

抗戰前推動「普及教育案」的背景與實際作為

劉麗慧

中國文學系

講師

摘要

「普及教育」乙詞見諸文字，可溯自一八九〇年中山先生「上鄭藻如書」。民國十八年六月十五日，執政的中國國民黨於召開三屆二中全會中通過「普及教育案」，係遵奉中山先生建國三序方略遺教，本諸教育機會均等實施訓政教育建設，期厲行「國民義務教育」及「成年補習教育」等兩大基礎教育工作。前者旨在推廣小學教育使成義務教育，後者旨在促進識字、公民及職業訓練功效以肅清文盲，俱屬強迫性的教育。

「普及教育案」文詞極為簡潔，雖非中山先生普及教育理想的全部，卻仍不失為因時因地制宜之方策，能凸顯訓政教育建設重點的共識、執行配合訓政時程的規劃、以黨訓政主導教育的決心、立案規範符合民主法治化、全民教育以邁向民主憲政等特性。惜因抗戰前內憂外患紛至沓來，訓政時局始終動盪不安，推動攸關全民的教育案尤難以自外於國勢岌岌之困境，因而肇致實施成效屢屢未能如期臻達理想目標，畢竟教育現代化並不只是一個單純的教育問題。

綜觀抗戰前執政當局推動「普及教育案」，係針對訓政教育建國的特別情勢而策訂，具備了全民教育、法治規範及以黨訓政等三種特性。就其實施歷程的重點，則可劃分為立案規範（民國十七年至民國十九年）、權宜推行（民國二十年至民國二十三年）及增進成效（民國二十四年至民國二十六年）等三階段。

關鍵詞：普及教育、義務教育、國民義務教育、成年補習教育、以黨訓政

壹、前言

教育為立國之根基，成效良窳關乎國脈民命至鉅，中山先生終身致力國民革命，其目的在求中國之自由平等，締造一個真正的民主共和政體——民國。他主張非學問無以建設，對教育救國、建國始終不遺餘力；雖然並沒有針對教育方面著有專論，但其教育思想則散見於他的各種言論裡。其中「普及教育」最具三民主義教育思想的代表性，就其見諸文字而言，可溯至一八九〇年「上鄭藻如書」，嗣後在次第發表的各論述中亦撮要運用。揆諸事實，一則未嘗將之定位於普及教育、義務教育或其他教育層級的專有代名詞，再則也非侷限教育成效普及的形容詞，實則為主張人人都能夠讀書的教育思想。¹

民國肇始，由於基礎教育環境極端困厄，普及教育鵠的初時即大抵與義務教育劃上等號，如民國元年訂立的中國同盟會總章主張「普及義務教育」²。民國二年在「國民黨政見宣言」指出「小學師範教育，所以普及教育之第一步。」³民國十三年在中國國民黨第一次全國代表大會宣言「國民黨之政綱」中主張「勵行教育普及，以全力發展與兒童本位之教育。」⁴普及教育之運用，大抵不出脫義務教育範疇，惟在法理上終究未曾明白標舉普及教育就是義務教育或為其他教育層級的同義詞；嚴格的說，普及教育似乎較類似教育普及的形容語詞。至若爾後普及教育在教育語詞上視為初等教育、小學教育、基本教育、國民義務教育、普通教育及國民教育（包括國民中、小學、職業學校）等之同義代名詞，誠乃經歷不同時代教育環境變遷所使然，堪稱我國教育同義名詞變化最多者。

緣教育有其經常性，亦有其適應性，如能因時因地制宜，推陳出新，始克完成其時代任務。⁵訓政時期是實踐中山先生訓政思想的歷程，旨在積極致力於政治上的建設，「不單是用革命去掃除那惡劣政治，還要用革命的手段去建設」⁶，俾達真正的主權在民。在此一時間，國民政府在中國國民黨的督導下，本革命之

¹ 劉麗慧，〈中山先生普及教育理想之研究〉，載《復興崗學報》，第七十期（台北：民國八十九年九月），頁1。

² 蕭繼宗主編，《革命文獻》，第七十輯，《中國國民黨黨章政綱集》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十五年十一月二十四日），頁8。

³ 孫中山，〈國民黨政見宣言〉，《國父全集》，第二冊，（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十八年八月，三月），頁肆—18。

⁴ 孫中山，〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉，前引書，第二冊，頁肆—51。

⁵ 張正籟，《近三十年中國教育評述》，（台北：正中書局，民國六十八年十二月，修訂初版），頁3。

⁶ 孫中山，〈訓政之解釋〉，前引書，第二冊，頁捌—111。

三民主義、五權憲法，建設中華民國，既用兵力掃除障礙，並戮力建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民⁷。準此訓政建國大業觀之，普及教育肆應訓政特殊情勢，自必據以策訂不為功。訓政伊始，中國國民黨為期符應訓政時期教育任務之需要，曾決議通過「普及教育案」，並責成國民政府貫徹之。此案具備全民教育、法治規範及以黨訓政等三種饒富深義的時代性。普及教育饒富深義的三種時代性，厥為執政的中國國民黨，在抗戰前因時因地制宜的重大教育議案，影響訓政教育軸向至深且鉅。

貳、實踐建國理想的需要性

訓政時期的設計，乃是中山先生盱衡當時整個中國環境邁向民主憲政之需要，精心擘劃的建國歷程。實則「革命不是變戲法，是要一步步走的」⁸，否則革命祇會無情的破壞，而無從積極的建設。為期培育人民具備充份的自治能力，能有效運用民權確保自由平等，在訓政時期教育建國的革命方略，已然成為是時執政的中國國民黨奉行中山先生遺志的時代任務。換言之，推行憲政之前亟需訓政，推行訓政亟需普及教育，俱有應勢而生的特性。

一、推行憲政之前亟需訓政

依據中山先生建國三序之規劃，訓政是走向憲政的一個過程，憲政是實施民主的一種境界。⁹是故在中國實現「民主」的理想即為實施憲政的理由，殆無疑義。「民主」，是一個很難下定界說的名詞，在不同的時代、環境裡，它代表的意義都不相同。簡單的說，民主和中山先生主張的「民權」—「以人民管理政事」¹⁰亦可謂源出同爐。若依照語源學的分析，這個字的意義也很簡單—「民治」而已，但這樣的解釋仍不夠完整。¹¹因為從近代民主發展歷程來看，民主的重心曾

⁷ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第七十九輯，《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編(一)》，(台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十八年六月)，頁 192。

⁸ 廖仲凱名言，引自戴傳賢〈在訓政時期中同志應有之認識〉一文，《革命先烈先進闡揚國父思想論文集》，第一冊，(台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國五十四年十一月十二日)，頁 1223。

⁹ 荆知仁，《中國立憲史》，(台北：聯經出版事業公司，民國七十八年十月，第四版)，頁 379。

¹⁰ 孫中山，〈民權主義第一講〉，《國父全集》，第一冊，(台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十九年八月，第三版)，頁壹—51。

¹¹ Dorothy Pickles 著，朱堅章主譯，《民主政治》，(台北：幼獅文化事業公司，民國六十七年

由政治而經濟、而社會，其涵義隨時代而日趨擴展，所以過去對民主一詞解釋為「民意政治」、「責任政治」、「法治政治」，雖然而今仍有其不可或變的真實意義，但顯然不足以涵蓋「民主」的全貌。¹²在現有的民主定義中，英國 Dorothy Pickles 博士認為民主是一種政府體制，在本質上是一種統治者與被統治者相互應答的形式，至於這種應答方式的效應如何，則必須視此「民族的習性」、「所處的環境」與「維持上下接觸的機構」如何而定¹³，似乎是較為周延的一種註解，三者可視為檢查實現民主的感應器。由是觀之，推行憲政之前亟需訓政的理由如次：

