

Nicholas A. Hans 著
陳汝衡 譯

師範叢書

教育政策原理

商務印書館發行

Nicholas A. Hans 著
陳汝衡 譯

師範叢書
教育政策原理

商務印書館發行

中華民國二十三年三月初版

(一八〇八)

師範叢書 教育政策原理一冊

The Principles of Educational Policy

每冊定價大洋伍角

外埠酌加運費國費

原著者 Nicholas A. Hans

譯述者 陳汝衡

上海河南路

發行人 王雲五

上海河南路

印刷所 商務印書館

上海及各埠

發行所 商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者徐仲鑾)

譯敘

聞嘗治文學矣，欲爲比較文學之研究，深慮有所不逮。既而又治教育，欲舉比較教育之書而誦習之，尤苦無善本，而譯成之書，更未寓目。蓋斯學之在歐美，亦不見發達，甚矣其難也。各國文字欲其通，教育思想欲其富，而一己之判斷力，尤欲其辨晰毫芒，精審確當，此兼人之事也。是則漢士博士之書，內容雖僅十餘章，譯成不足十萬字，不大可珍歎。此比較教育之作，亦教育政策原理之名著。國內談教育書籍雖夥，而專論政策者，尙未一觀。政策不立，一切設施，將如舟之無舵，飄忽於江海中，茫無所歸。雖有善操舟者，行見其危疑震憾，終致覆沒耳。書中推闡各國教育政策，明悉無遺。而一歸於民主政治之教育，三致意於機會平等之原理。其不偏不倚，不激不隨之處，誠有足取法者。論教師一章，力主對教師從豐報酬，提高其標準與地位，並給以養老金。末章論國家主義與大同主義，尤能針砭世俗，語重心長。譯者執教鞭於國內大學中學有年，深知教育界情況，能無感慨係之耶？漢士博士又著蘇俄教育政策一書，亦教育書中之傑作。其著此書也，列參考書名百餘種於書末。誦讀之勤，治學之精，有如此者！頃發憤欲多譯外國名著，以教育政策爲一國事業之先，謹先譯之，以餉國人。民國二十二年十一月陳汝衡敘於上海。

著者自敘

談教育的書籍很多，大率關於教育理論和實施的各方面以及各問題。惟有組織及行政問題，就是詳細分述教育政策問題，歷來許多著作家還沒注意過。比如論國家與教會的關係，論行政，論教育梯制度，論國內較小民族和其他問題，這類的書實在很多，惟就余所知，論教育政策原理的完美文章，至今還沒有，這種教育政策，目的是欲建立一種教育制度，舉一些已承認的原則做基礎。

如今時候到了，教育政策應當和少數確定的概念相適合，不該做矛盾趨勢的暫時調和。過去數十年中的事實，尤其是大戰後各國的法律，都已明白表示，國家干涉教育事業，不絕在那兒發展，而後生教育，認為家庭的私人事務，這種時代，已經永遠過去了。教育既成爲國家頂重要的工作，所以確定的教育政策，也是一樣的重要。近代的民主政治國家的發達，如認爲不是偶然發生，其基礎係築在一些基本原則上，那麼國家定然要有一種教育政策，以適合於這些原則的。至於控制國家的政治家和立法議員，大率都是政客有經驗的人，和政治實業團體相關聯，並且依賴他們而生存。這班人自然不能把所有習尚偏私一掃而光，以建立合理的、和諧的教育制度。因此他們必須在反對黨中間謀得均衡，尋覓一個中道，實際上這種中道乃是最軟弱的象徵。我們知道在大戰及革命後，即雖過去十年中的法律，都不能脫離一種調和的精神。蘇俄以前頂激烈的法律，經過共產教育制度試驗以後，反開了

倒車，與反共產趨勢協調。戰後德國的法律，又是兩種相反教育原理之間的繼續調和的好例證。政客們如因實際情形，不能成立合理的制度，教育家便應該負起責任，指出各色各種的理論，從複雜迷途中，指點可能的大道。教育家應當不顧歷史及地理的情形，樹立他們的制度，寫出一篇教育的烏託邦，演進一種和諧的，合理的政策，不因實際情形而受阻。如今唯一的問題，便是這種政策的可能性。現在讓我們自始便說實話：這種制度，就全體而言，是不可能的，無論如何，裏面總有不合論理的渣滓。因為人生自身就不合於論理，裏面所有的，全屬感情，偏見，習尚，競爭罷了。話雖如此，即是最講實際的政客，亦是需要人指導的。為求活動不息起見，一個人總該在某一方向去移動；最好是有一種固定方向，不可和振子一般的擺動。講到教育政策，正和別種事業一樣，一定要知道世界的動向是在那裏，然後纔能用自覺的努力，幫助一般的進化。

這本書乃是一種嘗試，要把領袖國家教育立法的結果概說一下，並且演進一種制度，適合於一個民主政治的國家。義務與強迫教育問題，為民治政策的基礎，便是本書第一章的題材。以下兩章討論國家與教會（第二章），國家與家庭（第三章）一般教育政策原理。而實際的教育行政，則在更下兩章裏討論。第四章論中央集權與地方分權的利弊，第五章詳述對國內較小民族的政策，作為地方分權制的一個旁枝。以下兩章係建立教育梯制於常態兒童（第六章）及變態兒童（第七章）之間。第八章論教師的地位，以及職業上的權利。第九章論課程，教科書，教授法。大學校因為與教育梯制上其他梯階分開，不能照最先兩梯階一樣去考慮，所以便另闢專章討論了。教育經費為全部制度的物質基礎，放在第十一章裏討論。而最後第十二章專講國際教育情形。這樣看來，全部教

育政策，由一個簡單立點上，都說在這些大綱裏了。

本書原稿由威爾遜教授 (Prof. J. Dover Wilson)，約翰生碩士 (F. Johnson, M. A.) 及余妻佛羅倫斯漢士 (Grace Florence Hans) 讀過，對於他們的有價值的提議和幫助，表示誠懇的感謝。

目錄

第一章	民主政治與教育	一
第二章	國家與教會	一二
第三章	國家與家庭	二四
第四章	中央集權與地方分權	三七
第五章	國內較小民族	四七
第六章	教育梯	六一
第七章	特殊兒童	七五
第八章	教師	八七
第九章	課程教科書教授法	九七
第十章	大學	一〇四
第十一章	教育經費	一一四
第十二章	國家主義與大同主義	一二三

