一—二七。
- 註一三四 同註一二七，頁三二。
- 註一三五 同註一二七，頁三二—三三。
- 註一三六 自武漢會戰後，抗戰即由第一期進入第二期。第二期戰爭的特性，據蔣氏的分析，由於敵人在軍事上，已經是進退維谷，一天天的窘迫，一天天的徬徨了。故側重政治的舞弄，捏造事實，離間國人，無非先要制服我們的精神，分解我們的精神，然後來征服我們整個民族。要打破這種陰謀，我們除了繼續著重軍事和物質之外，更要特別注重精神的抵抗力。不僅應該動員國內的一切物質和人力，而且要動員全國的精神和意志，不僅要發動全國的精神，而且要組織起已經發動的精神，以有組織的精神，發揮有組織的人力，利用有組織的物質，然後可以掃盪侵略的暴動。（蔣中正著：第二期抗戰國民參政會的中心工作，載於同註九，頁一二二—四。）
- 註一三七 蔣中正講：揭發敵國陰謀闡明抗戰國策，載於同註八八，頁二〇〇—二〇四。
- 註一三八 轉引自同註一二一，頁五〇六。
- 註一三九 同註八七，頁三五三。
- 註一四〇 同上註。
- 註一四一 張其昀著：黨史概要（第三冊），台北中央文物供應社，民國六八年三月，頁九九六。
- 註一四二 日本外交年表並主要文書（下冊），頁一二六。

- 註一四三 同註八七，頁三六〇。
- 註一四四 同註一二一，頁五三六。
- 註一四五 日本外交年表並主要文書（下冊），頁四六四—四六六。
- 註一四六 五屆七中全會對於教育報告之決議案，載於黨史會編：革命文獻，第八十輯，頁一一三—一一四。

有何不同呢
北京政府及國民政府各自的回應。
左筆取民心？

第三章

發展學校制度產生物質性功能的政策

國民政府成立時，教育界要求學校教育系統，注重與國計民生有關的農工商實用生產教育，已獲得當時北京政府相當的回應。國民政府面對教育界這種同樣要求時，到底發展了怎樣的政策回應，及促成國府採取該政策的相關形勢，將是本章要研究的主題。

第一節 教育界對學校教育制度厚植國家物質基礎的 倡導

國民政府成立時，教育界要求學校教育系統注重農工商等職業教育的努力，已獲得初步的成效，其最具體的成果是民國十一年北京政府公布的學校系統改革令，使職業教育在學制上取得確定的法令地位。國民政府為擴大其學校教育系統的功能，及贏取教育界的支持，勢必有所回應。

本來，自清末引進學校系統的目的即在厚植國家的物質基礎，以與泰西各國之長技抗衡，故開始

時即偏重與國防有關的造船、製砲、電報、交通等西藝學堂的設立。但自甲午戰爭敗於日本後，始悟富強之要圖，不盡在船堅砲利，「尤以實業爲要政，必人人有可農可工可商之才，斯下益民生，上裨國計。」（註一）仍轉而漸漸注重與國計民生有關的農工商等實業學堂之建立。這類型的學校教育，自清末到民初，即一貫地爲中國主政之政府及教育界所倡行。（註二）

在政府方面，如清政府於光緒二十八年所頒布之欽定學堂章程及二十九年之奏定學堂章程，都把實業教育正式列入學校系統中，並將實業學堂分爲三級制，自成一個系統；民國二年北京政府所公布的實業學校令，雖將實業學堂改爲實業學校，分爲甲、乙兩種（甲實業學校相當於舊制中等實業學堂，乙種實業學校相當於舊制初等實業學堂），高等實業學堂改爲專門學校，但實業教育仍自成一個系統，與普通教育平行。（註三）由上說明，可知：從清末到民初，中國主政政府都有在學校系統中安置實業教育，以圖振興農工商等實業的認識及作法。惟其所採用的方式是仿德日置實業教育於普通教育之外，列爲旁系。

在這一時期，教育界對政府這種將實業教育與普通教育分途的作法，能否滿足當時中國日趨窘困民生的需要，也展開反省，並倡議擴大學校教育系統中與實業相關的成分。在宣統三年，各省教育總會聯合會通過「請變更初等教育方法案」及「請變更高等教育方法案」，都強調學校系統中，普通教育部門要安置與農工商等實業發達相關的教育措施。前案指出：「歐美小學大都列手工於必修科，其實業發達，國力厚實基於此，吾國所急宜仿行也。而吾國人民生計日趨艱窘，提倡實業爲目前當務之急，而手工與實業之關係，至爲切要，故欲發揮國民之實業思想，當自小學一律教授手工始。」

（註四）後案提議：「環球各國，均以物質文明促精神文明之進步，吾國分大學爲八科（醫、格致、農工等科在物質文明之範圍，政法科文科在精神文明之範圍），於醫科格致科農科工科未有完全設備，而先設文科，保存國粹固在於是，欲圖富強計，各省現設之高等學堂應就地方情形，酌改爲農工醫礦等專門學堂。」（註五）民國四年，全國教育會聯合會所通過的「實業教育進行計畫案」，也議決中學自第三學年起，就地方情形酌授職業教科並酌減他科時間，但對於學生力能升學者，仍適用原定科目。（註六）由上說明，可知：從清末到民初教育界對學校系統中增設與實業發達有關的課程及學校，已同樣表示關切。

其後，教育界爲厚植國家的物質基礎，雖然不再使用實業教育之名，但其目標、內涵仍爲教育界所承續並擴大。自民國五年起，即轉而提倡職業教育，以喚起政府更自覺地發展與國家物質建設息息相關的課程及學校類型。民國五年，莊俞在「今日之職業教育」一文中，即指出我國有廣設職業學校之必要。他認爲：「大凡一國之強盛，其國民必具生產能力，所謂教育必能輔導國民各能發展其生產能力，否則有教育如無教育，而國且不國矣。任何國家，苟其暴棄國民之生產力而欲倖存於今後之世界，決所難能。任何社會，苟其暴棄國民之生產力而能制勝於今日之國家，亦所蔑有。故吾國今日非廣設職業學校，以養成獨立自營得以生存之國民，無以處此天演之世界。」（註七）

民國六年，教育界更大力闡揚職業教育，並提出各種辦法，以改造我國學校教育系統，使其更適合國計民生之需要。影響最大的是五月六日所成立之中華職業教育社，（註八）主張我國學校系統不但應增加職業學校，且於普通學校中亦應增設職業科。該社認爲：「今吾中國至重要至困難問題，厥

惟生計。曰求根本上解決生計問題，厥惟教育。（但）吾中國現時之教育，決無能解決生計問題之希望，且將重予關於解決生計問題之莫大障礙？此而不思所以救濟，前途甚堪問耶？」（註九）蓋依教育統計，全國中學四百有三所，而甲種實業學校僅九十有四所，高等小學七千三百一十五所，而乙種實業學校僅二百三十所。夫中學畢業力能升學者或不及二十分之一，數若是其少，謀生者數若是其多。乃為學生升學地之中學、高等小學數若是其多，為學生謀生地之實業學校數若是其少，供求不相濟若此，則一時欲廣設職業學校，不惟財力將有所不勝，即進行亦嫌其太驟，故主張一方推廣職業學校，職業補習學校，一方於高等小學、中學分設職業科，謂惟此於事實較便，影響較廣耳。（註一〇）另外，如蔣維喬於同年十一月在「職業教育之商榷」一文中，則提出以職業補習學校作為我國學校系統中倡導職業教育的主要辦法。他認為：「今之論者，幾欲取我國學制系統而破壞之，余乃欲有商榷。……我國學制與中學程度相當者有甲種實業學校，與高等小學相當者有乙種實業學校，而其職業學校之精神，尤在實業補習學校。部頒實業學校規程第四十九條云，實業補習學校為已有職業或志願從事實業者授以應用之智識技能，並使補習普通學科，此非明指職業教育乎。惜乎民國二年頒布實業規程以來，甲乙種實業學校次第設立，獨此實業補習學校，行政者既未加督促，教育家亦勿之措意，舉辦者仍絕少，既未舉辦，自無職業教育之可言，論者徒詆毀普通學制之不分科，而於此明定之實業學校規程則姑舍是不言，宜得謂之中肯耶？」（註一一）故主張在不混亂普通教育下，依現制充實（擴充）職業補習學校。雖然，民國六年，教育界對發展職業教育的辦法有上述不同的主張，但亦可看出教育界人士對職業教育的重視關切。

民國七、八年，教育界更視職業教育為當務之急，除中華職業教育社之積極倡導外，全國教育會聯合會也作成與其相關的議決案。如民國七年十月第四屆全國教育會聯合會所議決的「今後我國教育之注重點案」，即明列實施職業教育、補習教育、擴充高等專門學校及注重職業陶冶為其重點項目。（註一二）民國八年十月第五屆全國教育會聯合會也議決與職業教育相關的兩案，其一是分區籌設國立農業專門學校案；其二是普通教育應注重職業科目及實施方法案（其施於男生者，為農科工科商科，施於女生者為家事、園藝科、手工科及縫紉科）。（註一三）可見擴大職業教育在學校教育系統中的份量已成爲教育界共同的要求。

民國九、十年，國內改革學制的聲浪高昇，故教育界對職業教育的努力，是設法為其在學制上安置一個正式的法律地位。如民國九年六月，賈豐臻基於「職業二字名稱可以包括實業在內，且實業學校有一定之系統，農業學校限定農業，商業學校限定商業，似不若職業學校之可以斟酌國家或地方社會情形，得隨便設計，不必定有系統。」（註一四）故主張「在革新的學制中，將甲乙種實業學校改稱甲乙種職業學校。」（註一五）同年九月，顧樹森在「對於改革現行學制之意見」一文中，也指出：「我國此等學校（指實業補習學校及各種實業學校）章程中雖有規定，但在上者毫不加以提倡，在下者亦不甚注意，實施教育者，僅知創設中小學校，故不能十分發達。……今後學制改革宜多設各種職業補習學校、職業學校，專為不能升學者施予相當結束之教育。」（註一六）上述教育界對職業教育的理念，在民國十年十月全國教育會聯合會通過的學制系統草案中，即正式反映出來。如在「初等教育階段」中，規定小學課程得於第四學年後斟酌地方情形增置職業準備之教育，在「中等教育階

段」中，將職業科分為各種類型，有一年期、二年期、三年期之完全職業科，有漸減普通、漸增職業學科之四年期五年期職業科，有已為完足三年普通、繼續三年職業學科之職業科。在「高等教育階段」中，則規定大學得附設專科，不定年限，凡志願對於大學某科之一部或他種職業加入修習者入之。（註一七）

教育界這個要求終於亦得到北京政府的回應。民國十一年九月二十日，北京政府教育部召集學制會議，（註一八）通過學校系統改革案，並於同年十一月二日正式頒布實行。其中對職業教育的設計與教育界所強調的旨趣理想，相去不遠。主要內涵是：

在初等教育如規定：小學課程得於較高年級斟酌地方情形，增置職業準備之教育，初級小學修了後，得以相當年期之補習教育，對於年長失學者宜設補習學校。

在中等教育如規定：初級中學施行普通教育，但得視地方需要兼設各種職業科、高級中學分普通、農、工、商、師範、家事等科，但得酌量地方情形單設一科或兼設數科，依舊制設立之甲種實業學校酌改為職業學校或高級中學農工商等科；各地方得設中等程度之補習學校或補習科，其補習之種類及年限視地方情形定之，職業學校之期限及程度得酌量各地方實際需要情形定之，依舊制設立之乙種實業學校酌改為職業學校，收受高級小學畢業生但依地方情形亦得收受相當年齡之初級小學畢業生。

在高等教育如規定：因學科及地方特別情形得設專門學校，高級中學畢業生入之，修業年限

行
民
意

三年以上。年限與大學同者，待遇亦同。依舊制設立之專門學校應於相當時期內，提高程度，收受高級中學畢業生；大學校及專門學校得附設專修科，修業年限不等，凡志願修習某種學術或職業而有相當程度者入之。（註一九）

這個新學制雖然未必使職業教育成為學校系統中的主體，但至少已與普通教育同受重視，不似清末民僅初居旁系之輔助地位。相信也能令提倡職業教育者滿意了。

於是從民國十二年起，教育界對職業教育的注意力，即轉而注重如何強化有關實施職業教育的具體條件。如民國十二年五月，中華職業教育社第六次年會議決——「以各國退還庚子賠款，酌發為職業教育經費案」。（註二〇）十月，全國教育會聯合會通過——「請各省區教育實業官廳，積極提倡職業教育，並確定計畫指撥專款，組設全省區總機關案」，並議定新學制職業科課程標準。（註二一）換言之，教育界在民國十二年時已注意到經費、組織、計畫等實施條件，以落實職業教育的理想。民國十三年，教育界進一步關懷有關職業教育的主管機關、訓練標準及實習方式等實踐條件，如民國十三年五月中華職業教育社宣布：職業教育設施標準六條、及職業訓育標準五項二十條。（註二二）接著同年十月，第十屆全國教育會聯合會因鑑於各省區職業教育之籌劃、調查、指導尚未組織總管機關，使職業教育難得有系統的施行，仍作成「催促各省區按照上屆議案組織全省職業教育總管機關案」；（註二三）同時為使職業學校教育更落實也通過「職業學校應注重實習案」，建議實習時間不得少於授課時間，職業學校之實習，除在本校實習外，應於相當時期，由學校向各農場工廠、商店、

醫院等介紹學生實地練習。(註二四)民國十四年，教育界也同樣繼續在實施條件上(如職業指導)想辦法，如八月中華教育改進社第四屆年會決議通過「請各省初級中學採行職業指導案」，(註二五)以使學生能選擇適當職業。

綜合以上說明，可知：國民政府成立時，教育界對職業教育的提倡，已從要求建立以職業教育為導向的學校制度。轉到強調其實踐條件的充實。在回應教育界對職業教育倡導的過程中，連當時心餘力絀的北京政府都知道因勢回應，在學校系統中賦予職業教育相當份量的比重，對正在建立穩固基礎的國民政府來說，自然更知審慎地表明其立場！

第二節 擴充實用——生產教育政策的發展過程

教育界要求學校教育系統發揮厚植國家物質基礎的功能，國民政府的因應方式是採取「擴充實用——生產教育的政策」，在內涵上，是將教育界對職業教育所倡導的革新重點作逆向性的回應，亦即先關切其實踐條件的規劃與充實，而後再及於學校制度層面的革新，使整個學校系統朝職業教育方向來發展。祇不過隨著時局的發展，而變異其內涵。茲分教育行政委員會、大學院及教育部等三個時期加以敘述，以見該政策的形成及演變情況。

一、教育行政委員會時期

民國十五年三月，教育行政委員會成立後，對學校教育系統厚植國家物質基礎的作法，是宣示注重「實用——生產」教育，並將在新學制的架構下，從調整設備、課程、訓練方式及經費著手，來增加其實施的可行性，以回應當時教育界對職業教育實踐條件的要求。

民國十五年八月，教育行政委員會兼廣東省教育廳長許崇清，在其所發表的「教育方針草案」中，即將「產業教育組織的建設」列為國民政府重要教育方針之一，(註二六)且強調國民政府，將以最大決心，變更學校設備及方法，以增加其實用性。他指出：「當面第一個緊急問題，應該就是產業教育問題，這當然不是單獨學校的設置，教法上的講義所能奏效。必定要革命的實際政策，現行經濟秩序裏面，展開了新經濟秩序的諸要素，學校教育同時又與這些進步的要素相協助，然後才能成功。即使工場農場不能與學校併合，亦當在學校內設置類似的境遇，使生徒在日常學校生活內能得充分實際活動的機會。然後各學科所養成心的反應，纔能確為實際社會所要求的反應。這樣在實際環境裏面所施的教育，才能獲收徹底的效果。這當然要將現行學校組織及教育的實際大加變更，至少要將現在的小學校與中學校，加以適當的改造。在小學六年間，至少亦要採用類似實際活動的設備和方法，以教授日常生活所必需的學科。在中學校則從第一年起，六學年間依產業教育的見地，逐漸分化其課程。課程分化的程度，一視地方生產事業情形而定，更由援用類似實際活動的設備與方法，漸進而與地方實際事業相聯絡，以半日從事實際工作，半日研究其所事工作的理論，總求在這樣的學校

畢業後，人人都成爲一個具有實用知識而且兼備科學知識的生產者。」（註二七）由於「這些設備及方法的變更，必定所費甚鉅。農業工業等學科，課程所應備機械、裝置、說明、材料及優良教師等所需費用，必定比現在所支出的更多，教育費必定比現在增加數十百倍，但我們的目的既然是在增加教育的效果，發揮其經濟的價值，以協助革命的速成，則費用雖多，亦不應畏縮。」（註二八）許氏這點強調，事實上也適度表露國府將對職業教育作更多經費投資的意向。

接著民國十六年七月，韋懋在其所發表的「國民政府教育方針草案」中，亦重申同樣的原則，且強調國民政府將調整課程與訓練方式，以增加職業教育的效能。他認爲：「我國教育向不切實用，久爲世所詬病，故學校畢業生多不事生產，變爲遊惰階級，實爲社會之累。以後當注意技術的教育，以養成種種有技能的人材，並且要使一般學生所得的訓練，能夠增進他們生活的效能。我國所設立的工業或農業學校與社會的實在情形太隔膜，故畢業生仍不免變爲遊惰階級，於生產毫無裨益。嗣後學校的課程與訓練須適合社會的需要，務使學生畢業後，能本種種生產的活動以求民生的發展。」（註二九）

綜合以上說明，可知：國民政府在教育行政委員會時期，其賦予「擴充實用——生產教育」政策的內涵，是明示將從「設備、課程、方法」等實踐條件的改善著手，以提昇職業教育。至於較具體的辦法與相關的法令尚未形成與公布，則有待於大學院之努力了。

二、大學院時期

民國十六年十月大學院成立後，仍承續教育行政委員會時期之作法，在新學制架構下，就「實用——生產」教育的實施條件作整體規劃。除就所揭示的設備一項，擬定分期工作項目外，對其他實施條件如職業指導部定設置，亦作了規劃。

民國十七年六月，國民政府所擬的訓政時期施政大綱，在「改良實施及擴充中等教育綱領」中，特列「注重職業教育」一項，其中對「設備」整理之進行程序分爲三年，第一年規定職業學校設備標準，第二年是繼續規定職業學校設備標準及試驗新訂標準，第三年實施各種職業學校設備標準，逐漸加以改善。對職業指導部之設置，進行程序則分爲二年，第一年是酌設各級學校職業指導部，第二年是完成各級學校職業指導部。（註三〇）此外，在「改良及擴充高等教育綱領」中所列「增設專門學校」一項，對設備課程標準及考試條例之進行程序則分二年。第一年是制定專門學校課程標準及設備標準，第二年是實施專門學校設備及課程標準。（註三一）

綜合以上說明，可知：國民政府在大學院時期，其賦予「擴充實用——生產教育」政策的內涵，是對其實踐條件整理充實的時間表，作明確的規定。到目前爲止，國民政府對職業教育的關切，可說仍僅停留在實踐條件的層面，尚未作理念及制度層面之反省，日後是否會作深度檢討，細察教育部時期之措施將可明白。

三、教育部時期

民國十七年十一月三十日教育部正式成立後，對職業教育之改造，已漸超越注重充實實踐條件的層次，而著眼於整個學制的反省、檢討，並以強制性的法令加以規範，使其朝「實用——生產」教育為主體的方向發展。亦即使各級學校教育，皆負有發展生產與職業陶冶的任務。茲分對大學，專門（專科）學校、中學、小學的改造說明之：

1. 對大學教育的改造

國民政府認為，大學應注重與國家物質建設相關的實用科學，此意圖首見於民國十八年四月十八日所公布的教育實施方針中，規定大學教育必須注重實用科學。（註三二）至於如何實踐這個目的，依同年八月十四日公布的大學規程，規定大學至少必須具備三學院，而其中必須包含理學院或農工醫各院之一。（註三三）以糾正民國元年以來，文法政大學紛立之毛病，可見國府將從調整學院類別來實踐該方針。

其後，國民政府決策階層，一再重申這個意向及方針，如民國二十年五月，中國國民黨第三屆中央執監委員臨時全體會議，通過「確定教育設施之趨向案」，規定大學教育，以注重自然科學及實用科學為原則。（註三四）二十一年十二月，第四屆三中全會又議決：「各省市及私立大學或學院，應以設立農工商醫理各學院為限，不得添設文法學院。」（註三五）在此期間，國民政府教育當局對實科教育，也決心推行，這由教育部長朱家驊在二十一年十一月所發表的下列一段話可為證明。他說：

「文法科教育，在民族復興運動上，原有其重要地位，不容否認。但不能與理農工醫諸科作調節之發展，實為憾事。據本部統計十九年度文法科學生為數達一萬七千人，而農工醫理諸科學生合併計算，僅為八千餘人，不及文法科學生二分之一。此種現象，不能不視為畸形發展，任其無以糾正。故中央最近明令提倡農工醫理諸實科教育，本部切實奉行，使現有文法科教育不事擴學，而於現有農工醫諸實科與理科則力求充實。」（註三六）故到民國二十一年年底，國民政府對大學教育朝實科方向改革的意圖及原則已相當明確。

民國二十二年，國府乃切實將之付諸實踐，如元月教育部通令「私立大學、學院之設立，應以農工醫理商各學院為限，不得添設文法學院。」（註三七）五月公布的各大學及獨立學院招生辦法更規定：「各大學兼辦甲類（包括文法商教藝術）學院及乙類（包括理工農醫）學院者，如甲類學院所設學系與乙類學院所設學系數目不同，則任何甲類學院各系所招新生及轉學生之平均數，不得超過乙類學院各系所招新生及轉學生之平均數。」（註三八）這項對大學文實兩類招生人數比率的规定，使得注重實科教育的方針有了更有效的實行方法。

民國二十三年，仍續採用限制各院系招生人數的辦法，只是規定得更嚴密。四月公布的二十三年度大學及獨立學院招生辦法，規定各大學及獨立學院招收新生，皆須以學系為單位，凡各大學兼辦甲乙兩類學院者，任何甲類學院各系所招新生及轉學生之平均數，不得超過任何乙類學院各系所招新生及轉學生之平均數，專辦甲類學科之獨立學院，每一學系或專修科所招新生及轉學生之數額不得超過五十名。（註三九）民國二十四年之招生辦法，雖略加修改，但仍以發展實科教育為主，其不同處在

對文法商教各系招生數之最高人數加以限制。如四月公布的招生辦法即規定：各大學之文法理商教工醫所屬一切系科、嗣後招生，均應詳審各該系科師資情形及設備狀況，酌定招生名額。文法商教每系所招新生及轉學生之平均數依二十三年度各院系招生情形之統計，得為二十名，以後除成績待優，經部於招考前特准外，以三十名為限。（註四〇）其後，這項招生辦法仍為二十五年所沿用，二十六年亦繼續參酌辦理。（註四一）

在這段期間內，政府為了貫徹大學注重實用科學的目標，其辦法除透過調節文實科招生人數的比率外，同時亦兼採用「增設實科院系，裁併文法院系」的方式。如經部先後令准新設立的實科院系，計有同濟大學增設理學院、工學院增設高等測量系，清華大學增設工學院，北洋工學院增設電機工程系，山東大學、安徽大學增設農學院，中山大學、嶺南大學增設工學院；大夏大學增設土木工程系，中國學院添設理科，福建學院改辦農科，（註四二）浙江大學、復旦大學、武漢大學增設土木工程系……等。（註四三）而經部令飭酌加裁併或停止招生，分年結束的文法院系，計有北平大學女子文理學院哲學教育系裁撤，北平師範大學社會學系取消，清華大學法律系裁撤，暨南大學教育學院取消，原有各系改併為教育學系、併入文學院；法學院裁撤，原有學生轉入中央大學法學院肄業，河南大學社會學系停招新生，安徽大學法學院裁撤，原有學生，或令轉學，或酌改系……等。（註四四）

抗戰前，國民政府對大學教育連續四年採取抑制文科偏重實科的趨向，抗戰發生後，其指導機構皆指示應有所調整。如中國國民黨在民國二十七年三月，舉行的臨時全國代表大會，通過決議：文科與實科兼顧，以克應羣己之需要。（註四五）同年七月，國民參政會亦通過決議：大學各學院科系之

設立，應先參照全國公私機關與社會各項事業所需要專門人才之種類與數量，然後再決定全國各大學應設何科系。（註四六）在此決策下，國民政府教育當局戰時雖然不再明顯抑制文科院系之發展，但在文、實科實際招生人數的比例上，實科錄取人數多於文科錄取人數的原則，仍持續被採行，（註四七）以確保能培養出國家物質建設所需要的理工人才。國民政府在戰時仍持續執行這種偏重實科人才的政策，由教育部長陳立夫所講下列的一段話，亦可為證。他說：「今後教育方針，應於最短時間內大量養成工農業人才，以應改進生產事業的急需。」（註四八）

2. 對專門學校教育的改造

依民元專門學校令的規定，專門學校以教授高等學術養成專門人才為宗旨。（註四九）但國民政府為使其更適合國家物質建設之需要，乃對其性質及功能重新加以界定。如民國十八年四月國府公布的教育實施方針，即規定專門教育必須注重實用科學。（註五〇）於是教育部乃著手對這類型學校加以改造，為了示區別，不但變更名稱，且改變其性質。民國十八年七月二十六日公布專科學校組織法，即正式將專門學校改為專科學校，且規定以教授應用科學，養成技術人才為目標。（註五一）此後專科學校的類型以應用科學及技術者為主，與原來專門學校尚培養法政專門人才有別。可見國民政府對與國家物質基礎相關的「技術—實用」教育之重視。

民國十八年八月十九日頒布專科學校規程，九月十日教育部通令各省市轉飭各公私立農工商等專門學校，依法變更名稱組織，（註五二）乃使得專科學校正式存在。九月三十日教育部咨各省市就近考察地方情況，有無增設專科學校之必要，並以何者為最要？（註五三）可見其已有擴充專科學校數

量的意向。二十年五月，中國國民黨第三屆中央執監委員臨時全體會議，通過「確定教育設施之趨向案」，正式表明了應增加專科學校的立場，如其中第五項規定：「儘量增設各種有關產業及國民生計之專科學校。」（註五四）同年八月二十八日，教育部即通令頒發各省市普設農醫工三種專科學校實施方案。（註五五）可見國民政府已以具體辦法擴充專科學校之數量，以適應國家物質建設之需要。

民國二十四年十一月，中國國民黨第五次全國代表大會，再度重申增設專科學校之必要，在「興實學，以奠國本」政綱中，特別強調「注重技術之修習，推廣技術專科之設置，以矯偏重理論之風，而收分科專習之益，藉應國家物質建設迫切之需要。」（註五六）其後國民政府對技術人才的培養，隨著抗戰發生更加注重，如民國二十七年三月，中國國民黨第一次臨時全國代表大會在抗戰建國綱領中，對於教育即特別規定：「訓練各種專門技術人員，與以適當之分配，以應抗戰需要。」（註五七）故對培養技術人才的專科學校之設置，亦更感迫切。原來專科學校入學資格，須曾在公立或已立案之私立高級中學或同等學校畢業、並得收同性質之高中職業科畢業生，課程標準應與高中銜接，尤應與高中職業科聯絡，修業年限二年或三年。（註五八）亦即在抗戰前，僅有二年制或三年制之專科學校。教育部為謀擴充專科學校之數量，特擬擬五年制、六年制專科學校類型，即招收初中畢業或具有初中畢業同等學歷之學生，自二十八年六月先試行，（註五九）並強調以技藝專科學校為主。這辦法的施行使得國民政府專科學校數量擴充的原則獲得進一步的實踐。

3. 對中等學校教育的改造

國民政府在教育部成立後不久，即有意對中等學校教育加以改造，使其更能發揮厚植國家物質基礎的功能。如在民國十八年三月對中國國民黨第三次全國代表大會的報告即指出：「我國職業學校單獨設立甚少，即高級中學內設置職業科以爲學生就業準備者亦不多見。查中學畢業生之升學者……在我國據近人調查……亦僅四分之一。此外大多數不升學之中學畢業生，均未授以職業上相當之智識技能，其未能適合今日之社會生活者自不待言。況今日社會生活已漸非常識所能支配，而有賴於專科技術者日見其多，則中等職業教育之提倡，洵屬當務之急。……但目下軍事方告結束，各省財力均欠充裕，欲於最短期間增設多數職業學校，因未易言。擬先通令於已設之高級中學內，按照地方生產、社會需要、成人職業等項添設一、二職業科，並隨時調查農場、工場、商號及社會上一般概況，以資聯絡而謀發展，庶使多數不升學之學生，得收學成致用之效。」（註六〇）可見國民政府已考慮從多設職業學校、職業科來調整高初中教育之體質。

其後，國民政府實踐這個構想的法令，首見於民國十八年九月十三日教育部所頒之「初級中學暫行課程標準」，其中規定工藝一科，由各校斟酌情形，於農業工業家事三科中擇一教學，以陶冶學生對於實際作業之興趣，復規定職業選修科目，由五學分到十五學分，以養成職業之預備。（註六一）而最完整性與關鍵性的法令，是民國二十年四月教育部所明定的「各省市對於中學教育設施之綱領」，其規定如下：「(1)自二十年度起，各省及行政院直轄各市，所設之普通中學過多，職業學校過少者，應暫不添辦高中普通科及初中；(2)自二十年度起，各省應酌量情形，添辦高初級農工科職業學校；(3)自二十年度起，各縣立中學應逐漸改組爲職業學校（或鄉村師範學校）；(4)自二十年度起，各普通中學應一律添設職業科目或附設職業科；(5)自二十年度起，各縣市及私人呈請設立普通中學者，

應分別督促或勸令改辦農工等科職業學校。」（註六二）由這個綱領，可證明從二十年度起，國民政府已準備大力促進中等職業教育之發展。五月十二日國民政府之決策階層也再度表明其將中等教育朝職業化、生產化改革的決心，在「確定教育設施之趨向案」的第二條即規定：「中學校教育應體察當地之社會情況，一律以養成獨立生活之技能，與增加生產之能力為中心，務使大多數不能升學之學生，皆有自立之能力。」（註六三）

接著，教育部即於民國二十年九月，召集職業教育設計委員會會議，（註六四）研擬職業教育設施上之一切計畫，以使之次第實行。國民政府並進而提出各種辦法，以使中等職業教育能確實實施。在制度的調整上，如鑑於「職業教育併入普通教育系統後，與中學混合設置，尤使職業教育無從滋長。」（註六五）故其在民國二十一年十二月，特別公布職業學校法，（註六六）使職業教育自成系統，以示注重。同時為使職業學校之辦理有標準可循，於民國二十二年三月，又訂頒職業學校規程九十六條。（註六七）在經費的充實上，如民國二十二年九月，頒布各省市中等學校設置及經費支配標準辦法，規定各省市自民國二十三年起至二十六年止，職業學校經費不低於百分之三十五，（註六八）以使職業學校在適當經費之保障下，而得實質發展，以矯正原來空言發展之失。其餘有關職業學校之課程、教材、獎勵方式、師資進修等辦法，亦皆陸續作了規定，如二十三年六月，頒行職業學校各科課程表教材大綱；二十五年七月，頒行教育部補助公私立優良職業學校辦法——專以補助各公私立職業學校實習設備之用；民國二十七年，公布川康等九省之農工職業教育計畫；二十八年，公布「各省實施分區輔導職業學校辦法大綱」；二十九年，頒布「獎勵職業學校教員進修暫行方法」。

（註六九）故到民國二十八、九年，中等職業學校教育在法令上之規定已大致完備，亦使得中等職業學校教育的發展，具備了更良好的實踐條件。

其間，為適應抗戰需要，國民政府鑑於後方物質匱乏，為謀養成實用技術人員，解決各地人民食衣住行日常生活必需之供給起見，在初級中等職業學校類別上，又創設了初級實用職業學校，於民國二十七年七月，訂頒「創設縣市初級實用職業學校實施辦法」，（註七〇）先由川黔桂陝甘等省實驗。這使得將中等學校教育，朝「實用——生產」教育方向加以改造的原則，又獲得了進一步的實踐。

4. 對小學教育的改造

小學教育是屬於普通教育或基本教育的範疇，對厚植國家的物質建設，是較不產生直接作用的，但國民政府之決策階層，乃認為其應與國家的物質建設產生相關，如民國十八年三月十八日，中國國民黨第三次全國代表大會所議定之教育實施方針，即規定「普通教育須根據總理遺教……以養成國民之生活技能，增進國民生產能力為主要目的。」（註七一）國民政府在這個方針之指示下，也對小學教育進行改造，其主要方式是，透過「科目調整」來達成其培養學生生產力之任務。如其於十八年九月所公布的「小學課程暫行標準」中就規定「工作科」之存在，（註七二）以使小學畢業生能養成操勞作事之習慣。二十年，國民政府對小學教育之改造方針，規定得更明確，除於三月令公私立小學，一律遵照部頒小學課程暫行標準工作科所規定的切實施行外，（註七三）亦重申其對小學教育之改造立場，如五月在「確定教育設施之趨向案」中規定：「小學教育應體察當地之社會情況，一律以養成

獨立生活之技能，與增加生產之能力為中心，務使大多數不能升學之學生，皆有自立之能力。」（註七四）在民國二十一年十月所正式頒布的小學課程標準，即回應了這個理念，除將工作科改為勞作科，並將高情估價作業納入算術中。（註七五）

其後國民政府對小學應培養學生具有生產技能與獲得致用實學之方針仍不變，如民國二十一年十二月，中國國民黨四屆三中全會，在教育決議中指出：「小學應就兒童環境所宜，授以生產技能，且養成其勞動習慣，務使小學畢業之兒童，一方面具備國民常識，一方面成為社會生產份子。」（註七六）民國二十四年十一月，第五次全國代表大會關於教育亦指示：「小學應以不能升學之貧民能切實致用為方針」。（註七七）民國二十五年七月所公布的「修正小學課程標準」，亦再度反映這個理念，除將一、二年級之美術勞作科合併為工作科外，更自四年級起，算術科加授珠算，（註七八）以配合學生就業之需要。小學教育這種配合職業陶冶的取向，直到民國二十九年不變。因民國三十一年，始作第二次小學課程標準修訂。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育時期，其賦予「擴充實用——生產教育」政策的內涵，是將各級學校配合國家物質建設的需要，加以改造。在大學，是採取文實科招生人數設限及調節院系的辦法，以限制文法院系學生的人數，並相對地增加理工農醫院系的學生人數，以培養更多的實學人才；在專科學校，則採取增加技藝性專科學校的數量及類型的辦法，以增加技術性人才；在中學，則採取了職業學校獨立設置及充實的辦法，以確保能培養更多的社會生產分子；在小學，採取了科目調整的辦法，設置與生產技能陶冶有關的工作科或勞作科，以培養學生從小具備勞動的習慣。

對這個政策的初略評估，在高等教育方面（包括大學及專科學校），據二十一年度統計，全國專科以上學校學生共計四二七一〇人，文類學生佔百分之七〇·四，實類學生僅佔百分之二九·六，兩者相差極大，顯見文法科學生過剩。而據民國三十年度統計，全國專科以上學校學生共計五九四五七人，文類學生佔百分之四七·五，實類學生佔百分之五二·五，不但兩者比例相差極微，且實科學生已略超過文法科學生。這些數據證明，國民政府採取重實抑文的政策，以矯正大專教育不平衡發展之弊，已獲初步成效。在中等教育方面（包括普通中學——高初中、師範學校、職業學校——高初級），據民國二十一年度統計，全國中等學校學生共計五四七二〇七人，普通中學學生佔百分之七四·九，職業學校學生佔百分之六·九〇。而據民國三十年度統計，全國中等學校學生共計八四六五五二人，普通中學學生佔百分之八三·一（因師範學校學生百分比減少），職業學校學生仍僅佔百分之六·一。比較這兩年度職業學校學生之百分比，從其未見大幅度變化，可見在中等教育階段所推行的「實用——生產教育政策」，成效不彰。不過在民國二十五年職業學校學生，曾提高到百分之九，若不發生抗戰，相信會有較令人滿意的成績。（註七九）

第三節 促使政府重視厚植國家物質基礎的情勢

國民政府持續地採取擴充「實用——生產教育的政策」，以培養學生職業技能的能力，是與其積極地重建「經濟——國防」力量，以對抗軍閥、共產黨之破壞經濟基礎，及化除日本優勢國防侵略的

努力相配合進行的。

誠如前所言，國府成立後，其主要對手分別是北洋軍閥、共產黨及日本。為因應這三股勢力的挑戰，在精神性利器的使用對象方面，雖有差異性；但在物質性利器的使用方面，則不分對象。因為無論是北洋軍閥、共產黨及日本，都直接或間接地在削弱中國經濟力量，使中國產業無法發展，建設無法推行，成為貧弱之國。而這與國民政府建設富強新中國的期盼是相背離的。中國國難雖然是多方面的，但是最嚴重的，莫過經濟的衰竭。孫中山早就看到這種情形，深覺國家的前途，非常危險，非發展實業，絕不足充實國力，挽救危亡，故國民革命，不僅有其政治上的使命，也有其經濟的使命。（註八〇）

茲將這三股勢力對國民政府的衝擊，促使其在教育上重視發展與「經濟——國防」有關物質生產力的情形，分別說明之：

一、面對北洋軍閥橫征暴斂所造成的民生困頓，亟待解除各業發展所受的束縛，以加速北伐統一，並為國家經濟發展奠下基礎

民國肇造，本可遵循臨時約法，建設富強康樂的新中國，不幸袁世凱私心自用，意圖帝制自為，導致二次革命及軍閥割據之局，從此「蕭牆之爭，無歲不有」。

袁死後，各地各派軍閥，相互攻伐，動輒使用數萬乃至數千陸軍以及海空部隊。自民國六年起，其規模較大的作戰有：民國六、七年，段祺瑞企圖以武力征服全國，發動北洋軍閥與川滇黔桂粵各省南方軍閥，激戰於湖南及鄂西、贛西等地區；民國八年，張作霖為統一東北，由奉天進攻吉林，驅逐吉督孟恩遠，佔據吉林；民國九年，直系軍閥與皖系軍閥為爭奪北京政權，於直隸地區，爆發直皖作戰；民國十年，湘桂黔滇各省，因倡導聯省自治，與直系軍閥衝突，而發生湘鄂作戰；民國十一年，在北方有直隸境內的第一次直奉作戰；民國十二年，直系軍閥江蘇督軍齊燮元與皖系浙江督軍盧永祥衝突，發生江浙之戰；民國十三年，第二次直奉戰起，直系戰敗，奉軍由東北入關，攻佔冀魯蘇各省；民國十四、十五年，孫傳芳由浙江進攻江蘇，擊敗奉軍；馮玉祥、郭松齡聯合倒張，奉冀熱察長城內，均發生戰鬥；同時吳佩孚再起湖北，對張馮作戰，向河南、河北及山東進攻，於是戰亂遍及長江以北、華北及西南各省，大半中國均遭燹。（註八一）

軍閥這一系列的連年作戰及互相攻伐，造成軍費支出的龐大，往往佔歲出十分之九以上，甚至全國收入悉充軍費，猶虞不足。由於政務費的支出遠較軍費為少，這使得國家建設直如畫餅，當然各級政府亦無餘力發展農業、工業及商業。不僅如此，軍閥為了彌補軍費支出之不足，除廣借外債與向各銀行貸款外，即向民間榨取，如增加田賦、發行軍票、抽取釐金、賭稅、娛樂稅，鴉片稅等苛捐雜稅。（註八二）據統計，在北伐前，各省的苛雜，江蘇一百四十七種，浙江七十三種，湖北及江西各六十一種。此種苛雜，較田賦為重，在江蘇為田賦的三十六倍，浙江三、八倍，湖北三、六倍，江西九、五倍，而田賦且多預徵，甚至徵至數年以後，四川成都田賦竟徵至四十年以後，以故農民種植普通穀類，已不敷繳納捐稅，而多改種鴉片。軍閥為抽取較多的鴉片稅，亦鼓勵農民多種鴉片，以故

(因而)全國各省，凡在軍閥佔據下者，無不紛紛種植鴉片，吸毒販毒成風，貽害國家。此外軍隊移動，多向都市商會要求攤派鉅款，大肆索取，名之曰開拔費，稍不隨願，縱兵搶掠。(註八三)故軍閥爲籌足軍費所採取的橫征暴斂，不但使得中國經濟無由發展，更使人民生活枯竭，無以爲生。

在此情況下，國民政府爲爭取國民之支持，加速統一之完成，其最有效的作法是以解決國民經濟問題作號召。而國民革命的經濟使命感，確亦成爲十五年七月北伐宣言的主題。如宣言中指出：

中國人民之困苦至今日而極矣。以言農人，則血汗所獲，盡供兵匪之掠奪，預征特捐有加無已，終年辛苦不得一飽，鬻田賣牛，浸成失業，此猶僥倖者也。以言工人，則終日勞作所獲，僅能苟延性命，既無餘資，又鮮保障，平時日日有失工之虞，災害一至，不免淪於流氓之列。此時欲商無資，欲耕無地，不降爲苦力以逐漸消耗其生命，則直成餓殍而已矣。以言商民，則外被洋商售賣洋貨、販運土貨之壓迫，內受大小軍閥、土匪苛捐重稅及明搶暗索之剝削，鮮能獲什一之利，而頻蒙虧本之災；馴至小資生意不堪損失，傾家蕩產，比比皆是。以言智識界，則教者恆以薪金欠欠，徒憂哺啜，而不能傳其智能；學者每以匪患兵災，斷絕資斧，而無進其學業；加以百業凋蔽，雖屬聰明才智之士，難免徬徨失業之憂；至於直魯豫各省，年年烽火，學校關閉，小學教員淪爲苦力，青年學生多成餓殍，更無論矣。至於經營工業企業家，在從前固爲社會之富裕者，然至今日，則銷場不佳，利益全無，工廠停閉，成本呆滯，即或勉強開工營業，而困於苛稅勒捐，無法支持，則不投降於軍閥，即乞靈於洋

商，不但事業已非我有，資本則喪失大半矣。總而言之，居今日之中國，除少數軍閥官僚買辦財閥之外，全國人民，入則有老弱待哺之憂，出則無立業謀生之地，行則逢擄身喪命之變，居則罹舉家凍餒之禍，災害深於水火，困苦甚於倒懸。……本黨丁此時機，熟察前因後果，深知中國人民困苦之根本原因，在帝國主義及其工具賣國軍閥；深知目前中國惟一需要，在建設統一政府。統一政府成立，則外足以抵抗帝國主義之恫嚇壓迫，內足以根絕軍閥之禍國殃民。(註八四)

北伐軍事行動之目的，既是要在經濟上解決農民工人商賈教師學生以及工業家的倒懸，則在北伐期間，國民政府隨著軍事的進展，對軍閥擾商害民最大的苛征雜稅之現象，在其統轄省域，自亦必設法消除，以使百姓確信其與軍閥有別。如民國十六年三月，中國國民黨二屆三中全會，爲取消一切病民之雜稅，乃通過「統一財政決議案」，議決國民政府治下各省，非經財政部許可，不得徵收新稅，改變稅率，組織新銀行、新公債、及鈔票，或取消通行鈔票之使用權。同時爲消除昔日不論民政軍政人員皆得征收稅捐之陋習，並決議：政府之財政部爲唯一設立及征收稅捐之機關。(註八五)接著民國十七年七月八日，對足以病國害民及影響實業發達甚鉅的釐金制度，第一次全國財政會議亦決定裁撤，九日即發表裁釐通電，預定該年九月起至翌年六月止，所有釐金一律撤銷。(註八六)(其後又因內戰驟興，未能如期實施，後於十九年十月決定，於二十年元旦實行裁釐，國府先後嚴電各省市如期執行，若有延緩，必將繩之以法。)

綜合以上說明，可知：國民政府自民國十五年開始北伐後，即採取各項財政新規定，以解除各業人民所受苛征雜斂的束縛，並抒發其經濟活力；同時也為日後經濟發展，創立一個健全的財政基礎。因在此段期間，尚未提出全國性的經濟發展計畫，故對「實用—生產」教育之提倡，也較不迫切，僅在新學制之架構下，着重對職業教育之實施條件，作充實規劃。

二、面對共黨對工農所引發的經濟鬥爭，亟待強化農工建設，以繁榮國民生計，而達成根除共患之目的

共產黨與國民政府，同樣都要面對當時中國經濟殘破，民不聊生的局面，為爭取中國的領導權，兩者對經濟建設問題，都各自提出整頓及發展對策，以爭取人民的支持與認同。

在民國十六年七月十五日以前，共產黨還留在國民政府中，與其共同北伐。在北伐宣言中，即已允諾改善國民之生計問題。但自民國十六年四月十二日南京清黨及七月十五日武漢分共後，共產黨即從全民族聯合陣線的革命，漸轉變為工農羣衆的革命，提出「土地改革」的口號，以號召工農。為讓工農相信其有急速滿足他們民生需求的能力與辦法，民國十六年八月七日，在漢口所召開的緊急會議，即決定採取暴動政策。如在農民運動決議案中規定：「共產黨現時最主要的任務，是有系統的有計畫的盡可能的在廣大區域中準備農民的總暴動。」；在職工運動決議案中，則特別強調「經濟鬥爭」為目前要求，應注意武裝工人及其暴動巷戰等軍事訓練，即刻準備能響應鄉村農民的暴動。」（註八

七）此外，會中並決定於秋收時在湘鄂贛粵四省領導農民舉行暴動，進行土地革命的鬥爭。此一政策決定後，共黨即於九月八日發動兩湖秋收暴動，九月二十五日發動廣東農民暴動。（註八八）

由於共產黨中央提出的暴動口號，為殺盡土豪劣紳及一切反動派，於是各地暴動中，均採取燒殺政策，即大肆殺人放火，還有主張燒毀城市的傾向。這類燒殺的暴動政策，不但危害當時國民政府的經濟基礎，亦造成其自身失敗的命運，到十月底共黨的四省暴動便完全瓦解了。雖然如此，共黨中央仍不放棄該政策，十二月九日至十日所召開之擴大會議中，仍規定現時形勢中國共產黨的總策略是：(1)努力使互相隔離，零星散亂的農民暴動，變成儘可能的大範圍內的農民總暴動；(2)努力保證工人的暴動與農民暴動互相贊助互相聯絡。黨的責任是努力領導工人日常鬥爭，發展廣大羣衆的革命高潮，組織暴動，領導他們到武裝暴動，使暴動的城市能成為自發的農民暴動的中心及指導者。（註八九）共產黨的總路線既然依舊是採武裝暴動的政策，一個月後，十二月十一日遂又發動廣州暴動，暴動開始後，厲行燒殺政策，中央銀行首成焦土，總計被燒殺民房萬餘棟，殺死人民一萬五千以上，為廣州歷史上空前的浩劫。（註九〇）共黨這次暴動仍然失敗，但依舊堅持不改變其暴動政策，民國十七年一月三日，共黨中央在關於「廣州暴動之意義與教訓決議案」中，認為中國的總形勢仍舊是直接革命的形勢，（註九一）故亦決定要不斷暴動。

共產黨這種以暴動擾亂國民政府後方地區經濟秩序的行爲，對國民政府來說，是相當具有威脅性的。而國民政府對共產黨這種利用人民生活之困苦，專以煽動民間之經濟的階級鬥爭，為若輩取得政權之工具、方法，亦知其嚴重性。誠如決策階層在民國十七年二月二屆四中全會宣言中所指：「彼

共產黨徒所使用之手段，足使貧弱之中國，成爲白色帝國主義與赤色帝國主義鬥爭之材料，而自陷於滅亡。」（註九二）蓋暴動方式將使中國「最幼稚之新興工業的生命，及最貧弱之農業生產的基礎，益陷於顛覆破產，而大多數之工農民衆的痛苦，更失其解決之道，同陷於毀滅之深淵。」（註九三）民國十五、六年湖北的經濟大危機即是最好的證明。（註九四）而這與國民革命之目的，在求民族全體之生存，在發展中國產業之根本目的是背離的。故共產黨這種暴動行爲，也更促使國民政府加強物質建設的決心，而在宣言中表達出來，「吾黨今後，必以強毅而堅忍之決心，與不斷的努力，以發展中國之農業工業者，裕中國國民之生活，建國家富強之基礎，實現總理建國方略宏遠之計畫，而達人盡其材，地盡其利，物盡其用，貨暢其流之目的。」（註九五），故民生經濟的建設，勢將成爲國民政府相當努力的課題。

共黨自南昌暴動、兩湖秋收暴動及廣州暴動失敗後，雖想再執行武裝暴動，但已力不從心，因共黨除了若干地區尚有完整的組織，及若干山區殘存一部份游擊隊外，整個共黨組織，是在瓦解中。共產國際及共黨爲了挽救此一危機，於民國十七年七月九日，在莫斯科召開共黨第六次全國代表大會，重點是在怎樣爭取羣衆，整頓殘破的共黨，以準備下一回合之武裝暴動。所研議對羣衆的訴求內容，特別規定以「經濟事項」爲主題，如實行八小時工作制，增加工資，失業救濟；沒收一切地主階級的土地，耕地歸農；改善兵士生活，發給兵士土地和工作；取消一切政府軍閥地方的捐稅，實行統一的累進稅；整理土地工程，改良擴充水利，禦防天災……等。（註九六）從民國十七年七月起，到民國十九年一月，共產黨即遵照六次大會這項決議，爭取羣衆，以擴大其勢力。其成效，誠如共黨中央在

民國十八年五月十五日於「中央對國際二月八日訓令的決議」一文中所指：「六次大會後，工農羣衆鬥爭的形勢，城市的工人鬥爭正在開始復興，鄉村的土地革命運動也在逐漸開展，雖然這些現爭不可以過份估量，但新的革命高潮的薄弱象徵的確可以看見。」（註九七）此外，民國十九年二月二十六日，共黨中央在其發出的「第七十號進攻的通告中」也指出：「一般的說，黨的基礎穩定了，主要是工人黨員比半年前增加一千三百多了，產業支部增加及倍，中心城市的工作（如武漢、廣州、哈爾濱）不僅恢復，而且有了發展。」（註九八）

國民政府面對共產黨凌厲經濟號召的挑戰，亦力謀推動經濟建設以對抗，不過其著眼策略與共黨不同。如民國十八年三月，中國國民黨第三次全國大會即指明「今後首宜舉辦之經濟建設，厥爲交通與水利。蓋此二者爲農業與工業開發之基本條件，國家苟能於此獲取相當之成就，社會即能隨之發舒其他相當之新產力」。（註九九）故通過「確定訓政時期物質建設之實施程序及經費案」，明定依據建國大綱實業計畫指示的原則進行，而以交通之開發爲首要。在經濟方面並規定(1)以全國收入之半充物質建設之經費；(2)在五年期間內以中央建設經費之半興築鐵路，以地方建設經費之半辦理一切直接改良增加農業生產之建設事業。（註一〇〇）惟這個方案較偏重長期性效益，比起共黨之方案來較無法讓工農立即感受其切身性的益處，故於民國十八年六月十五日所舉行之三屆二中全會，除通過「確立農業政策爲發展工商業之基礎案」及「積極進行導淮治河工程案」以奠定物質建設之本外，也通過「二五減租案」及「改善工人生活改良工作制度案」（註一〇一），以更有效地回應共產黨經濟號召之挑戰。此外，更通過「撥用專款發展建設事業案」，以證明其有撥款發展經濟建設之決心。接著在

民國十九年三月，中國國民黨三屆三中全會通過的「關於建設之方針案」，強調：於不妨礙國家主權之範圍內，借用外資仍為必要，並指示：黨員應竭力扶助及提倡工業農業之發展，並協助政府禁止一切破壞工業農業之行為。（註一〇二）由以上關於經濟之議決案內容觀之，可以證明國民政府，確有採取以農工業建設為主的策略，來對抗共產黨鬥爭式的土地改革及罷工。

共產黨在民國十九年二月二十六日，發出第七十號通告後，適值全國危機又日益加深，閻馮正準備與國民政府直接開火，五月中原會戰正式爆發，雙方參戰部隊近百萬，作戰時間長達半年。共黨中央掌握了這一有利的時機，於六月十一日通過「新的革命高潮與一省或幾省的勝利」的決議，其對當時中國情勢的估計是：「有了農村暴動的廣泛發展，有了工農紅軍的迅速擴大，有了兵士羣衆的動搖與自覺轉變的增加，有了統治階級這樣嚴重的危機，的確只要在產業區域與政治中心爆發了一個偉大的工人鬥爭，便馬上可以形成革命高潮，直接革命的形勢。」（註一〇三）因此在決議案中具體規定：黨的任務和策略路線為「注意促進全國革命高潮，注意武裝暴動的組織上和技術上的準備，注意佈置以武漢為中心的附近省區首先勝利。」（註一〇四）為能充分實現六月十一日政治決議所決定的這個策略路線，七月二十一日共黨中央又發出了八十四號通告，認為應加強組織中心城市產業區域周圍以及沿中運用與工農有關的經濟鬥爭策略，如「第八項規定：目前應加強組織中心城市產業區域周圍以及沿交通路線的主要城市及工人區域的地方暴動，使其與整個革命轉變的形勢配合與城市武裝暴動的腳接；第十項規定：農村中與蘇維埃區域工作，應當有極大的轉變，積極發展地方暴動，建立政權深入土地革命；第十一項規定：城市貧民工作，組織貧民鬧米荒的騷動，與整個武裝暴動的準備及組織總

同盟罷工配合。」（註一〇五）接著共黨彭德懷等於七月二十七日襲陷長沙，但十天後八月五日被國軍收復，故撤退東走瀏陽平江。七月三十一日朱毛也竄南昌，結果被國軍擊退。九月二日彭朱會合二度攻長沙，但仍為國軍擊退，於十月五日進佔吉安等地。（註一〇六）於是共產黨此次的總暴動又告失敗。

共黨乘中原會戰所發動的暴亂雖然被控制住，但已引起國民政府莫大的關切，認為「過去半年以來各地共黨土匪之披猖，實為人民切膚痛苦之所在，……匪共之禍不除，人民咸逃死之不遑，社會秩序將成迅速之崩頹，而貽學國以莫可收拾之太患。」（註一〇七）故中原會戰後，中國國民黨於民國十九年十二月所舉行之三屆四中全會即決定：剿共剿共為國民政府之首要任務。自民國十九年底起，國民政府對共黨即不斷地發動圍剿。

共黨為對付每次圍剿，亦是利用工人罷工農人抗捐作利器。如民國二十年一月二十日為對抗第二次圍剿，共黨中央政治局即通過「關於軍閥進攻蘇維埃區域的決議案」，其第五點指出：「各地黨部，應最高限度的加緊破壞敵人軍事力量的工作，並組織擾亂敵人後方的工作（兵工廠、飛機廠、鐵路等），與加緊工人的鬥爭與罷工的领导，這就是給紅軍英勇戰鬥以直接的擁護。」（註一〇八）為應付國軍第三次圍剿，民國二十年六月，共黨中央發出了第三次訓令，要求共黨同志立刻動員起來，執行下列具體的規定，以便迅速地完成黨當前的緊急任務。如其中第八條規定：「春荒夏荒時期的農民鬥爭，正需要黨去領導，黨應該發動農民的抗捐抗稅抗債分糧大戶種種鬥爭……準備與發動農民羣衆之游擊戰爭。」（註一〇九）

國民政府對於共黨這種「於工人故意提出不合生產狀況之過度以增加工資減少工時改良待遇等口號誘惑之，使無間斷的從事於逾越範圍之日常鬥爭，而希圖罷工暴動之形成；於農民則以抗捐抗稅沒收土地等口號誘惑之，使無間斷的從事於殺人放火之殘酷鬥爭，而希圖各地零星騷動之擴大。」（註一一〇）的經濟鬥爭及號召之伎倆知之甚詳，對其嚴重性亦有察覺，認為「由此兩種鬥爭之結果，則城市經濟與農村經濟之基礎必全被摧毀，此種破壞基礎之禍患不除，則全國人民之生計將斷喪淨盡。」（註一一一）但剿不勝剿，斧底抽薪的辦法是繁榮國民生計，使全國民眾尤其是工農皆得安居樂業，不致再為共黨所乘、所煽惑。民國二十年五月，國民政府所擬中華民國訓政時期約法草案，即特列國民生計章，以向國人——尤其是工農——明示重建國民經濟基礎是其施政之大方針。其中與工農大眾福利最有關的是第三十四條及第三十九條，為發展農村經濟，改善農民生活，增進佃農福利，規定國家應實施下列事項：(1)墾殖全國荒地，開發農田水利；(2)設立農業金融機關，獎勵農村合作事業；(3)實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食；(4)發展農業教育，注重科學實驗，厲行農業推廣，增加農業生產；(5)獎勵地方興築農村道路，便利物產運輸；為改良勞工生活狀況，規定國家應實施保護勞工法規及婦女、兒童從事勞動者，應換其年齡及身體狀況，施以特別之保護。此外，第四十條也規定：為預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。（註一一二）該草案經國民會議通過後，於六月一日由國民政府公布，相信這是對抗共黨煽動工農罷工的最大利器。在約法公布一個月後，國民政府於二十年七月即對共黨進行第三次圍剿。

綜合以上說明，可知：從民國十六年底到二十年，共黨無論是在暴動時期或在儲積力量時期，皆

以經濟鬥爭作為破壞國民政府經濟基礎的利器。而國民政府在這段期間對經濟建設，也未敢懈怠，盡力籌款來推動，特別是與國民生計有關的農工事業，自國民會議後更被視為重要事項來發展。本來這種以「國民生計」為主體的經濟發展型態，是相當適合當時我國社會需求的，倘若能給予時間作全力發展，相信必能從根本處根除共禍。無奈九一八事變爆發，為國家生存計，國家資源運用即受到扭曲，而漸走上以「國防經濟」為主體的發展型態。雖然有此變異，中國國民黨在民國二十年十一月所舉行的第四次全國代表大會，仍通過「依據訓政時期約法，關於國民生計之規定確定其實施方案」。

（註一一三）

由於自民國二十年開始，積極發展與國民生計相關的物質建設，以從根本處消弱共黨的勢力，即成為國民政府大力推行的施政重點。故從該年度起，國民政府亦下定最大決心，拿出具體辦法，將學校系統朝「實用——生產」教育加以改造，使其更能配合國家物質建設之急迫需要。如教育部在民國二十年，即相繼公布各省市普設農醫工專科學校之實施方案，及督促各省市添辦高初級農工科職業學校，和於普通中學中添設職業科目，或改組為職業學校之法令；接著在民國二十一年，又對小學課程中與培養生產技能、勞動習慣有關的科目，在內容上加以調整，規定於算術科中加入商業活動的作業，皆是最具體性的例證。

三、面對日本現代化軍備的挑戰及經濟封鎖，亟待發展「國防——民生」經濟，以達成持久抗戰的目的

國民政府的領導者，早在民國十七年五三慘案後，即萌生對日洗雪國恥之志。（註一一四）其後相繼發生的九一八事變、一二八事變及七七事變，更促使其以更大的決心，對國力的物質基礎——國防工業及民生經濟——作積極的建設，以對抗日本侵略所帶來的國家生存危機。

1. 強化國防工業建設以對抗日本現代化軍備的挑戰

民國二十年的九一八事變，中日軍隊並未直接作激烈的拚戰，故也無法測出中國軍隊的真正弱點。但東北的淪亡，已讓國民政府決策階層，感受到相當大的國防壓力，故也準備擬定整個國防計畫，以從事整軍經武。如民國二十年十一月，中國國民黨所舉行的第四次全國代表大會，即認為：「吾國目前嚴重之局勢，固已盡人感受其危險，然此種危險，僅屬萌芽，來日之艱難，尚有不堪言狀者。蓋世界各國，正在準備其製造危險，與應付危險之實力，各國國家之建設，皆以準備此種實力為中心；俟其準備成熟，則世界第二次大戰，必然突發，且必以我們為疆場。彼其時也，吾民族何以免於束手待斃之浩劫；則自今日起，自有全國一心努力挽救之必要。大會於此，仍決定以四年為期之初步建設方案，務期實現，以圖民族之生存。其建設綱要有三：(1)以國防為建設中心；(2)以假想敵國為建設對象；(3)以必要可能為建設範圍……四年建設之成績，但求其有自衛與應付之能力，海防與空防求其有阻止敵人侵擾之能力，陸軍有應戰之能力。」（註一一五）

民國二十一年一二八事變，中日軍隊直接交戰，中國軍隊所暴露的缺點，更讓國民政府領導者體悟到國軍無法打現代化戰爭。蓋中國軍隊裝備陳舊，缺乏戰車、裝甲車、重砲、毒氣等利器及優良工兵，更少機動力強之汽車及快艇等機械化配備。國軍這個弱點，國民政府軍事委員會委員長蔣中正，

在民國二十一年五月二十八日，蘇州開悼淞滬抗日陣亡將士大會，發表告民衆書即說：「在此次戰役中，同人深感新式戰具之缺乏與犧牲之重大。竊以為現代戰爭日趨於機械化，奮勇肉搏乃舊時代之往事，而戰備之機械化乃社會工業化之結果，故為民族生存計，非發展工業不足以救中國之危亡。」（註一一六）乃於同年十一月特創設國防設計委員會，它的主要任務，在遵照國父遺教來發展國家資本，達成中國工業化。它的首要目標在調查和研究國防經濟，以為建設基本工業和籌畫經濟動員的準備。（註一一七）這個委員會的成立，代表著國民政府已對與國防建設相關的鑛業、工業、交通、運輸、糧食、財政經濟、專門人才等展開規劃。民國二十二年六月，塘沽協定簽訂後，國民政府感國難之日趨嚴重，更注重國防建設之實施計畫及實行。如其軍事委員會主席蔣中正即於同月召集軍事委員會，參謀本部及國防設計委員會重要幕僚在南昌開會，主要議題為：原定十師整理之計畫如何實行，長江守備設施如何完成，航空兵器交通等如何盡心籌劃，均須定一最低限度之實施方案，並指定負責督察之機關及人員。（註一一八）同月並指示兵工署：「新兵工計畫之製砲廠、砲彈廠、煉鋼廠、動力廠、氮氣廠、軍用化學廠，務於民國二十五年完成。」（註一一九）接着七月，鐵道部也與中英專款董事會簽定完成粵漢鐵路契約，借用英國專款在英國購料於四年內完成。（註一二〇）故民國二十二年，是國民政府開始積極經營國防建設的第一年，也是對理工建設人才更感迫切需求的一年。民國二十三年，國民政府乃繼續實質推動與國防有關的物質建設，如鐵道部於本年和德國鋼鐵廠合作，開始興建浙贛鐵路。（註一二一）兵工署為適應戰時武器能大量生產，且武器零件又能互換，於該年冬在南京中山門外，設立百水橋精密研究所，開始施工。（註一二二）國防設計委員會，也於同年設立

了三個技術室——鑛室、冶金室、電室，專作技術研究並試行製造。（註一二三）

民國二十四年，鑑於中日局勢更趨嚴重，國民政府對發展重工業於國防的必要性，也有更深刻的認識，四月將國防設計委員會更名爲資源委員會，其主要工作是建設重工業，訂了三年建設重工業計畫，以供國防需要及經濟自給爲目標，分爲冶金、燃料、化學、機械、電氣等五種。（註一二四）同年十一月，中國國民黨第五次全國代表大會更鼓勵民間也發展重工業，蓋其認爲「重工業爲現代立國骨幹，一切工業發展之基礎（所謂重工業者即製造鋼鐵機器電機燃料船隻車輛軍艦金屬原料、國防用具、交通器材等工廠是也），帝國主義悉以重工業爲其侵略工具，就國防言之，重工業尤爲重要……依歐戰之先例，參戰各國總計所用戰費，均爲七百萬萬英磅，大半消耗於武器彈藥機械器材等項，各國平時傾全國之財力，不能準備如許巨量之作戰消耗品，且又爲國家經濟原則所不許，但應乎國防之需要，平時不能有所準備。準備之方法，即發展民營重工業，使戰時全國工業以動員，以供給臨時之需要。」（註一二五）於是民國二十五年，乃成爲國民政府全力推動重工業發展的一年，如一月一日資源委員會在湖南長沙成立鑛業管理處；四月一日又在江西南昌成立鑛業管理處。（註一二六）同年四月兵工署也在南京設立砲兵技術研究處，辦理技術設計及株州廠建築工程，九月即開始建廠。（註一二七）

民國二十六年，國府仍持續推動重工業之建設，如二月五屆三中全會所通過的「經濟建設方案」，對與國防有關之重工業建設也要求立刻執行，規定立即舉辦以下之重工業與基本化學工業——鋼鐵機器電力製酸製鹼酒精染料造紙人造紙及煉油。」（註一二八）就在同月，兵工署又奉命設

立航空兵器技術研究處。（註一二九）其後抗日戰爭雖然爆發，但國民政府發展「國防——工業」建設的既定方針，仍絲毫不受動搖。如在民國二十七年三月所舉行的臨時全國代表大會依舊主張：開發鑛業，樹立重工業的基礎，爲其經濟綱領之一。（註一三〇）亦即國民政府對重工業的發展，在抗戰期間，不但不停頓，且仍計畫加以推展，以使原本發展落後的重工業，不但能擴大其製造能力，以應抗戰之需要，而且也能藉著抗戰，而奠定我國重工業發展之基礎，以與列強相抗衡。

綜合以上說明，可知：自民國二十二年起至民國二十七年後，國民政府對國防相關的資源（礦業、桐油……等）、兵器、鐵路及重工業，是迫切地在着手開發及推動，則加速培養足夠的理工人才，以如期達成「國防——工業」發展計畫也是教育必須面對的課題。故從民國二十二年起，教育部也對大學教育開始整頓，如採取限制文法學院增設而擴增理工學院的辦法，並採行實科錄取名額必須多於文科錄取名額的規定，以確能增加國防建設所需的理工人才。這些規定及辦法即一直沿用到戰時。此外，在這個期間內，就是大學的理工科系，也被積極地要求與國防需要結合，如清華大學於民國二十四年應軍政部之請，完成第一個「航空風洞」，並協助籌設航空機械學校，翌年又於南昌籌建第二個較大的風洞，且成立航空研究所。（註一三一）

2. 強化後方民生經濟，以對抗日本在戰爭期間的經濟封鎖

面對來自海上的這個敵人——日本，倘沒有堅強的海防或海軍以抵禦，則海岸之被封鎖，外國原料物質之難以運進，軍需及民生品之被斷絕，勢將無法避免。就我國當時海軍的質量而言，既不能殲敵於大海之外；就數量而言，也不敷防衛各海口。（註一三二）而日本海軍在民國十年時，即已僅次

於英美，位居第三海軍國，九一八事變後，更不斷增加其海軍軍費之預算，而有二、三次艦艇補充計畫。（註一三三）在中日海軍軍力如此懸殊之情況下，怎樣能確保戰爭爆發後，在缺少外援之條件下，猶能使戰爭後方持續發展其經濟，而不虞發生物資匱乏之危機，便成爲國民政府最大之難題。

事實上，在戰前，國民政府即已對這個課題，作有計畫的安排、處理，如民國二十三年一月，四屆四中全會所通過的「確立今後物資建設根本方針案」即指出：應於富有自然蓄積並不受外國商業金融支配之內地，確定國民經濟中心。對該中心，方案中不僅確定宜首先完成西向之幹線，使吾國於海口外，尚有不受海上敵國封鎖之出入口，並規定各種辦法，使該經濟中心區之農業復興，工商業發達。（註一三四）此外，民國二十四年十二月，五屆一中全會在所通過的「確定國民經濟建設實施計畫大綱案」中，對這個課題也表示了關切，案中指出：

值此國際風雲，益趨險惡，設戰事一旦爆發，海洋交通隔絕，外貨來源阻，舉凡吾人平日衣食住行之所需，將立呈極度之恐慌，屆時即無強敵之侵入，我亦將因社會經濟之混亂而自行潰亡也，言念及此，能不寒心？本黨政府處此險惡環境之下，應速具勇往果斷之決心，採取最進步最有效之方式，邊作適當之準備，調整原有生產組織，統制社會經濟行爲，使國民經濟得爲有組織有計畫之活動。社會組織有堅實鞏固之基礎，雖暴力壓境而吾國民經濟有恆久持續之能力，社會組織無土崩瓦解之危機，此實爲目前救亡圖存之根本大計。（註一三五）

由以上兩案可知：國民政府在戰前確已關注戰爭發生後，後方國民經濟之維持及持續發展之問題。

隨着戰爭的爆發，國民政府厚植內地（後方）物質基礎的需求更感迫切。由於我國重要的工商業全集中於沿海沿江的大都市，如上海、天津、廣州、青島、武漢等地，同時沿海及華南各省如江蘇、浙江、安徽、山東、江西、湖南、廣東各省亦爲我國重要的農業地區。國民政府這些工商業及農業之精華區，自民國二十六年七月七日盧溝橋事變後，一年半的時間內，隨著這些都市及省區的淪陷，亦全部淪入敵人之手，這使得國民政府之經濟基礎大爲削弱，加上海口遭到敵人的封鎖，我國對外貿易通路中斷，不但國內重要的農礦產品無法出口，而爲維持戰爭的戰時物質生產器材及工業原料亦無法進口，這使得國民政府勢難依賴外援，須建立其自力更生的經濟體系。（註一三六）此外，不堪敵人蹂躪的淪陷區人民亦紛向後方遷徙，對此大量內移人口的安置及供養問題，亦加重了國民政府之經濟負擔。以上之情況，迫使國民政府勢必在農工商落後的後方自由地區，盡力地增加工業及農業的生產，才能滿足國防及民生之需求，以使抗戰得以持久。（註一三七）國民政府在第一期抗戰期間對此惡劣的經濟情勢亦有自覺，並將之視爲要務處理。如其在民國二十七年三月，臨時全國代表大會所通過的「非常時期經濟方案」，對這種情勢即作了說明：

抗戰以來，各處海口多被封鎖，交通工具多被破壞，在此期間，經濟上種種困難倍蓰於曩日，目前之生產事業，應以供應前方作戰之物資爲其第一要務，前方將士之一切需要應充分接濟，而亦當使人民日用所需無須依賴外人，庶生活得以自給，抗戰可以持久，是後方生活必需品之求自給自足，亦爲當前之要務。（註一三八）

民國二十八年，抗戰進入第二期，第二期抗戰的特性，誠如國民政府之剖析：「政治重於軍事，而經濟鬥爭又為政治鬥爭之主要部門。」（註一三九）故經濟戰更成為中日較量的課題。日方為達成其以戰養戰之目的，除透過偽組織搜購我方物質外，更獎勵走私以破壞我方經濟。（註一四〇）國民政府面對日本對我不遺餘力地進行金融上的破壞與經濟上的侵略，不但在後方根據地決心以積極的經濟建設予以回應，如在民國二十八年一月五屆五中全會所通過的「第二期戰時財政金融計畫案」即強調：「現在第二期抗戰開始……西南西北各省之交通經濟建設事業更須積極進行，計日程功。」（註一四一）同時，亦開始全力對敵進行經濟戰，如在民國二十八年十一月五屆六中全會即通過「加強對敵經濟鬥爭以粉碎敵人『以戰養戰』陰謀案」，其辦法有三：（1）統制貿易，嚴禁走私，並切實搶購物質；（2）保護及發展農村經濟，並提倡小工業；（3）破壞敵偽生產建設。（註一四二）民國二十九年七月，五屆七中全會又原則通過總裁交議：擬於行政院增設經濟作戰部，並設置戰時經濟會議，加強經濟行政效率，適應長期抗戰需要案。（註一四三）

綜合以上說明，可知：自民國二十七年年起，經濟因素在中日之戰中的重要性即日漸增高，國民政府為克服日本經濟封鎖所造成的危機，亦有計畫地在後方地區推動經濟建設，及採行禁運國內物質資敵的策略，以保障國防必需的資源，及人民生活的必需品能自給自足，而達成持久抵抗日本的目的。

學校教育系統，對國家積極厚植後方經濟力量的情勢，也作了回應。如在民國二十七年，創設了縣市初級實用職業學校；在民國二十八年，試辦了五年制、六年制專科學校。但國民政府的決策階層，仍希望教育部門再作大幅度的調整，使教育發揮更大的功能，以改善日趨嚴重的經濟情勢。如民國二十