- (一) 民族的習性：中國文化最具代表性的，就是「家和國，沒有變。」¹⁴這裡的「家」指的就是家庭、家族和宗族的意思。「國」指的是全國統一的中央機構，以及「中國自秦漢而後，都是一個民族造成一個國家」¹⁵的意思。由於這種特有文化的傳統，造成了幾千年來一脈相傳的大一統局面，當然也塑造中國人那種「自大心理」及其「天朝型模的世界觀」¹⁶，直接間接的養成中國即天下的「孤立」優越感¹⁷。這種千年不易的民族習性，在某方面固有其優點，但在發展民主憲政的現代化過程，有些則極易肇致負面效應。例如：重家族而輕國家，阻礙國家的進步；講求權威的服從，缺乏社會道德觀；保守的農業生活，欠缺科學的精神等；凡此皆須仰賴訓政的教育作為予以革除，俾樹立國家民族大愛、養成社會道德觀念、培育全民科學精神。
- (二) 所處的環境：民國創建所處的環境，一方面因內爭外患基業殘破，欠缺政治穩定的環境；另一方面則政治認知猶疑低落，亟需政治教育的環境。如果驟然從軍政時期邁入憲政時期，定將陷入洪流而無法立足。因此，中山先生說：「此訓政之時期，所以為專制入共和之過渡所必要也，非此則必流於亂也。」¹⁸證諸史實，中國自清季鴉片戰爭戰爭，即不斷受著內爭外患的困擾，迨至北伐成功，一連串的內戰和

一月)，頁 1。

¹² 荆知仁，《中國立憲史》，頁 380。

¹³ Dorothy Pickles 著，《民主政治》，頁 7。

¹⁴ 錢穆，《中國文化精神》，（台北：莒光講習班，民國六十三年三月一日），頁 13。

¹⁵ 孫中山，〈民族主義第一講〉，《國父全集》，第一冊，頁壹—3。

¹⁶ 殷海光，《中國文化的展望》，上冊，（台北：桂冠圖書公司，民國七十七年三月三十一日），頁 1—22。

¹⁷ 魏萼，〈打破傳統文化的靜態〉，《中華文化復興月刊》，第九卷第七期，（民國六十五年七月）。

¹⁸ 孫中山，〈孫文學說〉，前引書，第一冊，頁參—149。

政爭、中國共產黨的叛亂及帝國主義的覬覦等接踵而至，幾無寧日以從事訓政建設，遑論提前推行民主憲政。事實上，最低限度的政治穩定，乃為發展中國家政治現代化的條件。¹⁹依據統計，現代發展中國家的政局一般來說都頗不穩定。²⁰因為，在許多國家，如無相當程度的現代化，恐不會有較長時期的政治穩定，故必須立刻實施現代化，可是這樣做，又會在短期內造成政治高度不穩，在政局動盪的情況下，又如何繼續現代化工作呢？²¹畢竟，沒有穩定的政治，何由保證民主政治的落實，進而促進社會、經濟、文化的發展？更何況當時人民在政治知識的程度，誠可謂遍地的政治文盲，故必須藉訓政的教育功效，「用些強迫的手段，迫著他來做主人，教他練習練習。」²²易言之，「推行訓政，分明為一種教育作用。」²³其理至明，其重要性不言可喻。

(三) 維持上下接觸的機構：在王朝政治下，大部份人民的生活和政府並無多大的關係，所謂「天高皇帝遠，帝力與我何有哉！」就是最佳的生活寫照。但在民主政治的體制中，人民就是皇帝，政府變成公僕，政府必須盡一切努力來為人民服務，故必得有一種可以維持政府與人民接觸的常態機構，俾利上下意見可以相互應答。英國 Dorothy Pickle 博士指出：「為了實現民主系統的要求，現代的民主國家發展了龐大而複雜的機構。而且當政府在國民的生活中扮演了越來越重要的角色時，政府機關的數目和複雜性更是一天天地增加。」²⁴質言之，在民主政治運作維持上下接觸的機構，就是依據民主政治制度而建立的治理機構，這是民主政治的表徵，惟卻需相當的民主教育基礎無以為之。事實證明，中國面臨長期內亂，並無法同步成立民國健全的政治機構，例如：民國二十四年十一月，中國國民黨五全大會曾依據三屆二中全會有關「完成縣自治案」之決議，檢討應於民國十九年完成之

¹⁹ 呂亞力，《政治發展與民主》，（台北：五南圖書公司，民國七十七年八月，第四版），頁 108。

²⁰ 見 John J. Johnson ed. *The Role of the Military in the Underdeveloped Countries*, (Princeton, Univ-ersity Press 1962)。一九五一年亞洲二十四國，僅十一國未在近日常內經歷暴力改變；拉丁美洲二十五國，僅三國未在最近二十年內遭遇武力改變。

²¹ 呂亞力，前引書，頁 108。

²² 孫中山，〈民族主義第三講〉，《國父全集》，第一冊，頁壹—24。

²³ 胡漢民，〈自責就是自救自救就是救國〉，《革命先烈先進闡揚國父思想論文集》，第一冊，頁 1120。

²⁴ Dorothy Pickles 著，《民主政治》，頁 7。

縣組織，即因一再展期，仍尚未完全辦竣；另應於民國二十三年底完成縣自治，而能成為一完全自治之縣者，猶杳不可得。²⁵蓋建立完善的民主政治機構絕非朝夕之功，根本無由從軍政時期直接進入憲政時期，在非常破壞之後須速謀非常建設，亦即必得「先縣自治之成立，而後國家機關之成立。」²⁶期先行建構全國性與地方性的政治組織，以奠定憲政工作之礎石。

中國歷經數千年王朝政治所形成的政治文化，無論是徹底的根除專制弊病，或積極的建立民主根基，顯然俱非短期的革命宣傳即可奏效。畢竟新興國家的民權需要時間的孕育，否則急速的現代化，往往所帶來的並不是政治發展（Political Development），而是政治衰敗（Political Decay）²⁷，此亦可說明論者嘗謂「政治現代化不見得會達到政治發展」²⁸之原因。故晚近民主政治理論均十分重視政治化的學習過程，誠如聯合國憲政第十一章「關於非自治領土之宣言」就規定：「其人民尚未臻自治之充分程度者，…按各領土及人民特殊之環境，及其進化之階段，發展自治。」²⁹此即為最有力之明證。這種逐漸發展自治之主張，就是中山先生九十年前提出的「訓政」理念，足資驗證「訓政」符合理論與實際切合之特性。

二、推行訓政亟須普及教育

創建民國實施民主憲政是中山先生的終極政治理想，但就實施民主政治的主客觀環境觀之，卻又荊棘滿佈，萬難一蹴可及。在民族習性方面，有重家族而輕國家、講求權威服從、缺乏社會道德觀、欠缺科學精神等諸多陋習；在所處環境方面，正面臨內爭外患基業殘破、全民政治認知猶疑低落等政治極端不穩之困境；在維持上下接觸機構方面，則無論政權或治權的機關均難以短期建構完整。換言之，訓政前的中國並不具備實施民主憲政的條件。此即何以辜鴻銘曾慨嘆：

²⁵ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第七十一輯，《抗戰前國家建設史料—內政方面》，（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十五年三月），頁 233、234。

²⁶ 孫中山，〈中國革命史〉，《國父全集》，第二冊，頁柒—96。

²⁷ Samuel P. Huntington, *Political Development and Political Decay*, in Roy C. Macridis & Bernard E. Brown (eds.), *Comparative politics: Notes and Readings* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1968) p.522。

²⁸ 陳鴻瑜，《政治發展理論》，（台北：桂冠圖書有限公司，民國七十一年十月十五日），頁 49。

²⁹ Hans J. Morgenthau 著，張自學譯，《國際政治學》，（台北：幼獅文化事業公司，民國六十五年九月），頁 818。

「你相信民主，這實在是民狂。」³⁰所以中山先生在憲政實施前主張以訓政時期為過渡，實乃盱衡當時整個中國實施民主困境的特殊設計，或可謂為邁向民主憲政的教育大道。為期使政治理想能夠實現，推行訓政亟須普及教育，誠然是創造實施民主憲政條件的礎石。