教育政策原理

第一章 民主政治與教育

民主政治通常的定義，是指一種民有，民治，民享的政府。如我們把這定義詳細的解釋一下，這裏面所講的「民」，是包括國家裏面各階級的人民，並且不論在國度上，種族上，宗教上，少數人和多數人享受的權利，總是相等。民主政治（以下或簡稱民治）本不僅是多數人統治少數人，不管少數人需要怎樣，多數人便強迫他們執行多數人的意思。民治乃是保障各個公民的自由與權利，對於一切人給他們平等的機會。民治又是個人自由和社會強制的綜合。無政府主義的崇高理想，是謀上下圓融，無須什麼強制，這是對個人自由極端的解釋，人類存在世界上一天，這種理想是不能達到的。至於共產主義主張對社會服務，須施行絕對的強制，這便是另一極端，縱然能實現了，人類的創造力量，勢將化為烏有，結果必致停滯不通。社會的進步唯一可能的途徑，乃是用一種民治的法律，把個人自由和社會強制合攏在一起。強制自身，並非一件壞事，然苟沒有道德的目的，或由不正當的手段取來，那便是壞事了。在一個民主政治的國家裏，強迫他的人民遵守國家法律，祇要人民的自由，都得保障，國家所有的強制權威，是不能反對的。所以當前的問題，就是國家對人民干涉，究竟能達何種程度，個人自由和社會強制，他們

中間的分界線在那裏。如我們把機會平等原理，當做國家法律的目標，這樣我們便得了一個試金石，可以判斷任何實際的事業了。國家和個人的關係，有三種主要的見解。

第一種見解，我們稱他「無政府主義的個人主義的 (Anarch-individualistic)」。在政治經濟學上，孟德斯特派 (Manchester School) 代表這種思想，他的格言便是「自由和放任」，在教育上，可由英國古昔政策做代表，凡屬於私人自願的努力，政府總給他充分的自由便利，可是並不化費一文錢來辦教育。按照這種學說，個人對於他自願接受的教育，無論種類或範圍，都有權自擇自定。宗教或世俗的力量，是不能強迫一個兒童去進學校的。兒童的父母是兒童的天然保護人，這個問題，當兒童未達成人之先，便由父母過問了。可是實際上，真把兒童弄糟了。不但數千兒童在他們一字不識的父母手裏，不能受着教育，並且連兒童時代大好光陰，都被剝奪，年齡很小，便為謀生而工作。薛特華茨爵士 (Sir J. K. Shuttleworth) 對此政策曾下過定義，他說：「當自由教育脫離政府干涉，成爲一黨口號時，可不是他們營謀一階級的利益，而非謀全國的幸福；寧願通國的人愚蠢，不願一黨派不揚；故意忽視人民的現狀，並不求文化進步之自由嗎？」當今的教育家對於這種陳舊唾棄的教育，是沒人願意開倒車去接受的，這已成爲歷史的掌故，不能實施的了。

第二種見解，我們叫他做共產主義的。柏拉圖在他的理想國裏曾經闡明這種學說。在二十世紀裏，對於這種古代思想之復興，算是黑智兒哲學的分枝，成爲兩種絕不相容的形式。其一以蘇俄的共產政府做代表，另一以義大利的法西斯政府做代表。而蘇俄的政策，格外趨於極端，切近這種學說，所以頂好拏他來做例證。蘇俄國家表現

全國人的共同利益他的中央政府深知全體國民的一切的需要，並且照着需要將受過教育的各種專家分配起來工作。每一公民對於他的將來職業，是無權選擇的；選擇的人便是政府當局。一切私立學校，或特殊學級，在法律上須受禁止，祇有國家教育纔能通行。所有的兒童，是為國家將來而教育，由國家負擔責任而教育，並且在國立學校內而教育。課程和其他一切，都由中央當局制定。蘇俄在這種政策之下，將來結局怎樣，尙不能預測。可是現在已成爲事實，無可置辯的了。

第三種見解，我們叫他做民主政治的。這種見解，因他的基礎是築在自身原則上面，我們固然不能當他做上述兩種極端的調和，可是他恰巧立在他們的中間。方今許多民主政治的國家，正施行這種政策，且有種種不同的方式，也在那兒不絕的進化。可是至今並未能達到鵠的，有的國家比較切近些，有些國家離遠些，惟表面情形，總是一樣相同。如今民主政治普遍的原則，是說人類中每一個人都有他的真正的價值，他自身便是一個結果。國家並非超人的機關，要求人類的犧牲。國家由人民組織而成，沒有人民，便是空洞無物。自別方面看來，人民結合起來，便替國家服務，聰明的人便獻給頂好的思想，給國家採擇。所以國家辦理教育，要比私人的努力好得許多，並且國家又是兒童的保護人，保障他們的利益，比他們的愚蠢和犯罪的父母，又高明許多了。國家因希望把同等的機會給全體人民，所以對青年後生負起教育他們的責任，實行義務和強迫教育。做父母的如一般是開通或忠實的公民，能給他們子女相當的教育，並且自己出錢，那麼國家大可站在一旁，無須施行什麼強迫教育的法令了。可是在現今社會狀況裏，硬說大多數的父母，能自動的給他們的子女相當的教育，這便是言過其實，無人敢信的了。國家既

是青年後生的保護人，對於做父母的，或是社會上成規，絕不可信賴，這種最後的責任，國家須自己負擔起來。

國家施行強迫教育，遠在古希臘時。除去希臘以外，蘇格蘭在一四九四年，曾制定強迫法律，此種法律僅關係男爵以及自由保持不動產的人 (Freeholders)，他們的嗣子，必須受學校教育。約翰諾克斯 (John Knox) 在一世紀後曾試驗推行一種民主政治的教育，可是失敗了。第一次施行民主政治立法的，要算美國麻州一六四二年的法律，和一六四七年的系統的法令。法令裏有下面的辭句：「青年人的普及教育，對於國家幸福，至關重要；供給這種教育的義務，根本負在做父或母的身上；國家有權強迫人民負起這種義務，並且制定一種標準，以決定教育的種類和最低的限度；進學校的人雖不普遍，一般人須納稅給政府，用在國家所需要的教育上面；初級以上的教育係由政府供給，凡願意進大學的青年，政府使用公款給他們求學的機會。」話雖如此，一六四七年麻州的和一六五〇年康納鐵克州的強迫入學法律，並未能切實施行，到了十八世紀便消滅了。美國近代強迫教育法規，要算在一八五二年開始，其時麻州實施第一次的法律，有些州施行強迫教育，是在大戰後了。

德國的第一次強迫教育法律，是由海西的魯德維克五世 (Ludwig V of Hesse) 於一六一九年施行。俄國是由大彼得於一七一四年施行。可是一直到了十九世紀，這些法律，全屬具文。方今的強迫教育，並非從這些地方起首，開始的要推普魯士王佛雷德立克 (Frederick the Great) 的立法和實施。國王的一七六三年著名「全國學校法規 (General-Land-Schul-Reglement)」提出強迫教育自五齡兒童起始，並且做了十九世紀裏其他國家以後立法的楷模。現今強迫教育已成普遍公認的政策，所需討論的問題，乃是強迫入學時年齡期限。