初級實用職業學校
五年制、六年制專科學校

八年十一月，對於教育報告之決議案即指出：「有關抗戰建國之專門學科，雖已次第增設，但仍應加以充實及發展，尤應注意大量培養基本國防工業及農村水利等科之各級技術人才，以備建設工作之急需。職業教育為實業建設幹部之所繫，在此抗戰期間，供求相差甚巨，目前職業教育之設置，尤應根據各科事業之需要，加緊推進，務求造就大量的專門人才。」（註一四四）緊接在民國二十九年七月，對於教育報告之決議案亦再提示：「職業技工之訓練，應遵照總裁指示，分別需要，妥訂辦法，繼續責成原有各職業學校切實辦理，以應目前需要。」（註一四五）

〈附註〉

註 一 榮慶等著：奏請宣示教育宗旨摺，載於多賀秋五郎編：近代中國教育史資料（清末篇），頁六三五。

註 二 以下二小段，所以簡述清末民初政府及教育界倡行實業教育的情形，除了用以說明民國六年後教育界所大力倡導的職業教育是有其歷史源流外，也將藉之彰明提倡職業教育之深一層涵義。蓋原來倡行的實業教育，其涵義甚為狹隘，僅把實業教育當作發展實業的工具。如清末「實業學堂通則」對設學要旨規定：「實業學堂所以振興農工商各項實業」；民初實業學校令規定：「實業學校以教授農工商必需之知識技能」。上述諸令，對實業教育與個人社會國家的深切意義皆未提及，這種偏狹的實業教育觀決難矯正中國社會長久以來對所謂「非文雅性職業」的輕視，因而也難普遍提昇國人對從工從商從農者之敬重。在認為對國家社會最有貢獻與神聖的工作是從政的情況下，欲期發達實業教育難矣！故

教育界轉而提倡性質較廣泛的職業教育，是相當明智的。職業教育之性質，誠如杜威氏所言「並不是持續現在的實業制度的工具，而是改造現行制度的企圖。在現行制度之下，有大部分的人為命運所支配，而從事於各種不適宜的職業，他們對於所從事的職業，並非是為感覺興趣而從事，乃是為生計所迫，不得不爾。他們當工作時，對於生產的歷程，也不明瞭，不過做一件工具而已。除此而外，他們也無任何豐滿的生活興趣，也不能體悉他的職業的社會的意義。」（間接引自吳俊升著：杜威的職業教育論，載於教育與文化論文選集，台北台灣商務印書館，民國六一年四月，頁三三一）可見職業教育是一種兼顧技術與意義的教育。中華職業教育社對職業教育的詮釋，即依這個觀點來理解，如其目的第一條除規定使無業者有業外，也規定要使「有業者樂業」；第二、三條目的更強調職業教育是為個人服務社會及為國家世界增進生產力之準備。亦即職業教育之精義是用教育方法，使人人獲得生活的供給和樂趣，同時也盡其對羣體的義務。（引自黃炎培著：三十五年來中國之職業教育，載於中國教育年鑑附錄一，台北宗青圖書公司，頁一四三〇）這種職業教育觀的提倡，不但使得普遍教育部門實施職業陶冶有了較具說服力的理由，更使得職業教育之內涵，不但重視職業技能的訓練，更注重公民道德知識的陶冶，因而也相對地提昇農工商從業者之形象，賦予較尊貴的社會地位。在這種意義下的職業教育，也許較能吸引更多的學子投入職業教育的行列，而能加速培養更多物質建設的人才。

註 三 1. 王鳳喈著：中國教育史，頁二九二—二九三及頁三〇一—三〇二。

2. 陳青之著：中國教育史，台北台灣商務印書館，民國六三年八月，頁六〇〇—六〇三及頁六七六一

六七八。

- 註 四 教育雜誌，第三年第六期，清宣統三年六月，總頁〇二九九一。
- 註 五 同上註，總頁〇二九九三—〇二九九四。
- 註 六 教育雜誌，第七卷第六號，民國四年六月，總頁〇八八一七。
- 註 七 莊俞著：今日之職業教育，載於教育雜誌，第八卷第九號，民國五年九月，總頁一〇八二七。
- 註 八 中華職業教育社於民國六年五月六日假江蘇省教育會開成立大會。蒞會者約三、四百人，通過章程並推定王正廷、郭秉文、沈思孚、黃炎培第九人為臨時幹事。（引自丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁六八。）〔有關該會成立後之活動情形，可詳閱蔡行濤著：抗戰前的中華職業教育社（一九一七—一九三七），台北東大圖書股份有限公司，民國七七年三月。〕
- 註 九 中華職業教育社宣言，載於教育雜誌，第九卷第七號，民國六年七月，總頁一二三〇四。
- 註 一〇 同上註，總頁一二三〇五。
- 註 一一 蔣維喬著：職業教育之商榷，載於教育雜誌，第九卷第十一號，民國六年十一月，總頁一二七二七。
- 註 一二 該決議案，載於教育雜誌，第十卷第十二號，民國七年十二月，總頁一四五八八—一四五八九。
- 註 一三 該決議案，載於教育雜誌，第十一卷十二號，民國八年十二月，總頁一六二七三。
- 註 一四 賈豐臻著：今後學制革新之研究，載於教育雜誌，第十二卷第六號，民國九年六月，總頁一六九〇三—一六九〇四。

註 一五 同上註。

- 註一六 顧樹森著：對於改革現行學制之意見，載於教育雜誌，第十二卷第九號，民國九年九月，總頁一七二八五—一七二八八。
- 註一七 該草案，載於教育雜誌，第十三卷第十二號，民國十年十二月，總頁一九一四九—一九一五二。
- 註一八 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁九九。
- 註一九 教育部召集之學制會議及其決議案，載於教育雜誌，第十四卷第十號，民國十一年十月，總頁二〇六一—二〇六二。
- 註二〇 教育與職業，第四十六期。
- 註二一 該決議案，載於教育雜誌，第十五卷第十二號，民國十二年十二月，總頁二二七八六。
- 註二二 黃炎培著：三十五年來中國之職業教育，載於中國教育年鑑附錄一，頁一三三一—一五二。
- 註二三 該決議案，載於教育雜誌，第十六卷第十二號，民國十三年十二月，總頁二四九二六。
- 註二四 同上註，總頁二四九二九。
- 註二五 該決議案，載於教育雜誌，第十七卷第十號，民國十四年十月，總頁二六八〇九。
- 註二六 許崇清著：教育方針草案，載於舒新城編：近代中國教育史料（第四冊），補編頁八。
- 註二七 同上註，頁五—六。
- 註二八 同上註。
- 註二九 韋懋著：國民政府教育方針草案，載於同註二六，補編頁十三。
- 註三〇 訓政時期國民政府施政綱領（關於教育者），載於革命文獻，第五三輯，頁六六。

註三一 同註三〇，頁六七。

註三二 原春輝編：中國近代教育方略，頁一八〇。

註三三 此係依大學規程第二條改寫而成。原文是：大學依大學組織法第五條之規定至少須具備三學院，並遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，大學教育注重實用科學之原則，必須包含理學院或農工商醫各學院之一。

註三四 同註三二，一八五。

註三五 同註三二，頁二〇七。

註三六 朱家驊著：九個月來教育部整理全國教育之說明，載於王聿均、孫斌編：朱家驊先生言論集，台北中央研究院近代史研究所，民國六六年五月，頁一三八—一三九。

註三七 教育部公報，第五卷第三、四期合刊，民國二十二年一月，頁三五。

註三八 教育部編：第二次中國教育年鑑，總頁五三〇。

註三九 教育部公報，第六卷第十九、二十期，民國二十三年四月二十日。

註四〇 教育部公報，第七卷第十七、十八期，民國二十四年五月五日，頁十一。

本年度各大學及獨立學院招生辦法注意到各系師資設備及經費之個別差異，比民國二十二、二十三年度之招生辦法，更切合實際。有關這三個年度招生辦法對平衡文實科學生比例效果的說明，可參閱第二次中國教育年鑑，總頁五二五。

註四一 同註三八。

註四二 黃建中著：三年來之中國高等教育，載於革命文獻，等五五輯，民國七二年四月再版，頁七九。

註四三 顧毓琇著：中國工程教育的前途，載於教育雜誌，第二十五卷第十號，民國二十四年十月，總頁四〇六—四一三。

註四四 同註四二，頁八四—八五。

註四五 民國二十七年三月中國國民黨臨時全國代表大會通過：戰時各級教育實施方案綱要，載於革命文獻，第五六輯，民國六一年三月，頁二六。

註四六 民國二十七年七月國民參政會通過的各級教育實施方案，載於同上述，頁三八—三九。

註四七 在戰時實施統一招生期間，仍採取實科錄取人數多於文科錄取人數的原則，此由二十七年度、二十八年度及二十九年度實際錄取人數比例可為証。

1. 二十七年度總共錄取人數是五四六〇人，其中實科錄取二九四二人，文科一四二七人，師範一〇九一人。

2. 二十八年度總共錄取人數是五三七一人，其中實科錄取三四〇四人，文科一三四八人，師範六七〇人。

3. 二十九年度總共錄取人數是七〇二四人，其中實科錄取三七七一人，文科二四四三人，師範八一〇人。

(以上資料引自等二次中國教育年鑑，總頁五三三—五三七。)

註四八 陳立夫著：戰時教育方針，載於同註四五，頁一四〇。

註四九 專門學校令，載於多賀秋五郎編：近代中國教育史資料（民國篇—上），頁四七三。

註五〇 同註三二。

註五一 專科學校組織法，載於多賀秋五郎編：近代中國教育史資料（民國篇—中），頁五六六。

註五二 教育部公報，第一卷第一〇期，民國十八年九月，公牘頁三七。

註五三 教育部公報，第一卷第一〇期，民國十八年九月，公牘頁五一。

註五四 原春輝編：中國近代教育方略，頁一八五。

註五五 教育部公報，第三卷第三三期，民國二十年一月，命令頁一五。

註五六 同註五四，頁二一〇。

註五七 黨史會編：戰時教育方針，總頁一。

註五八 專科學校規程第二條規定：專科學校修業年限為二年或三年，得由學校各依其種類分別自定之。（載於同註五一，頁五七一。）

註五九 抗戰六年來之教育，載於黨史會編：抗戰建國六週年紀念叢刊，台北中央文物供應社，民國六五年十二月，頁一一一。

戰前各省市專科學校，多屬於藝術體育兩科，醫農工各科則比較為少。抗戰軍興以後，感於一般技術人才之缺乏，經政府竭力提倡，因此數年以來醫農工專科學校之設立較戰前增加一倍以上。（載於教育部編：第二次中國教育年鑑，總頁一〇三六。）

註六〇 教育部工作及計畫報告，載於革命文獻，第五三輯，頁五三。

- 註六一 同上註，頁一〇一。
- 註六二 教育部公報，第三卷第十三期，民國二十四年四月，命令頁七。
- 註六三 同註三三，頁一八四。
- 註六四 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁二五三。
- 註六五 同註三六，頁一三七。
- 註六六 教育部公報，第四卷第五二期，民國二十一年十二月，法規頁一二。
- 註六七 教育部公報，第五卷第十七、十八期合刊，民國二十二年五月，法規頁一六。
- 註六八 教育部公報，第五卷第三七、三八期合刊，民國二十二年九月，命令頁十三。
- 註六九 同註三八，總頁一〇三〇—一〇三二。
- 註七〇 同註三八，總頁一〇四八。
- 註七一 同註三二。
- 註七二 教育部公報，第一卷第一〇期，民國十八年九月，公牘頁五五。
- 註七三 同註六四，頁二三九。
- 註七四 同註三一。
- 註七五 方炎明著：國民教育，載於郭為藩編：中華民國開國七十年之教育（上），台北廣文書局，民國七十年十月，頁三七八。
- 註七六 同註三二，頁二〇五。

- 註七七 同註三二，頁二一一。
- 註七八 同註七五，頁二八〇。
- 註七九 此處所採用之統計數字，係引自第二次中國教育年鑑第十四編（教育統計），總頁一四一四及一四三三—一四三四。
- （有關初等教育方面之成效評估，因尚未找到精確數據，故暫略。）
- 註八〇 侯家駒著：統一前後之經濟建設，載於黨史會編：中華民國經濟發展史（第一冊），台北近代中國出版社，民國七十二年十二月，頁三二四。
- 註八一 蔣緯國編：北伐統一（第一卷），台北黎明文化事業公司，民國六十九年四月，頁二七一—二八。
- 註八二 有關軍閥廣借外債、抽取鴉片稅、釐金及徵收鹽稅：等之實情，齊錫生在其所著軍閥政治（一九一六—一九二八）一書會列表作詳細說明。（Chi Hsi-Sheng: Warlord Politics in China 1916-1928, California: Stanford University Press, 1976, pp.152-167.）
- 註八三 同註八一，頁二九—三〇。
- 註八四 中國國民黨為國民革命軍出師北伐宣言，載於黨史會編：革命文獻，第六九輯，頁一七三—一七五。
- 註八五 該決議案，載於黨史會編：革命文獻，第七九輯，頁七〇。
- 註八六 同註八〇，頁三八三—三八四。
- 註八七 郭華倫編：中共史論（第一冊），台北政大東亞研究中心發行，民國七十一年十月，頁二八四—二八七。

- 註八八 黨史會編：中國國民黨九十年大事年表，頁二二一—二二二。
- 註八九 中共中央臨時政治局擴大會議議決——「中國現狀與黨的任務決議案」，載於中央通訊，第十二期，一九二七年十二月三十日。（間接引自同註八七，頁二九四。）
- 註九〇 國民黨調查科編：「中國共產黨之透視」，頁一〇八—一一〇。
- 註九一 同註八七，頁三〇七。
- 註九二 中國國民黨第二屆中央執行委員會第四次全體會議宣言，載於同註八四，頁一八九。
- 註九三 同上註。
- 註九四 其詳細實情，可參閱蘇雲峯著：抗戰前之湖北政治與社會，載於中央研究院近代史研究所編：抗戰前十年國家建設史研討會論文集（一九二八—一九三七），民國七三年十二月，總頁二八五—二九一。
- 註九五 同註九二。
- 註九六 郭華倫編：中共史論（第二冊），頁三六。
- 註九七 中央通告第三十七號，一九二九年五月十五日。
- 註九八 中央通告第七十號，一九三〇年二月二十六日。
- 註九九 第三次全國代表大會第十六次會議通過的——對於政治報告之決議案，載於黨史會編：革命文獻，第七六輯，頁九二。
- 註一〇〇 該決議案，載於同上註，頁一〇八。
- 註一〇一 黨史會編：革命文獻，第七九輯，頁一三五—一三六。

- 註一〇二 同上註，頁一六二。
- 註一〇三 同註九六，頁八七。
- 註一〇四 同註九六，頁八八。
- 註一〇五 中央通告第八十四號，一九三〇年七月二十日。
- 註一〇六 同註八八，頁二六七—二七〇。
- 註一〇七 中國國民黨第三屆中央執行委員會第四次全體會議宣言，載於同註八四，頁二二〇。
- 註一〇八 關於軍閥進攻蘇維埃區域的決議案（一九三一年一月二十日中央政治局通過），載於同註九六，頁一八七。

註一〇九 中央給紅軍黨部及各級地方黨部的訓令——目前政治形勢與黨的緊急任務（一九三一年六月中央政治局通過），載於同註九六，頁一九三。

註一一〇 黨史會編：革命文獻，第二五輯，總頁五三〇九。

註一一一 同上註。

註一二二 該約法草案，載於同註一〇一，頁二二八—二二九。

註一二三 黨史會編：革命文獻，第七六輯，頁一四五—一四七。

註一二四 曾經隨侍蔣中正親歷濟南慘案的羅家倫，認為「蔣先生抗日的決心，在濟南事變的時候，就已定下來了。」（見羅氏「忍天下之所不能忍，決常人之所不敢決」一文）。此外，從蔣中正正在民國十七年五月九、十日所寫的日記，也可證明他自五三濟南慘案以後，即在默默的從事於禦侮雪恥的準備工作。

其日記有「如有一毫人心，其能忘恥辱乎！何以雪之，在自強而已！」（五月九日）「余自定日課，以後每日六時起床，必作國恥紀念一次，不間斷，以至國恥洗雪淨後為止。」（五月十日）〔引自李雲漢著：九一八事變前後蔣中正先生的對日政策，載於國防部史政編譯局編：抗戰勝利四十週年論文集（上册），民國七四年九月，頁四五五。〕

註二一五 國家建設初期方案，載於同註一一三，頁一四九—一五〇。

註二一六 吳相湘著：第二次中日戰爭史（上册），頁二九二。

註二一七 同上註。

註二一八 張其昀著：黨史概要（第二册），台北中央文物供應社，民國六八年三月，頁六七七。

註二一九 王國強著：抗戰中的兵工生產，載於國防部史政編譯局編：抗戰勝利四十週年論文集（上册），頁九八六。

註二二〇 同註二一六，頁二九五。

註二二一 同上註。

註二二二 同註二一九，頁九九〇。

註二二三 同註二一六。

註二二四 經濟參考資料（經濟部編），第二十一期。

註二二五 積極發展民營重工業以充實國力案，載於同註一一三，頁二六四。

註二二六 何應欽著：何上將抗戰期間軍事報告（上），頁一九。

註二二七 同註二一九，頁九九一。

註二二八 該決議案，載於同註一〇一，頁四二九。

註二二九 王國強著：中國兵工製造業發達史，台北黎明文化事業股份有限公司，民國七六年十一月，頁一〇二。

註二三〇 抗戰建國綱領決議案，載於同註一一三，頁三四三。

註三三一 顧毓毓著：顧一樵全集（第十二册），台北商務印書館，民國五十年一月，頁九五—一〇二、一〇四。

註三三二 莊義芳著：海軍與抗戰，載於同註二一九，頁二三四。

註三三三 同上註，頁二二九。

註三三四 該決議案，載於同註一〇一，頁三二五—三二六。

註三三五 該決議案，載於同註一〇一，頁三八八—三八九。

註三三六 陸民仁著：抗戰期間的經濟與財政，載於黨史會編：中華民國經濟發展史（第二册），台北近代中國出版社，民國七二年十二月，頁六〇〇。

註三三七 同上註。

註三三八 該決議案，載於同註一一三，頁三五〇。

註三三九 加強對敵經濟鬥爭以粉碎敵人以戰養戰陰謀案，載於黨史會編：革命文獻，第八十輯，頁三二。

註三四〇 其間詳情，可參閱：

第三章 發展學校制度產生物質性功能的政策

1. 國防部史政編譯局編：中日抗爭史略（上册），台北正中書局，民國五七年二月，頁一〇四—一〇五。

2. 吳相湘著：第二次中日戰爭史（上册），頁四七五。

註一四一 該決議案，載於同註一〇一，頁四九一。

註一四二 同註一三九。

註一四三 該決議案，載於同註一三九，頁五九—六〇。

註一四四 五屆六中全會對於教育報告之決議案，載於同註一三九，頁四二—四三。

註一四五 五屆七中全會對於教育報告之決議案，載於同註一三九，頁一—四。

◆ 第二篇 ◆

國府處理學校教育制度
結構層面的政策

國民政府爲使其所建立的學校教育制度確能發揮第一篇所描述的兩大類功能，必須同時厚植學校教育制度的價值基礎與權力基礎，以更有效地将「教育社羣」整合成一個堅強的結構體，而集中羣力達成國家的教育目的。蓋唯學校教育制度確實具有某些值得認可的價值，才能增加教育社羣對它的吸引力；同時亦展現某些強制性的實質權力，才能控制教育社羣對它的離心力。在這兩方面並重的情況下，學校教育制度的結構性，始能真正形成，而產生凝聚教育社羣的效能。

國民政府爲增加其學校教育制度的價值基礎，必須對教育界所關切的教育價值加以回應。當時有兩個教育價值是教育界所企盼實現於學校教育系統中的，其一是：政府所辦的教育應適合中國國情的需要；其二是：教育機會普及全體中國人。國民政府回應這二個教育界所珍視的教育價值，主要是透過對下列二個教育課題的處理及決定，其一是：中華民國教育宗旨新詮釋的課題；其二是：教育對象普及化的課題，以向教育界證明其學校教育制度確實是具備價值性的存在，故值得加以支持與爲之奉獻心血。

國民政府爲增加其學校教育制度的權力基礎，必須向教育界證明其有足夠的強制力，以矯正學校教育系統內所存在的不合理趨勢。當時教育界認爲有兩股存在之「勢」是不利於學校教育制度之發展的，亟待政府拿出實質權力，加以控制。其一是：外國人在中國所辦的教會學校，因其勢力已大至危及中國教育主權的完整性，而引發教育權收回的問題；其二是：本國政府所辦的學校，因其數量素質

有這股板兒嗎？

已萎縮低劣至危害中國教育主權的權威性（效能），而引發教育行政機構實權重建的問題。國民政府就在回應這二個課題中強化（或厚植）學校教育制度的權力基礎。

本篇將就下列四章依序加以說明，第四、五章爲國民政府厚植學校制度價值基礎的政策，包括：
 (1)重新詮釋中華民國教育宗旨的政策；(2)普及教育於全體中國國民的政策。第六、七章爲國民政府厚植學校制度權力基礎的政策，包括：(1)管理教會學校教育的政策；(2)強化教育行政機構權能的政策。

第四章

厚植學校制度適合中國國情價值的政策

中華民國應該釐訂一個適合國情的教育宗旨，自民國十三年以後，已成爲教育界部份人士漸漸關切的課題。國民政府若要爭取教育界這股勢力衷心的認同與支持，便要在公布的教育宗旨中，向教育界說明或詮釋其所辦的教育確實是適合中華民國之需要，而有助於把中華民國帶向壯大的局面。

自民國十四年七月九日國民政府在廣州成立後，如何詮釋中華民國教育的性質，並確定其稱呼，以昭教育之大信，已漸成爲其非面對不可的課題之一。特別是北伐完成後，爲凝結全國教育界的力量，共同爲新中國建設而努力，國民政府對其所辦教育的精神旨趣，更須作新而有力的詮釋及明確的宣示，以一新中國教育界之耳目及鼓舞其心志，使他們由衷地悅納國民政府所倡議的教育理念（則）。因惟在政府與教育界對中國教育的發展性質能形成共識的條件下，民國教育始能健全地、有效率地發展。

在北伐成功以前，國民政府並未對其所辦的教育審慎地尋覓妥當的術語，也未嚴正地作正式宣告，以致政府內外人士都輒以「黨化教育」名之。這個術語對國民政府在爭取教育界有識之士的支持認可上，是不夠說服力的。因爲在直觀的感受上，這個術語所指稱的教育，易被認爲僅屬一黨所有，

非全國所有，故具有偏狹性。在國民政府僅為區域性的政權時，這個術語之不當性或許不會明顯地被感覺。但當其變為全國性的政權時，就值得商榷，有另覓新術語作說明的必要。亦即國民政府由區域性政權變為全國性政權時，其教育建設也應展現全國性之特質，才能具有更大的號召力與吸引力。

事實上，國民政府內部有識之士，也見及此，設法在回應這種新情勢的要求。最具體的證明是在對教育方針的說明上，嘗試地對所辦教育的性質、理念找一個可被接受的「合法性之象徵」(symbol justification)，以宣示其所辦的學校教育確實具有國家性。本章將首先敘述教育界對國家性教育宗旨由主張廢止到要求再建立的情形，其次則論述國民政府對教育宗旨之詮釋及爭辯的情況，以見三民主義教育宗旨形成之曲折過程，最後則剖析影響國民政府重新詮釋中華民國教育宗旨的外在形勢。

第一節 教育界對擬定國家性教育宗旨的關切

民國八年，歐戰告終，教育界惑於世界和平之說，以軍國民教育政府的德國卻敗於平民主義的美國及其他協約國，(註一)故認為「軍國民教育已不適於世界的潮流，而平民主義業已逐漸抬頭。」(註二)民國八年四月，教育調查會乃倡議改革民國元年部令公布的教育宗旨——「注重道德教育，以實利教育軍國民教育輔之，更以美感教育完成其道德。」認為其中「軍國民教育一節，於世界潮流容有未合，餘亦似太複雜，未易適從。」(註三)更鑑於「民國成立以來，禍患迭乘，實由國民缺

乏共和精神所致，故宜發展之，以固國本。(且)共和國民，必具健全之人格，方足以擔負社會國家之義務，故養成健全人格，實為共和國之基礎。」(註四)故擬以「養成健全人格，發展共和精神」為教育宗旨。(註五)接著同年十月，第五屆全國教育會聯合會更通過籲請教育部「廢止教育宗旨宣布教育本義案」，主張：

施教育者不應特定一種宗旨或主義，以束縛被教育者。蓋無論如何宗旨、如何主義，終難免為教育之鑄型。(故)新教育之真義，非止改革教育宗旨，廢止軍國主義之謂。若僅以改革現時部頒教育宗旨為別一宗旨，廢止軍國主義，為別一種主義，仍是應如何教人問題，非人應如何教之問題；今後之教育，應覺悟人應如何教，所謂兒童本位教育是也……故所謂宗旨，不必研究，修正或改革，應毅然廢止。本年北京教育調查會研究結果：「養成健全人格，發展共和精神」二語，經……討論，適合教育本義，非宗旨之改革……請大部採擇施行。(註六)

北京教育部對這二個教育團體有關教育宗旨更易及廢止之建議，雖未採納，但帶有相對的國家主義色彩之教育宗旨亦名存實亡。因為教育界自此以後即熱衷於學制的改革，課程的釐訂及新教育方法的介紹，紛紛自美國引進改造教育的新思潮——如德謨克拉西教育(或譯為平民主義的教育)及新方法——如道爾頓制、自由選修制……等。

同時，美國教育家，最早如教育哲學家杜威(John Dewey)於民國八年五月來華，其後在民國

十年九月教育史家孟祿 (Paul Monroe)、民國十一年科學教育家推士 (G.R. Twiss) 及民國十三年八月，教育測驗專家麥柯爾 (W.A. Mccall) ……等 (註七) 皆相繼來華，傳播美式教育理念及措施。

在這種向美國教育看齊的新趨向下，其表現於教育實施方面者，其一是：民國十一年新學制的公布，在直的系统，採六三三四制；在橫的系统，採取混合制，以師範、職業、普通中學並設於一校。(註八) 其二是：各級學校課程的重新釐訂，民國十二年六月新學制課程標準起草委員會刊布「小學及中學課程標準綱要」，(註九) 雖未成爲正式法令，但在十二年至十六年間會自由地被採用，其特色是將呆板的課程變爲活動的課程，以便社會化。其三是：新教育法的引進，在教學方面：由先前著重教師如何教轉而強調學生如何學方法之實驗，如道爾頓制，設計教學法之試用，及各種心理測驗之編製試行，以更新教學。在訓育方面：亦由注重消極的管理，轉而從事積極的指導，如強調學生自治能力的養成，故在相當範圍內允許學生自治團體的組織及安排課外服務的機會。(註一〇)

民國六年到十二年，教育界這種熱衷於移植國外教育理念及措施 (特別是美國) 以改造中國教育的景象，固然爲教育界帶來活力，而值得稱許，但對教育領域作此種全面的不斷捨舊趨新的驟變是否適當？是否真的有助於中國教育的發展？教育界有識之士自民國十三年起也展開了審慎地反省及檢討，如高卓於民國十三年十二月，在「今後中國教育所應取的方針」一文中即指出：

民國元年之後，因東西洋文化接觸愈近，遂引起文學革命、倫常解放等運動，而在教育上，也復有義務教育、平民教育、職業教育的提倡，以及設計教學法、道爾頓制的採用。由表面

上看來風起雲湧，這死氣沉沉的中國教育也似乎有嶄新的、向前的進行；然由實際上看來，這種蓬蓬勃勃的情況……都僅有一股興奮劑的功用。投機派的學者和市儈式的教育家只知道鬧時髦、迎祖師，替自己擺場面壯威風而已，哪曾研究採用設計教學或道爾頓制的目的。所以今天談設計教學法，則羣起而談設計，明天談心理測驗或道爾頓制，則復羣起而談皮奈西門或柏克赫司特女士，但是到了現在，那種興高采烈的情景都可早成了過去。你若以爲設計教學或道爾頓制都沒有可取之處，從前爲什麼提倡得不遺餘力？你若以爲有可取之處，現在又爲什麼棄之若遺？由這一點，一方面可以看出實施教育的人缺乏研究的精神，一方面可以看出中國教育的弊病，你若問這是什麼病？這就是不先定教育方針的病。(註一一)

接著民國十四年一月，陳啓天在中華教育界上也爲文強調訂定教育宗旨 (方針) 的重要性。他認爲：「中國內亂頻仍，迄無寧日又益以外國之經濟侵略相逼而來，處此局勢下之中國教育，自非有應時之教育宗旨以爲教育設施之準繩，難收教育救國之實效。彼徒支支節節談教育問題，而不問教育宗旨者，適足以誤國誤民而已。」(註一二) 民國十四年五月，沈仲九亦認爲中國教育的缺陷是教育方針或宗旨的被疏忽。他在「我的理想教育觀」一文中曾指出：「近來很多人主張中國教育的最大缺點是沒有宗旨，這似乎是很合理的。這幾年來，國內教育界所討論的問題，如教育獨立、如新學制、如設計教學、如道爾頓制、如測驗、如改良計分、如廢止考試、如男女同學、如學生自治等可說是關於教育的制度方法問題。」(註一三)

從上面所舉三氏的陳述中，都指出：這幾年來，教育界所關切的問題，都集中在教育的制度及方法層面，對中華民國教育方針或宗旨，較少費心思去討論、重視。而認為教育界今後若關切中華民國教育之健全發展，必須再度正視教育方針、宗旨的釐訂這個根本問題。

民國十四年七月，中華教育改進社召開的年會，即正式議決教育宗旨案，認為：中國現時教育以養成愛國愛民為宗旨，其要點有四：(1)注意本國文化，以發揮民族精神；(2)實施軍事教育，以養成健全體格；(3)酌施國恥教育，以培養愛國志操；(4)促進科學教育，以增益其基本知識。(註一四)並於十一月請教育部依據國家主義明定教育宗旨。(註一五)此宗旨雖未經教育部公布施行，但卻明確標示：從民國十四年底起，教育界已普遍認為祇介紹教育制度、教育方法是不夠的，中華民國更應該釐訂一個適合國情的教育宗旨，才有助於解決中國教育發展之問題。而這種轉變也蘊涵教育界在考慮教育宗旨時，已由教育主義的內容上主義（如職業教育、軍國民教育……等）兼同時採用形式上主義，即從教育與社會國家的關係這個角度來詮釋教育宗旨或方針。(註一六)

其後，教育界在中國主政府正式頒布國家教育宗旨之前，仍不斷為文強調，應從國家或國情觀點詮釋中華民國教育宗旨的必要性。如民國十五年十月，陳啓天在中華教育界發表「中國教育政策」一文中又主張明定國家教育宗旨。他認為：

目下中國教育是沒有明定宗旨的，因此教育上流為無政府的狀況；有的是盲目教育無所謂宗旨；有的將個人主義當作教育宗旨如職業教育；有的將共產主義當作教育宗旨如赤化教育；

有的將無政府主義當作教育宗旨如自由教育。這種種教育宗旨的共同缺點，一在不合國家需要，二在不合時代需要，都應在改正之列。我們所謂合於國家需要與時代需要的教育宗旨又當怎樣呢？第一要養成國民，第二要養成愛國國民，第三要養成以國家為前提之愛國國民。中國的國是很大的，民是很多的，但是國與民沒有很深切的關係，國固不能保民，民也不能衛國，所以國事弄得一天壞似一天。列強的壓迫呵、軍閥的專橫呵，都在在足以提醒無宗旨的教育有明定宗旨的必要。而最切要的宗旨又莫過於養成國民。(註一七)

民國十七年一月，周谷城在「教育新論」一文中，亦指出依國情明定教育方針對中國教育改造的重要性。他說：「謀教育的改造，而無一定之方針，不免盲動，結果往往費力多，成功少或竟毫無成功。蓋方針可以改造運動前進，更可吸引改造運動遵循有效之正軌向前進也。但定改造教育之方針，並非易事。前此之改造運動（依周氏之見：自民國八年以來，在社會上儼然形成力量，可得而述者，有新教育運動，職業教育運動，平民教育運動等三個），未必全無方針，特其中尚有未顧到之點，所差雖毫釐結果則繆以千里。今欲定一個適當的方針，必先有所根據庶不致誤。根據維何？今日中國之國情也。」（註一八）

綜合以上說明，可知：自民國十三年底起，教育界對「重訂中華民國教育宗旨（方針）」這個根本問題，已漸重視，且認為該教育宗旨（方針）一定要適合中國國情，即能適應中國「社會——政治——經濟——文化」情勢的需要。故國民政府若為爭取教育界之認同及支持，對這個課題的回應，不

僅是在重新宣布一個「教育宗旨」而已，更重要的是該宗旨必須闡明國民政府所辦的教育確實是適合國情的，至少也必須向教育界解說，其教育改造的方針，至少將不再重犯錯誤——「把教育從牠賴以生存的社會經濟背景中強扯活拉的分開來，把牠當作一個離世而獨立的事業」，且將積極地「從中國歷史背景與環境上創立一種中國的教育制度」。(註一九)如此，才能應教育界的期求。

第二節 重新詮釋中華民國教育宗旨政策的發展過程

教育界要求訂定適合國情的教育宗旨，國民政府的回應方式，是採取「重新詮釋中華民國教育宗旨的政策」。在內涵上，首先是着重在論證孫中山的建國理念，適合作改造中國教育的指導方針，而後則強調運用孫中山建國理念中獨特的術語——三民主義——來說明教育宗旨，以彰顯其所創立的學校教育系統確具中國特色，能適合中國國情的需要。茲分教育行政委員會時期、大學院時期、教育部時期，說明此政策內涵蛻變的情況。

一、教育行政委員會時期

教育界重視訂定國家性教育宗旨這個課題，對國民政府來說，是個必須加以積極回應，但又不易處理的問題。因為當時國府尚停留在以黨建三民主義之國的階段，而教育界對「國與黨」之關係仍未曾作過適當的疏解與理解，(註二〇)因而對中國國民黨將其革命主義與學校教育結合的作法，認為

會窄化學校教育的功能，故產生異議甚或抗拒。(註二一)在此種兩難的情況下，國民政府對其所辦教育特性的詮釋，便面臨要設法讓教育界理解其依黨主義所辦出來的教育，不是一黨所有，不是僅適合一黨的需要；而是全國所有，是適合全中國需要的。亦即必須讓教育界理解，雖黨辦教育，但却具有國家性或大公無私性。

事實上，在國民政府成立以前，即革命政府時期，已就這個論題，作過辯解。因為當時尚未成立教育專責機構，故僅由國民日報記者出面，於民國十四年一月二十六日發表「黨化教育的意義」一文，以澄清疑惑，文中指出：「國民黨跑到任何學校裏去，並不要妨害任何學校的課程，『課程』是學校的，國民黨雖愚，這一點是不勞指導，已經夠白了。……國民黨的民間工作，是為民間工作的，不是為黨工作的，國民黨是希望幫助教育界組織起來，為自身利益努力；希望幫助農工界組織起來，為自身利益努力；國民黨的工人運動也如此，所以國民黨的一切運動，是為他的，為自己的等於零。」(註二二)由於這個辯解非以政府教育專責機構人員的名義發表，故祇能算是非正式的，不能代表其真正立場。直到民國十五年三月，國民政府正式成立教育委員會後，始有教育委員對國民黨總理的主義，適合作中國新教育的指導方針，漸作有系統的詮釋與宣示。

國民政府教育行政委員會在廣州的時候，曾經對於教育方針有所討論，後由委員許崇清起草，並且把這個草案印行，請全國人士參加討論。可惜那個時候軍事緊急，而且國民政府的勢力，還沒有到長江流域，所以各大報都沒有轉載這草案，(註二三)僅載於民國十五年八月中華基督教教育季刊第二卷第三期。(註二四)在這個「教育方針草案」中，許氏指出：「中國從來的教育，祇是關於支配

行動的行動，而中國施行新教育制度，即在於引入從來所沒有的以現代技術科學為基礎的生產行動教育，以扶植中國從來所無的經濟組織；並為向來支配行動的教育注入現代政治科學的基礎，以扶植一種中國從來所無的政治組織。」（註二五）然而這種新教育在中國至今（指當時）所以未能徹底推行，據許氏分析「實由於在中國今日的社會裏面，經濟的發達不能與他相響應。」（註二六）因為「現行新教育的特徵，實不外乎科學知識與科學教育的研習。而中國社會現在還是停滯在前科學的狀態，數於現代科學的知識及科學的技術，尚未有切實的需要，對於這種教育當然沒有響應。」（註二七）由此可知，許氏認為：目前新教育制度，要能發揮他的功能價值，則先要使中國的資本主義能夠走上軌道。也就是說：「祇要中國各種新型的企業能迅速的增加，則對於科學知識及科學技術的需要亦將增長很急。新教育制度因為有了這個緊急需要，然就發展得更快，效果也就更顯着。」（註二八）但當時中國已屈處於資本帝國主義底下，經濟發展的前程已被堵塞無路可行，各種新型的企業要發展談何容易。而新教育制度功能的有效發揮，其先決條件又在中國經濟的發達，故當時中國教育發展的主題：「在國內脂膏被人家日剝月削，以趨枯竭，經濟的發展縱欲依著社會進化自然的路程前進在勢必非所許」（註二九）的條件下，怎樣才能超脫這種制約，以向前躍進發展經濟，而為新教育制度的推行準備一個有利的經濟環境。

許氏認為其克服之道，不在模仿日本、俄羅斯發展經濟的形式，因為兩國所取的形式殊途，却同樣造就經濟進步的成績。（註三〇）而中國本身也有其特殊性，故今後中國經濟躍進所當遵由的一條線路，唯在遵循「先總理所定下的節制資本平均地權以及發展實業的計畫」。（註三一）總理的計畫

既然適合作為發達中國資本主義的指導方針，許氏認為今後教育方針的擬定，當然亦必須因應總理的這個計畫，使其協助這些進步的要素實現。亦即國民政府的教育方針，亦宜從完成總理發達社會經濟計畫的角度加以詮釋。此由許氏下列說明可為證，他說：「總理這個計畫確是中國處在如今的境遇底下，社會發達必然的唯一可能的進路，亦即是我們今後應該致力革命的一般政策……我們今後應該致力的革命的一般政策，既是如此，則中國今後的教育政策，當然亦應該與這個革命的一般政策相並動，然後所施的教育，才能成為確有實效的教育。而且今後的教育政策，所指導的方向，亦只有與這個革命的一般政策所進行的方向相一致，然後所設施的教育才能盡致地發揮他固有的價值。」（註三二）由上面說明，可知：許氏詮釋國民政府教育方針的論證結構是：辨明新教育制度推行的無效，癥結在中國經濟的不發達，而設定只要中國產業發達進步，新教育制度自然發揮他的功能。但要整頓殘破的中國經濟，日本及俄羅斯的辦法皆不足取，惟有遵循孫中山的計畫去做始有望轉機，故孫中山的計畫是中國革命一般政策正確的指導方向。為協助孫中山這個發達計畫的實現，教育亦必須與之相應配合，早日促其實現，同時即為新教育發展奠定良好的經濟基礎，故孫中山的計畫，確實是適合作為擬定中華民國教育方針的基準。

從許氏對教育方針的說明，可顯示：國民黨政府確已用「理」在說服教育界，讓其明白依據孫總理的主張規劃出來的教育方針，確能適合國情。惟許氏尚未將國民黨所擬教育方針的特質，用簡要的語詞加以解說，故其真正意涵也尚未明確。就因為國民政府對其教育方針的精義，尚未作簡要明確的宣示，於是就演變成如韋慤所說：「有許多人不明白黨化教育的意義，有些人以為黨化教育就是把教

育變成黨的作用，尤其是變成黨爭的工具。許多人以為學校添播三民主義和多做宣傳的工作，便是黨化教育。」（註三三）故澄清並確定「黨化教育」之真正意義與本質，隨着國民政府勢力範圍的伸張，勢必成爲其更感迫切的問題。

民國十六年七月，另一教育行政委員會韋愨所擬並經該會通過的「國民政府教育方針草案」，即對國府教育方針的特質作了較簡要的說明，這個草案曾刊在上海各報。在這個草案中，韋氏除再度說明孫中山的三民主義、建國大綱、建國方略及國民黨歷次全國代表大會的宣言和議決案適合作擬定教育方針的材料外，亦嘗試將國民政府教育方針的特性用簡要的語詞加以描述。韋氏指出：「從前科舉時代的教育，所取錄人材，無非做朝廷奴僕，民國成立後，教育還是製造自私自利的特殊階級，討好於帝國主義者及軍閥以求活。」（註三四）中國的教育所以在當時猶是此種養成特殊利益的博愛的社會。故要改變目前因襲的教育，首在改變中國目前所存在的「政治——社會」結構。（註三五）亦即政治改革和社會改革是教育改革的先決條件。故韋氏進而強調，國民黨與一般政黨不同的地方，就在「他要努力把舊的政治組織推翻而建立一個新的政治系統。」（註三六）則教育若不失却其社會的效能，就要配合國民黨這個改革政治，建設社會的理想目標，將之改造爲「完成政治革命和社會革命」的工具。（註三七）由於國民黨改造「社會——政治」的理念，是來自孫中山的三民主義、建國方略、建國大綱和歷次全國代表大會的宣言和議決案，故韋氏亦認爲：「我們的教育方針（也）應該根據這幾種材料而定。」（註三八）亦即我們的教育方針，要建築在國民黨的根本政

策上，（註三九）始能將歷來附生在不等社會的「因襲」教育改變爲「革命化、民衆化、科學化、社會化」的教育，而積極協助建立一個代表各階級利益的政治組織和社會組織。

由上面說明可知：韋氏詮釋國民政府教育方針的論證結構是：辨明當時的教育所以只會製造特殊利益的階級，是源自現有不平等的「社會——政治」結構，而設定只要將不平等的社會變爲自由平等的社會，則因襲的教育自然會轉移而不存在。進而則強調，中國國民黨的根本政策，即在依據孫中山的遺著及全國代表大會的決議內容，改變此不平等的社會，並指出新教育若要發揮其影響社會的效能，亦必以國民黨的根本政策爲依據，配合改變「革命化、民衆化、科學化、社會化」的教育，（註四〇）才能變成改造「社會——政治」的原動力。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育行政委員會時期，其對教育方針的詮釋都以草案型態出現，雖然不能算是定案，但從兩草案，已可略窺國民政府在此時期，在賦予「重新詮釋中華民國教育宗旨政策」的內涵時，皆強調孫中山的著作適合作爲詮釋中華民國教育方針的新根據。惟兩氏論證的角度，則稍有差異。許崇清較著重孫中山學說對「國家經濟」的效用面，而韋愨則較著重孫中山學說對「國家政治社會」的效用面，故在詮釋教育方針時，其條學的重點難免互有出入。兩氏的解釋，雖有互補作用，但在教育行政委員會時期，尚未應用綜合性的孫中山學說對中華民國教育宗旨作完整性的說明，則是事實。以四化來說明黨化教育方針的特性，確已較一般人看法深入，但未能在實質上與形式上，以孫中山整個學說之精義加以彰顯，仍是缺憾。故進一步設法以孫中山學說中獨特的術語，精要地傳達其教育方針的特色，以讓教育界及國人都能明確地理解其所辦的教育確實是適合「中國國

情的」，或許唯有留至大學院時期或教育部時期才能解決了。

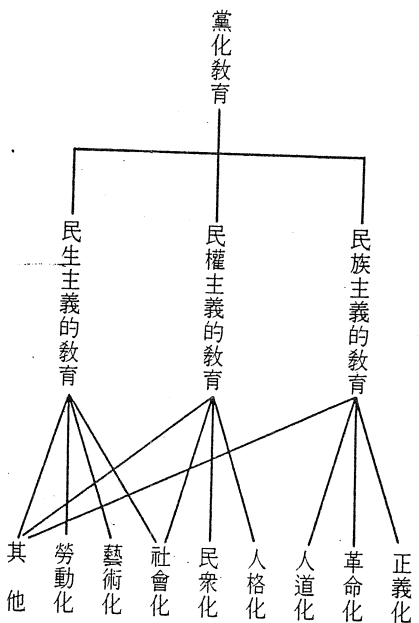
二、大學院時期

民國十七年二月，國民政府二次北伐，到五月為止，中國已經有十六省在青天白日旗飄揚之下，破壞的時期即將終了，建設的時期就要開始。換一句話說：就是全國將要由軍政時期進入訓政時期了。（註四一）由於國民政府體認到「即使武力上革命成功了，政治上的革命，因為沒有教育上的基礎，還是不能成功」。（註四二）故也深感「教育之重大而視爲一切建設之基礎。」（註四三）大學院乃於民國十七年五月十五日，召集第一次全國教育會議，謀求解決教育在國家新情勢下所面對的重大課題，其中一個重要待解的問題是：爲中華民國確定一個能普遍爲教育界及政府所接受的教育宗旨。

國民政府雖然自民國十五年以來，即一再強調孫中山的建國理念適合作爲詮釋中華民國教育宗旨（方針）的根據。但在實際成績上，僅提出四化（革命化、民衆化、科學化、社會化）來詮釋「教育方針的實質內容」，而在「教育方針的形式名稱」上，也仍習用「黨化教育」（註四四）一詞。參加教育會議的與會人員，對這種成績顯然不滿意，認爲對國民政府治下的教育之特性，有作重新詮釋的必要。（註四五）

在教育方針的實質內容方面，如姜琦即認爲：本黨自提倡黨化教育以來，遭遇二種不利之困境，一是「國內人士，對於黨化教育一名詞的解釋，言人人殊，不甚一致，使一般辦理實際教育的人，都莫知所從，甚或有少數辦學者，僅做總理紀念週或設立三民主義學程，即以爲畢黨化教育之能事了。

所以對於黨化教育，不可不有一種確定之解釋，可以使一般辦學的人有所遵循。」（註四六）二是「有許多非國民黨員，對於黨化教育一名詞，攻擊頗烈。例如國家主義派說：『教育是發展兒童的個性，但黨化教育是限制兒童思想的自由，使失學術之獨立的研究，大背於教育的原則。』共產黨中之一部人士說：『中國國民黨所提倡之黨化教育是一個肉麻名詞，然而俄國無所謂黨化教育，不過對於共產黨本身養成少數辦事黨務人才罷了，決不像國民黨對於一般國民，行黨化教育的（見響導寸鐵實者之語）。』這兩派人的反對論調，雖不免別有同意，然也許因爲對於黨化教育一詞未確定解釋的緣故。」（註四七）姜氏除基於上述兩個理由，指出黨化教育有作確定解釋的必要外，也不同意教育學者們，將黨化教育解釋爲要教育革命化、人格化、民衆化、科學化、社會化。（註四八）蓋他以為「這種分化出來的東西雖確是黨化教育的要素，然這種種要素，祇可算是黨化教育的最後幾個支流，況其支流，決不止此數，如人道化、正義化、藝術化、勞動化及其他等等，無不包括在內，所以若僅將支流拿來說明黨化教育，第一：倘遺漏一二支流，即不能說出全部黨化教育的真意義」第二：容易使應用黨化教育的人，僅就自己志向之所近，即取一二支流，當作黨化教育之全部事業，有此兩層缺點，欲明白確定黨化教育解釋，除掉採取科學的研究態度，兼用綜合與分析方法，溯本探源，條分縷析，拿整個的三民主義說明外，別無第二法門。」（註四九）依此理解，姜氏特將「黨化教育」定義爲「是依照中國國民黨三民主義規定教育與手段，使全國人民，都形成中華民國之健全的公民。」（註五〇）並列下表（註五一）以呈現「三民主義與黨化教育」之關係。



在教育方針的形式名稱方面，如向楚琨指出：「近年餘來，頗有實行黨化教育，而以方針不明之故（以黨化二字過汎也），為異黨所利用，致糾紛疊起，尚不如舊日之教育，是以維持一時之現狀者；過去之教育史，有所謂人文主義教育，實利主義教育，社會主義教育等，均以一時之盛行之思潮，應用於教育，而被以其主義之名。今之中國，大半為我奉行三民主義之國民革命軍領域，一般民衆之認識，僉知非實三民主義不足以救中國；然欲確立其基礎，則非於教育上求之不為功，故三民主義教育之必要，實為全國普遍之要求。」（註五二）故提議「兩三年來，政府所提倡之黨化教育、今（宜）改稱為三民主義教育。」（註五三）此外兩廣教育廳及國立中山大學在「確立教育方針實行三民主義的教育建設以立救國大計案」亦同樣要求對「黨化教育」重新正名。案中提及「黨化教育之一

名詞，不知從何說起。……黨化二字，內容既不確定，出處亦不明瞭，總理著作，大會議決，均無此名。考其來源，僅為個人爭意氣之假名，而為不求甚解者所習用。名不正言不順，此後國民教育之中，若不廢除此不正之名，以彰「三民主義的國民教育」之實，則差之毫釐，失之千里，後之流弊，更有不堪設想者在。吾黨主張以黨建國，以三民主義化民，故吾國之教育方針，應為「三民主義之國民教育」，此無疑慮。」（註五四）

由上說明，可知：用「黨化教育」一詞來指稱（稱呼）國民政府所欲實踐的理想教育型態及特性，無論在實質內容的詮釋，或形式稱呼的使用上，都被認為有重新思索的必要。國民政府若無法讓全國教育界在認知上對其教育的基本理念作正確的理解，以達成行動上一致的實踐，則國民政府治下的中華民國教育，將難發揮其「奠定國家生存基礎」及「築成國民文化向上」的作用。

由於教育會議與會人士的提議，傾向於強調：以三民主義教育代替黨化教育，並以三民主義的內容來解釋國民政府教育之性質，故教育會議在通過的「中華民國教育宗旨說明書」中，就開宗明義地確定其稱呼：「此後中華民國底教育宗旨就是三民主義教育。」（註五五）同時基於「只說三民主義的教育，也還是容易引起一般的附會和誤解：以為只消在各級教育行政機關中，各職員讀一點關於三民主義的書，貼幾張關於三民主義的標語，發幾道關於三民主義的命令文告；或是在各種教育機關中，教授或講演若干小時的三民主義；或者在各種教學科目中，攙入一點三民主義的話，就是三民主義教育。」（註五六）為免除一般的附會和誤解，對於三民主義教育的實質意義，更明確地作了如下的說明：「所謂三民主義的教育，就是實現三民主義的教育，就是各級機關底設施，各種教育機關底

設備，和各種教學科目，都是以實現三民主義爲目的的教育。」（註五七）惟此詮釋仍嫌籠統，在會議中最後對三民主義教育的內容則作了如下較具體的決議。所謂三民主義的教育，就是：

我們全部的教育，應當恢復民族精神，發揮固有文化，提高國民道德，鍛鍊國民體格，普及科學知識，培養藝術興趣，以實現民族主義。灌輸政治知識，培養運用四權的能力，闡明自由的界限，養成服從法律的習慣，宣揚平等精神，增進服務社會的道德，訓練組織能力，增進團體協作的精神，以實現民權主義。養成勞動習慣，增高生產技能，推廣科學之應用，提倡經濟利益之調和，以實現民生主義。提倡國際主義，涵養人類同情，期由民族自決，進於世界大同。（註五八）

總之，將中華民國教育宗旨的形式名稱，由黨化教育易名爲三民主義教育；將其實質內容，確立從民族、民權、民生三個角度加以詮釋。在消極功用方面，非但可掃除教育界的誤解、片解，又可杜絕反對黨之口，及免除共產黨的附會利用；在積極功用方面，則對國民政府教育發展的正軌作了新的指示。故大學院校召開的第一次全國教育會議，在解決教育宗旨的課題上，作了相當有價值的建議。

上項有關教育宗旨的議決案自然爲大學院所遵循，並於民國十七年八月二十二日呈請中央政治會議討論，後被決議通過，送中國國民黨中央執行委員會核議。（註五九）

綜合以上說明，可知：國民政府在大學院時期，賦予「重新詮釋中華民國教育宗旨政策」的內涵，是明確的選用孫中山的三民主義，來標示國民政府所辦教育的特色，且條舉式地列出教育在實現民族、民權、民生三大主義及世界大同上應注意的項目，這比教育行政委員會時期僅用革命化，民衆化……等諸「化」來詮釋國民政府的教育特性，更能彰顯國民政府理想中教育的本質，也更能端正視聽。但大學院所擬定的這個中華民國教育宗旨，仍不能算是定案，因爲在以黨治國的時期，須經過中央執行委員會全體會議及全國代表大會通過等程序，才能正式生效，而其間可能仍有爭議存在。因爲在國民政府大學院正式提出中華民國教育宗旨之前，中國國民黨中央執行委員會訓練部對教育宗旨，也有他們的主張，由於這兩類主張，分別代表著學術界人士及黨務主要幹部的立場，在以黨治國的時期，黨務人員之意見，以自然之勢而言，可能會較受重視，但以國基初奠，就理之勢而言，教育學術界之論點，勢必也難忽略，故對這兩份中華民國教育宗旨說明書該怎樣作合理取捨，始能令雙方接受，已成爲中國國民黨重要待決之課題。中華民國教育宗旨最終會以何種型態及內涵出現，將留待中國國民黨第三次全國代表大會召開後，才能知曉。

三、教育部時期

民國十七年下半年，在黨治下的中華民國教育宗旨究竟將以何命名及詮釋，對國民政府及中國國民黨來說，已成爲需要費心解決的課題。

國民政府大學院對於這個問題，是將其交由全國教育會議研商，接受其議決，以三民主義作爲中華民國教育的命名及內容詮釋的根據。但以教育會議所擬三民主義教育宗旨說明書及大會宣言「於教育與黨之關係，尤乏實際聯絡。」（註六〇）故後來中國國民黨中央委員會中，又有主張用黨治教育或

黨治的教育之名稱者，（註六一）且該次教育會議雖議定了教育宗旨，但對於「三民主義教育之真諦，（亦）無所說明。」（註六二）故中央訓練部乃於十七年七月將全國教育會議舉行前所擬教育宗旨、教育標準二者及實施綱領，都為一篇，名曰：「黨義教育大綱提案」，函請中央執行委員會常務委員公決，其提出的教育宗旨原文是：「中華民國之教育，以發揚民族精神，提高民權思想，增進民生幸福，促進世界大同為宗旨。」（註六三）中央常務委員會議將之決交由經亨頤、朱霄青、蔡元培、陳果夫、丁惟汾審查。同時並將於右任在中央常會中臨時提出之教育宗旨合併審查，于氏教育宗旨草案的原文是：「中華民國教育以培養主義化、革命化、社會化、平民化、科學化之人民，實行民族主義、民權主義、民生主義，以完成國民革命，達到世界大同為宗旨。」（註六四）中央審查會曾先後開會數次，對所提出的教育標準大體修正通過，而於教育宗旨，則審查會尚無一致之意見。如：

經亨頤提出之修正案是：「中華民國教育，以三民主義治本，軍民主義治標，統一思想，強健體力，促進國際平等，完成社會革命為宗旨。」（註六五）

蔡元培提出之修正案是：「中華民國教育，以根據三民主義，統一思想，強健體力，促進國際平等，完成社會革命為宗旨。」（註六六）

陳果夫提出之修正案是：「中華民國教育，以發揚民族精神，啓發民權思想，增進民生幸福，完成三民主義為宗旨。」（註六七）

最後中央訓練部所提教育宗旨原案，經蔡元培、經亨頤……諸委員之修正，決定採用完成社會革

命一語，故其向中央執行委員會第五次全體大會，提出的教育宗旨修正案原文是：「中華民國之教育，以根據三民主義，發揚民族精神，實現民主政治，完成社會革命，而臻於世界大同為宗旨。」（註六八）

連同國民政府大學院向中央執行委員會第五次全體大會提出之教育宗旨草案，則中國國民黨第二屆中央委員第五次全體大會召開時，就有兩篇具有份量的中華民國教育宗旨草案待討論議決。中央執行委員會秘書處乃將二份中華民國教育宗旨說明書交書記長及各部秘書研究並提出意見。

各部會秘書審查教育宗旨所持的標準，是教育宗旨應具備下列數點，始稱完密，即「1、應概括明瞭，使人一見即可把握其全體之意義。2、應將三民主義內涵之民族、民權、民生，明文標出。3、應注意民族、民權、民生三者連環溝通之精神，毋使有所偏頗。」（註六九）按照上述標準，則大學院所擬中華民國教育宗旨草案的缺點是：

- 1、體裁：過於冗長。
- 2、內容：未能周密，如(1)條舉未能詳盡，難免掛一漏萬；(2)重要者未必悉如所舉，不失毫釐，所舉者未必悉為重要，恰如分際；(3)所舉各條，考其性質，中有為民族民權民生共通相關之問題而不應偏隸者，有純為教育本身之問題而不便偏隸者，今以之分屬於各項下，是不獨有牽強附會之嫌，且有悖於科學的分類之原則。
- 3、系統：缺乏連貫，如(1)四項分舉，不相連續，易使人誤會三民主義與世界大同為並列的關係，且有失三民主義聯貫溝通之精神；(2)世界大同項下似僅具民族而無民權民生，是其疏陋偏頗之處。（註七

中央訓練部所擬中華民國教育宗旨修正案的缺點是：

1、實現民主政治一語之不妥：(1)所謂民主政治，有真正之民主政治與近代歐美式民主政治之分，此處果屬何指，殊欠明瞭；(2)不能充分表示出三民主義特有之民權思想精神，三民主義所謂民權，與普通民主政治不同者，乃在五權之分與四權之應用，今僅曰民主政治，實不能代表此種精神也。

2、完成社會革命一語之不當：(1)查完成社會革命一語，係蔡元培、經亨頤二委員審查中央訓練部所提教育宗旨原案時提出之修正案，後經訓練部採用。謹案完成社會革命一語，不足以代表民主主義之精義；(2)只言社會革命，是僅趨重於消極的破壞的方面，而未能顧及社會之積極的建設的層面。教育的目的，應從積極的方面著想，各國皆然，我國豈宜偏異。況希望幸福生活，為人類共同傾向，社會革命不過為達到此種生活之手段，以手段為教育目的，殊屬不當。(註七一)

故調查結果，認為大學院所擬中華民國教育宗旨草案固多缺點，而中央訓練部所提的修正案亦不全，彼乃基於教育宗旨應

特標出三民主義內涵之民族、民權、民生以示中華民國教育之特徵，其他細目，不必條舉，

即已含著在內，而三者形雖並列，內容實相互連環溝通，最後復以世界大同為其理想之目的……。概括明瞭之教育宗旨，實無逾此者。苟必斤斤於細目，恐將擬毫髮而失其全形，非得策亦非所以垂永久而昭來茲也。(註七二)

乃主張「教育宗旨應採概括的方式，故對於大學院所擬之條舉的教育宗旨不取。至中央訓練部所擬之教育宗旨修正案……：認實現民主政治，完成社會革命二語須修改。建議仍用中央訓練部最初提出之原案，易為啓發民權思想、增進民生幸福二語。」(註七三)故中央執行委員會各部秘書審查後所提出的教育宗旨修正案是：「中華民國之教育，以根據三民主義，發揚民族精神，啓發民權思想，增進民生幸福，而臻於世界大同為宗旨。」(註七四)但這修正案也仍僅是草案，後經中央第一七五次常會決議，推戴季陶，胡漢民、繆斌再行審查，並留至第三次全國代表大會解決。

故至民國十七年結束，中國國民黨對中華民國教育宗旨的名稱及內容並未作一明確的決定。此份「審查中華民國教育宗旨報告書」經戴氏等審查結果，後來蛻變為中央宣傳部向第三次全國代表大會所提之「確定教育方針及實施原則案」。該提案教育方針的原文是：

三民主義的教育，必以充實人民之生活，扶植社會之生存，發展國民之生計，延續民族之生命為最大之目標。一方面使一切個人身心皆健全，以各遂其生；同時連結全國民族之各個成員為一體，俾各自發揮之力量，貢獻於全體之利益，以共遂其生，務達民族獨立，民權普遍，民生發達之目的。(註七五)

此案後經民國十八年三月二十五日，第三次全國代表大會第十一次會議，將之修正為「確定教育宗旨及其實施方針案」並表決通過。修正後確定的教育宗旨原文是：

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，延續民族生命為目的，務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。（註七六）

故國民政府是直到民國十八年三月，所舉行的第三次全國代表大會，才對中華民國教育的正式名稱及其內涵，作了確切的決定與滿意的解決，化除了國民政府教育發展的一個大難題。該教育宗旨，並於民國十八年四月二十六日由國民政府正式公布。由令文說明中，亦可顯示國府對此項教育宗旨之重視。其內容是：

案奉中國國民黨第三次全國代表大會，第十一次會議通過，確定教育宗旨及其實施方針，飭即照辦，第因。查此項決議案，關繫以黨建國，以黨治國之根本大計，至為宏鉅。茲將原案公布，著行政院令飭教育部，轉飭遵照，切實施行，務期啓迪全民，實現三民主義。此令。（註七七）

此項教育宗旨的公布，用一句現代的術語說，即中國教育之新典範於焉正式確立。從此三民主義作為中華民國教育發展的指導方針與原則才取得法令上的根據。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育部時期，其賦予「重新詮釋中華民國教育宗旨政策」的內涵，是以法令明確規定孫中山的三民主義，是中華民國教育宗旨形式名稱及實質內涵解釋的根據。從此，三民主義教育乃正式成為教育界必須共同遵奉的典範。

第三節 促使國府重新確立教育方針的情勢

促使國民政府採取「重新詮釋中華民國教育宗旨的政策」，並在內涵上確立以三民主義教育代替黨化教育，來彰顯其所辦教育的特色，是與其進行「清除聯俄容共期間所蒙受的不利影響」這個形勢作相應配合的。

雖然國民政府的決策階層中國國民黨在民國十三年所揭櫫的「聯俄容共」政策，係基於國際形勢及革命環境之一種政治運用，決非表示中國國民黨之革命目標有任何變更。（註七八）儘管如此，但當時黨內同志如馮自由、鄧澤如、謝持、鄒魯……等均已表示反對。（註七九）連國民黨內訊息較充足的人士都有此異議，何況是不明內情的國人呢？

他們難免會對國民黨政府的性質作各種猜測，認為是一個惹人害怕的政黨及政府。如民國十四年四月曙風在「為什麼怕國民黨」一文中便指出：「有許多人在辛亥前曾頌祝過革命的，自國民黨在粵組織革命政府後，對那黨卻變了臉孔。」（註八〇）而認為有「惹人怕的地方」。（註八一）民國十五年八月前溪在國聞週報亦描述：「世人多以赤化目黨軍」（註八二）故中國國民黨與俄國接近，友俄國被部分國內人士認為是可怖之事。而共黨在北伐期間實際的作為更證實了他們的猜測。（註八三）

這對國民革命目標之達成是相當不利的。因其造成了許多國人疏離國民政府，沈亦雲之回憶錄對此不利情況作了相當詳盡的描述。她說：「社會人心，一般人皆渴望中國進步，而進步須從和平統一開始，北洋軍閥為和平最大障礙，無法對之再存希望，亦衆所週知，然同時畏懼恐怖國民黨聯俄容共政策之後果。國民革命軍自廣州北伐到武漢，軍事節節勝利，但所到之處，人不安居、不樂業，於是招致其他各地之躊躇，反足以延長軍閥之命運，民國十四年、十五年間，上海空屋日多，而天津租界地產價格呈空前絕後之暴漲，初則廣幫，繼則滬幫，紛紛北來。」（註八四）故國民黨之友俄國，不僅造成國人誤解，視國民黨為共產黨化，懷過激思想且亦給軍閥予興兵討伐之藉口，而延長其存在。軍閥在對抗國民黨之北伐時，為圖其自存，不獨以兵力而抗拒，更從而作其精神上之煽惑。（註八五）亦即「軍閥行動中亦混合若干思想問題」，（註八六）不像一般人所想像的純然是個老粗。則軍閥之抵抗宣傳，必向國民黨而發，亦自然之理，他們係以「討赤二字為號召」。（註八七）

但反赤運動不獨軍閥也，如張季鸞所言亦已波及思想界。他說：「如章太炎氏以革命文豪而作反赤領袖。至今尚主張北馮南蔣必須剷除。至不惜拋棄多年來反對北洋正統之態度而與軍閥相週旋焉。若章氏者固亦代表一部份人之心理也，然則反赤運動誠為一種思想問題矣。」（註八八）故他認為「中國今日思想界（以當時中國而言）之最大問題曰赤化與反赤化……是則欲滅絕內爭，拯民水火，必須對此思想界之一大爭鬥先求一正當之解決。」（註八九）故國民黨之聯俄容共，對其勢力發展固然有一部分助力，但使國民黨蒙上「赤化」形象，在吸引國人向心力的上，亦造成不少不利影響。（或許是得不償失吧！）

國民政府對反赤課題之解決，在北京政府於民國十六年四月六日大量拘捕共產黨，閻錫山於同年四月八日嚴禁共產派擾亂後，（註九〇）亦立即實行清黨。自四月十二日起，上海、南京、江蘇、浙江、安徽、福建、廣東、廣西等省市正式全面清黨，（註九一）惟各省市實行清黨之初，主持清黨之機構名稱標準辦法頗不一致，故在中國國民黨中央常務委員會於南京開始辦公之後，即著手於清黨理論的闡釋與清黨機關的統一，以更能有計畫的把共產份子軍事政治社會各方面所留下的陰影及勢力加以掃除，而恢復中國國民黨及國民政府清純的「中國」形象。如四月二十六日，中央常務委員會決議通令各級黨部徹底實行清黨，並同時發表宣言解釋清黨的意義；五月七日中央清黨委員會正式成立；五月十日中央清黨委員會提出「清黨條例」十一條，詳加規定清黨辦法；五月二十一日中央清黨委員會將「清黨條例」通告各省，作為各省清黨所依據的共同準繩，其後並次第委派各省市清黨委員，組織清黨委員會，全面展開清黨活動。（註九二）經此清黨，仍把大多數共產黨份子，驅除於國民政府陣營之外，挽救了國民革命的危機。

國民政府這種清黨的措施雖然能掃除國人部份疑慮，但誠如張氏所言，這也是一個思想問題，非從教育文化之思想層面加以積極疏導，則難祛除國人在思想上之陰影，且國民政府在許多措施的外表上或口號上亦與蘇俄相似，如「以黨治國」之標語即易被誤以為與俄國一樣為永久之專制獨裁。故如何澄清國人思想上之誤解，使其明辨國民黨與共產黨或蘇俄是有差別的，則亦是一個亟宜正視的問題。

國民政府清黨後，在教育宗旨或方針方面，確定用孫中山的「三民主義」易「黨化」（四化）一

詞，而以三民主義教育作為中華民國教育的正式稱呼，並以民族、民權、民生替代革命化，民衆化、勞動化等條目來詮釋中華民國教育的實質內容，即顯示在教育領域內，亦作了相應的配合，以掃除國民黨因聯俄容共而留下的不利影響。此從其理論權威傳賢召集國立中山大學及兩廣教育廳三大機關負責人，在討論教育方針後，所擬「確立教育方針實行三民主義的教育以立救國大計案」中的一段話可為證。他說：

一國之教育方針，必須確實不易，公正不偏。必確實不易，而後能立永久之基，必公正不偏，而後能收普遍之效。教育可救國亦可亡國，可以生人亦可以殺人，彼共產黨之大謬，絕不止在殺人放火之時，而在其以虛偽偏激之教義惑人之際；共產黨徒之發生，不在已有共產黨之後，而在未有共產黨之前。倘今日不痛定思痛，建立確實不易，公正不偏的教育方針或制度，而再以未成熟之方法，不健全之思想，施之於教育，或事玄談，或唱高調，則雖即無共產之名，亦可由共產黨之實。前途危險，正未有涯。（註九三）

此外在第一次全國教育會議所通過的「中華民國教育宗旨說明書」中亦有一段話可為證。即：

在三民主義的教育這個名詞，不曾確定的時候，本來有所謂黨化教育的一個名詞。這個名詞，最初出於反對本黨之口；後來又被篡竊黨權的共產黨徒所利用，而且很多望文生氣的附會和誤解，可以說是弊竇叢生。現在既經正式取消了，也不必再去說它。此後中華民國底教

育宗旨，就是：三民主義的教育。（註九四）

〈附註〉

- 註一 鄭世興著：中國現代教育史，台北三民書局，民國七十年十二月，頁一一二。
- 註二 同上註。
- 註三 民國八年四月教育調查會擬定之教育宗旨，載於原春輝編：中國近代教育方略，頁三〇。
- 註四 同上註。
- 註五 同註三。
- 註六 請廢止教育宗旨宣布教育本義案（呈教育部），載於教育雜誌，第十一卷第十一期，民國八年十一月，總頁一六一二三。
- 註七 1. 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁八二、頁九三。
2. 陳啓天著：近代中國教育史，台北中華書局，民國五八年十月，頁二〇七。
- 註八 王鳳喈著：中國教育史，頁三六四。
- 註九 同註七1，頁一〇五。
- 註一〇 其例子，如就小學訓育而言，「民國初年，各小學校多數有校訓，而負訓育責任的，是級任教員。自

杜威學說傳入後，他的實用主義引起了小學訓育方面的改革。著名的學校多拿他的學說做理論上的依據，而在學校中佈置社會的環境，實地給學生生活上以應有的鍛鍊。學生的活動甚多，如開銀行、設商店、組織清潔會、慈善團、學生會、自治團、巡察團以及發起各種研究社，編輯學校新聞報等。」

（引自吳研因著：三十五年來中國之小學教育，載於中國教育年鑑附錄一，頁二五。）

註一一 高卓著：今後中國教育所應取的方針，載於教育雜誌，第十六卷第十二號，民國十三年十二月，總頁二四八〇三。

「因為沒有確定的方針，所以義務教育也好，職業教育也好，設計教學法或道爾頓制也好，只要是新奇的，便可以引起一時的鬧興，只要稍微陳舊一點，便可以遠拋千里之外。反之，假使我們先已經確定一種方針，那麼，遇到一種新運動或新教學方法，便將問這種新運動或新教學方法是否可促進我們中國所抱教育的目的。可以呢？便儘量採用或加以改革；不可以呢？便極端拒絕。所以絕不至有像準近來教育界空吶喊的現象。而且確立教育方針或目的之後，一切教育的設施都有所準繩，教育制度的價值，教科書的編制，留學生的選派，總以是否適合教育目的為標準。由此說來，教育目的的的必，真是毫無意義了。」

註一二 陳啓天著：中國教育宗旨問題，載於中華教育界，第十四卷第七期，民國十四年一月，頁一〇。

註一三 沈仲九著：我的理想教育觀，載於教育雜誌，第十七卷第五號，民國十四年七月，總頁二五七七四。

註一四 中華教育改進社第四屆年會議決請教育部依據國家主義明定教育宗旨案，載於教育雜誌，第十七卷第十號，民國十四年十月，總頁二六八〇八。

註一五 同註七1，頁一二六。

註一六 民國元年劉以鍾「論民國教育宜採相對的國家主義」一文，對教育的內容上主義與形式上主義，論之甚詳。劉氏認為教育主義，有形式及內容方面。實利主義、軍國民教育等皆為教育的內容上主義，所謂形式上主義，即說明教育與個人及社會國家的關係，而指示教育內容進行的方針者。（轉引自同註一，頁一〇四。）