回顧訓政開始實施之際，不僅文盲遍地，政治文盲尤烈。僅依賴少數有政治認知的精英份子，如此推行訓政自是緩不濟急。是以執政的中國國民黨冀望採普及教育的途徑，使全民皆能於最短時間達到運用四權的目標。羅素曾謂：「中國政治改革，決非幾千年之後就能形成西方的德謨克拉西。德謨克拉西存在的國家，設想該國人民已經是能讀、能寫有相當程度的政治知識。這類條件，在中國就不能滿足。」³¹這是因為中國幾千年來都是一治一亂的王朝政治，此種循環性的固定走向，使得中國政治環境始終為封閉的政治格局。費正清（John K；Fairbank）就曾解析：「清朝在一八〇〇年代裏，至少佔全人口五分之四的農民，它們多半僅是文盲或半文盲，他們能夠感受到統治階層及其特權的存在。但他們很少直接地瞭解統治階層。因為他們主要關懷及感興趣的是他自己的以『村落—市場』為中心的社會（Village—and—Market—Centre Community）。」³²實則充塞在「農業—官僚」性質的王朝政治桎梏中，政權及治權永遠為統治階級的特權。幾千年來標榜的「民為邦本，本固邦寧」、「天聰明，自我民聰明，天明畏，自我民明畏」³³，終究也僅止於意識型態的探討層次，並未進一步發展成為真正的民主政治制度；絕大多數的人民長期處在文盲的環境中，當然不可能有機會循民主途徑取得參政的機會。如何才能普及教育以掃除眾多文盲，自是成為中國能否邁入民主憲政之林的大前題。

訓政時期的主要任務，就是要打破長久封閉的政治格局，以還政於民，在中國乃亙古未有之創舉。而摧毀王朝政治之首要，非普及教育莫辦。如不先於訓政時期訓練人民具備行使政權的能力，冒然進入憲政時期，將會產生許多弊端。中山先生曾說：「由軍政時期，一蹴而至憲政時期，決不予革命政府以訓練人民之時間。於是第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治未由進行。第二流弊，在粉飾舊污，以為新治。第三流弊，由發揚舊污，壓抑新治。更端言之，即第一民治不能實現，

³⁰ 蔣夢麟，《西潮》，（台北：業強出版社，民國八十年一月，第七版），頁 146。

³¹ 羅素，〈中國人到自由之日〉，《羅素全集》，（台北：大方書局，民國六十二年四月），頁 125。

³² 費正清（John K Fairbank）主編，張玉法主譯，《劍橋中國史》，第十冊，（台北：南天書局，民國七十六年九月），頁 12、13。

³³ 該語分別源出尚書五子之歌及書經。

第二為假民治之名，行專制之實，第三則並民治之名而去也。」³⁴由是可知，訓政的設計是繼革命性大破壞之後的大建設，亦即讓人民具備行使政權的強迫教育階段。故普及教育就是訓政時期的時代任務，推行訓政亟須普及教育，誠可謂具備應勢而生切中時弊的作為。

一八九八年，張之洞著「勸學篇」喟然而嘆：「石田千里，謂之無地；愚民百萬，謂之無民。不講農工商之學，則中國地雖廣，民雖眾，終無解於土滿人滿之譏矣。」³⁵就國力而言，地廣人眾既是潛力也是負擔，其關鍵端視教育能否普及。從十九世紀中葉，太平天國動亂前夕，中國人口已達四億三千萬人。³⁶迨至民國十四年郵務管理局估計，全國人口是四三六、〇九四、九五三人；民國十七年海關估計，全國人口是四四八、二三一、〇〇〇人³⁷，人口及職業分佈基本上並無太大變化。另依據當時中華平民教育促進會統計，全國民眾至少有百分之八十是不識字的，識字的不過百分之二十。³⁸由於訓政時期普及教育旨在實施國民義務教育（或簡稱義務教育），和成年補習教育（或稱成人補習教育），是以僅就普及教育對象而言，據統計在訓政初期，全國學齡人口共有四千三百六十餘萬人，已入學者僅六百四十餘萬人，需接受國民義務教育者尚有三千七百十九萬餘人。³⁹而成年補習教育對象以佔全國人口百分之四十六五計算（根據世界人口學家所用的四分法），共計二億二百七十八萬餘人⁴⁰，二者合計高達二億四千萬餘人。這麼龐大的普及教育人口必然治絲益紛，如無詳細步驟勢難短期奏效。

民國十八年六月十五日，中國國民黨三屆二中全會通過「普及教育案」，決議頒行國民義務教育及成年補習教育，開啟訓政計劃性的普及教育作為。民國十九年五月一日，國民政府在「第二次全國教育會議宣言」中，即強調會議主要討論「分期分項的實施方案」，並進而指出有二點須特予注意：

（一）依據事實需要，分定時期步驟：方案的精神，是在根據現在和將來的需要，分定出先後緩急；尤其在訓政六年期內，我們深切感到，全國百分之八十以上不識字的民眾，和大多數沒有機會受教育的兒童，是

³⁴ 孫中山，〈中國革命史〉，《國父全集》，第二冊，頁柒—95。

³⁵ 張之洞，〈勸學篇農工商學第九〉，《張文襄公全集》，第四冊，（北京：中國書店，一九九〇年十月，第一版），頁580。

³⁶ 費正清（John K Fairbank）主編，劉敬坤、潘君拯主譯，《劍橋中國史》，第十二冊，（台北：南天書局，民國八十八年六月），頁47。

³⁷ 黃季陸主編，《革命文獻》，第五十四輯，《抗戰前教育政策與改革》，（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十年三月），頁88。

³⁸ 《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁113。

³⁹ 同上，頁88。

⁴⁰ 同上，頁113、114。

推行訓政和建設的障礙，也就是推進民族文化的大阻力。…應該以大部分物質精神的力量，集中在義務教育和成年補習教育方面。

(二) 根據教育宗旨力求表現三民主義：

- 1、為求民生的發展：所以在各級各類的教育內，都注重科學實驗，培養生產能力，養成職業技能。
- 2、為求民權的普遍：所以在社會教育和成年補習教育計劃內，注重公民訓練；而在各級學校教育內，也注重規律，和團體協作習慣的養成，培植運用四權的基礎。
- 3、為求民族的獨立：所以在社會教育和學校教育內，注重民族獨立的精神，並規定初等教育，不應讓外國人士來代勞。更為顧到整個三民主義教育的實現，必須以大多數人民為對象，所以對於社會教育的設施，有分期擴充的規定，並且議決了推行注音識字運動的方案。⁴¹

由上可知，國民政府在訓政教育建設，以國民義務教育和成年補習教育為重點，其目的乃為求民族獨立、民權普遍和民生發展。故在普及教育作法方面，採識字訓練和公民訓練以求民族獨立和民權普遍，另行職業訓練以求民生發展。綜而言之，推動普及教育案的各項訓練，係針對訓政特殊需求而訂定。

參、普及教育案立案過程與特色

民國十七年，北伐成功，全國統一。同年十月三日，中國國民黨中央常務委員會第一七二次會議通過「訓政綱領」，並由國民政府公佈實行。訓政工作乃在中國國民黨與國民政府的結合下，共同遵奉中山先生遺教，從而以黨訓政於焉開始。綜觀中國國民黨自民國十三年改組以後，雖曾肆應時局，陸續召開多次全國代表大會及中全會，惟初期均側重黨務、政治、軍事、外交、和經濟等軍政時期較急迫的重要議案，對教育事項則付之闕如。迨至民國十七年八月十四日，中國國民黨二屆五中全會才首度將教育案列入議程，通過唯一教育議案—「取消大學院改設教育部案」，決議「教育部以統籌全國社會教育、民眾教育等為主，期於最短期間，普及中小教育。」⁴²案內指出教育乃當務之急，欲期於最短時間首先完成社會教育和民眾教育，再進而普及中等學校和初等學校教育，此舉堪稱執政的中國國民黨重視教育新的里程碑。惟究其何以側重社會教育和民眾教育，因為此時教育政策旨在謀掃除文盲治標的救急方案，期能速謀廣佈教育量能的功效。