大概最低的年齡，自五歲到九歲，最高的年齡，自十三歲到十八歲，通常的強迫入學時期，是在六歲與十四歲之間，在初級小學裏共有八個標準。下面的圖表，把各國對於年齡期限表明出來：

國名	第一次真正強迫入學法律		強迫入學年齡期限(全天)		義務初級教育的施行		附註
	自	達	自	達	自	達	
奧	一七八四	六	一四	一八六九			
* 澳洲	一八七二	六	一四	一八七二			
比利時	一九二〇	六	一四	一九二〇			
* 加拿大	一八八七	七	一四	一八六四			在崑巴克 (Quebeck) 地方入學自由並收費僅初級小學一部分免費
捷克斯拉夫	一七七四	七	一四	一八六九			
丹麥	一八一四	七	一四	—			
英	一八七〇	五	一四	一八九二			
法	一八八二	六	一三	一八八一			
* 德	一七六三	六	一四	一八八八			

愛爾蘭	一八九二	六	一四	一八九二	
義大利	一八七七	六	一四	一八五九	
荷蘭	一九〇〇	七	一四	—	不免費
新西蘭	一八七七	七	一四	一八七七	
挪威	一八八九	七	一四	一八四八(?)	
蘇格蘭	一八七二	五	一五	一八八九	
* 南非	一九〇七	七	一四	一九〇七	僅在特藍斯瓦省(Tra-nsvaal)免費
瑞典	一八四二	七	一四	一八九七(?)	
* 瑞士	一八七四	六	一五	一八七四	聯邦律
* 美	一八五二	七	一六	一八三四	

* 有這符號的，是指許多州或省聯合的國家，因此他們的年齡限制，各部分不同；上面的日期，是代表一國裏面的大多數州，或在一州裏第一次的立法。俄國沒有強迫入學的規定，西班牙自一八五七年起，雖有義務和強迫初等教育的理論，可是實際上約有百分之五十的學齡兒童，並不在學校內求學。

(*catches*)裏，不過這究竟是個例外，不能作為常規。

強迫入學，天然和免費教育相關，否則便是不公正且不可行了。強迫教育往往先於義務教育，這在歷史上是很奇異的事。俄國好像是唯一的國家，幾世紀以來，義務教育反在強迫教育之先。自從一七八三年加沙林二世 (*Catherine II*) 成立國家制度，義務教育便同時推行到俄國。不但初等教育免費，中等和高等教育都全部免費。這樣一直行到一八二九年，尼古拉一世起來，把大學和中學的免費教育廢除。在俄國全部國家教育史裏，初級小學始終免費，祇有在一九二三年蘇俄政府才試行收費。其他國家推行義務教育格外在後了。談到美國，第一次義務教育法律，是從一八三四年開始，由本薛文尼亞州制定，採擇與否，不加強制，並且命令各縣區投票決定。祇有願意接受這法律的才照律試辦。其他各州推行義務教育較遲，比如紐約州直到一八六七年才試立義務學校。南部各州止在南北戰爭後才有。此外義務教育的施行，瑞士在一八七四年，法國在一八八一年，普魯士在一八八八年，英國在一八九一年。可是很少的國家對於中等教育免費。除去十九世紀初俄國會試行以外，沒有一個歐洲國家對一切的人施行中等教育免費的。中等教育普遍免費，祇有新的民主政治國家實行，如美國，加拿大，澳洲，新西蘭，南非（祇有特蘭斯瓦省）。在歐洲國家裏，僅百分之幾的地方，中等教育免費；英國約有百分之四十而已。高等教育免費，僅有美國的州立大學和加拿大。在其他學院及歐洲國家裏，學生總是繳學費的。俄國是一個例外，在那兒，大學及高等工業學校都不收費，惟僅限於由共產黨或工會推薦的學生。

從論理上講來，義務教育應當和強迫教育同時施行，窮苦及未受教育的父母，會不送他們的子女進學校，那

應義務教育而不加以強制，便成爲富人的簇新特權了。所以一切國家教育是應當免費，並由國庫及地方稅維持。話雖如此，國家對於義務教育，不是沒有限制的。每一男孩或女孩，天然有他們的一定發達程序。我們因此要在初等、中等和高等教育中間劃分清楚。方今初等教育和中等教育的分界線，已經有很顯明的辨別，青年教育討論委員會（The Consultative Committee on the Education of the Adolescent）最近報告，是定在十一歲至十三歲之間。至於初等教育的意義，是在灌輸近代文化的初步及工具知識，爲謀將來進步所必需。中等教育，是指任何小學以後繼續的教育，至十八歲爲止。高等教育，是包括一切大學、工藝學校及成人教育而言。每一兒童，爲要將來做近代社會之一員，所以必須受初等教育，而初等教育是必須強迫及免費。關於這點，不管兒童個別能力怎樣，必要辦到的。第二部的中等教育，性質便不相同。這種學校裏面的課程固然歧異，按着學生的天然能力，和將來的職業，學校種類也是不同。國家是不能強迫任何人對於他能力不及接受的學問去獲得，這是很顯明的事，所以中等教育不能和初等教育一樣施行強制的了。

小學裏面的課程，凡是常態和健全的兒童，都能學習，可是中等教育課程，並非一切兒童盡能適合。所以青年人在中等學校求學，祇負一種義務，而特種中等教育，雖適合於一般青年，然非經過考試，加以選擇不可。大學和其他相等程度學院裏面的高等教育，是要學生自由自覺的努力，不能加以強制的。國家雖沒有威權強迫人民受專門職業及高等教育，可是對於能獲高等教育之利益，以及自願入大學數年的人，國家實負有義務，把高等教育供給給他。這樣看來，凡是天賦能力和品格，能接受高等教育，而不妨害他的健康的人，是可以自由入大學，求高等教育

的。

中學與大學教育免費，是不容易達到真正機會平等的。兒童達十五歲時，往往幫助家庭，使家庭節省開支，這種兒童賺來的進款，不是每一家庭可以放棄的。所以國家對於缺乏金錢，不能給兒童中等教育的家庭，應當與以經濟上之補助。這就是獎學金和生活費的制度。康道塞（Condorcet）於一七九二年提出於法國國會的著名全國教育計劃裏，曾主張這制度。他要在小學裏選出優秀學生，國家化錢教育他們，稱爲「祖國的學生（*Pupils of the Fatherland*）」這制度第一次由俄皇亞歷山大一世介紹到俄國。每一中等學校，都有幾名獎學金（有些學校達六十名），獎學金的數目恰和生活費相等，因爲學費與教科書都是不化錢的。並且大學和其他高等學校，人人都可以免費，約有百分之五十的學生，是由國家把他們放在特別館舍裏，維持他們的生活。俄國施行高等教育免費及國家補助學生生活的制度，一直繼續到一八二九年，尼古拉一世起來，把這制度完全改變，前面已講過的。在十九世紀裏，沒有一處地方實行這制度。在二十世紀，許多國家承認補助學生生活的原則。現行的國家補助窮苦學生的制度，對於高等教育之當前需要，尙嫌不足應付。比如在這國裏（指英國），學生受國家生活補助，有獎學金的人，在每一地方很受限制的，並且斟酌家庭進款大小，更須通過較普通標準更高的考試，以定去取。國家對這事完全由地方當局主辦，所以結果高等教育的機會，各地方竟會差異起來。法國的國家補助金制度，由一九二五年的法律大加修正，也是以考試原則做基礎，並且會替國家服務做父母的人，他們的兒童，得有補助金優先權。在法國這全部制度都是集中的，補助金由國家機關（國家學生局 *Office des Pupilles de la Nation*）