註一七 陳啓天著：中國教育政策，載於中華教育界，第十六卷第四期，民國十五年十月，頁八一九。

註一八 周谷城著：教育新論，載於教育雜誌，第二十卷第一號，民國十七年一月，總頁三〇五九五。

註一九 舒新城著：中國教育建設方針，載於教育雜誌，第二十卷第五號，民國十七年五月，總頁三一二〇六。

註二〇 國府成立以前，教育界尚流行國家教育應該獨立，不應該受特殊政黨支配的主張。如陶知行於民國十四年一月發表「國家教育與黨化運動」（中國國民黨黨史會珍藏）一文，即主張「教育是國家萬年之計，應當超然，應當純粹，應當洗去政黨的色彩，應當保持獨立的精神。」陳啓天於民國十四年七月發表「國家主義的教育」（中華教育界，第十五卷第一期，頁三〇）一文亦主張「一般教育的主要宗旨是為全國培養國民，不是為一黨造就黨員，所以想將任何公立學校變為一黨獨占的機關，實施黨化教育，造就特殊黨員，應在反對之列。」教育界這種主張將「國家教育與政黨」分離的觀點對當時中國是否適當。據姜琦之疏解，是不當的。因為「世界各教育先進國，雖沒有黨化教育這個名詞，然而它們所施行之黨化教育的精神與設施早已存在了，恐怕我中國很難趕得上它們。因歐美各國，除掉俄

羅斯與義大利，祇有一黨治國以外，都是有兩個以上的政黨；然而歐美各國（除俄羅斯外）的政黨，大半是建國以後所發生的產物，它們都是依照建國主義或方針，而各自設計一種政策或方略，去實現那種主義或方針的東西；所以各國政黨的政策是不同的，甲黨有甲黨的政策，乙黨亦有乙黨的政策，它們的政策只管不同，但它們國家所具有之建國主義或方針，絕對地不許它們有所變更的。至於本黨則不然，因為本黨是建國的（此指民國而言，然非指全部歷史上之中國而言的），建國以後，又去治國；換句話說，有黨以後有國，不像其他各國（除俄羅斯外），先有國然後有黨。（故）中國國民黨可將之為國黨。與歐美各國之所謂政黨，大有區別的……。總之，本黨有以黨建國與以黨治國兩重責任。（載於本節同註四六，頁三一—三三），由姜氏之疏解可見，國民政府在教育方面之難題，不但是要有效率地去「實行」，而且還要有理性地去作「說服」工作。

註二一 這得從民國十三年，中國國民黨第一次全國代表大會說起。該次大會通過「出版及宣傳問題案」，強調「此次改組以後，應以全力作有系統之宣傳組織，使凡屬於吾黨之宣傳機關，在一指導之下，指導羣衆。」（載於黨史會編：革命文獻，第七六輯，頁一五〇）中國國民黨既決定對宣傳事業作全力全面的投入，教育事業自然亦在其規劃運用之中。在其所擬宣傳事業案中，對教育作了如下的規劃：在自覺的教育方面——認為「本黨之思想和知識的幹部，非賴教育，不能達成；而人格之養成，活動能力之訓練，亦非教育不為功。故組織以黨義宣傳，黨德養成為中心之學校，為今後重要之事業。」乃通過決議：辦「黨立大學校」；在覺他的教育方面——認為「教科書編撰非常重要，現在本黨無中學和大學，將來即有了也應用黨內編定教科書，至少也要三分之一以上，不僅黨內的學校如此，還應該

將本黨編定的教科書，擴充於其他學校，則將來其他學校皆變成黨的學校。」在大會之後，此政策見之於具體行事者，計有孫中山於十三年一月二十七日在廣東高等師範學校禮堂開始講述三民主義，至八月二十四日以後以赴韶關督師北伐而停止。二月四日派鄒魯為國立廣東大學籌備主任，二月二十九日電蔣中正籌辦陸軍官校，五月五日派蔣中正為陸軍軍官學校校長，六月九日任命鄒魯為國立廣東大學校長，六月二十九日為培養黨務人才而決議設立「中國國民黨講習所」也正式開學。（載於黨史會編：中國國民黨九十年大事年表，頁一六九—一七二）由此可知，中國國民黨已積極地使學校教育與革命主義相結合，使教育工作能配合政治需要發展。但這種將「國家教育與政治主義相配合」的教育觀，與當時教育界所執著遍存的「教育神聖觀」及「教育獨立觀」是有出入的，且對之而言，僅是種微弱的聲音。如陶知行、陳啟天、余家菊、及李璜皆為文表示異議，故在認知及情感上，這種教育工具體——「認為在一個大革命的理想下，教育與其他政治經濟科學文藝都負了一部分的責任。」，一時尚難為教育界所認可接受。故將政治勢力與教育力量新關係作適當的疏解與定位，勢必成為國府在教育方面必須面對的理論課題。

註二二 「黨化教育的意義」（載於民國日報一月二十六日，中國國民黨中央黨史會珍藏）一文，開頭即指出：「因為中國國民黨有黨化教育的主張，引起了教育界嚴重注意。陶知行先生更是具體的說出反對理由來。陶先生所學反對理由，自然比政客的譫言，敵黨的誣賴，嚴正有物得多。如果能這樣將黨化教育研究明白，也是青年之幸，國家之幸。」可見此文是為澄清教育界對黨化教育的疑慮而發。

註二三 莊澤宣著：教育方針討論，載於同作者著：如何使新教育中國化，頁一六七。

- 註二四 許崇清著：教育方針草案，載於舒新城編：近代中國教育史料（第四冊），補編頁一。
- 註二五 同上註。
- 註二六 同註二四。
- 註二七 同註二四。
- 註二八 同註二四，補編頁二。
- 註二九 同上註。
- 註三〇 許氏之原文是：「日本資本主義的發達，未嘗經過像歐美那樣的自由主義，一步便踏入帝國主義的階程。在俄羅斯則竟由小布兒爵亞經濟組織，經過無產階級的革命，而趨向於社會主義。經濟組織的建設，前者的特殊形式，是以政治力奪取資源，販踞於海外，以帝國主義促進資本主義機能的發達。後者的特殊形式，是以政治力集中全國的經濟力於無產階級政府底下，去助成資本主義，到社會主義必然的進化。這兩國所取的形式，雖出於殊途，而其所造就經濟進步的成績，則同為世界所驚態。」（同註五，補編頁三）（上述為許氏對日本、蘇俄社會經濟發達之說明及預測，因為在心理上對該二國抱有欽慕之情，故未必符合實情。）
- 註三一 同註二四，補編頁三。
- 註三二 同註二四，補編頁三—四。
- 註三三 章懋著：國民政府教育方針草案，載於同註二四，補編頁九。
- 註三四 同註三三，補編頁一〇—一一。

註三五 此說明是根據韋氏所寫「教育是社會和國家的事業，因此教育往往根據社會和國家的組織而轉移。」

（同註三三，補編一〇。）一語演釋而來。

註三六 同註三三，補編頁九。

註三七 同註三三，補編頁一〇。

註三八 同註三六。

註三九 同上註。

註四〇 同註三三，補編頁一〇—一一。

註四一 譚延闓代表中央黨部在全國教育會議上之致詞，載於大學編：全國教育會議報告，丁編，附錄頁四。

註四二 姜琦等提並經大會修正通過：中華民國教育宗旨說明書，載於同註四一，頁二。

註四三 國立中山大學廣東西教育廳等提並經大會修正通過：確立教育方針實行三民主義的教育建設以立救國大計案，載於同註四一，頁三九。

註四四 按「黨化教育」一詞之出現，據張奚若於民國十四年四月五日在「黨化教育與東南大學」一文所言，是「有人創之，以警國人，說國家教育應該獨立，不應該受特殊政黨的支配。」（中國國民黨黨史會剪報）故謂其出於反對國民黨之口，亦有道理。若是如此，而仍沿用，則不智也。

註四五 第一次全國教育會議中，提出確立教育宗旨（方針）者，計九案。其中，請確立三民主義為教育宗旨者，計有1.姜琦、邱椿提：請大學院確定三民主義為全國教育宗旨案；2.陳禮江提：確定教育宗旨提案；3.黃統提：規定三民主義教育宗旨案；4.向楚琨提：各級學校應一律實施三民主義教育以養成效

忠黨國人材案；5. 湖南教育廳提：確定全國教育方針案；6. 國立中山大學兩廣教育廳提：確立教育方針實行三民主義的教育建設以立救國大計案。（載於同註四一，頁一一七〇。）

註四六 姜琦提：解釋黨化教育案，載於同註四一，頁三〇。

註四七 同上註，頁三〇—三一。

註四八 同註四六，頁三四。

註四九 同上註。

註五〇 同註四六。

註五一 同註四六，頁三五。

註五二 向楚提：各級學校應一律實施三民主義教育以養成效忠黨國人材案，載於同註四一，頁一四。

註五三 同上註。

註五四 同註四三，頁四一。

註五五 同註四二，頁二。

註五六 同上註。

註五七 同註五五。

註五八 陳青之著：中國教育史，頁七四八。

註五九 孫常煒編：蔡元培先生年譜傳記（中冊），台北國史館，民國七五年六月，頁一〇七七。

註六〇 中國國民黨訓練部：教育宗旨標準及實施方案，中國國民黨黨史會珍藏，民國十七年九月初版，頁

一。

註六一 中國國民黨訓練部：確定中華民國教育宗旨及教育標準案，載於黨史會編：革命文獻，第五三輯，頁二五三。

註六二 同註六〇。

註六三 同註六〇。

註六四 關於教育宗旨之各種提案，載於同註六一，頁二五九。

註六五 同上註。

註六六 同註六四。

註六七 同註六四。

註六八 同註六一，頁二五八。

註六九 審查中華民國教育宗旨報告書，載於同註六一，頁二六〇。

註七〇 同上註，頁二六一。

註七一 同註六九，頁二六一—二六二。

註七二 同註六九，頁二六三。

註七三 同上註。

註七四 同註六九。

註七五 中央黨部宣傳部提出確定教育方針及實施原則案，載於教育雜誌，第二十一卷第四號，民國十八年四

月，總頁三二八九九。

- 註七六 中國國民黨第三次全國代表大會檢同確定教育宗旨及其實施方針案函達國民政府原函（影印），載於近代中國，第七期，頁五五—六一。
- 註七七 多賀秋五郎著：近代中國教育史資料（民國編——中），頁五五四。
- 註七八 孫中山聯俄容共策略的運用，是一種深謀遠慮。原來他深怕如果共產黨在俄援助之下，單獨的發展，就會危害革命，因此他深信此時只有使共黨份子能在國民黨領導之下，受國民黨統一指揮，才可以防制其製造階級鬥爭來防礙革命的進行。（以上引自蔣永敬著：鮑羅廷與武漢政權，頁二。）
- 註七九 「聯俄容共」政策一開始進行，便遭受各方面的反對，諸如謝持、張繼、鄧澤如及蔣中正等人。國民黨「一大」時，黃季陸、方瑞麟尚正式提案反對，企圖謀補救之道，但孫中山基於現實的環境與革命實際的需要，對黨內表示疑慮或反對的同志，歷經無數次之「發揮主義，商量事實」之方針予以解說，以貫通思想，終使「聯俄容共」政策在大會中確定並實施。（引自曹伯一著：北伐時期的政治，載於黨史會編：中華民國政治發展史第二冊，頁六九九。）雖然該政策已付諸實施，但中央監察委員張繼、謝持、鄧澤如等又於民國十三年六月十八日，根據共黨陰謀文件，向中央執行委員會提出「譴責跨黨份子的彈劾案」，可見其實行之阻力是一直存在的。
- 註八〇 曙風著：爲什麼怕國民黨，民國十四年四月十七日，中國國民黨黨史會珍藏的剪報。
- 註八一 同上註。
- 註八二 前溪著：宣言中的赤化，載於國聞周報時評，第三卷第三十八期，民國十五年八月，頁四六三。
- 註八三 共產黨在北伐期間所採取農工運動及其策略，對收復區「社會經濟」不利衝擊的情況，詳見蔣永敬著：鮑羅廷與武漢政權，頁二一四—三一〇。
- 註八四 沈亦雲著：亦雲回憶（上册），台北傳記文學雜誌社，民國六十年二月，頁二五四—二五五。
- 註八五 同註八二。
- 註八六 張季鸞著：反赤化運動之批判，載於國聞週報社論，第三卷第二十七期，民國十五年七月，頁四一九。
- 註八七 慎子著：赤化與復辟，載於國聞週報時評，第三卷第二十五期，民國十五年六月，頁四五—一。
- 註八八 同註八六。
- 註八九 同上註。
- 註九〇 黨史會編：中國國民黨九十年大事年表，頁二一三。
- 註九一 曹伯一著：北伐時期的政治，載於黨史會：中華民國政治發展史（第二冊），台北近代中國出版社，民國七十四年十二月，頁八二五。
- 註九二 同上註，頁八二六。
- 註九三 戴傳賢此提案載於中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會編：國父思想論文集（第三冊），台北中央文物供應社，民國五十四年十一月，頁一七九八。
- 註九四 中華民國教育宗旨說明書，載於大學院編：全國教育會議報告，頁二。

第五章

厚植學校制度具有普及教育價值的政策

民國十一年起，教育界對「中國尚有三萬萬二千萬的國民未能均霑教育」這個事實，漸表重視。除在觀念上倡導平民教育外；在行動上，也積極實驗並推動各種教育計畫，以期迅速降低國內未受教育國民的人數。但這不是一個短期內可解決的教育課題，因為無論政府所能採用的最有效普及教育型式有多少，仍無法大幅度縮短「普及期間」，故其根本問題是：若政府有誠心及決心普及教育於全體國民，教育界是否能耐心地等待漫長的普及時間？

不過以當時中國危急的情勢而言，是難令教育界安心從容等待的，這使得國民政府在實施普及教育的過程中，常遭抨擊，而國民政府終能持續地貫徹其「普及教育於全體國民」的理想，其影響情勢是什麼，亦是值得探討的問題。故本章將首先敘述教育界對「普及教育於全體國民」這個理想的主張及推行情形，其次則論述國民政府「普及教育於全體中國國民」政策的發展過程，最後剖析影響國民政府持續採行該政策的外在形勢。

第一節 教育界對普及教育機會的關切

教育界在民國六、七、八年所舉行的全國教育會聯合會，均提案（註一）籲請政府研擬具體辦法，使義務教育普及於全國學齡兒童，北京政府教育部，終於也在民國九年四月訂定八年推行義務教育辦法，予以回應。（註二）該辦法規定：

民國十年省城及通商口岸辦理完竣，民國十一年縣城及繁鎮辦理完竣，民國十二年五百戶以上之鄉鎮辦理完竣，民國十三年三百戶以上之市鄉鎮辦理完竣，民國十四、五年二百戶以上之市鄉鎮辦理完竣，民國十六年一百戶以上之村莊辦理完竣，民國十七年不及百戶之村莊辦理完竣。（註三）

同年十一月並咨各省區，請籌設義務教育研究會，以利進行。由此可知：北京政府已準備在民國十年開始推動四年制義務教育，且預計到民國十七年，全國各城鄉鎮村都普設國民小學。雖然這個普及全國義務教育的辦法，日後能否按照計畫付諸實現，無法預知，但至少已可稍讓教育界滿足對普及義務教育的爭取與要求。

自民國十一年起，教育界對普及教育的關切，即轉而注意三萬萬二千萬已失學國民，尤其是青年、成人的教育問題。蓋「今日之兒童，是將來之青年成人，我們應努力教育之，勿使失學，此盡人皆知無可辯論，但只知教育將來之青年成人，而不顧現時之青年成人，此種辦法，未必盡善盡美矣，亦非民治國家應有之教育政策。……因現時的國家不在一般兒童的肩上，乃在一般青年成人的手中。今日大多數之青年成人，十九皆目不識丁，而且常識不全，於是有盲從暴動種種危害國家的行爲。現時的中國，因受一般無知識民衆之影響，已在風雨飄搖之中，若不從速挽救，國將不國，更何從言及將來之新中國耶！」（註四）「倘今日中國所處的地位，還有數十年從容製造國民的機會，那末，現在的青年和成人，只好任他隨時而逝，不容我輩操心。不幸中國所處的地位危險已極，救國的責任加不到數十年後的人身上，只好借重現在不長進號稱爲文盲的青年和成人。」（註五）在這種救國的事業比建國的事業尤爲急切的情勢下，則平民教育實亦爲當時中國施政緊要的課題。但當時大多數失學國民的教育，尚未受到普遍的重視。（註六）故教育界有識之士亦開始就「中國不識字的人民佔總數百分之八十以上」（註七）這個事實，對民國前途所造成的危機，加以觀念上的解說，並配合實際的教育實驗運動，以喚起政府及教育界的重視與關心。

從觀念上解析平民教育重要的學者，如俞頌華在十一年三月即指出：「回顧中華民國改建共和以來，瞬逾十載，而紛擾如故，能不自慚乎。推吾所以仍紛擾不寧之故，則教育不普及，科學幼稚，多數人民缺乏常識與自動自決的精神與組織力是其最大的原因。」（註八）接着周法乾在十二年六月亦論及：「這幾年來，政治不上軌道，把國家的事情越弄越糟，民智太低是一個主因，原來民主國家自以大多數的國民爲國家行政之方針，因爲大多數的國民沒有知識，最少數的軍閥官僚，就不免假借民意，以擴充勢力，而少數的知識階級，又不免包辦民意，來獻媚軍閥官僚，以求自身的活動，因此，

把一個好好的中國，造成一個分贓不均的局面，而可憐的大多數國民就如同魚肉一般了！」（註九）所以今後「不愁沒有少數的智識階級，而只愁一般國民沒有普通常識。」（註一〇）

從運動上喚醒重視平民教育的學者，如晏陽初於十一年二月擇定華中的長沙，在城內作第一次的平民教育試驗，晏氏與由該地青年會發起聯合各界領袖七十餘人，組織總委員會和經濟、學生、校址、教員、宣傳各委員會，並舉行全城平民教育運動。在舉行運動之後，開辦了平民學校六十餘處，招收學生一千三百二十名，並請得義務教師八十人，從三月起至七月畢業。赴畢業考試的有一千二百名，考試及格領得證書的有九百六十七人。他們的年齡，由八歲到四十二歲。他們的職業，代表五十五種。畢業那天，有湖南省長到場發給識字國民證書。是年九月又續招生，畢業有一千多人。（註一一）接著晏氏於十二年二月又擇定華北的煙台與華東的嘉興舉行平教試驗運動。煙台試驗是由晏氏與青年會合作，運動的手續與長沙大略相同，但規模較大些。舉行全城遊街運動的那一天，全埠各界人士都來參加，各學校各工廠都停工休業一天，計參與遊行一萬五千餘人。招生隊由各校選擇男女學生，組織了五十二個。將全市分為五十二區，每隊擔任一區招生，三日內，男生隊招得學生一千四百六十六名，女生隊招得學生六百三十三名。他們的年齡最小者八歲，最老者五十二歲。請得義務教師一百名，男教師七十人，女教師三十人。至於浙江嘉興的試驗，是由城內秀州中學擔任提倡，派出教師四人，每兩人輪流教授一平民學校。平校兩所，一在城南，一在城北，都用幻燈教學法（別於長沙煙台所試驗的單純教學法與掛圖教學法），共有學生二百餘人。（註一二）

經過熱心開通民智學者，近二年多方的倡導，到民國十二年下半年，平民教育變成全國性的運動，即在醞釀形成中。蓋「十二年春末，熊朱其慧同陶知行親自到嘉興參觀幻燈教學法，皆大受感動，深信這是根本普及民衆教育的方法。事後曾在上海滄州旅館由熊朱其慧邀請陶知行、朱經農、袁觀瀾、傅若愚、胡適之、晏陽初諸位先生等，討論組織總機關，推行平民教育於全國的事。討論幾次的結果，決定先改編千字課，推請朱經農與陶知行負責改編，並請商務書館議定合同，擔任印行。又學定籌備委員，預備請各省教育廳教育會派代表，於改進社開年會時，到北京組織平民教育促進會總會。」（註一三）

民國十二年八月，中華教育改進社開年會的時候，熊朱其慧即以中華平民教育促進會總會籌備會的名義，請各省教育機關團體派代表，於八月二十六日，開第一次全國平民教育大會於北京清華學校，赴會的有二十行省的代表，全體通過組織中華平民教育促進會總會，並選舉全國董事四十人，每省兩人，又推定執行董事九人。執行董事推舉熊朱其慧為董事長，並公推晏陽初為總會總幹事。（註一四）總會成立後，各省城響應組織平民教育促進會的不少，組織省立促進會的，計有江西、四川、湖南、江蘇、安徽、廣東、吉林、黑龍江、山西、陝西、雲南、貴州、廣西、福建、浙江、山東、河南。組織市立促進會的，計有吉林，哈爾濱；熱河，承德；察哈爾，張家口；綏遠，歸化、包頭；山西，汾州；安徽，蕪湖；江西，九江；四川，萬縣；廣西，梧州；直隸，天津；浙江，海寧；廣東，禹禺、汕頭；山東，威海衛、煙台、膠州；湖北，漢口、漢陽；江蘇，吳縣、徐州、蘇州、上寶。（註一五）十月第九屆全國教育會聯合會，同時也通過請各省區推行平民教育案。（註一六）這證明平民教育確已漸成爲全國教育界共同關注的課題。

唯此時的平民教育，仍僅偏重在各大城市。（註一七）就教育效力所及的範圍而言，若僅限於城市地區，則仍無法謀中國平民教育之普及。因為誠如傅葆琛所分析：「我國自改革教育制度以來，偏重城市，漠視鄉村，故城市中教育雖已漸次發達，而鄉村間之教育則依然望塵莫及。因是城市中之學校林立蔚起，而鄉村間之學校則寥若星辰；城市失學者日見其少，而鄉村失學者愈顯其多。」（註一八）潘公展亦謂：「我國現在的情形，除了通都大邑，開幾個學校外，鄉村地方本無所謂教育，一般農民，日出而作，日入而息，讀書本來不以為意，學校更非他們所能夢見。」（註一九）由兩氏說明可見：我國自新式學校發展以來，就過度集中於城市，而中國大多數人口所居的鄉村，却未能遍設學校，故就文盲數目講，鄉村人民也要佔最大多數，則若欲普及大多數平民之教育，就地區而言，必須以鄉村為主體。亦即若真為中國大多數平民謀教育機會，終必落實在謀鄉村平民教育的發展與充實。

自民國十三年起，著重謀擴充失學國民教育機會的教育學者，也見及此，而開始採取具體行動去推動鄉村平民教育。如晏陽初即認為：「要想普及中國平民教育，應當到農村裏去。」（註二〇）所以晏氏於民國十三年九月就任中華平民教育促進會總幹事後，即電聘在美國康奈爾大學專門研究鄉村教育及前在法國辦理華工教育的傅葆琛，擔任鄉村教育部的主任，傅氏於十月就該職，（註二一）並開始提倡及規劃鄉村平民教育。

由於「中國鄉村的範圍太大，各地鄉村情形不同，要想在全國作到鄉村平民教育普及的地步，必得有一個具體提倡和推行的計畫。總會計畫把全國分為：華北、華南、華中、華東、華西、東北和西北七大區。擬分期在每區內作兩種提倡的工作：(1)普遍的提倡；(2)徹底的或集中的提倡。普遍的提倡，祇協助各地方自動推行平民教育，隨時在平民教育學術上作指導和訓練的工作。徹底的提倡，係在一區內選擇一個中心的地方，由總會負責直接實施平民教育的三種教育：文字教育、生計教育和公民教育，以作一區內推行平民教育的模範。按照這個計畫，總會決定就先近在華北作第一期的提倡。」（註二二）自十一月起首在直隸保定道內作鄉村平民教育普遍之提倡，在此道內有二十縣推行了平民教育。第一次提倡不滿六個月的時間，所創設的平民學校已散佈於十二縣之廣，招生學生有六千餘名之多。民國十四年春，平教總會在華北第二處作鄉村平民教育普遍提倡的地方是京兆所屬二十縣，這二十縣的提倡，全由京兆公署主持，並依其教育科所擬定普及平民教育的計畫，次第進行，平民教育促進會總會祇在學術方面負責。至於鄉村平民教育徹底提倡的工作原擬在通縣舉行，十四年春曾在該縣舉行平教運動，已將平民教育空氣製造起來。後因戰事發生（國民軍與奉直魯聯軍打仗），進行終止。（註二三）

平民教育經過平教促進會總會此次鄉村實驗運動後，其影響，對一般人而言，不但如劉明水於民國十四年二月所說：「平民教育的意義、價值及其可能性，在現今一般人的腦海裏，大約已各占有相當的位置，不復像以前的懷疑觀望了。」（註二四）同時也更引起教育界對平民教育相當的重視，如民國十四年十月，第十一次全國教育會聯合會有關平民教育類的議案即增至九件。其中以合併甘川粵湘京五案，而通過的「擬定平民教育辦法並催促實施案」最為完備。辦法中對平民教育的實施作了如下的規定：

1. 各省區應將平民教育一項，列入教育行政之考試；
2. 各地方自十五年度起，應將平民教育經費，列入正式預算；
3. 各省區教育機關，應規定分年實施平教程序，限於民國二十四年實施完竣；
4. 各處有團體，應規定實施平教程序，其注意各點如下：(1)軍隊，商請各軍政長官，令行各軍隊，一律實施平民教育，並規定至民國某年，不收用不識字之兵士；(2)工廠，各廠主一律實施平民教育，並規定至民國某年，不僱用不識字之工人；(3)機關及各公法團，由各主管人規定至民國某年，不僱用不識字之工人；(4)愚民捐，各省區至必要時，得規定自某年月起，抽收愚民捐，以限制不受平民教育者。(註二五)

此案辦法雖未由政府付諸實施，但已明確標示：到民國十四年底，平民教育已為全國教育界所廣泛接受，且代表著：教育界不但期望政府拿出辦法，將教育普及於全國的學齡兒童，也期望政府拿出辦法，將教育普及於全國失學的青年及成年的國民。雖然這是一個不容易同時實現的教育期望或理想，但在中國政府拿出具體計畫確實加以實踐以前，教育界是不會停止這種普及教育努力的。

以當時主政的北洋政府而言，因忙於爭戰，根本沒有餘力去普及全體國民的教育，當然也無法有令人滿意的教育實績來回應教育界的需求。剛成立的國民政府，正忙於奠定穩固的政權基礎，事實上也難立刻滿足教育界這種對教育大規模的需求。故自民國十四年後，教育界仍持續關切義務教育與平民教育的推廣問題，尤其是重視以鄉村為主體的普及義務教育及平民教育的型態。

在民國十五年，以普及學齡兒童的義務教育而言，按北京政府八年普及義務教育辦法的規定，正值推動鄉村教育的時間，故教育界以中華教育改進社為中心，乃發表了「改造全國鄉村教育宣言」，主張「籌募一百萬元基金，徵集一百萬同志，提倡一百萬所學校，改造一百萬個鄉村。」(註二六)以呼應。就平民失學青年及成年的平民教育而言，晏氏基於「中國幅員太廣，文盲太多，若想同時將全國的文盲掃除，為事實上所不可能，必須以縣為單位，先實驗而後推廣到一千九百三十多縣。」(註二七)故平教會亦繼續推動民國十四年平教鄉村試驗未完成的理想——找一縣作平教徹底提倡的示範，仍於民國十五年十月，選定「定縣」作為實驗區，從事徹底的研究倡導。(註二八)民國十七年十月莊澤宣在「中國的經濟狀況與今後新教育方針」一文中也指出：「我們知道中國大多數人住在鄉村或半鄉村式的城市，而這種地方學校很少，我們以後應當在這一方面注意。」(註二九)

面對教育界如此重視以「鄉村」為教育普及實踐區域的情勢下，正在擴展其轄治區域的國民政府，為爭取教育界這股勢力的認可，在處理普及教育機會這個教育課題時，不但必須讓教育界理解「普及教育於各年齡的國民」是其主要的教育理想(政策)，且必須向教育界說明其規劃中的學校教育制度，亦將為全國各地區的國民所共享，亦即居於鄉村地區的國民也將如同居於都市地區的國民，有均等接受教育的機會。

第二節 普及教育於全體中國國民政策的發展過程

教育界要求將教育機會普及於各年齡層及各地區的國民，國民政府的回應方式，是採取「普及教育於全體中國國民的政策」。在內涵上，首先宣示義務教育、民衆教育及鄉村教育是其將徹底推行的主要教育綱領，而後則規劃並試驗富可行性及整合性的普及教育計畫，以彰顯其所設計的學校教育系統，確實具有為全體國民所共享（全民性）的特質及價值。茲分教育行政委員會時期、大學院時期、教育部時期說明該政策內涵的蛻變情況。

一、教育行政委員會時期

教育界重視普及教育這個課題，對國民政府來說，不似擬定國家教育宗旨那麼難作決定。因為普及教育原本就是國府決策階層一貫的理想。民國十二年一月，中國國民黨在改組宣言中曾明白陳述：「厲行教育普及，增進全國民族文化。」是其政策；（註三〇）民國十三年一月，中國國民黨第一次全國代表大會又重申：「厲行教育普及，以全力發展兒童本位之教育。」（註三一）是其對內的政策。從這二次宣示，可以確認「普及教育」是中國國民黨教育實施的主要指導理念。不過此時普及的對象僅提及「兒童」，尚未明確地將「廣大民衆」列入範圍。到民國十四年，孫中山在遺囑明示：「須喚起民衆……共同奮鬥」（註三二）以完成國民革命之偉業。中國國民黨乃於民國十五年一月，

所召開的第二次全國代表大會對廣大民衆的教育作明白地指示，如在青年運動決議案中規定：在教育方面應使其革命化、平民化，並注意於平民學校的擴充；在農民運動決議案中規定：厲行農村之補習教育，利用地方公款，興辦各種農民補習學校，盡力宣傳，使農民自動的籌辦各種學校；在工人運動決議案中規定：厲行工人教育、補助工人文化機關之設置；在婦女運動決議案中規定：注意農工婦女教育。（註三三）至此，中國國民黨以全體國民（包括兒童、青年、成人）為教育普及對象的大方針才告明確。而這個教育大方針，即成為稍後成立的教育行政委員會辦理教育的根本依據，也是其待詮釋與闡揚的教育理念，以使教育界對剛成立不久的國民政府，能產生認同，共同為實踐教育普及的理念而協作。

在教育行政委員會期間，民國十五年八月，教育行政委員會委員兼廣東省教育廳長許崇清，在「教育方針草案」一文中，對國民政府普及教育於全體國民的政策內容作了指示，草案中明列：(1)義務教育的勵行及其教育的國庫補助；(2)民衆教育事業的擴張；(3)鄉村教育的改造，是國民政府在實現可能的範圍內，力謀貫徹的教育綱領，但未作理由解釋。（註三四）從被宣告的這三個教育重點，可知：國民政府普及教育政策的內容確能回應當時教育界要求將教育普及於不同年齡及不同地區國民的期許。

民國十六年教育行政委員會委員張乃燕及韋愨，則對國民政府重視（強調）這三個教育重點的理由，作了較深入的詮釋。如張氏於五月在「革新教育十大原則」一文中，指出「革命成功後必須努力推廣縣市鄉教育」。他認為：

我國地大物博，文化夙先，而識字之人，乃不及百分之二十，無怪大多數國民缺乏政治知識與世界眼光，坐令軍閥政客之殘橫貪暴，敢怒而不敢言，對於軍閥背影之帝國主義者，所施行之經濟的文化侵略，亦視若無覩，一任其宰割、播弄、箝束，是可嘆也。吾黨既以國民革命號召天下，對內打倒軍閥，對外打倒帝國主義，以謀吾民族永久解放，躡躑於真正自由平等之域，則不可不設法使全民咸被教育之幸福，以完成革命最後之成功。昔時義務教育之不易普及，經費問題實爲之梗；蓋貪官污吏既朘削於上，土豪劣紳，又把持其間，直指河朔，統一之期，已不在遠。凡諸惡勢力悉在廓清之列，則經費之籌集，當較前爲易矣，實業漸興，民生漸裕，則稅收當日有起色矣，誠宜趁此時機，努力於縣市鄉教育之推廣與改良，以奠三民主義鞏固之基礎也。（註三五）

七月，韋氏在「國民政府教育方針草案」一文中，則更明確地說明民衆教育與義務教育是國民政府當時急切的工作。他認爲：

國民革命的最大目的在求中國的自由平等，欲達到這個目的，我們要組織民衆，訓練民衆，使民衆的勢力變成國民革命的勢力。那麼民衆教育之是黨化教育的重要工作，不用多講了。近年本黨對於民衆運動做了不少工作，成績亦甚爲可觀。但對於民衆教育還沒有甚麼設施，未免太可惜哩。我們知道工人運動和農民運動是民衆運動的重要工作，故民衆教育對於農民

和工人應特別注意。現在農工階級之不識字者幾占全數，我們應該爲他們舉行識字運動，並設法給他們一種實際知識和在工人與農民所在地設種種的特別學校。其他民衆之未受教育的，如大多數的婦女，亦應有同樣的設施。（雖然）我國失學的人數約占百分之九十，其中以年長的人爲最多，故民衆教育最爲重要。但我們要記得還有一班合學校年齡而沒有機會就學的兒童。那麼義務教育亦爲現在的急切問題。爲實行黨化教育起見，我們應努力以最短時間促成義務教育。（註三六）

從張、韋兩氏強調國民政府將著重發展鄉村教育、民衆教育及義務教育，所作的理由或說明中，可以證明，國民政府是「自覺地」「有意識地」將教育朝「普及於不同年齡及不同地區」國民的方向規劃。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育行政委員會時期，其賦予「普及教育於全體中國國民」政策的內涵，是確立了義務教育，民衆教育及鄉村教育三個普及教育的重點。但尚未形成具體可行的實踐方案及相關法令，祇有留待大學院及教育部時期去完成了。

二、大學院時期

大學院民國十六年十月一日成立後，仍持續地貫徹國民政府普及教育的理想，但隨著中國局勢之日趨統一，邁向建設之途，已到非採取實際步驟，拿出具體辦法，去推動普及教育不可的時刻。

民國十七年初，即已有部份省分自動相繼地頒佈了具體辦法，以推行義務教育及平民教育，如江西省教育廳於一月十二日通令各縣頒行平民學校設立規程，甘肅省於一月十四日令教育廳施行平民教育詳細辦法，二月二十二日江蘇大學區通令各縣指示民衆教育計畫施行步驟，同月安徽省政府公佈勸行安徽義務教育暫行規程，四月十九日湖南省政府公佈實施普及教育暫行條例，五月十五日江西省政府又通過江西厲行義務教育條例八十條。（註三七）居於教育行政指導地位的中央大學院，若再不公佈較明確的普及教育施行辦法、計畫或法令，將無法滿足教育界及國人的期望，故勢不可停留在「空言」之階段。

大學院乃於民國十七年五月全國教育會議後，將該次會議有關普及教育之兩項決議案，先後通令付諸實行。決議案之一是厲行全國義務教育，該案認爲謀求教育普及，應先從學齡兒童的義務教育開始，故建議在中央各省區、各市縣均設義務教育委員會，襄助教育行政機關，計畫及促進義務教育。並規定各地方失學兒童數每兩年應減少百分之二十，至遲到十八年五月底止各省區、各特別市應將推行義務教育計畫呈報於大學院。（註三八）根據此案建議，大學院首先於民國十七年八月二十八日通令厲行義務教育籌設委員會計畫進行；（註三九）九月二十九日大學院又令發中央義務教育委員會組織大綱。（註四〇）這皆證明國民政府對義務教育已開始著手推動。

決議案之二是以學校教育補充社會教育案，該案主張失學民衆在吾國人數過多，若完全專設學校補習，實無如此鉅款。爲樽節經費計，莫如就各地原有學校，開設推廣部，擔任此事。師資既無庸另聘，教具復可借用，故建議(1)由各省區、各市縣教育行政機關，組織學校教育擴充教育委員會，專司籌畫、指導各級學校擴充教育事業；(2)各級學校於可能範圍內，設置擴充教育機關，擇一學校教員爲其長，與其他各教職員相聯絡，負責行擴充教育之責。（註四一）大學院也於民國十七年十月，通令各省市教育行政機關會同各級學校組織擴充教育委員會，實行各種民衆教育。（註四二）

綜合以上說明，可知：國民政府在大學院時期，仍繼續推動普及教育的理想，雖未見任何具體的計畫或實績，但已通令設置推行義務教育與民衆教育的專責單位。故在此期，其賦予「普及教育於全體中國國民政策」的內涵，是以「設置推行義務教育與民衆教育的專責單位，證明普及教育於各年齡層國民的理想是確實存在的。」由於大學院在通令設置推行義務教育與民衆教育的專責單位後不久，即易名爲教育部，故國民政府進一步推動普及教育的計畫、措施，也只有留待教育部時期去完成了。

三、教育部時期

國民政府設置教育部，中國國民黨二屆五中全會，於民國十七年八月在通過的提案中，對其職掌的說明，是「以統籌全國社會教育、民衆教育等爲主，期於最短期間普及中小教育。」（註四三）〔此由民國十八年一月教育部成立不久即公佈民衆學校辦法大綱可爲證〕其後中國國民黨在各屆全國代表大會及歷屆歷次中全會亦屢通過催促實施普及教育於全體國民的決議案，故普及教育這個課題勢必成爲教育部的重點工作之一。國民政府的教育部，即在回應中國國民黨有關普及教育的決議案中，參酌現實條件的限制，逐漸發展出較切實可行的、能普及教育於全體國民的計畫。

北伐統一全國後，中國國民黨對普及教育於全體國民的期望，在民國十八年三月，第三次全國代

表大會通過的「確定教育宗旨及其實施方針案」中即作了流露。案中明示：中華民國今後之教育，應為三民主義之國民教育。（註四四）接著同年六月第三屆二中全會更通過「普及教育案」，決議「厲行國民義務教育及成年補習教育，其計畫及規程與實施程序，限於民國二十三年底實現。」（註四五）可見將義務教育及成年補習教育，普及於全體國民已成爲中國國民黨重要待行的決議事項。

民國十九年三月，中國國民黨舉行三屆三中全會，黨內人士如胡漢民、陳立夫等感於「三民主義之宣傳，無論如何普遍，若祇能及於曾受教育之智識份子，而未能深入全國未受教育之鄉村兒童及佔中國人口百分之八十以上的鄉村居民，則中國政治的力量仍浮動薄弱，而不足以舒展全民族應有之建國偉力；且依總理建國大綱之所垂訓，縣爲自治單位，而縣自治基礎則必在鄉村。」（註四六）故認爲「今後必賴三民主義之鄉村教育，近以開鄉村之人心，遠以培養全民族政治及地方自治之能力，而樹立深厚根基於民間，庶幾三民主義的國家建設始能由開創而日進於完固。」（註四七）乃研提「實施三民主義的鄉村教育案」，並獲通過。該案除建議造就鄉村師資外，必須分期開辦鄉村學校於各省。（註四八）同時，在該次會議通過的「關於建設之方針案」中，亦提示：「中國農民占全國人口百分之八十以上，故政府對於教育方針應特別注重於農民教育，俾農產發達，農事振興。」（註四九）可見中國國民黨對普及教育理想的規劃，已考慮到力謀充實新式教育發展以來所被漠視的鄉村地區教育，於是教育界對普及教育所倡議的義務教育、民衆教育、鄉村教育，至此乃正式完整地反映在國民政府決策階層的議決案中。

惟事實上，到民國十九年十一月，國民政府對普及教育的理想，仍未採取可行的計畫加以實施。

在此之前雖曾制定「實施義務教育與成人補習教育計畫」，但以該計畫與我國財力及師資狀況（經費困乏、師資稀少）相差過遠，故未公布實行。今後國民政府努力之重點即在將前述政策具體付諸實踐。

此後，國民政府的決策階層，也一再催促其訂定較切實可行的辦法加以實現，如民國十九年十一月，三屆四中全會通過的「普及教育獎勵學術以樹建國之大本案」，即指出：「我國現在全國（重新）統一，屆與民更始之時，本黨應於最短期間，樹立教育之基礎，俾能逐步實現原定政策，使建國大本得以確立，訓政任務得以完成，現在除應極力普及教育俾達不至有失學兒童之目的外，另努力於治標，與辦補習教育。全國之少壯及中年，均渾渾噩噩不識不知，欲安定社會，鞏固國家，於緣木求魚之喻，豈但不得已哉。爲今之計，應將補習教育同列爲義務教育，以期普及，國人男女之未滿五十而不識字者，一律分期責令入學，違者罰之。」（註五〇）民國二十年，中國國民黨對於普及全體國民之教育更加重視，且積極要求實踐。爲表示重視，如於五月舉行的第三屆中央執監委員臨時全體會議，在通過的「中華民國訓政時期約法草案」中，即特列國民教育專章，第四十八條規定：「已達學齡之兒童應一律受義務教育；第四十九條規定：未受義務教育之人民，國家應施以成年補習教育。（註五一）此乃賦予義務教育與成年補習教育以法律地位，則其更成爲國民政府勢必推行的教育綱領。爲表示實踐決心，在同時通過的「確定教育設施之趨向案」更強調：「政府對於教育之普及與推廣，自當根據中華民國教育宗旨，排除萬難，與國民爲一致之努力。」（註五二）接著，十一月舉行的中國國民黨第四屆全國代表大會，在通過的「依據訓政時期約法關於國民教育之規定確定其實施方

針案」，亦訓示：「應即繼續努力求實現本黨關於國民教育之決議案」。（註五三）

國民政府在其決策階層屢次明示努力實踐普及國民教育之情勢下，乃漸「改變向來不切實際的辦法，而努力向平易可能的地方去推進。」（註五四）在義務教育方面，如民國二十年，國民政府為普及城鄉學齡兒童的教育機會，就開始採取較切實的辦法，基於「我國初等教育之最近狀況是鄉村校數較少，學額又多不足；至繁盛都市，則以就學者眾，學校確較鄉村為多，仍不能容納多數之學齡兒童，適與鄉村情形相反。」（註五五）乃於四月十九日頒行「鄉村小學充實學額辦法及繁盛都市推廣小學教育辦法」二種，以時增加城鄉學齡兒童之就學機會。接著民國二十一年，國民政府又朝適合「社會經濟及地方財政」的方向制訂了普及義務教育計畫，於六月十五日將「第一期實施義務教育辦法大綱（二十三條）」及「短期義務教育實施辦法大綱（二十四條）」，通令各省市教育廳局，自民國二十一年度起切實辦理，並於文到一月內擬定具體計畫呈核。（註五六）第一期實施義務教育辦法的擬定，係基於「初級小學為義務教育，以期分年分區，先之以實驗，繼之以推行，使將來初級小學，普遍設置，成為義務教育。」（註五七）的認識，而規定「自民國二十一年八月起至民國二十四年七月止為第一期，在此期內全國各縣市及行政區特別區，應指定城市及鄉村各設一區或數區，為義務教育實驗區，實施義務教育。是項實驗區，收容兒童總數，至少應佔全縣市區失學兒童十分之一。」（註五八）

而短期義務教育實施辦法的制定，則基於「現在中國十歲至十六歲之年長失學兒童，為數達三千餘萬，如欲一律使受四年初級小學之義務教育，則不特年需三萬萬元之經費無從籌措，即一百四十萬之小學教員，亦非倉卒間所能訓練完成。」（註五九）的認識，而規定「各省市得視經費情形，設置短期小學，以一年為期，純採分班制，使十歲至十六歲之年長失學兒童，即忙於作工務農者，亦得抽暇求學。其課程以識字為目的，祇設國語一科，包括常識、算數，使其特別簡易。期能普遍設置，便於實行強迫，以應暫時之急。」（註六〇）

這兩種普及義務教育的辦法，亦為中國國民黨於民國二十一年十二月所召開的四屆三中全會所認可，如該次會議，關於國民教育的決議指出：「以四年或六年之小學為施行國民教育之場所，由教育部製定標準，頒行全國小學一律遵行，不得有所出入。如四年小學因財力關係，一時尚不能普及，則為目前救濟起見，應於最短期內，先推行短期義務教育，普遍設立短期小學。」（註六一）

在四屆三中全會中，對推廣成人補習教育，同時亦作了指示：「應利用現有學校之設備及師資，或另籌經費，推廣民衆教育，以樹立地方自治之基礎。」（註六二）國民政府教育部，亦於民國二十二年三月二十五日公布章程，規定設立民衆教育委員會，（註六三）四月五日並製發民衆教育委員會組織要點，通令各省遵行。（註六四）以示民衆教育將與義務教育同受重視，並也回應中央之指示。

教育部為進一步謀義務教育及成年補習教育之推行，在義務教育方面，如於民國二十二年五月再通令各省市小學盡量改為半日或間時二部制，半日二部制，以期廣招學童而謀教育普及。（註六五）同年八月，又通令各省市自本年度起，對於地方教育之設施與經費之支配，勿僅注意城市教育之維持與擴充，須力謀鄉村教育之改進與發展。（註六六）在成年補習教育方面，也將民國十八年一月頒佈的民衆學校辦法大綱修訂為民衆學校規程，於民國二十三年六月頒佈，規定民衆學校為收受十六歲以

上之年長失學者，授與簡易之知識與技能，授課時數不得少於二百小時，每日教學時間以二小時為限。（註六七）

由上說明，可知：自民國二十年至二十三年，國民政府已研擬出普及義務教育較可行的變通辦法，而對成人補習教育雖然也已訂定相關的法規以表重視，但具體辦法則尚付闕如，故在這段期間，其重點仍稍偏重在推動義務教育。唯該義務教育法因不帶強迫性，故實施後，成效並不令國民政府決策階層滿意。據民國二十三年十一月，中國國民黨四屆五中全會的檢討：第一期實施義務教育辦法大綱及短期義務教育實施辦法大綱，雖「於二十一年六月由部公布，並已編就短期小學課本四冊，頒發應用，此外則有小學採用二部制之通令，徒以未有強迫法令，令各省市遵照辦理，故寬嚴遲早，頗未能一致。」（註六八）乃對上述辦法作二點補充建議：

1. 應限期實施一年制之短期義務教育，對十足歲至十六足歲年長失學兒童實行強迫教育。……查各國實施義務教育，皆從推廣小學教育著手，使小學教育成為義務教育，而其義務教育年限亦逐漸延長。我國文盲太多，財力太拙，義務教育與小學教育實不能併為一事，對於年長失學兒童，縮短其義務教育年限，以期迅速普及，實為不得已之事。……擬請中央相定，自民國二十四年度起，為實施義務教育開始時期，並指定短期小學或短期小學班為實施義務教育場所。
2. 應竭力推廣充實小學教育，並切實推行半日二部制。……二部制推行後……即一校可作兩

校之用，全國頓可增加一倍之小學，一面並將現有小學盡量利用，充實學額則兒童入學機會當可增加數倍，寔寔將普及於全體學齡兒童矣……。擬請中央積極提倡，由國民政府明令全國各小學切實推行半日二部制，諸鄉村城市小學供不應求之處所，尤須力求照改。（註六九）

國民政府教育部即根據該決議，又重擬「實施義務教育暫行辦法大綱」。這個義務教育暫行普及方案，規定分期推行辦法，先從辦理一年制及二年制短期小學入手，漸次完成四年制初級小學。其實施程序，分如下三期進行：

第一期自民國二十四年八月起至二十九年七月止，共計五年。各省市應廣設一年制短期小學校，招收九歲至十二歲之失學兒童，授以一年之義務教育。此外並推廣初級小學，充實小學原有學額，厲行二部制，改良私塾，試行巡迴教學，務使本期終了時，全國受一年以上相當教育之兒童，至少達到學齡兒童百分之八十以上。

第二期自民國二十九年八月起至三十三年七月止，共計四年。在此四年中，除了仍照上期辦法繼續辦理外，所有一年制短期小學，均應逐漸改為二年制短期小學，招收八歲至十二歲之失學兒童，至少達到學齡兒童百分之八十以上。

第三期自民國三十三年八月起，各省市應將所有二年制短期小學，逐漸改為四年制初級小學，自此以後，務使全國達到學齡之兒童，至此均受四年之義務教育。（註七〇）

國民政府訂出這個分期循序普及四年義務教育的計畫，才使其普及教育於年長失學兒童的主張，不是夢想，而成爲一個可以預期實現的理想。在行政院會議於二十四年五月十八日通過後，隨即於六月六日，連同其他施行細則及中央義務教育經費支配及撥付辦法大綱，令頒各省市教育廳遵照辦理。同時爲確保該義務教育計畫能如預期實施，凡與該計畫實踐條件相關的法令，亦相繼頒佈，如全國義務教育委員會組織規程（民二十四年七月），一年制短期小學暫行規程（民二十四年七月），市縣劃分小學區辦法（民二十四年十一月），調查學齡兒童辦法（民二十四年十一月），各省市義務教育師資訓練班辦法（民二五年八月），實施二部制辦法（民二六年六月），實施巡迴班教學辦法（民二六年六月），二部制短期小學暫行規程（民二六年六月），改良私塾辦法（民二六年六月），各省市及縣市義務教育視導員規程（民二六年七月），學齡兒童強迫入學暫行辦法（民二六年七月）。（註七一）故到民國二十六年七月，國民政府對義務教育實施的法令已大致完備，且有一套暫時完整的成規可循。

而國民政府的決策階層，自民國二十四年十一月第五次全國代表大會後，亦更積極重視成人補習教育，如該次大會在通過的「確定今後教育改進方針案」，除「責令中央及各省市，自下年度起，無論財政如何困難，均逐年增加義務預算，務使全國小學至少每年可增加五百萬學童。」（註七二）外，「一面並當增設成人補習學校，以期小學義務教育與民衆教育同時並進，而掃除文盲之工作，得以及期完成。」（註七三）另外，在同時通過的積極推行「民衆教育案」中，亦指示「(1)中央照厲行義務教育辦法，歲撥巨款，補助地方民教；(2)各省市縣政府每年教育經費預算於民教至少須佔四分之一。」（註七四）在決策階層如此重視成人補習教育的情況下，國民政府亦於民國二十五年擬定「實

施失學民衆補習教育辦法大綱」，於九月連同其實施細則由部公布施行。該辦法規定，強迫實施期限，各縣市自民國二十五年起須按年增設一定額數之民衆學校，預計於六年之內，完成全國補習教育工作，以達成肅清全國文盲之理想。其按年實施步驟如下：

1. 在第一年內（民國二十五年）各市及大縣應指定財力稍裕，人烟稠密之四十坊鄉鎮，各設一校，共容八千人，中縣應設三十校，容六千人，小縣應設二十校，容四千人，平均每縣收教六千人，全國二千縣市合計，可有一千二百萬失學民衆，受到訓練。
2. 在第二年度內（民國二十六年八月至二十七年七月）各縣市再指定其他應設校之地方增設二十校，連同上年度所設校數，大縣六十校，容一萬二千人，中縣五十校，容一萬人，小縣四十校，容八千人，平均每縣收教一萬人，全國二千縣市合計，可有二千萬失學民衆，受到訓練。
3. 在第三年度內（民國二十七年八月至二十八年七月）各縣市再指定其他未設校之地方，增設二十校，連同上年度所設校數，大縣八十校，容一萬六千人，中縣七十校，容一萬四千人，小縣六十校，容一萬二千人，平均每縣收教一萬四千人，全國二千縣市合計，可有二千八百萬失學民衆，受到訓練。
4. 在第四年度內（民國二十八年八月至二十九年七月）各縣市再指定其他未設校之地方，增設二十校，連同上年度所設校數，大縣一百校，容二萬人，中縣九十校，容一萬八千人，

小縣八千枝，容一萬六千人，平均每縣收教一萬八千人，全國二千縣市合計，可有三千六百萬失學民衆，受到訓練。

5. 在第五年度內（民國二十九年八月至三十年七月）各縣市再指定其他未設校之地方，增設二十枝，連同上年度所設枝數，大縣一百二十枝，容二萬四千人，中縣一百一十枝，容二萬二千人，小縣一百枝，容二萬人，平均每縣收教二萬二千人，全國二千縣市合計，共有四千四百萬失學民衆，受到訓練。

6. 在第六年度內（民國三十年八月至三十一年七月）各縣市再指定其他未設校之地方，增設二十枝，連同上年度所設枝數，大縣一百四十枝，容二萬八千人，中縣一百三十枝，容二萬六千人，小縣一百二十枝，容二萬四千人，平均每縣收教二萬六千人，全國二千縣市合計，共有五千二百萬失學民衆，受到訓練。（註七五）

除上述各縣市應分期在各鄉鎮設立民衆學校外，亦規定全國各都市（如首都及省市府所在地）及工業發達地方，各公私立學校、各團體、各機關、各大工廠、農場、商店、公司，至少均須附設民衆學校一校，以補鄉鎮民衆學校之不及。（註七六）以上六年限期屆滿，預計民國三十一年七月止，全國各縣市失學民衆，共有一萬九千二百萬人可受到訓練，各機關附設民衆學校之人數，尙未計算在內，估計四十五歲以下之失學民衆約二萬萬人，屆期均可受到訓練，全國文盲，即可掃除。（註七七）此爲國民政府奠都南京以後，十年來早欲實行而未果之教育上一件重大計畫。爲促使這個教育計畫實

施，民國二十六年八月，教育部又頒佈各省市失學民衆強迫入學暫行辦理。（註七八）因此到民國二十六年八月，國民政府對成人補習教育亦如同義務教育一樣，已訂出一套分期普及十六歲以上年長失學者教育之完整計畫，但與該實施計畫相關的法令，則不如義務教育那麼完備，有待繼續充實。

雖然在抗戰期間，國民政府的決策階層，對成人補習教育與義務教育亦仍然力主加緊推進，以期如限完成，尤其是對於失學民衆補習教育更加重視。如在民國二十八年一月舉行的五屆五中全會，在「對於教育報告之決議案」中，即指示：「成人補習教育，實爲抗戰中最急要之教育，非此則一切宣傳一切政令皆隱生阻力，宜特別以政治力量推進，以此列爲地方官吏考成之要端，必嚴申命令，俾切實施行。」（註七九）接著，同年十一月舉行的五屆六中全會，在修正通過的「限期掃除全國文盲完成民衆識字教育案」，亦強調「在抗戰期間，成年失學民衆補習教育，並應規定各種辦法加速推行。」（註八〇）五屆六中全會同時也傳達其貫徹既定義務教育辦法的決心，故在通過的「對於教育報告之決議案」亦提示：「義務教育之推行，早經確定辦法，嗣因抗戰軍興，諸多阻碍，但此事關係重大，仍應排除萬難，依原定計畫，定期完成。」（註八一）不過由於淪陷區之日益擴大，加上民國二十八年九月公布的「縣各級組織綱要」，關於教育方面規定每鄉鎮設立中心學校，每保設國民學校，鄉（鎮）中心學校與保國民學校均包括兒童、成人、婦女三部分，使失學民衆補習教育與義務教育打成一片。（註八二）這項規定與原來分途普及教育的型態出入頗多，故國民政府勢難再照原來已規劃的二個普及教育辦法去推行失學兒童青年與成人之教育。因之，教育部乃決定將前此所推行之義務教育與民衆補習教育，合併實施，統稱「國民教育」，另訂「國民教育實施綱領」，呈奉行政院核

准，於民國二十九年三月公布施行，（註八三）並指定後方川滇黔粵湘閩浙贛陝甘豫鄂渝等十四省市於下半年開始實施。（註八四）綱領中主要的內涵如：

第二條規定：國民教育分義務教育及失學民衆補習教育兩部分，應在保國民學校及鄉鎮中心學校內同時實施。全國自六歲至十二足歲之學齡兒童，除可能接受六年制小學教育者外，應依照綱領受二年或一年之義務教育。全國自十五足歲至四十五足歲之失學民衆，應依照綱領分期受初級或高級民衆補習教育，但得先自十五足歲至三十五足歲之男女實施，繼續推及年齡較長之民衆。其十二足歲至十五足歲之失學兒童，得視當地情形及其身心發育狀況，施予相當之義務教育或失學民衆補習教育。

第四條規定：國民教育之普及，以五年為期。自民國二十九年八月起至三十四年七月止，分三期進行：(1)自民國二十九年八月起至三十一年七月止為第一期，在本期內各鄉鎮均應成立中心學校一所，至少每三保成立國民小學一所。在本期終了時，須使入學兒童達到學齡兒童總數百分之六十五以上，入學民衆達到失學民衆總數百分之三十以上；(2)自民國三十一年八月起至三十三年八月止為第二期。在本期內國民學校逐漸增加或就原有之國民學校增加班級，在本期終了時，須使入學兒童達到學齡兒童總數百分之八十以上，入學民衆達到失學民衆總數百分之五十以上；(3)自民國三十三年八月起至三十四年七月止為第三期，保國民學校數應盡量增加，以期達到每保一校之目的，或就原有之國民學校增加班級，在本期終了時，

須使入學兒童達到學齡兒童總數百分之九十以上，入學民衆達到失學民衆總數百分之六十以上。（註八五）

綱領中，第二條以年齡作為設計學校部門的規定，使得學齡兒童教育的機會，也能普及於各年齡的國民；第四條以保、鄉為單位設置國民學校的規定，使得學校教育的機會確能普及鄉村地區的國民。故「國民教育實施綱領」的訂定頒佈，不但確立了國民教育新制度，（註八六）同時亦使得國民政府的學校教育系統，更能有效地發展其全民共享性的特質，而厚植其價值基礎。日後的重點即在督促其實踐，使與原定計畫相符。無論其實踐成效如何，國民政府普及教育的努力，相信已能為教育界所瞭解。當然普及學校教育於全民的理想，除初等教育為全民所共享外，若國力許可，應該提昇到中等教育為全民所共享，甚至高等教育為全民所共享。但以當時的中國而言，普及一、二年初等教育於全民已是不易實現的奢求。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育部時期，為使全體國民能受最低限度之基本教育，其賦予「普及教育於全體中國國民政策」的內涵，是分別擬定義務教育與成人補習教育的分期實施計畫，最後則統整兩者，規劃出較可行的，以保甲為單位的國民教育分期實施計畫（方案），而建立確能實踐普及教育理想的國民教育制度。

第三節 促使國府重視全體國民教育的情勢

促使國民政府持續採取「普及教育於全體中國國民的政策」，並在內涵上，最後確立以縣為單位，而將義務教育與成人補習教育融成一體的國民教育制度，這與國民政府當時亟需解決下列三種和大多數國民素質有關的國家情勢是相關的。茲分別說明之：

一、發展偏差的民衆勢力，亟待導正，使真正有助於國民革命的成功

成立十三年之民國，不但未能實踐國民革命的目的——建立獨立自由之國家，以維護國家及民衆的利益，反而造成諸軍閥官僚連續不絕地操縱民國政局，如袁世凱之稱帝，張勳之復辟，馮國璋、徐世昌之敗法，曹錕、吳佩孚之竊位盜國等以流毒中國。這當然不是領導國民革命之中國國民黨所樂見的。

在檢討「排滿」、「倒袁」、「護法」之後依舊失敗的原因，認為問題出在半途上與軍閥官僚妥協調和，（註八七）而未能徹底肅清根絕反革命的勢力。如「當滿洲君政顛覆以後，革命政府為情勢所迫，不得已而與反革命的專制階級謀妥協，此種妥協實間接與帝國主義相調和，遂為國民革命第一次失敗之根源，自是而後，革命之進行，每有一度之成功，必與反革命的專制階級，謀一度之妥協，而每次之妥協，皆促使過去革命之犧牲失其意義。」（註八八）故在民國十三年所舉行的第一次全國

代表大會中，即計畫徹底革命，把以前與軍閥官僚妥協調和的手段一概打消，（註八九）確認其革命「所恃為後盾者實為多數之民衆：若智識階級、若農夫、若工人、若商人是已。」（註九〇）在「惟國民黨與民衆結合之後，中國民族之真正自由與獨立始可有希望」（註九一）的體認下，則組織並教育多數民衆，使成爲一個牢不可破的團體，使之能與軍閥及其賴以生存之帝國主義，作繼續之鬥爭，乃成爲中國國民黨及其政府努力之重要課題。

事實上，自民國十三年一月起到民國十五年十月國民政府北伐初期，「在各類民衆中發展黨及主義的影響力、以厚植國民革命的力量」也一直是中國國民黨及其政府不斷加以宣示且加以貫徹的措施。在闡揚該措施方面，如民國十三年七月，在關於黨務宣言中即指明：「以中國現在之大多數人民，陷於壓迫痛苦之中，則革命之基礎，自以聯合全民共同奮鬥，始能益顯其效力。」（註九二）十四年五月，在「接受總理遺囑宣言」中，亦指示黨員有效指導民衆參加國民革命的重要性。其言曰：「革命之偉業，非大多數民衆參加，必不能得完全成功；而革命黨人苟非對於本黨之主義徹底了解，爲適合民衆政治經濟的需要之宣傳，亦不能引導民衆參加國民革命之運動」。（註九三）又民國十五年一月所舉行的第二次全國代表大會，也再度重申擴大民衆參與國民革命的必要性。其宣言曰：「凡民族革命運動，欲求成功，必須有廣大民衆參加，而農工民衆尤爲必須。過去民族革命之失敗，由於參加者限於知識階級，故不能得廣大之基礎，與廣大之勢力，而於現在及將來，爲民族革命運動，必須以其意義普及於田間與工廠，且必須使之組織於反抗帝國主義的奮鬥中。」（註九四）從這些宣言中，可知中國國民黨確有持續貫徹在學生、農人、工人及商人中厚植國民革命勢力的意圖。

在推動該措施方面，如民國十三年一月，第一次全國代表大會通過的「中國國民黨總章制定案」，對「黨的組織」一項即規定：「在秘密、公開或半公開之非黨團體中，如工會、農會、教育會、俱樂部、商會、學校、議會、大公司、工廠等類團體中，本黨黨員須組織國民黨團，在非黨團體中擴大本黨勢力，宣傳本黨政策，並指揮其活動。例如某公司其中有一千辦事人員，內中有本黨同志二百人，此二百人即應組織一黨團，既可聯絡黨員，組成一氣活動，且對於吸收同志，宣傳主義等等，皆有莫大之便利也。」（註九五）接著，同月舉行的一屆一中全會，也通過「中央執行委員會及各地執行部直接管轄區域問題決議案」與「中央執行委員會分配問題案」，前案規定，全國劃分為六大區，除廣東、廣西、雲南、福建、由中央執行委員會直接管轄者外，餘歸北京、上海、漢口、四川、哈爾濱等五個執行部管轄。（註九六）後案將中央執行委員皆派遣到各區指揮監督各地黨務之進行，除廣州是中央執行委員會所在地外，到其餘特別區之中央委員尚須負責各該地執行部。（註九七）

在中國國民黨如此有恆心與有組織地貫徹該措施的情況下，其初步實踐，也確實有些成績可見。如民國十五年一月據二屆一中全會黨務報告的說明：

就地域別而言，過去兩年，在廣州、北京、上海、武昌、長沙等地方，確立了本黨在羣衆中的領導地位，這是很滿意的成績。但在福建、廣西等處，未注意民衆組織力之發展，而在雲南、貴州、黑龍江、新疆等地方，至今未發生黨的組織。以職業別而言，(1)農民運動，在廣東、湖南、湖北、江西、江蘇、河南、直隸、山東三特別區，均有本黨同志努力于農民運

動，湖北江西均能利用旱災爲農民利益奮鬥，廣東並規定政治上、經濟上、教育上農民運動的綱領，惟福建、安徽等地，未開始農民運動，江蘇的農民運動，僅在丹陽一帶，河南的農民運動，只在開封一帶，有相當的成績，這是尚須努力改進的事情；(2)商人運動，在廣東各地已組商民協會。惟此外各地多未注意。此後北京、上海、漢口及其他重要都市，均須極力注意商人運動，使商人羣衆，接受本黨主義，參加國民革命；(3)工人運動，在上海、漢口、天津等地方，已經起來，各地黨部以前無一定計畫指導此項工作。以後在此等地方，本黨黨部應負責努力于工人運動，引導他們參加國民革命；(4)青年運動，在廣州、上海、北京均呈分裂之現象，以後本宜督促同志，努力求青年運動之統一，引進學生羣衆，使信仰本黨確係爲他們利益奮鬥，使他們覺悟爲自己的利益，與農工羣衆聯合起來；(5)婦女運動，上海、廣東、北京、湖北、均在萌芽時期，尚有多處未能與以相當之注意。此後均應注意，以求革命運動深入婦女羣衆之間。（註九八）

從這個報告中，可知：中國國民黨所推動之民衆運動，待努力拓展處雖然不少，但卻已使黨的影響力漸次深入民衆中，使原本只有少數革命黨人與少數知識份子所知的黨，成爲數百萬羣衆所傳誦而爲其所指導的黨。

至於，民衆運動對國民革命之具體貢獻，在北伐前，據民國十五年五月，蔣中正在第三次全國勞動大會所指有二，「其一是工農羣衆，與政府合作，促成廣東的統一，肅清了一切反革命派，使國民

政府的基礎，更加鞏固。其二是反奉戰爭起後，北方鐵路工人頗給與奉軍以打擊，雖然力量不厚，但北方國民軍能維持到現在，仍是農工的力量。」（註九九）而北伐初期，國民政府亦承認已覺醒民衆產生的助力，據民國十五年九月中國國民黨時局宣言所指：「國民革命軍出師以來，黨旗所至，衆庶傾心，或效饋轉之勞，或任嚮導之役，蓋民衆深知本黨黨爲國之忠誠，痛惡吳賊賊民之逆行，旬日之間，屏除大慙、占領名城。」（註一〇〇）徵諸上面所言，可知民衆運動在初期推動這一段期間，確實爲國民革命之進展帶來實質之幫助，照理更應大力促進其繼續發展。但自民國十五年十月十日，國民革命軍克復武昌，十一月八日克復南昌，底定長江中游後。（註一〇一）民衆運動卻因共產黨之操縱而漸漸變了質，反而不利於國民革命的進行。

共產黨受第三國際之指使，加入中國國民黨，其最終的目的即在導演中國與白色帝國主義的對立，使其不得不倒向赤色帝國主義——蘇俄。但革命軍底定長江中游後，「列強如英、美、日本對國民政府皆表示重視與友善。」（註一〇二）這引起了莫斯科當局之不安與嫉視。斯大林認爲「這是帝國主義要用甜言蜜語來戰勝革命者」，（註一〇三）故指示應切斷國民政府與英美等列強之關係。鮑羅廷爲挑撥列強干涉革命軍向長江下游之進展，乃利用其最高職權擴大反帝國主義運動。其策略是，集中反英，暫時放棄反美，拉攏日本，挑撥英日衝突，一方面轉移日本動力以「針對英美」；同時迫使列強對軍閥之爭取與扶植，故自民國十六年「漢口一三事件」（一月三日）發生後，革命軍在江浙即轉入不利情況，英對於孫傳芳之積極援助，列強艦隊紛集於上海，造成對革命軍之嚴重威脅。（註一〇四）亦即革命軍對長江下游軍閥作戰的勝利愈接近，而共黨發動反帝國主義的行動亦愈激烈。鮑

羅廷爲貫徹「打破國民政府與帝國主義者妥協之傾向」，其所用的策略是相當毒辣的，既利用民衆暴動事件迫使列強兵臨長江下游及援助軍閥，又指令國府向列強「要求撤退駐上海駐兵」，並指導民衆作廣大宣傳（註一〇五）製造民衆排外風潮，故農工民衆運動可說是鮑氏在增加國民政府與西方列強對立傾向中最大的憑藉。

不僅如此，共產黨自民國十六年三月南京事件後，也積極利用農工運動來製造社會動亂，使國民革命成果大打折扣。如共黨在兩湖由於獲得唐生智的支持，得遂其恐怖活動，共黨之工會幹部，假借工人名義，對廠主店東提出各種要求，不遂則誣以反革命，輕則細縛遊街，重則槍斃處決，由工會直接執行，謂之人民自決，致兩湖的小商店，簡直不能做生意，造成工商業日益衰落的景象，在政府則收入日減，度支感受困難；在人民則失業日增，生計上感受痛苦。同時自農民運動勃起，開始打倒「土豪劣紳」之後，鄰里公正及富裕之戶不反對革命者，漸有脫離「革命聯合陣線」，且農村生產（也有）停頓之趨向。結果造成兩湖的嚴重糧荒，即以產米之區的湖南而言，各縣鄉村有闕米荒而餓死者。（註一〇六）

共產黨在喚起民衆參與國民革命之名下，其所操縱的工農民衆運動，造成國府這種內外的不利後果。誠如中國國民黨在民國十七年二月二屆四中全會所言，是「召來一切更重大之國際的國內的糾紛，使國民革命運動，不遂其健全之進行。……蓋對外而言，彼共產黨徒所利用之手段，足使貧弱之中國，成爲白色帝國主義與赤色帝國主義鬥爭之材料，而自陷於滅亡。對內則共產黨徒之非國家的煽動宣傳，益使國人羣趨於社會的爭鬥，而漠視法治與國家之關係。而民衆自身之猜忌與鬥爭，將使社

會生活、民族生存、國家生計、羣衆生命陷於危殆，一切弱小民族僅有之生機且將因此夭折。」（註一〇九）

共黨後來所主導的工農羣衆暴力事件，一方面既使一切民衆自身之組織，不得遂其健全的發育；一方面復使民族自身之獨立復興的運動，不得遂其健全之進步。爲了根絕共產黨禍害之根源，中國國民黨仍在二屆四中全會中議決：在中央確定整理辦法以前所有一切民衆運動，著即暫時停止進行。……震撼一時之民衆運動遂寂然無聞。（註一〇八）但以這種壓制型態來處理當時日益擴大興起的民衆運動，則非根本解決之道。國民政府若未能尋出積極辦法，以安頓這股民衆勢力，將永爲這個課題所困擾，而削弱其勢力。而事實上，國民政府也不敢漠視此問題，誠如其在民國十七年八月二屆五中全會所言：「本黨爲代表被壓迫民衆及被壓迫民族利益之黨，而喚醒民衆共同奮鬥，又爲總理遺囑所昭示吾人之唯一無二革命方略；黨而恆久無民衆運動，勢必成爲空疏的政治集團，此民衆運動所以亟待恢復進行而不可忽也。」（註一〇九）故國民政府勢必在肯定民衆運動之必要性下，研擬出一個較具體的辦法，使民衆運動能如北伐初期有助於國民革命之進行，而不帶來後期之副作用。亦即新形式的民衆運動，必須是能糾正過去民衆運動所犯的一切錯誤，將民衆團結成各種嚴密的團體，有秩序地進行活動而產生協助國民革命成功的功能。

爲達此目標，二屆五中全會（民國十七年八月）所通過的「民衆運動方案」，即確定從組織民衆，訓練民衆著手，使民衆運動的發展，能有助於三民主義新中國的建設。蓋「社會構成份子之民衆，欲作集體的言論行動，無嚴密的民衆團體之組織，勢必散沙一盤；詎能表現有計畫，有規律，及有步驟之運動？……而在民智未開，其團體生活尙未諳練之中國，民衆自身之組織能力，與運動能力，俱極薄弱，非有領導者予以適當訓練，涵育思想，增加其組織能力，並指示其正確行動不爲功。」（註一一〇）而將學校教育機會，普及於全體學齡兒童及已失學之青年成年民衆，以開通民智，則是最佳的訓練及組織民衆之道。蓋受過教育的民衆，不但較能祛除謬誤及幼稚的思想，不易被盲目驅使與分化，且較能增進組織團體的能力，而產生齊一有效的行動。爲調整自民國十六年以來漸變了質的民衆運動，國民政府亦賦予教育相當重要的角色，如民國十六年七月章懋在「國民政府教育方針草案」中，即指出：要組織訓練民衆，使民衆的勢力變成國民革命的勢力，民衆教育是重要的工作。接著在民國十七年八、九、十月，又相繼頒佈了厲行義務教育、民衆教育的命令及設置推行的專責機構，皆顯示其在教育領域內亦將作相應的配合，使民衆運動能朝更正軌的方向發展。

二、即將實施憲法之治，亟待訓練國民的自治力，以強化其成功的條件

實施憲法之治，以奠國基，是孫中山領導國民革命的最大心願，故「辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以爲可以奠民國之基礎。」（註一一一）而不知乃適得其反，其結果是先有袁世凱等軍閥官僚僭竊權，使得約法失效，無異廢紙，何補民權。後又有「曹錕以非法行賄，尸位北京，亦嘗藉所謂憲法以爲文飾之具，而其所爲乃與憲法若風馬牛不相及，故知推行憲法之先決問題，首在民衆之能擁護憲法與否。」（註一二二）但大多數人民對於憲法的精義及功用，若無認識或未會計及其於本身利害何若，當然祇會造成「聞有毀法不加怒，聞有護法亦不加喜」（註一二三）的漠視狀況，更談不上