⁴¹ 《抗戰前教育政策與改革》，頁 24，25。

⁴² 《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁 111。

民國十八年六月十五日，中國國民黨三屆二中全會通過「普及教育案」，立案確立標本兼治的教育範疇，並進而致力規範普及教育的法治化。

社會教育與民眾教育的關係，基本上在社會的教育性質相類似，但實質範圍大小卻有差異。社會教育是對學校教育而言，是指學校以外的教育而言。民眾教育則包括學校式的民眾教育與社會式的民眾教育。⁴³訓政初期，民眾教育歸屬於社會教育的範疇，民國二十年，教育部社會教育司長李蒸謂：「社會教育，包含的範圍很大，在學校系統以外的教育，都可以包括在內，所以在大學院時代，社會教育司名做校外教育組。」⁴⁴民國二十三年教育部長王世杰謂：「社會教育這個名詞，含義很廣，就中國目前情形言，自當以民眾學校為社會教育的主要部分。」⁴⁵另依據「訓政時期國民政府施政綱領」—「關於教育者」之規定，民眾教育包含民眾學校，並同屬於改良及擴充社會教育。⁴⁶概括言之，彼時社會教育和民眾教育，係以發展學校式的民眾學校為重點，仍屬學校系統以外的教育。

一、以黨立案確立普及教育

民國十八年六月十五日，中國國民黨三屆二中全會通過在中全會的第二個教育議案—「普及教育案」，決議「厲行國民義務教育及成年補習教育，其計劃及規程與實施程序，限於十九年九月底由教育部制定，經中央執行委員會決議後，積極辦理。其全部計劃，限於民國二十三年底實現。」⁴⁷此一作法較前「取消大學院改設教育部案」規定以「社會教育及民眾教育為主」，在施教範疇上有大幅度的增減，一方面增加「國民義務教育」以為治本之道，另一方面「成年補習教育」替代社會教育和民眾教育以為治標之方。在凝聚教育共識上，「普及教育」、「國民義務教育」及「成年補習教育」等詞，似乎更易予人顧名思義的明確性。國民義務教育及成年補習教育，在訓政時期均非制式學校教育系統，但卻都有其學校性質，亦即為強迫性的教育。就當時教育體制及實際運作情形而言，國民義務教育旨在強迫學齡兒童就學，計劃以初等教育的初級小學，為義務教育設學發展目標；成年補習教育旨在促進識字教育功效，計劃以學校式的民眾教育（或稱學校

⁴³ 張正藩，《近三十年中國教育評述》，頁3。

⁴⁴ 黃季陸主編，《革命文獻》，第五十五輯，《抗戰前教育概況與檢討》，（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十年五月），頁372。

⁴⁵ 同上，頁75。

⁴⁶ 黃季陸主編，《革命文獻》，第五十三輯，《抗戰前教育與學術》，（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十年二月），頁63、68。

⁴⁷ 《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁137。

式社會教育機關)為主要發展導向(以公民訓練及識字訓練為首要,職業訓練為第二步),屬社會教育最重要之一環。由於普及教育案確立訓政教育建設重點為「推廣小學教育使成義務教育,社會教育注重推行成人補習教育,以全力掃除文盲。」在抗戰爆發前的訓政時期,普及教育即以此為重點任務,饒具立案標本兼施的特色。

綜觀「普及教育案」全文極為簡潔,但卻充分彰顯其因而確立的時代地位,影響訓政教育發展軸向至為深遠。殆此案可具備下列六種意義:

- (一) 本案對「普及教育」乙詞,採直接引用以規範教育範疇,在中國教育史上堪稱首例。雖然不是中山先生普及教育理想意思之全部,惟仍不失為中國國民黨遵奉中山先生遺教因時因地制宜之方策。簡單明確的規範,符合邁向民主憲政法制化的政策軸向,有助於訓政正本清源凝聚全民教育的共識,在以黨訓政下發揮教育功效源自於教育共識的導向作用。
- (二) 本案係中國國民黨中全會的第二個教育議案,卻是針對教育層級,第一個提出研討的議案。普及教育案在訓政時期的時代地位,其重要性至為顯著。
- (三) 本案實施時限配合訓政時程規劃,是次大會同日亦通過「訓政時期之規定案」,決議「訓政時期,規定為六年至民國二十四年完成。其訓政工作年表,交政治會議根據中央決議,於十八年九月制定之。」⁴⁸此即普及教育案為何規定於訓政結束前一年(民國二十三年底)完成之緣由,充分說明普及教育須與訓政建國進程相符應。
- (四) 本案確立普及教育範疇,從而使國民義務教育及成年補習教育,成為訓政前期教育建設最重要的兩大基礎工作,符合全民教育的時代性。在標本兼治下,一方面在限期(五年)時程內掃除全國文盲,使全民具備行使政權之知能;另一方面展現推廣小學教育,使成為義務教育之初衷。

「普及教育案」決議後三日,是次會議再通過「關於整頓並發展教育案」,責成國民政府「於民國十九年春季,由教育部召集全國教育會議(第二次)……參照十七年大學院召集之全國教育會議(第一次)之議案等,製成實行整頓並發展全國教育之方案。」⁴⁹民國十九年五月一日,教育局奉令據以策定「全國教育方案」,案中即申明「本方

⁴⁸ 《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編(一)》,頁128。

⁴⁹ 同上。

抗戰前推動「普及教育案」的背景與實際作為

案編製方針，對於義務教育及成年補習教育，主限期普及；對於中等教育主不急急推廣，先求質的改善，高中尤取集中主義；對於高等教育主整理充實，而不主增加數量。其他社會教育、華僑教育、蒙藏教育等，兼顧需要與國家財力，折衷平均，務使適切實際。」⁵⁰充分說明普及教育案，所規範之國民義務教育及成年補習教育，確為訓政時期須限期完成之教育建設首務，至是毋庸置疑。

(五) 本案計劃、規程與實施程序，由教育部負責制定，落實民主法治化程序，表彰法治政治的特性。

(六) 本案明文規定，由中國國民黨負監督及審議之權，責成國民政府教育部，限期執行普及教育，彰顯訓政時期教育建設以黨訓政的特性。

二、行政立法規範普及教育

傳統的政體是人治的政治，行政命令形同法律；民主政治則是法治政治，政府與人民皆要依法行事。訓政為憲政之過渡階段，是故任何方案亦應朝法制化俾利遵循。「普及教育案」經中國國民黨決議確立，隨即責成國民政府制定規範。民國十九年五月一日，國民政府奉令如期召開「第二次全國教育會議」，通過「改進全國教育方案」計十章，其第一、二章即分別為「實施義務教育計劃」⁵¹及「實施成年補習教育計劃」⁵²，雖然該二項計劃，因故均未由中央政治會議核准，始終未公佈施行，但卻有立法規範普及教育之功。其本諸教育機會均等與掃除文盲等原則，國民政府在抗戰前，有關普及教育的施政作為，皆以此為準繩，在訓政教育建設主軸並無根本性之變化。訓政時期立法規範普及教育即肇基於此，深具凝聚普及教育共識的指標作用。「實施義務教育計劃」及「成年補習教育計劃」業已規範明確的目標和期限，歸納分述如次：

(一) 施教目標

1. 義務教育：使全國學齡兒童得受初級小學四年的教育（至少在校合計須入正式小學一年），但對於不能繼續在學四年的兒童，得酌變通在學期間（例如放麥假、辦半日學校），採用左列二種方式補足他們應受的義務教育：

(1) 補習學校：專為不能入正式小學的兒童而設，補習教育二年等於

⁵⁰ 《抗戰前教育政策與改革》，頁 73。

⁵¹ 同上，頁 75—98。

⁵² 同上，頁 98—115。

正式小學一年，亦具學校性質。

(2) 自修制度：把應學的課程，叫兒童在家裡自修，由學校定期考試，不具學校性質，屬彈性作法。

2. 補習教育：使全國青年和成年失業的民眾（年齡十六歲起至六十歲止），得受一種補習性質的短期學校教育。應用最少金錢、最短時間，使一般民眾識字讀書，具有運用四權的能力。採班級制的民眾學校和非班級制的民眾識字處，來互相調劑：