分配。一九二七年補助金總數，達三千四百萬佛郎。蘇俄的制度，卻與此不同。得補助金的祇限於貧民的小孩，並由共產黨機關的介紹。蘇格蘭似乎很切近這制度了。可是在那兒補助金的辦法雖可嘉許，法律自身是太刻板，不該做義務的事去幹了。蘇格蘭一九一八年教育法令第四節明說：「教育當局資助學生，是合法的，如旅行費，旅館居住費，膏火金，補助金以及其他一切資助之處……。」「其目的在使兒童或青年之有資格進中等學校（或大學及專門）者，不致因缺費受阻不前。」可是如把「合法」一語，改爲「屬諸義務」，那麼蘇格蘭法律算是頂好的了。祇聽明有能力的兒童，才可獲得中等教育，這種思想，是應當革除，兒童不管能力怎樣，入學校應至十八歲爲止。一切窮苦兒童都該得着中等教育的真正機會，政府的補助金，不當和考試打成一片。唯一需要考慮的乃是學生家庭進款情形。大學教育問題，可又不同了。因爲國民裏祇有少數人能得大學教育的利益，所以大學教育不一定要人人都受。說到這裏，一種試驗的形式，到是不可少的，凡是通過考試的學生，才給他補助金。大學教授科學研究的結果，應當人人都有機會展覽，雖住在窮鄉僻壤的人，也不致錯過。這種政策如能實現，人人便是真正獲得中等教育，和大學教育，不無小補的了。

第二章 國家與教會

國家和教會中間的關係，不外三種顯著形式之一。在第一種形式裏，國家承認教會在教育上有最高權力，把強迫教育及立法權，都交付他去辦理。約翰諾克斯在十六世紀裏創立的蘇格蘭制度，我們可以拏來做這種政策的顯明例證。長老會的普通立法部（The General Assembly）便是全國的教育當局。教會不但管理學校，並且議定地方稅率，實施強迫教育。至於課程完全為教會色彩，適合於長老會的目的。現在這種政策大概是不可能的了。止有在同種的國家裏，大多數民衆隸屬於同一教會，而教會當局真能代表民意，才可以實行的。斯堪的乃維亞三個國家裏，有這種情形的存在，那兒有百分之九十五以上的居民，都是路德會（Lutheran Church）的會友。在其他國家裏，人民可分為若干宗派，並有無數的「自由思想家」或安於不知的人（agnostics）處在這樣情形之下，那般政策差不多是不可行的了。中世紀裏的教會，可以算是最高教育當局，其時的哲學用來附會神學（Ancilla Theologice），科學也是用宗教眼光去教授。可是近代的科學完全和神學割席，教師們常常反對宗教信條。所以祇有非宗教的當局，毫無宗派的偏私，才能辦理教育，與科學的進步相合。科學哲學的解放，已經把許多國家的教育還俗（secularization）了。

國家與教會脫離教育事業的合作，便是第二種形式。國家禁止教會干涉國立學校，甚至於把任何宗教學科，

排斥於學校課程之外。這種政策可以近代許多立法家做代表，其中形式，有溫和的，也有極端的。溫和的拏法國做代表，極端的拏蘇俄做代表。我們先把蘇俄立法考察一下。按照一九二三年十二月十八日的教育法令，所有小學及中等學校，全由國家維持，私立學校禁止設立（第七條）。在所有國立學校裏，不許有宗教的學科，或宗教的儀式（第六條）。學校課程應把學生的「普羅階級意識（Class Proletarian Consciousness）」發揮出來，並以勞資階級鬭爭的假定做基礎（第三十五條）。宗教看起來，好像毒物一般，乃係統治階級創造，用來壓迫農工的。因此無神學說，如同解毒劑似的，便在一切學校裏教授了。私家教兒童及青年的宗教學科，法律上是禁止的。這種反宗教教育的極端形式，殊不合於民治，且與國內多數人的志願和需要相反。這雖是一種實際的政策，可是對於那些有宗教精神的人民，反會發展他們的狂熱和神祕，結果必將自己的目的弄成乖謬。當局一籌莫展，許多祕密不合法的宗教階級會生出來，彷彿從前愛爾蘭的「祕密學校（Hedge Schools）」一般。宗教祇要長遠是人類的一種精神需要，國家是無權禁止教授宗教的。民主政治的國家必須考慮人民的需要，凡不違背時代道德觀念的宗教信仰，應讓他們自由獲得。除非極大多數的人民堅信任何宗教信仰都是不道德，在這種幾乎不可能的例外的情形之下，國家取締政策，才可認為公正。然如把宗教信仰，和對於政治，經濟主義瘋狂與盲目的信任，替他們中間劃一分界線，這倒是極困難的事。這種取締政策，一經建立，勢必把一切非正統的思想嚴厲禁止，很快的要流入殘暴一途。蘇俄的法律，簡直是中世紀的異教徒裁判所（Inquisition）的模型了。

比較溫和的反宗教形式，可拏法國做代表。根據一八八二年三月廿八日的法律，所有法國國立學校，全屬於

俗家 (secular) 並禁止教授宗教。國立學校對宗教須持中立態度，在學校校舍內，毋許有偶像或其他宗教的象徵 (neutralité des écoles) 可是國立學校準許兒童每週缺課一天（非星期日），讓他們的父母有機會去授他們宗教教育（第二條）。此外國立學校學生的宗教教育，止許在教會裏施行，不得在其他的地方，如教會私立學校便是。宗教教育在私立學校裏，是不能成爲強制的。按照一九〇四年七月七日的法律（第一條），不許有宗教團體，以供給兒童任何種類的宗教教育。止有私人或私人團體，有建立私立學校，教授宗教的權利。所有國立學校都推行強制的道德及公民的教育 (l'instruction morale et civique)，以代替宗教教育。而一八八二年的法律，甚至主張教授有神論 (Theism) 作爲教育的一部 (devoir envers le Dieu)。一九〇一年以來的 Ligue Française de l'Enseignement 要求把學校教科書上關於神的章句一齊刪除。到了一九〇五年教師養成所 (Teachers' Training Colleges) 的教科書，都實行了，惟有小學的教科書，教師於教課時雖把這章書刪去，可是仍保留着以往的樣子。這些教科書係由法國第一流教育家編製，如斐拜勒 (G. Compayre) 或派亞 (J. Payot) 等，全以近代哲學和心理學做基礎。法國的辦法頗有許多好處，如慮國立學校裏沒有宗教教育，便會增多不道德及墮落的事，顯然是無根據的了。至於其中的缺點，也是少不了的。宗教原是文化裏最重要的分子，何能加以漠視。所以既然接受那中立原則 (the principle of neutrality)，便應當在學校課程裏加入一種特殊學科，如宗教史，基督教會史，基督教文學，藝術，基督教倫理等。從別方面看來，以抽象的形式武斷去教神學，實在是一個錯誤，這是要讓給教會私立學校去教育的。至於取締教會團體，不許創辦他們自己的學校，恐怕止有在第三國際和天