擁護了，故中國有百分之八十以上的國民對其自己在民國地位之無知無識，（註一一四）不但造成軍閥得逞，亦是實現憲政之大障礙。

爲民國計，中國國民黨自民國十三年起，即決定「今後之革命，當繼續辛亥未竟之志，而力矯其失。……不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定其不可逾越之程序。」（註一一五）亦即實施憲政之前，須先經軍政、訓政兩個時期。設計軍政時期，以掃蕩反革命勢力，尙較易被瞭解與接受。但在軍政時期以後，不直接到憲政時期，却在中間加一個訓政時期——訓練人民行使政權——以扶植民治，雖理由充分，但恐怕較易招致懷疑與反對。因其與當時北方流行的政治空氣有出入，如吳景濂等派人物主張恢復曹錕時代的憲法，又一些無聊政客和官僚主張恢復民元時代的臨時約法。（註一一六）那麼，國民政府在北伐未完成統一全國前，爲了贏取支持或減少阻力，勢不能祇是消極地表示反對約法或憲法，必須要有積極性的提議，故在民國十五年一月，舉行的第二次全國代表大會中仍決議：其宣傳要點之一是在本黨（國民黨領導之下，集合國民軍與一般反奉的勢力，以完全組織國民政府，將依照總理的主張，召集各種職業團體參加的國民會議，（註一一七）以強化其實踐主權在民的形象。

此後，召開國民會議即一直被宣傳成國民政府將貫徹的理想，如中國國民黨在民國十五年七月所發表的北伐宣言中，即強調：「本黨從來主張用和平方法，建設統一政府，總理北上之時，即諄諄以開國民會議，解決時局，號召全國。孰知段賊於國民會議，陽諾而陰拒；而帝國主義者復煽動軍閥，並肆凶焰。迄於今日，不特本黨召集國民會議，以謀和平統一之主張未能實現；而且賣國賊軍閥吳佩

孚得英帝國主義者之助，死灰復燃，意欲效袁世凱之故智，大舉外債，用以摧殘國民獨立自由運動，本黨至此，忍無可忍，乃不能不出於出師之一途也。……本黨爲求遵守總理所昭示之方略，盡本黨應盡之天職，宗旨一定，生死以之。」（註一一八）接著民國十五年九月在發表的時局宣言中，亦再重申：「國家根本之改造，應遵照本黨總理孫中山先生之主張，召集真正代表人民之國民會議，以解決國事，奠定國本。」（註一一九）

國民政府屢次宣佈將依循總理遺囑指示，召開國民會議以解決國事，固然能爲北伐帶來一些助力，但在後來，卻也爲其帶來相當大的觀念上難題。因爲國民政府在民國十七年北伐成功之後，並沒有立即召開國民會議，以定國事，却在訓政之名下，由中國國民黨實行黨治，期以黨的力量負起訓政之全責。雖然訓政最大的目的，就是要完成憲政，（註一二〇），但終未能實踐其所一再宣示的召集國民會議，以定國事之諾言，故難免有失信於民之嫌。當然界定人民與政府關係之根本大法，亦無由確立，於是也難令某些學者滿意，如胡適在十八年五月六日發表的「人權與約法」一文，即呼籲制定憲法之必要，他說：「在今日如果真要保障人權，如果真要確立法治基礎，第一件應該制定中華民國的憲法，至少，也應該制定所謂訓政時期的約法。」（註一二一）在同年七月二十日「我們什麼時候才有憲法」一文又再指出：「我們不信無憲法可以訓政；無憲法的訓政只是專政。我們深信只有實行憲政的政府才配訓政。」（註一二二）事實上，胡漢民在「訓政的大綱提案說明書」，已提及實施訓政可能召來之困難。他說：「惟不知闡明訓政之真義，其精神遂不免與民主主義背道而馳。」（註一二三）故國民政府也明定其是宣傳的主要內容，如民國十八年六月三屆二中全會在「訓政時期黨務

進行計畫案」即規定：中央黨部指揮並監督下級黨部推行的事項之一——即宣傳訓政方針。（註二二四）且在同時通過的「訓政時期之規定案」亦議決「訓政時期，規定為六年，至民國二十四年完成。」（註二二五）

雖然國民政府已明確訂出結束訓政的期限，但「趕緊立憲及召開國民會議」的主張仍然流行，誠如胡漢民在民國十八年九月所言：「現在還有一種流行謬誤觀念，便是主張趕緊立憲，其實國家過去十幾年來的紛擾，都是這個錯誤觀念所造成，不料它現在又來了。」（註二二六）由此可知：國民政府在實施以黨訓政的時期，當時國內尚有一股立憲力量在催逼結束黨治，國民政府面對這種形勢，在認知上勢將面臨趨避衝突，即一方面雖知憲政之可欲性，但一方面又顧慮國家大多數主人在不知運用民權下，會帶來憲政之變質，故以黨實施訓政，對國民政府來說，將承受很大的壓力。尤其是隨著時局的變化，召開國民會議及立憲的壓力愈來愈大，實施以黨訓政，將更感艱難。中國國民黨在這個情勢下，也作出彈性的回應，以減輕黨治的色彩。中原會戰後，在民國十九年十一月所舉行的三屆四中全會，即決議：於民國二十年五月召集國民會議，以實踐總理遺志。（註二二七）誠如其在宣言中所言：

速開國民會議，為總理遺囑所垂示。本黨自十七年統一全國以來，靡日不忠實踐總理之遺志，顧以當日革命之掃蕩未徹，軍閥割據之惡習猶存，倉卒集會，將必有假借兵力，剷除選舉，收買政客，僭竊民意，以妨害建設之大計而擾亂初定之國基者，鑑於民元之覆轍，不得

不持之以審慎，故必先之以編遣會議，以期軍閥制度之實際消除。乃一切假革命者連續叛變，而中央遂亦不得不為戡亂而用兵。今者，反動軍閥既已掃除淨盡，一切政客官僚與封建餘孽已失所憑依，紀綱既振，風尚一新，思想已有統一之象，社會亦得安定之機，爰於此次會議，鄭重決議於二十年五月五日總理就任非常總統紀念日舉行國民會議。將一切建國之根本問題，懇切衷陳於全體國民，用期齊一全國國民之心志，集中全國國民之力量，以立民有民治民享之基，而明本黨執政時期之責任。其頒布憲法之期，前已規定於訓政綱領，亦提請國民會議正式議決之，以確定本黨歸政於民之時日，而速建國事業之早日完成。（註二二八）

民國二十年五月五日，國民政府乃在首都召開國民會議，正式通過了中華民國訓政時期約法，以使國民政府與全國人民能在這根本大法下，共奠民治之根基。

原本期望國民會議之召開，能帶來國家統一與安定的局面。但不幸的是，在民國二十年夏秋接連發生寧粵分裂及九一八事變，二十一年春又爆發松滬戰役，這使得國難更加危急。中國國民黨雖然在第四次全國代表大會曾決議，為集中全國意志，共謀救國大計起見，定於民國二十一年四月八日，延攬全國人才，召開國難會議，以期集思廣義，共濟時艱。但對於這樣的一個國難會議，能否真正號召全國國民不分黨派，精誠團結，仍有不同歧見，如孫科即認為「團結內部之具體步驟，乃在實行憲政。」故在民國二十一年四月所發表的「抗日救國綱領草案」，其總綱第一項即規定：集中民族力量，貫徹對日救國之使命，於最近期間籌備憲政之開始；第二項規定：於本年十月，由立法院起草憲

政草案，提交國民代表大會議決；第三項規定：於民國二十二年四月，召開第一屆國民代表大會，議決憲法，並決定頒布日期。（註一二九）孫科主張提出後，誠如張知本所言：「一時頗遭譏議，黨內黨外，輿論譁然，多認其好高騖遠，不切實際，以訓政尚未完成，豈能一躍即實行憲政。」（註一三〇）國民黨內部對實行憲法之治雖有此歧見存在，但因時勢推移，中國國民黨在民國二十一年十二月二十日於南京召集的四屆三中全會乃修正通過孫科等二十七人所提：「集中國力挽救危亡案」，其中關於憲政之準備，有下列三項決議：「(1)為集中民族力量，徹底抵抗外患，挽救危亡，應於最近期間，積極進行建國大綱所規定之地方自治工作，以繼續推行憲政開始之籌備；(2)擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒布日期；(3)立法院應速起草憲法草案，並發表之，以備國民之研討。」（註一三一）

接著，民國二十二年一月，力主憲政之孫科就任立法院院長，其一方面澄清反對立憲之見解，如其在「擔任立法院長的使命與今後的希望」一文即指出：

有人以為現在還不到憲政時期，對於一切工作的進行，還需要考慮一下（像這種顧慮，固然可以說是老成謀國），同時還有人拿以前北京政府頒布的虛偽憲法來批評，或是反對。但是我覺得這種說法，完全是比於不倫。因為從前北京政府，完全是北洋舊軍閥，操縱政權，他們並沒有主義，以他們的舊腦筋去行憲政，一定是行不通的，差不多完全是欺騙民衆的一種假面具；現在的情形，和從前不同了，國家政權已從北洋舊軍閥手中，移到國民黨手內，已

經好幾年了，而且本黨同志，斷不能承認自己和北洋舊軍閥相同的。我們是革命集團，北洋舊軍閥，乃是反革命集團，所以說不能以北洋舊軍閥過去的種種失敗，就說對於憲法我們也不能夠再去推行。此外還有一層：本人以為憲政是革命的目的，同時也是治國方法的表現，一國之中，沒有憲法，國家即不能常治久安，憲法雖是最終的目的，但若在訓政時期說，不能講憲法，也是不對的。至於說深怕憲法頒佈後，國民黨就不能過問國事一層，也可以不必過慮。因為中國革命，是從國民黨一手完成。在國民黨領導之下，從軍政到訓政，從訓政到憲政，能遵循憲法，走入軌道，決不能說憲法一經頒佈，國民黨就不能參與政權。到那時候，我相信國民黨必能受全國人民的擁戴，國民黨的政權，一定可以更加穩固的。（註一三二）

另一方面亦積極進行擬定憲法草案，組織憲法起草委員會，親兼委員長，並於二月指定張知本、吳經熊擔任憲法起草人。憲法草案委員會將憲草進行程序分爲五期：

第一期研究時期，以六個月爲期，自二十二年二月二十二日起至八月二十一日止，徵求意見，搜集資料，討論要點。

第二期初稿時期，以三個月爲期，自八月二十二日起至十一月二十一日止。

第三期討論時期，以三個月爲期，自二十二年十一月二十二日起至二十三年二月二十一日止，將初稿發表，公開討論。

第四期再稿及討論時期，以二個月為期，自二十三年二月二十二日起至二十三年四月二十一日止，將初稿修正後，提出大會討論。

第五期呈報時期，準於二十三年五月五日，將草案送中央執行委員會政治會議。（註一三三）

經憲法草案委員會按計畫積極地進行，終於二十三年三月一日，將憲法草案全文公開批露，廣徵國人意見。同年十月十六日立法院並三讀通過憲法草案修正案。（註一三四）至此，實施憲政實已迫在眉睫，然迄今訓政將告結束，而事實上「全國一千九百餘縣中，欲求一達到建國大綱之自治程度，能成爲一完全自治之縣者，猶杳不可得，」（註一三五）更遑言完成自治之省，夫如是則訓政如何結束，憲政如何能開始？這是個不易抉擇的困境，蓋「苟延長訓政時期，則使黨失信於民，苟貿然召開國民大會，實施憲政，則憲政之基礎未立，國家之根本未固，躐等求功，亦非國家前途之福。」（註一三六）中國國民黨處此兩難關頭，乃於民國二十四年十一月第五次全國代表大會中，決定於訓政與憲政之間另劃出一過渡時期，為期一年，定名為憲政開始籌備時期。其主要工作方針之一是為貫徹訓政效能，即凡建國大綱第八條所規定工作，未能於訓政時期完成者，在本期內應一律限期完成之。其中與教育工作有關，須限期完成的計有兩項——推行義務教育與實施公民訓練。（註一三七）另外，在通過的「切實推行地方自治以完成訓政工作方案」中，亦規定，全國各地地方自治限期迅速完成，並由中央黨部成立一地方自治計畫委員會，為全國地方自治設計及考查機關，得隨時派員分赴各推行自治區域視察督導，限一月內成立，內設各種委員會，其中亦設民衆訓練委員會指導民衆教育等事宜。

（註一三八）在此情況下，有計畫地推行義務教育，民衆教育，使全體國民都具備參與政治的能力，以盡快樹立憲政之基礎，便成爲國民政府當時相當重要的施政要項。國民政府在民國二十四、五年，相繼頒布並推行以十年爲期普及義務教育暫行方案，及以六年爲期失學民衆補習教育暫行方案，證明了在教育領域內，亦採取相應措施，以配合當時加速奠定「實施憲政基礎」的國家情勢。

三、在日本侵略下，廣大未整合之民衆，亟待組織訓練，使有利於協同抗戰，爭取抗日勝利

「近世之戰，非猶夫歷史之驅士卒以相搏矣，非以全國水陸交通，集中於政府權力之下而指揮之，則不能戰；非以全國人民平日所享受之自由生命，集合於政府權力之下而指揮之，則尤不能戰。」（註一三九）故自民國二十年九一八事變後，組織、訓練民衆，使整合在中國國民黨之指導下，以貫徹民族復興之大目標，即成爲中國國民黨及其政府努力之主要課題。（註一四〇）但其成效是否真能應付抗日戰爭的需要呢？由於「我國爲軍備及產業落後之國家，對外抗戰所恃爲利器者，乃我廣大民衆之力量。而民衆力量之造成，端賴良好之組織及嚴格之訓練，否則一盤散沙烏足爲用。」（註一四一）故抗日戰爭對組織訓練廣大民衆的迫切要求，非但對戰前民衆組織訓練的成效，是一個最大考驗的機會，亦是對它的運作方式（型態）作重新省察的最佳機會。

據民國二十七年三月，中國國民黨臨時全國代表大會之報告：「平心論之，本黨過去之民衆運

動，確少成績，不足以應動員全國民眾協同抗戰之要求。」（註一四二）經檢討其原因，認為：

非惟本黨負責民運同志之努力不夠而已，而民運之方法不善，關係尤為重大。蓋本黨之民運，仍襲用共黨之方法，以組織農會工會等民眾團體為主要工作。共黨組織之團體，以灌輸階級意識，挑撥階級罪惡，鼓起階級仇恨，其工作手段與主張目的相適應，故用力少而成功多。本黨係主張階級協調者，乃亦欲勸農民加入農會，勸工人組織工會，既灌輸以階級意識，而又不許其為階級鬥爭，工作手段與主張目的相違背，故用力多而成功少。今後本黨對於民運，苟欲階級協調，以達團結全體民眾協同抗戰之目的，則以保甲制度，組織民眾、訓練民眾，實為最善之方法。蓋中國人號稱散沙，然家庭生活，獨表現其團結之精神。保甲制度即以家為基礎，加以組織。若干家為甲，若干甲為保，若干保為鄉，若干鄉為區，若干區為縣，此類組織方法，係用國之本在家之精神，特別適合於中國之國情，充滿真實性，而便於成務，既無階級之分，又無遺漏之憾，故對於團結全體民眾協同抗戰，最為便利。（註一四三）

基於此認識，中國國民黨乃確立「以保甲組訓民眾之政策」。（註一四四）

而進一步促成將該政策形之於法令，且付諸實踐的，是民眾愛國意識在抗戰過程中表現的並不如理想，據民國二十八年一月，五屆五中全會通過的決議案之描述：「根據十八個月抗戰之經驗，深感前後方民眾對抗敵鋤奸最低之任務似乎未能普遍，因此，一般民眾對抗戰工作之參加，願欠積極，尤于我軍轉進敵人到達時，黎眾迎敵，其作順民者，比比皆是，此實民族意識之薄弱，抗戰信念之不堅所致。」（註一四五）故如何強化全國民眾精神上之武裝，振奮全體國民敵愾同仇的心理，堅定其抗戰情緒，使奮起抗戰而不為敵所利用，乃成為國民政府當時須立即解決的課題。尤其自日本採行新攻心策略後，對日抗戰更演變成不僅須動員國內一切之物質與人力，尤須動員全國民眾之精神，方足適應抗戰新形勢之需要，故也相繼公布動員全體國民精神之辦法。（註一四六）但無論是厲行抗敵公約或國民公約，要確能收到動員全體民眾參加及遵守之成效，亦都有賴先對民眾作健全之組織。

由於以保甲組織為基礎的新縣制，於民國二十八年九月，因國民政府公布「縣各級組織綱要」（註一四七）而正式實施，故自此後，中國國民黨組織、訓練民眾，武裝其心理，使其與建國方向配合的作法，即以保、甲為推動單位，而發揮其主導作用。這由該黨在民國二十八年十一月，五屆六中全會通過的「對於黨務報告之決議案」中，對黨工作方針的提示可為證。案中指出：「各項工作與政治之關係，亦應力求與地方新政制及政治新趨勢相配合。」（註一四八）新縣制既被估計為較能推動組織訓練民眾的工作而被採行，則推動教育若以新縣制為單位加以設計，相信亦較能作好普及教育於全體國民的工作。事實上，新縣制之設計人蔣中正即有此構想與安排，如他在「確定縣各級組織問題」一文中曾指出：「過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學外，更有民眾學校，短期小學，……等方法，為補救一時權宜規定，固無不可；今既規定各保普設國民學校，各鄉（鎮）普設中心學校，則應採兒童與成人合校分班制，將所有義務、社教、特教等，均合而為一，並盡量採行導生制，務期以短期內使全國人民普受最低限度的國民基礎教育，如此辦法，既足以集中人力財力，又可以使

學校教師，便於指導民衆。」（註一四九）在國民政府大力推動這個整合廣大民衆的新縣制下，（註一五〇）國民政府教育部門，亦將義務教育與民衆補習教育二者，以縣的基層組織保甲爲單位，作了整合性的規劃，並於民國二十九年三月，頒布「國民教育實施綱領」作相應配合，以使保甲組織中的民衆，在短期內，都能受到最低限度的國民教育，這樣必更能確保民衆總動員，能真爲抗日帶來助益，而不是困擾。因爲唯受過教育的民衆，在激昂的民族情緒下，才能易受節制而不變成亂民，帶來國家真正的利益。

〈附註〉

註 一 其證據如：

1. 民國六年十月十日第三屆全國教育會聯合會（爲全國教育界精神結合之一個大團體）在浙江舉行，除通過「請促行義務教育案」外，並將義務教育列爲下屆提案緊要的問題。（載於教育雜誌，第九卷第十二號，總頁一二八二—一二八三。）

2. 民國七年十月十日第四屆全國教育會聯合會在上海舉行，通過請厲行教育政策案（呈國務院及教育部），其中第二項規定實行義務教育，指明義務教育之入手辦法有二，第一、須精密調查戶口，當責成於縣知事，造成學齡兒童冊，以備次第實行。第二、令各縣先行擇地試辦，由各縣市指定某區域或某區先行舉辦，以次推行於其他各區。（載於教育雜誌，第十卷第十二號，總頁一四五八—一四六〇。）

三。）

3. 民國八年十月十日第五屆全國教育會聯合會在山西舉行，通過推行義務教育案（呈教育部），指明：義務教育爲立國之本，非確定分年分地推行辦法，雖日言普及，終是紙上空談。惟有定一標準，使各省區妥爲籌畫分年進行，義務教育，庶有實現之一日。（載於教育雜誌，第十一卷第十二號，總頁一六二六—一六二七。）此案在民國九年三月十九日由大總統頒行。

註 二 此由民國九年四月二日教育部訂定分期籌辦全國義務教育通令各省，可知其對教育界要求已作了回應。今日：「查義務教育，亟應切實籌辦，以期全國國民，咸受教育，爲本部年來設施之方針，近察世界趨勢，旁徵國內輿論，奮起直追，尤覺無可再緩，茲特由部參照山西省所定推行義務教育辦法，訂定分期籌辦義務教育年限，以八年爲全國一律普及之期。」（載於教育雜誌，第十二卷第五號，總頁一六八八—一六八九〇。）

註 三 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁八九。

註 四 傅葆琛著：鄉村平民教育大意，載於教育雜誌，第十九卷第九號，民國十六年九月，總頁三〇〇—三〇七。

註 五 晏陽初著：平民教育概論，載於教育雜誌，第十九卷第六號，民國十六年六月，總頁二九六—三〇四。

註 六 國內平民教育的鼓吹在當時，除杜威於民國八年在全國各大學校講演平民主義與教育外，僅有國立北京高等師範教育研究所的教授和學生在民國九年創辦平民教育週刊，鼓吹教育平民主義化。在實際行動方面，亦僅散見於各地的通俗學校，工讀學校，和各學校學生自動主辦的平民學校。

- 註 七 依中華教育改進社在民國十一年之調查統計，不識字的人民佔全國總數百分之八十以上，就是全國四萬萬人中有三萬萬二千萬不識字的人。
- 註 八 俞頌華通訊，載於教育雜誌，第十四卷第三號，民國十一年三月，總頁一九六二九。
- 註 九 周法乾著：庚子賠款與教育，載於教育雜誌，第十五卷第六號，民國十二年六月，總頁二一八〇二。
- 註 一〇 同上註，總頁二一八〇三。
- 註 一一 湯茂如著：平民教育運動之經過，載於教育雜誌，第十九卷第九號，民國十六年九月，總頁三〇〇八七—三〇〇八八。
- 註 一二 同上註，總頁三〇〇八八。
- 註 一三 同上註。
- 註 一四 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁一〇六。
- 註 一五 同註一一，總頁三〇〇八九。
- 註 一六 第九屆全國教育會聯合會開會紀錄，載於教育雜誌，第十五卷第十二號，民國十二年十二月，總頁二二七八六。
- 註 一七 平民教育若能擴大及於鄉村，則其價值性與重要性，必能更爲教育界及政府所認可，而擴大其被接受的程度。
- 註 一八 同註四，總頁三〇〇九六。
- 註 一九 潘公展著：柏慈博士的鄉村學校觀，載於教育雜誌，第十五卷第一號，民國十二年一月，總頁二〇九三九。
- 註 二〇 晏陽初著：中國平民教育促進會定縣工作大概，載於章元善、許仕廉編：鄉村建設實驗（第一集），上海中華書局，一九三六，頁五四。
- 註 二一 同註一四，頁一一七。
- 註 二二 同註一一，總頁三〇〇九〇。
- 註 二三 同上註。
- 註 二四 劉明水著：關於平民教育的幾個問題，載於教育雜誌，第十七卷第二號，民國十四年二月，總頁二五三九四。
- 註 二五 第十一屆全國教育會聯合會之梗概，載於教育雜誌，第十七卷第十二號，民國十四年十二月，總頁二七〇九七—二七〇九八。
- 註 二六 陶行知著：中國教育改造，上海亞東書局，民國二六年二月，頁一二九—一三〇。
- 註 二七 陳重光著：我國鄉村建設實驗工作之比較研究，中國文化大學史學研究所，民國七十年十月，頁二六一—二七〇。（較深入的說明詳見吳相湘著：晏陽初傳——爲全球鄉村改造奮鬥六十年，台北時報文化出版事業有限公司，民國七十年八月，頁一七五—一七六。）
- 註 二八 同上註。
- 註 二九 莊澤宣著：中國的經濟狀況與今後新教育方針，載於教育雜誌，第二十卷第十號，民國十七年十月，總頁三一八九二。

- 註三〇 黨史會編：革命文獻，第七十輯，台北中央文物供應社，民國六十五年十一月，頁三八一。
- 註三一 同上註，頁三八五。
- 註三二 黨史會編：革命文獻，第六九輯，頁一三三。
- 註三三 1. 原春輝編：中國近代教育方略，頁一七五。
2. 第二次全國代表大會對農民、工人、青年、婦女運動各決議案中關於教育的規定，載於教育部資料研究室編：教育方針與政策資料，民國四二年，頁三一。
- 註三四 許崇清著：教育方針草案，載於舒新城編：近代中國教育史料（第四冊），補編頁八。
- 註三五 張乃燕著：革新教育十大原則，載於同上註，補編頁二七—二八。
- 註三六 韋懋著：國民政府教育方針草案，載於同註三四，補編頁二一—二三。
- 註三七 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁一五三—一五六。
- 註三八 厲行全國義務教育案，載於大學院編：全國教育會議報告，頁二九三—二九四。
- 註三九 同註三七，頁一七二。
- 註四〇 同註三七，頁一七五。
- 註四一 以學校教育補充社會教育案，載於同註三八，頁四二—四二七。
- 註四二 同註三七，頁一七七。
- 註四三 黨史會編：革命文獻，第七九輯，頁一一一。
- 註四四 黨史會編：革命文獻，第七六輯，頁一一〇。
- 註四五 該案，載於同註四三，頁一三七。
- 註四六 實施三民主義的鄉村教育案，載於同註四三，頁一七六。
- 註四七 同上註。
- 註四八 同註四六，頁一七九。
- 註四九 該案，載於同註四三，頁一六一。
- 註五〇 該案，載於同註四三，頁二〇九—二一〇。
- 註五一 該草案，載於同註四三，頁二二〇。
- 註五二 該案，載於同註四三，頁二二九。
- 註五三 該案，載於同註四四，頁一五九。

此係將原文稍作修改而成。原文是：「自全國統一，首都奠定以來，本黨關於國民教育之決議案甚夥，為完成總理所昭示吾人之教育宗旨，今後不須更加討論，應即繼續努力以求其實現者，茲一一分別錄之如次。」

- 註五四 朱經農著：近代教育思潮七講，台北台灣商務印書館，民國六三年七月，頁六五。
- 註五五 教育部公報，第三卷第十七期，民國二十年五月。
- 註五六 教育部公報，第四卷第二五、二六期，民國二十一年七月。
- 註五七 朱家驊著：九個月來教育部整理全國教育之說明，頁一三四。
- 註五八 同上註。

- 註五九 同註五七。
- 註六〇 同註五七。
- 註六一 關於教育之決議案，載於同註四三，頁三一八。
- 註六二 同上註。
- 註六三 同註三七，頁二七八。
- 註六四 同註三七，頁二七九。
- 註六五 同註三七，頁二八一。
- 註六六 同註三七，頁二八六。
- 註六七 司琦著：中國國民教育發展史，台北國立教育資料館，民國七十年六月，頁二四七。
- 註六八 蔡元培提：實施義務教育標本兼治辦法案，載於同註四三，頁三四三。
- 註六九 同上註，頁三四四—三四六。
- 註七〇 同註六七，頁二五三—二五四。
- 註七一 教育部編：第二次中國教育年鑑，總頁一八〇—一八三。
- 註七二 該案，載於同註四四，頁二七〇。
- 註七三 同上註。
- 註七四 該案，載於同註四四，頁二六九。
- 註七五 同註七一，總頁一一八〇—一一八一。

- 註七六 同上註。
- 註七七 同註七五。
- 註七八 同註六七，頁二五五。
- 註七九 該決議案，同註四三，頁五三五。
- 註八〇 黨史會編：革命文獻，第八十輯，頁四六。
- 註八一 該決議案，載於同上註，頁四三。
- 註八二 教育部編：第二次中國教育年鑑，總頁一八三〇。
- 註八三 同上註。
- 註八四 同註八二。
- 註八五 同註八二，頁一八三—一八四。
- 註八六 國民教育實施綱領的公布，雖然確立了國府國民教育政府的新制度，惟至民國三十三年，立法院通過國民學校法，由國民政府於三月十五日正式公布後，國民教育才正式取得了法律地位。
- 註八七 黨史會編：革命文獻，第七六輯，頁一。
- 註八八 黨史會編：革命文獻，第六九輯，頁一三一。
- 註八九 同註八七，頁二。
- 註九〇 同註八八，頁八九。
- 註九一 同上註。

- 註九二 同註八八，頁九七。
- 註九三 同註八八，頁一三一。
- 註九四 同註八八，頁一六〇。
- 註九五 同註八七，頁七。
- 註九六 黨史會編：革命文獻，第七九輯，頁二—三。
- 註九七 同上註，頁四—五。
- 註九八 同註九六，頁三三—三五。
- 註九九 張其昀著：黨史概要（第二冊），頁三八—三八三。
- 註一〇〇 同註八八，頁一七九。
- 註一〇一 黨史會編：中國國民黨九十年大事年表，頁二〇三—二〇四。
- 註一〇二 蔣永敬著：鮑羅廷與武漢政權，頁一五。
- 註一〇三 斯大林著：論中國革命前途，一九二六、一註一、三〇，資料彙編（一），頁一八三。（轉引自同註一〇二，頁一五三。）
- 註一〇四 同註一〇二。
- 註一〇五 同註九六，頁一七一—一八。
- 註一〇六 同註一〇二，頁一八一—一九。
- 註一〇七 同註八八，頁一八五—一八九。（此處引用句，係將這五頁之內容調整組合而成。）

註一〇八 同註九六，頁八八。

註一〇九 同上註。

註一一〇 同註九六，頁八八—八九。

註一一一 黨史會編：國父全集（第一冊），台北中央文物供應社，民國六三年六月，方略篇頁三七二。

註一二二 同註八八，頁八六。

註一二三 同註一一一。

註一二四 民國成立後，國民這種不知自己居「民國主人」地位的現象，曾延續相當時日。此從孫中山下列三段話可為證：

1. 「革命成功以後，成立民國，採用共和制度，此時大家的思想，對於何以要成立民國，都是不求甚解的。」（同註一一一，三民主義篇頁一四〇二。）

2. 「民國九年，一般人民還是不懂共和的真趣，不曉得去站那主人的地位。」（黨史會編：國父全集（第二冊），台北中央文物供應社，民國六三年六月，演講篇頁二〇—一一。）

3. 「民國十一年，一般人民並沒有了解共和是一種什麼東西，他們自己看待，還不是國民，完全是遺民。」（同註一一一，三民主義篇頁二一五。）

註一二五 同註一一一。

註一二六 同註八七，頁四六。

註一二七 同上註。

- 註一一八 同註八八，頁一七五——一七六。
- 註一一九 同註八八，頁一八〇。
- 註一二〇 黨史會編：胡漢民先生文集（第三冊），台北中央文物供應社註，民國六十七年十一月，頁四〇一。
- 註一二一 胡頌平編：胡適之先生年譜長編初稿（第三冊），台北聯經出版事業公司，民國七十三年七月，頁七八四。
- 註一二二 同上註，頁七九五。
- 註一二三 同註一二〇，頁四一一。
- 註一二四 同註九六，頁一一〇。
- 註一二五 同註九六，頁一二八。
- 註一二六 同註一二〇，頁一三一。
- 註一二七 同註九六，頁一九二。
- 註一二八 同註八八，頁二一八。
- 註一二九 張知本講述、陳秀鳳記：中國立憲故事，台北大中國圖書公司，民國五十五年一月，頁五〇。
- 註一三〇 贊成憲政者如孫科著：救國綱領草案，載於時事新報，二十一年四月二十七日；反對憲政者如于右任著：放棄訓政與中國革命之危機，載於中央日報，二十一年五月五日。
- 註一三一 同註九六，頁三〇一。
- 註一三二 黨史會編：孫科文集（第一冊），台北台灣商務印書館，民國五九年，頁二五九——二六〇。

註一三三 1. 同註一二九，頁五三。

2. 同註一註三二，頁二九七——二九八。

註一三四 同註一〇一，頁三〇九。

註一三五 同註八七，頁二四〇。

註一三六 同註八七，頁二三四。

註一三七 同註八七，頁二三四——二三五。

註一三八 同註八七，頁二四一。

註一三九 同註八八，頁二五〇。

註一四〇 自九一八事變後，至七七事變前，中國國民黨一直努力組訓民衆，使皆能整合成健全的人民團體，而在國民政府中央統一指揮下，同赴國難的背景及實情是這樣的：

在九一八事變前，國民政府決策階層在民國十八年六月三屆二中全會，即通過「制定人民團體組織方案」，以矯正過去各種民衆運動之缺憾。後來國民政府亦頒布各種人民團體之組織法規，俾人民團體於法律範圍以內，為健全之發展，於是各種人民團體即在法規之規範下，積極改進中，舊有不合時代需要之組織已逐漸廢棄，過去紛歧割裂之流弊亦已不復存在。但自民國二十年九月十八日日本帝國主義軍隊侵占遼瀋以來，風聲所播，全國民氣如湯之沸，要求出兵抗日，青年學生更是激憤，請求入伍，於是原本漸走上正軌發展之「民衆運動」仍又為之偏離常道（軌）、扭曲變質。中國國民黨深知「中國今日當存亡關頭，應合人民之力共負折衝禦侮之責」，但相當憂慮民衆的激動將使「政府不能

約束人民，致步驟錯亂，為敵所乘而國亦亡。」（革命文獻，第六九輯，頁二五），故這股熱烈激昂之民心士氣，如何引導之，使之刻勵沉著，不予敵可乘，不示人以惶亂，且在整齊的紀律下，能積極的為民族生存之保障，乃成為國民政府急切之課題，如其決策階層在民國二十年十一月所召開的第四次全國代表大會，即議決「今後當使各種民衆團體與黨能作實際上之聯繫，黨部與民衆團體之關係，不徒為外面形式上之關係，務使本黨力量能在民衆組織中，有充實的表现。」亦即，其決定採取的運作方式是「使黨團作用在各種民衆團體中活動」（革命文獻，第七九輯，頁二六），以積極的引導民衆的情緒，使之相信政府的領導。但要使黨在民衆團體中發揮積極的影響力，產生疏導的功能，而不讓民衆感受被管制，勢須採取令民衆感覺有「益處」的作法措施，才能發揮其主導作用。中國國民黨亦深知此義，故在民國二十一年三月舉行的四屆二中全會關於民運就有「指導民衆協助推行地方自治，辦理清鄉保甲，增加生產、儲備糧食，救濟難民」等項規定。同年十二月舉行的四屆三中全會亦再度強調此義，指示民衆運動的重點是(1)提高民衆民族意識，加緊自衛工作；(2)健全民衆組織，推進地方自治，樹立自治的基礎；(3)指導民衆努力生產，發展國民經濟。（革命文獻，第七九輯，頁二九七）由上所述，可知：在復興民族之目標下，中國國民黨是採取在各領域內「實質增益民衆福利」的方式，使民衆在能親愛信任國民政府下，而完成其領導作用。此策略一直為其所沿用。直到民國二十四年冬華北自治事件發生後，國難又日趨嚴重，「喚起民衆，共同挽救危亡」的強烈需求程度再度被增強，此策略仍稍作修正，以提高民衆對國家民族之意識為第一優先事項。這由其在民國二十四年十一月舉行的五屆一中全會對民衆訓練的規定可為證。如其規定：「在此國難嚴重期間，本黨訓練民衆

之最高鵠的，在於提高民衆對國家民族之意識，民衆團體之組織，悉應趨向於此鵠的，至一般實際工作之推進，如國民經濟建設（勞資之協調、合作事業之倡導、國貨之提倡），國民教育之普及，國民道德之培養，國民體質之改進（新生活運動之推行、公民訓練之實施），均在此鵠的之下，以黨部政府民衆合作之精神，兼採整齊統制之方式，使組織悉有意義，而訓練可獲成功。」（革命文獻，第七六輯，頁三〇二）綜合以上說明，可知：在抗戰前，中國國民黨及其政府確已努力順應時局，調整訓練民衆策略，使都能較自發性地接受領導，在統一步調下，貫徹其復興民族之大目標。

註一四一 同註九六，頁四〇八。

註一四二 同註八七，頁三二六。

註一四三 同註八七，頁三二六—三二七。

註一四四 同註八七，頁三二五。

註一四五 同註九六，頁四七一。

註一四六 同註一〇一，頁三五三。

註一四七 同註一〇一，頁三五七。

註一四八 黨史會編：革命文獻，第八十輯，頁四一五。

註一四九 蔣中正著：確定縣各級組織問題，載於張其昀編：先總統蔣公全集（第一冊），頁一三二四。

註一五〇 同註一〇一，頁三五九。

行政院於民國二十九年一月通令開始實行新縣制。

第六章

厚植學校制度實現教育國家化權力的政策

當民國十一年，教育界正視收回教育權問題時，教會學校在中國已形成一股不可輕侮的勢力。如同年波頓（F. D. Burton）調查團對華基督教教育所作的報告，即指出：「在中國有一百三十個差會，大部份都兼做教育工作。……教會學校中現有外籍教師一千二百名，中國教師一萬一千名，初級小學有十五萬名學生，高等小學有三萬三千名學生，中學生一萬五千名，師範生六百名，大專學生兩千名，總數達二十萬五千名。……大約中國人口數每四、五百人中就有一人就讀教會學校。」（註一）

教會學校自清末發展到民國十年，既然已有為數眾多的中國學生在其中受教育，且有不少中國教師賴以生存，則教會學校這股存在勢力的特性，及其對中國發展的影響，無論基於何種理由，都值得加以省察與理解。在報告書中最能激起中國人產生警覺者，是其關於教會辦理教育意圖的描述，報告書指出：「教育系統必須以基督教的精神為重，透過良好的宗教課程，適當的輔導及完善的組織，使學生獲得更完善的訓練；師資與設備方面，也要統籌發展計畫，（註二）把握機會來加強自己的陣容，並且檢討以往的教育措施，設法扶助學生靈性的成長，以致他們能參與宣教的任務，使中國變成

基督教的國家。」（註三）可見，教會學校的主要功能，是在培養將來能化中國為基督教國家的教徒。但這種在中國造就外國教徒的教會教育，與正在興起的以造就中國國民為目的的國家教育，根本是不相容的，故這種喪失民族性的教會教育是不會任其長久存在下去的。

該報告書於民國十一年發表時，中國教育界也同時有非宗教教育的倡議，繼而則有收回教育權之呼籲與行動。隨著民國十四年五卅慘案的刺激，這些不受我國法令支配和政府監督的教會學校，更被視為是危害國家主權完整的大患，於是教育界收回教育權的主張也轉趨激烈，且辦法也更加具體。

適值在此時成立的國民政府，對教育界這股期待將教會學校納入政府管制的強烈要求，若能研擬具體有效的政策、辦法，來迫使教會學校就範，則足以證明它是值得擁護的強有力政府，是有別於只能頒佈形同具文的北洋政府。故國民政府必須對教育界要求收回教育權這個問題，作積極的回應，但也必須審慎的回應，因為當時外國勢力對中國仍有相當大的左右力量，在處理教會學校問題的過程中，如何斟酌分寸，始能同時滿足教育界收回教育主權的要求，又不致引起外國強烈的反應，這對正在成長及孕育實力的國民政府來說，是一個大難題，也是一項大挑戰。

國民政府在回應這個教育課題上，畢竟也採取了相當彈性的作法，雖然不能令全體教育界滿意，確實也保全了國家在教育方面的實質權益。本章將先敘述教育界要求管制教會學校的經過情形，繼而論述國民政府對教會學校管理政策的發展過程，最後則剖析促使國民政府採取該政策的歷史情勢。

第一節 教育界對教會學校勢力的關切

教會辦理學校，其原來的功能是在輔導宣教。此即誠如教士皮啓爾（Rev. P. W. Pitcher）所說：「若說醫療工作是宣教工作的右手，那麼學校就是它的左手，我們非常需要這左右兩隻手來幫助宣教工作。」（註四）故在華的每個差會（mission）也幾乎都設有學校來協助宣教，在學校中也都設置宗教課程。不過來華的教會，在初期對推廣教育工作並不重視，此由光緒三年（一八七七）全體寓華西教士，在上海舉行的第一次全國宣教士大會中，美長老會教士狄考文（C. W. Mateer）提議給教育工作一個合法的地位，並未受到大部份教士的贊成可為證。直到光緒十五年（一八八九）第二次全國宣教士大會，教育似乎才被大多數教士承認是宣教工作中一項正當的職責，且被認為是「最好而且有效的宣教方式」，（註五）乃決定組織「中國教育會」負責教育工作。

這段期間，適值中國西式學校教育，日漸興起，故教會也有對之產生影響的意圖。但自光緒二十四年（一八九八）後，教會與日本在爭取中國新式學校教育發展的主宰權，即漸居下風。（註六）同時為謀鞏固教會學校在華存在發展計，乃努力尋求與政府建立良好關係，要求准予教會學校學生在謀公職時能與其他學校一樣，有公平競爭的機會，並探詢立案的可能性。（註七）

教會這種新意向，加上教會學校當時尚未形成一股強大的勢力，本是清政府約束管制教會學發展的最佳良機，但清廷無知，不明教育為國家主權之一，且在光緒三十二年（一九〇六年）十月，發佈

「外人設學堂無庸立案文」，曰：「教育爲富國之基，一國有一國之國民，即一國有一國之教育，……至外國人在內地設立學堂，無庸立案外，嗣後如有外國人呈請在內地開設學堂，亦均無立案，所有學生概不給予獎勵。」（註八）這對中國來說，固然是教育權無意識的喪失。但對當時教會人士而言，亦是一種失望，且刺激其奮發辦學。如教士曼恩（Rev. A. S. Mann）即說：「也許教會學校成爲中國教育之一部份的時機尚未成熟，雖然沒有政府的幫助，我們還是要誠心盡力爲開明中國而努力。」（註九）

既然得不到中國官方的積極合作，教會乃轉而致力於基督教教育的改進，及建立自己的教育系統，以與中國新式學校教育系統相抗衡。在光緒三十三年（一九〇七），第三次全國宣教士大會對基督教三級教育，即提出系統性的建議。此後，教會即利用這份不立案的自由，在中國各地積極的增設教會學校，到民國十年時，已發展成一股不可輕侮的教育勢力。此由基督教教會學校的學生人數，由光緒十五年（一八八九）的一萬六千八百三十六人，到民國十一年時，已增加到約二十萬五千名，（註一〇）可爲證。

民國十一年，正當中華基督教教育會，聘請英美教會委派專家到中國考察基督教教育事業，（註一一）並作通盤規劃，以釐定更有組織、更有效率的全國性教會教育系統時，中國教育界亦正對教會學校宗教教育的妥當性及合理性，從教育本質及原理立場，展開批判性的反省及非難質疑。如蔡元培於民國十一年三月在發表的「教育獨立議」一文中，基於

教育是進步的：凡有學術，總是後勝於前；因爲後人憑著前人的成績，更加一番功夫，自然更進一步。教會是保守的：無論什麼尊重科學，一到聖經的成就，更絕對不許批評，便是加了一個限制。教育是公同的：英國的學生可以讀阿拉伯人所作的文學；印度的學生，可以用德國人所造的儀器；都沒有什麼界限。教會是差別的：基督教與回教不同，回教與佛教不同。不但這樣，基督教裏面，天主教與耶穌教不同，不但這樣，耶穌教裏面，又有長老會，浸信會、美以美會……等等派別的不同。彼此說真說僞，永遠沒有定論。正好讓成年的人，自由選擇，所以各國憲法中，都有信仰自由一條。若是把教育權交與教會，便恐不能絕對自由，所以教育事業，不可不超然於各派教會以外。（註一二）

因此主張「大學中不必設神學科，但於哲學科中設宗教史，比較宗教學等。各學校中，均不得有宣傳教義的課程；不得舉行祈禱式。」（註一三）接著同年七月，中華教育改進社在濟南召開第一屆年會，胡適、丁文江、陶孟和等亦基於「兒童當此時期，受感力最強，而判斷力最弱。教育家不應該利用這個機會，灌輸宇宙有神主宰、上帝創造世界、鬼神有目的，並且能賞善罰惡的等等不能證實或未曾證實的傳說，也不應該利用這個機會，用祈禱、禮節、靜坐、咒誦等等儀式來做傳教的工具。總之學校不是傳教的地方。初等學校尤不是傳教的地方，利用兒童的幼弱無知爲傳教的機會，是一罪惡。」（註一四）而有「凡初等學校概不得有宗教的教育的提案」。

民國十二年，余家菊亦基於「從教育之職責言，教育須促進社會之文化，而宗教則使啓發文化之理智麻木，宣揚文化之膽氣消沉；從教育之目的言，教育在使被教育者之精神諧和統整以完成其人格

之健全，而宗教則利用情意之弱點而助長其矛盾，是故將宗教混入教育之中，無一可恕之處。」（註一五）而提出了施行學校註冊法、教師檢定法、義務教育法規……等辦法，以達成宗教與教育分離之目的。此外，也提出「收回教育權」的口號，強調教育應由中國人自辦的原則。同年十月，積極倡導國家主義的少年中國學會在蘇州開會時，其所議決的綱領第四項更明白標示反教會教育的立場，其條文是：「提倡民族性的教育以培養愛國家保種族的精神，反對喪失民族性的教會教育及近於侵略的文化政策。」（註一六）

由上說明，可知：從民國十一年到十二年底，教育界對教會教育問題的言論，已從反對宗教教育存在於學校，漸發展到反對教會學校在中國之放任存在，並孕育以積極的民族性教育取代之。

民國十三、四年，教會教育權問題，更引起國內各教育團體普遍的關注，紛紛作成管理教會學校教育的建議，如民國十三年七月，中華教育改進社於南京開第三屆年會時，有余家菊、常道直等十二人提議「請求力謀收回教育權案」；孫恩元等四人提議「無中華民國國籍者不得在中華民國領土以內對於中華民國人民施行國民教育案」，及吳士崇提議「請取締外人在中國設立學校都案」，此三案經討論後，修正通過以下四項決議

1. 請求政府制定嚴密之學校註冊條例，使全國學校有所遵循，而國家亦可負監督之責。凡外人藉學校實行侵略，經調查確實者，應由政府勒令停辦；
2. 註冊分甲乙兩種，凡學校及與學校相類之機關，須一律經過乙種註冊，即報政府。凡學校

按照政府所定課程最低限度辦理。並無妨礙國體情事，經視察無訛者，得行甲種註冊；

3. 凡未經甲種註冊之學校，不得享受已註冊學校之一切權利；
4. 凡未經註冊之學校學生，不得享受已註冊學校學生之一切權利。（註一七）

接著同年十月，全國教育會聯合會在開封舉行第十屆年會時，有江西省教育會「呈請教育部明白規定教會學校註冊案」，湖南省教育會「請取締外人設立教育機關案」，河南省教育會提「外人在中國辦學應照中國定章辦理案」，湖北省教育會提「請嚴行禁止外人在中國內地設立學校案」，熱河省教育會提「外人在中國內地所建設關於教育事業，中國的政府加以限制、或禁止之，或監督之、或竟完全收回案」（註一八）全國教育會聯合會將這五個提案，修正成下列二案通過：

其一是教育實行與宗教分離案：

1. 各級學校內，概不得傳佈宗教，或使學生誦經祈禱禮拜等事。
2. 各教育官廳，應隨時嚴查各種學校，如遇有前項情事，應撤消其立案，或解散之。
3. 學校對教師學生，無論是否教徒，應一律平等待遇。

其二是取締外人在國內辦理教育事業案：

1. 外人所設學校及他項教育事業，應一律呈報政府註冊。
2. 外人所設學校之設立事項，須合於我國頒行各項學校規程及各省現行法令之規定者，始准註冊。

3. 外人所設立學校及他項教育事業，須一律受地方教育官廳之監督與指揮。
 4. 外人所設立學校之教員，必須有我國法令所規定之資格。
 5. 外人所設立學校徵收學費，須依照我國部頒徵收條例之標準，不得超過所在省區私立學校所收之數額。
 6. 未經註冊各校之學生，不得享受與我國學校同等之待遇。
 7. 未經註冊各校，應由政府限令定期停辦。
 8. 外人所設學校舉行任何慶典儀式，須遵照我國頒行學校儀式規程辦理。
 9. 外人不得利用學校及其他教育事業，傳佈宗教。
 10. 外人所設學校及其他教育事業，得由我國於相當時期內收回自辦。
11. 自本案實行日起，外人不得在國內再行加辦教育事業。（註一九）

民國十三年下半年，國內這兩個大型的教育學術團體，接連通過有關管理教會教育的提案，其代表的涵義，誠如陳啓天所說：「於是收回教育權便成了全國一致的輿論，不是幾個人的私言了。」（註二〇）

自此以後，鼓吹收回教育權，即蔚成教育界一股強而有力的主張，如國家主義教育者「為造成全國一致非收回教育權不可的輿論」，（註二一）於民國十四年二月，將出版的中華教育界定為「收回教育權運動號」，刊載了十一篇專論，詳細說明收回教育權的必要與方法。在諸文中，周太玄有一段話指出：「教會教育無論如何在中國不能讓其立足發展的，中國人若是覺得教育是國家存亡治亂的關鍵，必感於有速即建立中華民國教育系統之必要；而同時亦必會發現教會教育在我國所占的可驚的地位，自然對於防止與禁止必會認為必要了。」（註二二）可見我國教育界人士確已對教會學校在中國之勢力產生警惕，而思加以調整；另一方面教會學校學生，較前更不斷地發生罷課、罷考、退學等風潮，以迫使教會學校取消宗教課程及向政府立案，而為實行收回教育主權塑造了有利的形勢，如民國十三年六月之前僅廣東廣州、聖三一學校、聖心學校；江蘇徐州、培心學校；南京、明德女校；福建福州、協和中學等少數教會學校發生罷課退學風潮，但自民國十三年十一月起，河南開封、濟濟中學；四川重慶、廣益中學；湖南益陽、信義中學；長沙、雅禮學校、雅各學校、成智學校；湘潭、益智中學；醴陵、遵道中學；江西九江、聖約翰學校；福建福州、英華書院；安徽聖雅各學校等相繼發生退學風潮。（註二三）民國十四年五卅慘案後，六月在江蘇、河北、湖南、河南、及九月在廣東、福建、江西等省之教會學校，據舒新城統計，共發生四十多起退學風潮。（註二四）這即如陳獨秀所說：無形中「破壞了外人在華的教育權」，（註二五）而從根本上動搖教會學校的存在基礎。故民國十四年下半年，幾於全國一致的教會學校皆發生學生退學一事，實為收回教育權之良好機會。

惟離開教會學校師生，各省若無相當收容辦法，使已退者，各安其所，未退者聞風興起，則事過境遷，熱度驟下，將來成績，未可樂觀，故在民國十四年十月，全國教育會聯合會在長沙舉行的第十屆年會，基於「現在教會學校學生，毅然退學，毫不返顧者，固不乏人。而猶豫觀望遲疑不定者，亦所在多有。究其所以，大抵教會學校教師有所軒旋於其間，故退而復返者有之，流連不去者有之，

事實昭彰，各省相同。若能師生兼顧，不特無所阻礙，且可收勸導之效，於收回教育權之前途，大有裨益。」的認識（理由），而通過「請各省區教育行政官廳設法收容教會學校師生案」。（註二六）辦法為(1)指定或籌辦相當學校，容納教會學校退學學生；(2)教會學校中之教師，有願脫離關係者，應廣為聘用。由此案可證明：教育界也針對收回教育權可能發生的實際難題，研擬對策，要求政府實行，以對收回教育權之有利形勢進一步加以強化。民國十五年，教育界仍持續關切與收回教育權相關的實際問題，如一月陳啓天對「怎樣才能以立案的方法收回教會學校」這個問題，建議要制定一個完備的規程以為立案的標準。他認為該規程必須含有如下兩種要點：(1)教育應由本國人自辦，即將外國人的教會學校或非教會學校變成中國人的學校；(2)教育應與宗教分離，即將傳教的學校變成非傳教的學校。據此理念，他亦研擬九條標準供教育部參考：

1. 凡學校董事會董事及重要職員如正副校長、教務主任應全為中國人。
2. 凡課程內容教授方法及儀式等不得含有傳教性質。
3. 凡學校負責代表須全為中國人，而且至少須有一名為非教徒。
4. 凡學校董事至少須有三分之一為非教徒。
5. 凡學校課程須依部定課程標準。
6. 凡學校內不得有宣教師及禮拜堂。
7. 凡學校名稱應冠以私立學校，不得冠以基督教或某種教會學校。

8. 凡具備以上七條件者得予試辦二年，在試辦期內經中國政府考查確無違反部章情事，始得於試辦期滿後准予正式立案。

9. 凡不依本規程立案之學校，或曾經立案後而有違反本規程或其他部章之情事發生時，應由教育部定期封閉之。（註二七）

故可以說，從民國十四年底起，教育界對收回教育權之關切，已從鼓吹觀念理論的層次，到要求政府提出詳細具體辦法採取實際行動的層次。

無論是北洋政府，或剛成立的國民政府，都得面對收回教育權這個課題，表示其明確的立場，或拿出具體辦法處置，否則將難贏取教育界之支持與認可。以當時不注重教育的北京政府而言，雖然明知已無實力迫使教會學校立案，尚能於民國十四年十一月十六日公布「外人設立學校請求認可辦法」六條（註二八）以回應教育界之期望。則對以爭取國權相號召的國民政府而言，在這個問題上勢必更不能示弱，北京政府公布的教會學校認可辦法，其中令教會學校拖延立案的主要癥結是在第五條：學校不得以傳佈宗教為宗旨及第六條後半段：不得以宗教科目列入必修科。這無異於使教會學校根本喪失存在的理由，故教會學校也遲未立案，北京政府乃於民國十五年二月四日又公佈強制性的法令，規定：國內私立學校及外人捐資所立學校，關於一切課程訓育管理事項，須按照部章，如有違反者，應即停辦。（註二九）接著同年二月二十二日，續通令限制教會學校學生轉學。（註三〇）面對北京政府教育部對教會學校，連續採取如此強而有力的命令、規定，國民政府於民國十五年三月一日成立的教

育行政委員會，有關收回教育權立場的詮釋及對策，勢將成爲其必須急切處理的課題。

第二節 管理教會學校教育政策的發展過程

教育界要求政府收回教會的教育權，國民政府的回應方式，是採取「管理教會學校教育的政策」，強調教會學校爲私立學校的一種，並使在華的教會學校與政府建立法律上的關係。故在內涵上，著重在訂定私立學校的規程，作爲要求教會學校立案的根據，並遵循「督導教會學校按照中國教育宗旨辦教育」的原則，漸進地對該規程加以修正。同時更相繼公布各種強制性法令，使教會學校向政府立案，而達成教會學校確受政府的監督管理。茲分教育行政委員會時期，大專院時期，教育部時期說明此政策內涵的蛻變情形。

一、教育行政委員會時期

國民政府對收回教會教育權的態度，由於北京政府教育部在民國十四年前後，公布一系列強制教會學校立案的法令，故其也積極地對這個教育課題加以回應。

民國十五年一月，中國國民黨在第二次全國代表大會中，首先明確宣示：「在國民政府勢力範圍內，尤應設法收回教育權」的決心。（註三一）。接著同年七月，國民政府在廣東省教育會召集的中央教育行政大會，也議決：「外人捐資及教會設立之學校須呈報主管教育行政機關立案並不得施行小

學教育及師範教育以一國權案」，（註三二）故研擬教會學校立法令以收回教育權，勢將成爲新成立的教育行政委員會必須致力的工作。這由教育行政委員會委員兼廣東省教育廳長許崇清，在民國十五年八月發表的「教育方針草案」中，明列「宗教與教育的分離」及「外國人經營學校的取締」（註三三）爲其力謀貫徹的綱領可爲證。

同年十月十八日，教育行政委員會即公布私立學校規程、私立學校董事會設立規程，及私立學校立案規程作爲管理教會學校的依據。私立學校規程對教會學校，作了如下幾項主要規定：

1. 教會設立之學校均屬私立學校且須受教育行政機關之監督及指導，其設立變更及停辦，須由校董會，呈請主管教育行政機關核准。（綜合第一條、第二條、第五條、第六條而得）
2. 私立學校不得以外國人爲校長，如有特別情形者，得另聘外國人爲顧問。（第八條）
3. 私立學校之組織、課程、教授時間及其他一切事項，須根據現行法令辦理。（第九條）
4. 私立學校一律不得以宗教科目爲必修科，亦不得在課內作宗教宣傳。（第十條）
5. 私立學校如有宗教儀式，不得強迫學生參加。（第十一條）
6. 私立學校違背法令者，政府得解散之。（第十三條）
7. 凡未經立案之私立學校應於本規程頒布後，依限呈請立案。（第十四條）（註三四）

從上述規程內容，可知：國民政府在沒有能力將教會學校收回自辦前，其改造教會學校成爲中國教育的方式，一是將宗教與學校教育的關係變成非必然性；其二是學校重要人員規定以中國人出任。在校

董會作了同樣的規定，如在私立學校董會設立規程第十三條即規定：外國人不得為校董，但有特別情形得酌量充任，惟本國人董事名額須佔多數，外國人不得為董事長，或董事主席。（註三五）這兩個要點，也正是教育界要求的，故上述公布的規程，相信能為教育界所接受。

不過，教育行政委員會公布了這個「私立學校規程」，作為執行收回教育權的準則後，在督促教會學校依照政府教育規章辦理及立案上，並未繼續公布相關的法令予以強制施行，僅在民國十六年五月及七月，由教育行政委員會張乃燕及韋愨兩氏相繼重申要對教會學校嚴加取締。如五月，張乃燕在「革新教育十大原則」一文中，指出：「其在國民政府統屬下之教會學校，則須派專家嚴行視察，並分別取締之。至宣布取消不平等條約時再實行，將各校收回自辦。」（註三六）七月韋愨在「國民政府教育方針草案」一文中，亦明示「教育萬不能依附宗教而存在，我們應該取締一切教會學校，不准在校內有宗教的宣傳，宗教的儀式和宗教的課程。」（註三七）並認為「現在外人所辦的學校既沒有在我國的政府立案，又不受我國教育行政機關的監督，顯係藐視我國主權，為收回教育權起見，我們須立刻制定取締外人所辦學校的規程嚴厲執行，更須積極將外人所辦的學校收回自辦。」（註三八）綜合以上說明，可知：國民政府在教育行政委員會時期，其賦予「管理教會學校教育政策」的內涵，主要是頒行了與「私立學校設立及立案相關的規程」，作為教會學校調整教育措施的準則，使教會學校的教育，也能共為中國建國發揮其力量。此間雖也強調將依之嚴加取締及督導，惟尚未訂出明確詳細的辦法規章，這將有待後來的大學院及教育部去完成。

二、大學院時期

民國十六年七月四日，國民政府公布中華民國大學院組織法，隨著蔡元培於十月一日就任大學院院長之職，大學院即取代教育行政委員會成為國民政府最高學術及教育行政機關。大學院對收回教育權之立場仍然堅持不變。這由民國十六年十月二十七日，大學院教育行政處舉行的第一次處務會議，即議決了學校立案辦法七條（註三九）可為證。

由於教會學校雖然也表明願意向政府立案，但是要求能取得教授宗教自由權，而這是不可能為政府所接受的，故在政府未允諾以前，要他們自動向政府立案是不可能的。在這種情形下，政府若僅公布條例，並無法達成迫使教會學校向政府立案的目的，除非能訂出一些較具約束性且可立即生效的辦法。大學院於是在民國十六年十二月九日，令各大學區及各省教育廳禁止未立案之私立學校採用所頒畢業證書式樣。（註四〇）唯國民政府在未統一中國之前，這個規定的實質意義並不大，大學院乃進而從修訂督導教會學校改進所依據的法令著手。首先將教育行政委員會時期公布的學校立案規程，修訂為私立大學及專門學校立案條例、私立中等學校及小學立案條例，於十六年十二月二十日公布。（註四一）其次將私立學校規程及私立學校董事會設立規程，修訂為私立學校條例及私立學校董事會條例，於十七年二月六日公布。（註四二）上述公布的私立學校新條例較以前的規定更具嚴格性，如將「私立學校，不得以外國人為校長，如有特別情形者得另聘外國人為顧問」明確修正為「私立學校校長須以中國人充任」，且規定「校長由中國人充任者」方得呈請立案。這項規定，事實上，也為教

會學校朝中國化轉變（即由中國人接辦）奠定較堅實的法令基礎。

大學院在將「與教會學校立案相關的法令」作修訂後，隨即於民國十七年三月二十日，令江蘇浙江大學校長及各省教育廳令轉所屬私立學校，於文到一個月內呈請立案。（註四三）並在五月八日，又通令各省區令飭各私立大學即日呈報，其在籌備中先成立校董會。（註四四）可見大學院已實際採取行動，以「法令」型態督促教會學校立案，也稍微見到一點成效，在大學院於民國十七年十月結束前，八月六日曾准私立金陵大學設立校董會，並准予立案。（註四五）

綜合以上說明，可知：國民政府在大學院時期，其賦予「管理教會學校教育政策」的內涵，是將教育行政委員會時期所公布與教會學校立案有關的私立學校規程，朝轉移至中國人手中的方向加以修訂，而在條文上作更明確的規定；並公布限期立案的命令，結果也稍見成效。後來因國民政府改組，大學院改為教育部，其實徹將所有教會學校納入國家教育體制的理想，就有待教育部繼續努力了。

三、教育部時期

民國十七年十月教育部成立後，仍繼續大學院收回教育權的立場，加以貫徹。這從其十七年十二月七日所召開的第一次部務會議，就討論特別市區內私立學校及其董事會立案辦法，（註四六）並接連於同年十二月十三、十八日，相繼訓令未立案學校照章立案，（註四七）可為證。其在十二月十八日之訓令中，尚特別規定：凡未經呈准立案之私立專科以上學校，自十八年六月以後，即不得予以公費補助。這種僅以不補助公費作為條件的效力雖然有限，但也有滬江大學於十八年三月被核准立案。

教育部乃又進一步以「禁止報考」的取締方式，對未立案教會學校再施加壓力，於五月三日先布告學生勿投考未經部准設立及立案之私立學校，（註四八）五月十八日，又訓令上海特別市教育局查報上海所有私立專科以上學校，並隨時取締。（註四九）結果又有燕京大學及東吳大學分別於六月（註五〇）及七月（註五一）被核准立案。教育部每公布較強制性的禁令後，就有教會大學呈請立案被准，可以證明施加壓力對督促教會學校立案是有效的。

教育部為使教會學校朝更為中國辦教育的方向加以改革，仍將大學院所頒布的私立大學及專門學校立案條例、私立中等學校及小學立案條例、私立學校條例及私立學校董會條例，加以合併，修訂為綜合性的私立學校規程，於民國十八年八月二十九日公布。（註五二）

此統整性的規程，對各級私立學校立案條件的規定，又比以前更為嚴格。在立案條件中，再增列查核學校訓育及黨義教育實施情形，這項規定，具有督促教會學校按政府教育宗旨辦學，培育我國國民的功能。故若能確實依照新公布的私立學校規程實施，則立案的教會學校，雖無中國公立學校之名，將有中國公立學校之實。

此後，教育部即嚴格要求教會學校貫徹教育與宗教分離而與政治結合的理念。如民國十八年九月二十三日，先令「各省市嚴厲制止外國人及教會所立學校作宗教宣傳」。（註五三）十九年二月十一日，復頒查察教會學校應行注意各點，俾各省教育廳對已、未立案之教會學校，隨時查考，遇有指定各情事發現時，即行取締，以重教育，而保國性。原令其四點：

1. 對於黨義教育，是否實施？所有黨義教員及訓育主任，是否曾受檢定合格。

2. 中等以上學校是否已違章不以宗教科目爲必修科？其有設選科者，有無選修等情弊。
3. 小學本無所謂選修科，是否尚有以選修爲名，而今兒童有修習宗教科目之實。
4. 課外有無強迫學生參加宗教儀式情事。（註五四）

且教育部對經考查結果，有違背規定的學校，也決定令飭停辦或封閉，乃於十九年二月十八日，公布「處置已停辦或封閉之私立學校辦法」四條作依據。其中以第四條規定對未立案的教會學校最具威脅性，條文是：「凡經令飭停辦或封閉之學校，當時在校之學生，應由各該學校負責結束人將學生名冊及相片呈送各該所在地方教育行政機關，聽候舉行甄別，按其成績，發給修業證明書。」（註五五）依這條規定，教會學校若不按照規定條件立案而遭停辦，該校學生雖經過甄別試驗，但僅有修業證書（轉學證明書）而無畢業證書。未立案學校的學生既未能享有畢業資格，則學生來源勢將受到很大影響，這將從根動搖其存在，故其將是相當有效的催逼立案方法。

教育部進而乃將該甄試辦法，逐漸推廣施用於全國未立案的學校，以有效的督促教會學校立案。於民國十九年六月十四日，教育部先布告私立學校尚未遵章呈請立案者其畢業生資格承認辦法。（註五六）接著七月十四日，公布北平上海兩市內未立案及已停閉之私立專科以上之學校畢業生、肄業生甄別試驗委員會章程及甄別試驗章程，而在甄別試驗章程中則明訂：畢業生之成績較優者，於公立或已立案之私立專科以上學校招考時，得轉入其最後年級肄業，其餘畢業生及肄業生，依照程序轉入相當年級。應試人試驗成績過劣，而學歷又淺，不克轉入專科以上學校者，得轉入高級中學相當年級肄

業。（註五七）並首次在八月三十日，通令收考已經甄別之上海市內未立案及已停閉之私立專科以上學校學生。（註五八）其後並接連舉行數次，如民國二十年四月二十一日，教育部又布告定於六月二十六日起在上海、北平、廣州、武昌四處舉行未立案及停閉之私立專科以上學校畢業生肄業生甄別試驗。（註五九）民國二十一年五月十日，教育部再公布定於七月一日起，在上海、北平、廣州、武昌續辦立案及已停閉之私立專科以上學校畢業生肄業生甄別測驗一次。（註六〇）民國二十二年，教育部以各地專科以上學校經部取消立案或令分年結束或不予核准立案者，爲數尚多，該項學校學生，應予救濟，且各地學生因故未經參加歷屆甄別試驗者，亦屬不少，故於五月再通令廣東、湖北兩省教育廳，上海市教育局及北平社會局，又舉行甄別試驗一次。（註六一）

國民政府教育部連續辦理上述幾次甄別試驗，使得未立案私立學校學生也能享有機會，獲得與個人前途至爲重要的畢業資格。（註六二）加上，教育部於民國二十年八月發佈訓令，私立學校立案之最後期限爲民國二十一年六月，否則將飭令停止招生或勒令停閉。在國民政府對教會學校這種雙重施加壓力下，以教會大學爲例，至民國二十二年六月底止，除聖約翰外，其餘較著名的如燕京、東吳、北平協和醫學院、嶺南、金陵女子文理學院、福建協和學院、之江文理學院、輔仁大學、私立武昌華中大學、私立湘雅學院、私立齊魯大學、震旦……等院校皆向政府立案且被核准。（註六三）至於有關教會中小學向地方教育行政機關立案的情形，據估計，到民國二十年，已經完成立案或準備立案的基督教中學大約佔總數的十分之七，初等學校立案者則較少。（註六四）可見國民政府在私立學校之名下，從事督導教會學校向政府立案，已有些成績。

其後，國民政府雖對私立學校繼續予以整頓，使之皆納入政府管理範圍，以建立完整的國家教育體系。惟其重點已非針對教會學校而發。此從二十二年十月修正公布的私立學校規程，將以前私立學校規程的第一條：「凡私人或法人設立之學校，為私立學校，外國人設立及教會設立之學校均屬之。」修正為「私人或團體設立之學校為私立學校，外國人設立之學校亦屬之。」（註六五）而將原來條文中「教會設立之學校」數字略去可為證。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育時期，其賦予「管理教會學校教育政策」的內涵，是將大學院時期分別頒行的私立學校諸條例，進一步就教會學校教育與政治相結合的原則，加以修訂，形成統整性的私立學校規程。從此，不但國民政府規範教會學校，乃至其他私立學校，朝為中國辦教育的法令體系已臻健全，就是政府督導教會學校立案，也才有了一套完備的法令可資遵循。同時就其限制學生畢業資格及甄別測驗兩種方式所頒行的督導立案之法令而言，也確能有效處置未立案的學校及遭停辦學校學生的求學問題，終使教育界對收回教會教育權的要求，在民國二十二年後不再成為主要關切的教育課題。

但我們必須知道，中國政府要收回教會教育權，是須經過一番曲折過程的。因為教會也有他們的對策，如民國十五年中華基督教教育會所屬的高等教育參事會及中等與初等教育會，都對政府的註冊辦法表示意見，認為應再作修正，才能接受。加上當時中國的國家主權尚處未完整狀態，故也增加了他們對策運用的有利情勢，這對政府法令的貫徹當然會有影響。由於教會方面的對策，非本文探討焦點，將暫不詳述。（註六六）

第三節 促使國府建立教育主權完整的情勢

國民政府採取「管理教會學校教育的政策」，以達成收回教育權的目標，是與其「正在進行取消不平等條約，收回國家權利，以爭取國家主權完整」的形勢作相應配合的。

在國民政府取消不平等條約的理想下，教育行政部門著手收回教育權的努力，是與政府其他部門（如外交、交通）所展開收回國家權利（如關稅管理、領事裁判權）的行動同時進行的。

任何追求獨立自主的國家，都不能容忍外國勢力，長期控制與國家發展有關的各種權利。中國自鴉片戰爭、英法聯軍、甲午戰爭連續失敗後，列強對中國的侵奪（略）即逐步深入，由割據中國的藩屬，到打敗中國海防門戶，租界軍事港灣，劃分勢力範圍，乃至於最後堂奧洞開，深入腹地。其所攫取的特權，則是逐步加強擴大，無微不入。這中間最受注目的為領事裁判權、關稅管理、沿河航行、駐船駐兵、租界和租界地等幾種；（註六七）較不顯著的如採礦權、鐵路權、教育權等之喪失。這些權利的喪失，使中國境內外人之團體及個人，恃其條約之特權，來侵奪我們國家主權的伸張，控制了國家的發展，致使中國、社會事業不能發展，人民的生機日蹙。

中國若要振作圖強，民生樂利，要先將外國人從我手中奪去的權利收回，始能有積極的作為。其方式可採用較溫和排外的柔性形態，如談判方式，即按照國際法所公認的一些原則，來達到恢復已失權利的目的；或用較激烈排外的剛性形態，如暴動、示威等方式，來取回喪失的權利。前者較不易引

起外力激烈的干涉，在國力尚不夠強大時可用，但較不能顯著地滿足國民民族主義情緒的需求。後者則能即時地滿足國民民族情感的需求，但易招致列強更強大武力的干涉，故祇有在國家力量大到不怕武力威脅時可用。滿清政府及北洋政府都曾發動收回權利的運動，如滿清政府有過收回鐵路權利運動，（註六八），北京政府也有過「收回海關管理權運動」，（註六九）以爭取民心的歸向，但成效不彰。

國民政府成立後，為滿足中國人提高中國國際地位的心理需求，也提出取消不平等條約的號召，當然也採取了實際的行動措施，進行收回權利。在國民黨聯俄容共期間，國民政府在鮑羅廷指導下，傾向於採取較激烈的排外型態，以收回國家的權利。鮑氏認為「租界已成爲反革命之大本營，即革命之陷阱，革命即須打破此陷阱者，此後收回租界應爲革命運動之事實問題，」（註七〇）故收回租界即成爲國民政府向國人證明其有收回國權實力的主要指標。首先，其於民國十六年一月三日製造漢口中英暴力衝突事件，並在二月十九日收回漢口英租界，三十日收回九江英租界。（註七一）這種成果，在短期內的確有助於提高國民政府在國人心目中的地位。但也招來列強積極地干涉國民革命，特別自三月二十四日南京事件發生後，列強在明者保僑保業，暗則鞏固租界的政策下，乃積極地進行武力干涉。據當時調查：

在中國領海內之外國軍艦達一百七十餘艘，其中有英艦七十六艘，日艦四十八艘、美艦三十艘，法艦十艘，意艦四艘，西班牙、葡萄牙及荷蘭各一艘。此等軍艦以駐上海爲最多，將近

六十艘，其中英艦十一艘，美、日各十六艘，法四艘、意二艘，荷、葡各一艘。其形勢甚爲嚴重。（註七二）

這種軍事上的示威，對國民政府正在進行的北伐是相當不利的。四月十一日，英美意日法等五國向國民政府提出通牒。其中最後一句爲「假令國民政府不能使有關係各國認爲滿意時，有關係各國將有其他認爲必要的正式行動。」（註七三）這幾近是政治上的恐嚇。對實力未豐的國民政府而言，若持續採用對外人施以攻擊和恐嚇等激烈方式，以收回租界地，將會得不償失。

