

第二章 陝甘寧邊區農村教育的開展

從一九二二年湖南長沙的「農村平民教育社」到江西時期小學教育與社會教育並重的雙軌教育體系，中共不僅為農村普及教育之路找到了一條明確的道路，也累積了不少實務經驗，只不過在戰爭的環境下，教育工作的推動並不容易。從一九三三年底興國縣佔有中央蘇區近六分之一的學生數目來看，江西時期的教育仍然集中在特定地區，廣泛而深入社會底層的教育活動並未普遍開展。一九三三年底開始中共有意採取更積極的教育推展措施，但在一九三四年「反圍剿」戰爭失敗後被迫中斷，不過普及教育的藍圖和企圖心隨著「長征」來到了陝甘寧邊區，在這裏中共第一次真正有了大規模而且深入的農村教育經驗。比起江西時期的蘇維埃政權，陝甘寧邊區在早期有相對安定的形勢和較完整的統治區域，中共有較多的餘力放在教育建設上，政策的推動也收到廣泛效果，配合中共官員對於教育的熱情及過去已有的經驗，陝甘寧邊區的農村教育推展很快便動員起來。在這段期間中共除了延續過去江西時期已經有的教育措施外，「冬學」是中共為提高社會教育品質所推動一個重要的新措施。此外為了保證中央政策能得到確實推行，中共也在這一段期間建立了一套有效的行政管理制度，並以這套制度為基礎開始進行一連串「提高質量」的措施。

第一節 早期的動員與規畫

一、「普及教育突擊運動」

一九三五年十一月中共在瓦窯堡宣佈成立中華蘇維埃共和國中央政府西北臨辦事處，二萬五千里長征宣告結束。正如當初從湖南流竄到江西的歷程一樣，中共中央的長征再度放棄江西的多年經營，一切必須從頭開始。中共在陝北並非完全沒有基礎，黨中央來到之前，陝北地區早有共黨組織活動，

只不過這些游擊形式的活動並沒有穩固的基礎，談不上任何的教育建設。此外，陝北地區的教育建設原本就十分落後，據稱一九三六年以前陝甘寧邊區範圍之內完全沒有社會教育活動，新式小學則只有約一百二十所，文盲人數估計佔人口 90% 以上。¹來到陝北之後的中共，一九三七年春以前一直處於不穩定的局勢，一方面要防禦國民政府的圍剿，一方面又要主動出擊試圖打開局面，中共對於教育建設並沒有太多的餘力兼顧。這個時期陝北的教育推展除了少數的零星活動外，還看不到有完整的規畫，也由於缺乏詳細的材料，教育活動的實際情形並不清楚。如果從當時中共中央機關報《紅色中華》²上的消息來看，社會教育顯然尚未開始，小學方面的相關消息則大多集中在小學生參與「擴紅」和「優紅」³的報導上，一直到一九三六年底有關小學發展和運作情形的報導逐漸出現，這是中共留意邊區教育建設的開始。

據統計，一九三七年春時陝甘寧邊區的小學已增加到三百所，教育的推動已經略有進展，不過大規模的教育推展要從一九三七年五月以後才開始。一九三七年春，西安事變和平解決，國共之間形同水火的緊張關係暫時緩和了下來，中共以陝甘寧邊區為根據地的形勢也趨於穩固，注意力於是轉移到邊區內的各項建設，教育也在此時成為重要的工作。一九三七年四月《關於群眾的文化教育建設草案》是中共首次在陝甘寧邊區公開提出的大規模群眾教育規畫，在這個草案中延續了過去江西時期小學教育與社會教育並重的精神，計畫以正規的小學以及業餘的社會教育的方式讓七歲以上四十歲以下的所有民眾都能接受最低限度的教育。⁴這樣的《草案》如果沒有其它相關措施的配合只能算是象徵性的政策宣示，不過在草案之後同時公佈的是一份五到

¹〈陝甘寧邊區政府工作報告(一九四一年四月)〉，陝西省檔案館、陝西省社會科學院編，《陝甘寧邊區政府文件選編》第三輯(北京:檔案出版社，1987年)，頁 205。

²《紅色中華》創刊於一九三一年十二月，是中共中央和蘇維埃中央臨時政府的機關報，一九三四年十月以後因為中共的「長征」而暫時停刊，一九三五年十一月中共到達陝北後復刊，一九三七年一月二十九日改名為「新中華報」。見賴伯年主編，《陝甘寧邊區的圖書館事業》(西安:西安出版社，1998年)，頁 230。

³「擴紅」為「擴大紅軍」的簡稱，亦即招募新兵入伍；「優紅」是「優待紅軍」的簡稱，亦即為共軍提供物資和力役支援。

⁴〈關於群眾的文化教育建設草案〉，《新中華報》，1937年4月29日。

七月的工作計畫，顯示這份草案的公佈並非只是「宣示」而已。這份五到七月的工作計畫內容的重點有三：一是著手建立教育行政系統，要求各地在五月底以前建立各級教育部組織，並且開始運作，建立巡視制度；二是推動廣泛的群眾教育，除了繼續推展小學教育之外，也開始實驗辦理社會教育，做為以後各地推展的經驗依據；三是培養並整頓師資，一方面開辦「教員訓練班」培養新的師資，一方面則是召開各地小學教員會議，加強原有的師資的訓練。⁵