主教競爭的特殊環境裏，才算是合理，無論如何，不當視為一種原理的了。

美國的辦法，算是法國中立原則的一種變形。還俗運動 (The Secularization Movement) 僅在十九世紀第五十年以後才有。從前全部的美國制度，完全浸在宗教精神裏，非宗教教育的提倡，並不能把舊習慣完全革除。有五州的憲法，現在還承認宗教教育為國家的事業。「宗教、道德、智識，既為良好政府及人類幸福所必需，永遠應加以鼓勵的。」國家教育宗旨一條上，是這樣的講了。其他各州不會講起宗教是教育目的之一。所謂「永遠應加以鼓勵的」宗教，並未指明何種，一定是包括各種不同的信條和信仰，甚至於異端邪說，也包在裏面。其他各州憲法的條文，都很明確的取締宗派教育 (sectarian teaching)。一九〇三年的麥英州 (The State Maine) 法律，講起公立學校道：「這些學校，教授基督教基本真理，和道德上偉大原則，而受國家之承認，必須脫離宗派色彩教育的範圍。」這種法律在美國算是例外，可是僅指基督教一種宗教，並且對於有宗派偏私的教育，才加禁止。而美國大多數的州，都從廣義去解釋宗教，不許有任何宗派的教育。「凡在宗教上有宗派色彩，政治上有黨派色彩的教育，永不許存在。」（自然僅指由州維持的學校）（Idaho 一九〇七年）。「凡無神，不信仰，宗門，宗派一類的學說，不許在本州縣區學校裏教授。」（Utah 一八九二年）美國所有關於非宗教法律，都很含混不清，各州的大理院解釋不同。大理院有好幾種判決，認為讀習無註釋的聖經，便是宗派教育，因為教師必須用天主教翻譯的聖經 (Douay) 或新教翻譯的聖經 (詹姆士王的翻譯 King James's Version)，這兩種翻譯，含有宗派色彩，各宗派因此認可不同。其他法律除聖經許用外，禁止各宗派的教科書，因此有些大理院的判決，對於讀習聖經，

認為合法。美國立法家唯一的錯誤，便在努力於避免武斷的狂熱的教育之中，止把那關分基督教宗派的信仰，認為教條，連新約新聖經中的教義，都視為明白不過的真理而接受了。像這樣的立法，天然的很矛盾，很含糊。宗教止可用哲學歷史眼光，在國立學校裏去教，武斷的理論應由私人去教。除「宗派教育」名詞嫌太含糊，丟開不說外，美國的法律，總算對還俗教育問題的解決，要比法國俄國好得許多。地方當局和各州，雖不許補助任何宗派的學校，可是各種宗教團體，私人團體，各個公民，都有充分自由，創立並維持私立教會學校的。

至於國家與教會的關係第三種情形，乃是互相瞭解，互相幫助，以教育青年後生。這裏面又有兩種顯著的合形式。一是合作普及於一般學校，一是合作僅行於兩種學校之間。我們可舉德國及英國的法律做例證。大戰前德國有兩種國立學校。一種是宗派的，稱為 *Konfessionelle Schulen*，另一是不分宗派的，稱為 *Simultanschulen*。巴佛里亞 (Bavaria)，烏特堡 (Wurtemberg)，奧丁堡 (Oldenburg)，大致都有宗派學校，薩森奈 (Saxony)，拜登 (Baden)，海西 (Hesse)，大致都有不分宗派的學校，普魯士則兩種學校都有。而德國全國是在兩種相反勢力之下，守舊黨及教會擁護宗派學校，自由黨及急進黨擁護不分宗派學校。可是兩種制度，都由國家維持管理，並與教會合作。其不同的地方，乃係宗派學校裏的教師學生都隸屬於同一教派，「混合」學校裏的教師學生，全由各色教派湊成。可是宗教一門，在這兩種學校裏，都是義務學科，由各教會的牧師們去教授。止有隸屬於未經承認的教派學生，可以不必對學校裏的宗教學科聽講，然而父母們必須私自教他們的。宗教課程完全由各教會當局制定。宗派學校的小學教師，尤其在鄉村區域裏，除學校職務外，必須兼做會堂吏 (*sektion*) 及教

堂裏風琴人的職務上面已經講得明白宗派學校與教會有密切的關係並在教會勢力之下而生存在不分宗派的學校裏，情況比較好點，一切非宗教的學科，常可自由教授，不帶宗派的偏私。止在上宗教課時，學生才按宗派分開。這些學校，頗與一八三一年愛爾蘭在全國教育委員會(The Board of Commissioners of National Education)之下的制度彷彿。愛爾蘭因國立學校有百分之七十五事實上純係屬於教會，所以他的制度，並未能成功。德國有些邦裏的非宗派學校，事實上大概在新教縣區的，便有新教的傾向，在天主教縣區的，便有天主教的傾向。宗派制度，雖然很有勢力，可是他的缺點，已為德國領袖教育家所公認。在宗派學校裏，一切學科，係由他們自己的特別眼光去教授。歷史與文學，有時候連科學，都有顯著的偏私。一切學校雖由國家管理維持，而在兩個鄰近的邦裏，德國史的講解，會完全相反起來。這頗有害於國家的統一，並引起黨派的情感。在不分宗派的學校裏，教師分屬於兩種教會，努力廢除宗派的偏私，止在上宗教課的時候，學生才分為若干羣，各自按照信條去聽講。這種辦法，在某種範圍裏，比純粹宗派制度要好點，可是一樣也引起黨派情感。還有一種辦法，是把未經承認的宗派，和安於不知的人，在學校裏全不授以宗教課程，而他們的子女成了異端(heretics)，更昭然若揭了。

一九一八年的德國革命，和以後的韋馬憲法(Weimar Constitution)，並不會引起多大的改變。按着憲法的一百四十六條，公共教育應照教育梯制(The Ladder System)而組織。『大眾共有』(common for all)的小學校，便是中等教育高等教育的基礎。『大眾共有』這句話，頗有些含糊不清，解釋也不能一致。第一次起草時明說：『一切階級和宗派所共有(für alle Klassen und Bekenntnisse)』到了修正時，階級和宗派的話，