在面對列強既無意自動放棄由不平等條約所獲取的權益，而用武力又無法强行收回的情勢下，國民政府乃改弦易轍，採取較溫和和切實的方式，來達成取消不平等條約，以爭取國家主權的完整。這由其外交部長伍朝樞在五月九日的一段話可爲証。伍氏認爲「廢除不平等條約之法有二，一爲單方面宣布無效而廢除；一爲雙方協商而廢除。但於此時而欲單方廢除，外人或竭力抵抗，或竟於我方武力未竟，經濟組織未完備之時，藉詞侵略。故不如先用協商廢除之政策；設或不效，然後用其他非常之手段。」（註七四）在這個新外交策略下，國民政府於是試著展開以協商的方式來修改不平等條約。國民政府認爲協定稅則與國家主權有碍，乃在民國十六年七月十九日宣布於九月一日實施關稅自主並頒布「國定進口法暫行條例」。（註七五）後因日本首先反對新稅則實行，其他各國亦紛紛效尤，國民政府鑒於當時外交情勢不利我國，祇得宣布暫緩實行。同年十一月二日外交部又重申廢約改約宣言，（註七六）分致北京各國公使，然各有關係國仍抱持觀望之態度。可見要從列強收回國家利權，也不

是祇靠發表宣言所能解決，更需要有「實力」或「實惠」作後盾，故國府此時收回國權之無具體成績（註七七）與其當時尚未統一中國之情勢或有相關。

民國十七年六月八日國民政府北伐軍收復北京，統一全國大勢甫定，國家仍由破壞而入於建設時期，對於取消不平等條約的願望，遂益為迫切。六月十五日國府又發表正式宣言，謂「中國統一完成，政府正從事於建設新國家，對外關係自應另闢新紀元，以往一切不平等條約，政府希望與各友邦遵照正當之手續，實行重訂新約，以副完成平等及相互尊重主權之宗旨。」（註七八）緊接七月七日外交部又根據中央常務委員會之決議，發表關於不平等條約宣言，說明廢約原則有二：「(1)中國與各國間條約屆期滿者，當然廢除，另定新約；(2)其尚未滿期者，國民政府即以相當之手續解除而重訂之。」（註七九）這可證明國民政府在取得中國主政政府之地位，權力基礎更形穩固後，已將取消不平等條約，以收回喪失的國權視為重要的施政課題加以處理。

自此以後，國府立即展開一系列修約行動，民國十七年七月二十五日，在關稅自主之原則下，首先簽訂中美關稅條約，接著中德、中挪、中荷、中瑞（典）、中英、中法之新關稅條約亦相繼於同年十一月、十二月間在南京簽定。至民國十九年五月中日關稅協定正式簽定後，我國關稅自主權之完整性乃正式確立。（註八〇）關於租界及租界地之收回亦有進展，如鎮江、廈門之英租界，天津之比租界，威海衛之英租界於民國十八、十九年間皆順利換文收回。（註八一）

惟獨領事裁判權之交涉，則阻力橫生，絕無成就。民國十九年十二月十八日，國民政府外交部復照會英美各國，希望於二十二年二月中滿意解決領事裁判權問題，並聲明不至用其他方法求達此目的。

（註八二）民國二十年三月對日領事裁判權交涉開始，日本外相重光表示日可承認撤廢，但有交換條件，如內地之開放、商租權之承認等。我則要求無條件廢棄，不考慮日之條件，遂無結果。（註八三）英國方面對分期撤廢之辦法，表示讓步。美國則因粵變關係，駐美大使辭職，交涉停頓。法國向抱冷觀態度，仍無談判誠意，五月四日外交部乃正式宣告法權交涉停頓。同日國府頒布管轄在華外人實施條例，明定於二十一年元旦自動撤廢各國領事裁判權，於各商埠設特別法院，審處外僑之案件。（註八四）這代表國民政府已不允許列強再以各種口實推諉，延長不平等條約的生命，而改採較剛性態度。此舉亦受到國民會議認可，如國民會議在五月十三日廢除不平等條約宣言中即強調：

中國國家之在今日，既非革命以前可忱，國家之統一既確實完成，代表整個民族之國民政府，急待努力於各種需要之建設，以謀國家與人民之利益，則對於破壞吾領土主權完整與扼抑我政治經濟發展之各種不平等條約，及附麗於不平等條約之各種事實，若任其延長存在，不獨有損國家之獨立與安全，於各種政治之整理與建設之進行，亦將動受限制與障礙，此豈吾服膺三民主義之全國國民所能忍受。國民會議受全國國民之託，對此危害國家生存之重要事實，實屬不能漠視，認為欲解除國民之束縛，對於廢除不平等條約，已不能再事遷延，亦不須更有所期待，而當以斷然態度為廢棄之宣告。（註八五）

綜合以上說明，可知：從民國十六年到民國二十年，國民政府即一直因應時勢變化，積極採取各種外交對策，以期能順利達成廢除不平等條約，收回國家喪失的權利，爭取國家主權完整的目標。就

在這段期間，國民政府的教育部門，亦著手進行收回教會的教育權，而與國家當時這股收回國權的大趨向相配合，使國民政府領導下的中國在各個領域更具備獨立國家的條件。這從下列二點可為證，(1)在統一前後，因國權尚未穩固，故從民國十六年下半年起到民國十八年底，教育行政部門亦採取如同對外一樣的原則，在溫和的外貌下逐步增加教會學校的立案條件，至民國十八年八月，始頒布具有規範教會學校按中國教育宗旨辦學的統整性私立學校規程；(2)民國二十年五月，國民政府外交政策轉趨強硬後，六月教育部亦開始實施對未立案，或已封閉學校學生採行甄別試驗，並連續舉行數次，終使教會學校面臨更大存的生存危機，而紛紛要求立案。

〈附註〉

- 註 一 The China Educational Commission: Christian Education in China, 上海商務印書館, 民國十一年, 頁二一。
- 註 二 其後, 全國基督教教育聯合會對全國教會學校學區的規劃是: 將在華初、中等教會學校劃為十個學區, 分別是華東區、華西區、華南區、華中區、直轄山西區、福建區、毗豫區、湖南區、東三省區、山東區。高等教會大學, 則劃為六個學區, 分別是華東區、華西區、華中區、華南區、華北區、福建區, 規定每區至少設一所正式大學。(參見唐鉞等編: 教育大辭書, 上海商務印書館, 民國二十七年一月, 頁一〇三八。)這代表教會教育在中國之發展已漸走上系統有計畫之發展階段。

註 三 同註一, 頁一五。

註 四 Rev. P. W. Picher: Christian Education—a Factor in Evangelization, C. R. V21, 1890(2), pp.72-73. (間接引自同註五)

註 五 李玉瑛著: 近代中國基督教教育之發展(一八四二—一九三〇), 東海大學歷史研究所, 民國七二年四月, 頁五〇—五一。

註 六 光緒二十二年(一八九六), 西教士教育機關「中國教育會」第二次大會通過組織「教育改革委員會」以協助改進中國西學教育。教育改革委員會推舉林樂知起草「教會學校在中國的成就」, 狄考文起草「擬請京師創設總學堂議」, 李佳白起草「改革中國考試制度議」, 其中狄考文於光緒二十三年(一八九七)交卷, 呈送總署, 光緒二十四年(一八九八)清廷創辦「京師大學堂」, 建議獲得採納。當時教士也作了其他的建議, 如增設學部, 廣佈新學報, 推廣職業教育等。可見教士是熱心參與中國教育改革的。但自光緒二十四年(一八九八)張之洞發表勸學篇後, 中國習西(新)學即有依賴日本的傾向, 如潘慎文(A. P. Parker)即指出:「日本現在以文化代替武力的侵略, 從心理上來征服中國人。大量的日本學生、教師, 到中國來翻譯書籍, 出版報章雜誌。他們的薪資便宜, 取代了原來歐美人的工作, 如武昌農業專校的指導員, 武昌軍事學校的教席, 現在都是日本人擔任, 歐美人根本插不上手。江南製造局聘日本人擔任翻譯, 張之洞派遣大量學生留日。日本人在中國設立大量的學校, 辦報紙雜誌, 引用翻譯自日本的文章。這明顯的表示, 他們想控制中國的新教育, 我們自認在為中國培養新式人才, 但日本以更廉價的成本來做這些事業。它成為東方的政治強國, 即將主宰中國新

教育的發展，這是歐美人士要注意的問題。」在這趨勢下，教士只好放棄對中國教育的全盤計畫，而力求改進基督教的教育。（以上改寫及引自同上註，頁二一七五。）

- 註 七 中國新式教育的興起，西學不再是教會學校的專利，教士們也擔心教會學校學生被公立學校吸引過去，加上教會學校不立案，其學生畢業後，難以進入政府機關工作或公立學校唸書，這使教會學校更處於不利境況。教會學校為謀自身及學生發展計，光緒二十八年（一九〇二）中國教育會開第四次大會，仍決議成立一個「八人委員會」，與官方繫，要求政府准予教會學校的學生進入公立機關服務，能不參加與基督教原則不符的祭典。但是這個教育委員會沒有完成任務，在光緒三十一年（一九〇五）舉行的第五次教育大會被取消了。光緒三十一年到三十二年間教育會努力尋求與政府建立良好關係，他們用兩種方法，其一是由教育會的名義向政府請願，由在京城近的三位教士與中國官方交涉；其二是透過英美政府，向中國官方交涉。教育會於光緒三十二年（一九〇六）寫信給北平的美國公使柔克義（Mr. Rockhill）詢問一些關於中國新教育的情況，以及教會學校立案的可能性如何，得到柔克處義很詳細的回函，說明教會學校只要接受中國政府的監督與測驗，就可享有與其他學校同等的待遇，因此教育會就透過英美在北京的公使向中國官方詢問立案事宜，但是一直沒有得到回答。光緒三十二年八月學部咨各省外人毋庸立案學生概不給獎。於是教會立案的要求又遭到否定。（以上引自同註五，頁一九五—一九六。）

註 八 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁二十。

註 九 Rev. A. S. Mann: Foreign School and the Chinese Government, C. R., 1906 (3), pp. 147. (間接引自

同註五)

註 一〇 同註一。

此外，天主教學校學生，到民國十年，據基督教教育事業報告書所載，已達十四萬四千餘人。故若將基督教學校與天主教學決學生合併計算，所有教會在華各級學校學生數總和已達三十五萬人左右。

註 一一 基督教教育考察團成員包括外國人十三人，來自國外五人，來自中國八人，以美國芝加哥大學教授波頓（F.P. Burton）為首；中國人三人，分別是張伯苓（私立南開大學校長）、郭秉文（國立東南大學校長）、羅有節（直光女子中學教師）。]

註 一二 蔡元培著：教育獨立議，載於孫常煒編：蔡元培先生全集，台北台灣商務印書館，民國六十六年十一月二版，總頁五二四。

註 一三 同上註。

註 一四 胡適等提：凡初等學校概不得有宗教的教育案，載於新教育，第五卷第三期，頁四五七。

註 一五 間接引自楊翠華著：非宗教教育與收回教育權運動（一九二一—一九三〇），政治大學歷史研究所，民國六十七年六月，頁六四。

註 一六 間接引自楊效春著：基督教之宣傳與收回教育權運動，載於中華教育界，第十四卷第八期，民國十四年二月，頁四。

註 一七 請取締外人在中國設立學校案，載於中華教育界，第十四卷第八期。

註 一八 各省有關收回教育權之提案，載於教育雜誌，第十六卷第十二期，民國十三年十二月，總頁二四九二

六。

- 註一九 同上註，總頁二四九二六—二四九二七。
- 註二〇 陳啓天著：我們主張收回教育權的理由與辦法，載於中華教育界，第十四卷第八期，頁一。
- 註二一 左舜生著：收回教育權應注意的一點，載於醒獅，第三號，民國十三年十月二十五日。
- 註二二 周太玄著：非宗教教育與教會教育，載於中華教育界，第十四卷第八期，民國十四年二月，頁八。
- 註二三 同註一五，頁七七—八〇。
- 註二四 舒新城著：收回教育權運動，上海中華書局，民國十六年一月，頁八三—八六。
- 註二五 陳獨秀著：收回教育權，載於響導，第七十四期，民國十三年七月。
- 註二六 該決議案，載於教育雜誌，第十七卷第十二號，民國十四年十二月，總頁三一七〇九。
- 註二七 陳啓天著：評教會學校立案辦法，載於中華教育界，第十五卷第七期，民國十五年一月，頁二一三。
- 註二八 外人設立學校請求認可辦法，載於東方雜誌，第二十三卷第一期，日誌頁二一七。
- 註二九 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁一二八。
- 註三〇 同上註，頁一二九。
- 註三一 原春輝編：中國近代教育方略，頁一七五。
- 註三二 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁一三二。
- 註三三 許崇清著：教育方針草案，載於舒新城編：近代中國教育史料（第四冊），補編頁八。
- 註三四 多賀秋五郎著：近代中國教育史資料（民國編—中），頁四二八—四二九。

- 註三五 同上註，頁四二九。
- 註三六 張乃燕著：革新教育十大原則，載於同註三三，補編頁三〇。
- 註三七 韋懋著：國民政府教育方針草案，載於同註三三，補編頁一五。
- 註三八 同上註。
- 註三九 大學院公報，第一年第二期，記錄頁四八。
- 註四〇 同註三四，頁四三〇。
- 註四一 同註三四，頁四二五—四二六、四五七。
- 註四二 同註三四，頁四六七。
- 註四三 大學院公報，第一年第五期，註教育令文頁九。
- 註四四 大學院公報，第一年第六期，教育令文頁二〇。
- 註四五 大學院公報，第一年第九期，教育令文頁二七。
- 註四六 教育部公報，第一卷第一期，記錄頁一〇三。
- 註四七 同上註，公牘頁三七。
- 註四八 教育部公報，第一卷第六期，公牘頁二一。
- 註四九 同註三二，頁一九一。
- 註五〇 教育部公報，第一卷第七期，公牘頁二七。
- 註五一 楊翠華著：非宗教教育與收回教育權運動（一九二一—一九三〇），頁一二〇。

- 註五二 教育部公報，第一卷第九期，公牘頁二七、法規頁一〇九。
- 註五三 教育部公報，第一卷第十期，公牘頁五九。
- 註五四 教育部公報，第二卷第七期，公牘頁二三。
- 註五五 教育部公報，第二卷第十期，公牘頁二九。
- 註五六 教育部公報，第二卷第二五期，公牘頁一六。
- 註五七 教育部公報，第二卷第二九期，公牘頁九。
- 註五八 教育部公報，第二卷第三六期，公牘頁八。
- 註五九 教育部公報，第三卷第一六期，命令頁一〇。
- 註六〇 未立案及已停閉之私立專科以上學校畢業生肄業生甄別試驗章程，載於多賀秋五郎著：近代中國教育史資料（民國編一下），頁二〇四。
- 註六一 教育部公報，第五卷第二一、二期，民國二十一年五月二十九日。
- 註六二 所以說畢業資格與個人前途相關至鉅。蓋教育部辦法規定：祇有畢業資格，才能參與公務員考試、律師選拔、醫生營業許可等待遇。
- 註六三 同註五一。
- 註六四 間接引自李玉瑛著：近代中國基督教教育之發展（一八四二—一九三〇），頁二二一。
- 註六五 修正私立學校規程，載於同註六〇，頁四九五。
- 註六六 教會學校採取對策之詳情，可參閱李清棟、顧岳中編：帝國主義在上海的教育侵略活動資料簡編，上海教育出版社，一九八二年五月。

海教育出版社，一九八二年五月。

- 註六七 包遵彭等編：中國近代史論叢——不平等條約與平等新約，台北正中書局，民國五十九年十一月台三版，導論頁三。

註六八 李恩涵著：中國近代之收回鐵路利權運動（一九〇四—一九二一），載於中華民國史科研究中心編：中國現代史專題研究第二輯，民國七一年六月，頁一一二四。

註六九 北京政府收回海關管理權運動之經過，載於同註一，頁二〇七—二〇九。

註七〇 蔣永敬著：鮑羅廷與武漢政權，頁九五。

註七一 黨史會編：中國國民黨九十年大事年表，頁二一〇。

註七二 育幹著：列強駐華海軍之現勢，東方雜誌，第二十四卷第六期，民國一六年三月。

註七三 同註七〇，頁一四九—一五〇。

註七四 同註七〇，頁一六七。

註七五 同註七一，頁二一九。

註七六 黨史會編：革命文獻，第七二輯，台北中央文物供應社，民國六十六年六月，頁二八一。

註七七 透過與列強協商，以取消不平等條約，雖未見具體成效，但至少緩和了列強的干涉，使中國民族獨立自救的機會增加。

註七八 同註七六，頁二九四。（此段為將原文略作修正而成）

註七九 文凱著：中國國民黨五十年來外交奮鬥的成功，載於同註一，頁二七三。

註八〇 同上註，頁二七三。

註八一 同註七六，頁三二〇。

註八二 吳頌皋著：《國民政府廢除不平等條約工作概述》，載於同註六七，頁二六一。

註八三 同上註。

註八四 同註八二，頁二六二。

註八五 國民會議廢除不平等條約宣言，載於黨史會編：《革命文獻》，第六九輯，頁二二八—二二九。

第七章

厚植學校制度提高教育品質權力的政策

當教育界正視「強化教育行政機構推行教育的實權」時，代表國家行使教育主權的北洋政府教育行政機構，其教育經費、教育人事等方面的實權，（註一）「被軍閥及政客操縱到無力維持學校教育正常運作的嚴重情勢。以中央政府教育行政機構為例，在教育經費方面，到民國十年，「北京政府教育部積欠各校經費，至三個半月之久，且對於將來之教育經費，亦無確實辦法。」（註二）在教育人事方面，到民國十年，「教育總長隨政潮起伏而變動，短短十年，其撤換人數，亦達第二十任，平均每任只有半年。」（註三）在財無以為濟，與人未能久安其位的情況下，政府的最高教育行政機關，連維持國立學校都有困難，自然也無法進行全國性的教育計劃，來滿足教育界亟欲推廣教育於全國的需求。就是各省教育行政機關亦以教育經費被移作軍費，致使許多省立學校亦陷入停頓；各縣之鄉市教育費亦因被移作別項政用，致使教員枵腹盡義務。故教育界對教育行政機構附屬於政府體系之內，於教育發展的正面價值，乃產生懷疑。

自民國十年到十一年，將教育行政獨立於政府普通行政之外的主張即日漸高漲，要求另建由教育界主持的教育行政機構，以確保其維持國家教育品質的權能。民國十二、十三、十四年，國內政治在

「制定國憲」之大目標下，又漸有轉機，教育界對正在制定中的憲法，亦屢提建議，主張憲法中應有教育專章的規定，從其在民國十四年八月所擬的憲法教育專章草案，可知：其雖不再主張將教育行政系統獨立於政府管轄之外，但主張應在法律上，明確訂定政府負有發展教育之責，以保障其所屬教育行政機構的實權，故無論是北京政府或是國民政府，若為爭取教育界這股勢力的支持（認同），在強化政府教育行政機構實權方面，至少須就教育經費保障，教育行政組織重組或教育法規的訂定（即教育立法）等三方面作出因應。

國民政府為使其伸展實質統治權於中國各地的理想早日實現，加上其對教育也相當重視，故自成立後，也朝建立一個具有發展教育實權的教育行政體系在努力，一來以滿足教育界的期望，同時也厚植其權力基礎。本章將先敘述教育界要求政府強化教育行政機構推行教育實權的經過情形，繼而則論述國民政府強化教育行政機構權能政策的發展過程，最後則剖析促使國民政府採取該政策的歷史情勢。

第一節 教育界對教育行政機構無力維持學校教育正常運作的關切

軍閥為爭取中國政治的領導權，並不重視教育的發展，擴充武力軍備，保全個人實力，才是其最關心的課題。尤其自袁世凱於民國五年六月死後，北京中央政府的權力更形削弱，在地方割據下，稅入泰半被截留，以致中央財政困難，影響所及，教育經費亦不能按時發放。（註四）而各省軍閥對地方增大其控制權後，隨着為應付日趨頻繁的戰局，教育經費也都被移作軍費。

教育經費之無法按時發放及被挪用，帶給政府教育行政機構的困擾與危機，是其無法支付學校運作所需的教育經費，而使得教育界對其發展教育事業的功能，亦產生懷疑。（註五）如民國十年三月，北京國立專門以上各校索薪代表研商交涉要點的第三條，即表露對北京政府隸屬下教育行政機構的失望。其條文是「因教育事業隸屬部內，經費支絀，事實上實難發展，且有多數富於聲望之教育家及銀行家，雖欲盡力輔助，亦不便越俎代庖，嗣後擬將教育事業歸之公共管理，設立董事會，關於一切重大事務，如經費、校長等，皆由董事會決定，如此，則教育事業可以離部而獨立，庶幾一勞永逸，教育之進行，不致再有妨礙。」（註六）這無異宣布北京政府教育部的存在，對教育事業的進行，不但無正面功能，且具有負面功能。而自本年起，教育界亦積極正視我國京內外學校，因現行政府教育行政機構無力支付教育經費，而呈相繼輟弦誦的現象，在檢討其原因（註七）後，認為要保衛學校教育免受摧殘的有效辦法，是教育界人士協力合組有組織的機關，或將教育行政機構脫離政府管轄，由其負保管教育經費之責，以維持學校教育事業發展於不墜。如民國十年十月莊澤宣即指出：

南北政府，現在都被政客和軍人把持，雖然裏面也有幾個想替國家做點事的，但是想靠他們

是斷靠不住的，況且現在政府快破產了，那裏還有功夫來管教育經費？北京的教育部連北京的八校尚且不能維持，還講什麼全國教育計劃？各省的教育全在政客軍人的手裏，他們慈悲一點，再有明白的紳士打邊鼓，教育還有幾分生氣；不然教育事業就不過奄奄一息罷了。現在救濟的方法是如何？我主張現在應該趕緊設一個教育基金團，這教育基金團應該分設四大部：(1)董事部(2)顧問部(3)監察部(4)執行部。這團成立的好處很多如(1)教育可以獨立，這董事會部不是輕易易換的，也不易為政客軍人操縱，像現在的教育行政機關一樣；(2)教育權可操於專家之手。：將來本國範圍擴張，即可操縱全國教育的。下次全國教育聯合會開會的時候，議決把這件事試一試。這件事如果成功了，教育一定發達得快，中國近年來大家都覺得教育的要緊；但是沒有這個機關，即使有了教育基金，總怕軍人和政客明偷暗搶去，或者國家加稅，雖是指明了充教育經費，大家還是不敢相信；捐款罷，也怕胡亂用去，沒有結果，有了這個可靠的機關，那麼用血汗掙來的基金，知道有一個，是一個；充教育經費的稅，大家忍痛也願加了，政府不叫加，大家明白教育事業的重要也願加了；捐款的也踴躍了，這樣看來，不但教育可以進步得快，並且可以使外國人知道我們辦教育的自決心，叫全世界的人對我們起敬仰心。(註八)

接著民國十一年二月，李石岑在「教育獨立建議」一文中，亦再說明此義，他指出：「年來吾國教育，因經費支絀，瀕於破產之境；憂時之士，欲圖補救，大倡教育經費獨立之說。全國教育聯合

會，深體其言，屢提議案，不佞尤竊思之，教育經費獨立，固屬要務，然徒教育經費獨立，教育機關隸諸政府管理之下，結果仍等於零。蓋莘莘學子，廢時失學，無非經費問題。勢事所迫，呼籲政府，而政府漠不關心，一味敷衍，鄙意在今日研究此問題，首在教育行政機關根本改造。改造之法，在中央廢教育部，在地方廢教育廳，而省縣市城鎮鄉教育會之職權與組織，另行創造；另創立一省縣市城鎮鄉教育行政委員會，其職權盡舉教育行政之職權而有之。教育行政委員會，採絕對合議制，特將立法行政兩部，佔合一爐，自可免扞格之弊，且教育經費，復有徵收與管理之規定，則教育飢荒，自可無慮矣！」(註九)適值此時，各國忽有退款興學之議。(註一〇)這對當時處在經費窘竭萬狀的教育界來說，不啻一劑興奮劑。為使退還的賠款免被政府挪用，北京教育界乃羣起為教育獨立運動，於十一年同月，在高等師範學校召開全國教育獨立運動會，鑑於「近年以來，兵燹頻仍，政潮迭起，神聖之教育事業，竟飄搖蕩映於此卑污齷齪之政治軍事之漩渦中，風雨飄搖，幾瀕破產。」(註一一)，乃同樣亦強調「(1)教育經費應急謀獨立；(2)教育基金應急謀確定；(3)教育行政制度應急謀獨立」等三義。可見：重建獨立於政府之外的教育行政機關，以負保管教育經費之責，已引起教育界共同的關切。

但對於這樣獨立自主的教育行政機關該怎樣重建，尚未被深入廣泛的討論。三月蔡元培在「教育獨立議」一文中，基於「政黨不能常握政權，往往不出數年，便要迭選，若把教育權也交與政黨，兩黨更迭的時候，教育方針，也要跟着改變；教育就沒有成效力量，所以教育事業不可不超然各派政黨以外。」而主張「分全國為若干大學區，每區立一大學……一區以內的中小學教育，都由大學辦

理。」（註一二）接着七月，蔡氏在中華教育改進社年會中又提出有關教育行政機構重組之具體詳細意見。他在「國立大學與省立大學分別設立議」一案中，建議「將大學分爲國立大學與省立大學二種，省立或區立大學，採法國大學區制，以大學爲本省或本區各種教育業之總機關。凡本省或本區各種教育事業之計劃、佈置、監督，均擔任之，即以取代現有之教育廳。」（註一三）這是繼李石岑在建議以教育行政委員會作爲省市縣鎮鄉教育行政機關後，第二個較具體的教育行政機關替代方案！大學區制。惟其建議並未獲通過，可見教育界人士雖知「吾國教育行政的職務，教育經費的掌握，都委諸不明教育而帶有政客臭味的教育部和教育廳，要想維持或擴充原有的教育經費，支配辦理得當，一定要脫離那政客化的教育機關，絕對不受羈勒不仰鼻息於教育部或教育廳，由教育界分子自行組織教育獨立機關。」（註一四）但對該教育行政機關的重建方式卻有歧見，因「茲事體大，和政治的改組及憲法的制定，都有關係。」（註一五）

其後，教育界乃傾向於主張用「憲法規章」，來保障政府教育行政機關發展教育的實權。如舊國會於民國十一年八月一日在北京集會，以完成憲法爲當務之急，故該年十月舉行的全國教育會聯合會，亦決議通過「擬請建議國會將教育一項加入憲法列爲專章案」，（註一六）以使教育亦被當作國家重要事務來處理，而督促政府負起保障教育之責任。在國憲未定之前，接着民國十二年八月中華教育改進社的年會亦通過馬瑞圖所提：「請願國會於憲法上明白規定教育部獨立於內閣之外，以免政潮而維久遠案。」其原文是「教育爲國家根本，設制立官應久遠；民國成立以來，歲易十二，而政潮起伏，已不知幾許次。因政潮而獲得教育總長之頭銜者又不知幾何人。反觀教育成績，反有退而無進，

余於審思詳考之後，不能不歸咎於教育部側入內閣之非計也。設部獨立，不隨內閣爲進退，則政黨雖萬惡，而無操縱之機，即不能破壞其事。……且教育部不入內閣，外邦亦多有其例，並非創見。吾國誠採教育獨立之制，禮聘一二大老如嚴、蔡者主持其事，十年教訓，必有不可思議之進步也。」（註一七）這兩案之獲得通過，代表在現行政府體系內，用立憲方式，即一方面規定政府之教育責任，一方面又將教育部獨立於政府內閣之外，以建立具有推行教育實權的獨立自主的教育行政機構，較能爲教育界所接受。惟馬氏上述建議，並未爲憲政會議所採行，故教育界期望以立憲保障教育行政機構在政府中獨立自主地位的目的並未達成。

民國十三、四年，制憲仍爲國內重大的政治課題。十三年十一月曹錕去職後，臨時執政段琪瑞於十二月三日公布善後會議條例，並於民國十四年二月一日，在北京召開善後會議，揭櫫「制定國憲，完成省憲」的目標，並強調「惟制憲大業爲成立國民代表會議之基本條件，所關尤鉅，蓋承今日法統既壞之局，非舉一切改造方案，納諸國憲範圍之中，而悉受支配於其下，則將陷於有政治運動，而無國家行爲之危險。」（註一八）這又爲教育事業納入國憲中加以改造，製造了另一個新的契機，故民國十四年八月三日，北京憲法起草委員會開幕後，教育界也積極作了回應。如中華教育改進社於同年八月十七日舉行的第四屆年會，亦討論憲法內制定教育專章問題。經議決通過「憲法應制定教育專章案」，共十條。（註一九）在教育專章中，雖不再明顯地強調教育行政機構在形式上的獨立性，但仍堅持政府應保障其教育行政機構經費人事等實權，如第一條規定：教育爲國家事業，由中央政府及各省區經營管理之。這條規定明示教育爲具有國家性質的重要事業，各級政府不但要負起管理之責任，

且要負起經營之責任，則代表政府執行國家教育事業的教育行政機構，祇有擴大其權限，才能完成任務。而經費與人事又同為完成教育行政機構職能的基本條件。倘經費毫無辦法，則一切教育設施，仍將無由進行。故在草案中第六條特例規定：中央政府及各省區之教育經費佔歲出全額成數之最低限度，不得少於百分之二十。其數目應依教育需要，明白以法律定之。這條規定，使得教育行政機構有最低限度之經費，得以發展教育事業。但若經費既得保障，倘人員常隨黨派政潮起伏，則教育行政機構仍然無法有所作為。故第四條也作了隱喻性（註二〇）的規定：教育事業應超然於政黨之外。教育專章中這三條的規定，若能被新制定的國憲納入且認真執行，則教育行政機構雖納入政府部門中，也能擁有發展學校教育的實權。

由以上說明，可知：從民國十一年底到民國十四年，訴諸國家根本大法的立法，規定政府應將其所轄的教育行政機關，建構成一個具有推行教育實權的單位，使其具有維持國家教育事業發展的能

力，已成爲教育界主要的期求。

面對教育界既已不強調將教育行政機構獨立於政府之外，而主張在憲法的保障下，要政府保障其所屬教育行政機構推行教育的實權，則強化教育行政機構實權，已成爲中國生政政府非面對不可的課題。無論是北京政府，或是剛成立的國民政府，爲爭取教育界這股勢力的認同，都得採取實際措施，證明其有強化教育行政機構推行教育實權的誠意。北京政府對於教育界這種新要求確也作了回應，首先在民國十四年底通過了「憲法教育專章」，雖然與教育界的期求有出入。（註二一）接著在民國十五年一月二十八日，又命令籌畫教育特稅充教育經費，三月四日教育特稅公署在北京成立，任馬敘倫

爲督辦。（註二二）在北京政府採取這些保障教育行政機構實權的行動下，則強化所屬教育行政機構的實權，勢將成爲國民政府必須立即反應的課題。但在此時，國民政府尚未成立專門負責教育行政的機構，故其第一步乃在中央先成立中央教育行政機構，以負責統籌教育大政，而後再逐步充實其機能。

第二節 強化教育行政機構權能政策的發展過程

教育界要求政府保障並充實其所屬教育行政機構推行教育的實權，國民政府的回應方式，是採取「強化教育行政機構權能的政策」。在內涵上，首先着重改善教育界所關切的，如教育經費的充實、行政組織的健全等事項，而後則逐步擴大改革其他有關教育行政的事項，如教育法令的審核及視導制度的建立等，俾使其所屬教育行政機構，確有能力維持國家學校教育系統的正常運作，並督導各級學校，按政府所規定的教育宗旨辦學。茲分教育行政委員會時期，大學院時期，教育部時期說明此政策內涵的蛻變情形。

一、教育行政委員會時期

民國十四年底，當教育界要求以國家根本大法，保障政府所屬教育行政機構，使其具有推動國家學校教育的實權時，剛成立不久的國民政府，因開始僅注重軍事、財政、外交，故尚未設置主管教育

行政的專門機構，當然談不上保障問題。其後，雖然也在民國十五年三月一日成立了「教育行政委員會」，作為掌管中央教育行政與督導地方教育行政的機關，但因國民政府當時所轄的中國，僅限廣東省一隅，非代表全國性的政權，故不可能從「制定國家教育憲章」的角度，向教育界證明其有保障所屬教育行政機關推行教育實權的決心及誠心。

在這種限制下，國民政府若要让教育界相信其所屬教育行政機構，確實擁有推行教育的實權，勢必要有更具體的事實作證明。前面提到教育界最關心的，是教育經費保障問題，其次則是教育行政組織功能的革新，故國民政府若能在這兩個主題上優先地作些實質的改進，相信必能取信於教育界。事實上，國民政府也是朝這兩方向在努力。

1. 在教育經費保障方面

中國國民黨早在民國十三年一月，第一次全國代表大會的宣言中，即表示：保障及擴充教育經費是政府的施政原則。這由其對外政策第五項規定：「庚子賠款全劃作教育經費。」（註二三）及對內政策第十三項規定：「增高教育經費，並保障其獨立。」（註二四）可為證。故在國民政府成立中央教育行政專責機構後，保障並充實教育經費，以維持學校教育發展，即成為教育行政委員會致力的重點工作之一。這由民國十五年七月，教育行政委員會在廣東省召集之「中央教育行政大會」，議決「請政府將各縣錢糧提回三成以充義務教育經費案」，（註二五）及同年八月，教育行政委員會委員兼廣東省教育廳長許崇清，在發表的「教育方針草案」中，明列「義務教育的勵行及其教育的國庫補助」（註二六）為國民政府力謀貫徹的教育綱領可為證。

民國十五年十月，國民政府中央及各省區代表聯席會議更議決了1. 指定教育經費；2. 關於學校教職員的(1)提高教職員薪金標準，特別提高小學校教員薪金；(2)薪金按月發給，不得拖欠；(3)例假期及病假中，應受薪金；(4)規定教職員疾病死亡保障及養老金。（註二七）為最近的政綱。這表示國民政府對所撥教育經費的運用，將朝令教育界期待的方向規劃。亦即除用於維持教育事業的發展外，尙強調將用來安定教育工作人員的生活，使更能專心教學。接着中央及各省區，即相繼採取一些實際措施加以落實，如民國十五年十二月，國民政府中央教育行政委員會即公布學校教職員養老金、恤金條例及施行細則十三條。所轄各省區，如湖南在民國十六年一月，省黨部及省政府會同發起組織鞏固教育經費委員會，由教廳、財廳、樞運局長、教聯會、學聯會等機關合開第一次會議，議決三項辦法。即三日內由財廳撥款十萬元，以度年關；以後經常費，鹽稅每月九萬，省河釐局及火車貨捐局二萬，煙稅每月二萬元；臨時費由財廳指定米捐按發。（註二八）

國民政府有了這樣較具體的保障教育經費，以維持教育事業的行動及事實後，進而允諾：未來對教育經費將採取更積極充實的辦法。如教育行政委員會委員韋懋，在民國十六年七月一日所發表的「國民政府教育方針草案」中，即宣示：「現在各省受兵燹的影響，財政紊亂，庫空如洗，欲增加教育經費勢有所不能，為保障教育經費起見，自應規定每省自戰事停止後，教育經費照舊預算開支。一俟財政整理有頭緒，然後酌量增加，並指定歲入百分之四十為教育費。貧瘠之省得由中央政府酌量補助之。」（註二九）此草案中揭示：「教育經費成數的規定」及「中央經費補助各省」是國府日後期望實現的理想，事實上，即已反映教育界在憲法教育專章中對教育經費事項的要求，故韋氏教育方針

草案中，有關教育經費保障的內容，是頗能與教育界需求相呼應的。

由以上說明，可知：從保障教育經費方面，強化其教育行政機關實權是國民政府重要的政策。不但見諸於重大會議的決議文，及教育行政委員的教育方針草案，同時也有省區將之化為具體事實，雖尚未具有普遍性。

2. 在教育行政組織重組方面

民國十五年八月，國民政府教育行政委員會委員兼廣東教育廳長許崇清，在所發表的「教育方針方案」中第一條，即指明「教育行政組織的改良及統一」（註三〇）為該會將力謀貫徹的綱領，但未見理由說明。接着民國十六年五月，另一教育行政委員會委員兼江蘇省教育廳長張乃燕，在上海申報所發表的「革新教育十大原則」中，其第十原則亦強調「改良教育行政」，理由是「教育行政機關，向多為官僚政客所把持，但事敷衍，希固位置而已。對於國家教育方針，不遑計也！影響所及，使學界失所信仰，教育日益紊亂，至可慨歎。國民政府成立以來，對於教育行政，力求改革，終以軍事倥偬，猶餘闕陷，愚意以為全國教育，當統一於最高機關，而教育上一切行政官吏，自當以學識兼長，並富有經驗之人充之，俾得完成全國教育方針而督促其實施。」（註三一）從上述兩位教育行政委員會委員的說明，可知：調整教育行政組織，使之更具有實現國家教育方針的效能，亦為國民政府教育行政委員會力謀推動的重點工作之一。

同年六月，教育行政委員會即向中國國民黨中央執行委員會政治會議，提出「變更省級教育行政組織方案」，該會認為「吾國年來大學教育之紛亂，與一般教育之不振，其原因固屬多端，而行政制度之不良，實有以助長之。……一般教育之行政機關簿書而外，幾無他事。其所恃以為判斷之標準者，法令成例而已，不問學術根據之如何？於是而與學術最相關之教育事業，亦且與學術相分離，豈不可惜！」（註三二）故建議「宜仿法國制度，以大學區為教育行政之單元，區內之教育行政事項，由大學校長處理之，遇有難題得由各學院相助以解決之，庶幾設施教育得有學術根據。」（註三三）並擬定了「大學區組織條例」，該條例主要要點如下：

1. 全國依現有之省分及特別區，定為若干大學區，以所在省或特別區之名名之。如浙江大學、江蘇大學等。每大學區設校長一人，總理區內一切學術與教育行政事項。
2. 大學區設評議會為本區立法機關。
3. 大學區設研究院，為本大學研究專門學術之最高機關。院內設設計部，凡省政關於一切建設問題，臨時可以提交研究。
4. 大學區設高等教育部，設部長一人，管理本部各學院及區內其他大學及專門學校及留學事項。
5. 大學區設普通教育部，設部長一人，管理區內公立中小學校及監督私立中小學教育事業。
6. 大學區設擴充教育部，設部長一人，管理區內勞農學院及關於社會教育之一切事項。（註三四）

該案及條例，經第一〇二次政治會議議決，由國府核議施行，並於六月七日咨國民政府。緊接國民政

府教育行政委員會，亦在六月二十三日開八十二次會議，關於奉令籌劃大學區等，議決先在江浙兩省試辦（廣東因廣大改為中山大學未久，不便即行變更，暫緩實施該案）。（註三五）於是國民政府改革省級教育行政機關的實施方案乃正式確定。

其間，教育行政委員會委員蔡元培等，又提議組織中華民國大學院為全國最高教育與學術機關。其理由，據其說明是「顧十餘年來，教育部處北京腐敗空氣之中，受其他各部之薰染；長部者又時有不知學術教育為何物，而專營營利植黨之人；聲應氣求，積漸腐化；遂使教育部名詞與腐敗官僚亦為密切之聯，此所以捨教育部之名而以大學院名管理學術及教育之機關也。」（註三六）其所擬大學院組織法的主要要點是：

1. 中華民國大學院，為全國最高學術教育機關，承國民政府之命，管理全國學術及教育行政事宜。
2. 本院設大學委員會，議決全國學術上一切重要問題。
3. 大學委員會，由各學區中山大學校長，本院教育行政處主任及本院院長所選聘之國內專門學者五人至七人組織之，以院長為委員長。
4. 本院設教育行政處，置主任一人，處員若干人，承院長之命，處理各大學區互相關聯及不屬於各大學區之教育行政事宜。（註三七）

該案及條例，亦於民國十六年六月廿七日，經中央政治會議通過，咨請國民政府公布。同年七月四

日，國民政府即公布中華民國大學院組織法，（註三八）且同時頒布大學院所轄各部門之組織條例，於是國民政府革新中央教育行政機構方案亦正式確立。

國民政府在中央及省級教育行政組織革新措施定案後，又進一步提出教育行政革新的新方向，強調從教育行政權集中，來強化教育行政機構監督學校執行教育方針的能力，以讓教育界相信其是不斷地在革新教育行政機構的效能。如教育行政委員會委員章懋，在民國十六年七月一日所發表的國民政府教育方針草案中，即宣示：「現在的教育行政還沒有一個好的系統，以致教育行政沒有監督及指揮的能力；我相信教育行政權集中，是實施教育方針的重要條件。因為我們把教育權集中在黨政府指導之下，才可以收監督及指揮之實效哩！所有一切教育法令應由最高的教育行政機關制定或核准。各縣及省市教育局長應由省教育廳長提出省務會議通過委任，各省教育廳長及國立大學校長與委員，應由最高的教育行政機關提出中央政治會議通過簡任，這樣辦法教育行政權可以集中。」（註三九）

其後，由於國民政府亦確實按照新規劃的教育行政制度實行，七月九日江蘇教育廳遵令裁撤，第四中山大學區開始辦公。七月底浙江第三中山大學區亦開始辦公，於是國民政府省級新式教育行政組織乃正式試行。十月大學院亦正式辦公，國民政府中央級新式教育行政機關亦開始試行。當然這也代表教育行政委員會時期的結束。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育行政委員會時期，其賦予「強化教育行政機構權能政策」的內涵，是宣示保障教育經費及更新教育行政組織，是其強化教育行政機關推行教育實權的重點，而且也在國民政府所轄省區作了些實質的改善及新的試驗。在該會結束前，更強調將進一步採取新的辦

法（措施），以持續強化教育行政機關推行教育的實權。但因國民政府此時尚未統一中國，且新試行的教育行政組織，其功能也尚未發揮，故是否值得繼續推廣，仍屬未知數。國民政府若想以之作爲中國統一後，改革教育行政組織的典範，則尚須努力改善，使其具有更大的成效，而增大其被採行的價值。

二、大學院時期

民國十六年十月，國民政府將教育行政委員會結束，由大學院負責全國教育及學術事宜。在強化教育行政機構推行教育的實權上，國府仍續就教育經費，教育行政組織二個重點事項作實質改進，使其更富執行權能，同時並發揮其教育行政考核（指揮、督導）的功能。茲分教育經費保障、教育行政組織重組及教育行政監督權增強等三方面說明之：

1. 在教育經費保障方面

國民政府在大學院時期，爲證明其有保障中央及各省區教育行政機構經費實權的決心，又採取了更具體的行動及措施。

在中央方面，如民國十六年十二月十四日，大學院咨財政部爲指撥錫箔捐及註冊稅全部收入直接解院。（註四〇）同月十七日，財政部咨復劃撥錫箔特稅並將該項徵收局改由大學院管理。（註四一）十二月二十四日蔡元培與孫科聯合向國民政府提議：「擬請政府通令全國財政機關，嗣後所有各省學校專款，及各種教育附稅暨一切教育收入，求速悉數撥歸教育機關保管，實行教育會計獨立制度，不准絲毫拖欠，亦不准擅自截留挪用，一律解存職院，聽候撥發，如此，則教育經費與軍政各費，完全劃分，經濟公開，金融鞏固，全國教育永無廢弛停頓之虞。」（註四二）十二月二十六日，國民政府即據大學院院長蔡元培、財政部長孫科提議通令財政部、各省市政府切實施行整理學制，並保障教育經費獨立。（註四三）於是同月三十日，財政部又咨復註冊稅全部交由大學院支配用途，令行全國註冊局。（註四四）

在地方方面，則有更多省區採取增加，及保障教育行政機關經費的行動，如民國十六年十一月廿九日江蘇省務會議議決加徵冬漕正稅二元，提出之款，以三成交教育經費。（註四五）十二月廿九日江西省務會議議決江西鹽務附捐，自民國十七年一月一日起每擔共收六元，以六分之二五爲教育基金（每年可收二百萬元），由教育廳組織保管委員會保管，教育經費完全獨立。（註四六）民國十七年一月廿八日甘肅省政府公布規程，實行劃撥全省牲畜稅及紙煙特捐撥爲教育專款。二月一日南京特別市第二十二次市政會議，通過舖房捐撥歸教育局直接徵收，復於二十三次及三十次市政會議，決定維持教育經費獨立辦法四項。（註四七）五月湖北省政府委員會議，通過湖北省教育經費全年一百八十七萬六千九百一十元。（註四八）八月廿八日廣西省政府通令全縣在全省糧賦下附加三成，作爲省教育經費。（註四九）

國民政府在北伐成功前，採取這一系列實際行動，來增加中央及省級教育行政機關的教育經費，並賦予其保管經費之權，固能讓教育界相信其保障教育經費的政策確實是存在的。但自民國十七年六月中旬起，國民政府統一中國的形勢即底定，取得中國政治的主導權，已由軍政時期進入訓政時期，

則勢須在國家施政的最高準則中，對「保障教育經費」作更明確的規定，使教育界更相信國民政府保障教育經費的政策，是具有長期持續性的，非祇是短暫功利性的。事實上，國民政府於民國十七年十月，公布的訓政時期關於教育之施政綱領中，亦明列「確定教育經費」為重要綱領之一，其中特別有確定教育經費，應占全國歲收之百分率；訂定教育經費獨立之保障辦法；確定教育經費各項用途分配之標準，實行教育經費會計條例，規定國庫補助義務教育辦法；等為其主要施行項目。（註五〇）這代表國民政府已對國家新形勢作了回應。

2. 在教育行政組織重組方面

國民政府在大學院時期，對縣級教育行政組織，大體上仍維持教育局的制度。這由其民國十七年一月核備「江蘇省教育局暫行條例」十一條，（註五一）二月核備「安徽省各縣教育局組織條例」十三條，四月核備「修正湖南省各縣教育局暫行組織大綱」九條（註五二）可為證。故其重點乃集中在使中央及省級新式的教育行政組織，更富有效率，且能成定制。其作法是透過對大學院的組織法，及大學區的組織條例，不斷的作修正，使其組織更健全，以增益其教育行政上的效能。

在大學院組織法的修正方面，如民國十七年一月廿七日，公布第一次修正中華民國大學院組織法十一條。基於「因院內組織與國府其他各部院相差太遠，行政上不無窒礙。」（註五三）故修正要點是添設副院長一人，教育行政處改設學校教育、社會教育、法令統計、圖書館、國際出版品交換、書報編審等六組；組設主任一人、股長若干人。（註五四）後來又以「全國教育行政事務紛繁，若僅以教育行政處下的學校教育和社會教育二組加以處理，實不足以應付實際的需要。而且教育行政向以學

校教育為中心，而教育行政處僅以六組之一的學校教育組，處理全國各級學校一切行政事務，其職務的繁重，遠非其他各組可比，然而六組的地位却相當，其欠斟酌至為明顯。」（註五五）故民國十七年四月十九日，又公布第二次修正中華民國大學院組織法二十二條，其修正要點之一，即變更教育行政處六組為高等教育處、普通教育處、社會教育處、文化事業處，每處設置處長一人各分幾科，科置科長一人、科員若干人。（註五六）接著五月二十五日，國府又公布第三次修正中華民國大學院組織法第二十三條，基於「院內業務之加重」，故修正要點為將秘書之一部分與其他事務合併而增置總務處。（註五七）最後一次大學院組織法修正於同年六月十三日公布，係基於「事務主管之變更及內部職掌之合併」，故修正要點較單純，如(1)將原第九條第五款（關於圖書館事項）併入第十條；(2)刪去原第十條第二款（關於著作權之專利及登記事項）。（註五八）經過這幾次修正，乃使得大學院的組織日趨健全，而更具有推動教育行政業務的效率。

在大學區組織條例的修正方面，如民國十七年一月廿八日，公布第一次修正大學區組織條例十條，修正要點是將「全國依現有之省分及特別區，定為若干大學區。」改為「全國依各地的教育、經濟及交通狀況，定為若干大學區，每區設大學一所。」（註五九）「這點修正使教育區域與普通行政區域不必一致」，（註六〇）將使大學區更易推行於全國。因為「以中國當時人財兩力，大學制度尚不能推行全國各省，如於財力人力不足之省強設大學，徒而有名而無其實，反將使文化減低、教育墮落。」（註六一）故打破以現有之省分及特別區設大學區之規定，對大學區之推行及品質的維持是相當有幫助的，且將更能適應日趨統一中國新形勢的需求。同年五月三日，大學院又公布第二次修正大

學區組織條例七條，其要點是將「評議會由本區立法機關改爲本區審議機關」，（註六二）這點修正後來發現並未具太大意義，因大學區評議會一直未設立。但也表示國民政府對改進大學區組織，使其朝更合理方向發展的重視。因爲依評議會組織法的規定，大學本部各院院長及各院教授代表十餘人，而中小學校長及教員僅五人。（註六三）雖然會議結果，其決定未必對中小學不利，但人數結構上顯得較不平衡，若賦予立法權，萬一作成不利中小學教育發展及教師權責的法案，則勢難彌補。而將立法權改爲審議權，對中小學不利的議決，尚有調整的餘地。當然將其權限縮小，也配合當時國民政府中央權力日趨擴大的形勢。民國十七年六月北平收復後，國民政府又擴大大學區的試驗區域，七月十九日國民政府會議議決北平國立各校合組爲國立中華大學，（註六四）後於九月二十一日又正式議決將國立中華大學改稱爲國立北平大學，且通過北平大學區組織大綱，北平大學區管轄河北、熱河兩省、天津北平兩特別市，範圍最大。（註六五）這更可顯示：國府對維護省級新式教育行政組織存在是有決心的。

國民政府在大學院時期，確實用心在使新式的大學院及大學區組織日趨健全，使其更發揮推行教育的功能，而能成爲定制。但其是否將成爲統一後改造中央及省級教育行政組織的典範，尚須視面對阻力的大小而定。因爲自民國十七年六月統一後，中國國民黨已有部分中央執行委員如經亨頤、丁惟汾等醞釀取消大學院改設教育部；（註六六）而十月七日，中央大學區中等學校聯合會亦函大學院院長蔣夢麟取消大學區，（註六七）故中央及地方教育行政組織的改造，在未來仍將是國民政府重要的課題。

3. 在教育行政監督權增強方面

國民政府在大學院時期，爲進一步強化其所屬教育行政機關推行教育的實權，是將教育行政委員會時期，所提教育行政權集中的辦法之一——所有一切教育法令，應由最高的教育行政機關制定或核准——付諸實踐。

在核准教育法令方面，如民國十六年十二月十六日，大學院訓令各國立大學校各省教育廳及各特別市教育局，爲訂定單行教育法令須經本院核准方得公布。訓令中指出：「近來各省政府及特別市政府、暨各省區或特別市教育行政機關，所訂規程條例，涉及教育範圍者，所在多有。此類規程條例，若任其自由頒布，辦法既慮不能一致，奉行者亦將無所適從，於教育行政統一，殊多窒礙。本院爲謀補救起見，特指定有關教育者七項，列單分送各省區及各特別市政府、暨各省區各特別市教育行政機關查照；嗣後擬定各種規程條例，如查有關於單開各條事項者，應先咨送或全送本院覆查，方可公布，其有未經公布，而未送本院者，自文到之後，亦應一律補送備案，以一法令而便進行。」（註六八）關於各省區、特別市政府、暨教育行政機關擬訂各種規章，其中應經大學院覆查或備案的各事項清單是：

- (1) 關於省區、市、縣、教育行政機關及其所附屬委員會等之組織事項；
- (2) 關於學制事項；
- (3) 關於學校之課程編制、設備等事項；
- (4) 關於教育人員之任免待遇考成事項；
- (5) 關於私人教育事業之獎勵或取締事項；
- (6) 關於教育經費之徵收保管分配事項；
- (7) 其他關於教育行政、學校

教育、社會教育等之重要事項。(註六九)

從上述須向大學院備案的法令內容觀之，大學院對其下級各教育行政機關及所直屬學校教育事業的進行，已開始施行其監督權，期能發揮統合的功能。

在主動制定教育法令方面，如民國十七年二月十八日，公布小學暫行條例二十九條。(註七〇)三月十日頒行中學暫行條例二十五條。(註七一)雖然這些都只是暫時性的條例，要變成正式的法令存在，尚須進一步努力，但已可看出大學院已在進行強化其法權(註七二)的功能。

綜合以上說明，可知：國民政府在大學院時期，其賦予「強化教育行政機構能政策」的內涵，是就教育行政委員會時期所強調的，兩個有關教育行政機關執行功能的重點，繼續採取更具體的措施，予以充實。在保障教育經費方面，是將教育經費保管權，朝交給中央及地方教育行政機關的方向加以改善；在重組教育行政組織方面，是透過對大學院組織法及大學區組織條例不斷的修正，以使新型的中央及省級教育行政組織，能更具適用性，而增大其存在價值。此外在增強教育行政監督權方面，也公布了相關的法令且加以實行，以使中央教育行政機關考核的功能，也能作適度的增強。有關國民政府大學院大學區的試驗成效，當時雖有人分別批評其為「未見有特殊之成績」(註七三)或「成績均不甚佳」，(註七四)但其間實涉及派系糾紛、利害衝突、時間太短，及未確立合理評估標準等複雜因素，未必公允。蓋若就其所採取的上述教育改革新措施來看，已與歐美列強強化國家教育權的方向相吻合，且也顯現國民政府尚具備開創教育新貌的理想與活力。後來國府面對日趨於統一的中國新形勢，在教育方面，又作出相應的調整，以適應新局面的要求，如其決策階層在民國十七年八月舉行的二屆五中全會，即通過取消「中華民國大學院」而改設「國民政府教育部」，以劃一政府機關名稱，接著在十月二十三日，即正式令將大學院改為教育部，隸屬於行政院。(註七五)那麼在教育部時期，國民政府於大學院時期所採取強化教育行政機關，推行教育實權的重點措施，是否會被持續重視予以推行，或加以終止，勢必成為教育界相當關切的問題。在此情況下，國民政府若為安定教育界之心，勢必以更新的措施，來證明其有持續強化所屬教育行政機構推行教育實權的決心。

三、教育部時期

在國民政府成為全國性的政權之前，教育在「促進北伐、統一中國」(註七六)的旨趣下，亦與內政、外交、經濟受到同等重視。但在其完成統一中國的使命後，教育是否會繼續被視為「根本建設」，而成爲其重要的施政事項之一呢？若能，將教育行政機構，納入政府體系中，則教育界自不會有太多疑慮，反之則教育界與政府勢再出現緊張的情況。

據民國十七年八月，中國國民黨在統一後所召開的二屆五中全會之宣言所指：「中國國民黨中央執行委員會確認革命的武力所成就之功績，亟須保障之以革命的建設，方能外一世界之觀聽，內定全國之人心。爰召集第五次全體會議，審慎討議。凡法制、內政、外交、經濟、教育、黨務之施設方針，在四次全體會議宣言所已經決定者，今後自宜繼續實行。」(註七七)故在國民政府決策階層以「從事實際之建設，厚植國家統一基礎」之新旨趣下，教育事業，將能如同在北伐成功前一樣，受到

國民政府的重視。茲分教育經費保障、教育行政組織重組、教育行政監督權增強等三方面事項，說明之：

1. 在教育經費保障方面

國民政府在教育部時期，因為需要維持的學校數量遠較大學院時期為多，加上國民政府剛統一中國不久，全國性的財政制度尚未建立，國家財政仍相當困難，故其也立即面臨了北洋政府時代，常發生的教育經費無著之問題。其嚴重性誠如民國十八年三月教育部在工作及計劃報告中所指：不但「現有國立各校之經費，既不能如數依照預算如期發給，各地方中小學固有之經費，亦多難以維持」（註七八），就是「派遣留學獎勵學術、義務教育、民衆教育等，亟待舉辦之事業，因其所需之經費尤鉅，更屬無從進行。」（註七九）在此情況下，國民政府更需向教育界解說，其統一中國後保障教育行政機構推行教育實權的政策仍然存在，儘管未必能讓教育界立即相信。

在國民政府尚未能透過國家根本大法，表達其將負起保障教育經費的責任之前，其證明方式是繼續對全國最高教育行政機關保障中央及地方教育經費的行動及作法加以支持，如民國十八年三月，教育部根據前大學院所擬訓政時期關於教育之施政綱領第三條（規定並實行庚款興學計劃）、第一條（確定教育經費應占全國歲收之百分率）及第二條（保障教育經費獨立）之原則，除「會同建設委員會、組織計劃庚款委員會及教育基金委員會，冀就各國退還庚款，通盤計劃，籌辦各項事業，以充全國之教育基金。」（註八〇）外，「並擬籌設教育儲蓄銀行，為教育經費緩急之調劑。又擬會同內政財政等部，斟酌各地方情形，分別規定教育經費應佔該地方收入之百分率。並規定所有教育經費，必由教育機關保管。庶幾教育事業，因有經費獨立之保障，得以充分發展。」（註八一）教育部此種措施及規劃，都獲得國民政府的回應。這由民國十八年六月十七日，中國國民黨舉行的三屆二中全會，議決「撥用庚款完成之鐵路及其他建設事業，其母金所應得之盈餘，全數用為文化教育基金。」（註八二）及民國二十年五月十一日，國民政府行政院根據教育部所制定保障地方教育經費辦法十四條，通令各省市遵行，（註八三）可為證。

其後國民政府的決策階層，決定在民國二十年五月召開國民會議，制定中華民國訓政時期約法，作為政府與人民共同遵守之大法。首先在五月一日召開第一次臨時全體會議，通過中華民國訓政時期約法草案。根據草案第五十條的規定：中央及地方，應籌措教育上必需之經費，並以法律保障教育基金之獨立。（註八四）此乃正式昭示國人，國民政府將負起保障教育經費的責任。五月十二日，國民會議通過的訓政時期根本大法——約法，將原條文加以修正為第五十二條，規定中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予保障。（註八五）於是國民政府體系中教育行政部門教育經費實權，乃正式取得法律上的保障，這將更能確保教育經費不會輕易被挪用。

而事實上，國民政府各級政府對教育經費的保障，亦確實遵照國家根本大法而行，在中央方面，如民國二十一年七月二十九日，行政院議決自七月份起國立各院校經費不減成發給案。（註八六）至民國二十五年，其運作實況，誠如王世杰所言：「四年以來，中央直轄各校之經費，從未拖欠。」（註八七）在地方方面，各省市對於地方教育經費，也尚能依照與約法同時公布的「地方教育經費保障辦法」而行。廿三年九月，教育部又咨各省市政府請加意保障教育經費，重申變更捐稅必須先籌抵

在省級教育行政組織方面，初期仍然是並行大學區制與教育廳制，這種不統整的狀態，在統一局面的要求下，勢須有所抉擇。在大學院時期，不斷地調整改進新式的大學區制，即是期盼其能成爲省級教育行政組織的主要型態，故在教育部剛成立時，雖然已出現反對的聲浪，但仍未立即加以廢止，且擴大試行，如民國十七年十二月十一日，又公布第三次「修正大學區組織條例」七條。（註九八）且在十二月十七日，訓令行政院將河北教育廳職務移交北平大學院辦理。（註九九）可見此時國民政府對已遭阻力之大學區制，仍然傾向於維持。民國十八年，由於大學區所引發的問題愈來愈多，國民政府最高權力機構中央執行委員會三屆二中全體會議，乃於民國十八年六月十七日議決：由教育部定期停止試行大學區。（註一〇〇）接著七月五日教育部令北平浙江兩大學區限於本年暑假期內停止，中央大學區限於本年底停止，並恢復教育廳制。（註一〇一）浙江大學區於七月三十日結束，隨於八月成立教育廳。（註一〇二）故直到民國十八年八月，國民政府省級教育行政組織乃正式確定，以教育廳爲其主要的組織型態，其在政府部門中的地位，據民國二十年三月廿三日國民政府公布「修正省級政府組織」之規定，「教育廳爲省政府下之一個部分；廳長由行政院就省府委員中提請國民政府任命之。」（註一〇三）此制除在戰時廳內組織略有變更外，一直爲國民政府所沿用。

在縣級教育行政組織方面，在教育部時期，剛開始仍沿用教育局型態，但自民國十九年起，國民政府即傾向於改局設科；如民國十九年七月公布修正之「縣組織法」第十六條即規定：縣政府下設公安、財政、建設、教育四局。如有縮小範圍之必要時，得呈省政府改局爲科，附設於縣政府內。」（註一〇四）據此，則縣教育行政組織是允許局科並存的，於是各省有保持縣教育局者，有改縣教育

局爲縣教育科者，有一省之內，若干縣市改局爲科，若干縣市仍保留教育局者，情形至爲混亂。（註一〇五）民國廿二年，國民政府第二次內政會議決定：縣政府以一律設科爲原則。（註一〇六）接著，民國廿三年十二月蔣中正於南昌行營，頒布「剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，令豫、鄂、皖、贛、閩等省遵照辦理。」（註一〇七）照此趨勢，縣級教育行政組織勢必以設置教育科爲主；但「各地教育人士多以地方教育，正待積極充實，紛紛電請維持原局，故改局設科並未普遍實施。」（註一〇八）故縣級教育行政組織仍處未統整狀態。唯國民政府對縣政府改局設科仍相當堅持，如行政院於民國廿六年六月即頒布「縣政府裁局改科暫行規程」，廿八年九月十九日又頒行「縣各級組織綱要」，其中第八項規定「縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科，設科之多寡及其職掌之分配，由各省政府依縣之等次及實際需要擬定報內政部備案。」在新縣制下，縣級教育行政組織爲教育科之制，及隸屬於縣政府，爲構成單位之一，遂有明文規定。民國廿九年一月一日新縣制開始實施後，各縣原有教育局，均裁撤。（註一〇九）至此，縣級教育行政組織仍由教育局與教育科並存之現象歸於統一。

由上說明，可知：從民國十七年底到廿九年，國民政府在教育行政組織的重組上，是使原來紊亂的各級教育行政組織歸於統一。對中央教育行政機構是確立了教育部的型態，對省級教育行政機構是確立了教育廳的型態，對縣級教育行政機構是確立了教育科的型態，且將三級教育行政組織皆分別納入政府各級普通行政系統，而成爲國民政府各級政府中的一個部門。這不但使得教育部門，更能與其他部門作更密切的配合，且使得國民政府的行政力量得以更形集中與統一。

3. 在教育行政監督權增強方面

國民政府在教育時期，除繼續大學院時期加強審核所屬教育行政機構制定的法令外，更積極地制頒改造各級學校教育所根據的法令，以確保各級學校都能有序地、有效地完成國家教育之目標。

國民政府首先於民國十八年七月廿六日，公布大學組織法廿六條和專科學校組織法十三條，（註一一〇）以作為改造高等教育的基礎。蓋在大學組織法和專科學校組織法尚未頒布以前，我國的大學和專科學校雖然名稱不同，但在目標上卻沒有明確的區別，因而兩者任務不清，課程混淆，而上述兩法則將大學與專科學校的目標作明確的劃分，大學是「研究高深學術、養成專門人才。」而專科學校則是「教授應用科學，養成技術人才。」（註一一一）同年八月十四日及十九日，復公布大學規程三十條及專科學校規程廿五條，（註一一二）以進一步規範專科以上各學校的發展。接著國民政府為督導中等教育及初學教育的發展，也於民國廿一年十二月十七日及廿四日，相繼公布師範學校法十七條、職業學校法十七條、中學法十四條、小學法十八條，（註一一三）作為初等及中等教育改造的基礎。以這些基本法為基礎，教育部復於廿二年三月制定公布中學規程一百廿條，小學規程一百零六條，師範學校規程一三八條，職業學校規程九六條，（註一一四）以進一步督導初中等各級各類學校朝國家教育目標辦學。於是中華民國三級教育的發展，都有了法令為之依據。

其後國民政府在整頓各級教育時，就以這些基本法及規程為基礎，作損益性的調整。如在抗戰期間，國民政府於民國二十七年七月，根據大學組織法頒佈了師範學院規程；二十八年十一月，又據小學法頒佈了幼稚園規程。（註一一五）這二個規程的頒佈，使得國民政府各級各類學校教育的法令體系更臻完備。這不但使得國民政府督導各級各類學校有法令根據，而且各級各類學校亦得在法令的保障下，走向常軌的發展。

國民政府為確保頒行的教育法令，能被奉行，進而也著手建立各級視導制度。就中央教育行政機構的視導而言，國民政府於教育行政委員會時期，在組織上雖規定行政事務廳，以參事、秘書、督學三處構成之，但督學處始終沒有設立；在大學院時期，則未曾設置督學或視學一職；在教育部時期，民國十七年十二月十一日公布的「教育部組織法」，仍未設置督學，所有視察事宜，多就部員中臨時派遣，直到民國二十年七月六日公布的「第三次修正教育部組織法」，始規定設置督學四人至六人，視察及指導全國教育事宜。（註一一六）民國二十四年五月十八日，公布「第五次修正教育部組織法」，復規定教育部設督學六人至十人、視察及指導全國教育事宜。（註一一七）接著民國二十九年十一月十六日「第七次修正教育部組織法」，則將督學由六人至十人增加為八人至十六人，另增視察員十六人至二十四人，視察及指導全國教育事宜。（註一一八）從上述中央視導人員不斷增加名額的現象，可知國民政府已逐漸在增強其中央教育行政機構對全國教育機關的監督功能。至於地方教育行政機構的視導制度，雖然國民政府也公布了一些規程，作為設置督學的依據，如在省級方面，民國二十年六月六日教育部公布「省市督學規程」，規定各省教育廳設督學四人至八人，行政院直轄市各市教育局設督學二人至四人。在縣級方面，民國十八年二月公布的「縣督學規程」，規定設督學一至三人。但基本上到民國廿九年為止，尚未受到國民政府積極的重視，這由其有關省市縣督學規程，從民國二十年後即未再作修正可為證。（註一一九）

由以上說明，可知：從民國十七年底到民國廿九年，國民政府在教育行政監督權的增強上，是制領了改造各級教育所依據的法令，且逐漸增加中央視導人員的員額，以強化其所屬中央教育行政機構的監督指揮功能。

綜合以上說明，可知：國民政府在教育時期，其賦予「強化教育行政機構權能政策」的內涵，是就大專院時期所強調的三個重點，繼續加以改進，以確保其教育行政機構推行教育的實權。在教育經費保障方面，是在國家根本大法（無論是約法或憲法）中，明確規定各級政府對教育經費所應負的責任，而使教育行政機關的經費得到更安全、可靠的保障，且國民政府也勉力加以踐行。在教育行政組織重組方面，是將各級教育行政組織的紊亂狀態加以統一化，同時也將之納入政府各級行政體系，成爲普通行政之一種，而加強了國民政府行政統整的力量。在教育行政監督權增強方面，除審核下級教育行政機關制定的法令外，尙制頒改造各級學校教育的法令，及增加中央視導人員的名額，以強化中央教育行政機構的督導功能。

第三節 促使國府增進教育主權效能的情勢

國民政府採取「強化教育行政機構權能的政策」，以達成實質提高國家教育素質的目標，是與其「正在進行各種建設，並透過行政組織調整，逐步強化中央政府權能，以確保國家實質統一的形勢」相配合的。

民國十五年七月九日，國民政府誓師北伐，其本質即在伸展其統治權於整個中國，建設統一政府，（註二一〇）將已成分裂之勢的中國，整合成實質統一的國家，以使三民主義的理想得以實踐。因爲「中國中央政府的權力，自袁世凱死後，即由堅強而趨式微，民二二、三年袁世凱坐擁大權時，中國仍維持統一局面，但其死後舊勢力遂由分裂而至互相傾軋，演成軍閥混亂互相雄長的局面，地方割據主義亦自此囂張起來。」（註二二一）在這種中央輕地方重的情形下，中央政府的政令只能及於北京各地，各軍閥勢力內部則存在着獨立的行政組織及命令系統，因此全國政令實已處於缺乏統一規範的狀態。故國民政府統一中國的核心課題是在：掃除地方割據，強化中央政府貫徹政令的權力，以調整中央與地方已形成的不合理關係。

對這個課題，國民政府在北伐進行中，即加以正視。如民國十六年三月，其決策階層於二屆三中全會議決通過的「統一外交決議案」，即規定在國民政府統治下之地區，所有外交人員，均由外交部直接任免，地方政府及軍事長官，不得再有任免交涉員之事。（註二二二）同時通過的「統一財政決議案」，也規定集中各省財政管理權於國民政府財政部，凡百捐稅，均由財政部集中負責，取消一切苛徵雜捐，以統一收支。（註二二三）在北伐結束後，民國十七年八月十四日在通過的「整理軍事案」，亦強調軍政軍令必須絕對統一，且一切軍事教育必歸中央統一。（註二二四）國民政府雖有將外交、軍事、財政諸權集中統一於中央的意圖，但這並不是短期內可以達成的目標，故其雖能在三年內以武力統一中國，唯中央政府的實質威權仍無法建立。此由其主席蔣中正於民國十八年三月十八日所講的一段話，可爲證。他說：「地方割據，中央政令不行，地方把持財政、購買軍械、私增兵額，

都聽地方爲所欲爲，中央絲毫不能加以干涉，甚至地方常以軍事實力威脅中央，要脅中央。中央對地方如有什麼要做的事，都以協商的方法去徵求同意，而地方對於中央，如果有什麼請求，就可以命令方法來要挾。」（註一二五）那麼，民國十七年的統一，祇能算達成「形式的統一」。

國民政府的決策階層亦深知此情況，思加以改善，如其在第三次全國代表大會宣言中，即指出：「吾人雖已掃除十餘年來輾轉割據之軍閥，然而國中養成軍閥之環境，則猶如故也，此種環境，定使中國形成省自爲政之局，戰亂擾攘必無寧日，欲打破此造成分割之環境，惟有實際的三民主義之建設，乃爲不可抵抗之利器。」（註一二六）亦即「欲保持中國之真正統一，其根本方法，在以遵奉總理遺教，推行具體建設，改造國家精神物質之環境，俾割據自私之軍閥思想無由緣在附以滋生。」（註一二七）故在三大大會中，亦制定「關於黨務政治軍事教育訓政實施綱領等決議案。」（註一二八）爲其努力之方向。在國民政府認爲努力訓政與建設，方足以從根防止軍閥割據再起之大政方針下，教育既與軍事、經濟、政治一樣，同被視爲重要利器，則國民政府對其教育行政機構推行教育之實權，勢必亦將予以重視。

唯推行這種治本的統一建設工作，若非國家有形式統一的环境爲其根基，亦將大大影響其建設的實績。故維持形式的統一，以確保促進實質統一的建設能有效地推行，對國民政府來說，亦是相當重要的事。但以當時的環境來說，這並不是一件容易如願的事，因爲民國十八、十九年，擁有兵權之各地軍人又一再出現反抗中央政府的行動，使剛完成的形式統一，又爲之動搖。如民國十八年二月有李宗仁之異動。五月有馮玉祥之抗命，十一月有張發奎之叛變，十二月有石友三、唐生智之叛變，而

最大的危機是民國十九年二月閻錫山、馮玉祥、李宗仁、白崇禧等四十五位將領通電反抗中央政府，並下動員令，對政府軍發動全面攻擊，終於爆發內戰。（註一二九）這場內戰自五月十一日起至十一月四日閻、馮通電聲明釋權歸田才結束。經過這次內戰，國民政府再度確保「形式統一」的局面，其亦認爲「已將梗阻中國統一之最頑強的反動團結，爲徹底之摧毀，而三民主義的建設之坦途，自茲遂一空其障礙。」（註一三〇）故又汲汲於訓政建設，悉集力於和平的經濟建設及文化建設之一途。