五到七月的工作項目是推展大規模教育的前置作業，不過等不及這些基礎條件的完成，中共便已經開始積極的推動教育工作。四月，由共產主義青年團轉型而成的「西北青年救國聯合會」（以下簡稱青救會）宣佈該年為「普及教育突擊年」，要求會員踴躍入學並協助邊區民眾入學的動員工作。⁶五月，「普及教育突擊」運動開始，當時《新中華報》上眾多的宣傳和各地相關消息報導說明了大規模教育活動已經在進行之中。⁷「普及教育突擊」一開始是動員兒童和發展小學教育為主，《小學教育制度暫行條例草案》在四月公佈，小學教育的基本架構和學校運作細節早有較清楚的規定，成人的社會教育則是要遲至秋天以後才開始。九月，中央教育部宣佈「識字運動月」活動展開，目標是三萬個識字組員；⁸十月，陝甘寧邊區政府教育廳發出第一次冬學通令，以五百個學校，一萬學生為目標，⁹十一月，冬學開學，大規模的社會教

⁵ 〈小學教育制度暫行條例草案〉，《新中華報》，1937年4月29日、5月23日。

⁶ 皇甫束玉等編，《中國革命根據地教育紀事(1927.8—1949.9)》(北京:教育科學出版社,1989年),頁113。青年救國聯合會的前身即是共產主義青年團。在「抗日民族統一戰線」的方針和共產國際的指示之下，為去除共青團明顯的共黨色彩，以吸收更多成員，共青團從一九三七年二月起將原有的組織改稱為青年救國會。見郭曉平主編，《中國共青團史》(武昌:華中師範大學出版社,1997年),頁99-103。

⁷ 當時《新中華報》上有一版由西北青救會所主編《青年呼聲》記錄著許多當時教育推展的情形。在這份每隔數日發行一次的專刊中不斷宣傳普及教育的重要，報導各地教育的情況，並要求青救會會員積極入學及協助動員入學。

⁸ 〈識字月運動 發展三萬個識字組員〉，《新中華報》，1937年9月9日。

⁹ 〈陝甘寧邊區中央教育部關於冬學的通令〉，中央教育科學研究所編，《老解放區教育資料》(二)下(北京:教育科學出版社,1986年),頁1-2。該年九月國民政府正式核准陝甘寧邊區政府成立，原先由蘇區政府西北臨時辦事處中央教育部管理的群眾教育改由邊區政府教育

育由此開始。一直到翌年年初冬學運動結束為止，「普及教育突擊」運動有著相當的成果，小學由三百所增至七百所，小學生由五千六百人增加為近二萬人；社會教育從無到有，無論是冬學或是識字組的發展都達到甚至超過預設的目標。《新中華報》在一九三八年初總結「普及教育突擊年」的成績，宣稱該年共動員了六萬以上的青年兒童參與了教育活動，¹⁰雖然這些數字統計的正確性難以盡信，數字本身也不能代表實際的效果，但是從當時的狀況來看，中共的確已經展現了推動教育的決心，也為大規模的教育推展營造出熱烈氣氛。

二、群眾教育的規畫與設計

自江西開始，中共根據地小學的學制和課程設計便與國民政府統治區域有所不同。國民政府以西方教育為標準，小學教育以六年為期，前四年為「初級小學」，後二年為「高級小學」。對於中共而言，根據地農村為主的環境與不斷衝突鬥爭的戰爭情勢與國統區完全不同，因此將小學的修業期限縮減為五年，並以前三年為「初級小學」，後二年為「高級小學」。¹¹此外，環境因素再加上中共意識形態中對於「勞動」的重視，使得中共課程設計中除了有正規的課目學習之外，還增加了「課外活動」份量。中共所謂的「課外活動」大致包括兩種，一種是包括種地、除草、拾柴等生產活動，另一種則是包括政府工作宣傳、放哨和「優抗、優工」¹²在內的社會工作。一九三七年四月的《小學教育制度暫行條例草案》中便規定，小學每日在課本、教室中的學習不得超過三個小時，而課堂之外的活動則不得少於二個小時。¹³

與江西時期不同的是，政治環境的不同促使中共在教材內容的意識形態

廳負責。

¹⁰ 〈青年是文化戰線上的尖兵 普及教育突擊年總結〉，《新中華報》，1938年2月5日。

¹¹ 〈小學教育制度暫行條例草案〉，《新中華報》，1937年4月29日、5月23日。

¹² 所謂「優抗」、「優工」是為抗日人員或政府工作人員家屬提供簡單的勞務服務。

¹³ 〈小學教育暫行條例草案〉，《新中華報》，1937年5月23日。

上必需有所修改。江西時期是「工農蘇維埃政權」與「國民黨地主資產階級」尖銳對立的時期，教育內容是強調土地革命和階級鬥爭的「共產主義教育」。¹⁴陝甘寧邊區成立之後，政治環境已經不同，在「抗日民族統一戰線」的前提之下，昔日的敵人如今成了并肩作戰的「友軍」，民族戰爭也暫時取代了階級鬥爭的重要性，因此「國防教育」成了主要訴求，「抗日」便成了這一時期教育的主軸。