便被抹殺。至於立法家的本意，原是清楚不過，無非黨派的調和罷了。一百四十六同條第二節卻說，社會團體依據父母的志願，得設立宗派學校或非宗教學校，惟須不危及系統的教育組織。這樣看來，韋馬憲法承認國立宗派學校爲合法，止不過在三種舊的學校上，加上一種新的非宗教學校而已（三種舊的爲天主教式，新教式，猶太教式）。薩森奈是德國唯一的邦，於一九一九年七月二十二日的第二條法律，努力把整個的還俗教育（見前）推行起來，可是到了一九二〇年，因爲和一九一九年憲法牴觸的原故，不得不掣來撤消。現在德國所有國立學校裏，課程內總有宗教一門，止有少數非宗教的學校不是如此，他們都是革命後創立，並有鮮明的普羅（proletarian）色彩，以馬克斯原理做基礎。德國各邦中，國家與教會的合作，差異殊大。我們可拏巴佛里亞邦及薩森奈邦，兩種極端的代表研究一下。一九二五年一月十五日巴佛里亞邦與羅馬教廷締結約章，凡國立天主學校裏，止可聘用天主教徒的教師，這班教師以能有天主教教條及宗教習尚的知識爲合格（第一第二條）。而舉行小學教師位置考試時，天主教當局必須派遣代表出席。有宗教品職或會社的人定要和俗家（lay persons）一樣，以平等基礎聘用。宗教在所有國立天主學校裏，算是一個必備學科，而教學時的監督，則讓給天主教會去辦理。

宗教品職和會社是有權創立並維持私立學校的，如國定章程能實行時，這些私立學校應視爲和國立學校相等。巴佛里亞又與兩種新教教會（Lutheran and Palatinate Churches）締結類似的協定。根據這些法律，以往宗派色彩的教育，完全保留了。至於薩森奈邦，雖必須把整個的還俗教育廢除，惟法律上是禁止設立宗派學校，因爲一切國立學校都要化除宗派，私立學校是不許有的（一九一九年七月二十二日法律第六條）。而宗教

教育的形式，或者全沒有形式，按着一九二一年七月十五日的特別聯邦律，完全是由父母去決定。這樣我們可以知道，德國新憲法已不能圓滿解決這問題，不過把從前辦法微微改變而已。

我們可拏英國的法律，做國家與教會合作的第二個例證。英國是代表所謂二元制的。按照一九二一年教育法令條款，由國家維持（由地方當局經手）的學校，可分為兩類：A. 公立學校（provided schools），B. 非公立學校（non-provided schools）。第一類是非宗派的，關於宗教教育止有讀聖經一項，教義問答（catechism）是禁止不許有的。做父母的甚至可以不讓兒童去讀聖經，所以為便利學生不上聖經課起見，聖經班鐘點，必須放在全天的上課前或下課後。非公立學校，雖兼收各宗派的學生，實在是宗派的。父母也有權不令兒童受宗教教育，和在公立學校裏一樣（第二十七條）。第二十九條對地方當局（即國家）維持的非公立學校所應遵守的條件，加以解釋。經理這些學校的人，必須供給校舍，不另取資，並從自備之經費中，時時修繕校舍，遇有地方當局正當需求時，且須加以翻造，力求改良。經理人對於非宗教學科教學，須照地方當局的指導辦理。教授非宗教學科的教師，其聘任及辭退，須經地方當局的同意，除因教育理由外，很少不承諾的。宗派學校之不合上述條件的，即不能獲得教育部與地方當局的補助金，止可由自動的努力去維持。這種制度，原是英國教育歷史的發展結果，也是兩種相反原則的調和，這兩種相反原則，兩派的人都不表示滿意。擁護非宗教國家教育的人，對於非公立學校裏宗派的偏私根本不滿，而主張宗派教育的人，則要求把宗教放在公立學校課程裏面。可是兩派的人都反對現行的二元制，政府不肯改良，止因恐懼把往昔的『宗教困難（religious difficulty）』恢復罷了。這制度的缺點在那裏

呢？公立學校把文化中最重要分子，就是宗教，排斥於課程之外。僅僅讀聖經是够不上代替的，況且任何學生不一定去上課，又不是課程中真正的一部分了。僅僅讀這偉大的文化之寶，而沒有歷史與哲學的說明，是沒有教育價值可言。至於非公立學校裏，宗派的偏私已成爲固定的事實，自然引起了黨派的情感。這種學校，由國家維持，裏面的宗教教學，國家絲毫也不去左右。不信國教的父母，反常常把他們的子女，送到英國教會的非公立學校裏去，這件事正與他們的良心違背。經濟的責任，既然很重的落在宗教團體的頭上，所以結果非公立學校大都校舍不修，設備不良。兩種制度中間，遂成對抗的局勢，而國家的經費支出，便不能均衡。在比利時及荷蘭，爲滿足兩派人的需要起見，施行與此類似的二元制。實際上在大多數市區裏，結果兩種國立學校——一是宗派的，一是非宗教的，——便形成對立了。這樣一來，經費幾乎加了一倍，不但沒有設備完美，教師優良的學校，所有的止是兩種很小而簡陋的學校，很少的學生在裏面。

義大利代表國家與教會合作的第三種形式，在那兒，許多特殊的關係，由法西斯政府創立起來。已故的教育部長金託爾 (G. Gentile)，爲義大利著名黑智兒派哲學家。照他的理想看來，天主教式的宗教，乃是義大利色彩的進化中間必要的程序。而進化的第二程序便是黑智兒哲學，所以在大學及中學裏，天主教的教條教育，應以唯心哲學來代替。金託爾受了墨索利尼的獨裁權威，不顧人民強有力的反對，在一年之中便把義大利教育改革了。義大利公立學校在革命前，並無宗教一科，這時際又列入課程，惟宗教教師由政府聘任，通常是從俗家教師 (lay teachers) 裏取來，須依金託爾的教訓而施教。教會對於宗教教師及宗教課程，得建議於政府，惟最後的決

定，則以非宗教當局爲主。金託爾稱他的制度爲世間的 (secular)，乃是把宗教附庸於世間目的之下，作爲進化的初階。天主教當然不能對這辦法滿意，而義大利對這問題祇是暫時解決罷了；照近來與教皇締結的盟約看來，當有更進的發展，這是顯明的事。

從國家與教會的關係這些例證裏，我們可以看出，現在的解決辦法，沒有一個是無缺點。我們如以歷史及理論的考慮做基礎，可以試草一種政策，以求合於基本的民治原理。講到這問題，我們必須把兩個確實不同的問題，分別清楚。一是國立學校裏宗教教育，另一是國家與教會學校的關係。