(1) 民眾學校：設在學校、軍隊、工廠、監獄及一切大機關，或有數十以上不識字者的地方，具學校性質。

(2) 民眾識字處：在家庭、小店舖及其他小規模組織的集團內，不取班級上課型式，屬彈性作法。

(二) 施教期限

1. 義務教育：擬在五年內完成全國訓練師資機關（師資百分之十五在城市小學服務，百分之八十五在鄉村小學服務），開辦城市和鄉村義務教育試驗區一千五百處。使全國各重要縣份，對於義務教育都可以開始作小規模的試驗。以後逐年推廣，到第二十年末，全國一律實施四年的義務教育。

2. 補習教育：擬在訓政的六年裡儘先完成識字訓練和公民訓練（讀畢三民主義課本及民眾識字課本）的重大工作，至於職業訓練列為第二步的計劃⁵³（參照「改進中等教育計劃」及「改進社會教育計劃」有關職業教育部分彈性辦理為原則）。在龐大師資方面，則舉凡識字者總動員，屬強迫教育。另從民國十九年七月一日下令，預告全國民眾限二十五年十二月以前，讀畢三民主義課本及民眾識字課本。自民國二十六年一月一日起，各機關、學校、團體、工廠、商店，一律不得雇用年在十八歲以上而不識字的人。

國民政府召開「第二次全國教育會議」所通過之「改進全國教育方案」，時值戰線廣佈數千里的「中原大戰」（民國十九年二月至十一月），嗣在召開國民會議及制定訓政時期約法的協議下偃兵息鼓。民國二十年五月一日，中國國民黨第三屆中央執行委員會第一次臨全會通過「中華民國訓政時期約法草案」，案內第五章「國民教育」第四十八條規定「已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。」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

⁵³ 《抗戰前教育政策與改革》，頁 193。

教育。」⁵⁴六月一日，國民政府頒布「中華民國訓政時期約法」。原草案第四十八條改為第五十條，內容不變；原草案第四十九條改為第五十一條，內容修訂為「未受義務教育之人民應一律受成年補習教育，其詳法律定之。」⁵⁵論者雖然對約法之制訂褒貶互異，但此一約法為訓政時期政府與人民間的一種公約，亦是訓政時期最正式最重要的法律，堪稱我國教育政策法制化之濫觴。尤其在普及教育案規範之「國民義務教育」及「成年補習教育」而言，在約法中特別明文規定「詳以法律定之」，較諸其他各階各級教育自是不同，正足以凸顯普及教育立法標本兼治的特性。

依據訓政時期約法之規定，普及教育案二大基礎教育工作均須詳以法律定之，國民政府乃銜命陸續策頒各項法令，「國民義務教育方案」方面，例如：「短期義務教育實施辦法大綱」（21.6）、「第一期實施義務教育辦法大綱」（21.6）、「小學規程」（22.3）、「實施義務教育暫行辦法大綱」（24.5）、「一年制短期小學暫行規程」（24.7）、「二年制短期小學暫行規程」（26.6）、「實施二部制辦法」（26.6）、「學齡兒童強迫入學暫行辦法」（26.7）。在「成年補習教育」方面，例如：「勞工教育實施大綱」（21.2）、「民眾教育館暫行規程」（21.1）、「民眾學校辦法大綱」（21.7）、「民眾學校規程」（23.6）、「實施失學民眾補習教育方案」（25.8）、「各省市失學民眾入學暫行辦法」（26.8）。雖因內憂外患等種種原因，普及教育案未能依原定計畫於民國二十三年底完成，但在抗戰前各相關法規均經先後訂定公布施行。期間因應時局需要而不斷修訂執行，各種規範既有治本之道，復有治標之方，例如：民國二十一年六月二十五日策頒之「短期義務教育實施辦法」，旨在求量能極速擴充的治標之方，「第一期實施義務教育實施辦法」旨望循序漸進以奠定基礎教育為治本之道。在標本兼治下，各種法令乃肆應時局漸趨完備。就立法規範觀之，普及教育確實位居訓政時期的重要地位，堪稱切合訓政法治化的時代性。

⁵⁴ 《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁 220。

⁵⁵ 羅家倫主編，《革命文獻》，第二十三輯，《國民政府成立前後之政治建制史料》，（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十七年十月，影印再版），頁總 4770。

肆、推動普及教育案的強化作為

民國成立後，中山先生主張實行政黨政治，民國元年八月十三日在「國民黨組黨宣言」中即明白表示「進而入於政黨之林」⁵⁶，中國同盟會乃由革命政黨改為普通政黨。嗣後因實行政黨政治成效不彰，中山先生乃又重新組織中華革命黨為革命政黨，並於民國三年九月一日在「中華革命黨宣言」中強調：「黨為秘密團體，與政黨性質不同。」⁵⁷民國八年十月十日，中華革命黨改為中國國民黨，並重訂規約。這個規約復於次年十一月十九日修頒為「中國國民黨總章」，在總章第四條明文規定「自革命起義之日至憲法頒布之日，總名曰革命時期，在此期內，一切軍國庶政，悉由本黨負完全責任。」⁵⁸由是可知，改組後的中國國民黨仍是一個革命政黨。

民國十年，中山先生提出「以黨治國」的口號。並於民國十二年十月十五日闡釋「所謂以黨治國，並不是要黨員都做官，然後中國才可以治。是要本黨的主義實行，全國人都遵守本黨的主義，中國然後才可以治。簡言之，以黨治國，並不是用本黨的黨員治國，是用本黨的主義治國。」⁵⁹故「以黨治國」，就是由中國國民黨依據黨義來治國。民國十三年，中山先生又提出「以黨建國」的口號，他說：「我從前見得中國太紛亂，民智太幼稚，國民沒有正確的政治思想，所以便主張『以黨治國』。但是到今天想想，我覺得這句話還是太早，此刻的國家還是大亂，社會還是退步，所以現在革命黨的責任還是要先建國，尚未到治國。」⁶⁰易言之，訓政時期的革命黨必須負起「以黨建國」到「以黨治國」的責任，總括稱之為「以黨訓政」。當然，從民主的角度來衡量，一黨訓政是有些違反民主的精神。可是事實上，在此青黃不接之際，中山先生考慮一黨訓政的效用，乃是想用一黨制的優點來加強政府的安定，進而提高應變的能力⁶¹。

抗戰前的訓政教育建設時期，堪稱我國現代化教育的艱苦建國歷程，期間雖然在學制上並無多少更張，但在以黨訓政普及教育方面卻著力甚深。尤值內亂外患肇致教育環境動盪不安之際，卻仍在屢屢更迭中樹立宏規，殊屬難能可貴。究

⁵⁶ 孫中山，〈國民黨組黨宣言〉，《國父全集》，第二冊，頁肆—10。

⁵⁷ 同上，頁肆—20。

⁵⁸ 同上，頁陸—25。

⁵⁹ 同上，第二冊，頁捌—170。

⁶⁰ 同上，頁捌—213。

⁶¹ 彭堅汶，〈國父建國三程序之研究〉，（台北：中央文物供應社，民國六十七年八月），頁181。

其根本，以黨訓政厥為至要。就教育觀點而言，教育不過為國家政治工作之一種，教育本身原無力量的，要行教育統制必先行政治統制，迨政治有權威，而教育自推行無阻了。⁶²見證以黨訓政推動「普及教育案」的建國進程，誠可謂訓政時期執政的中國國民黨，主導普及教育彰顯責任政治的表徵，極具時代意義。