表 2-1 是陝甘寧邊區的課程總覽，表面上看來與一般小學的課程並沒有太大差異，但從教材的內容上便可以看出這時期教育的特色。以一九三八年初級小學《國語》第二冊為例，在該冊三十四課中有二十課，約有六成是以抗日為主題，其餘則是鼓勵生產勞動和宣傳政府工作各半。¹⁵再以當時的初小《常識》課本來看，上部介紹邊區環境、中國近代歷史、日本侵略中國、抗日民族統一戰線、持久戰等政治社會常識，下部介紹防空、防毒、急救和衛生等戰時知識，雖然也提到共產黨的發展和所謂的「人類社會進化」歷程，但過去所強調的「階級鬥爭」已經完全不見，取而代之的是抗日、戰爭的相關主題。¹⁶

¹⁴〈全蘇教育建設大會何凱豐同志的報告〉，《老解放區教育資料》(一)，頁 45-46。

¹⁵董純才主編，《初小國語課本》第二冊(陝甘寧邊區政府教育廳印行，1939 年 11 月再版)。法務部調查局資料室藏，523.841/478/5191 V2

¹⁶董純才編，《常識—政治社會戰時科學》，(陝甘寧邊區政府教育廳印行，1938 年)。對於這個時期的教材內容被後人批評為「三句不離抗日」，「階級觀點的模糊」。見劉御，〈我對陝甘寧邊區抗戰期間三部初小國語課本的認識〉，人民教育社編，《老解放區教育工作經驗片斷》(上海:上海教育出版社，1959 年)，頁 266。

表 2-1 陝甘寧邊區小學課程表

科目 \ 年級 \ 節數		初級小學			高級小學	
		一年級	二年級	三年級	四年級	五年級
國語		十二	十二	十二	十二	十二
算術		四	四	五	五	五
常識	政治	六	六	六	四	四
	自然				二	二
	歷史				二	二
	地理				二	二
美術		二	二	二	二	二
勞作		二	二	二	二	二
音樂		三	三	三	二	二
體育		三	三	三	六	六
總計		三十一	三十二	三十三	三十九	三十九

資料來源：〈陝甘寧邊區小學教育規程〉，《陝甘寧邊區教育資料》初等教育部分(上)(北京：教育科學出版社，1981年)，頁59。

陝甘寧邊區的小學教育在學制方面的變革不大，但是社會教育方面「冬學」的出現便十分值得一提。「冬學」顧名思義就是在冬季辦理的學校，原先是西北地區居民的一項傳統。由於中國北方冬季嚴寒，時間又長，在大部分生產活動停止的情況下居民有較多的空閒，因此冬季成了當地居民辦學就學的良好時機。¹⁷中共從這樣的傳統中得到了靈感，設計了以成人民眾為對象

表 2-2 冬學課程表

¹⁷ 董純才主編，《中國革命根據地教育史》第二卷(北京：教育科學出版社，1991年)，頁314。

科目 星期	上午		下午		晚 自 習
	六至六時半	八至十時半	一至三時	三至四時	
一	軍事	國語	政治	唱歌	
二	軍事	國語	政治	抗戰常識	
三	軍事	國語	政治	珠算	
四	軍事	國語	政治	唱歌	
五	軍事	國語	政治	珠算	
六	軍事	國語	政治	抗戰常識	
七	開會(要有時事報告)		野外活動(演習, 其他)		

資料來源:〈冬學須知〉, 陝西師範大學教育研究所編,《陝甘寧邊區教育資料》社會教育部分(下), (北京:教育科學出版社, 1981年), 頁 121。

的「冬學」, 在一九三六年底時第一次小規模試辦,¹⁸一九三七年決定大規模推行, 並且宣佈冬學運動為成年補習教育的「經常學制」,¹⁹成為夜校、半日校和識字班之外的另一種社會教育形式。

表面上看來, 冬學似乎只是社會教育的另一個時段選擇, 不過實際上冬學無論是課程設計、學校運作模式或是中共官方所給予的定位都與過去的社會教育形式有著極大的不同。表 2-2 是教育廳在一九三七年所公佈的冬學課程表, 從這份課表中可以看出冬學的獨特之處。冬學的課程安排為一週七日, 每天從早上六時一直到下午四時, 晚上有自習, 連星期日都排有各種課外活

¹⁸〈開展冬學運動〉,《紅色中華》, 1936年12月13日。這次的冬學運動除了中央教育部所發出的冬學指令外並未見到任何後續的相關消息, 似乎只是小規模的實驗。

¹⁹〈陝甘寧邊區中央教育部關於冬學的通令〉, 中央教育科學研究所編,《老解放區教育資料》(二)下(北京:教育科學出版社, 1986年), 頁 1-2。

動。這種一週七日的全日課程安排意味著學生必需在二至三個月的冬學運動期間放下私人的工作成爲「全職」學生。爲了達到普及教育的目的，冬學具有一定的強制性質，許多農民被動員至冬學學習，但農村人口分佈在廣大的地域中，許多人與學校的距離過遠，無法輕易的在學校與住家之間往返，因此這些人必需在開學之前帶著糧食和被服到冬學裏住宿，冬學則必需準備「住房和炕」，²⁰從日後的各種報告之中可知，學生留宿並在整個冬學期間在校學習是普遍的作法，這樣的教育措施與夜校或半日校學生在一天工作後進行一、二小時的「業餘」教育有著很大的差別，不但接近正規學校教育，甚至與各種幹部訓練班沒有兩樣。