近代民治國家，除少數不道德宗派外，對一切宗教皆加以承認，視各宗派有同等的文化價值。法律也不摯宗教信仰，區分國內的人民。許多國家關於宗教的新聞報告，完全由人民自動，常佔統計之一部，惟人民多不願意供給這種報告。一國以內的許多宗派，佈滿各地，止有在很遠的鄉村地方，才可以找到同信仰的許多居民。因此許多國家在這種情形之下，把國立宗派學校的辦法廢除，設立了若干不分宗派的學校。可是這種政策，不能完全用實際眼光去勵行的。近代國家，乃是文化的國家，並非是宗教國家。宗教與文化，雖有密切的歷史關係，到底不是一件東西。就宗教眼光看起來，文化止有工具的價值，不過是救贖 (salvation) 的手段罷了。一個原始的人，用他的宗教信仰，也可以獲得救贖。文化自身，便是目的，有他的真正價值，國家力求發展文化，實在是應當的。這樣看來，國家與教會的最後目的，不但不同，而且有些相反。促進教會的宗教目的，雖不背民治本旨，然並非近代民主政治工作以內的事。那麼國家對純粹宗派的教育，自然感到與致，不能與以經濟幫助了。我們提出「純粹宗派」一句話，

因爲如說「宗教」時，裏面便有普通文化價值的原素，每一兒童必須學習的了。近代宗教課程，包含宗教史，基督教會史，基督教文學，藝術，基督教倫理，教義問答，教儀，赴禮拜堂聽講等。在宗教一項名目下，便有這許多的題目。國家縱不關心人民的救贖，可是宗教在文化上的勢力，是不能加以漠視的。宗教史，基督教會史，基督教文學藝術，基督教倫理，這些都是我們文化遺產的一部分，沒有一個近代國家的課程表上能把他們拋去的。如教育兒童，不讓他們知道這些宗教學科，簡直是剝奪他們的權利了。所有國立學校裏，應該對於一切兒童，把這些學科教授他們，正和教國語，本國史地一般。教授他們的，應爲俗家教師，國家可不管他們的宗派怎樣，視其學問程度而聘任。俗家教師固然也有他們的宗派信仰，與政治經濟的黨見一樣，可是當他們授課時，卻不會藉此宣傳的。至於宗教的其他方面，如教義問答，教儀，赴禮拜堂等，便與國家無關。爲投合各宗派意味起見，國家可於每週內給與兒童午後時間，使其不入學校，利用機會去上宗派班的課。又如願意上這些課的學生人數甚多，宗教團體沒有地方容納，在某種條件之下，並得地方當局允許時，校舍也可假用的。那麼一方面宗教團體的純潔需要，固可滿足，一方面也無須把非宗教色彩的國家教育加以改變了。可是這些班次的組織與經濟來源，必須由宗教團體負擔。

私立宗派學校的第二個問題，應合於普通法律精神而謀解決（參看第三章）。私人組織既能設立學校，宗教團體及教會當然有同樣的權利。法國的法律，准許其他團體設立學校，而不允宗教團體去幹，實在矛盾之極。教會及其他宗教機關，應自由創設宗派學校，並維持其經費，設立必要的課程。可是這種學校，不當由國庫或地方當局津貼，完全由自動的力量去維持。這些學校如能在國家視察之下，那麼，達到強迫入學年齡的兒童，也得允許

其進入這種學校視察員視其教授上一般程度並不低於普通公立學校時即認為滿意這樣看來一切宗派的神學院 (Theological Colleges) 應該全由自動的捐款去維持，不能和國立大學併為一談。神學院中應有神學教職員會 (A Faculty of Theology)，裏面不分宗派，教授們多屬俗家，以造就國立學校裏宗教學科教師為目的。就美國哈佛大學無宗派色彩的神學院看來，這種教職員會是很可能的。神學院宜言上明說：課程應包括「神學的一切學科，其自由學習精神，正與本大學各院中哲學，歷史，古典文學之研究，一般無二。」固然這種科學的精神在小學校裏是不可能，然而一些不偏不倚的地方，即在小學校裏，未始不可達到，那麼，劍橋大學對州立學校的宗教教育課程，算是一條正軌了。

第三章 國家與家庭

前章所述的三種顯著的教育政策，國家也可以用來施在家庭方面。國家對於父權的家庭，得給以管理兒童的專斷權力，無須保障兒童自身的什麼利益。這便是羅馬國的政策，在那兒，父親便是管理兒童的立法人，司法官以及行政官。父親可以判決兒童死刑，或把兒童致死，國家也不干涉。羅馬人這樣的見解，雖羅馬帝國衰亡後，仍然保存，在有些風俗裏，還能看出一點，直到晚近方止。近代國家起來以後，父母的威權廢除，並受法律限制。對於這種極端的陳舊的家庭法律形式，現在是不會有人開倒車來實行，這是不成問題的。

第二種極端的形式，是以共產政策做代表。柏拉圖在他的理想國裏，解釋得最好。家庭是絕對不需的，妻子兒女組成的社會，即由國家去管理。近代與此政策類似的，便是蘇俄的法律，或說是共產主義立法家的趨勢如此，因為蘇俄真正的法律和實際情形，都承認家庭是社會的單位。照共產主義著作家寫來，「家庭是個人的，自尊的，由家庭裏教育出來的小孩，大都是反抗社會，滿載着自尊的精神。」(Tilina) 話雖如此，在過渡期間，蘇俄因共產社會暫時不能成立，已決定承認家庭的存在。因此蘇俄並未將家庭和家庭教育消滅，止不過成立一種國家輔理罷了。蘇俄法典第一五三條明說：「親權的承認，止限於兒童利益方面。」一九二一年會施行很詳細的兒童社會考察 (children's social inspection) 的法規，關於兒童幸福的幾種法律，已在前公佈了。