一、中央黨政主導普及教育

中國國民黨與國民政府在訓政時期，中央黨政運作關係屬一元化的指揮體系，意即大政方針由中國國民黨全國代表大會決策，在閉會期由中央執行委員會主導；至於執行則責成政治委員會（政治會議）⁶³全權代理，再令轉國民政府遵行。其中政治委員會與國民政府之關係實為一體之兩面，這種一條鞭的以黨訓政關係儼然已是黨政合一。故國民政府在訓政時期戮力教育建設，實則為奉行中國國民黨的教育政策，亦即實踐三民主義的教育政策，以期實現普及教育的理想。例如：民國十八年三月二十五日，中國國民黨三全大會決議「確定教育宗旨及其實施方針案」，此案即確立三民主義的教育宗旨及各教育層級的教育方針。嗣後在大會閉會期間，中國國民黨第三屆中央執行委員會策定「普及教育案」，並決議交由國民政府教育部於民國十八年九月底完成制定，再經由中國國民黨中央執行委員會決議後辦理。是次會議復通過「關於整頓並發展教育案」，不僅一方面責成國民政府召開全國教育會議，及製成實行整頓並發展全國教育之方案，另一方面則全權委由中央政治會議決定此方案相關之計畫。由是可知，中國國民黨全國代表大會與中央執行委員會旨在決策教育軸向，而中國國民黨政治委員會（政治會議）與國民政府則據以分工合作擘劃各項教育作為，此一黨政運作體制完全主導訓政時期的教育脈動。

綜觀抗戰前中國國民黨歷次全會及中全會，列入教育議案計有二十二案（全會七案、中全會十五案），其中泰半均與普及教育案有關，位居各階各級教育之冠，執政黨中央對國民義務教育，及成年補習教育之重視可見一斑。國民政府亦

⁶² 陳青之，《中國教育史》，（台北：商務印書館，民國六十二年八月，台五版），頁 810。

⁶³ 政治會議，在軍政時期稱之為政治委員會，其成立於民國十三年七月十一日。民國十五年七月四日，二屆中央執行委員會臨全會決定將政治委員會改稱政治會議。民國十六年三月六日二屆三中全會通過恢復政治委員會名義。民國十六年九月寧漢合作，以中央特別委員會代行中執會職權，政治會議或政治委員會不存。民國十七年三月一日，中常會通過決議，恢復政治會議。民國二十四年十一月五全大會後，政治會議又改名政治委員會。民國二十六年八月，中常會為應付抗戰需要，決定設立國防最高會議，以取代政治委員會。民國二十七年十二月五屆五中全會改國防最高會議為國防最高委員會。請參閱：張玉法，《中國政治史論》，（台北：東華書局，民國七十七年九月），頁 196—198。

本諸以黨訓政原則，遵奉各項決議教育案以為圭臬。此乃由於國民政府重要官吏多是政治委員會（政治會議）委員；形式上雖然是中國國民黨指揮國民政府，但國民政府在實際運作亦可掌握政策之走向；重要決策雖然要經過中國國民黨的審定，但幾乎是必然通過⁶⁴。實則在抗戰前國民政府不論就法理或實際運作情形而言，都仍是國家的最高機關。正如中華民國國民政府組織法首條所云：「國民政府總攬中華民國之治權。」⁶⁵此或許可視為以黨訓政的自然結果，與納粹或共黨之以一黨或階級專政型態截然不同。普及教育案在抗戰前實施成效並不盡理想，惟就中央黨政主導普及教育而言，黨政運作關係十分暢通，對訓政時期普及教育案有樹立規範之功。例如：

民國十八年六月十五日，中國國民黨三屆二中全會通過「普及教育案」，決議厲行國民義務教育及成年補習教育；另通過「關於整頓並發展教育案」，責成國民政府於民國十九年春召開全國教育會議。國民政府即於民國十九年五月一日召開「第二次全國教育會議」，討論「改進全國教育方案」，該方案共分十章，第一章「實施義務教育計畫」，第二章「實施成年補習教育計畫」，其計畫內容舉凡受教對象、師資培訓、教育場所、經費預算、教材編輯、調查手續、預定的強迫時期及強迫後的考核，均有周密的策訂。另第三章「籌設各級各種師資訓練機關計畫」、第四章「改進初等教育計畫」、第七章「改進社會教育計畫」及第十章「確定教育經費計畫及全方案經費概算」等，亦皆與普及教育案有關，充分展現中央黨政主導普及教育的特性。

民國十九年十一月十八日，中國國民黨三屆四中全會通過「普及教育獎勵學術以樹建國大本案」⁶⁶，執政的中國國民黨推行的普及教育，旨在使成義務教育，主張以學齡兒童的義務教育治本，失學的成年補習教育治標，二者標本兼治，同屬義務教育範疇，且均與學校教育性質有關。雖然在抗戰前，就達成此一理想目標而言，由於進展困難重重，肇致成效不彰。惟就執政中央，以黨訓政主導普及教育的基本態度而言，其屢事興革的努力精神，實不應予以全然漠視。茲僅擇要列舉如次，俾利洞悉梗概：

國民義務教育：民國二十一年六月二十五日，國民政府令頒「短期義務教育實施辦法大綱」及「第一期實施義務教育辦法大綱」。嗣因進展依舊停滯，中國國民黨四屆五中全會復於民國二十三年十二月十四日，決議「實施義務教育標本

⁶⁴ 朱堅章對廖全吉著〈抗戰前十年行政系統之變革〉之評論，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》，下冊，（台北：民國七十三年十二月），頁 982。

⁶⁵ 《國民政府成立前後之政治建制史料》，頁總 4358。

⁶⁶ 《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁 192。

兼治辦法案」，由中央政治會議決定交由國民政府照辦。民國二十四年五月，教育部據以重新議訂「實施義務教育暫行辦法大綱」，此項辦法及施行細則，規定實施程序分三期進行。

成年補習教育：民國二十年，國民政府即著手規劃民眾教育實驗（至民國二十四年止，計有一百九十三處實驗區）⁶⁷，乃次第頒布「民眾教育館暫行規定」、「勞工教育實施大綱」、「民眾學校辦法大綱」、「民眾學校規程」…等。由於肅清文盲尚難奏效，民國二十四年十一月十九日，中國國民黨五全大會乃通過「積極推行民眾教育案」及「確定今後教育改進方針案」，責成國民政府增設成人補習學校，期使小學義務教育與民眾教育同時並進。國民政府奉令於民國二十五年八月四日，訂頒「實施失業民眾補習教育方案」，民國二十六年八月又頒布「各省市失學民眾入學暫行辦法」。

二、地方黨政推行普及教育

地方自治為憲政之基礎，推行自治為訓政工作之重心。在抗戰前，由於地方自治的準備工作尚未完成，不僅省縣重要官吏無法由人民選舉產生，而必須由上級政府單位派任，即便是省縣參議會，亦絕少有經選舉產生者。至若中國國民黨依據其總章之規定，在省縣二級亦設有同級黨部，黨部負責人（省黨部為主任委員，縣市黨部為書記長）由上級黨部指派。但截至民國二十年底四全大會時，國內有組織之省市為三十六處⁶⁸，換言之，省市黨部在當時也未普及，因此更遑論縣黨部，故中央執行委員會在大會中，特別對未成立黨部之縣有改進指示⁶⁹。由於訓政時期省縣的主要工作為地方自治，設學校即為地方自治六事之一，因此普及教育極需仰賴地方自治的健全，否則必然影響普及教育建設之進展。

基於訓政初期，地方黨政均無推行地方自治的經驗，地方黨政推行普及教育易生窒礙。民國十八年三月四日，中國國民黨召開三全大會，即鑑於黨部本身之不健全，因此決議推行黨務方案，通過「訓政時期黨務工作方案」，明訂特別注意教育普及為縣黨部主要工作之一，指出中國國民黨的基本工作，必須特別注重推行平民教育，乃得達到鞏固民國基礎，啟發人民智識，增進人民生活能力之目的。各鄉村地方區黨部區分部及其黨員之工作，必須集中於此，並要求中國國民