離開家庭、脫離生產工作和密集的課程學習，這樣的模式過去一向只存在於正規的學校教育，將這樣的模式運用在冬學上可以稱得上是清末以來社會教育的一項革命性發展，這樣的發展除了是地方上傳統「冬學」的啓發外，主要還是由於中共改善社會教育品質的一番心思。社會教育在中共教育的發展過程中一向佔有重要地位，社會教育與小學教育並重的政策是明顯的例子，爲適應環境、方便社會教育推展所設計的各種學習形式則是另一個例子，江西時期的「識字班」，抗戰時期的冬學都是這種思維下的產物。自清末以來，社會教育以夜校和半日校爲主要方式，但夜校和半日校的學習方式一直存在著一些難以克服的問題。社會教育以成人爲對象，但成人通常負有家庭經濟重擔，家計負擔和就學之間即使不衝突也經常相互干擾，因此夜校和半日校雖然在理論上有固定的科目和課程，但民眾常常因爲工作或其它因素而遲到或缺席，不僅學習時數無法達到預設的目標，課程的學習流於片斷，學校的運作也無法正常。夜校和半日校的另一個重大的缺陷便是不適用於地廣人稀的農村環境。夜校或半日校在過去曾經發揮了不少普及教育的效果，但是這些成果卻是在人口集中的城市中所創造的。學校設立在城鎮中，附近居民可以方便的利用工作之餘前往就讀，學校也能輕易招攬一定規模的學生數，達

²⁰見劉端棻，〈陝甘寧邊區的冬學運動〉，陝西師範大學研究所編，《陝甘寧邊區教育資料》社會教育部分(下)，頁 151；及〈陝甘寧邊區中央教育部關於冬學的通令〉，中央教育科學研究所編，《老解放區教育資料》(二)下(北京:教育科學出版社，1986年)，頁 2。

到最大的教育效益。然而，在陝北地廣人稀的環境中，人口散佈在廣大的農村之中，設立在城鎮中的學校對大部分人而言並無意義，即使將學校分散到農村之中，多數人仍將因為距離的緣故，無法輕易在工作之餘往返於學校住家之間。想要讓更多的人有機會上學，在農村設立更多的學校似乎是解決之道，但更多的學校代表更多的資源耗費，對於教育資源、人力、物力都極端缺乏的農村來說是一項可觀的負擔，更何況在當時戰爭的環境中經濟效益也是考量重點。

江西時期中共顯然已經意識到夜校和半日校在農村環境中的侷限性，「識字班」這種「三五人一組」、「隨時隨地隨人數」的彈性學習方式似乎就是為因應這樣的問題而設計，但是缺乏師資、設備和組織課程的配合之下，「識字班」這樣的學習方式畢竟只能應付最簡單的識字，教育效果有限。冬學的出現似乎可以解決所有的問題。在冬季農閑的前提之下，冬學減低了民眾在工作與學習之間的衝突，而近乎正規教育的密集課程設計則是更容易掌握教育的品質和進度，學習過程更為完整，效果更佳。讓民眾放下各種家務，甚至離開家庭集中到學校接受教育，使學生處在半封閉的學習環境之中，不僅免除往返奔波的交通問題，也隔絕了外界各種干擾學習的因素，使得學校的運作和學生出席管理上都較容易掌握。就經濟效益而言，集中資源設校，然後動員農村的群眾來遷就學校，如此一來可以用最少的學校吸收到最多的民眾，以最精簡的資源來發揮最廣泛的教育效果，比起將有限的教育資源遍撒在廣大的地區，讓學校遷就稀疏的人口分佈的方式更能發揮效益。對中共而言，這樣的方式解決了普及教育理想所面臨的現實條件壓力。

能以最經濟的方式來獲得最大的效果，冬學在眾多社會教育形式中的地位自然也就有所不同。在教育廳官員眼中，冬學是效果良好的「正規型民眾學校」，夜校的成效則是「生死不明」；²¹無論是中央或地方歷年有關冬學的專門報告多不勝數，對於冬學實施的過程，從最初的動員準備情形一直到最後總結測驗的成果統計可說是鉅細靡遺，但對夜校或半日校的關切和成果卻往

²¹劉端棻，〈陝甘寧邊區的冬學運動〉，《陝甘寧邊區教育資料》社會教育部份(下)，頁 152。

往只在年度教育報告中有簡單的數字統計和描述；冬學在一九三六年底試辦，一九三七年底第一次大規模推展便規劃學校五百所，但夜校和半日校一直到一九三八年才成爲工作重點，而且該年教育廳要求的目標夜校僅九十餘所，半日校的數目且無具體規定，²²與冬學的要求相比顯然有著不小的差距。根據中共教育部門的規畫，冬學要有獨立的師資和設備；每年陽曆十一月中旬開學，舊曆新年前後結束，有固定的學期，學習期間約爲二個月至三個月；有固定的科目和課程，使用教育廳發行的各種教材；教學進度似乎並未嚴格規定，但在每一學期結束後會有公開的正式的測驗，測驗結果會上報教育廳，達到標準者授予畢業證書。²³這些規定雖然在其它社會教育組織也大多可見，但是由於得到官方較多的關注，冬學在實施過程中似乎要比其它社教組織來得「正規」許多，歷年有關識字測驗的指示和消息，除了小學以外大都與冬學有關，而各地提出的識字成果、學生畢業人數也大都以冬學爲依據。