在此重新統一努力訓政建設的新形勢下，教育仍如同往昔受到國民政府決策階層積極的重視，如其在民國十九年十二月，三屆四中全會通過的「普及教育獎勵學術以樹建國策」，即指出：「我國現在全國統一，屆與民更始之時，本黨應於最短期間，樹立教育之基礎，俾能逐步實現原定政策，使建國大本得以確立，訓政任務得以完成。」（註一三一）於是國民政府也在此時相繼採取了較具體的措施，以強化其教育行政機構推行教育的實權。在保障教育經費方面，如民國二十年五月，在約法中明列中央及地方政府有寬籌教育經費之責，並制頒保障地方教育經費辦法十四條通令各省市遵行；接著在民國二十一年，又令行國立各院校教育經費不減成發給案。在更新教育行政組織方面，如民國二十年，在修正之省政府組織法中明確規定教育廳爲省級教育行政組織之唯一型態。在增強教育行政監督權方面，如於民國二十年，在第三次修正教育部組織法中，始明確規定設置督學四人至六人，視察全國教育事宜；在民國二十一年，又相繼制頒督導初等及中等教育發展之基本法。

正當國府又要積極地以實質訓政建設逐步厚植國家實質統一的基礎時，不幸又接連發生國家分裂的狀態，如民國二十年發生寧粵分裂，廣東對中央形成半獨立狀態。民國二十一年共產黨在瑞金成立

「蘇維埃臨時中央政府」，民國二十二年陳銘樞在福州組織中華共和國人民政府。（註一三二）可見國民政府想期盼一個形式統一，不四分五裂割據的政治環境，以實踐三民主義建設的理想，仍一直無法實現。加上此時如廣西、雲南、四川等省，亦皆尚未受中央政令之節制，如處半獨立之狀態。故防止各地分裂勢力再起，至少與中央維持和平相安，不以兵戎相見的局面，以利訓政建設較能有效地進行，又成爲國民政府迫在眉睫之問題。

蓋「唯和平而後能得真正之統一。」（註一三三）所以國府在平定閩變及完成江西剿匪後，其決策階層乃於民國二十三年十二月，通過「劃分中央與地方權責之綱要案」，從劃清中央與地方政府組織的權責著手，期能樹立中央與地方互信共信之基礎，以能暫時地締造一個和平統一的局勢。在這個綱要案中，基於「中央與地方之權責劃分未清，其最顯著之弊害，則在地方之責任未明，中央之運用不靈，以致行政效能趨於低落，各項建設艱於發展」（註一三四）之認識，故對於官吏的保薦、任命、任期、保障問題，地方行政及經濟問題，中央與地方財政問題，國防軍及地方軍警問題和法制制定問題，有關中央與地方應有的權責，都作了明確的規定。（註一三五）雖然該綱要案對中央與地方權責的歸屬，未能按照建國大綱所垂示的均權制度來劃分，但也適度地保障了中央政府的威權，如對地方官吏及正規軍官任，按規定中央雖無保薦權，但有任命權；對地方建設計劃與法令，按規定中央雖無制定權，但也有審核權；此外對於全國性之國家財政，更強調應歸中央統收統支，例如對外之關稅等之稅例與收支，尤應絕對由中央管理，地方固不得越權干涉。對中央與地方權責作如此劃分，誠如綱要案所指「是過渡時期，不能不有所斟酌損益，以爲應時應地之變通。」（註一三六）若國家形式及時機許可，將有全國一致性質之事務，統統劃歸中央管轄，乃是其最終之目標。

民國二十五年七月後，國內地方割據的情勢在團結抗日下，漸成過去，如七月廣東宣布服從中央，九月廣西歸順中央，二十六年二月，中共亦通電服從國民政府，（註一三七）至此國家統一事業也漸形成。國民政府面對這個逐漸形成的統一形勢，亦明乎國家之要義與統治權之不可分，認爲「軍事、外交、財政、交通諸舉大端，有關於國防之需要者，不可不由中央總攬其成，否則部份獨立，適成爲劣等之有機體，終無所逃於國際之淘汰。」（註一三八）故亦再按均權制原則調整行政組織，進一步將地方政府的權限加以縮小，以將各省分離勢力消弭於無形。如行政院首先於民國二十五年十月，公佈省政府合署辦公規程，規定省政府之秘書處、民政廳、教育廳、建設廳、保安處等機構，應一律併入省政府公署內辦公。一切直屬省政府之機關，應分別裁併或量爲縮小，改隸於主管廳處。同時各廳處及其所轄機關均應徹底改革，厲行裁併，各廳處之經費應集中管理，材料物品應集中購買。（註一三九）民國二十六年六月，又頒佈縣政府裁局改科暫行規程。（註一四〇）

適值抗戰爆發，亦有利於國民政府增強其中中央政府統治的權力，蓋「對外抗戰，則雖在憲政時代之國家，亦必須授權政府，俾得集中人民之力量，統一人民之言論與行動，以同赴國家至上之目的。」（註一四一）所以國民政府在抗戰期間，除於其決策階層立領袖（總裁）制度作爲服從的中心（註一四二）外，更從調整及重組其中中央政府各部門的組織及權責著手，以增強其實質統治的效能。如民國二十七年一月一日，國民政府頒布「調整中央行政機構令」，將海軍部暫行撤銷，其經營事務併歸海軍總司令部處理；實業部改爲經濟部，建設委員會、全國經濟委員會的水利部份、軍委會的第

三部（國防工業）和第四部（國防經濟、資源委員會、工礦調整委員會、農產調整委員會的全部或局部併入經濟部；鐵道路及全國經濟委員會的公路部併入交通部，衛生署改隸內政部。（註一四三）綜觀其調整的要則，是將機能相同之駢枝機關，合併統一為同一部門，以增加其管轄該類全國性事業的機能。民國二十九年，國民政府又根據中國國民黨五屆六中全會，於二十八年十一月所通過的「調整黨政軍行政機構案」，將社會部改隸行政院，所有合作救濟事業及養老慈幼等一切社會工作均劃歸該部管理，於是原屬內政部民政司主管的社會福利事業及經濟部的全國合作事業管理局都劃撥社會管理（註一四四）。

由上說明，可知：國民政府到抗戰爆發前夕，其中央統治權已漸能伸張於全國各地，為使此獲得不易的中央統治權更能發揮其功能，以完成抗戰建國之雙重任務，故其在抗戰期間仍不斷重組其中央政府各行政部門的組織，使其更具有統合全國人力物力之權能，以厚植國家實質統一的基礎。在此情勢下，國民政府對中央教育行政機構，為使其更能發揮整合全國教育事業的功能，亦將其組織作不斷調整，如於民國二十九年十月，將教育部組織法作第七次修正，並特別增加其視學人數至四十人，以強化其監督整合的能力。除此之外，自民國二十七年年起，中央國庫補助各省推行義務教育、國民教育之經費呈逐年增加之事實，亦可證明國府確實力謀強化中央教育機構之效能，以彰顯國家教育主權之實質權威。

〈附註〉

- 註 一 教育行政機關若能同時具有立法（指關於教育宗旨法令規章的釐定）執行（指關於教育行政組織的規劃、學校制度的建立、教育人員的任用、以及教育經費的管理）考核（指關於教育視導的實施）等三種權能，將更易於達成推行國家教育事業的任務。（參見劉真著：教育行政，台北正中書局，民國七五年五月，頁五一六、一三八。）
- 註 二 京學界教育費獨立之運動，載於教育雜誌，第十三卷第四號，民國十年四月，總頁一八二—二一八—二二三。
- 註 三 本統計資料取自教育部編：第一次中國教育年鑑——主要教育行政人員一覽，頁二〇五—二〇六。
- 註 四 沈雲龍著：徐世昌評傳，台北傳記文學出版社，民國六八年八月，頁六三八。
- 註 五 教育界對政府教育行政機關的疏離感，自民國八年起，即漸形成。這由自該年起，即相繼發生停職索薪事件，可為證明。

在京內如(1)民國八年十二月四日北京因中交兩銀行停止兌現，金融大受影響，小學以上教職員要求政府兌現，卒無結果，隨即全體總辭罷課。（教育雜誌，第十二卷第一號，總頁一六三九七—一六三九八。）(2)民國十年三月十四、五日，北京國立專門以上各校教職員因八校經費積欠未發，一致罷課停止職務。（教育雜誌，第十三卷第三號，總頁一八一〇—一八一〇三。）

在京外如(1)民國八年十一月五日湖南各校以經費積欠過鉅，甲種工校教職員於本月停課，各校亦將同停。(教育雜誌，第十一卷第十二號，總頁一六二四—一六二四三。)(2)民國九年九月河南因教育經費竭蹶，各校教職員商議結果全體總辭職。(教育雜誌，第十二卷第十號，總頁一七四八—一七四八三。)

註六 京學界教育費獨立之運動，載於教育雜誌，第十三卷第四號，民國十年四月，總頁一八二—一八三。

註七 主因出在軍人摧殘教育，學款充作軍餉所致。(引自莊澤宣著：教育基金團與教育獨立，載於教育雜誌，第十三卷第十號，民國十年十月，總頁一八八—一八九。)

註八 同上註，總頁一八八—一八九。

註九 李石岑著：教育獨立議，載於教育雜誌，第十四卷第二號，民國十一年二月，總頁一九三—一九三六—一九三七。

註一〇 邱椿著：庚子賠款與教育，載於教育雜誌，第十五卷第六號，民國十二年六月，總頁二一七—二一七六。

註一一 教育獨立運動，載於教育雜誌，第十四卷第三號，民國十一年三月，總頁一九六—一九六六。

註一二 蔡元培著：教育獨立議，載於孫常煊編：蔡元培先生全集，台北台灣商務印書館，民國六十六年十一月二版，頁五二—五二四。

註一三 蔡元培著：國立大學與省立大學分別設立議，載於新教育，第五卷第三期，民國十一年十月，頁三九七。

註一四 朱兆林著：庚子賠款與教育，載於教育雜誌，第十五卷第六號，民國十二年六月，總頁二一八—二一八三。

註一五 同上註。

註一六 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁九九。

註一七 馬瑞圖提：請願國會於憲法上明白規定教育部獨立於內閣之外以免政潮而維久遠案，載於新教育，第七卷第三期，民國十二年十月，頁八三。

註一八 中華民國史料研究中心編：中華民國史事記要（十四年一至六月份），台北該中心印行，民國六四年三月，頁八一。

註一九 中華教育改進社通過的「憲法應制定教育專章草案」，共包含十個條文，分別是：

(1)教育為國家事業，由中央政府及各省區經營管理之，但於政府監督之下，私人或私法人亦得經營之。

(2)全國教育應以發展國民性，培植健全道德，並養成強壯體格，陶冶職業知能，完成共和國國民資格為主旨。

(3)學校系統，包括小學、中學、大學、師範學校，及他種應設置之學校。但均須以全國國民共同就學之小學校為基礎。

(4)教育事業應超然於宗教及政黨之外，不得於學校上課時間教授宗教或黨綱，亦不得舉行宗教儀式。

(5)中華民國人民有受教育之義務，義務教育之年限及學齡另定之。在義務教育期內免納學費。其教科書及其他學科用品俱由公家供給。

(6)中央政府及各省區應儘量籌畫基金，或指定專款，資助貧乏而聰穎之男女學生，使得受中等以上之

教育。

- (7) 關於成人及補習教育，中央政府及各省區應盡力推行之。
 - (8) 中央政府及各省區之教育經費佔歲出全額成數之最低限度，不得少於百分之二十。其數目應依教育需要，明白以法律規定之。
 - (9) 人民有研究學術之自由，國家應保護之。
 - (10) 歷史上之古蹟及美術品，由國家保護並禁止出國。（以上引自教育雜誌，第十七卷第十號，民國十四年十月，總頁二六八〇七。）
- 註二〇 所以稱爲隱喻性之規定，蓋原條文在教育事業應超然於政黨之外，僅指出不得於上課時間教授黨綱。雖然其並未明確指出教育人員不得隨政黨更迭起伏，但其隱涵的要義將能涵蓋此要點。
- 註二一 北京政府通過的教育專章計有十條，分別是：
- (1) 全國教育應以道藝並重，發展民主國之國民精神爲宗旨，由中央政府本此宗旨，制定教育大綱，通行全國。
 - (2) 國民教育以孔子之道爲修身大本。
 - (3) 一切教育在國家及地方監督之下，其事業由國家及地方經營管理之。
 - (4) 義務教育之期限爲六年，在義務教育學年內免納學費，其教科書及其他學科用品，均由學校設備之。
 - (5) 學校之建築及設備由國家與地方及其他公共團體協力爲之。

- (6) 關於成人及補習教育，國家及地方應盡力推行之。
 - (7) 國家及地方之教育經費佔歲出全額成數，應依教育需要及財政狀況明確規定之。關於教育基金及學術獎勵金之籌定得就國有及地方公有財產擴充之。
 - (8) 國家及地方應籌畫基金，對於成績優異無力升學之學生，受學校審訂後，予以相當之資助，使受中等以上之教育。
 - (9) 國家獎勵學術上之研究，在法律範圍內不得限制。
 - (10) 歷史上之圖書美術及名勝古蹟品，由國家及地方保護，並禁止出國。
- （間接引自邵爽秋著：教育憲法專章問題，載於中華教育界，第十五卷第六期，民國十四年十二月，頁二一三。）

政府訂定的教育專章與教育界通過的教育專章，其最大出入處，如在教育經費的保障上，僅避重就輕言之，未明確規定成數。此外對教育事業在政府中的地位亦未明確說明。

- 註二二 同註一六，頁一二八—一二九。
- 註二三 黨史會編：革命文獻，第七十輯，頁三八三。
- 註二四 同上註，頁三八四。
- 註二五 丁致聘編：中國近七十年來教育記事，頁一三二。
- 註二六 許崇清著：教育方針草案，載於舒新城編：近代中國教育史料（第四冊），補編頁八。
- 註二七 原春輝編：中國近代教育方略，頁一七五—一七六。

- 註二八 同註二五，頁一三六——一三七。
- 註二九 韋愨著：國民政府教育方針草案，載於同註二六，補編頁一六。
- 註三〇 同註二六。
- 註三一 張乃燕著：革新教育十大原則，載於同註二六，補編頁三一。
- 註三二 變更教育行政制度全案，載於同註二六，補編頁三五。
- 註三三 同上註。
- 註三四 同註三二。
- 註三五 同註二五，頁一四一。
- 註三六 黨史會編：革命文獻，第五三輯，頁一。
- 註三七 中華民國大學院組織法，載於同註二六，補編頁三三。
- 註三八 同註二五，頁一四二。
- 註三九 同註二九，補編頁一二。
- 註四〇 大學院公報，第一年第二期，公牘頁一八。
- 註四一 同註二五，頁一五一。
- 註四二 黨史會編：革命文獻，第五四輯，頁二八八。
- 註四三 大學院公報，第一年第二期，中央法令頁四。
- 註四四 同註四〇。

- 註四五 同註二五，頁一五〇。
- 註四六 同註二五，頁一五二。
- 註四七 同註二五，頁一五四。
- 註四八 同註二五，頁一六五。
- 註四九 同註二五，頁一七三。
- 註五〇 同註三六，頁六三。
- 註五一 多賀秋五郎著，近代中國教育史資料（民國編—中），頁四四四——四四五。
- 註五二 同註二五，頁一五五及頁一五九。
- 註五三 同註三六，頁四八。
- 註五四 大學院公報，第一年第三期，院章頁四三。
- 註五五 鄭世興著：中國現代教育史，頁二〇四。
- 註五六 大學院公報，第一年第五期，院章頁二三。
- 註五七 大學院公報，第一年第七期，院章頁三一。
- 註五八 國民政府公報，第六十六期，令頁十三——十四。
- 註五九 大學院公報，第一年第三期，中央法令頁一。
- 註六〇 王鳳喈著：中國教育史，頁三二八。
- 註六一 黨史會編：革命文獻，第七九輯，頁一一〇。

- 註六二 大學院公報，第一年第六期，中央法令頁一三。
- 註六三 同註六〇。
- 註六四 同註二五，頁一六九。
- 註六五 同註二五，頁一七四。
- 註六六 其間經過，可參閱陳哲三著：中華民國大學院之研究，台北台灣商務印書館，民國六十五年十二月，頁一四四—一五二〇。
- 註六七 教育雜誌，第二十卷第十一號，民國十七年十一月，總頁三二一—三四五。
- 註六八 大學院公報，第一年第二期，中央法令頁六。
- 註六九 同上註。
- 註七〇 大學院公報，第一年第三期，中央法令頁一三。
- 註七一 大學院公報，第一年第四期，中央法令頁一。
- 註七二 法權 (Legal authority) 一詞係用以指稱：教育行政機關為執行教育政策，於相當範圍內，得擁有發布命令訂定規程與處理教育訴訟的權力。(改寫自劉真著：教育行政，頁一三八。)
- 註七三 同註六六，頁一五〇。
- 註七四 同註六六，頁一六三。
- 註七五 同註二五，頁一七六。
- 註七六 黨史會編：革命文獻，第六九輯，頁一九六。

- 註七七 同上註，頁一九七。
- 註七八 同註三六，頁六一。
- 註七九 同上註。
- 註八〇 同註三六，頁六一。
- 註八一 同註三六，頁六一。
- 註八二 同註六一。
- 註八三 教育雜誌，第二三卷第六期，民國二十年六月，總頁三六九—三六九二—三六九二五。

行政院通令保障地方教育經費的辦法共十四條，茲擇要列舉如下：(1)各省市及各縣市政府對於現有之教育經費總額，應切實保障不得任其短少。(2)自民國二十年起，各項新增地方捐稅，由省市政府酌定，提留若干成，作為地方教育經費。(3)各地方現有教育財產，應由各該地方教育行政機關依據左列各項切實整理之。(4)在某項統徵之捐稅中，地方教育經費定案，所佔成數，永遠不得減少。統徵數額增多時，教育經費成數，應按照比例數同時增加。(5)政府不得已收用教育資產時，應按照時值另行抵償銀。(6)教育捐稅，因特種關係，主管政府擬行變更時，如因捐率或辦法變更，而收入減少者，應由主管政府預先指定確實相當之款項抵補。(7)教育經費由財政局徵收者，應按照所得數隨收隨交當地教育行政機關，不得挪用延欠，遇必要時，教育行政機關得呈准主管政府派員協同財政局處理教育專款之徵求事宜。(8)各地方政府及教育行政機關對於教育經費倘任意玩忽，致有損失時，應受相當之懲戒。(9)教育行政機關及各級學校、各種教育機關之歲出，應由主管政府或主管教育行政機關規定最嚴

格之標準，以爲限制，嚴防液開濫用。(10)各地方政府應組織地方教育經費稽核委員會，稽核關於教育經費之預算決算一切帳目。

- 註八四 同註六一，頁二二〇。
- 註八五 間接引自劉真著：教育行政，頁一九六。
- 註八六 同註二五，頁二六五。
- 註八七 同註四二，頁三七四。
- 註八八 同註三六，頁一八七。
- 註八九 教育部編：第二次中國教育年鑑，總頁五〇。
- 註九〇 同註六一，頁二二八。
- 註九一 同註八九，總頁二一。
- 註九二 多賀秋五郎著：近代中國教育史資料（民國篇—下），頁四一九。
- 註九三 黨史會：革命文獻，第五八輯，頁二八。
- 註九四 同註八九，頁五二。
- 註九五 羅廷光著：教育行政，上海商務印書館，民國三五年十二月初版，頁二五〇。
- 註九六 同註八九，總頁一九五。
- 註九七 同註八九，總頁一九六。
- 註九八 教育部公報，第一卷第一期，法規頁八—。

此爲大學區條例最後一次之修正，其修正要點是將原來第一條增列大學校長應出席於各大學區內之省政府委員會，而與國家政治統一後的形勢，作了較密切的配合。

- 註九九 教育部公報，第一卷第一期，政府命令頁一。
- 註一〇〇 同註六一，頁一三七。
- 註一〇一 同註二五，頁一九五。
- 註一〇二 教育部公報，第二卷第八期，公牘頁一三。
- 註一〇三 間接引自雷國鼎著：中國近代教育行政制度史，台北教育文物出版有限公司，民國七二年六月，頁三一五。
- 註一〇四 間接引自同上註，頁三四一。
- 註一〇五 同註五五，頁二〇七。
- 註一〇六 同註八九，總頁四八。
- 註一〇七 錢端升等著：民國制度史（下冊），頁一七四。
- 註一〇八 同註一〇六。
- 註一〇九 同註一〇六。
- 註一一〇 教育部公報，第一卷第八期，法規頁一一三、一一六。
- 註一一一 同註八九，總頁四九三—四九四。
- 註一二二 教育部公報，第一卷第九期，公牘頁二六一—二七。

- 註一一三 教育部公報，第四卷第五一、五二期，命令頁三。
- 註一一四 教育部公報，第五卷第十一、十二期合刊，命令頁三；第十三、十四期合刊，法規頁三一；第十五、十六期合刊，法規頁一九；第十七、十八期合刊，法規頁一六。
- 註一一五 同註八九，總頁三四—三六。
- 註一一六 劉眞著：教育行政，頁二二九。
- 註一一七 同註八九，總頁四〇。
- 註一一八 同上註。
- 註一一九 省市縣級視導人員名額過少，而視導區域又太遼闊，故欲其發揮實質督導功能，恐不切實際，透過修正督學規程，增加其員額，並提高其權限是日後必須努力的課題。
- 註一二〇 黨史會編：革命文獻，第六九輯，頁一七五。
- 註一二一 張朋園著：梁啟超與民國政治，台北食貨出版社，民國七十年十一月，頁二—三。
- 註一二二 黨史會編：革命文獻，第七九輯，頁六九。
- 註一二三 同上註，頁七〇。
- 註一二四 同註一二二，頁一〇五。
- 註一二五 蔣總統言論彙編編輯委員會：蔣總統言論彙編（卷九），台北正中書局，民國四五年十月，頁一五四—一六一。
- 註一二六 同註一二〇，頁二〇六。

- 註一二七 同註一二〇，頁二〇八—二〇九。
- 註一二八 同註一二〇，頁二〇七。
- 註一二九 黨史會編：中華民國政治發展史（第二冊），頁九四三—九七三。
- 註一三〇 同註一二〇，頁二一七。
- 註一三一 同註一二二，頁二〇九。
- 註一三二 黨史會編：中國國民黨九十年大事年表，頁二七七—二七八、二八七、三〇三。
- 註一三三 同註一二二，頁三三五。
- 註一三四 同註一二二，頁三三五—三三六。
- 註一三五 同註一二二，頁三三六—三三八。
- 註一三六 同註一二二，頁三三六。
- 註一三七 同註一三二，頁三二八—三二九、三三三。
- 註一三八 同註一二〇，頁三〇七。
- 註一三九 張其昀著：黨史概要（第三冊），頁一〇五九。
- 註一四〇 教育部編：第二次中國教育年鑑，總頁四八。
- 註一四一 同註一二〇，頁三二〇。
- 註一四二 民國二十七年三月三十一日中國國民黨臨時全國代表大會在「對於黨務報告之決議案」指出「自總理

逝世以後，革命集團的重心，始終未能有法定的建立。在事實上，全國雖早有一致公認之領袖，而領

導抗戰建國之本黨，反至今蹈故襲常，未有名實相符之規定。中央既洞鑒乎此，授權軍事委員會委員長，對於黨政統一指揮，以利抗戰之進行，則本黨尤應針對缺點，明確規定領袖制度，但此革命集團有穩固之重心，更從而建立中央幹部，商討一切黨政大計，以爲領袖之輔弼。」（中國國民黨臨時全國代表大會記錄（黨史會度藏）頁一）四月一日即推舉蔣中正爲中國國民黨總裁，汪兆銘爲副總裁。領袖制度乃正式確立。

註一四三 黨史會編：中華民國政治發展史（第三冊），台北近代中國出版社，民國七十四年十二月，頁一一六二。

註一四四 黨史會編：革命文獻，第八十輯，頁二一—二二。

◆ 第三篇 ◆

國府處理學校教育制度
適應層面的政策

從民國十四年（一九二五）至民國二十九年（一九四〇）間，國府學校教育系統在制度化過程中，所面臨的危機，主要是來自民國二十六年七月七日，日本大舉侵略中國。本篇第八章主要即在探討國府採取了怎樣的政策，以化除學校教育制度所面臨解體的危機。

第八章

調整學校制度適應社會變遷需要的政策

日本兵臨中國，爆發全面性的抗戰，激發了教育界再度要求政府調整學校教育系統，以適應戰時的需要。其議論主要圍繞在「平時教育與戰時教育」的異同上，而引發學校教育系統是否值得繼續維持的議題。國府對這個議題的抉擇（定），就其對學校教育制度的發展來說，將具有關鍵性的影響。因其將決定國府成立後，所竭力經營的學校教育制度，能否持續地有價值地存在。

本章將首先敘述在日本侵略下，教育界對當時學校教育制度救國功能的質疑，所發表有關學校制度改造的各種議論，其次則論述國府對平時教育與戰時教育議題處理政策的發展過程，最後則說明國府採取該政策所回應的情勢。

第一節 七七事變後，教育界對學校教育制度改造的

議論

有關我國學校教育系統是否能發揮紓解國難的功能，雖然到民國二十六年七七事變後，才圍繞在「平時教育與戰時教育異同」的主題下，成為教育界最激烈辯論的問題。事實上，教育界在民國二十六年七七事變之前，即已對日本侵略所帶來的國難作出反應，屢對學校教育系統提出種種興革的要求，以使其更能發揮紓解國難的功能。如民國二十年九一八事變後，其教育改革的論題，是偏重於關切學制的調整，國府也就中小學學制作改良予以回應。（註一）民國二十四年華北自治問題發生後，其教育改革的論題，是偏重於學校課程內容的調整，國府也就中小學課程標準重加修訂以回應。（註二）綜觀教育界這二次對調整學校教育系統，以適應國難的教育改革言論，雖然也有教育界人士對現行學校教育系統的救國價值產生懷疑，而主張廢除學校教育制度，其中如方萬邦即指出：

歷來學制俱不合國情，鄙意以為改造教育，首要取消學校制度，而代之以因地因人因業之實際生活教育，就社會需要，設立各種農學團、工學團、商學團，及其他軍政家庭學團，使「社會」、「國家」、「家庭」、「職業」打成一片，農不離村而學，工不離廠而學，商不離店而學，軍政家庭等不離其原有工作機關而受教育，如此教育與生活，聯為一氣，因生活而為教育，為教育而得生活，以生活實驗教育，人人有受教育之機會，即人人有自治之能力，求而得供，供亦應求，即「教育普及」與「畢業即失業」各問題，同可解決。「教育救國」「救國教育」庶可達於成功之階段。（註三）

但由於這段期間，大多數的教育界人士仍強調在現行的學校教育制度內作變革，故學校教育系統存在

的必要性尚傾向於被教育界肯定。

不過，此種在「學校教育系統」架構內求變革的教育言論，是否能常保持優勢的地位，尚須視中日局勢的發展而定。若中日局勢不再發生惡化，則也許有此可能。不幸的是，盧溝橋事變，爆發全面性的中日戰爭，其帶給國府學校教育系統的衝擊，更甚於九一八事變及華北自治事件，使其有從根解體的危機，於是再激起教育界對學校教育系統改革倍加的關切。蓋盧溝橋的砲火，震毀了平津一帶的文化教育精華，緊跟著上海八一三大戰爆發，京滬一帶的文化教育機關也在猛烈的轟炸下化為灰燼。因為沿海沿江各省區，都是文化較為進步，教育較為發達的地帶，因此敵寇對這些地區的蹂躪和破壞也就格外慘酷。在這種極度艱難和危急的情況下，專科以上學校既紛紛遷移後方，中等學校亦多擇地遷避，小學校則維持於敵人到達之前數小時，教員方攜其教具避難偏僻鄉村。（註四）在倉卒的遷徙流亡中，大多數學校的教學工作，幾乎完全陷於停頓。其後隨著南京淪陷，武漢危急，師生流亡困厄者更多，這「使國民政府成立以來在學校教育方面所建立的基礎，摧毀過半……即在後方倖存的文教機關，也時遭敵機轟炸，岌岌不可終日。」（註五）即使要尋找一個安全之地，以維持弦歌不輟都不易。故日本這次對中國發動全面戰爭的結果，使得整個中國的學校教育事業，幾乎完全陷於動搖、紊亂、和停頓的狀態。據統計，到民國二十八年底，一〇八所專科以上的學校，因戰事影響而不能在原地開學者合計為九十四所校（遷移者凡七十七校，停頓者凡十七校），（註六）中等學校也減少一千四百五十所，國民學校及小學校約減少十萬二千六百八十六所。（註七）

在多數學校機構多受摧毀，多數師生流離在途的嚴重情況下，中國教育若要繼續推行下去，那麼

要採取怎樣的型態，才能在戰時的環境中，有效地對全體中國人施予救國的教育呢？繼續維持以「學校制度」爲主的教育型態呢？或另發展其他可替代的教育型態呢？教育界對這個課題的主張（論點）是圍繞在「平時教育」與「戰時教育」異同的論題上，紛紛加以提出。

有關這方面所發表的言論，有的將之歸類爲徹底改造派、維持原狀派和折衷派等三派；（註八）有的將之歸類爲戰時教育無用論，戰時教育應維持原狀論，及戰時教育應摒棄原有之正規教育而專辦應付戰時需要之短期訓練論。（註九）但這樣的歸類難精確地說明該次教育議論的真相，據杜佐周氏的說法：

抗戰軍興，教育界同志討論改革教育的方法，以期適應戰時以維持需要者，頗不乏人，其方案見諸報章雜誌者，亦不一而定，其中有一共同的見解，就是說：社會的情形既因戰事而有顯著的變遷，教育的設施亦應隨之而改，同時，大家公認在抗戰建國的偉業中，教育是一種基本的，而最重要的活動，我們應該力圖改進，俾得表現其巨大的功能。各種教育改革主張教育應變，其差別只在變的幅度大小上，若從教育制度層面上作調整是大變，若從內容層面上作調整是小變。（註一〇）

依據這個見解，我認爲可將平時教育與戰時教育的議論重新加以歸類，分爲下列二種：其一是主張發展學校制度以外的教育型態爲推行戰時教育的主體；其二是主張將學校的教育內容及方式作調整，而仍以學校制度作爲推行戰時教育的主體。茲分述之：

一、主張發展學校制度以外的教育型態作爲推行戰時教育主體的言論

偏於持這種戰時教育主張的教育界人士，計有李公樸、王洞若、季平、馬昌實、孟起、雷賓南（屬生活教育社），黃覺民、王雲五（屬教育雜誌社）……等氏。（註一一）他們反省平時教育的角度，主要是基於國家既然是四萬萬五千萬人的國家，人人便都該盡其責任，那麼民族抗戰便須要四萬萬五千萬同胞全體動員，故在抗戰過程中，應該集中一切人力直接用於抗戰。但事實上，「佔全國人口百分之九十以上的農工商人不瞭解這次戰爭的意義，各處漢奸充斥。」（註一二）已對我們抗日作戰形成大的阻力。故在抗戰中，普及戰時教育以喚醒全國民衆有意識地參加抗戰，至誠地爲抗戰出力，在他們看來，是當時國家總動員的大課題。如生活教育社成員，在其所提「戰時教育方案」中，即明白宣示：「半殖民地的民族解放運動，倘若不能喚起千千萬萬的民衆來支持，來參加；倘若不能提高他們的文化水準，增加他們的認識，來頑強地鞏固這一個運動，誰也不能保證它會獲得最後勝利的。因此普及大眾的教育運動與民族解放運動已經作爲相互作用的兩個東西。我們要普及戰時教育，來鞏固我們的民族解放的抗戰，同時我們要在民族解放的運動中來開展普及大眾教育運動，提高大眾的文化水準。」（註一三）

由於這種戰時教育普及運動強調在大眾化。「凡是中華民國的國民，不分種族、不分職業、不分貧富、不分階層、不分男女老幼，都要有受戰時教育的機會。」（註一四）而這種理想，他們認爲是當時現行的學校教育系統所無法達成的。如李公樸即指出：「我們過去的教育是貴族化、特殊化，所

有的大學中學甚至連小學也在內，都是爲少數富豪之家辦的，大多數貧苦的子弟，都沒有受教育的機會，普及教育、教育平等這句話，完全成了空頭支票。」（註一五）另外陳碧雲也持同樣的看法，她說：「我國現行的學校制度，特別是高級和中級的學校制度，即在平時，無論從那方面說，都是不適合一般人民大眾的實際需要的。」（註一六）而黃覺民更明確強調：「資本主義國家的學校制度強行於式微落後的新興國家中，徒見破綻百出，教育發達勢必遲緩多，故不合我三民主義國家之用。」（註一七）

由以上說明，可知：對持此類主張的教育界人士而言，當時現行的學校教育制度在平時已不能滿足我國普及教育於全體國民的要求，在經費更緊縮的戰時，更不用說了。故他們乃另行構思普及戰時教育的新形式，以應當時國家之急需。代表此類論點而且引起較廣泛迴響的，有如下二種主要型態：其一是強調「以集體主義的自我教育」（或工商農商學兵團制度）作爲實施戰時教育的方法；其二是強調「以函授自修」（或自學制度）作爲實施戰時教育的方法。分別說明如下：

型態一——採用集體主義的自我教育方式

持此論者，以李公樸及王洞若、季平、孟起……等所屬生活教育社爲主要代表。

他們對平時學校教育制度在全面對日戰爭中適用性的評估，基本上是抱著負面態度的。如王洞若即認爲：「在戰區裏，學校開不成學是不用說的，即在內地，我們也很少可能支出像平時一樣的教育經費，學校一批一批地停辦，是必然的事。戰事愈持久，這情形愈要發生。且平時教育，在平時已經

漏洞百出，成打的教育家們高呼過教育破產，而在前方英勇的將士都在浴血抗戰的今日，若我們還在『教育是國家百年根本大計』這一個烟幕彈下面來辦那已經失敗了的教育，真是亡國而有餘。」（註一八）此外，生活教育社在「戰時教育方案」亦指明：在戰時實施平時學校教育是有害於整個民族抗戰的。蓋「在抗戰過程中，我們應集中一切人力直接間接用之於抗戰，倘若我們還是繼續平時教育，終日上課讀書，我們將給幾百萬青年被擱於抗戰的門外，這和國民總動員的主旨完全是不符合的，且在平時，我們學校裏所教的與社會所需的，已經隔了一道鴻溝，一到了戰時，這個鴻溝便愈發要加大了。誰要希望這種教育成爲有效的救國教育，就像緣木求魚。」（註一九）因此主張「過往的平時學校教育，我們應該使其全部改造過來，成爲戰時教育。」（註二〇）

持此論者對我國戰時教育所作的重新規劃，茲分兩方面說明如下：

1. 在理念方面

如生活教育社認爲「在抗戰的生活中，個人與集體，個人與個人，落後者與前進者之間所起的生括上的變化和作用，隨處都是教育。……我們不需要在這種戰時的實踐生活而外，還另立一個普通教育系統，在那裏專門上講堂，讀死書。……過去一提到辦教育，就是校舍教員薪水辦公費大大筆開支，招收學生、聘請教師、入學考試、月考、會考那一大堆麻煩。但是只要我們一承認戰時的生活就是戰時的教育，這一切浪費都可以避免了。一切軍隊一切民衆團體和藝術團體只要略加計畫與調整，統統立刻可以變成爲我們戰時的學校。」（註二一）這種打破教育與傳統學校必然聯絡的新類型，王若洞稱之爲「集體主義的自我教育」。王氏認爲其性質有下列二點：「第一，它肯定了集體生活所在

的地方，就是教育所在的地方，我們要在集體生活當中來有意識地舉行自我教育。第二，它肯定凡是集體的組織都可以成爲學校。在過去，是教育被幽禁在學校的樊籬中，是要受教育必得到學校裏，然而現在我們都可以進到義勇軍救護隊、劇團、宣傳隊裏面去受教育。」（註二二）

2. 在實施方面

就組織方式而言，如王洞若提出如下二點方針：（1）運用已有的戰時工作組織或其他職業與地區的機構來施行自我教育；（2）將民衆組織到各種各樣的機構裏（戰時工作性質的、職業性的、文化或娛樂性的）來進行自我教育。（註二三）這種利用各個機構進行教育的詳細組織計畫，生活教育社在戰時教育方案中曾作了如下較具體的設計，分爲四大類：

1. 文化細胞與文化網。文化細胞是戰時教育基礎的機構，家庭、工廠、商店、軍隊、里弄、村落可以組織，它的工作有識字、傳信、口頭新聞報導、衛生、唱歌等活動。文化網則爲若干文化細胞的總論，它對文化細胞的活動負着輔導的責任。此外，它可以舉行壁報及其他文化細胞所不能單獨進行之事項。
2. 戰時工作教育機構。利用戰時各種各樣的工作組織作爲戰時教育機構，倘若文化網文化細胞是代替了過去的小學教育及民衆教育，那麼這種戰時工作教育機構便多少是代替中學教育及普通科的大學教育。按工作性質分，可有義勇團救護隊、偵察隊、新聞網、國防生產突擊隊等新的教育機構。

3. 各種戰時工作幹部訓練班及救亡大學。各種戰時工作訓練班有類平時教育之師範學校，救亡大學有類平日教育之師範大學。當前工作需要某種幹部便開辦某種幹部訓練班。
4. 研究院。這是與國防生產及軍事技術有關的研究機關，實科教授，成績優良的實科大學生及專家方得加入。
5. 戰時宣傳與教育機構。如劇團、歌詠團、戰時普及教育隊、戰時教育服務團、農村服務團、宣傳隊等等。（註二四）

就訓練考核方式而言，如王洞若提出下列二個訓練方針：1. 採行集體主義的訓練；（註二五）2. 採行民主精神的訓練。（註二六）這種融合集體主義與民主精神的訓練、考核方式及其實施方法，生活教育社在戰時教育方案中曾作了如下較具體的設計，分爲三方面：

1. 把普通的團體和戰時工作組織轉變爲戰時教育機構的方法：（1）建立嚴肅的集體生活；（2）在集體生活中舉行政治的自我教育；（3）在集體生活中舉行工作的自我教育；（4）必要時在集體生活或個別訓練方式下進行文化教育；（5）勵行工作檢查，自我批評，並總結各種工作經驗。
2. 自我教育之具體方法：（1）配合政治經濟各方面的情勢，訂定工作計畫；（2）工作執行；（3）工作檢查；（4）自我批評；（5）工作經驗的總結；（6）理論的檢驗及變化；（7）理論與經驗的記錄。
3. 每一機構內應設一專人或專組，負責主持計畫，檢查批評總結，及校閱工作記錄之責。（註

(二七)

持此論者，對其所構思的上述集體主義自我教育方式，於我國抗日戰爭的價值是持正面肯定態度的。如王氏即指出：「倘若我們肯定我們的抗戰，必須提高民衆的認識，必須把民衆的力量和軍事力量攜手，我們才可能爭取得最後的勝利，那末只有這種最龐大、最廣泛、無微不至、無孔不入的集體主義的自我教育，才能滿足這一當前的歷史任務的要求。」（註二八）而且認為「只要這種集體主義的自我教育能夠在戰時充分的實施，我們敢保證它不但加強吾們戰鬥的力量，同時在中華民族獲得解放之日，我們將可能有較之英美那樣老牌民主國家更寶貴的民主傳統。」（註二九）正由於對此類型態的教育賦予如此神聖的價值，故生活教育社亦力主「平時教育應切實地考慮戰時的要求，作全部徹底的改造，只有這樣才能使我們教育成爲一個鞏固抗戰的支柱。」（註三〇）

型態二——採用函授自修的方式

持此論者，以王雲五、黃覺民……等所屬教育雜誌社爲主要代表。

由於吾國自籌辦新教育以來，是以採取「學校制度」來進行教育，故學校校舍的存在是實施新教育的前提，如果必須校舍方可實施教育，則在戰時將使教育萎縮或停頓，故基本上，他們對當時現行的學校制度在抗日戰爭期間的適用性也是抱著負面態度的。如黃覺民即認爲「在戰區及戰區附近地帶校舍當然發生問題，有的因受砲火焚毀，一片焦土，僅足以供憑吊；有的因被敵人佔據，雖然健全而

無法利用；有的即未被焚或被佔，但因逼近戰區，時有危險，雖還可用，亦等於無用；有的位於沿海及各省市非戰區域，本來可以照常上學，無如敵人不顧人道，蔑視國際公法，濫用飛機狂施轟炸，以致原爲安全地帶，亦復成危險區域；即如安徽江西湖北等省的城市亦輒遭敵機蹂躪，可見不僅戰區，就是內地學校校舍的安全，也都發生問題。」（註三一）這勢將造成「淪入敵手的省分成爲無教育的黑暗世界，形成有錢有志亦不得求學的困難問題。」（註三二）「在後方所謂安全地帶的學校雖然仍可開學，但敵機隨時可以空襲，在此威嚇之下，師生集中校內，便形成危險既大教學復難的問題。」（註三三）加上，黃氏尙認識到當時現行的學校教育還有其他弊病，也加深其難認可戰時教育仍沿用學校的辦法，其中之一如我國教育機會因學校需費甚鉅，極不平等，除極少數的富有大家可以沒有問題外，其餘絕大多數的民衆子女卻無求學的機會。（註三四）

既然我國當時現行的學校制度，在平時已無法達成普及教育的功能，在戰時校舍又慘遭日本創傷的情況下，更難利用學校來普及迫切需要的戰時教育。而我們在戰時又不能沒有校舍就不辦教育，在這種環境下，黃氏乃主張：「我們應該設法如何不用校舍亦能教育。此路如走得通，則匪特戰時教育場所得著安置，即戰後教育也得到極大的助力。」（註三五）

持此論者對我國戰時教育所作的重新規劃，茲分兩方面說明如下：

1. 在理念方面

如黃氏認爲「現行學校的辦法強迫學生在校求學，不准學生在家自修，教學必須面授，不准函授。」（註三六）對我國戰時是不當的。蓋「學生必須在校面授，所以需要無數校舍設備來容納學

生，需要無數教師，來各校教學。戰時政府教育經費既是支絀，就校舍設備自然無法維持，教師勢必失業，學生難免失學。就是戰後政府經費縱使恢復，因為校舍需要過多，非長時間萬難建築足用，教師需要過多，亦非長時間萬難培養足用。所以在吾國實際環境下這種集中學生來校教學的辦法，政府平時經濟能力且難應付，戰時戰後教育經費特別困難，自必更見難行。且因為教學必須在校面授，除小學以外，中學大學的學生勢必離家棄業來校求學。做家長的必須籌措學生川資、學資、膳費、宿費，以及其他日常雜費。戰時戰後有業者減薪，有產者亦減收入，最少數原能充裕供給子女求學的，尚可勉強栽培，大多數靠生意和薪水來維持子女教育費的勢必無法籌措。就是學校准免學費，他們還無力交付子女在校求學的膳宿雜用日常生活費。」（註三七）所以黃氏「深覺得，我國是個窮國，一定要自行創用適應窮環境的窮辦法，大可不必因襲外國，以為他們實施教育都在學校，我們亦必要同樣有學校才能辦教育；須知大學中學教育必須集中校內的辦法，恰恰違反吾國國窮民苦的經濟情形。」（註三八）為解決政府和家庭的教育經費困難及學生失學的問題，黃氏於是提出「容許學生函授自修」的「自學制度」（註三九）作為戰時教育的主要辦法。

2. 在實施方面

就組織方式而言，由於黃氏認為播音臺、家庭、郵局在戰時皆可代替校舍作為教育場所，故其對此點提出下列三個方針：

1. 自初中起，學生一律在家或在職自學，不必入校。

2. 初中以上的學校，一律不須校舍，祇需足用的辦公室，初中每縣一校，高中每省一校，大學全國一校。

3. 政府從此不建教室校舍，僅設校舍中的圖書館科學館，最少每縣必設圖書館科學館各一，以供學生自行參考實驗。（註四〇）

對戰時教育較詳細的組織設計，他的規劃是：

1. 大學文法商教育四學院的學生自始至終均准函授自修，惟第四年法商教育三院的學生應到指定附近機關實習。

2. 大學農工理醫四學院第一二年准予自修，辦法與文法商教育等學院同，第三四年來校集中教學。把所有可以自修的課程都排在一二年，把不能自修必須實驗實習的課程都排在三四年。

3. 專科學校四年制的辦法與大學農工理醫等學院同；三年制的，一年半自修，一年半集中在校教學；二年制的：一年自修，一年集中在校教學。

4. 高級初級中學及師範學校一二年課程均准自修，將生物物理化學三科及師範學校的實習都排在三年級集中校內教學。

5. 高級初級職業學校均准一半自修一半集中在校教學。

6. 小學生自修能力薄弱，仍集中在校教學，其無校可入者，准其受家庭教育，或自請教師指

導。(註四一)

就訓練考核方式而言，黃氏則作了如下的規劃：

1. 所有小學生應嚴密予以自學工具的訓練，如文字的讀寫作、字典的用法、圖書的參考等等。務於第一年級起注重養成學生自學習慣，逐漸導其獨立自學。
2. 所有教導改正均由教師用函授方法辦理之。
3. 教師不作通常教室的講述，遇有必須特別向學生講述之時，可由無線電臺廣播之。
4. 所有教科書講義原為教師而編的，一律改為函授式的學生自習課本，深淺必適合學生程度。課本中且須盡量附載必需參考的材料。
5. 各級學校實科學生，以就地即業自學為原則。如商店夥計學徒習商科，工廠員工習工科，農場員工習農科……等。其有學習就地即業不能實習的學科者，由教育當局會同學校指定公私立實業機關予以實習的機會。
6. 所有學生各科成績的及格以及升級畢業，均由國家和學校的嚴密考試決定之，各科學習平常考試由學校負責，畢業考試由國家辦理之。
7. 所有學生的品格、幹才、性情等成績，由本地本業組織嚴密保舉制度決定之（這比教師在變態的教育環境內斷定學生品行當較準確）。（註四二）

持此論者對其所構想的上述自學制度，於我國戰時戰後教育發展的價值，亦是持正面肯定態度的。黃氏認為其有如下的好處：

1. 自學制度使國家方面沒有校舍，教育仍可推行，而且推行得更為適合國情。
2. 國家推行這種自學制度，雖然赤貧子女衣食尚且無著依舊無法求學，但比學校制度，機會必定較為平等。且所有農村學生無需集中城市，畢業之後，農村的學生仍可多數不離農村，城市的學生也還多數居城市。農村既可繁榮，城市又不擁擠，一矯過去城市農村教育畸形發展的積弊。
3. 自學制度對我國有志無力升學的青年，既可上進，對家庭經濟復有輔助，就是工作能力和社會國家，也因知能較足而效率較高，都受直接間接的利益，可謂一舉數得。
4. 自學制度在教育與生活打成一片及學校與社會打成一片的理論上，比學校制度較易達到目的。
5. 自學制度中的函授教學方法，無論上智中材下愚既可隨個別能力或快或慢的進行，復可利用播音臺科學館圖書館得到類似班級教學或共同生活的實效，所讀的書多是與他切實生活或職業很有關係。
6. 自學制度年限不拘，只要學習者自願研求，就是到老還有機會得到教育，教育過程便成為終身的。現在學校教育最多祇能供給吾人到二十歲為止，較之自學制度下可受終身教育，

相去何啻天壤。

7. 在自學制度下，祇要辦公處夠用，無論多少學生都不受校舍限制。一間學校就是幾千幾萬，甚至幾十萬幾百萬個均可容納。教師亦不必集中校內，儘可散處他們自己所愛住或工作的地方，且各科教師便能祇教專長學科。（註四三）

正由於黃氏對自學制度賦予如此多優良的特性，故其亦期盼政府加以推行，如他曾言：「我不敢說，適應國家環境，不用學校亦能求學的窮辦法，已臻完善，可以推行無礙，可以完全代替學校制度。但敢自信鼓勵校外自學確是一條康莊大道，達到我們教育的目標。負責局之責者，急應設法發展，最低限度亦應做到與學校內教育夾道並馳，以供適合學校的學生在校求學，適合在校外求學的學生，亦能得著平等的教育機會。」（註四四）

綜觀上述主張「以集體主義的自我教育」之型態，及「以函授自修」之型態作為戰時教育主體者的論點，可知：他們不但認識到我國公共學校制度，在平時所發揮普及教育功能的有限性，且對戰時在國家財政困難及敵機轟炸下，維持學校存在的價值性及可能（必要）性也感到懷疑，故強調須發展或擴展新型的教育型態，而將學校數量予以萎縮。

二、主張仍維持學校制度作為推行戰時教育主體的言論

偏於持這種戰時教育主張的教育界人士，計有羅家倫、張伯瑾、袁哲、陳序經、徐韜知、謝循

初、杜佐周、詹劍峯……等氏。他們反省平時教育的角度，主要是基於「全面抗戰，不祇是就地區而言，乃是就發動全部的國力而言。作戰的時候，不是叫在做各項事業的人，一齊停頓下來，都去當兵。全國總動員的意義，是國家作戰的時候，前方的人打仗，後方的人也打仗，而且不但等開火以後才算打仗，開火以前已經不斷的久已在打仗。必須這樣，仗才可以打下去，最後勝利才有把握。若是一開仗了，國內的百項事業，都告停頓，這個不叫『總動員』，這叫『總休息』。若是一開仗了，大家把本分的事都不問，勇敢的以烏合之眾湧上前線，狂熱的叫號奔走，反而妨礙他人的職務，這個也不叫『總動員』，這叫『亂動員』。『總休息』固然是待亡之道，『亂動員』也是必敗之道。所以近代國家的打仗，要全國的士農工商各業，都加緊工作，各以敵國的士農工商各業做對象，和他們競賽，而且要在每個競賽裏都能得到優勝。如能做到這步，戰爭沒有不勝之理。所以祇就教育文化事業而論，我們的小學要比敵人的小學好，我們的中學要比敵人的中學好，我們的大學要比敵人的大學好，我們的研究工作要比敵人的研究工作好。學生和學生比，教員和教員比，校長和校長比，比不上就得加倍努力。以過去的基礎而論，我們和敵人這個比賽，已經是很吃力的；更要蹉跎，我們只有落後。何況現在敵人的帝國大學和各級學校都是照常，不但照常而且更加緊的工作，我們豈可任自己的教育工作停頓。」（註四五）且敵人因為怕我們的學校，所以拚命來炸我們的學校，豈有我們的學校還沒有被敵人炸掉，而我們自己反去炸掉之理；這不但是古今的笑話，而且我們也是古今的罪人，所以我們對自己的學校，更須加倍愛護，我們就得加倍努力的多讀一天書。（註四六）故維持並強化學校平時教育的功能，在他們看來，是當時國家總動員的大課題。

如陳序經即認為「在敵人鐵蹄之下的地方，學校乃被迫而關門。在我們的國旗之下的學校，而亦自動停頓，不但將來的教育前途，不堪設想，而且是正中了敵人之計。」（註四七）而杜佐周更對新式學校教育，在戰時發揮的成效加以肯定。他說：「此次抗戰軍事蔓延，達十餘省而全國民衆均能始終如一，精誠團結；內地建設，不特不因戰事而停頓，且因戰事反飛騰猛進。這些可貴的事實，未始非近年來實施新教育的成效。雖然在此抗戰期間，教育上會已暴露出來許多缺點，但其優點我們亦不能加以否認的。所以我個人主張：在今日要言改革教育，只應在內容方面去檢討成敗得失，藉作局部的改進而已足，絕不宜大事誇言，冒昧去推翻整個學制系統，我國現行的學制，原是經過多次集議，多次改革，及多年演進的結果，嚴格而言，亦並無什麼顯著的弊病，而非全部改革不可。今若一旦推翻，創立新制，另起爐灶，則必致前功盡棄，事實上既無這種需要，同時，在目前的時局下，亦不容許有這種過分的變動的。」（註四八）在內容變革方面，就是杜氏亦強調「各級學校內無論課程方面，或訓練方面，亦不應多事改革，只要將其不十分切合目下抗戰需要的教材或作業儘量刪除，對於日下抗戰所需要的教材或作業，盡量增加，則教育的效能立即可以提高。」（註四九）此外，羅家倫亦認為「我們可以說我們的正軌教育不夠，還沒有認真辦好，這是我們承認的，若說正軌教育辦錯了，不應當辦了，那便是荒唐。世界各國仗打得多了，那有完全另來一套戰時教育。」（註五〇）對學制方面，他乃基於「國家常改制是很吃虧的事，每改一次制度，便有若干時期的紊亂，便需要若干時期才能適應而納諸常軌。況且我們在這個困難緊急的時候，正不能耽擱許多工夫，制度再好而沒有人去切實執行是無效的。換句話說，制度雖然差一點，祇要各級的人能負得起責任來，一樣可以有好的結果。」（註五一）而強調「有人以為戰時中學小學甚至大學都可停辦，是不對的，不但大學不能停辦，就是義務教育也不能停辦，而且要積極擴充。」（註五二）對課程方面，羅氏亦基於「功課最重要的是切實，使學生每讀一課，就能實實在在得到一課的知識。」（註五三）故主張「不在多開花樣翻新的功課，而在於充實現有功課的內容，不然雖有許多投一時所好的名目，仍然於事無補。」（註五四）

由以上說明，可知對持此類主張的教育界人士而言，當時現行的學校教育制度及措施仍須加以維持。故他們著重強調就現行學校系統的組織、課程，及方式作某些調整，以應當時國家之急需。代表此類論點的有如下三種主要型態：其一是強調在學校組織上的調整，著重在增設臨時機構及調整修業年限；其二是強調在課程科目及教材上的調整；其三是強調在「師生活動方式的調整」，著重由校內走向校外。分別說明如下：

型態一——強調在現行學校系統內，就組織上增設臨時機構及調整修業年限

持此論者，以杜佐周、羅家倫、吳鼎、潘文安、張佐華、星垣……等氏為代表。

其中杜、羅、吳……等氏強調增設臨時機構。基本上他們認為戰時所必需的特殊人才及成人所需的教育，宜在現行學校教育體系內，另行發展臨時的教育組織加以培養。如杜氏即認為「應多設立各種訓練班或專科學校以適應抗戰需要，例如民衆宣傳、傷兵救護、軍械修理、電信服務、汽車駕駛、農業推廣、軍事運輸、以及航空、軍醫和軍事工程等，均可依照實際需要，分別設立訓練班或專科學

校來訓練的。在這些學校中，我們可以招收普通學校的學生，依其程度，分編班級，一切費用，當求其省，入學資格，不必劃一，修業年限，亦毋須一定。應單獨設立者，單獨設立；可以附設其他性質相近的學校者，則為節省經費計，亦可依附設之。學生修業完後，則即分派各處服務，其效能可謂最直接、最切實、與最經濟了。再者，這種學校的設置，一方面既不妨礙正式學制的完整，另一方面又可使許多貧寒有志而願提早服務的青年得到一種研習實學與做事的機會。我們在抗戰期內，討論教育的改進，這種辦法可以說是特殊而重要了。」（註五五）羅氏也同樣認為「有切實可以應用的特種訓練班，也不妨添開，這是為青年得著一點切實可以急於應用的知識和訓練而設。如中央大學所開的彈道研究班、電信訓練班等，這些訓練班是治標的，是輔助正課的，所以不妨礙正課。」（註五六）以上杜、羅兩氏的論點是着重在調整專科以上學校的組織。而吳鼎的論點，則針對中小學而發，主張於「（中）小學校內成立各種戰時教育班，以實施成人戰時教育。此時教育班之辦理，其設備及教師，均可利用學校原有之設備與教師，只須將上課時間與兒童到校時間設法調配不使衝突而已，故辦理極為便利。其種類有四種(1)戰時成人教育班，專招收成人男子，施以戰時教育。(2)戰時藝徒教育班，專門招收各業藝徒施以戰時教育。(3)戰時車夫教育班，專招收人力車夫，施以戰時教育。(4)戰時婦女教育班，專招收失學婦女，施以戰時教育。」（註五七）另外，張、星兩氏則強調調整修業年限，如張氏即認為「因戰時需用人才迫急，和環境時間都不容許像平時那樣教育青年，應該取消寒暑假……主張大學修業年限縮短為三年。把高初中的三年課程各於二年完成。」（註五八）星垣亦同樣主張「縮短修業年限」。（註五九）。

型態二——強調在現行學校系統內，調整課程、科目及教材

持此論者，以張伯瑾、鍾魯齋、阮眞、張佐華、龍冠海、廖世承、潘湛鈞、潘漢錫、葛承洲、陸德音、陸傳藉、丁鳴九、陳陝……等氏為代表。

基本上，他們強調將學校平時原有科目的教材不合時宜者盡量刪除，減少其授課時數，同時要補充許多戰時的教材，一方面加進新設科目。如張伯瑾即認為「教育宗旨及制度，雖不應輕易更改，但教育之目的，在造就能適應環境、時代需要的人，對於當前的時勢及環境的情形，便不能一概不顧，致生閉門造車，出不合轍之弊。故課程及教材方面，在此抗戰時期，卻應隨改變。除男生多添軍訓及女生多添看護之鐘點並參加當地之慰勞宣傳之工作外，講歷史則應授以國內及國外之現時情形，講地理則應授以正在作戰地域之各方情況。其他如國語公民等等，更可就目前之文獻，找適當之材料。大學中之課程，則伸縮之餘望既多，能適應戰時需要之範圍更廣，隨時隨地即能改變，並無任何困難者。」（註六〇）另外，鍾魯齋對戰時課程的內容亦同樣認為「中小學原有的科目，除依其性質補充戰時教材外，還要減少原有教學時數，抽出時間教授特殊科目，施行課外訓練和社會服務。在大學呢，我們也不妨多抽時間教學特殊科目，同時學習特殊科目的學分，也可把來代替性質相近原有科目的學分。」（註六一）

茲將此類教育界人士對變更大學中學小學課程的提議，各舉一二實例，說明如下：

1. 在大學課程變更方面

如張佐華主張大學應繼續設立及維持，並提供如下辦法：(1)因戰事影響而不能繼續維持的大學，應相機於事前遷入內地，創設「戰時大學」，收容戰區學生。(2)不受戰爭影響的大學，仍保持其獨立性，但該校必盡力緊縮，且還要盡最大限度，收容戰區借讀生。(3)鼓勵並扶助戰區私立大學在內地設立。(註六二)但「為適應抗戰的需要，除基本課程必須講授外，應在現行課程中，抽出其三分之一或二分之一的時間，專學習和抗戰有關的新課程。」(註六三)。他並按院系的不同，分別為之擬定了如下的課程：

1. 文學院（戲劇專科、音樂專科、教育專科適用）：(1)文學系：注重革命的民族文學的樹立，民族解放抗戰精神情緒的發揚和提高等問題，並編製抗戰詩歌，組織並擴大歌詠隊和戲劇團。(2)史地系：注重中外歷史的教訓，弱小民族鬥爭史，中日經濟軍事地理諸課題的研究。(3)教育系：側重抗戰教育的理論與實踐，站在民族解放鬥爭的立場，去粉碎一切麻醉大學的教育理論。(4)哲學心理系：注重戰鬥哲學的建立，從實踐中研究羣衆心理學，並粉碎一切麻醉大學的哲學。
2. 法學院（商學專科適用）：(1)政經系：研究中日政治經濟問題，中日關係，民族解放鬥爭的策略，民衆組織，和戰時經濟，物質的供給，糧食的管理分配等具體問題。(2)法律系：側重國際公法，戰時法令等研究。(3)商學系：研究戰時的商品流通，貨幣流通諸問題。
3. 理工學院（交通大學、船政學校、汽車學校適用）：(1)國防化學及其他戰爭應用的研究。

- (2) 研究兵器的製造和改良。(3) 研究變更平時工廠為戰時工廠的問題。(4) 研究修理架設交通工具和軍艦槍械飛機等方法。(5) 測量地形及其他有關軍事的工程。
4. 農學院：(1) 研究改善農民生活，增加農業生產等問題。(2) 研究軍需原料和戰時食糧供給問題。(3) 研究改變商營製造食品工廠為戰時食糧製造工廠問題。
5. 醫學院（藥物專科護士學校適用）：(1) 研究藥物的製造，國藥的利用。(2) 救護看護防毒的研究。(3) 戰區醫院的組織。(註六四)

另外，如徐韜知對大學及專科亦主張續予維持及增設，他認為應「將大學平均分配設在各安全省區，切不要再因遷就校舍或人事，又像一窩蜜蜂似的聚在一處。現在事實上已經又犯了這種毛病，比方雲南現在儘可以再去設一兩個大學或專科，而且事實上也是很需要的。在南部蒙自、箇舊一帶，有規模的錫礦區和未開發的銀煤各礦，及很可利用的水力和森林，在西部騰越永昌亦然。無論著眼在國防生產或學術研究，都有值得去添設一二所大學或專科的必要，其次貴州到現在還沒有一所大學或實科專科，甘肅僅有一個因陋就簡的學院，無論說到開發物產或啓迪民智都應該去設個像樣的完備的專科或遷個現成的大學去。」(註六五)且「醫學院應該每省設一校，未設的省區應該剋日規劃設立，已有附設在大學內的應該設法使其獨立，以應急需。」(註六六)但他也強調：在課程中訓練中均灌注以抗戰精神，除平常應習的基本技術訓練外，應添加與所習學科有關的軍事的技術訓練。其具體建議如下：

1. 重新調整各院系所定課程，當裁就裁，當併就併，當添設就添設，不要有顧忌情面或勢力。且注意各系系的特殊性，使其能與特殊環境相配合。
2. 依各系性質，區別專題，作實地之研究，而由軍政機關及本科系教員隨時切實加以指導，並由政府給予種種便利及資助。四年級畢業論文即可免除，而以此代替。這種專題很多，如(1)數學系——彈道研究、國力統計……等；(2)物理系——航空理論與實務，有無線電訊……等；(3)化學系——酒精淨化、炸藥製造、毒氣與防毒面具製造、煙幕與照明……等；(4)地質系——油鑛探索與鑽測……等；(5)機械系——飛機、坦克車及普通汽車、汽船的修理裝配改良和製造……等；(6)土木系——軍用土木工程……等；(7)電機系——發電機製造與改良，軍用有無線電訊設計和製造……等；(8)鑛冶系——煤炭提油，土鐵煉鋼，軍用金屬的採採和冶製……等。其他不勝枚舉。(註六七)

2. 在中學課程變更方面

如廖世承即主張中學校應繼續上課，他認為「在長期抗戰的情勢之下，教育萬不可停頓。無論在前方在後方，在危險區域，在安全地帶，都應設法上課。天空的鐵鳥，耳旁的大砲，眼中顛沛流離的同胞，都是我們血的課本，淚的教材。」(註六八)然目前「最可痛的，在敵火聲中開學，各校尚不知充分利用戰時的教材，以激發學生愛國情緒，依舊本著平時的經驗，照課本講演，我們費了無數代價的生命財產爭取民族自由所換來的天然教訓，不能教給全國可愛的青年，怎樣對得起我們的國家呢？」(註六九)於是廖氏對戰時中學教育各科教材的調整作了如下的建議：

1. 國文教材應多選下列性質的教材，如(1)第一次全國對外戰爭(大公報、八、十九)。(2)國慶日前夕蔣委員長廣播演講。
2. 英語教學應閱讀發揚民族意識的材料，如(1)General Chiang Appeals to Chinese Nation (North China Daily News, Oct. 10)。(2)U. S. Condemns Japan's Breach of Peace Pacts (North China Daily News, Oct. 8)。
3. 算術教學應刪除與學生生活無關的習題而以國防上的實用為主；及盡量採用國防上的數字，以及軍事上的計算為習題資料，如(1)算術科應用問題中的「植樹問題」可改為「散兵線問題」。(2)代數科可刪除數論連分數等，側重如以槍礮的射程公式及聲音測距離的公式為習題資料。
4. 自然學科應增加與國防有關係的教材，如(1)物理應教授如坦克車經緯儀等學理。(2)化學應教授如火藥炸彈的製造及其種類。
5. 社會科學最足以激發學生愛國情緒，養成民族自尊心。如(1)歷史科選材應注意中華民國的形成及光榮史實，以喚起學生民族觀念，(2)地理教學應利用戰時的地形與歷史科互相溝通，培養地理的識見，激發愛護國土的热情。
6. 體育應與軍訓合作，鍛鍊全體學生的體格，如注重(1)球類(2)國術……等。

7. 童子軍訓練應注重(1)救護——如救護傷、病人法。(2)消防，如火警報告法。(註七〇)

另外，如張佐華亦主張「淪為戰區的中學，應即結束，由戰時大學附設中學部收容，並鼓勵扶助私立中學在內地復校，不受戰爭影響的中學，除盡可能地縮減經費外，更需增加班次，收容戰區借讀生。」(註七一)可見他認為中學應繼續設立，唯亦強調課程方面的變更。如：

1. 普通科：應

- (1) 裁併衛生、英語、勞作、圖畫、音樂等科。減少高中生物、化學、物理等科，側重國防和軍事應用的研究。
- (2) 公民和社會科學，要注重時事，民族解放思想的培養發揚，社會鬥爭史，社會政經發達史等研究。

(3) 史地應注意社會現實，中日國勢地理歷史的研究和實地調查。

(4) 算術應該把艱深的理論部份大多減少，而代以實用的計算和測繪。

2. 師範科：除和普通科相同的各項課程可以酌量裁併和減少時間外，其餘教育學科應注重大眾教育，抗戰教育的理論和實踐。

3. 職業科：普通科和上項相同，其職業科目應注重和附近生產機關聯繫起來，以便實習並參加生產工作。(註七二)

3. 在小學課程變更方面

如信承訓即認為「在全面抗戰期間，前方的小學不致停閉也須合併，合併的小學或採行半日制，或採行半日二部制。學校組織發生了變更，課程隨著也應改組。故無論前方後方的小學……決不能施行方袍寬帶的正規課程。在戰時的環境需要上說，在兒童的學習心理上說，都應該重定課程，以謀兩者的密切的適應。」(註七三)他強調「戰時課程應有一個特異點，就是社會服務（如宣傳、募捐、偵察等）的指導。這類社會服務的目的，在使附近人民加強民族意識，提高抗戰情緒，增長戰事常識，防止漢奸活動。」(註七四)為使小學課程確能參照該特點作調整，他對各科教材之重新編選作了如下較具體的建議：

1. 讀書教材，以選用愛國抗敵及民族復興方面文字為主。如(1)抗戰詩歌。(2)前線紀事。(3)救護紀事等。

2. 常識教材，以戰事知識、抗戰史實和現狀、國際現狀為主。如(1)防空、防毒、七七。(2)中日實力的比較等，都是很好的教學單元。

3. 工作教材，須與常識教材充分聯絡，或合組為大單元，高年級的工作，尤須注意宣傳作用，以作「社會服務」的工具。如(1)各種抗戰漫畫。(2)軍力統計圖等。

4. 音樂教材，以喚起兒童民族意識及激發兒童抗敵情感為主，須與國語、常識等各單元聯絡教學。(註七五)

另外，如丁鳴九也認為鄉村小學應配合抗戰建國的目的，而強調(1)要把讀書的學校變成民族戰士

的訓練場所；(2)要把鄉村學校變成後方民衆訓練與組織的領導機關。(註七六)故在課程方面亦主張要把原有課程國防化，並須加強戰時補充教材。(註七七)其對各科課程內容的變更作了如下較詳細的規劃：

1. 國語科：如(1)特別注重教材中日本的侵略文字。(2)作文以有關於抗戰建國者爲題，寫實體以描寫「侵略者的暴行」爲題。
2. 算術科：如(1)選材不宜專依課本，例題應與國防建設聯絡。(2)注意中日國力、東北失地、本地入伍壯丁數目。
3. 常識科：如(1)注意蒐集漢奸及作戰不力將士伏法消息與其罪狀(如李服膺、韓復榘等)。
- (2)注意講授戰區地理。
4. 工作科：如(1)繪製戰區地圖。(2)繪製民族英雄像。
5. 唱遊科：如(1)演習防空防毒。(2)教唱抗戰救亡歌曲。(註七八)

型態二——強調在現行學校系統內，調整師生活動方式，由校內走向校外

持此論者，以龍冠海，姚梓繁、王義、謝循初、詹劍峯、陸德音……等氏爲代表。

基本上，他們不贊成學校當局一貫地把學生關在學校裏面，加強灌輸些不合實際的知識，同時也不贊成學校當局讓學生在恐慌的情況下，無計畫地作鳥獸散，而把學校關門大吉。而主張切實把學生

組織成集體的力量，有計畫地分擔前後方各種工作。故在賦予學校師生於戰時應發揮的角色新功能下，他們對學校師生在平時的活動型式作了較大的調整，強調將校外與校內的活動同時並重。

茲將此類教育界人士對大學中學小學在這方面的具體建議，分別舉例，說明如下：

1. 在大學方面

如龍冠海即指出：「我們說要發動全國民衆的力量來抗戰救國，但是誰來發動這種力量呢？到了現在又已發動了多少呢？我們又說，有錢者出錢，有力者出力，共赴國難。但是沒有錢只有力，而站在領導民衆之地位的教育界，特別是大學學生們，他們的力量現在卻多半讓其消耗於沙漠式的教室裏和死板的書本上，這豈不是一個很大的損失？他們的力量若是拿到社會裏面來應用，以教導和組織民衆，以從事建設的工作，他們的力量豈不是可以等於在前面打戰的正式軍隊或游擊隊了嗎？這樣的教育才是適應社會環境的啊！」(註七九)故龍氏認爲大學教育，應當完全改變它的形式和內容。由固定的變爲流動的，由書本的變爲實際的，由空談的變爲實踐的，由爲己的變成爲國爲民，這種教育，我們可以叫做游擊戰式的教育。(註八〇)再具體的說，即：

現在全國的大學與專門學校全都應該暫時停止在校上課，而分散到各都市與鄉村裏面去，從事實上服務的工作。可以把全國的都市與農村分爲多少區域，而指定爲某某大學的服務區。一方面上課(不限定是課堂的上課)，一方面作實際的工作。所教授的功課務必以適應時代的需要的爲主旨。至於實際工作，則可以依照學生所學的部門分工合作。例如化學系的師生

可以注重從事軍用的製造；工程與物理系的可以注重和從事道路、橋樑與防空設備的建設；生物系的可以指導民衆關於動植物的改良；農學系的可以指示農民關於農作物的改良；醫學院或看護學系的可以救護傷兵，或指導關於民衆衛生的事宜；政治學系的可以去組織民衆，宣傳三民主義；經濟學系的可以去研究和改良民衆的經濟狀況，社會學系的可以做社會調查，改良民衆的社會環境；教育學系的可以從事識字運動；文學系的可以去給民衆講演戲及提倡抗戰文藝等等；音樂系的可以去指導民衆團體的歌詠；歷史系的可以去給民衆講演歷史上的偉人故事及國恥史；要是這樣的去工作，那一門學問都可以有它的用處，那一個學生都可以從事後方的救亡工作。這種工作的本身就是學問。這樣的學問，這樣的去求學問，與這樣的去應用所學的方法，比較在學校裏書本上所學的，還要有價值，有意義。（註八一）

另外，如王義亦認爲「高等教育在平時就是推動社會進化的最高動力，在戰時它該是實力抗戰的前驅。把一羣有爲的青年搬到內地去，每天坐在日機轟炸下的課室裏按班上課，等畢業後再出來服務，這種辦法，在我看來，祇是『揖遜救焚溺』的辦法。教授們還想像平時一樣，用間接推動社會的方法來間接參加抗戰工作，我也覺得這祇是畏縮懶躲。全面抗戰的局面已經開始了，全國總動員的呼聲已經響徹雲霄。素以領導社會前進責任自負的高等教育還不及時動員嗎？我們應該把我們全部的智力用出來參加抗戰工作，直到我們的民族國家完全解放獨立爲止。」（註八二）故主張推行學做合一的