⁶⁷ 周邦道主編，《第二次教育年鑑（9）》，第三冊，（台北：宗青圖書公司，民國七十年九月），頁 1089。

⁶⁸ 秦孝儀主編，《革命文獻》，第七十六輯，《中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，民國六十七年九月），頁 304。

⁶⁹ 同上，頁 196。

黨黨員，直接擔任國民義務教育、成年補習教育、平民識字教育…等工作，應該到學校去教育青年，到社會去教育民眾。⁷⁰民國十九年五月一日，國民政府奉令召開第二次全國教育會議，通過「實施成年教育普及計劃」，計劃透過各縣市黨政運作，落實成年補習教育，規定「組織專門負責的機關各縣市在實行強迫前，應先組織民眾識字訓練委員會，及分、支會，並設辦事處等，作為專門負責的機關。」「縣設委員會，區設分會，鄉鎮各設支會，閭設辦事處，每閭至少設一處。」⁷¹由此可洞悉訓政時期，地方黨政推行普及教育運作關係之梗概，甚具以黨訓政的特性。

地方自治在抗戰前之實施情形，由於整個大環境橫阻的困難，故自治進展制肘之處甚多。民國二十四年十一月二十二日，中國國民黨五全大會，在有關「中央黨部應置地方自治促成計畫委員會案」，即指出「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為一完全自治之縣者，蓋杳夫不可得，更遑云完成自治之省。夫如是則訓政如何能結束，憲政如何能開始耶？」⁷²衡情度理，中央黨政戮力樹立普及教育案的規範，不可不謂相當完備。但在執政當局相當重視，且各項教育法規頗有建樹之際，何以實施成效卻與理想目標相距甚遠！主要即為地方自治未能實現，亦代表地方黨政推行普及教育，泰半徒有其名而無其實。果若地方黨政運作敏活，普及教育亦能收效甚宏。例如：民國二十二年二月，江蘇省為推行地方自治實驗，以江蘇為實驗縣，任命中央政治學校梅恩平為首任縣長，同時發動中央政治學校大批學生參加工作⁷³，由於中央政治學校，為中國國民黨造就專才之唯一機關，中央政治學校區黨部與江寧自治實驗縣黨部，皆同屬中國國民黨直屬黨部⁷⁴，在地方黨部推行普及教育著有績效上，就極具代表性。

民國二十六年二月十九日，中國國民黨五屆三中全會通過「擬請確定以舉辦社會服務事業作為今後地方黨部之中心工作案」，案中指陳「查本黨地方黨部之工作，現在仍不變其民國十六年之舊貫，其流弊為偏重鬥爭破壞之消極工作，而忽略直接造福民眾之建設工作，故社會對黨之觀感，向為敬而遠之。」⁷⁵足證訓政時期地方黨政運作成效並不理想，故規定「各地政府原辦之事業，其性質純為

⁷⁰ 《中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》，頁 187—200。

⁷¹ 《抗戰前教育政策與改革》，頁 108—109。

⁷² 《中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》，頁 220。

⁷³ 焦如橋，《三民主義的鄉村建設》，（南京：中央政治學校研究部，民國三十年十月），頁 58。

⁷⁴ 《中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》，頁 303—304。

⁷⁵ 《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁 411。

社會服務，並以交由同級黨部主持辦理為宜者，如民眾補習學校、民眾教育館…等，應由省市黨部與省政府會商決定，以黨部名義辦理之，其經費仍由政府支援。」⁷⁶這一規定顯示地方黨政賡續推動普及教育的重要性，尤其是成人補習教育，即便是至抗戰時期，仍為「最急要之教育」⁷⁷。畢竟教育為立國之本，在平時然，在戰時亦然。

盱衡抗戰前訓政時期，地方黨政推行普及教育的運作工程，由於當時的社會與經濟，正處百廢待舉之困境，黨政互動合一的施政基礎甚為薄弱，另又潛存舊時代的反動勢力，故在推展訓政工作上阻礙叢生。整體而言，執政中央在增進黨政運作經驗及防杜黨政關係惡化上，不乏有因應時代性之興革措施，如「訓政時期黨務進行計劃案」、「推進黨務工作案」、「訓政時期黨務工作方案」、「關於訓政時期黨務工作附則增修案」、「實施憲政程序暨政治制度改革案」…等，舉凡在建立黨政組織、發揮服務精神、樹立黨政形象或講求務實作為等方面多有所著墨，但仍無法消弭黨政對立情勢，在推行普及教育方面亦因而大打折扣。另在教育行政上，彼時尚未能實行分級負責制，省（教育廳）、市、縣（教育局或教育科）教育主管單位係屬半獨立機關。中央的教育部直接指揮省的教育廳，省的教育廳指揮縣的教育局，這樣就破壞了省縣行政的統一性⁷⁸。即以省級教育廳為例，各省教育廳在省政府合署辦公的原則之下，原是省政府的一部分，當然受省主席的指揮。可是教育廳長為省政府委員之一，都是由教育部提請行政院會議通過，國府任命，於是教育部也往往直接指揮教育廳。在這種情形之下，倘若省政府施政方針與教育部的命令有所出入或緩急不一，教育廳即感無所適從之苦⁷⁹。再者普及教育經費大抵由地方政府自籌（民國二十四年度起，才由中央開始次第籌款，補助各省市義務教育及民眾教育經費），在只有責任沒有權利的情形下，復加上黨政運作既有的障礙，自益增地方黨政推行普及教育的困難。反顧中央黨政主導普及教育之運作，則因重要幹部的融通性及權責相符的一致性，故在黨政互動上自然較易協同一致，這或許就是當時地方與中央在黨政推動普及教育最大的根本差異。

⁷⁶ 《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁 411。

⁷⁷ 同上，頁 533。

⁷⁸ 蔣中正，〈行政三聯制大綱〉，《蔣總統集》，第一冊，（台北：國防研究院，民國四十九年十月，台初版），頁 1294。

⁷⁹ 劉真，《教育行政》，（台北：正中書局，民國七十五年五月），頁 18。

伍、結語

依據「普及教育案」之規定，厲行國民義務教育（簡易小學、短期小學）及成年補習教育（民眾學校、民眾識字處），限於民國二十三年底實現，實際上直至抗戰爆發尚相距甚遙。按照教育部統計，在國民義務教育方面：民國二十五學年度，短期小學（招收九足歲至十二足歲失學兒童）受教人數為一、八二七、七七一人，僅佔初等教育人數不到百分之十；至於簡易小學（招收不能入初級小學之學齡兒童）則祇有一七五、五九〇人，更是只佔初等教育人數不到百分之一⁸⁰，進展幾近遲滯，故有論者評議：「儘管國民政府把初等教育列為重點，但它的發展仍然十分緩慢。至于義務教育雖然採取了種種措施，制定了各種法令，卻毫無進展。到抗日戰爭前，連普及一年制的義務教育也沒有實現。」⁸¹在成年補習教育方面：民國二十五學年度，民眾學校增加至六七、八〇三校，較上學年度大幅成長三〇、五七七校，幾達一倍之多，民眾學校學生增加至三、一二一、八二〇人，較上學年度大幅成長一、六七五、五六六人，更達一倍有餘；民眾識字處增加至一七、一八一處，學生有五二〇、八三〇人⁸²。固然相對於二億餘文盲人口，亦屬鳳毛麟角罷了，惟成年補習教育，較諸以往微幅成長（民國十七學年度至民國二十四學年度，平均每年掃除文盲數不到一百萬人），確有明顯進步。誠如國聯教育考察團所發表「中國教育之改進」報告中所言：「中國成人教育之主要機關為民眾學校，其主要目的為掃除文盲及給予人民以一種社會教育及公民教育，成人教育為中國教育最令人滿意之一點。」⁸³嗣因抗戰軍興，禍變相尋，普及教育環境益形困厄，各項進展旋遭頓挫。