雖說中共對於冬學有著明顯的特殊關注和期許，但冬學畢竟有季節限制，因此農忙季節以夜校和半日校爲主，到了冬季則是全力發展冬學。夜校利用夜間學習，以白天需工作的成年男子爲對象，半日校則是利用白天部分時間學習，以工作負擔較輕，閒暇時間較多的兒童和婦女爲主；至於那些工作時間無法配合，或離學校太遠、無法在工作之餘上夜校或半日校的民眾，識字班的組織則是提供了最簡單的識字教育。到了冬季，冬學便成了社會教育的主要形式，包括原先夜校、半日校或是識字班學生在內的所有民眾均以入冬學爲第一優先，若因故未能上冬學者才依其狀況仍舊參加夜校等其它形式的教育。像冬學這樣革命性的教育措施無可避免的會遇到許多困難，尤其要民眾離開家庭，拋開一切家務到校學習並不容易，一九三七年的首次冬學運動，許多地方仍然以夜校和半日校的方式來辦理冬學，²⁴不過往後的冬學

²² 〈邊區教育廳第三科長聯席會議的工作決議〉，陝西師範大學研究所編，《陝甘寧邊區教育資料》教育方針(上)，頁 15。對於半日校，教育廳要求「盡可能」由小學附設，其它別無規定。

²³ 劉端棻，〈陝甘寧邊區的冬學運動〉，《陝甘寧邊區教育資料》社會教育部份(下)，頁 149-152。

²⁴ 有關一九三七年冬學的相關訊息見延川縣，〈一九三七年冬學總結報告〉，(日期不詳)，《陝

逐漸朝著中共規畫的方向快速發展，成為陝甘寧邊區甚至北方其它根據地最重要的社會教育形式。

第二節 「改善質量」

一、 行政工作制度的建立

從一九三六年到一九三八年初可以算是陝甘寧邊區群眾教育的草創時期，相關的教育規畫已經大致成形，從官方所發表的統計數字也可以看出「普及教育突擊」運動取得了一定的成果。然而，邊區的客觀條件不佳，教育建設原本就缺乏基礎，而且正如「突擊」其名，一九三七年以來的教育推展在十分倉促的情況之下開展，地方幹部缺乏經驗，經費、設備籌備不易，師資、教材缺乏，這些都是可以想見的問題。在客觀條件如此困難的情況下各項統計數字依然能夠快速成長，實際的成效究竟如何似乎連邊區教育廳也不太有信心。一九三八年春以後教育廳展開實地的訪察，隱藏在統計數字之下的問題一一呈現，報告中指出：規定的開學日後一個半月仍然有三分之一的小學沒有開學，為數眾多的識字組、夜校、半日班則大都「徒有形式」。至於那些仍然在運作的學校，許多學校學生數只有個位數，且大多經常缺課；冬學的設計原本是以成人為對象，但卻有三分之二的學生是以兒童來充數。²⁵「仍未開學」或是「徒有形式」，這大概是教育廳較為含蓄的形容詞，「名存實亡」也許是較為貼切的說法。從這些檢討可知，表面風光的「突擊年」固然一時達到了的動員和宣傳的效果，這些學校實際上可能在突擊運動過後便已經停

甘寧邊區政府教育廳檔案》，全宗號 10，卷號 358；及〈冬學運動繼續展開〉，《新中華報》，1938 年 1 月 15 日。

²⁵有關這一段時間的教育檢討，比較重要的有〈三個半月來冬學運動的總結〉，《新中華報》，1938 年 4 月 15、20、25 日。及〈各縣第三科半年工作總結與今後工作方針〉，《陝甘寧邊區教育資料》初等教育部分(上)，頁 4-8。

止活動，有些甚至可能自始就只存在於統計數字之中，而許多仍在運作的學校也顯然不能達到預期的效果，「普及教育」的成效必需大打折扣，這也促成了一九三八年四月以後教育廳一連串「改善質量」的措施出現。

一九三八年四月教育廳召開了第一屆「第三科長聯席會議」(以下簡稱「三科長會議」)，第三科是當時各縣政府負責教育工作的部門，在這次邊區史上第一次的三科長會議中教育廳除了提出一般的工作指示外，最特別的就是要求建立起固定的工作報告制度，規定各縣三科每月要向教育廳做一次書面報告，每半個月一次工作通訊。²⁶三科長會議的召開和固定的工作報告，一方面是爲了直接掌握地方教育的情況，一方面也是給當時各縣的教育幹部施加更多壓力。在教育廳眼中，學校無法正常運作、教育效果不彰，主要問題還是出在地方幹部身上。無論是江西還是在陝甘寧邊區，教育推展的一大問題是中央命令和地方執行之間的差距。中央負責政策制訂和實施規畫，實際的執行則必需由地方單位和幹部來完成，不過在缺乏有效的監督之下，中央頒下各種命令到了地方上往往成了一紙空文，不是被束之高閣就是表面應付，「普及教育突擊」運動中各地上報統計數字與實際情況之間的差距便是最佳的例子。