「導師制」。其內涵是：

一位或幾位教授，帶領了一羣學生親自參加抗戰的前方或後方工作。每天工作的單元也就是教材的單元。師生每天除掉實際工作的時間之外，抽出一二小時作理論的探討，並指定學生參考書籍。譬如農科教授帶領了三數十學生，在一塊適當面積的農田上組織一個小村落。他們每天穿著一身藍布褲褂在田間耕種，教授隨時指示他們耕種的方法。閒暇的時候，他們就可以討論土壤、肥料、農產及農具的改良、園藝、畜牧、選種以及農村經濟問題。醫科教授可以帶領學生在距離火線較近的地方住下來，每天分批到前線或後方醫院去擔任救護醫治的工作。教授隨時加以監督指導。閒暇的時候，他們就可以討論醫治救護的理論問題。理科教授也帶了學生選擇適當地點，從事他們所要進行的工作。例如研究工業化學的，就可以組織小規模的化學工廠，或到各工廠去服務。研究軍火化學的就到兵工廠去服務。研究水力或架設橋樑的，就到川滇康藏去實地測量、設計或建設。研究交通或建築的也一樣可以從事實際的工作。勇敢的師生更可組織工程隊到軍隊裏去服務。法科的師生可以擔任組織民衆或軍隊裏的政治工作。文科的師生可以生動的文筆描寫戰事實際情形，用作國內外宣傳的資料。其他如教育科、藝術科也都可以擔任教育民衆訓練民衆和感化民衆的工作。他們可以在閒暇的時候研究學理、參考書籍。這樣，他們算擔任了抗戰的實際工作，並學得了活的知識和技能。我覺得所謂讀書不忘救國，救國不忘讀書的理論，祇有在這種導師制之下，才能確實實現。

(註八三)

2. 在中學方面

如詹劍峯即認為「普及教育，訓練民衆、組織民衆，都要教育界全體動員，去擔任這種工作。因此我們要利用這次戰爭，使教育者全部下鄉，完成民衆教育，掃除文盲，使中年以下沒有一個不識字的人。」(註八四)做對「高中師範」學校，亦主張「一律暫時停止在教室內授課，由教員率領學生到鄉村去，擔任喚起民衆、訓練民衆、組織民衆的工作。高中以班爲單位，分配到各縣去教導民衆。」(註八五)

3. 在小學方面

如陸德音認為「在此戰時對於這般年齡小而將來責任大的兒童，如何使他們明瞭國難，又如何使他們救國，實是我們小學教師義不容辭的責任。同時在抗戰爆發的現階段中，年壯力強的成人以及掌握現代國家實際權力的民衆，較之力薄年幼的兒童，尤爲重要，所以現代的教育，抗戰時代的教育，對於兒童的實施，固屬重要，對於社會大衆的實施，亦屬刻不容緩。我們是幹基層教育工作的，是深入鄉村，同時爲鄉村唯一文化機關的首腦，是發動廣大羣衆階層的最便利的有力分子。所以在原有教育兒童之外，更需要領導兒童去宣傳民衆、組織民衆、訓練民衆的工作，才足以應付千鈞一髮的事變，而收救亡圖存之效。」(註八六)故陸氏主張「在這非常時期，我們再不要把孩子們專關在『學校』、『功課』這些窄小的圈子裏了！我們該擴大活動的範圍和目標，立刻動員發動全體師生，切實的

做下面的工作：(1)隨時隨地口頭宣傳；(2)捐設無線電收音機；(3)發刊戰事消息的壁報；(4)組織兒童歌詠團；(5)組織兒童街頭話劇社；(6)組織募捐隊。」(註八七)

綜觀上述主張「調整學校系統的組織結構、修業年限、課程科目、教材及師生生活動方式」，以使學校制度能適應戰時需要的教育界人士之論點，可知：他們皆認為當時的學校制度仍值得繼續推行，唯須作某種程度的修正。

綜合以上說明，可發現：盧溝橋事變引發的國家危機，確實震撼了中國教育界，尤其自平津、上海、南京相繼淪陷後，更激發他們對學校教育改造熱烈的關切，(註八八)他們對現行學校教育系統，該怎樣調整才能使「它」對紓解我國危急的抗戰情勢有所助益，所提的主張辦法相當紛歧。由於涉及到原有學校制度繼續維持或停辦萎縮的大問題，故無論國民政府作出何種決定以回應，皆將對政府的威望及國家的利益產生影響。那麼，國民政府將會如何取捨呢？基於安撫國民心緒的權宜觀點呢？或基於考慮國家長期發展利益的觀點呢？或兩者兼顧呢？這將是下面二節要探討的主題。

第二節 維持學校系統正常運作並對其平時教育措施

作最大彈性調整政策的發展過程

教育界要求改造學校教育系統，以適應戰時需要的議論，如上所述，是呈現相當地紛歧。這對國民政府來說，確會造成回應的困難。不過，國民政府終究確立了「維持學校系統正常運作，並對其平時教育措施作最大彈性調整的政策」，以期盡可能地滿足教育界對改造學校平時教育的要求。這當然無法完全符合主張發展其他教育型態作為戰時教育主體者之期望。

茲將國民政府此政策的發展過程，分南京淪陷前後期加以說明。在南京淪陷前，基本上是設法維持整個學校系統的正常運作；在南京淪陷後，則積極地對學校系統的平時教育作多元性的變革，以謀適應日趨嚴重的抗戰局勢。分述如下：

一、南京淪陷前，國府對戰時學校教育的變革

民國二十六年七七盧溝橋事變，及八一三上海事變發生後，我國各地學校即同時遭受轟炸，如七月九日南開大學被炸，八月十八日暨南大學被炸，八月二十六日江西農學院鄉村師範以及南京中央大學被炸，八月二十八日同濟大學被炸，九月七日大夏大學被炸，中小學被燬者亦不少。（註八九）幸在暑假，學生未受傷，但已造成學校開學之困難，故在此時，國民政府若採取「停辦學校教育」的處置方式，亦是一件「可理解與可諒解」的行動。不過國民政府教育當局仍決定以「未淪陷區之原有學校」，及「在未淪陷區設置新型學校」作為安頓戰區學生的主要教育機構，此舉實質上即確保了學校制度的持續存在。這由其公佈的下列二個辦法可為證。

其一是各級學校處理校務臨時辦法，於二十六年八月十二日，令發各省市教育廳局及專科以上學

校遵照辦理。此辦法強調以未淪陷區原有學校收容戰區失學學生，如其總綱規定：各校對於因戰事關係，由他地遷來之同等學校學生，向本校請求轉學或臨時借讀者，應儘量收容，轉學不限定年級，臨時借讀依照後開臨時辦法行之。（註九〇）在臨時借讀辦法中共作了十三項詳細規定，可見其對「未淪陷區學校收容戰區學生」的辦法是經過規劃的。茲引述如下：

1. 中等以上學校學生，如因戰事關係得依本辦法暫行借讀於性質相同之他校。
2. 公定學校均應儘量收受借讀生，私立學校由主管教育行政機關考核其辦理成績及一般設備，經指定後，就可能範圍收受之。
3. 公立學校及經指定之私立學校，如各級學額已滿，或教室不能容納時，應酌量租用學校附近房屋，或建蓋臨時房屋暫作教室及宿舍。
4. 公私立學校因收受鉅額借讀生而增加之經費負擔，得由各校報告借讀生人數，及所需經費數呈請主管教育行政機關核准，酌予補助。
5. 借讀生除由原校指定往借讀之學校外，得由學生隨地請求借讀，惟需呈繳原校發給之借讀證明書，或最後一學期之成績單，或本年暑假升學考試及格之證明文件。
6. 借讀生應於學年或學期開始上課時入學，各校並得斟酌情形，於學期中收容借讀。
7. 借讀得以插班或設特別班之法行之。
8. 借讀不限定年級。

9. 借讀生應受借讀學校舉行之各種考試，並由該校於借讀終止時，給予借讀成績證明書。
10. 借讀生應繳納之學費及其他費用，依所借讀學校之規定。但得因借讀期間之長短，由該校依照比例另定之。
11. 借讀生應遵守借讀學校之一切規程。
12. 小學學生如因住址遷移，得隨時隨地，請求借讀。惟須經所借讀學校准許，並呈驗原校成績單，其無原校成績單者，得以測驗編定其班次。小學遇請求借讀學生為數過多時，除得酌量添設班次外，並得採用二部制。
13. 借讀之學生，得於本學期內隨時回原校復學。但須繳驗借讀成績證明書，請求復學，以離借讀學校一個月內為限。（註九一）

其二是各大學生安置辦法，此辦法是針對平津滬各大學生之就讀而發，強調在未淪陷區，設置臨時學校收容戰區失學大學生。如其規定平津滬各校分兩組，一組集中西安，一組集中長沙，先就大學分配組別，在西安長沙各設辦事處。更在以上兩地共同各設一聯合大學性質之學校，繼續開學。各大學學生願繼續上學者，一俟各校確定遷移地，並設立辦事處，再行通知。（註九二）

由此可見，國民政府教育當局在南京尚未淪陷前，確實是有以「學校」作為學生在戰時受教育主要機關的理念。這從民國二十六年八月二十七日，教育部制頒的「總動員時督導教育工作辦法綱領」第一、二、五條亦可得到證明。如第一條規定：戰爭發生時，全國各地各級學校，務力求鎮靜，以就

地維持課務為原則。第二條規定：比較安全區域內之學校，儘可能範圍內，設法擴充容量，收容戰區學生。（註九三）其中尤以第五條規定，最能表現國民政府具有維持「學校制度」存在的決心。其原條文是：中央及各省市教育經費，在戰時仍應照常發給，倘至極萬不得已有量予緊縮之必要時，在中央應由財教兩部協商呈請行政院核定後辦理；在地方應由主管財教廳局會商呈准省市府核定後辦理。（註九四）這顯示國民政府在戰時財政困難下，仍會撥出教育經費以維持學校之實質運作。

就在上述綱領中，國民政府同時也提示，各級學校應採取應變措施，以使「它」也能適應戰時的需要。如第三條即規定：各級學校之訓練，應力求切合國防需要，但課程之變更，仍須遵照部定範圍。第四條亦規定：各級學校之教職員暨中等以上學校之學生得就其本地成立戰時後方服務團體，但須嚴格遵照部定辦法不得以任何名義妨害學校之秩序。（註九五）接著同年九月十九日，教育部又頒佈「高中以上學校學生戰時後方服務組織與訓練辦法大綱」，作為各校應變之具體準則。誠如大綱第一條所說：全國高中以上學校在戰時除應繼續實施正常教育外，應加緊實施業經教育部規定之種種教育，預備從事後方服務，以協助軍事推進，發揮國防教育之實效。這更表示：國民政府確已要求各校對平時教育作些權宜性的應變，以應戰時之需要。辦法中指示的調整措施主要包括二個方面：

在課程方面規定

1. 在戰時各學校每週得酌減普通學科教學時數四小時至六小時，即以其時間施行特殊科目之教學訓練。

2. 訓練特殊技能之高級職業學校及專科以上學校除照前規定施行特殊教學外，並須就其專門部分與戰事有關聯者加緊訓練，其時間即再減少普通或次要學科之時間抵充。
3. 訓練特殊技能之高級職業及專科以上學校應就左列各項酌量加重訓練：
 - (1) 機械工程——修理製造軍用機械及其他有關軍事機械工程事項；
 - (2) 電機工程——修理製造架設電氣機件及其他有關軍事電氣工程事項；
 - (3) 土木工程——修築橋樑、道路、堡壘挖掘壕溝水井、地窖及其他土木工程事項；
 - (4) 化學工程——製造防毒面具用品、消毒劑及彈藥事項；
 - (5) 醫藥救護——治療、看護、防疫事項；
 - (6) 駕駛——各種自動車輛、船隻之駕駛等項得分別組織訓練之。

在設立新組織方面規定

1. 各校戰時後方服務之組織，仍依原有軍訓團隊之編制（專科以上為隊、高中為團）得稱○
○校戰時後方服務團（隊），以校長為指揮者，團隊下就各種任務分為宣傳、警衛、糾察、交通、救護、救濟、防空與消防、募集與慰勞等訓練班，以協助當地各主辦機關實施下列後方工作。
 - (1) 宣傳——採訪情報、聞除謠言、鼓舞民族精神、抗敵自衛，並宣傳戰時常識、國民責任及有關戰事之重要法令；
 - (2) 警衛——警衛學校及其鄰近秩序，並協助警察，維持地方秩序與治安；

- (3) 糾察——清查戶口、偵察間諜、檢舉奸細及不良分子、保護外僑、排斥敵貨、刺探敵情等項；
 - (4) 交通——維持交通秩序、檢查郵電、車輛、船隻、牲口之調查徵集及通信運輸等事項；
 - (5) 救護——防毒、消毒、解毒、急救、看護、擔架、公共衛生等項；
 - (6) 救濟——戰區流亡婦孺難民等項；
 - (7) 防空與消防——信號警報燈火管制、交通管制、避難管制及救火等項；
 - (8) 募集及慰勞——募集軍事需要之物品以及現款、慰勞前方將士及受傷軍民等項。
2. 各校應就需要、設備及人才、酌量組織若干訓練班，各學生應視其性格能力及興趣分別編配於各班，除確因疾病經證明暫准免予參加者外，不得規避。
 3. 各訓練班之後方服務地點在非戰區內各校，以在各該校校內及鄰近區域為主。各專門技能訓練班之後方服務地點，以在戰地後方為主。（註九六）

綜合以上說明，可知：在首都南京淪陷前，國民政府除盡力謀求學校系統之正常運作外，並對學校平時教育研擬了部份權宜的變革措施，如縮小平時課程的時數，組織服務後方的訓練班，以使學校制度也能適應戰時的需要，而擴大其存在價值。

二、南京淪陷後，國府對戰時學校教育的變革

自戰區日益擴大，平津滬等沿海沿江重要城市相繼淪陷後，教育界部份人士，即漸倡議大幅度地變更學校教育制度，以應抗戰需要。民國二十六年十二月南京撤守後，戰時教育議論更甚囂塵上（如抗戰教育協會起草抗戰教育方案），此實為我國教育存亡絕續之交。（註九七）

適值國民政府亦於此時改組，於是學校教育該怎樣進一步求變，才能應付日趨嚴重的戰局，亦為新任教育部長待處理的課題。這由新任教育部長陳立夫（民國二十七年一月一日就職）下面的一段可為證。他說：

我初接任部務時，所面臨的有兩大問題亟須立時解決的。第一問題是戰區逐漸擴大，原有學校員生不能在原地進行教學，紛紛內遷，流亡在途；除緊急救濟外，此等學校，究竟是遷地續辦呢？還是即予停辦？後方學校，因戰事影響；究竟是繼續辦理呢？還是予以緊縮歸併？這是戰時教育亟須解決的量的問題。第二問題是關於教育之質的問題。原本在抗戰的前夕，即有人高唱『實施國難教育』，完全改變平時教育的性質，一切課程及訓練均以適應軍事需要為前提，我此時要在正常教育與戰時教育兩者之間作一抉擇。這量與質的問題的解決，對於將來教育的設施，所關甚大（註九八）

對於學校教育系統這個「量與質」的解決，陳氏的腹案，據其說明是：

我當時根據抗戰與建國雙管齊下的國策，認為建國需要人才，教育不可中斷。並且即在戰時，亦需要各種專技人才的供應，有賴學校的訓練。……遂決定學校的數量不僅不應該減縮，並且依據需要，還需相當擴展。此為對於量之問題之解答。關於質的問題，我認為正常教育仍應維持，為建國預儲人才，但為適應軍事需要，應加特殊訓練以備隨時徵召。（註九九）

陳部長上述這個決定，事實上是持續採行南京淪陷前國民政府對戰時教育之方略——在維持學校系統下，對學校平常施行的教育作部份損益性的變通。不過，已進一步強調將隨時徵召學生，並於訓練後從事戰時工作。這代表國民政府教育當局已準備再對學校平時教育措施作較大幅度的調整以應變。

國民政府行政院於民國二十七年一月二十日，頒布的「劃一各級政府對於各級教育機關處理辦法」，亦傳達這個政策理念。在維持學校方面，如辦法中規定(1)凡未至戰時狀態之省市各級學校除有特別規定者外，仍應照常辦理，不可停頓或變更辦法。(2)凡在戰區之中等以上學校應另擇相當安全地點，聯合或分別組織臨時大學或中學，盡量收容戰區之教職員及學生。此外，辦法中第二條規定：凡照常維持課業之學校，其經費仍應由主管機關發給。第七條規定：各級政府對於教育經費應力予維持，不得藉詞挪移，如有變更，應先商得最高教育行政機關之同意。這更證明國民政府確有維持學校系統存在的決心。在學校應變措施方面，如該辦法規定：(1)各級學校除實施正常教育外，初級中學應遵照中國童子軍戰時後方服務訓練辦法，高中以上學校應遵照高中以上學校後方服務組織與訓練辦法

大綱，切實辦理。(2)高中以上學校學生志願參加戰時服務者，應由主管教育行政機關分別登記後，遵照高中以上學生志願參加戰時服務辦法大綱，分送各訓練機關訓練服務。(註一〇〇)

國府行政院在這方案中指示的應變辦法，由於初高中以上學校戰時後方服務組織與訓練辦法已公布實行，教育部乃於民國二十七年二月一日，又制頒了「高中以上學生志願參加戰時服務辦法大綱」以回應。大綱中對志願參加戰時服務者作了如下主要的規定：

1. 凡年滿二十歲或志願擔任前方作戰工作經教育部檢驗身體合格者由教育部商由訓練總監部軍政部施以預備軍官訓練後配定其工作。
2. 凡年滿十八歲曾受專門技能訓練志願參加戰時後方技術工作者，由教育部商由軍政部責成其所屬機關（如兵工署、軍醫署等）或轉送其他軍事技術機關（如航空委員會、資源委員會及經濟委員會、公路處）依其能力配置其工作，有必要時得以施以預備訓練。
3. 凡志願從事戰時宣傳及民衆組織等工作由教育部商請中央黨部辦理。(註一〇一)

由於學生參加上述戰時工作，是以允許學生暫時離校停止課業爲原則，故此辦法中亦規定：凡參加前方後方服務學生，概予保留原校學籍，戰時服務期滿而願繼續完成學業者，得仍回原校肄業。這項規定，確實使得學校教育系統較前更能配合戰局的新需求。因其再放寬的規定，使得受高等教育學生有直接參戰的機會，但又保障日後繼續求學的資格。

其後，教育部又接連頒布了如下二個辦法，使得學校教育系統對戰局又呈現了更大的適應性。其一 是民國二十七年三月三日，頒布的「戰區中小學生自修暫行辦法」，基於「自抗戰開始以來，各戰區學校均已先後停辦，退至後方之各級學校教師及學生，除一部分隨原校在安全地區照常教學，或借讀他校者外，其餘大部分或因故仍留在戰區之中，或雖在後方，而無法可以入校，教育與人口之分配，顯然已失去其均衡，且因戰事方亟，家庭之遷動頗多，在學子女，勢不得不隨家移動，而至輟學，倘時日遷延，則青年將空耗寶貴光陰。」（註一〇二）故該辦法中對現行學校教育制度最大的變革是：承認家庭延聘教師，其所教之課程，合於學校之規定者，均得在任何學校參加考試，同樣取得學校之資格。這個彈性調整，減低中小學教育系統在戰時所受的傷害，而使「它」在戰時更能繼續發揮激勵學生求學的功能。其詳細規定如下：

在中學方面

1. 凡戰區高、初中一二年級失學學生，經向各省市教育廳局登記，願在家中延聘教師自修及補習者，得由家長向原登記機關聲明之。
2. 自修及補習之中等學校學生，每學期須持許可證向附近相當學校參加學期或學年考試，由所參加考試學校發給成績單，即認爲該學期或學年之修業成績，將來得憑此項成績單，向其他相當學校請求轉學或借讀。
3. 登記處於接到聲明書後，應即加以審查，經審查許可者，發給許可證。
4. 第二項之學生，如因特別原因，未能按時向附近相當學校參加學期或學年考試者，須向登

記處聲明原因。將來如轉學或借讀他校後，應受入學考試，考試及格者，予以承認。

5. 各科實驗及實習部分，應於將來入學時，補足之。

6. 高、初中三年級學生不得在家自修補習，但陷入戰區未經退出者，將來經證明屬實後，得就近請求參加相當學校所舉行之畢業考試，考試及格者，予以承認。

在小學方面

1. 小學各年級肄業之兒童，無法送入學校或兒童教養園者，得在家庭自請家庭教師補習或自修，至學期開始時，如欲轉入相當學校者，受各該校入學試驗及格後編入各該校相當之年級。

2. 小學自修學生，如欲參加畢業考試者，得向附近公立或已立案之私立小學，請求參加，考試及格者，由所參加之學校發給畢業證書。（註一〇三）

其二是民國二十七年五月廿四日，訂頒的「各級學校兼辦社會教育辦法」，基於「國家興學之本旨，在培育人才，服務社會，藉使百廢俱舉，復興民族。（但）今日各級學校多視培育人才與服務社會為先後之聯繫，而非並行之事業，或竟以前者為本務，而後者為分外，流風所至，積弊漸深，乃有高其門牆，嚴其門禁，自許以清高，而與社會絕緣者，致學校僅成爲個人升進之階梯，不復爲社會革新之先導，此習不除，則千萬師生，多將永昧於人生之目的，無裨於社會之進步，降低學術之程度，遲滯國家之建設……學校不爲社會服務則自命爲清高者自若，自甘爲愚蒙者自居，其理想懸殊，其習

俗相違，幼年學生受家庭之錮蔽，而失學校所薰陶；青年學生喜學校之新潮，而與家庭生衝突，是學校師生不勉爲社會服務；既難求社會之進步且自損教育之效率。學校師生深入民間，則社會受學校之益，而除舊佈新，學校受社會之益，而掃其迂闊，益臻精當。社會學校交相受益，互爲策勉。」（註一〇四）故辦法中對現行學校教育制度變革的要點是：強調使「求學與服務相得益彰，大學應貢（獻）其決勝之方略、建設之專技，以培植民力，協助政府；中小學校應盡其所能以策勵民氣，提高民智，共紓國難，樂成建設。」具體言之，即「專科以上學校，應盡其才力，至少爲數省或一省服務，中等學校應盡其才力，爲數縣或一縣服務，小學應盡其才力，爲數鄉或一鄉服務。」（註一〇五）這項新調整，使得整個學校教育系統，在戰時更能發揮其直接救國的功能。其主要規定如下：

在大學方面

大學各學院及專科學校應參酌下列各項，各就專長兼辦較專門之社會工作二種以上（例如農學院應兼辦農業推廣及合作指導，醫學院應兼辦救護訓練及公共衛生指導等餘類推。如（1）小學講座；（2）暑期學校；（3）函授學校；（4）民衆識字教育；（5）民衆讀物編輯；（6）職業補習教育；（7）農業推廣；（8）合作指導；（9）民衆法律顧問；（10）地方自治指導；（11）電影及播音科學技術傳習；（12）防空防毒知能傳習；（13）救護訓練；（14）公共衛生指導；（15）地方水利及土木工程指導；（16）各種展覽會；（17）其他爲各學校的專長而切合社會需要之教育。

在中學方面

中學校除應兼辦民衆識字教育及抗敵宣傳外，並應酌量兼辦下列社會教育工作二種以上：(1)通俗講演；(2)民衆歌詠團；(3)壁報；(4)民衆衛生指導；(5)救護訓練；(6)成績展覽會；(7)其他切合社會需要之教育。

在小學方面

小學校除應兼辦民衆識字教育及抗敵宣傳外，並應酌量兼辦下列社會教育工作二種以上：(1)通俗講演；(2)壁報；(3)民衆衛生指導；(4)學生家庭訪問；(5)懇親會；(6)協助保甲編組；(7)協助興辦地方建設事業；(8)協助合作社之組織；(9)其他切合社會需要之教育。(註一〇六)

爲使上述規定能具體付之實踐，該頒佈的辦法對其相關條件也作了指示。在人員及組織方面，如第七條規定：各級學校兼辦社會教育教職員及學生均應參加；第八條規定：中等以上學校得組成社會教育推行委員會，隸屬於教務部，主持社會教育事宜，委員會之組成章程，由各學校自定之，但須呈報教育行政機關備案。在計畫方面，如第九條規定：各級學校於每年度開始時，應擬具兼辦社會教育計畫呈報主管教育行政機關核准施行。在經費方面，如第十條規定：各級學校兼辦社會教育所需經費，應於各該學校經常費內動支，不足之數，得呈請主管教育行政機關酌予補助。在考核方面，如第十一條規定：教育部及省縣督學於視察各級學校時，應考核並指導各級學校兼辦之社會教育；第十二條規定：各級學校於每年度終了時，應將本年度內兼辦社會教育之經過及成效，編成報告，呈繳主管教育行政機關備察。(註一〇七)

從民國二十七年國民政府對學校教育系統，接連頒佈的上述三個調整辦法，可知：其仍是在維持學校教育系統的前提下，不斷地力謀對其教育措施作最大多元的變革。同時，各項變革也皆成具體方案，作爲各校推行的準則，以使之更能適應戰時的環境。

國民政府這個「平時教育與戰時教育」二元並重的改革政策，其後，經其教育部長陳立夫及軍事委員會委員長蔣中正的詮釋、解說而更形明確化。如陳立夫於民國二十七年八月，在「抗戰一年來之教育」一文中，即指出：「值此抗戰期間，教育之事業，一方面固在力維教育之系統於不墜，其他方面亦在將其過去之弊端，切實糾正，雙方同其重要，不容偏廢者也。」(註一〇八)蔣中正於民國二十八年三月，在第三次全國教育會議講「今後教育的基本方針」一文中，亦同樣明示：「我們決不能說所有教育，都可以遺世獨立於國家需要之外，關起門戶，不管外邊環境，甚至外敵壓境了，還可以安常蹈故，一些不緊張起來。但我們也不能說，因爲在戰時，所有一切的學制、課程和教育法令，都可以擱在一邊，因爲在戰時了，我們就把所有的青年，無條件的都從課室、實驗室、研究室裏趕出來。送到另一種境遇裏，無選擇、無目的地去應付的工作。我們需要兵員，必要時也許要抽調到教授或大學專科學生。我們需要各種抗戰的幹部，我們不能不在通常教育系統之外，去籌辦各種應急人才的訓練，但同時我們也需要各門、各類深造的技術人才，需要有專精研究的學者，而且尤其在抗戰期間，更需要著重各種基本的教育。」(註一〇九)

綜合以上說明，可知：國民政府對於當時教育上一般辯論最熱烈的問題——我們應該一概打破所有的正軌教育的制度呢？還是保持著正常的學校教育系統而參用非常時期的方法呢？(註一一〇)其

政策選擇是偏於後者。亦即採取了「平時教育與戰時教育二元並重的型態，以兼顧抗戰與建國雙重任務的需要。」就因為這樣的決定，正軌的各級學校教育不僅沒有停頓萎縮，還繼續發展，「有些教育的校數和員生數量還大有增加，其增加情形，尤以高等教育為顯著。中小學及師範與職業教育，亦在後方繼續維持保有相當發展。」（註一一一）而解除了來自倡議「停辦與萎縮學校教育系統另建其他教育系统」這股力量的威脅。

此項教育政策的抉擇，若撇開從政權短期利益論得失，而從整個中華民族長期發展利益觀之，相信是正確的。因為戰後中共佔據大陸，其所用的建國人才，多取自國府時代；就是光復後台灣的建設，亦多賴戰爭前後國府所培養者。這由吳俊升下列的一段話可為證。他說：

就國家建設說，由於基礎教育為人才教育作儲備，由於大學教育實際培植建設人才，戰後他們成為建國的領導人物與幹部。現在台灣，凡在政府、社會、實業、交通、工程、教育與學術文化各方面年在五十左右的領袖人物與中堅分子，大多數是經過戰時培育的人才，而他們都有卓絕的表現。有的人才甚至在中國大陸，今日在科學、工程等方面有所表現，其大多數的成功，也出於受過戰時教育的學生，戰時教育對於建設人才的培育，實已收到預期的成效。（註一一二）

第三節 促使國府在現行教育體制內採取戰時教育措施的情勢

國府對教育界「平時教育與戰時教育異同」論辯所引發的教育議題，決定擇取「維持學校系統正常運作，並對其平時教育措施作最大彈性調整的政策」以回應，是與當時「抗戰勝利的形勢」已按照其預期計畫形成有關。

國民政府在中日戰爭全面爆發後，仍一貫採取維持學校平時教育系統，僅調整若干措施以應變。在這個政策下，國府是相當費心地維持學校系統，不僅遷移學校，而且還根據需要增設了學校，故學校在數量上，不但沒有減少，而且反而增加。這當然要花費相當龐大的教育經費來維持，另外爲了救濟學生使能安心在校求學，國庫也得支出大筆資金。故戰時教育經費之支出情形，誠如陳立夫所指：「這一筆龐大費用在國家財務支出上僅次於軍費。」（註一一三）

國民政府這種在戰時財政收入減少，還耗費巨量金錢以維持學校教育的作法，對當時倡議發展非正規教育型態以代替正規學校制度作爲戰時教育主體的教育界人士來說，是難以理解、不可思議的。因爲當時的學校教育，已被他們認爲是毛病百出與救國無關的教育。（註一一四）面臨學校平時教育功能遭受這樣強烈的質疑、批判，加上當時淪陷區日趨擴大的局勢，國民政府還作出這個繼續維持學

校教育系統的決定，在直覺上，似乎是背離國情的。可是，對一向以適合國情的三民主義為治國指導原則的國民政府來說，似乎不應該是如此反理智的。那麼促使其作成這樣決擇的根據何在？其原因除了教育學上的理由，如吳俊升所說：「教育救國的效力，非但是有限制的，還是迂緩的。……我們此時要用迂緩的教育來救急切的國難，應該顧到教育的本質的限制，不可專求速效，還得從遠大處着想，希望收將來的時效。」（註二二五）外，影響其決定的關鍵因素，與處在日軍強大兵力的壓迫下，而政府軍也節節退卻的情勢中，對「國家猶有多少將來」的估計有關。如果認為打敗日本的勝算不大，當然學校教育系統的員生就要全部動員起來，竭盡全力作上戰場打仗的準備；（註二一六）如果認為最後打敗日本是在預期中，當然應竭力維持學校教育體系以培育未來的建國人才，故要理解國民政府對「平時教育與戰時教育」爭辯的抉擇，就須探討其對「中日盧溝橋戰爭」勝算的估計。

民國二十六年七月，國民政府對日本發動的盧溝橋事變，作出積極的軍事回應，迥異於民國二十年對九一八事變消極的忍讓。這種轉變，隱涵其對這場戰爭的勝算，是作過客觀理性估計的。蓋民國二十年九月十八日，日本突然出兵進攻瀋陽，旋即攻佔東北全省，國難驟至，民情激憤，要求政府「對日宣戰」。可是當時國家建設才剛剛起步，國防戰備尚一無基礎可言，就連軍令政令也尚未能統一，軍事裝備窳劣，財政左支右絀，實在沒有對外作戰的能力。（註二一七）對此國力實情，當時國府主席蔣中正亦指出：「天災頻仍，匪禍糾纏，國家元氣，衰敝已極，雖欲強起禦侮，其如力不足何！」（註二一八）國民政府因感國力尚不能戰，所以，雖然在日本步步進逼下，也不輕易擴大對日戰事，並在安內攘外的政策下，忍辱埋首國防建設，積極作抗戰的準備。

由於中國要抵抗日本，必須具備兩個基本條件：一是有自強的地方，即爭取自強的空間；一是要有自強的機會，即爭取自強的時間。故須剿共勝利，把赤區收復過來，才有足夠的空間，供未來對日戰爭迴旋；且須儘量忍辱拖延日本發動全面戰爭的時機，才有足夠時間從事國防軍備建設。（註一九）國民政府就在剿共的過程中，漸漸拓展出「可對日作長久抗戰」的形勢，也孕育出最後勝利必在我方的信心。如其主要決策者之一的蔣中正，在收復共黨佔領區豫鄂皖之後，於民國二十一年十二月回到南京，對中央軍校師生講話時曾說：「我們現在有沒有自強的空間呢？在上半年出發到武漢的時候，我們還沒有自強的空間，現在已經有了……我想我們將來和日本戰爭，一定是在長江以北，如果長江以北不能夠安定，日本便可致我們死命，所以我這一次到湖北，先收拾鄂豫皖三省，就是這個道理。」（註二二〇）從這段話，可看出：在民國二十一年底，蔣中正已因收復鄂豫皖而萌生可對日作戰的信心，但仍不強。其堅強信心的成長，是源自民國二十四年入川剿共之後，這由所引下列這段話可為證。他說：「自從九一八經過一二八以至長城戰役，中正苦心焦慮，都不能定出一個妥當的方案來執行抗日之戰。關於如何使國家轉敗為勝，轉危為安，我個人總想不出一個比較可行的辦法。祇有忍辱待時，鞏固後方，埋頭苦幹。但後來終於定下了抗日戰爭的根本計畫。這個根本計畫到什麼時候纔定了下來呢？……就是決定於二十四年入川剿匪之時。到川以後，我纔覺得我們抗日之戰，一定有辦法。因為對外作戰，首先要有後方根據地。如果沒有像四川那樣地大物博，人力衆庶的區域作基礎，那我們對抗暴日，祇能如一二八時候將中樞遷至洛陽為止，而政府所在地，仍不能算作安全。所以自民國二十一年至二十四年入川剿匪之前止，那時候是無絕對抗戰的把握，一切誹謗，只好暫時忍

受，決不能漫無計畫的將國家犧牲。真正為國家負責者，斷不應該如此。到了民國二十四年進入四川，這才找到了真正可以持久抗戰的後方。」（註二二）

民國二十四年七月，蔣中正對未來抗戰形勢，已有了明確的藍圖，略謂：「對日應以長江以南與平漢鐵路以西地區為主要陣線，以洛陽、襄陽、荊州、宜昌、常德為最後陣線，而以四川、貴州（黔）、陝西三省為核心，甘肅雲南為後方。」（註一二二）並着手開始經營抗戰根據地，於八月創辦了峨嵋訓練團，調訓川黔滇三省軍事幹部實施精神教育。蔣中正正在八月十一日的開訓典禮演講中，更流露其對日可作持久抗戰，並贏取勝利的信心。他提及：「我敢說，我們本部十八省，那怕失去了十五省，只要川滇黔三省能夠鞏固無恙，一定可以戰勝任何強敵，恢復一切的失地，復興國家完成革命。」（註二二三）故可以這樣說，到民國二十四年底，國民政府更因川滇黔納入中央統治範圍，而確信已擁有了「可戰的自強空間」。在自強的時間上，若能再多爭取一些時日，對日戰爭將更握有勝算。故國民政府在民國二十五、六年也竭力用外交手段避免戰爭的爆發。不幸中日戰爭乃於民國二十六年七月爆發了，但已為國民政府多採取了一些備戰的時間。

在國民政府此種有準備的情形下，爆發全面抗戰，雖然其沿江沿海的主要都市，如北京、天津、上海、廣州、南京、武漢，在民國二十六、七年間相繼淪陷，仍然無法動搖國民政府主要決策者蔣中正的勝利信心，因為持久抗戰最後的根據地川黔滇依然無恙也。且正由於這些地區的淪陷，使「抗戰進入對我較有利的第二期，地形複雜，山岳、沙漠交錯無際，交通給養皆不便的戰場，而使得日本的陸海空軍與機械化部隊，無所施展。」（註二二四）的形勢得以形成。如在上海於二十六年十一月十

二日淪陷後，政府宣佈遷（重慶）的前夕（十一月十九日），蔣中正正在國防最高會議說明抗戰的前途時，即指出：「這一次戰鬥，決不是半載一年可了。一經開戰，一定要分個最後的勝敗。現在如單就軍隊力量比較，當然我們不及敵人，就拿軍事以外兩國實際國力來較量，也殊少勝利把握。但為什麼我們這次毅然決然與之正式作戰而毫不猶豫呢？這並非如一般所想：日本經濟力不能維持長久；或是說我們兵力和自然條件可以維持到多久。我們著想點，並不在此。我們決心抗戰，且有最後勝利的自信，是有根據的。蓋自從二十四年開始將四川建設成後方根據地以後，就預定想定以四川作為國民政府的基礎。日本如要以兵力進入四川來消滅國民政府，至少也要三年的時間。以如此久長的時間來用兵，這在敵人內部是事實上所不許，他一定要失敗的。我軍節節抵抗，不惜犧牲，就希望吸引他的兵力到內地來。愈深入內地，對於我們抗戰就愈有利。所以我們決不怕被消滅，一時一地的得失，無害於我們的根本。再者，我們不獨幅員廣大，而且有極堅強的抗敵意識，越到內地，這種意識愈普遍。所以日本決不能亡我；就是再多幾個日本，亦不能亡我。」（註二二五）

此外，在武漢於二十七年十月二十五日撤守後，蔣中正於同年十一月二十五日舉行的南嶽軍事會議開會時，亦指出：「我們這次抗戰，依照預定的戰略、政略來畫分，可以說只有兩個時期，自從去年七月七日我們和敵人開戰直到現在，已經十七個月了，從盧溝橋事變到武漢退軍，岳州淪陷為止，這是我們抗戰第一時期；從今以後的戰爭纔是第二期。在第一期戰鬥過程當中，從軍事上說，我們雖然失了許多土地，死傷了許多同胞，就一時的進退看，表面上我們是失敗了；但從整個長期的戰局上說，在精神上，我們不但沒有失敗，而且是完全成功。我們這個精神上，實際上最大的成功是什麼

呢？最重要的一件事，就是我們爭取最後勝利戰略上一切布置的完成，亦就是我們已經依照我們預定的戰略，陷敵軍於困敵失敗，莫能自拔的地位。這就是孫子所說的『致人而不致於人』最高的原則，今日我們已經做到了。第二期抗戰，就是我們轉守為攻，轉敗為勝的時期。大家要知道，敵人兵力的使用，到現在為止，已經到了最大限度，今後他再不能有更多的兵力使用到中國來；而且他已經派到中國境內的這許多部隊，隨戰區之擴大而力量分散，且已疲敝不堪，沒有什麼大的戰鬥力量。因此，無論他在形式上是如何獲得了勝利，他這種勝利，亦已經到了最高限度，不能再有增加。所以敵人侵略戰爭，今後只有一天一天的，隨兵力之消耗減損而趨於失敗，在另一方面，我們過去雖然遭受了挫折，但我們的挫失，客觀上也只是到此限度為止，從今以後，由於作戰經驗的增加，戰略布置的完成，以及軍事增強，和敵我實力消長，士氣盛衰的對比，我們勝利的把握和信念，一天一天提高起來。」（註一二六）

綜合以上說明，可知：自從民國二十四年底，中日未爆發全面戰爭前，國府主要決策者蔣中正即用心在經營可使中國長期抗戰而不被屈服的形勢，到民國二十七年年底進入第二期抗戰止，整個中日戰爭中對中國有利的形勢已按照國民政府統帥部所預期的計畫形成。可見「抗戰必勝，建國必成」對國府部分最高階層決策人士而言，決不是口號。由於從民國二十四年到二十八年間，蔣氏估計抗戰的形勢，對我國而言，是處於有利的情況。亦即國家的未來，還是樂觀的，則戰後國家現代化建設所需的人才，自須預先儲備。故國府在首都南京淪陷前後所頒布的法令，如民國二十六年八月的「總動員時督導教育工作辦法綱領」，及民國二十七年一月的「劃一各級政府對於各級教育機關處理辦法」，皆一貫地強調各級學校及其平時正常的教育均應盡力維持。同時這也使得蔣氏對平時教育與戰時教育爭辯的處理，較傾向於作出「維持學校平時教育系統」的決定。這由他在民國二十八年三月第三次全國教育會議中所講的一段話可為證，他說：

我們這一戰，一方面是爭取民族生存，一方面就要於此時期中，改造我們的民族，復興我的國家。所以我們教育上的着眼點，不僅在戰時，還應當看到戰後。我們要估計到我們國家要成爲一個現代的國家，那麼我們國家的知識、能力應該提高到怎樣的水準？我們要建設我們國家成爲一個現代的國家，我們在各部門中需要若有若干萬專門的學者，幾十萬乃至幾百萬的技工和技師，更需要幾百萬的教師和民衆訓練的幹部，這些卻要由我們教育界來供給的。（註一二七）

由於看到戰後，我們也需要各門各類深造的專門人才，需要有專精研究的學者來從事國家建設，故蔣氏強調在抗戰期間，「切勿爲應急之故，而丟却了基本教育。」（註一二八）蔣氏這個論點的宣布，更確定了國民政府各級學校的平時教育得以循序進行。但在戰局迭遭不利的關頭，若要使全體教育界都能肯定學校平時教育存在的價值，恐怕乃有賴政府再向教育界主張徹底改造教育的人士，作進一步的溝通，讓他們理解爲何在國家經費困難的情形下，乃值得撥出一大筆經費去維繫他們認爲緩不濟急或早已破產的學校教育體系。

〈附註〉

註

一 一九一八事變後，教育界對學制改造問題熱烈的關切，始於民國二十三年八月蔣夢麟、胡適、吳俊升、翁文灝、陶孟和、徐炳昶、周炳琳在廬山國防會議席上，提出修正「中小學教育制度案」（載於民國二十四年八月十五日大公報），接著吳自強（我國中小學教育制度爲什麼又要變更 民二三、十），鄭宗海（教育改造聲中對於教育本質之探討 民二三、十二），姜琦（中等教育制度問題的商榷 民二三、十二），林勳儒（從批評中學新法令說到未來的改造 民二三、十二），張安國（改革中國教育制度私議 民二三、十二）、倪塵因（中等教育制度平議 民二三、十二）等氏即相繼爲文討論有關學校教育制度改造的問題。嗣後教育雜誌社徵集全國教育界人士對於學制改造的態度，又引起廣泛迴響。在二十四年一月出刊的教育雜誌計刊登高覺敷、趙廷爲等三十四人的意見。綜觀這些學制改造的言論，可分爲三類。第一類是著眼於改造普及教育（與培育國民有關的教育）——其基本論點是：救國的責任，不是少數人或某一階級所應付得了，故所謂救國的教育必定是一種以全國人民爲對象的教育。對這種以大多數國民爲受教主體的制度，應如何規劃、改造，各專家也持有不同的主張，可分下列四種加以說明。1. 強調學團教育型態的教育界人士，有陶行知、方萬邦等氏；2. 強調農村教育型態的教育界人士，有梁漱溟、高踐四、程天放等氏；3. 強調處理教育型態的教育界人士，有于卓、陳禮江等氏；4. 強調國民教育型態的教育界人士，有范壽原、李蒸、程其保等氏。第二類是著眼於改造

專門教育（與培育人材有關的教育）——其基本論點是：救國的教育是現在應當有的。不過這種教育，若說是國民教育、民衆教育或社會教育、農村教育，毋寧說是人材教育，還來的更爲基本。因爲人材是各方面的需要，有了救國的人材，纔能在各方面努力，即以國民教育、民衆教育而論，要想辦得好，也需要人材。而辦國民教育的人材和辦民衆教育的人材，斷不是國民教育或民衆教育的本身所可成就得來的，仍然是要靠人材教育。所以救國的教育，其方式毋寧說是人材教育。而人材的養成，又非專門教育不爲功，故如欲以教育救國，非徹底改進專門教育不可。持此主張的教育界人士計有宗重新、胡庶華、陳東原等氏。第三類是兼重改造普及教育與專門教育——其基本論點是：教育救國非從多種教育同時努力不爲功。蓋多種教育都是相依爲助，難以獨立，並且即能劃分清楚，亦都各有需要，所以不能分別各種教育的輕重。凡社會國家中有需要的教育，無論其量度大小，即對於社會國家的安全有關係。故民衆教育、社會教育、農村教育、國民教育、專門教育應同時努力推進。持此主張的教育界人士計有馬宗榮、楊端六、謝循初、何清儒等氏。雖然教育界對學制改造的建議不一致，但要求對學制加以改革使其更能發揮救國的功能則一。民國二十四年十一月二十二日中國國民黨第五次全國代表大會對教育界關切的學制改革這個論題即作了回應。爲了挽救國難，決議：積極進行義務教育，改良中小學制度；小學應以不能升學之貧民能切實致用爲方針，中學應爲升學與不升學兩種學生同謀利益爲前提，使貧寒子弟有普受教育之機會，學生獲立身致用之實學。其後教育部門也確實採取了具體辦法（詳見第三章第二節）加以實踐。

註

二 民國二十四年十一月華北自治問題發生前一個月，教育部於十月二十一日、二十二日在部開了一個中
第八章 調整學校制度適應社會變遷需要的政策

小學課程標準討論會，討論結果都認為教學科目及時數應稍有變更，課程標準內容亦應修改，並須添訂各科編輯要目。在部方還沒有正式修改以前，華北自治問題即發生，這又激發教育界對學校教育改革再起關切、並建言。為使課程標準訂得更完美，謝循初、廖世承、朱智賢……等教育界人士對大中小學課程改進都分別提供了意見，載於教育雜誌第二十六卷一號。綜觀其言論，對中學課程標準一致贊成修改，對小學課程標準則有贊成與反對二種意見，唯贊成修改者居多。（大學課程標準因發表意見者僅一人，不具代表性，故不予論述。）茲簡略述之：

1. 在中學課程標準方面——贊成修訂的教育界人士，計有：廖世承、李清棟、張文昌、盧紹稷、林勵儒、趙廷為……等氏。其基本論點是：現行正式課程標準，完全施行學分制，課程歸於整齊劃一，絲毫無變通餘地，對於升降級限制甚嚴，這種嚴格硬性規定，加上後來又施行畢業會考，會考的材科完全以課程標準為範圍，凡重視會考者就不得不重視課程標準，於是課程標準的推行，因畢業會考的關係，而格外普遍了。這種繁重的中學課程，對中學生的傷害，是死讀填鴨且無暇運動，以致身體虛弱，這與國家社會當時急需身體強健精神飽滿國民的情勢是相背離的，故認為中學教育若想再發揮培養學生成為精神體力健全的國民，必須修正現行課程標準，使每週有多餘的時間來從事運動與公民訓練。

2. 在小學課程標準方面——(1)贊成修改的教育界人士，計有：張言麟、葛承訓、吳增芥、孫鈺、趙欲仁、朱智賢、陳劍恆……等氏。其基本論點是：現行課程標準中對最緊要的民族意識的培養，愛國觀念的訓練，缺乏一貫的強調與陶融，且不適用於廣大農村的需求，故認為今後應以「民族復興」
「實用救急」為課程編製的標準。(2)反對修訂的教育界人士，計有杜佐一位，他認為「目前小學課程標準，是集國內多數小學教育專家經過長時期的討論和計擬，而始告成的。自從暫行課程標準頒行後，又復經過各處小學實地試驗，其中亦會修改了多次，最後才成為正式的課程標準。現在依據課程標準而編著的課本，前後均已出齊，且已經審定了；各處小學採用為教學上的工具，未嘗發現有什麼重大的缺點，何以最近復有改造小學課程標準的聲潮？雖然說，社會是時常變遷的，課程應隨社會而改動，但有些地方，只要進步的教師們，善為活用，依照當地的情形，學生的需要，和時間的暗示，略事伸縮變動，亦就足以表現效能了。若未經相當時期的應用，就毫無根據的倡言改革，則不特甚不經濟，且適足阻礙小學教育的進步，故我對改革小學課程標準一層是竭力反對的。」

另外教育部特種教育委員會成立後，亦曾徵集各方意見，計先後收到意見書一百零三件，經將各項意見詳審之後，多數意見亦均主張充實教育內容，矯正各級教育弱點。可見課程內容改革是華北自治問題發生後，教育界關切的課題。國民政府對這個課題所作的改革，除於民國二十五年二月十八日公布「修正高初中教育科目及時數」「修正小學教育科目及時數」，以使得高初中小學的科目及上課時數更具彈性外，更於三月、四月又相繼公布「特種教育方案」（民二十五年三、二七申報）、「中央改進各級教育之計畫」（民二十五年四、二九申報）及「變更會考辦法」（民二十五年四、二十申報），以使得教育內容更朝切合國難時期需要來安排。

註 三 全國專家對於教育救國的信念——方萬邦的意見，載於教育雜誌，第二十五卷第一號，民國二十四年一

月，總頁三八五九二。

註四 教育部編：第二次中國教育年鑑，總頁一〇〇。

註五 薛光前編：八年對日抗戰之國民政府，台北台灣商務印書館，民國六十七年十一月三版，頁一一〇。

註六 1. 中國高等教育設置現狀，載於教育雜誌，第二十九卷第八號，民國二八年八月，總頁四七五六三—四七五六五。

2. 顧嶽中著：抗戰建國中我國高等教育概況，載於同註六1，總頁四七五八七—四七五八八。

註七 此統計數字詳見第二次中國教育年鑑第十四編：教育統計，總頁一四二九—一四五五。

註八 吳景宏著：戰時高等教育問題論戰的總檢討，載於教育雜誌，第三十卷第一號，民國二九年一月，頁一一十二。

另外袁哲在抗戰與教育一書中亦將戰時教育論點分為兩種：一種稱為教育現狀維持主義，一種稱為教育徹底改造主義，其分類方式與吳氏相近。

註九 陳禮江著：論戰時教育，載於教育通訊週刊，第七期，民國二七年五月，頁一。

註一〇 杜佐周著：抗戰期中我對於改革教育的意見，載於教育與建國，教育通訊週刊社印行，民國二九年一月。

註一一 1. 李公樸之戰時教育主張，載於同作者著：抗戰教育的理論與實踐，漢口讀書生活出版社，民國二七年五月。

2. 王洞若、季平、孟起、雷賓南：等氏（屬生活教育社）之戰時教育主張，載於陳思壁編：戰時教育

的理論與實際，漢口全民出版社，民國二七年三月。

他們所屬的生活教育社，其後也以團體名義提出「戰時教育方案」，表達其戰時教育理念。此外「抗戰教育研究會」提出的「抗戰教育方案」，與生活教育社所提的方案也大體相近，強調集體主義的自我教育。

3. 王雲五、黃覺民（屬教育雜誌社）之戰時教育主張，載於教育雜誌，第二十七卷第十一、十二號，民國二六年十二月；及第二十八卷二號，民國二七年二月。

王、黃二氏所提之自修（自學）制度，其後曾引起教育界及政府廣泛的回應。有關回應的文章，刊載於教育雜誌第二十八卷第四號。

註一二 力行著：國民動員論，載於大公報（漢口），民國二六年十月十三日第三版。

註一三 陳思壁編：戰時教育的理論與實際，漢口全民出版社，民國二七年三月，頁七九。

註一四 李公樸著：抗戰教育的理論與實際，漢口讀書生活出版社，民國二七年五月，頁一六。

註一五 同上註。

註一六 陳碧雲著：對黃覺民先生「改變學校辦法以解決戰時戰後的教育困難問題」的我見，載於教育雜誌，第二十八卷第四號，民國二七年四月，總頁四五九—二。

註一七 黃覺民著：從戰時校舍問題說到改革學校制度，載於教育雜誌，第二十七卷第十一、十二號，民國二六年十二月，總頁四五三七八。

註一八 同註一三，頁二〇—二一。

註一九 同註一三，頁七六—七七。

註二〇 同註一三，頁七五。

註二一 同註一三，頁七七—七八。

註二二 同註一三，頁二二。

註二三 同上註。

註二四 同註一三，頁八一—八三。

註二五 同註一三，頁二三—二四。其理由是：「目前我們正在要求完成一個歷史上空前的大任務，它不僅要完成中華民族之徹底的自由與解放，同時還帶來了整個世界，人類自由解放的信號。這一個光榮的，偉大的歷史任務，要求我們交付千萬人的血和頭顱，犧牲億萬金錢，要求我們流無量數的汗，耗無量數的物力。因此我們每一個人都應該培養成不怕死，不要錢，為民族、為國家、硬幹、實幹、苦幹、一樣的戰士。我們的生活不允許再浪漫，再放任，再享樂，浪漫放任享樂的個人主義將給我們的民族帶到萬劫不復的地位，所以我們要建立嚴肅的，紀律的，理性的戰鬥的集體教育，才可克服散漫零亂個人主義的壞傾向。」

註二六 同上註。其理由是：「要充分培養我們抗戰的力量，單純的集體主義是不夠的，我們不僅要培養服從集團的戰士，我們還要鼓勵在集團主義下的每一個份子的自發性、創造性、獨立性，只有這樣，才能保證我們的這一個求民族解放的大集體是一個有血有肉的活生生的巨人，而不是一架死板的機器，只有我們的集體是一個有血有肉活生生的巨人，我們才可能取得最後的勝利，如何才能把我們團結成爲

一個活生生的巨人呢？那只有充分加強我們民主精神的訓練。在抗日第一，在爭取抗戰勝利這一個大目標下面我們要勵行自我批評，我們要養成一種善良的批評態度，我們更應該養成一種虛懷若谷接受批評的氣量，才可能克服和這相反的另一種獨斷主義的壞傾向。」

註二七 同註一三，頁八三—八四。

註二八 同註一三，頁二三。

註二九 同註一三，頁二五。

註三〇 同註一三，頁八。

註三一 同註一七，總頁四五三六九。

註三二 黃覺民著：改變學校辦法以解決戰時戰後的教育困難問題，載於教育雜誌，第二十八卷第二號，民國二七年二月，總頁四五六二一。

註三三 同上註。

註三四 同註一七，總頁四五三七五—四五三七八。

黃氏認爲學校制度的缺陷除此點之外，尚有(1)我國學校教育的年限，小學六年，大學四年，合研究院總共至多不過二十年。而學國青年能夠受足二十年之久的恐怕十萬人中還沒有一個，能夠受足大學教育者差不多二、三萬人中只有一人，就是受足十二年教育的中學生也三、四千人中才有其一。(2)我國有志青年無力升學，迫入工廠、商店、農場以及其他各種機關謀生的不可勝數。這般青年往往比被迫入校求學的執鞭子弟較爲努力，較有希望，國家如能設法予他們以上進的機會，他們的成就，定足驚

人。在現在學校制度情形之下，他們要求學便不能謀生，甚至一家人都失養活的靠山；他們要謀生或要養活家庭，便要犧牲求學。(3)我國學校教育與社會實際生活諸多隔膜。最大原因就在於學校中所過的生活與一般社會迥然不同，以致畢業生幾乎完全不知世故。(4)我國大學幾都集中都會，中學也大多數設在城市之中，把農村的青年吸引到城市來過繁華生活。於是畢業後大家不願回鄉，羣集城市，結果入城求學愈多，農村的人才愈少；城市卻粥少僧多人浮於事，畢業生愈多而失業的亦愈眾。這是一種非常嚴重的學校教育之流弊。(5)我國自採用外國學校制度以來實行班級教學。這種辦法只對多數中材生較有效果，對於上智下愚都不適宜。上智者本可速成，因被中材所拖累而不能猛進，下愚者本宜緩進，因受中材所催促，而速則不達。近來歐美各國雖用智力測驗的結果，來做分級分組的根據，藉以獲得能力較相似的同級同組；然而成績之高低，興趣的濃厚，努力的多少，以及其他許多個別差異，都還無法完全控制，他們國內的學者鑒於個別差異非常大，已對本國學校制度加以抨擊，力圖改革。我國反把原有私塾的個別教學完全推翻，實屬矯枉過正。(6)我國學校教師除擔任其專長的事實就是外，每多為環境所迫勉強擔任非其所長的功課，結果學校學生雙方都蒙其害。這種極常見的事實就是素稱優良的學校尚且所在多有，等而下之的學校更可司空見慣了。這種弊病完全起於校舍分立的限制；甲校專任教師既不能難得其專長學科的充足鐘點，學校當局又不容其少擔鐘點，結果祇有胡亂支配學科，敷衍了事。(7)我國歷來教育都是專讀死書，就是號稱新式的學校仍不外死讀書和讀死書。

註三五 同註一七，總頁四三三七四。

註三六 同註三二，總頁四五六二二。

註三七 同註三二。

註三八 同註一七。

註三九 同註一七，總頁四三三七四。

註四〇 同上註。

註四一 同註三二，總頁四五六二二—四五六二三。

註四二 同註一七，總頁四三三七四—四三三七五。

註四三 同註一七，總頁四三三七五—四三三七八。

註四四 同註一七。

註四五 羅家倫著：抗戰的國力與文化的整個性（民國二七年五月一日），載於羅家倫先生文存編輯委員會編：羅家倫先生文存（第一冊），台北國史館與中國國民黨黨史會出版，民國六十五年十二月，頁五八六—五八七。

由於持此種戰時教育主張者，以羅家倫詮釋得較深入週全，故借用其話加以說明。

註四六 同上註。

註四七 陳序經著：國難與教育，大公報（漢口），民國二七年二月十日。

註四八 同註一〇。

註四九 同上註。

註五〇 同註四五，頁五七一。

註五一 同註四五，頁五七二。

此種對制度改革的觀點，許崇清曾有相似的看法。許氏認為「制度改革的問題，只有在制度本身上是不能解決的，硬幹也會陷於絕境，無論宗旨如何堂皇，設計如何週到，如果看不準社會的趨向，抓不住他所能備的條件，所定下的什麼計畫，都行不通的。」（許崇清著：看過了「全國專家對於新學制改造的態度」以後底小小感想，載於教育雜誌，第二十五卷第三號，總頁三九二—四一四。）

註五二 同註四五，頁五四四。

註五三 同註四五，頁五七二—五七三。

註五四 同上註。

註五五 同註一〇。

註五六 同註四五，頁五七四。

註五七 吳鼎著：抗戰期中小學應有之普教工作，載於教育雜誌，第二十八卷第四號，民國二十七年四月，總頁四五八—七三。

註五八 張佐華著：中國戰時教育計畫——一個「抗戰教育」的實施綱要，大公報（漢口），民國二十六年十月二三、二四日。

註五九 星垣著：迅速確定戰教政策，載於戰時教育，第四卷第一期。

註六〇 張伯瑾著：卑而不高的戰時教育論，載於教育雜誌，第二十八卷第三號，民國二十七年三月，總頁四七七—四六。

註六一 鍾魯齋著：戰時課程編製的問題及方法，載於教育雜誌，第二十八卷第六號，民國二十七年六月，總頁四六〇—五五。

註六二 同註五八。

註六三 同註五八。

註六四 同註五八。

註六五 徐韜知著：戰時的理工教育，載於教育雜誌，第二十八卷第三號，民國二十七年三月，總頁四五七—四。

註六六 同上註。

註六七 同註六五，總頁四五七八—四五七八五。

註六八 廣世承著：戰時中學教育各學程綱要舉例，載於教育雜誌，第二十八卷第二號，民國二十七年二月，總頁四五六—四一頁。

註六九 同上註。

註七〇 同註六八，總頁四五六—四五六六六。

註七一 同註五八。

註七二 同註五八。

註七三 葛承訓著：戰時的小學課程，載於教育雜誌，第二十八卷第一號，民國二十七年一月，總頁四五四—五。

- 註七四 同註七三，總頁四五四五—四五五六。
- 註七五 同註七三，總頁四五五六—四五五七七。
- 註七六 丁鳴九著：鄉村小學抗戰教育實施方案，載於教育雜誌，第二十九卷第五號，民國二八年五月，總頁四七一八一。
- 註七七 同上註。
- 註七八 同註七六，總頁四七一八五。
- 註七九 龍冠海著：抗戰時的大學教育，大公報（漢口），民國二六年十一月二二日。
- 註八〇 同上註。
- 註八一 同註七九。
- 註八二 王義著：戰時高等教育之改革，載於教育雜誌，第二十七卷第十一、二號，民國二六年十二月，總頁四五四一八。
- 註八三 同上註，總頁四五四一九。
- 註八四 詹劍峯著：談戰時教育，大公報（漢口），民國二六年十一月二九日。
- 註八五 同上註。
- 註八六 陸德音著：抗戰時期小學教育實施方案，載於教育雜誌，第二十八卷第三號，民國二七年三月，總頁四五七七。
- 註八七 同上註。
- 註八八 因為有關學校教育制度改造的言論，皆於首都南京淪陷前後，陸續不斷地見於報章雜誌，可見首都淪陷帶給國內教育界的衝擊是相當大的。
- 註八九 抗戰開始後被敵摧毀學府之訊息，載於教育雜誌，第二十七卷第九、十號，民國二六年十月，總頁四五三四六—四五三四七。
- 註九〇 非常時期處理校務辦法，載於教育雜誌，第二十七卷第九、十號，民國二六年十月，總頁四五三四五。
- 註九一 同上註。
- 註九二 各大學生安置辦法，載於教育雜誌，第二十七卷第九、十號，民國二六年十月，總頁四五三四六。
- 註九三 多賀秋五郎著：近代中國教育史資料（民國編——下），頁四一八。
- 註九四 同上註。
- 註九五 同註一〇三。
- 註九六 同註一〇三，頁四三五—四三六。
- 註九七 教育部編：第二次中國教育年鑑，總頁一〇。
- 註九八 陳立夫著：戰時教育行政回憶，台北台灣商務印書館，民國六二年三月，頁一〇。
- 註九九 同上註，頁一〇—一一。
- 註一〇〇 同註一〇三，頁四一九。
- 註一〇一 同註一〇三，頁四三六。

- 註一〇二 同註一〇三，頁四六〇。
- 註一〇三 同上註。
- 註一〇四 各級學校兼辦社會教育辦法，載於教育雜誌，第二十八卷第七、八號，民國二七月八月，總頁四六二二五、四六三二八—四六三二九。
- 註一〇五 同上註。
- 註一〇六 同註一〇四。
- 註一〇七 同註一〇四。
- 註一〇八 陳立夫著：抗戰一年來之教育，載於教育雜誌，第二十八卷第九號，民國二七年九月，總頁四六四三—。
- 註一〇九 蔣中正著：今後教育的基本方針，載於張其昀編：先總統蔣公全集（第一冊），頁一二三九。
- 註一一〇 同上註。
- 註一一一 吳俊升著：戰時中國教育，載於同作者著：文教評論存稿，台北中正書局，民國二七年五月，頁一七。
- 註一二二 同上註，頁五〇。
- 註一二三 陳立夫著：戰時教育行政回憶，頁九。
- 註一二四 有關此派教育界人士對中國當時現行學校教育制度的批判，可參閱陳思賢編：戰時教育的理論與實際。（漢口全民出版社，民國二七年三月）。
- 註一一五 吳俊升著：論國難期內的教育，載於同作者編：教育與文化論文選集，台北台灣商務印書館，民國六一年四月，頁三七。
- 註一二六 民國三十三年夏，國民政府面臨日本孤注一擲，對湘桂展開攻擊，其先頭部隊且已深入黔境，攻陷獨山，貴陽震動。正當後方根據地處於緊急之際，蔣中正仍毅然號召知識青年從軍，全國各地大中學生也熱烈響應，可見國民政府對是否該動員學生走出校門，投入戰場是與其對國家情勢安危所作的估計有關的。（改寫自李雲漢著：八十年來的中國國民黨與中華民國，載於張玉法編：中國現代史論文集第一輯，台北聯經出版事業公司，民國六九年三月，頁二七六。）
- 註一二七 秦孝儀著：對先總統蔣公領導對日抗戰苦心遠見與堅苦卓絕之沈思，載於近代中國，第五十九期，民國七六年六月，頁一〇一。
- 註一二八 間接引自同上註。
- 註一二九 此段係改寫自李雲漢著：九一八事變前後蔣中正先生的對日政策（載於國防部史政編譯局編：抗戰勝利四十週年論文集（上册））一文中第十節「忍辱負重，準備決戰」（頁四七三—四七五）。
- 註一二〇 蔣中正著：怎樣復興中華民族。（間接引自李雲漢著：九一八事變前後蔣中正先生的對日政策，載於國防部史政編譯局編：抗戰勝利四十週年論文集（上册），頁四七三—四七四）
- 註一二一 蔣中正著：國府遷渝與抗戰前途，載於黨史會編：先總統蔣公思想言論總集（卷十四），頁六五三。
- 註一二二 薛光前編：八年對日抗戰中之國民政府（一九三七—一九四五），頁五九。
- 註一二三 同註一二二，頁六一。

註一二四 蔣中正著：第一次南嶽軍事會議開會訓詞，載於張其昀編：先總統蔣公全集（第一冊），頁一一七一—一一七三。

註一二五 同註一二一。

註一二六 同註一二四。

註一二七 蔣中正著：今後教育的基本方針，載於同註一二，頁一三三九。

註一二八 同上註。

第九章

結 論

自十九世紀末以來，東西方列強在教育方面積極努力的方向，是建立一套以「學校系統」為主的國家教育制度，（註一）作為增高民智及蓄積國力的工具。

中國由於自清末對外戰爭屢次失敗，鴉片戰爭（一八四〇—一八四二）敗於英，中法戰爭（一八八四—一八八五）敗於法，甲午戰爭（一八九四—一八九五）敗於日，庚子事變（一九〇〇—一九〇一）敗於八國聯軍，因此滿清政府也下定決心變法圖強。在光緒二十八年（一九〇二）亦倣效東西洋列強之教育發展模式，開始建立完整的三級學校教育制度，以作為救亡圖存之助。並在中央設立學部，在地方——省設提學使司，府廳州縣設勸學所，（註二）負策劃及管理學校教育之責。但施行不久清朝覆亡，故只能說是建立了一個學制的「雛型」。民初北洋政府仍承續清末所創建的學校教育制度，在中央設教育部，在地方——省設教育廳，縣設教育局，（註三）負推行之責。在此期間確曾採行若干革新教育的措施，諸如頒佈新學制、公布新課程、引進新教學方法……等，但以政局不寧，並未有效執行。故事實上，在國民政府於民國十四年七月一日，在廣州正式成立以前，中國歷任政府尚未發展出一套類似東方列強所擁有的「實質有效」的國家學校教育制度。

倘就中國學校教育的發展歷史而言，則建立一套有助於使中國走向世界列強之林的學校教育制度，仍是新成立國民政府施政的中心工作。而國民政府亦確實在各級行政組織中，設置教育專責單位承擔起這個重責大任。在中央先後成立教育行政委員會、大學院及教育部等不同名稱的教育行政機構，在地方——先後設大學區、教育廳等不同名稱的省級教育行政機構及教育局、教育科等不同名稱的縣級教育行政機構，以確實策劃，及建立帶有建國任務的「國家學校教育制度」。有關其教育發展政策的演變及相關的內外情勢，已於前面各章分別敘述，本章僅就下列二個部分，分別加以說明：(一)討論國府教育政策的性質、意義及成效；(二)分析在國府教育政策的歷史脈絡下，今後可能變革的重點。

第一節 國民政府教育政策的述評

分國民政府教育政策「性質的確認」與「意義及成效的剖析」二方面，說明如下：

一、國民政府教育政策性質的確認

國民政府依建國大綱規定，須本「革命之三民主義，五權憲法，以建立中華民國。」（註四）故當其處理國家學校教育制度的發展課題時，所採取的政策，在主觀理念層面，勢將受「三民主義」的規範與指引；在客觀壓力層面，根據伊士頓（David Easton）的政治系統論，亦將受到教育系統內民主義的教育理念，在實踐中，會發展成怎樣內涵的政策，將視當時中國所處的國內外局勢而定。

自民國十四年到民國二十九年，國民政府所面對的中國，正處於內憂外患之中，其內憂主要是來自軍閥與共產黨，其外患主要是來自日本，為掃除阻礙「富強康樂新中國」實現的阻力，準備「北伐」、「剿共」及「抗日」的國力，乃成為國民政府這段期間國家建設相當重要的任務。由於教育建設是國家建設重要的一環，且是國家其他建設的基礎，於是使教育政策儘量配合「北伐」、「剿共」、「抗日」等緊急情勢的需求，並兼顧建設現代化中國的長期目標，乃成為國民政府擬定教育政策的重要指標。

此外，凝聚各階層國民的支持，以齊力建設中華民國，也是國民政府當時重要的任務，於是擴大爭取教育界對國民政府的向心力，也成為其教育部門的職責。由於國民政府成立時，教育界已組成各種團體，倡導其認為「適合國家生存發展」的教育主張，要求中國主政政府實踐，故對教育界所關切的主要教育議題，作出回應，亦為國民政府擬定教育政策的重要指標。

上述這兩個指標與國民政府教育政策內涵相關的情形，由本書第二章至八章的說明論證，可以發現：國民政府為建立適合救國及建國需要的學校教育制度，其所制定的教育政策「確實」是在與教育系統內外的情勢作動態性因應中，逐漸發展出來的。故其教育政策，若就作決定的情境因素來說，是具有「客觀上合理性」（註五）成分的。當然這亦蘊涵負責作教育決策的團體——國民黨政府——是具有「開放性」之特質的。

這個結論，同時將有助於澄清（佐證）歷史學者對國民黨政府性質的論斷。到目前為止，史學界人士（尤其是美國方面）大概都根據對國民政府政治、經濟、軍事等措施的研究結果，來建構解釋國民黨政府性質的理論。根據王克文之歸納，（註六）主要的有二種，第一種稱爲自主理論，由 Lloyd E. Eastman 及 Park Coble 所提出，認爲這個政權自行其是，不理會外界的要求與意願，只爲本身成員的利益而統治；第二種稱爲多元理論，由 Bradley K. Geisert 及 Richard C. Bush 所提出，認爲這個政權非完全不接受外界壓力的影響，而是企圖調和各種社會團體的利益。就本研究的發現而言，是與多元理論較吻合，蓋國民政府的教育政策，大體上確能反應教育界的要求，判定其完全不理會外界要求，是背離事實的。這點 Lloyd E. Eastman 後來亦辯稱「自主理論並非指完全不受外界壓力，只不過這些壓力却沒有制度化。」後半句話，若對處理政治團體的要求而言，也許適用，但用以說明教育團體的要求，則不一定適當。因爲教育界所倡導的，如軍事教育、實用——生產教育、收回教育權……等要求，皆相繼化成較具體的制度加以推行。

雖然說國民政府對教育界的要求有反應，但從其對部份教育界人士廢除學校教育制度之主張，不予接納，又顯示出其對教育界之壓力是有選擇性的，亦即它採取了教育界人士部份的要求，也拒絕了部份的要求。那麼，其迎拒的標準是什麼？是教育界某種教育主張因與三民主義教育理念符合（接近），才予以採行；或單純視持某種教育主張的教育界人士，所具有的聲望或權勢大小，來決定採納與否？是值得進一步加以釐清的問題。

二、國民政府教育政策意義及成效的剖析

△中國自清末以來所建立的新式學校教育制度，是由政府運用政治力量，採用外國已有成規，再根據一些理論性的見解，加以改革而產生的。這樣的學制，由於非淵源於固有的歷史傳統，是以有權勢的或有影響力的人士之見解爲根據，因爲這些人士對「適合中國需要」的教育該怎麼辦之見解（看法）未必相同，因此中國學制也就易被變革。（註七）國民政府成立後，沒有例外，也根據孫中山的建國主義，對北洋政府所留下的學制再作一番調整，就如同北洋政府對清政府的學制加以變革一樣。國民政府教育改革的目的，如前所述，是在改造當時所承繼的學校教育制度，使確能發揮保障國家民族在國際競爭中獲致獨立生存的實效。爲實現這個期望，也努力針對學校教育制度「功能」——「結構」及「適應」三個層面待解決的發展課題，研擬適當的政策加以因應。

1. 是有關處理學校教育制度功能層面課題的政策

國民政府建設的功能，既然是在同時厚植國家的精神基礎和物質基礎，則對學校教育制度的功能該怎樣規劃，才確保能產生精神性與物質性的國力，以配合國家發展，是國民政府建立學校教育制度所面對的第一個課題。

爲厚植國家的精神基礎，國民政府確立了「發揚國魂教育的政策」，其內涵則包括「軍訓」、「體育」及「民族固有德性陶冶」三個項目。這個政策的目的，是在培養學生的民族意識，提高其國家觀念，使他曉得現代國民的責任。若用現代的術語來說，即在培養學生的「國家認同感」。

根據政治學者的研究，發展中的國家要成爲現代化的民族國家，很難避免且必須慎重處理的政治發展課題之一是「國家認同危機」。孫中山指清末中國人，在「家族之內很團結，家族之外一片散沙」的景象，基本上就是國家認同過於脆弱所致，其惡果是將當時中國「弄成世界上最貧弱的國家，處國際上最低下的地位」。(註八)故培養我國國民對自己的民族國家形成歸屬感或認同感，但是加速中國現代化成功的要件，而且也是恢復「民族地位」的寶貝之一。國民政府規劃「軍訓」、「體育」及「固有民族德性陶冶」作爲施教要點，即希望他們能發揮強化學生對國家的認同感。蓋軍訓體育若實施得當，可從情感上，培養出學生對國家的認同感。(註九)而民族固有德性的陶冶若實施得當，則可從理智上，培養出學生對國家的認同感。(註一〇)