除文盲作新民以謀教育之普及，自清季興學以還，即為執政當局有識之士所重視，惟因不可能一步登天而屢屢更迭，所訂規章及各項教育工作多屬曇花一現，教育成效普及自難望項背。民國肇始，蔡元培任教育總長，戮力推展教育普及事宜，一方面提倡義務教育，另一方面於當時首都及各省辦理公眾補習學校、半日學校及簡易識字學校，欲期於十年之內據以普及全國，掃除文盲。嗣後在訓政實施前，義務教育曾歷經多次變革，惜因各省軍閥交相攫奪，內亂持續動盪不安，

⁸⁰ 周邦道主編，《中國教育年鑑（10）》，第四冊，（台北：宗青圖書公司，民國七十年九月），頁 1459。

⁸¹ 熊明安，《中華民國教育史》，（重慶：重慶出版社，一九九〇年九月），頁 144。

⁸² 周邦道主編，《中國教育年鑑（10）》，第四冊，前引書，頁 1471、1473。

⁸³ 國聯教育考察團，《中國教育之改進》，周邦道主編，《中國教育年鑑（12）》，附錄，（台北：宗青圖書公司，民國七十年九月），頁 212。

各項教育工作在制度上之籌劃即莫衷一是，何能侈言實際有效的運作。各種識字補習學校等民眾教育，亦因時勢變遷漸漸衰竭。期間社會上另興起平民教育運動，平民學校、義務學校等設置繼之代以盛極一時。從而社會的鄉村教育，似乎較政府的民眾教育尤見成效，惟因軍閥割據情勢混亂，教育建樹大抵限於少數特定地區。論者嘗謂：「軍閥對教育毫不重視。在一九二七年以前的軍閥時期沒有那個軍閥會有長時間的統治。由於軍閥控制是暫時的，便不會作任何長期打算。沒有教育計劃，沒有設想週密的教育發展政策，對於已有學校也沒有肯定的維護。」⁸⁴迨至北伐成功，在中國一直遙遠模糊的普及教育遠景，已然成為全國朝野欲求早日臻達的理想目標。教育是國力中的原動力，由是以黨訓政推動普及教育，乃蔚為執政的中國國民黨對訓政教育建設負全責的黨治捍衛形象。

民國十七年五月十五日，大學院召集第一次全國教育會議，會中申明：「教育宗旨確以三民主義為標準，教育機會均等，不但厲行義務教育，而且推廣民眾補習教育。」⁸⁵由於訓政時期為預備進入憲政時期的過渡階段，以培訓全民具備行使政權的能力為要務，俾實現主權在民的民主政治理想，所以如何普及教育以掃除文盲，自是刻不容緩。民國十八年六月十五日，執政的中國國民黨在三屆二中全會通過「普及教育案」，案內文詞極為簡潔，卻能凸顯訓政教育的中心任務，主導國民政府教育軸向至為深遠。其內容與大學院時代主張在施教方向固無二致，惟更增添執行時限以配合訓政時程規劃、以黨訓政主導性充分彰顯黨治精神、首度採「普及教育」案名以明確訓政教育重心等特色，展現了執政當局承先啟後的教育使命感，欲期奠定推行憲政之基石—國民義務教育與成年補習教育乃為三民主義教育的兩大基礎工作，以為國脈民命生存發展是賴。惜因抗戰前訓政時局，始終為擾攘不安的政治情勢、內憂外患的軍事情勢及國窮民敝的經濟情勢等狂流披靡，教育建設因環境動盪不安而困坐圍城，推動普及教育案籠罩於國勢岌岌中莫能例外。畢竟安定是增進教育效率第一個條件，不安定就不容易進步。⁸⁶平情而論，就抗戰前「普及教育案」具備全民教育、法治教育及以黨訓政的特性觀之，執政的中國國民黨應勢艱苦教育建國，未能獲致立竿見影之效原因殊多，其歷程自是荊棘滿佈；但在矢志不懈推動普及教育之努力應予肯定，否則亦未免求全責備。畢竟徒法不足以自行，未盡理想之果絕非單一訓政體制設計之因所使然；實則中國教育現代化的癥結，早已遠伏於百年之前，甚或是百年前的百

⁸⁴ 陳錫恩，〈中國的教育〉，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），頁 278。

⁸⁵ 《抗戰前教育政策與改革》，頁 10。

⁸⁶ 《抗戰前教育概況與檢討》，頁 56。

年。

抗戰前的訓政教育建設時期，堪稱中國現代教育的艱苦建國歷程，期間在學制上並無多少更張，惟對「普及教育案」的實踐方面則勉力以赴，雖未能獲致立竿見影之效，但矢志不懈推動普及教育的基本態度應不宜予漠視。就其實施歷程個人以為可依「開始」、「實驗」和「加強」等特性劃分為三部曲評析如次：

- 一、立案規範普及教育—開始期（民國十七年至民國十九年）：以「確立普及教育軸向」及「發展鄉村教育促進普及」為重點。前者主張以學齡兒童的義務教育治本、失學的成年補習教育治標，二者標本兼治，同屬義務教育範疇，且均與學校性質有關。後者乃順應時勢發展鄉村教育，並漸次規劃出民眾教育，使教育政策由既往偏重於城市，修正而兼重於鄉村。展現了推廣鄉村小學普及義務教育的殷切之志，進而欲使民眾教育同享教育資源，戮力成人補習教育，以期能全面促進識字教育功效。
- 二、權宜推行普及教育—實驗期（民國二十年至民國二十三年）：採「變通推行義務教育」及「實驗發展民眾教育」為要務。前者開啟初等教育使成義務教育之作為，規定小學為施行國民義務教育之場所，並將小學教育區分為「初級小學」（前四年）與「高級小學」（後二年）、「簡易小學」（招收不能入初級小學之學齡兒童）、「短期小學」（招收十足歲至十六足歲之年長失學兒童）等三種形式，另規定簡易小學與短期小學須依照教育部先前策訂之「第一期義務教育實施辦法」及「短期義務教育實施辦法」辦理之。此舉旨在有效肆應國土廣大、區域性懸殊及學齡人口眾多等影響普及教育同步實施的困難性，誠乃為針對學習素質參差不齊的權宜之計。
- 三、增進普及教育成效—加強期（民國二十四年至民國二十六年）：以「加強普及義務教育」及「加強成人補習教育」為目的。前者本諸標本兼治原則，頒布「實施義務教育暫行辦法大綱」，計劃採分三個時期以逐級提昇的強迫教育，俾利由一、二年制短期小學，依序完成四年制義務教育，欲期從普及短期小學治標之方臻達普及義務教育治本之道。後者預期於民國三十一年肅清全國文盲，故頒布「實施失學民眾補習教育方案」，以擴大全面普及教育成效，置重點於公民教育、識字教育及自衛訓練等。此期間執政中央決議開始籌撥款補助各省市，並令飭各省市籌措教育經費，在中央與地方的共同重視與努力下，國民義務教育及成年補習教育確較前有明顯進展，惜因抗戰軍興，至是未竟全功。

綜觀抗戰前以黨訓政對「普及教育案」實踐之歷程，在變亂相尋民物凋敝的困厄情勢中，倍增訓政教育建國之艱辛，惟是時執政的中國國民黨在推動普及教

抗戰前推動「普及教育案」的背景與實際作為

育卻能始終未曾中輟，誠屬不易，允宜正視。即如當時國聯教育考察團就曾評論：「中國在內部混亂，國際糾紛，財政奇拙及水旱災難頻仍之中，尚能維持其信念，認為後起者之教育，係文明社會之主要事業，並在現狀容許之下，努力促進其發展，此種成績，即西方各國，亦有所不及。」⁸⁷此段評論堪為抗戰前推動「普及教育案」的最佳註解。易言之，此期間因應訓政教育建國的困境推動普及教育作為，亦足資新興國家現代化發展之參考。

（投稿日期：93年9月30日；採用日期：93年11月19日）

⁸⁷ 國聯教育考察團，〈中國教育之改進〉，周邦道主編，《中國教育年鑑（12）》，附錄，（台北：宗青圖書公司，民國七十年九月），頁7。