第一次被要求作工作報告的地方幹部顯然並不清楚該報告些什麼，多數縣份除了再度送上數字統計外，只能加上一些「宣示」、「保證」達成目標的表面文章，爲此教育廳在六月又發出指示，要求各縣工作報告不光是呈報數字，而且要說明動員情形，設立學校的地點和名單，以及巡視檢查的工作記錄。²⁷八月，教育廳召開了第二次的三科長會議，會中針對各縣的工作報告提出檢討，對於各縣三科巡視工作不夠，報告不切實的情形提出批評，並且對工作表現不佳的縣分、幹部點名批判。²⁸三科長會議在往後成了每年例

²⁶〈教育廳關於改進與發展小學的指示〉，《新中華報》，1938年4月25日。

²⁷邊區教育廳，〈關於上次三科長聯席會議定下了四、五、六三個月的工作決議，現將存在的缺點著重指示並提意見給各縣政府第三科科長的指示信〉，(1938年6月14日)，《陝甘寧邊區政府教育廳檔案》，全宗號10，卷號9。

²⁸〈各縣第三科半年工作總結與今後工作方針〉，《陝甘寧邊區教育資料》初等教育部分(上)，頁4-8。

行的教育工作會議，配合各縣三科的定期報告，成了教育廳督促各地教育活動推展的重要方式。今日《陝甘寧邊區政府教育廳檔案》中所見的各縣三科的工作報告便是從這個時候開始大量出現，雖然往後的定期報告從一個月一次，二個月一次，最後變成半年一次，報告良莠不齊，有些地方也未必能按時報告，但教育廳對於地方上的教育工作已經有了初步的掌握，這是陝甘寧邊區教育工作步上常軌的第一步。

建立中央與地方教育單位的直接聯繫有著敦促的效果，不過實際的情形如何還需要進一步的稽核，除了由下而上的報告之外，一九三八年五月以後，教育廳中增設了「巡視團」到各地巡視輔導並回報教育實況。²⁹根據規畫巡視團設有六個督學及二十四個輔導員，每一次巡視工作由一位督學帶領四個輔導員到各地。³⁰除此之外，教育廳還派有各種名目的工作團到地方，這些工作團在協助指導地方教育之餘，必需定時向教育廳報告該地的教育情形，其實也是對各縣教育幹部和工作的監督。以「社教工作團」為例，教育廳在一九三八年六月要求各縣選派學生一人參加教育廳所辦的「社會教育工作訓練班」，訓練完成後，在十一月派赴各縣擔任社教指導員，到各地方去巡視督導，不過這名指導員並不隸屬各縣管轄，而是直接受教育廳的領導、支配，並且直接向教育廳報告；³¹一九三九年教育廳將這些社教指導員召回，重新訓練後擴大編組成爲「社教工作團」，分成數組在各縣之間巡迴指導。³²其它工作性質類似的還有針對冬學的「冬學輔導團」，針對新文字教育的「新文字工作團」等，每年在各分區舉辦的小學教員或冬學教員訓練班教育廳也都派有指導員參與。

除了建立行政工作制度之外，改善質量的另外一項指標就是頒佈教育實

²⁹ 董純才等編，《中國革命根據地教育史》第二卷(北京:教育科學出版社,1991年),頁287。

³⁰ 〈陝甘寧邊區的教育工作—過去成績和今後方針〉,《陝甘寧邊區教育資料》教育方針部分(上),頁212。

³¹ 邊區教育廳,〈關於社教幹部訓練班的通令〉,(1938年6月15日),《陝甘寧邊區政府教育廳檔案》,全宗號10,卷號463;及〈陝甘寧邊區教育廳通令〉,《陝甘寧邊區教育資料》社會教育(上),頁52、55-56。

³² 〈陝甘寧邊區教育廳通令〉,《陝甘寧邊區教育資料》社會教育(上),頁79。

施所需的各種具體辦法和規章。行政工作制度的建立帶給地方幹部壓力，也驅策了他們的工作動力，只不過想要改善教育品質光有動力顯然是不夠的。過去地方幹部辦學不力的原因很多，人爲怠忽固然是原因之一，但缺乏經驗也是重要因素。邊區教育建設缺乏基礎，無論是新式小學或是各式社會教育組織的興辦，對許多地方而言都是前所未有，在沒有任何經驗或具體辦法參照下，地方幹部即使有心也不知從何開始，即使辦得起學校也不知道該如何進行正常的教學活動，以致於各地學校各行其是，課程漫無章法，被評爲「未脫出三十年前的私塾狀態」。³³在一九三八年以前，邊區政府有關教育的文件多數是政策性的宣示或指令，鮮少有實際運作所需的具體辦法，但從一九三八年以後各項教育的相關辦法和規章開始陸續頒佈，尤其是一九三九年八月第三次三科長會議期間，教育廳一口氣公佈了包括社會教育、經費籌措、教員獎勵在內近十項法規和辦法，最能凸顯這時期的工作重點。³⁴雖然法規和辦法的頒佈並不必然產生實際效果，但是密集的辦法制訂卻一定程度反映出主事者的主觀企圖，尤其有積極的行政管理配套支持，這些法令對於改善教育質量自然產生一定的影響，在這當中小學教育的「正規化」是一個明顯的例子。

二、 小學教育的提升

小學教育是各項群眾教育的基礎，也是邊區發展最早的教育項目，「改善質量」的口號一開始也是針對小學教育而來。早在一九三八年四月的第一次三科長會議上教育廳便已經有「提高質量」的要求，³⁵不過一直要到該年