不過國民政府自民國十四年成立後，到民國二十三年，才規劃出完整的軍事教育實施方案，到民國二十八、九年才發展出較有系統的體育實施方案及以陶冶民族固有德性爲主的訓育實施方案，故發揚國魂教育政策的實施成效，若純以其在大陸期間觀之，實難作公正性的評估，也許觀察其在自由中國——台灣——實施三十多年的成績，更能對該政策作正確性的論斷。雖然如此，從當時大陸青年學子爲反抗日本侵略所發動的一系列愛國運動，如民國二十一年和二十一年的冬春之際，形成了國難期間所謂「學生民族主義」(註一一)及抗日戰爭後期，對政府發起的「十萬青年從軍運動」作熱烈的響應而觀，亦可證明該政策是有部份成效的。

爲厚植國家的物質基礎，國民政府確立了「擴充實用——生產教育的政策」，其內涵是包括對大學、專科學校、中學及小學等各級教育的改造，使皆具有「實利」的性質。這個政策的目的，是在培養學生具有實際生活的知識與謀職就業的能力。若用現代的術語來說，即在培養學生具有一技之長，而成爲國家職業結構所需的合格人力。

根據經濟學者的研究，發展中的國家要成爲現代化國家，在經濟發展上待克服的難題之一：是以農業爲導向的經濟在轉化爲以工業爲導向的經濟時，常缺乏所需的「實用技術人力資源」。我們中國幾千年來，都是以農立國，故傳統教育所培養的是各級政府官吏，非實學人才，當然難符合清末民初以來新式實業之用，則中國實業的發展，若欲與先進諸國高度的技術工業並駕齊驅，仍有賴學校教育加速培養交通、土木、機械、電機、水利、建築、化工、紡織、食品、輪機、航空機械、地質、醫學各部門建設所需的高級、中級、低級實用技術人才，如此，才能確保中國現代化的成功，並使中國像英美等國一樣的富足。

國民政府規劃各級學校教育，使「擺脫傳統教條聖賢典則與明清八股制藝的桎梏，而朝向實證、理性與實用的領域」(註一二)推進，即希望能培養出中國工業化所需的各級人力(才)。對大學方面，於民國二十二年，採行了調節院系及限制招生人數的辦法，以抑制文法院系的人數，並相對地增加理工醫院系的人數，行之數年，才漸矯正實科人數與文科人數畸形發展之弊；對專科學校方面，則於民國二十年及二十八年，分別採行了擴充數量及類型的辦法，才漸矯正專門(科)學校歷來趨重法政一途之流弊，而使介於高等技術人才與工匠監工之間的中級技術實用人才，得以符合國家建設之需；對中學方面，則於民國二十年，先採取增設職業學校，並於普通中學添置職業科目或附設職業科的方式，並於民國二十七年創設初級實用學校的辦法，而使得就讀職業學校的學生數與普通中學的學

生數漸縮小差距，而有更多的工徒、監工，來滿足國家產業發展及國家經濟的需要；對小學方面，則於民國二十一年及二十五年，先後透過修訂課程標準調整科目的方式，設置工作科及勞作科，以使學生也具有生活常識及生產知能，故整體而言，擴充實用——生產教育的政策，在導正我國學校教育系統由「文雅性」朝「職業性」的改變上，已顯露其政策的正確性。

總之，國民政府為厚植國家發展的基礎，對學校教育制度功能層面的規劃，同時兼顧精神性與物質性二方面國力的培養。若用教育社會學的術語來說，採行發揚國魂教育的政策，以促進社會整合及國家統一，是着重在發揮「制度的社會化功能」；採行「擴充實用——生產教育」的政策，以儲備「經濟結構」更新所需的人力，是着重在發揮「制度的選擇功能」。

2. 是有關處理學校教育制度結構層面課題的政策

國民政府所規劃的學校教育制度，若要產生前述二個預期的功能，必須學校教育社羣（包括各級公私立學校機構及教育人員）都能齊一趨向，確實地按照其所設計的教育方案，加以推行，故怎樣才能有效地整合學校教育社羣，使他們確能衷心地認同，及一致地執行政府所策劃的教育方案，是國民政府建立學校教育制度所面對的第二個課題。為將學校教育社羣，整合成共為「三民主義教育」而奮鬥的堅固團體及組織，國民政府從下列二方面着手，一是與學校教育社羣建立價值共識的關係；二是與學校教育社羣建立權力強制的關係。

為厚植學校教育制度的價值基礎，以整合教育社羣，國民政府採取了二個政策：

(1) 是確立了「重新詮釋中華民國教育宗旨的政策」，其內涵是選定採用「三民主義」作為我國教育宗旨形式名稱及實質內容詮釋的根據。這個政策的目的是在向教育界解說，依國民黨創建者之主義所辦出來的教育，不是一黨所有、不是僅適合一黨黨情的需要，而是全國所有、是適合全中國的需要，以化除教育界之抗拒或誤解。若用現代的術語來說，即讓教育界承認三民主義學校教育制度的「合法性」。

但要讓教育主義已歧異一段期間的教育社羣，一致地接受或闡揚國民政府所揭橥的三民主義教育典範，除非已有具體成效顯現，否則恐非短期內可竟其功。故根本問題是：在三民主義教育推行不久的情況下，如何向教育界證明它確實蘊涵具有適合中國國情的價值，以維繫教育社羣的歸心。不過國民政府似乎忽略了對這個問題的解析（處理），故雖在民國十八年，已於法令上明定三民主義為中華民國教育宗旨，但仍未能普遍激發教育界對它的向心力。（註一三）這個問題的處理，根據教育社會學的研究：教育力量必須與政治、經濟、社會及文化力量配合起來，始能見其宏偉的影響，（註一四）則檢視國民政府規劃學校教育制度所根據的指導主義，在這個系統性的決策（思考）準則上，是否比其他主義蘊涵更多的成分，也許對其適合國情的程度可作較合理的權衡。

根據胡漢民的解釋，三民主義具有連環性，故國民政府的國家建設，是兼顧「政治——經濟——社會——文化（心理與倫理）」各層面之相關性的，對屬於國家建設一環的教育建設，也勢必被擺在所主導的教育發展，應較其他主義更適合中國國情的需要，而具備較大的優越性。

(2) 是確立了「普及教育於全體中國國民的政策」，其內涵則包括「義務教育」、「民衆教育」及

「鄉村教育」三個主要重點。這個政策的目的是在向教育界說明，其學校教育制度是具有為全體國民所共享的價值，以贏取教育社羣的支持。若用現代的術語來說，是讓教育界相信其所辦的教育具有「普及性」、「全民性」，能實現教育機會均等的理想。

但以中國當時的「社會——經濟」狀況而論，無論政府所能採用的最有效普及教育型式有多少，要在短期內使高達百分之八十以上的文盲率，獲得顯著降低是相當難的。故根本問題是：在具體普及教育行動無法大幅縮短普及率，及普及期間的情況下，該如何向教育界解說，並保證國民政府確有長期貫徹普及教育的誠心及決心，以維繫教育社羣的歸心。

在這一段期間，國民政府確實也採取一系列計畫，來推動普及教育，如民國二十一年、二十四年都曾草擬較整體性的義務教育計畫，加以推行；民國二十五年又擬定成人補習教育計畫加以實施；到民國二十九年，更規劃出綜合義務教育與失學民衆補習教育的國民教育，排除萬難，加以實行。但由於忽略對這個根本問題的處理，故雖有些成績，仍未必能明顯提昇教育界的滿意度。這個問題的處理，根據教育社會學的研究：人民對教育期望愈高，對教育現況愈難滿意。則國民政府若能透過各種正式或非正式場合，與教育社羣公開討論「對普及教育的期望在各個階段合理內涵」，並形成共識，或許可讓教育界對其普及教育的努力，從理智上作出更多的肯定。

為厚植學校教育制度的權力基礎，以整合教育社羣，國民政府採取了二個政策：

(1)是確立了「管理教會學校教育的政策」，其內涵是將「教會學校與宗教分離而與政治結合」的原則，具體形之於私立學校規程，再採取定期甄試辦法，催逼教會學校依規程向政府立案。這個政策的目的是在達成使教會學校的教育確實受國民政府的監督管理。若用現代的術語來說，即保障國家教育主權的完整。

在教會學校已形成一股強而有力的勢力，且外國列強對中國政局猶有左右力量的情況下，加上國民政府猶處弱勢，若採用激烈手段迫使教會學校就範，恐得不償失。國民政府面對這個困境，自民國十五年起，即採取將教會學校歸在私立學校類別下（這樣，敵意較不顯眼），而後並透過對私立學校規程的不斷修正，逐步地將「中國教育發展的指導原則」化為具體條文，再要求教會學校依規程立案的方式，以實現將之納入中國學校教育系統的目標。到民國二十三年，使教會學校，共同為中國建國而發揮其教育力量的法定目標，大體上已達成。

(2)是確立了「強化教育行政機構權能的政策」，在內涵上則包括「教育經費的保障、教育行政組織的更新及中央教育行政機構監督功能的增強」等三項。這個政策的目的是在發揮教育行政機構實質監督學校教育的效能。若用現代的術語來說，即維護國家教育主權的權威。

在代表國家執行教育主權的教育行政機構，已被北洋政府的軍閥和政客操縱到無力維持學校教育正常運作，且教育界也對之失去信心的情況下，國民政府所屬的教育行政機關，若想立即重建並運用其對各級學校教育的監督管理權，恐屬不智之舉。國民政府也知此困境的存在，故採漸進方式進行，從民國十五年起，先從保障教育經費及更新教育行政組織二方面着手，賦予所屬教育行政機構實質的權力並改善其無能的不良形象。再透過對教育部組織規程的修訂，逐步增加視學人數，由民國二十年第三次修訂規程規定四人至六人，到民國二十九年第七次修訂規程規定二十四人至四十人。可見其確

已增強中央教育行政機構監督、管理的權能，而更有效地督導各級學校確實按照其教育方針辦學。

總之，國民政府為整合教育社羣，對學校教育制度結構層面的規劃，同時兼顧價值共識與權力強制二要素。採行「重新詮釋中華民國教育宗旨的政策」及「普及教育於全體中國國民的政策」，是在厚植學校教育制度的價值基礎，以增加教育社羣的向心力，而自願地樂意地遵行其教育方案；採行「管理教會學校教育的政策」及「強化教育行政機構權能的政策」，是在厚植學校教育制度的權力基礎，以控制教育社羣的離心力，而強迫其遵行教育方案。如此整個教育社羣的力量，才能得到整合，共為國民政府規劃的教育目標而努力。

3. 是有關處理學校教育制度適應層面課題的政策

國民政府努力建立的學校教育制度，若要持續地保持有價值地存在，須同時也能適應「國家社會變遷」的要求，否則將會僵化而導致解組的危機。民國二十六年七月七日日本發動盧溝橋事變，破壞整個中國稍獲安定的建國環境，造成我國在「政治——經濟——社會——文化」各層面皆發生「存亡絕續」的劇變，教育也不例外。為使學校教育制度在中國戰時的環境中，也能發揮「抗戰建國」的力量，則學校教育措施該怎樣調整——才能增加它對國家新變局的適應力，是國民政府在這一期間建立學校教育制度須面對的第三個課題。

為處理這個劇變，國民政府在首都南京淪陷前後，終於確立了「維持學校系統正常運作，並對平時教育措施作最大彈性調整的政策」，其內涵則包括「變更課程、科目、教材、時數、上課方式，調整修業年限，增設臨時機構」等要目。這個政策的目的是在增加學校教育制度對戰時狀態的適應力。

若用現代的術語來說，即用以確保學校教育制度的連續性（continuity）。

民國二十六、七年間，國民政府在中日戰局接連失利的情勢下，還撥一大筆經費，來維繫已被部分教育界人士認為瀕臨破產或緩不濟急的學校教育制度，無論國府決策當局所持的理由多充分、識見多深刻，這個政策抉擇是帶有相當爭議性的。關於這個政策的評估，若就中華民族長期發展而言，是有利的決定，因為學校教育在戰時被維持與被擴充的結果，使得青年以下的國民得以免除戰禍的威脅，而得以順利成長為未來建設中國的人才。唯據 B. F. Hoselitz 對教育投資的研究：在各經濟發展階段中，教育投資雖然都有其效益，但是在經濟發展初期，此種效益却不如其他投資的效益。（註一五）則以中國當時所處經濟發展階段而言，國民政府為維持學校教育制度，而投資僅次於軍費的教育費（陳立夫語），是否會危及國家其他領域的發展，而削弱其政權效能（基礎），是值得再作進一步評估的問題。

第二節 變革當前學校教育體制可能採取的重點政策

中華民國政府遷台，由於其主政者，仍與國民政府為同一決策階層——中國國民黨，故在改造日據時代所留下的學校教育制度時，率依其在國民政府時期，所累積的教育發展經驗來規劃辦理，不但在理念層面，仍沿用「三民主義教育」為其指導規範；即在實踐層面，亦將在大陸時期推行不徹底的教育政策，更落實而顯現其成效。其間確也曾採取若干改進措施，以因應局勢的變遷，（註一六）不

過，整個學校教育制度，仍舊是維持在訓政時期的基型上穩定地發展。

唯最近幾年，國民黨政府所苦心經營的學校教育制度，已面臨激烈的挑戰，在「經濟——社會——文化——政治」相繼走向國際化、自由化、多元化、民主化後，教育界也相繼倡議「教育自由化運動」、「教師人權運動」、「人本倫理教育運動」，要求政府對實施三十餘年的學校教育制度加以變革，以因應國家進入實質「憲政時期」的新形勢。教育界目前這種自覺地漸倡導各種教育改造運動，雖不如國民政府成立前（教育界）勢力之浩大，但已潛存「蓬勃發展」之生機，今後自發性的教育革新運動，將還會持續擴增。面對此種情勢，想贏取中華民國政府執政的政黨，無論是中國國民黨、民主進步黨或其他政黨，若為爭取教育界這股力量的支持，則對教育系統內外最近出現的新形勢及衍生的教育課題，宜主動地加以關切研究，形成既能因應當今教育界之需求，同時也能回應國家客觀局勢新需求的教育政策。（註一七）關於中華民國的學校教育體制，在國民黨主政期間所積累的教育成就上，今後在功能、結構及適應各層面該就那些重點課題續作新的政策變革，根據本書研究發現及個人對當前國情的初步觀察，略提如下幾點值得參考的具體性建議：

政治角色
政治改革
三民主義

一、在功能層面

有二點：(1)由於國民政府成立後，適值是中國民族主義高漲的時代，故較著重在以民族主義厚植國家的精神基礎，並發展出以培育國魂為主要任務的訓育制度；而對學校該採取怎樣的方案，始能達成以民權主義厚植國家精神基礎的目標，則因缺乏強大緊急形勢的催逼，故並未發展出較有系統的制

度以作為各級學校陶冶學生民主態度及行為的準則。今後的學校教育制度若要徹底地實踐三民主義教育，仍有待中華民國主政的政府，能因應當前「實施民主憲政」的主流趨勢，更積極地去規劃一套能讓學生累積適切民主經驗的制度。同時對以培育國魂為主要目標的訓育制度，也該作適時的調整，在目標層次，我認為應保持不變，蓋國家開放後，在國際潮流及外來勢力的衝擊下，若不喪失自己的民族性，仍有待發揚國魂作最低限度的自衛，尤其是對家族主義一向濃厚的中國民族來說，但其實施內涵及方式，應加改變，如軍訓教官角色的單純化，及施行以輔導為基礎的品格陶冶，使其更富可接受性，如此才能持續其發揚國魂的功能；(2)在將各級學校朝「實用——生產」教育加以改造使皆發揮厚植國家物質基礎目標方面，也到該做適度轉換的時候。因為我國已從農業社會進入工業社會，目前且從工業社會進入資訊社會，文實教育已不若從前截然劃分，故通識教育課程的設計及資訊科系人數的增加，相信是今後這個領域應加重的重點。

社會通社今變遷

二、在結構層面

有三點：(1)國民黨政府在大陸時期未能有效地感召並鼓舞教育學術界具有優秀腦筋的學者投入研究三民主義教育理論，以宣揚其學校教育制度確實具有適應國情的價值，而號召教育界之歸心，是美中不足處，今後應改進。蓋在黨禁開放的今日中華民國社會，各政黨勢必也會相繼提出他們的教育理念與之相抗衡。這種情形將如同國民政府成立時的中國，有各股互相競爭的政治團體，也各有其教育主旨，所以中國國民黨所強調的三民主義教育典範，在今後，若還要被教育界持續地承認「它」對當

前中國教育的發展仍具有價值或肯定「它」比其他黨派所提的更具優越性，則發展更具說明力的三民主義教育理論體系，證明它不僅是一黨所有，而且是全中國所共有的資產，是相當重要的工作。因為如何才能讓教育界人士信心十足地執行其所規定我教育措施。不過最根本的解決是各黨派能遵行「憲法」賦予中華民國教育的目標，不在意識型態層面再作爭執，而在實施措施層面上較量「辦法的有效性」；(2)國民黨政府普及教育的政策，在大陸期間，因受當時「社會——經濟——政治——文化」條件的限制，故未能獲得顯著成效，但在台灣時期，則已有相當成效。不過教育界在「教育機會均等」新理念的指引下，除強調學生進入各級各類學校就讀的機會均等外，也要求受教年限、學校類型、課程組型及教育態度都要表現符合教育機會均等的基本精神。在教育界「教育期望」相毛地提高的情形下，由於教育部門仍僅能分配到國家有限的資源，故也難完全滿足教育界對教育機會均等的期許，則向教育界解析他們的期望在何種情況下才能合理地被實現，將仍是今後國民黨政府教育當局宜正視的課題；(3)國民黨政府重建國家教育主權的政策，誠如其教育部長王世杰所言，已有相當成效。由於教育法律的制訂，為國家實行教育監督管理權必有的手續，在訓政時期，亦訂定各種有關教育統制的法令，唯皆有國民黨政府單面為之，在實施民主憲政的今日，勢須再經過合乎憲法規定的民主程序，重加修改，將之轉化為正式的教育法律，如此，才能繼續發揮其對教育社羣有效的統制力。在依法監督管理的過程中，為避免流行「過度中央集權化」之傾向，教育界已要求代表國家行使教育主權的教育行政機關，能嚴守「均權化」、「民主化」的理念行事，這股力量正漸滋長中，當前主政的國民黨政府亦須儘強做出回應，才能減少兩者對立緊張的發生。

三、在適應層面

有一點：國民政府辛苦建立的學校教育制度，在大陸時期，曾因教育界懷疑其對戰時的適應力，而發生可能解組的危機，幸經國府採取高瞻遠矚的政策予以化除。目前雖無世界大規模的戰爭發生，但在國際交流日益頻繁、社會日益多元、個人權益日益高漲的情況下，在歐美滋長的反學校教育運動（認為學校教育是製造社會不平等的溫床，故主張予以廢止。）遲早會在我國發生效用，故如何使當前學校教育制度朝更平等的方向變革，恐怕也是國民黨政府在未來幾年內應預防的問題，否則日後付出的代價將更大。

〈附註〉

註 一 有關十九世紀末以來，德、法、英、美、日等東西方列強建立「學校式國家教育制度」的說明，請詳閱：

1. 巴特斯著、陳伯驥譯：歐美近代教育史，台北台灣中華書局，民國六十七年十二月。

2. Frederick Eby 著、李正富譯：西洋近代教育史（下冊），台北國立編譯館，民國五十七年六月。

3. Adolph E. Meyer 著、孫彥民、黃中、李正富合譯：二十世紀的教育發展，台北國立編譯館，民國五十七年六月。

4. 中華書局編輯部：西洋教育史，台北台灣中華書局，民國六五年八月。（第二十一、二十二、二十三、二十四章，分別介紹德國、法國、英國、美國的國家教育制度。）

5. 黃龍先、雷國鼎編著：各國教育制度，台北國立編譯館，民國四九年五月。（第七章介紹日本的國家教育制度）

6. 雷國鼎著：各國教育制度，台北三民書局，民國六一年二月。

註

二 清政府省級教育行政機關，最後定名為「提學使司」。它的歷史是「在提督學政（雍正時設立）裁撤以前，自光緒二十九年至光緒三十一年二、三年間，省會地方有一臨時教育行政機關——學務處或學府州縣教育機關，取名為勸學所。它的歷史有兩個時期：一是在地方自治章程頒布以前，為第一期的勸學所；一是在地方自治章程頒布以後，為第二期的勸學所。

第一時期自光緒三十二年宜統元年，共計四年，勸學所為各廳州縣的教育行政機關，牠底職掌不僅掌管本廳州縣的教育行政，並有請勸地方人士建立學堂推廣教育的責任。

第二時期為宣統二至三年，共計二年，這一期的勸學所有兩種變更：一是設立「所」在的推廣，即廳州縣之外加了一個府設，二是職權範圍的縮小，即將從前獨立機關變為地方輔助的機關。（因為自地方自治章程頒布以後，關於地方學務由地方自治職權辦理，勸學所既為政府機關，當然不便管理地方自治之事）」（以上說明引自陳青之著：中國教育史，台北台灣商務印書館，民國六二年八月，頁五八三—五八四。）

註

三 北洋政府省級教育行政機關——最後定名為「教育廳」。其演變過程是「民國成立，各省提學使司改為教育司，總管全省教育事務，自民國二年實行軍民分政以後，把教育司歸屬於行政公署，已失其獨立的地位。民國三年又將各省教育司取消，僅在巡按使公署政務廳下設一教育科，其地位更不足輕重了，但自民國四年以來，各省地方教育逐漸發達，教育界感覺教育行政機關有專設的必要，湯化龍並有意採納此項建議，但不為袁氏通過，未曾辦到。到了民國六年，在徐世昌時代，始恢復教育獨立機關，正式設立教育廳。

縣級教育行政機關，自民國成立後，把從前所有府廳州縣等名目一律取消，只留縣一名目，為地方行政機關。在民國初年，依照前清末年的舊制，除少數縣分保留勸學所外，所有地方教育差不多全劃地方自治機關管轄。自民國三年，袁政府取消地方自治，漸覺地方有完全添設教育機關的必要；到民國四年遂將昔日勸學所一律恢復了，此項機關，隸屬於縣公署，但此時教育普及的呼聲漸高，故於同年七月又由教育部頒布地方學事通則，組織地方學務委員會，辦理自治各區學務，而學務委員會與勸學所又成立了並立的形式。」（以上引自陳青之著：中國教育史，頁六六五—六六六。）民國十一年九月，教育部召集學制會議，議決廢止勸學所，各縣設教育局。民國十二年三月教育部頒布縣教育局規程，教育局乃成為縣正式教育行政機關。

註

四 孫中山著：建國大綱，載於黨史會編：國父全集（第一冊），頁三六九。

註

五 黃昆輝著：教育行政決定理論之分析，載於國立台灣師範大學教育研究所集刊第二十七集抽印本，民國七四年六月，頁十七。

註六 王克文著：《史家眼中的國民黨中國》，載於《知識份子》，第一卷第二期，一九八五年四月，頁九一—九五。

註七 田培林著：《三級學制的檢討》，載於《賈馥茗編：教育與文化》，台北五南圖書出版公司，民國六十五年十二月，頁九三—九四。

註八 彭堅汝著：《從三民主義探討如何解決第三世界政治發展的困境》，載於《近代中國》，第三十九期，民國七三年二月，頁八六。

註九 對其理由，蔣中正有一段話對之作了相當深入的說明。他說：「一個網球隊的訓練，和一個國民兵團的訓練（國民軍訓），兩者的紀律有輕重之別，但從公民教育上看來，兩者的精神是一樣的，一個網球隊的隊員受了嚴格的訓練，做了幾場球賽，便感覺自己是屬於他的隊伍，把隊伍的榮譽當做他自己的榮譽。這種感情是珍貴的。國民軍訓也是一樣。一個國民在軍訓中，自覺其屬於國家，國家的興亡便是自己的榮譽，這纔是國民軍訓的宗旨之所在。負軍訓責任的人必須抱定這個宗旨，纔能在軍訓活動中領導受訓者，養成其合作的精神，鍛練其為國服務的信念。」（引自蔣中正著：《民生主義教育樂兩篇補述》，載於《張其昀編：先總統蔣公全集（第一冊）》，頁七四。）

註一〇 對其理由，蔣中正有一段話對之作了相當深入的說明。他說：「倫理和道德固然是有時代性的，但是我們中華民族立國於亞洲五千年之久，在內憂外患之中，危而復安，亡而復存，並不是單純憑藉武力，主要的依恃我們固有的倫理和道德優秀的傳統，歷史文化深厚的基礎，維繫著廣大人口的民族思想和感情，家族的和睦，鄰里的互助，祖宗廬墓的崇敬，故鄉風土的愛護，都是中華民族抵抗外來侵略的力量所由發生的根源。所以歷代征服中國的暴君，出賣中國的漢奸，對於這一文化的力量，無不備極憎恨，也無不備極摧殘，中共尤其是注意這一點，宣傳唯物史觀，偽造階級鬥爭的歷史，以欺騙青年，使其厭惡民族文化，喪失愛國精神。他更在民衆中間發動殘忍的鬥爭，離析家人骨肉，分化父子夫婦，摧毀人類理性，使民族精神失其最後的根據，我們要克服民族的危難，一定要維護民族歷史文化，發揚以仁愛為中心的倫理和國民道德。」（引自蔣中正著：《本黨今後努力方針》，載於《張其昀編：先總統蔣公全集（第二冊）》，頁二〇四八。）

註一一 李雲漢著：《抗戰前中國知識份子的救國運動——民國二十年至二十六年》，載於《中國現代史論和史料（下冊）》，台北台灣商務印書館，民國六八年六月，頁五三九、五五五—五六六。

註一二 蘇雲峯著：《張之洞與湖北教育改革》，台北中央研究院近代史研究所，民國七二年六月再版，頁一。

註一三 此由姜琦所言，三民主義教育的理論，未能獲得當時教育學術界重要領導人物如吳俊升、邱椿等的公開倡導，可為證。（其理由詳見姜著：《中國教育哲學體系問題之研究》，載於《教育雜誌》，第二十七卷第九、十號，總頁四五二〇—四五二四一。）

註一四 林清江著：《現代教育的社會學基礎》，載於《同作者著：文化發展與教育革新》，台北五南圖書出版公司，民國七四年一月再版，頁四六九。

註一五 間接引自班克斯、林清江譯：《教育社會學》，高雄復文圖書公司，民國七三年九月三版，頁三四。

註一六 有關中華民國政府遷臺後教育發展的情形，可詳閱下列三篇文章：
1. 梁尚勇著：《台灣光復四十年來教育的發展與展望》，載於《臺灣省新聞處編：教育文化的發展與展望》，

民國七四年十月，頁一一二九。

2. 伍振鸞著：「台灣光復四十年來教育政策的回顧與前瞻」，載於同註一六1，頁三三—四八。

3. 許智偉著：「台灣近三十年來的教育發展」，載於中華文化復興運動推行委員會編：《中國近代現代史論文集（第三十編）》，民國七五年九月，頁三四五—三六九。

註一七 各政黨在研擬教育政策時，我認為應掌握下列二個原則：

1. 教育政策之擬定要考慮到教育界已表達出來及未表達出來的主張；當前教育界對整個學校教育制度的反省，其關切的問題，包括如解除髮禁、舞禁、審稿禁、軍訓教官退出校園及教授治校、學生自治、賦予教師罷教權、訓導處改為輔導處……等事項。綜觀其要旨，主要是著重在解除教育行政機關對學校教育過度膨脹的管理權，以保留學校較大的自主權。這與國民黨在大陸時期，教育界會要求政府重建國家教育主權，以增強對公私立學校監督管理權，而保障國家教育目標實現的情勢，恰恰相反。故教育界這個主張、要求，除顯示國民黨政府在自由中國重建國家教育主權的政策已過度成功外，另一方面則代表中華民國之發展已邁向另一個階段——「實質民主參與」的時代。

面對教育界這股期許的壓力，國民黨政府教育當局已有所反應，如髮禁、舞禁、小留學生禁……等已相繼開放；有關教授治校、學生自治、教師罷教權……等事項也正在草擬相關法令以付之實施。唯這些調整，事實上，僅稍微觸及學校教育制度結構層面中有關厚植權力政策的改革，對功能層面中有關厚植國家精神基礎及物質基礎的政策，結構層面中有關厚植價值基礎的措施，與適應層面中可能遭遇的課題，皆尚未作有系統的檢討，故也並未積極地採取新的教育政策加以調整，亦即目前的教育

改革尚停留在「枝節性」、「片面性」的反應，而非「整體性」、「多面性」的變革，這將削弱學校教育制度推動「民主憲政」進步及「國家經濟」升級的效能。

截至目前，教育界多元自發性的教育改革新運動，雖然尚未孕育成雄壯的氣勢，但各個可能執政的政黨若能稍微超前，主動地對學校教育制度各層面之課題，搶先一步研擬辦法來解決，不但能贏取教育界之激賞，而且所浪費的改革成本也許會較少，而減輕教育改革陣痛所付出的代價。

2. 教育政策之擬定要考慮中華民國未來三、四十年在國際上競存所需的國力：國民政府在訓政時期的國力準備，主要是以日本、其次才以共產黨、軍閥為對象，故教育政策的規劃，也朝使學校教育制度能產生「抗日」、「剿共」、「北伐」所需的國力為著眼點。政府遷台，主要則以「中共」，其次才以「蘇俄」（後來刪除此目標）為國力準備對象。這二個階段主要的國力準備對象，雖然有國際與國內之分，但共同點是敵我立場對峙，壁壘分明，不相往來，且處一觸即發的戰爭狀態，故在國力四要素（指軍事力、經濟力、政治力、心理力四種）中，準備打「軍事戰場」的國力，明顯地就居於主角的地位，於是在教育政策上，為厚植國家精神基礎，即一貫地以「軍訓、體育及民族固有德性陶冶」作為培育國魂的手段，相信是具有經驗上合理性的。

但處今日，由於世界局勢明顯地趨向緩和的情況下，中華民國至少在民間層次也與中共、蘇俄作了某種程度的接觸，於是敵我在「軍事戰場」的對抗，也變得不像以前那麼急迫與清晰，而漸轉移主陣地於其他戰場。亦即今後唯有與中共在「經濟戰場、政治戰場、心理（文化）戰場」的競爭中確保居於優先的地位，才能鞏固中華民國的生存權。則中華民國未來的學校教育制度，若要能配合國家國

情的需要，至少也要能協助培養出打贏「經濟戰場、政治戰場、心理戰場」所需的國力，則教育政策內涵的更易，勢難避免。

而事實上，中華民國與世界上主要民主國家如美國、日本、英國……等也一直在這些非軍事戰場上作較量，到目前，適值進入白熱化的階段，也需要高品質的學校教育制度來配合，才能繼續維持佔一席之地之境況。故今後可能執政的政黨，今後亦應站在「國際視野」的角度上，留意中華民國上述主要競爭敵手及對手在「非軍事戰場」上的作為，盡速採取更適當的教育政策，來更新現行的學校教育制度。

參考書目

甲：中文部份

一、史料

1. 公報年鑑文集

教育類

1. 大學院編：大學院公報 民國十七年一月至六月。
2. 大學院編：全國教育會議報告 台北文海出版社（影印） 民國六十年六月。
3. 王世杰：中國教育的幾個根本問題 中央週報 第三〇九期。
4. 王世杰：訓政時期約法與最近教育工作 教育雜誌 第二十六卷第十號 民國二十五年十月。
5. 王聿均、孫斌編：朱家驊先生言論集 台北中央研究院近代史研究所編印 民國六十六年五月。
6. 李書華：一年教育部 傳記文學 第十五卷第三期 民國五十八年九月。

7. 吳俊升：教育生涯一週甲 台北傳記文學出版社 民國六五月五月。
8. 馬宗榮：教育部三年來施政的概況 教育雜誌 第二六卷第七號 民國二五年七月。
9. 教育部編：教育部公報 民國十八年至二五年。
10. 教育部提：教育報告（民國二七年七月國民參政會第一期集會政府提出） 中國國民黨黨史會藏。
11. 教育部提：一年來教育部重要工作概況 民國二八年二月。
12. 教育部提：六中全會教育報告（民國二十八年一月—十月） 中國國民黨黨史會藏。
13. 教育部編：第一次中國教育年鑑 台北宗青圖書公司影印 民國七十年九月。
14. 教育部編：第二次中國教育年鑑 台北宗青圖書公司影印 民國七十年九月。
15. 陳立夫：抗戰一年來之教育 教育雜誌 第二十八卷第九號 民國二七年九月。
16. 陳立夫：抗戰兩年來之教育 教育通訊週刊 第二十七期 民國二八年七月。
17. 陳立夫：戰時教育行政回憶 台北台灣商務印書館 民國六二年三月。
18. 陳立夫：抗戰期間的教育行政 教育與研究 第七期 民國七四年六月。
19. 黃肇珩：「訓政時期之高等教育」口述歷史座談會紀實 近代中國季刊 第七期 民國六七年九月。
20. 蔡元培：蔡元培先生全集（孫常煒編） 台北台灣商務印書館 民國六六年十一月。
21. 戴季陶：戴季陶文存（陳天錫編） 台北中國國民黨黨史會 民國四八年三月。

非教育類

22. 顧毓琇：顧一樵全集 台北台灣商務印書館 民國五十年一月。
 1. 白崇禧口述：自崇禧先生訪問錄（陳三井、陳存恭、賈廷詩等訪問） 台北中央研究院近代史研究所 民國七三年五月。
 2. 何應欽：何上將抗戰期間軍事報告 台北文星書店 民國五一年六月。
 3. 胡漢民：胡漢民先生文集（中國國民黨黨史會編） 台北中央文物出版社 民國六七年十一月。
 4. 孫中山：國父全集（中國國民黨黨史會編） 台北中央文物供應社 民國六三年六月。
 5. 張羣口述：張岳公閒話往事（陳香梅筆記） 台北傳記文學出版社 民國六七年七月。
 6. 國民政府編：國民政府公報 第六六期 民國十八年。
 7. 蔣中正：先總統蔣公全集（張其昀編） 台北中國文化大學出版部 民國七三年四月。
2. 彙編日誌

教育類

1. 丁致聘編：中國近七十年來教育記事 台北國立編譯館 民國五十年五月。
2. 中國國民黨黨史會編：抗戰前教育與學術（革命文獻第五三輯） 台北正中書局(三) 民國六十年十二月。
3. 中國國民黨黨史會編：抗戰前教育政策與改革（革命文獻第五四輯） 台北中央文物供應社

- 民國六十年三月。
4. 中國國民黨黨史會編：抗戰前教育概況與檢討（革命文獻第五五輯） 台北中央文物供應社 民國七二年四月再版。
5. 中國國民黨黨史會編：抗戰前之高等教育（革命文獻第五六輯） 台北中央文物供應社 民國六十年九月。
6. 中國國民黨黨史會編：抗戰時期教育（革命文獻第五八輯） 台北中央文物供應社 民國六十年三月。
7. 中國國民黨黨史會編：抗戰時期之學術（革命文獻第五九輯） 台北中央文物供應社 民國六一年六月。
8. 中國國民黨黨史會編：抗戰時期之高等教育（革命文獻第六〇輯） 台北中央文物供應社 民國六一年九月。
9. 中國國民黨黨史會編：抗戰時期之中等教育（革命文獻第六一輯） 台北中央文物供應社 民國六一年十二月。
10. 中國國民黨黨史會編：抗戰時期之青年活動（革命文獻第六二、六三輯） 台北中央文物供應社 民國六二年六月。
11. 中國國民黨宣傳部編：四年來的教育與文化 民國三十年七月七日（中國國民黨黨史會藏）。
12. 中國國民黨黨史會編：戰時教育方針 台北中央文物供應社 民國六五年十二月影印出版。
13. 多賀秋五郎著：近代中國教育史資料（清末編民國編） 台北文海出版社影印 民國六五年四月。
14. 原春輝編：中國近代教育方略 民國五二年二月。
15. 教育部資料研究室編：教育方針與政策資料 台北該部印行 民國四二年。
16. 國立教育資料館編：民國教育記事續篇第一輯（民國二三至三四年） 台北該館印行。
17. 舒新城編：近代中國教育史料（第四冊） 上海中華書局 民國十七年十月。
- 非教育類
1. 中國國民黨黨史會編：中國國民黨宣言集（革命文獻第六九輯） 台北中央文物供應社 民國六五年十一月。
2. 中國國民黨黨史會編：中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）（革命文獻第七六輯） 台北中央文物供應社 民國六七年九月。
3. 中國國民黨黨史會編：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）（革命文獻第七九輯） 台北中央文物供應社 民國六八年六月。
4. 中國國民黨黨史會編：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）（革命文獻第八十輯） 台北中央文物供應社 民國六八年九月。
5. 中國國民黨黨史會編：十年教訓 台北中央文物供應社 民國六五年四月。
6. 中國國民黨黨史會編：中華民國重要史料初編——對日抗戰時期（緒編（一）（二）（三）） 台北中央文

物供應社 民國七十年九月。
7. 中國國民黨黨史會編：中國國民黨九十年大事年表 台北中央文物供應社 民國七十三年十一月。

8. 郭廷以編：中華民國史事日誌 台北中央研究院近代史研究所 民國七十三年四月。
3. 報刊雜誌

教育類

1. 中華教育界

卷一二期二
卷一五期一、六、七
卷一七期二
卷二二期四、八、九
卷二四期五、七
復刊號卷一期一
卷二期二
卷十四期七、八
卷十六期四
卷二十期一、四、七
卷二三期六、一二
卷三期一

2. 教育雜誌

年三期六
卷七號二、六
卷一〇號一二
卷九號七、一一、一二
卷一一號一一、一二

卷一二號一、五、六、九、一〇
卷一四號二、三、一〇
卷一六號一二
卷一九號六、九
卷二一號四、一一
卷二四號二、四
卷二六號七、八、一〇
卷二八號一、二、三、四、六、七、九
卷三二號二、三
卷二三號三、四、一〇、一二
卷一五號一、六、九、一二
卷一七號二、五、一〇、一二
卷二〇號一、五、九、一〇
卷二三號六
卷二五號一、三
卷二七號九、一〇、一一、一二
卷二九號五、七、八、九、一〇、一一
卷三三號二

3. 教育通訊週刊

期七、二七、二九、三一

4. 新教育

卷四期三
卷六期五
卷九期四
卷五期三
卷七期二、三
卷一一期二

5. 職業與教育

期四六

參考書目

非教育類

1. 大中華雜誌
卷一期一
2. 大公報
天津版民國二十四年八月
漢口版民國二六年一〇、一二月
，民國二十七年二、三月
3. 中央日報
民國二十一年五月
4. 申報
民國二十五年四月
5. 民國日報
民國十四年一、四月
6. 東方雜誌
卷二三期一
，卷二四期六
卷四二期十七
復刊號卷五期四
7. 時事新報
民國十四年一月
，民國二十一年四月

8. 國聞週報

卷三期二五、二七、三八

，卷一四期三一

9. 新民叢報

號一、七、二二、二九

10. 獨立評論

號十

11. 醒獅週報

號三、三十

二、書籍

教育類

1. 王文俊：中學訓育之理論與實施 台北台灣中華書局 民國五十四年十月。
2. 王鳳喈：中國教育史 台北正中書局 民國六三年四月。
3. 田培林：教育史 台北正中書局 民國六三年五月。
4. 司琦：中國國民教育發展史 台北國立教育資料館 民國七十年六月。
5. 古煤：現代中國及其教育 香港龍門書店影印。

6. 伍振鷺：中國大學教育發展史 台北三民書局 民國七十一年十月。
7. 任時先：中國教育思想史 台北台灣商務印書館 民國五十三年十一月。
8. 朱經農：近代教育思潮七講 台北台灣商務印書館 民國六十三年七月。
9. 吳文忠：體育行政 台北國立編譯館 民國七十年十月四版。
10. 吳文忠：中國近百年體育史 台北台灣商務印書館 民國五十六年十二月。
11. 吳寄萍：三民主義教育學 台北黎明文化事業股份有限公司 民國七十年七月。
12. 吳俊升：教育與文化論文選集 台北台灣商務印書館 民國六一年四月。
13. 吳俊升：文教論評存稿 台北正中書局 民國七二年五月。
14. 吳耀麟：青年訓練之理論與實際 台北台灣商務印書館 民國三十六年三月再版。
15. 李弘祺：宋代教育散論 台北東昇文化事業有限公司 民國六九年四月。
16. 李公僕：抗戰教育的理論與實際 漢口讀書生活出版社 民國二七年五月。
17. 何志浩：學校軍事訓練（油印本） 中央圖書館藏。
18. 何志浩：國民軍事教育史（油印本） 中央圖書館藏。
19. 杜佐周：近百年來中國教育之發展 香港龍門書店 民國五十六年十月。
20. 李清悚、顧岳中：帝國主義在上海的教育侵略活動資料簡編 上海教育出版社 一九八二年五月。
21. 余書麟：中國教育史（下冊） 台北省立台灣師範大學出版組 民國五十五年十月。
22. 余書麟：國民教育原理 台北省立台灣師範大學出版組 民國五十三年一月。
23. 周瑩：民衆學校經營論 台北正中書局 民國三十六年三月。
24. 林玉體譯：西洋教育史 台北教育文物出版社 民國六七年一月。
25. 林清江：教育社會學 台北五南圖書出版公司 民國七十年七月。
26. 林清江：文化發展與教育革新 台北五南圖書出版公司 民國七四年一月再版。
27. 林寶貴譯：日本改進各級各類學校教育的基本構想 教育部教育計畫小組編印 民國六五年九月。
28. 胡適等編：孟祿的中國教育討論 上海中華書局 民國二十二年四月。
29. 胡頌平：朱家驊先生年譜 台北傳記文學出版社 民國五八年十月。
30. 唐文粹等編：抗戰小學教育 漢口讀書生活出版社 民國二七年四月。
31. 孫邦正：國父思想與教育學 台北正中書局 民國六二年一月。
32. 孫邦正：六十年來的中國教育 台北正中書局 民國六一年十二月。
33. 孫常煒編：蔡元培先生年譜傳記（上冊） 台北國史館 民國七四年六月。
34. 孫常煒編：蔡元培先生年譜傳記（中冊） 台北國史館 民國七五年六月。
35. 袁哲：抗戰與教育 中國文化建設協會編印 民國二七年二月。
36. 郭爲藩編：中華民國開國七十年之教育（上） 台北廣文書局 民國七十年十月。
37. 教育部軍訓處編：學生軍訓五十年 台北幼獅文化事業公司 民國六七年五月。

38. 教育通訊週刊社編印：教育與建國（黨史會藏） 民國二十九年一月。
39. 教育部教育研究委員會編：中國學制改革之研究 台北正中書局 民國七十三年七月。
40. 陳果夫：中國教育改革之途徑 上海正中書局 民國三十五年九月。
41. 陳思璧：戰時教育的理論與實際 漢口全民出版社 民國二十七年三月。
42. 陳東原：中國教育新論 上海商務印書館 民國十七年七月。
43. 陳青之：中國教育史 台北台灣商務印書館 民國六三年八月。
44. 陳啓天：近代中國教育史 台北台灣中華書局 民國五十八年十月。
45. 陳景磐：中國近代教育史 北京人民出版社 一九八五年二月七版。
46. 陳哲三：中華民國大學院之研究 台北台灣商務印書館 民國六十五年十二月。
47. 莊澤宣：如何使新教育中國化 上海中華書局 民國二十九年四月。
48. 莊澤宣：鄉村建設與鄉村教育 中華書局 民國二十八年十一月再版。
49. 張天津：技術職業教育行政與視導 台北三民書局 民國七十二年九月。
50. 張載宇：三民主義教育思想體系 台北國立台灣師範大學國父遺教研究會 民國六十七年一月。
51. 陶行知：中國教育改造 上海亞東書局 民國二十六年二月。
52. 康岱光等譯：教育人力與經濟成長 台北正中書局 民國六十年九月。
53. 舒新城：我和教育——三十五年教育生活史（一八九三—一九二八） 上海中華書局 民國三十四年。

54. 舒新城：近代中國教育思想史 上海中華書局 民國十七年。
55. 華東師範大學教育系教科所編：中國現代教育史（中研院近史所藏書）。
56. 楊希震：各級學校訓育制度之研究 中國國民黨知青黨部印 民國五十一年六月。
57. 雷國鼎：中國近代教育行政制度史 台北教育文物出版社有限公司 民國七十二年六月。
58. 雷國鼎等譯：學校制度 台北台灣中華書局 民國六一年五月。
59. 蔡行濤：抗戰前的中華職業教育社（一九一七—一九三七） 台北東大圖書有限公司 民國七十七年三月。

60. 鄭世興：中國現代教育史 台北三民書局 民國七十年十二月。
61. 鄭世興：我國近代鄉村教育思想和運動 台北正中書局 民國六三年七月。
62. 瞿立鶴：清末西藝教育思潮 台北台灣商務印書館 六十年六月。
63. 瞿立鶴：清末民初民族主義教育思潮 台北中央文物供應社 民國七十三年七月。
64. 羅廷光譯：比較教育 台北台灣商務印書館 民國五十六年四月。
65. 蘇雲峯：張之洞與湖北教育改革 台北中央研究院近代史研究所 民國七十二年六月再版。

非教育類

1. 中國國民黨黨史會編：中華民國政治發展史（第一、二、三冊） 台北近代中國出版社 民國七十四年十二月。
2. 中國國民黨黨史會編：中華民國經濟發展史（第一、二冊） 台北近代中國出版社 七十二年十

370.92.761

二月。

3. 中國國民黨黨史會編：中華民國文化發展史（第一、二、三冊） 台北近代中國出版社 民國七四年五月。

4. 中華民國史料研究中心編：中國現代史專題研究報告第二輯 民國七二年六月再版。

5. 中華民國史料研究中心編：中國現代史專題研究報告第七輯 民國七二年六月再版。

6. 中華民國史料研究中心編：中國現代史專題研究報告第八輯 民國七一年六月再版。

7. 中國青年黨黨史會編：國家主義論文集（第一集） 民國七二年九月。

8. 王國強：中國兵工製造業發展史 台北黎明文化事業股份有限公司 民國七六年十一月。

9. 包遵彭等編：中國近代史論叢——第二次中日戰爭 台北正中書局 民國六六年十月。

10. 包遵彭等編：中國近代史論叢——教育 台北正中書局 民國六二年七月。

11. 包遵彭等編：中國近代史論叢——不平等條約與平等新約 台北正中書局 民國五九月十一月。

12. 江炳倫等譯：轉變中社會的政治秩序 台北黎明文化事業股份有限公司 民國七二年十月再版。

13. 杜維運：史學方法論 台北華世出版社 民國六九年九月。

14. 沈雲龍：徐世昌評傳 台北傳記文學出版社 民國六八年八月。

15. 沈亦雲：亦雲回憶（下冊） 台北傳記文學出版社 民國六十年二月。

16. 吳相湘：晏陽初傳 台北時報文化出版事業有限公司 民國七十年八月。

17. 吳相湘：第二次中日戰爭史（上册） 台北綜合月刊社 民國六二年五月。

18. 吳相湘：第二次中日戰爭史（下冊） 台北綜合月刊社 民國六三年二月。

19. 何應欽：八年抗戰與台灣光復 台北黎明文化事業公司 民國七三年六月。

20. 李雲漢：中國現代史論和史料（下冊） 台北台灣商務印書館 民國六八年八月。

21. 李雲漢：宋哲元與七七抗戰 台北傳記文學出版社 民國六二年六月。

22. 李書華：隔廬集 台北傳記文學出版社 民國五六年一月。

23. 李弘祺：史學方法論集 台北食貨出版社 民國六九年九月。

24. 李則芬：中日關係史 台北台灣中華書局 民國五九年四月。

25. 林能士等編：中國現代史論文選輯 台北華世出版社 民國六九年九月再版。

26. 林嘉誠：政治系統的工程師——伊士頓 台北允晨實業股份有限公司 民國七一年十一月。

27. 帕米爾書店編：中國本位文化討論集 台北該店印行 民國六九年三月。

28. 周策縱著、楊默夫譯：五四運動史 台北龍田出版社 民國六九年五月。

29. 周之鳴：蘇俄征服中國密件 台北國際共黨問題研究社 民國六十五年十月。

30. 胡頌平：胡適之先生年譜長篇初稿（二、三、四冊） 台北聯經出版事業公司 民國七三年七月。

31. 施邁曼費德林史坦著、辛達謨譯：蔣介石傳 台北黎明文化事業股份有限公司 民國七五年六月。

25 820 8 226

32. 秦賢次編：郁達夫抗戰文錄 台北洪範書局 民國六十七年十一月。
33. 郭華倫：中共史論（第一、二冊） 台北國立政治大學國際關係研究中心印行 民國七十一年十月。
34. 高承恕：理性化與資本主義 台北聯經出版事業公司 民國七十七年五月。
35. 張玉法等譯：現代中國史 台北經世書局 民國七十二年九月。
36. 張玉法：中國現代史（上） 台北東華書局 民國七十三年八月。
37. 張知本：中國立憲故事 台北大中國圖書公司 民國五十五年一月。
38. 張其昀：黨史概要（第一、二、三、四冊） 台北中央文物供應社 民國六十八年三月。
39. 張朋園：梁啟超與民國政治 台北食貨出版社 民國七十年十一月再版。
40. 張茂柏譯：法律的理念 台北聯經出版事業公司 民國七十三年。
41. 張熾章：季鸞文存（上、下） 台北文星書店 民國五十一年六月。
42. 劉馥著、梅寅生譯：中國現代軍事史 台北東大圖書股份有限公司 民國七十五年四月。
43. 國防部史政編譯局：抗戰勝利四十週年論文集（上册） 台北該局印行 民國七十四年九月。
44. 國防部史政編譯局：剿匪戰史（第一冊） 台北中華大典編印會印行 民國五十六年十月。
45. 國防部史政編譯局：抗日戰史（一）戰前世界大勢及中日國勢概要 台北該局印行 民國七十年六月。
46. 國防部史政編譯局：中日戰爭史略（上册） 台北正中書局 民國五十七年二月。
47. 陶希聖：潮流與點滴 台北傳記文學雜誌社 民國五十九年九月。
48. 梁敬錚：日本侵略華北史述 台北傳記文學出版社 民國七十三年十一月。
49. 黃俊傑：史學方法論叢 台北台灣學生書局 民國七十年十月。
50. 黃仁霖：黃仁霖回憶錄 台北傳記文學出版社 民國七十三年十一月。
51. 彭懷恩：政策分析的導師——林布隆 台北允晨文化實業股份有限公司 民國七十一年十月。
52. 傅大為等譯：科學革命的結構 台北允晨文化實業股份有限公司 民國七十四年六月。
53. 詹火生：新衝突的開拓者——達倫道夫 台北允晨文化實業股份有限公司 民國七十一年十一月。
54. 楊家駱：大陸淪陷前之中華民國（第五冊） 台北鼎文書局 民國六十二年九月。
55. 葉啓政：社會文化和知識份子 台北東大圖書有限公司 民國七十三年三月。
56. 趙牖文：中共禍國大事記 台北正中書局 民國六十九年四月。
57. 蔣永敬：鮑羅廷與武漢政權 台北傳記文學出版社 民國六一年三月。
58. 蔣廷黻著、謝鍾鐮譯：蔣廷黻回憶錄 台北傳記文學出版社 民國六十八年三月。
59. 蔣緯國編：北伐統一 台北黎明文化事業股份有限公司 民國六十九年四月。
60. 蔣緯國：蔣總統與國防 台北黎明文化事業股份有限公司 民國六十五年十月增訂一版。
61. 蔣夢麟：西潮 台北大申書局 民國七二年四月。
62. 蕭公權：憲政與民主 台北聯經出版事業公司 民國七十一年十一月。

行為科學研究的中國化 台北中央研究院民族學研究所 民國七一年五月。

20. 汪家正：抗戰期間教育設施的總清算 東方雜誌 第四十二卷第十七期 民國三五年九月。

21. 余家菊：教育上的國家主義與其他三種主義之比較 中華教育界 第十五卷第一期 民國十四年七月。

22. 何清欽：民國十一年學制改革之探討 載於高雄師範學院教育系所主編：教育學刊 第五期 民國七三年。

23. 吳景宏：戰時高等教育問題論戰的總檢討 教育雜誌 第三十卷第一號 民國二九年一月。

24. 吳潤禎：清末實業教育之研究 東海大學歷史研究所碩士論文 民國六三年五月。

25. 卓文義：抗戰前我國的國民軍事教育 近代中國 第四十二期 民國七三年八月。

26. 卓心美：新生活運動與倫理教育之研究 政治大學教育研究所碩士論文 民國七一年六月。

27. 林清江：社會需要與學制改革 載於教育部教育研究會主編：中國學制之研究 台北正中書局 民國七三年七月。

28. 林清江：社會變遷中的教育政策 師範大學教育研究所集刊 第十五輯 民國六二年六月。

29. 孟眞：教育改革中幾個具體事件 獨立評論 第十號。

30. 周憲文：日本教育的宗旨與政策 中華教育界 第二十卷第一期。

31. 姜琦：三民主義教育之本質的探究 教與學創刊號 正中書局。

32. 姜琦：中國教育的目標與方法 教育雜誌 第二十六卷第八號 民國二五年八月。

33. 姜琦：中國教育哲學體系問題之研究 教育雜誌 第二十七卷第九、第十號 民國二六年十月。

34. 姜琦：三民主義教育的相對性與統一性 中山文化教育館季刊 第三卷第一期。

35. 胡葆良：生產教育討論 中華教育界 第二十卷第七期。

36. 柯樹屏：王雪艇先生在教長任內之教育措施 傳記文學 第四十卷第四期 民國七一年四月。

37. 徐南號：台灣地區學校制度之起源與發展 載於比較教育學會主編：世界各國學制改革動向 台北華欣文化事業中心 民國七三年十二月。

38. 論評選輯：非常時期的教育 國聞週報 第十四卷第三十一期 民國二六年八月。

39. 陳迺臣：清末民初的教育思想 政治大學教育研究所碩士論文 民國五九年六月。

40. 徐宗林：歷史與教育史之研究 載於黃昆輝、賈銳編：教育學研究 台北偉文圖書出版社有限公司 民國六七年二月。

41. 馮友蘭：我國現在教育思想（上）（下） 教育通訊週刊 第四期。

42. 許文宗：民初唯實主義教育思潮的演進與影響 政治大學教育研究所碩士論文 民國六八年六月。

43. 陳能治：戰前十年中國的大學教育（一九二七—一九三七） 師範大學歷史研究所碩士論文 民國七一年六月。

44. 陳布雷：教育的理論與實際 陳布雷先生文集 民國二十年八月。

45. 張伯苓講：學校訓育問題 中央訓練團黨政訓練班 民國二十八年十二月。
46. 陳伯璋：伊利希反學校化教育之評析 載於同作者著：教育思想與教育研究 台北師大書苑有限公司 民國七十六年七月。
47. 陶知行：國家主義與黨化運動 時事新報 上海 民國十四年一月。
48. 梁尚勇：國府成立後十年間對中小學教育的努力與成就 載於楊亮功先生九秩華誕紀念論文集 編輯小組編：中國教育的展望 台北五南圖書出版公司 民國七十三年七月。
49. 梁尚勇：國府成立後十年間對高等教育的整頓與輔導 載於陳治世編：人文社會科學學術論文集 台北台灣商務印書館 民國七十二年四月。
50. 舒新城：近代中國教育史問題 中華教育界 第十七卷第二期 民國十七年二月。
51. 舒新城：六十年來中國教育思想總評 教育雜誌 第二十卷第九號 民國十七年九月。
52. 章育才：抗戰時期的中學教育 教育雜誌 第二十九卷第一號 民國二十八年一月。
53. 陳啓天：中國教育宗旨問題 中華教育界 第十四卷第七期 民國十四年一月。
54. 陳啓天：國家主義與教育 新教育 第八卷第一期。
55. 陳啓天：評教會學校立案辦法 中華教育界 第十五卷第七期。
56. 陳啓天：我們主張收回教育權的理由與辦法 中華教育界 第十四卷第八期。
57. 梁啓超：個人主義與國家主義 大中華時報 第一卷第一期。
58. 張其昀：第三次全國教育會議後之感想 教育通訊週刊 第二卷第二九期。
59. 許智偉：台灣近三十年來的教育發展 載於中華文化復興運動推行委員會編：中國近代現代史論集第三十篇（復興基地建設） 民國七十五年九月。
60. 張孟休：我國高等教育改進之量的估計 中山文化教育館季刊 第二卷第三期。
61. 章益：普通教育與職業教育 中華教育界 第二十卷第四期。
62. 馮朝霖：我國近代國民教育思想之演變 政治大學教育研究所碩士論文 民國七十年一月。
63. 郭鳳明：民初平民教育運動興衰之背景（一九二〇—一九二七） 中國歷史學會史學集刊第十三期。
64. 常道直：當前我國教育上兩大課題 教育雜誌 第三十二卷第二號 民國三十六年八月。
65. 莊焜明：抗戰時期我國高等教育之研究（一九三七—一九四五） 文化大學史學研究所博士論文 民國六九年一月。
66. 許惠美：羅家倫的大學教育主張及其貢獻 政治大學教育研究所碩士論文 民國六九年六月。
67. 莊澤宣：八年來多人注意的教育問題 載於莊澤宣撰：我的教育思想 上海中華書局 民國二十二年。
68. 陳重光：我國鄉村建設實驗工作 文化大學史學研究所博士論文 民國七十年十月。
69. 陳寶泉：我國義務教育之經過及進行 新教育 第六卷第四期。
70. 陳禮江：論戰時教育 教育通訊週刊 第七期。
71. 莊澤宣：抗戰十年來我國學校教育總檢討 中華教育界復刊號 第一卷第一期。

72. 莊澤宣：中國教育制度改造的我見 中華教育界 第二十二卷第九期。
73. 陳龍章：中國教育史分期議 教育雜誌 第三十三卷第三號 民國三十七年三月。
74. 陳瓊瑤：清末自強運動時期的新教育 東海大學歷史研究所碩士論文 民國六三年六月。
75. 陳燮勳：收回教育權應有的步驟 新教育 第十一卷第一期。
76. 塔伯特 (John E. Talbot) 著：思想史與社會史中的教育問題 載於李豐楙譯：當代史學研究 台北明文書局 民國七一年十二月。
77. 黃光雄：教育的歷史研究方法 載於中國教育學會主編：教育研究方法論 台北師大書苑有限公司 民國七六年十二月。
78. 黃昆輝：我國教育政策之歷史發展(上)(下) 自民國元年至七十三年 近代中國季刊 第四十、四十一期 民國七三年四月及六月。
79. 黃昆輝：教育行政決定理論之分析 師範大學教育研究所集刊 第二十七輯 民國七四年六月。
80. 黃問歧：民國二十三年的中國教育 中華教育界 第二十二卷第八期 民國二十四年二月。
81. 黃問歧：鄉村建設與民教實驗近況概述 中華教育界 第二十三卷第六期。
82. 彭國樑：民族精神教育政策在台灣 載於教育學院編：教育論集 民國七十年六月。
83. 楊亮功：我國職業教育之改革及其發展 載於職業教育研究 台北正中書局 民國五五年十二月三版。
84. 趙啓祥：抗戰前中國大學教育(一九二七—一九三七) 文化大學史學研究所碩士論文 民國六二年五月。
85. 雷通羣：英國對於戰時教育措施之籌劃 教育雜誌 第二十九卷第十號 民國二八年十月。
86. 董渭川：四十年來我國之掃盲運動 教育雜誌 第三十二卷第三號 民國二六年九月。
87. 楊翠華：非宗教教育與收回教育權運動(一九二二—一九三〇) 政治大學歷史研究所碩士論文 民國六七年六月。
88. 潘之廣：國家主義與中國今後辦學的方針 中華教育界 第十五卷第七號。
89. 潘公展：三民主義的民衆教育 載於潘公展先生言論、詩詞選集 台北文海出版社 民國三三年十一月。
90. 歐用生：反學校化論評析 載於同作者著：課程與教學 台北文景書局 民國七六年。
91. 鄭世興：我國近五十年來的教育思想及其演變 載於黃昆輝、賈銳主編：教育學研究 台北偉文圖書出版有限公司 民國七六年二月。
92. 鄭世興：我國現代生產教育思潮 載於賈馥茗、黃昆輝編：教育論叢 台北文景書局 民國六五年十一月。
93. 蔡敏崑：民國早期的職業教育運動 文化大學史學研究所碩士論文 民國六五年六月。
94. 劉惠璇：中華教育改進社與教育獨立運動(一九二二—一九二七) 師範大學歷史研究所碩士論文 民國七五年六月。

95. 蔣維喬：民國教育部初設時之狀況 傳記文學 第三十二卷第一期 民國六十七年一月。
96. 劉遐齡：戰時中國的教育 載於許倬雲、丘宏達編：抗戰勝利的代價 台北聯經出版事業公司 民國七十五年九月。

97. 盧廷彬：儒者入世的典型——陳立夫資政 師友 十一月號（二〇九） 民國七十三年十一月。

98. 盧廷彬：民初美國訪華教育學者對中國新教育影響之研究 政治大學教育研究所碩士論文 民國七十年六月。

99. 盧紹稷：三民主義教育政策的研究 宜今教育論集（上册） 台北淡江書局 民國七十四年四月。

△ 100 瞿立鶴：教育政策理論之分析 理論與政策 第一卷第二期 民國七十六年。

101 邊理庭：抗戰以來我國中等教育的實況 教育雜誌 第二十九卷第七號 民國二十八年七月。

102 叢養材：中國義務教育之回顧與前瞻 中華教育界 第二十四卷第五期 民國二十五年十一月。

103 蘇雲峯：近代中國教育思想之演變 中央研究院近代史研究所集刊 第十期 民國七十年七月。

104 顧嶽中：抗戰建國中我國普通教育概況 教育雜誌 第二十九卷第十號 民國二十八年十月。

105 顧嶽中：抗戰建國中我國高等教育概況 教育雜誌 第二十九卷第九號 民國二十八年九月。

106 顧嶽中：抗戰建國中我國一般的教育概況 教育雜誌 第二十九卷第十一號 民國二十八年十一月。

月。

非教育類

1. 杜維運：民國以來的學風 中華民國建國史討論集 第三冊 民國七十年十月。

2. 李弘祺：近代西洋史學之發展（上）（下） 思與言 第十五卷第四、五期 民國六十六年十一月及民國六十七年一月。

3. 李弘祺：歷史主義的危機與超越——現代西洋史學之危機（一） 史學評論 第一期 民國六十八年七月。

4. 李弘祺：從社會科學到社會整體歷史——現代西洋史學之危機（二） 史學評論 第三期 民國七十年三月。

5. 李雲漢：九一八事變前後蔣中正先生的對日政策 載於國防部史政編譯局編：抗戰勝利四十週年論文集（上册） 民國七十四年九月。

6. 沈雲龍：九一八事變的回顧 傳記文學 第三十三卷第三期。

7. 呂實強：安內而後攘外——忍辱負重從事建設 中國時報 民國七十五年十月三十一日。

8. 金耀基：中山學的時代意義 載於同作者編：金耀基社會文選 台北幼獅文化事業公司 民國七十四年五月。

9. 胡昌智：歷史知識活動的客觀性及理性 食貨月刊 第十七卷第一、二期 民國七十七年六月。

10. 秦孝儀：苦心、遠見、定力——記述總統蔣公領導抗戰的一段心迹和事證 載於中華民國史料

- 研究中心編：中國現代史專題研究報告第七輯 台北該中心印 民國七一年六月。
11. 秦孝儀：對先總統蔣公五大建設與五個現代化之體認 近代中國 第四十一期 民國七三年六月。
12. 秦孝儀：對先總統蔣公領導對日抗戰苦心遠見與堅苦卓絕之沈思 近代中國 第五十九期 民國七六年六月。
13. 張朋園評駱編：中國的現代化 中央研究院近代史研究所集刊 第十二期 民國七二年六月。
14. 梁啟超：論尚武 新民叢報 第二十九號 光緒二十九年。
15. 彭堅汶：從三民主義探討如何解決第三世界政治發展的困境 近代中國 第三十九期 民國七三年二月。
16. 彭堅汶：從政治發展論制度建立與國父三民主義之建國 近代中國 第五十六期 民國七七年四月。
17. 蔣永敬：蔣中正先生領導抗戰的基本方針——抗戰到底 近代中國 第五十九期 民國七六年六月。
18. 劉平鄰：從台灣和大陸的社會制度看中國統一問題 載於同作者著：論大陸和台灣的變遷、衰退和發展 台北時報文化出版社 民國七五年十月。
19. 薛光前：國民政府十年建設（一九二七—一九三七） 傳記文學 第二十五卷第四期 民國六三年十月。

20. 蘇雲峯：抗戰前十年國家建設史研討會論文摘要與評論 近代中國 第四十二期 民國七三年八月。

乙、英文部份

一、書籍

1. Borthwick, Sally Marjory: *The Chinese Educational System of the May 4th Period in its Political, Social and Economic Context*, Australian National University, 1976.
2. Borthwick, Sally Marjory: *The Development of Chinese Educational 1911-1927*, Australian National University, 1975.
3. Borthwick, Sally Marjory: *Education and Social Change in China*, Hoover Institution Press, Stanford University, California, 1983.
4. Ch'i Hsi-Sheng: *Warlord Politics in China 1916-1928*, Stanford University Press, California, 1976.
5. Coleman, James S.: *Education and Political Development*, Princeton University Press, New Jersey, 1965.

6. Coser, Lewis A. & Rosenberg, Benard: *Sociological Theory: A Book of Reading*, The Macmillan Company, N.Y., 1964.
7. Crabtree, Loren William: *American and Chinese Nationalism: the Case of the China Christian College 1920-30*, Colorado State University.
8. Fügertlind, Ingemar & Saha, Lawrence J.: *Education and National Development-a Comparative Perspective*, Pergamon Press, 1983.
9. Gregg, Alice H.: *China and Educational Autonomy*, Syracuse University, N.Y., 1946.
10. Hayford, Charles W.: *Social History of Modern Chinese Education*, Oberlin College.
11. Israel, John: *Student Nationalism in China 1927-1937*, Stanford University Press, California, 1966.
12. Linden, Allen B.: *Education in China 1927-1937*, New Hampshire University.
13. Lubot, Eugene: *The Dilemmas of the Liberal Educators in Modern China 1917-1937*, Wheaton College.
14. Parelius, Ann Parker & Parelius, Robert J.: *The Sociology of Education*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliff, 1978.
15. Parsons, Talcott: *Structure and Process in Modern Societies*, Illinois Free Press, 1960.
16. Peake, Cyrus H.: *Nationalism and Education in Modern China*, Columbia University Press, N.Y., 1932.
17. Rourke, Francis E.: *Bureaucracy—Politics and Public Policy*, Little Brown and Company, Boston, 1969.
18. Sharkansky, Ira: *Policy Analysis in Political Science*, University of Wisconsin, Markham Publishing Company, Chicago, 1970.
19. Sills, David L.: *International Encyclopedia of the Social Science*, The Macmillan Company & The Free Press, 1968.
20. The China Educational Commission: *Christian Education in China*, 上海：商務印書館，1922.
21. Tang, Chiu-Sam: *Nationalism in School Education in China*, Progressive Education Publishers, Hong Kong, 1967.
22. Tullius, Gould & Kolb, William L.: *A Dictionary of the Social Science*, The Free Press of Glencoe, 1964.
23. Yip, Ka-Che: *The Anti-Christian Movement in China 1922-47*, California State College at Fullerton.

11 - 續次

1. Briggs, Asa: The study of the history of education, *History of Education*, Vol. 1, No. 1, 1972.

五南圖書出版公司 圖書目錄 (78年10月)

書名	作者	書名	作者	書名	作者
國語活用辭典(聖)	周何	道德發展與教學	單文經	個別化教學之理論與實際	林寶山
簡明活用辭典(聖)	邱德修	人文主義與教育	王文俊	幼兒教育	朱敬先
日漢辭典(精)	張金塗	人文主義的教育信念(增訂本)	郭為藩	幼兒教育概論	盧美貴
圖書館行政	藍乾章	當代美國人文主義教育思想	陳照雄	幼兒教育研究	王連生
英文字彙之結構(平)	周曼文	當代教育理論與實際(平)	郭為藩	幼稚教育課程通論	蔡秋桃
英文字彙之結構(精)	周曼文	當前師範教育問題研究(精)	師範大學學術研究委員會	幼兒教育法規彙編	吳清山
丁丑劫餘印存釋文(精)(全二册)	邱德修	教育行政與教育問題(精)	黃昆輝	幼稚園教師必備的教學技能	簡紅珠等
商周金文總目(精)(全二册)	邱德修	教育行政理論與應用	秦夢羆	發展學習能力(上)	許天威
商周金文新收編(精)(全二册)	邱德修	世界各國大學入學制度之改革動向	比較教育學會	發展學習能力(下)	許天威
商周金文集成釋文稿(精)	邱德修	臺灣行政決定理論與教育行政	吳清基	幼兒造形藝術教學	黃壬來
商周金文茂曆初探(精)(全一册)	邱德修	教育組織與行政	蔡保山	幼兒體能與遊戲	林風南
說吉	邱德修	班級經營	李國會	幼兒語文教學研究	鄭 姪
商周金文新探(二期)	邱德修	教育哲學	高廣孚	完整學習—幼兒教育課程通論	簡楚瑛
商周用鼎制度之理論基礎	邱德修	教育哲學研究	王連生	幼稚園教學實習	李國志
國父思想	吳寄萍	認知發展理論與教育	王文科	幼稚園工作教材教法	張淑美
國父遺教要義	周世輔	新教學理論與策略	林生傳	國小教育實習	趙起揚
國父遺教概要	楊希震	教學原理	高廣孚	幼兒常識教材教法研究	盧美貴
三民主義要義	周世輔	教學原理	林寶山	家庭教育	莊 貞
中國大陸研究	朱新民等	有效的教學	顏慶維	親職教育—理論與應用	黃 璽
教育概論(賈)	賈 叢	潛在課程研究	湯維玲	兒童福利行政	王連生
教育概論(王)	王連生	課程論	陳伯璋	兒童文學	林勝義
教育學(雷)	雷國鼎	課程導論	王文科	兒童詩歌原理與教學	林守為
科學教育概論	歐陽鍾仁	課程架構研究	司 琦	兒童故事原理	宋 筱 蕙
學術與思想(平)	黃昆輝	視聽教育與教學媒體	張 霄	兒童營養	蔡 尚 志
中國教育的展望(精)	郭為藩	國小體育教學研究	蔡 貞 雄	特殊教育	洪 久 賢
中國教育的展望(平)	郭為藩	國小數學教材教法新論	張 平 東	特殊教育行政	何 華 國
中國教育史	毛禮銳等	解題導向的數學教學策略	吳 德 邦	特殊兒童教育(李)	毛 連 垣
西洋教育史	編 輯 部	中學國文教學法研究	王 明 通	特殊兒童心理與教育	李 德 高
教育與文化(上)	田 培 林	社會科教材教法	李 緒 武	特殊兒童心理教育新論	何 華 國
教育與文化(下)	田 培 林	健康教材教法	劉 俊 昌	行為改變技術	林 寶 貴
現代教育思潮	徐 宗 林	學校健康教育	李 叔 佩	個案研究	陳 榮 華
當代教育思潮	張 銀 富			學習障礙者之教育	李 咏 吟
文化發展與教育革新(精)	林 清 江			學習理論	許 天 威
					湯 維 玲

2. Cohen, Sol: New perspectives in the history of American education 1960-1970, *History of Education*, Vol. 2, No. 1, 1973.
3. Lucas, Christopher L.: Toward a history of Chinese education: selected resources, *Education Studies*, Vol. 5, No. 3, 1974.
4. O'Conner, D.J., The nature and scope of educational theory (1), in *The Philosophy of Education*, (edited by Glenn Langford and D.J. O'Conner), Routledge & Kagan Paul, London and Boston, 1973.
5. Postlethwaite, J. Neville: Policy-oriented research in education, *Oxford Review of Education*, Vol. 12, No. 2, 1986.
6. Shan, Douglas: Historiography and the history of education, *Review of Research in Education*, 1973(1).