³³ 〈陝甘寧邊區政府工作報告〉，陝西省檔案館、陝西省社會科學院合編，《陝甘寧邊區政府文件選編》第三輯(北京檔案出版社，1986—1988)，頁 206。

³⁴ 《關於擴大與改進小學的決議》，《陝甘寧邊區教育資料》初等教育部分(上)，頁 18。在這些法規中，《小學法》和《模範小學暫行條例》爲重新修訂，其它法令包括有《社會教育組織暫行條例》、《小學規程》、《獎勵小學教員暫行辦法》、《模範夜校、半日校暫行條例》、《各縣教育經費籌暫行辦法》、《民眾教育館簡則》、《各縣教育經費管理暫行辦法》等。

³⁵ 〈邊區教育廳第三科長聯席會議的工作決議〉，《陝甘寧邊區教育資料》教育方針部分(上)，

下半年具體的辦法和法規出爐後才開始有較積極的動作。該年八月第二次三科長會議召開，《陝甘寧邊區小學法》和《陝甘寧邊區建立模範小學暫行條例》也在同時頒佈，會中除了依舊要求擴大數量和加強巡視外，教育廳向所有的三科長宣告「改進小學教育質量是下半年學校教育工作的中心問題」。³⁶ 該如何改進質量？教育廳列出了幾個工作重點，包括「正規化」、改進教學管理法、進行課外活動及充實模範小學等，當中最具體、影響最大的要算是「正規化」一項。在一份名為《關於擴大與改進小學的決議》的文件中，教育廳對於「正規化」有具體的說明：一、小學要按照頒佈的《小學法》和《模範小學暫行條例》來辦理，二、要按教育廳所頒的課表上課。三、要按教育廳頒發的校曆進行活動。四、學校人數需達十名。在這幾項規定中，《小學法》是小學教育方針的原則性規定，其餘幾項則全是小學教育實施的細節要求。按教廳課表和校曆上課是要學校能正常的運作，按時開學，達到規定學習時數，學習政府規定的科目；最低人數的規定一方面有敦促地方幹部積極動員學生的作用，一方面也是讓教育投資能發揮最大的效果。前述幾項是教育廳對於小學的最低要求，《模範小學暫行條例》則是訂定出較高的標準，做為各小學追求學校質量的目標。要成為模範小學，學生人數需達到二十人，要有黑板、桌椅、操場、學生武器等必要設備，要能正常進行各種課外活動，並且每兩個月向縣三科報告工作。³⁷達到模範小學標準的學校，教員可以得到獎勵，辦公費也會增加。³⁸

從這些內容來看，「正規化」的目的是要各小學依照教育廳所制訂的標準來運作，維持一定的教育品質，達成教育廳所設想的效果。除了以最低標

頁 12-17。

³⁶《關於擴大與改進小學的決議》，《陝甘寧邊區教育資料》初等教育部分(上)，頁 17。

³⁷有關《小學法》與《模範小學暫行條例》詳細內容，見中央教育科學研究所編，《老解放區教育資料》(二)下，頁 303-310。

³⁸見〈陝甘寧邊區教育廳獎勵小學教員暫行辦法〉，《老解放區教育資料》(二)下，頁 313；及〈關於增加丙等小學及模範小學辦公費問題的通令〉，(1938 年 8 月 16 日)，《陝甘寧邊區政府教育廳檔案》，全宗號 10，卷號 477。當時一般小學的辦公費最多是九毛，如果成為模範小學則可以增加到一元五毛，每增加學生十人加發五毛。

準要求一般小學，也以較高的標準，配合獎勵的方式來驅使各地小學提高質量。「正規化」日後成了改善小學質量的代名詞，相關法令也不斷增修。一九三九年八月《小學法》和《模範小學暫行條例》重新修訂；同一時間《小學規程》頒佈，將過去小學運作的各項細節規定制定為成文法規，並在一九四一年二月重新修訂。修訂之後的各種法規嚴格來說與原有的規定差異並不大，比較重要的變動是將一般小學和模範小學的最低人數標準略加提高，³⁹例如在一九三八年的命令中規定初級小學最低人數為十人，到了一九三九年的《小學規程》時則提高為二十人，不過規定中也保持一定彈性，如有特殊情況可以「變通辦理」，將標準降為十五人。⁴⁰

三、 社會教育的提升

社會教育不像小學教育一樣有《小學法》或《教育規程》之類的成文法規，也沒有像「正規化」這樣的響亮口號，這使得社會教育在這一波「改善質量」中所受的影響常被後人忽略，但透過各種命令和指示，教育廳對於社會教育的質量重視並不亞於小學教育。以冬學為例，由於初次推展的冬學運動仍具有實驗性質，許多實際的施行過程和細節仍在「摸石頭過河」的階段，教育廳對於冬學的各項要求是透過每年例行的冬學通令和各種指示信來傳達給地方政府。在這些通令、指示中對於每年冬學的學生數規定、校數目標、課程科目、教員訓練分派、經費來源、班級編排經營等都有具體指示。從這些指示的內容來看，社會教育雖然不是教育廳「正規化」或「提升質量」口號的對象，但對於教育品質的追求卻是相同的趨勢。小學「正規化」中，學校最低人數規定是質量要求的一項重要指標，這樣的規定在歷年的冬學通令

³⁹ 見〈陝甘寧邊區小學規程〉，《老解放區教育資料》(二)下，頁 306 及〈陝甘寧邊區模範小學暫行條例〉，《老解放區教育資料》(二)下，頁 311。

⁴⁰ 〈陝甘寧邊區小學規程〉，《老解放區教育資料》(二)下，頁 306。這樣的標準一直到一九四一年二月之前都沒有改變。

中同樣可見。⁴¹每年的冬學通令在九月、十月間陸續發出，催促各地進行開學的各项準備和動員，並且指示各项工作辦法；十二月或一月初，當冬學進行一半時間，教育廳會根據各地的回報進行「初步總結報告」，檢討動員和開學情形；等到冬學結束後再作一次「總結報告」，檢討成效並提出缺失。這樣的一套運作模式配合針對冬學的各种巡視、輔導措施，教育廳有效的掌握了冬學的教育品質。

一九三八年當小學教育正在大張旗鼓的「提升質量」和「正規化」，當時社會教育的推展顯得相當保守，「切實檢查整理」和「不要再空洞虛報」是重點，數量目標則是有向下修正的趨勢。以夜校和半日校為例，一九三八年年初的統計共有三百六十六所，但到了四月時教育廳對全邊區夜校的目標只有九十餘所，半日校則只要求「盡可能附設」；⁴²在冬學方面，原本該年計畫開辦的冬學教員訓練班因經費不足被取消，⁴³冬學目標也因為擴大小學抽調了許多的冬學教員，因此一度將該年的數量目標由前一年的五百所向下修訂為四百所。⁴⁴這一段時間中共集中力量推動小學教育，社會教育的發展明顯受到排擠，不過到了一九三八年底「社會教育工作指導員」（以下稱「社教指導員」）開始派任執行工作後，情況開始有了一些轉變。

設置社教指導員有兩個重要意義，首先就是前面曾提到的，社教指導員在各縣工作，但直接向教育廳報告，由教育廳支配運用，是邊區政府直接掌握地方社教狀況的一個重要管道。社教指導員的另一個重要意義是，這些人是原有編制之外增加的社教工作人員，也可能是地方上唯一受過訓練的社教

⁴¹冬學最低人數早在一九三七年的冬學通令中便已經有了規定，一九三八年和一九三九年還根據各縣不同的條件狀況給予不同的人數標準。以一九三八年的冬學通令為例，新正、赤水等人口較多、經濟情況較佳的縣分規定每校最少二十人，至於定邊、鹽池等人口稀少的偏遠縣分則只要求十二人。見〈陝甘寧邊區教育廳通令—關於冬學問題〉，《陝甘寧邊區教育資料》社會教育部分(上)，頁 41。

⁴²〈邊區教育廳第三科長聯席會議的工作決議〉，《陝甘寧邊區教育資料》教育方針部分(上)，頁 15-16。

⁴³〈對冬學運動的一點意見〉，《新中華報》，1938年12月15日。

⁴⁴〈陝甘寧邊區教育廳通令—關於冬學問題〉，《陝甘寧邊區教育資料》社會教育部分(上)，頁 40。

專職人員，可以略為彌補各地方社教工作在人力和專業能力上的不足。根據教育廳的規畫，三科負責規畫和推動，社教指導員則是在各區鄉間巡視指導、督促，兩者之間有著明確的分工。社教指導員的工作型態與教育廳派出的輔導團有相似之處，但前者是地方上常設的工作人員，後者則是半年或一年一度的工作巡視，效果自然不能等同視之。教育廳對於社教指導員有著極高的期許，不斷的強調這一個職務的「單獨性」和「專門性」，以推動地方社教工作為唯一的任務，一切的任免和調動均由教育廳決定，為的是不讓地方政府將社教指導員挪作它用或兼任其它工作。⁴⁵

社教指導員的設置可以說是中共致力於社會教育的一個重要指標，自此開始一度被冷落的社會教育又逐漸得到了重視。一九三八年十月底社教指導員在冬學運動開始之際派赴各縣工作，原本九月公佈的四百所冬學目標在十一月向上修正為六百所。⁴⁶ 翌年三月冬學結束後，教育廳將所有指導員召回，重新訓練後擴大編組為「社教指導團」，指導員人數由十九名增加為三十名，並且改變配置方式，將所有指導員分為五組，在各縣間進行巡迴輔導，⁴⁷ 工作重點轉移至夜校、半日校和識字組的社會教育措施，教育廳也大約在同時，發出「消滅文盲」的通令，要求該年要消滅三萬文盲。⁴⁸

⁴⁵見〈陝甘寧邊區教育廳通令〉、李之欽，〈社教指導團工作綱要〉及〈陝甘寧邊區教育廳指示信〉，《陝甘寧邊區教育資料》社會教育部分(上)，頁 52、55、85。

⁴⁶〈陝甘寧邊區教育廳通令—關於今年冬學工作號召〉，《陝甘寧邊區教育資料》社會教育部分(上)，頁 50。根據後來的統計顯示，一九三八年的冬學數目達七百餘所，較一九三七年的六百所大幅增加。

⁴⁷〈一九三九年邊區教育的工作方針與計畫〉，《陝甘寧邊區教育資料》教育方針部分(上)，頁 49。

⁴⁸〈陝甘寧邊區政府教育廳通令—關於消滅文盲及實行辦法〉，(1939年3月3日)，《陝甘寧邊區教育廳檔案》，全宗號 10，卷號 331。