大城鎮的工業化，以及父母常期離家在外，自然把家庭生活瓦解。所以我們要問的，便是：國家應當鼓勵這種情形呢？還是恢復家庭，和保護家庭，成爲基礎的社會單位呢？共產主義者便一點不猶豫的回答說，家庭是應該破壞的，因爲他能阻礙進化，使共產主義不能實現。國家該設立育嬰堂，幼稚園教育兒童，使成爲國家兒童。止有這樣兒童「不致受家庭惡勢力之影響，得成爲共產主義之ABC」(Lilina)。這種理想，全是柏拉圖精神，可是他的蘇俄信徒，還不會用法律制定男女性交罷了。共產主義者強指家庭爲自尊的，反抗社會的，這句話究竟真假呢？我們固然要承認，許多家庭恰是如此，可是如把家庭看做人類社會裏基本單位，那麼家庭既不自尊，亦不反抗社會啊。家庭乃是「自我 (ego)」的擴展，個人止有在這裏可以學習博愛和社會生活的精義。育嬰堂及幼稚園的教育，廢除個人特性，提倡整齊劃一，惟不能將仁愛及社會意識培植出來。人類的社會和螞蟻的社會不同，便是因爲人類社會裏每人都有獨立的特性，附帶着個人的特殊經驗，社會的全部構造，並不是用整齊的磚頭造成，造成的乃是每一不同的個人。人們看見蘇俄市鄉生活的大規模收容所 (Collectors)，裏面有國立育嬰堂，幼稚園，洗衣所，廚房，女堂差，一切居民好像是機關裏國家官吏，全部的人民生活，都由國家來支配，這未嘗不動人心魄。然而人類的創造力以及人性不絕的變遷，必致化爲烏有。進化也終止了。人們個性止有在家庭熱烈空氣裏可以欣欣向榮，在那兒有習慣，嗜好，親愛及互助的空氣。國立育嬰堂裏，雖有新式的用具，頂好的受過訓練的保姆，以及頂好的醫藥監察，可是萬不能代替一個真正母親的天然慈愛和愛護。所以家庭在社會進化裏，是天然的必要的關鍵。共產主義者如把家庭破壞，便是把人類社會的基礎破壞了。家庭生活是應當由國家把他保持維護。可是不要誤會，

家庭並非一切可以自足，無須國家輔助和監督的。縱然是頂好頂融洽的家庭，都有他不到的地方。罪犯，酒徒，貧民，以及類似這些人的家庭，可不能當做良好教育的典型。國家在這些地方，便該加入做兒童的至高保護者了。

第三種民主政治政策的形式，是建築在家庭與國家合作上面。父母原有權威來教育他們的子女，然苟他們把這種應盡的義務弄糟，把兒童應受近代文化的機會剝奪，這時際，國家進來干涉，把教育權收回到自己手裏。民主政治的政策，一定要以一切的人機會平等做目的。兒童處在適合他生理機構的環境裏，能够發育得很好。每一兒童都有從父母遺傳得來生理與精神的特性，因此父母便是兒童幸福的頂好看護人。國家必須幫助做父母的盡他們的義務，把頂好理想的家庭建設起來。大家庭裏面醫藥的監督，住房，及經濟的援助，雖不在教育政策以內，卻是民主政策的一部分。在十九世紀裏，歐洲的先進國家和美國通過辦法，限制父母權力並成立國家管理制。可是關於兒童幸福的系統的法律，是在二十世紀初才推行。丹麥於一九〇五年四月十四日通過關於犯罪及忽略的兒童和青年法律。瑞士在一九〇七年十二月十日的民法，關於這點，有詳細的法規。而一九〇八年十二月二十一日日的英國兒童法令，一九二一年十一月二十五日的法國修正一八八九年及一九一六年的法律，一九二二年七月九日德國兒童及青年幸福的聯邦法，都可以看做近代立法的結語。

這種立法的基本原則，是指家庭為兒童的天然頂好的環境。並且在這些法令裏，沒有一條在原則上和親權衝突。祇是父母犯了罪，或者太疏忽了，這種天然權利才被罰去。一九二二年七月九日的德國法律載着下面的話：第一條「德國每一小孩應受教育與訓練，以發展他的身體，道德，及社會的能力。這種法律並不危害做父母的對

於兒童教育和訓練的權利與義務。凡是合法施行這種教育和訓練的任何黨派，他的意思及志願，苟法律不會變更時，是不應當干涉的。兒童的家庭，如不能把兒童應得的教育供給他，那麼青年救濟局（*Öffentliche Jugendhilfe*）便要干涉，對於私立慈善機關應做的事，並無不利的地方。』第二條：『青年救濟工作，是由管理青年的當局（*Jugendämter, Landes Jugendämter und Reichs Jugendamt*）施行，在法律認為其他公共機關不能負擔本事業時實用，尤以學校為最。』這法律是第一次宣佈每一兒童都有接受和他能力相當的教育的權利。其中包含的意義甚廣，德國實際的情形，雖離這理想還是很遠，但是國家已正式承認這件事是國家的目的，總算是很重要的了。在第一條裏，教育上三個原動力很巧妙的區別出來：就是家庭，私人組織，及國家，每個都給他相當的地位。法國與英國的法律，雖不會提出一個原則，卻列舉了國家應當干涉的許多例子。一九二一年十一月十五日的法國法律（第二條第六節）明說，父母如曾經對兒童而犯了過失，致被定罪時，他們的親權就被剝奪；又如父母被定罪，受終身之懲役，或數年之懲役，再如褫奪公權，終身監禁，也要罰去親權的。除此以外，父母中有虐待兒童，慣喜酗酒，行為不端，教養疏忽，危害兒童的健康，安全及道德的人，皆須剝奪權利。英國一九〇八年法令，提出下面的褫奪親權例證。『負有看護與照理兒童及青年責任之人，如因犯過而定罪，或違法受審，以及憑保結到案等情（與犯過有關者），法庭得命令此犯罪者將兒童及青年交出，由法庭指定兒童及青年的親戚，或其他相當之人為之看護及照理。』（第二十一節）。第二條則舉出本法令下罪過之定義。『如已滿十六歲之人，負有看護與照理兒童及青年之責任，苟故意將其毆打，虐待，疏忽，放縱，遺棄，致此兒童及青年無端受苦，危及健康，此人即應以作

惡論罪。』本法令這部分，並無對施兒童責罰的父或母，褫奪或累及其權利的地方。』（第三十七節。）關於兒童之道德的幸福，可於下面各節看出：兒童如有下列情形之一時，應送至實業學校：一、乞丐教化；二、浪遊無家；三、窮苦無告，其父母或現存之父或母在監禁中；四、其父或母因犯罪或洩酒不適宜照理其兒童；五、與著名盜賊或普通娼妓往來（如娼妓適為兒童之母，能給兒童以相當之保護及管理，使其不入下流，則此娼妓之親權，不被剝奪）；六、寄宿於賣淫娼妓家中。

照上面看來，一切身體及道德的放縱，國家是加以干涉的——在德國連智識的放縱在內。德國法律第五十六條說：『每一未成年的人，必要時，應置於預防的管理（Schulaufsicht）之下，以免其在身體上，智識上，及道德上有放縱之行爲。』英國對於預防的管理，是由檢定職員去辦，根據一九〇七年的罪人檢定法令而成立。國家出面干涉時，一切管理及教育上之費用，全由國家籌措。在這國裏（指英國），凡經證明的學校（如感化院，實業學校，及日間實業學校）費用，『可由國會供給。』『每人每週之捐款，不得超過兩先令。』其餘的經費，是由地方當局供給。父母如有能力時，應該捐款使在經證明的學校裏的兒童，得以生活，其所捐數目，約當於本地之生活費。德國法律則謂一切經費由當局負擔。第四十九條說：『未成了者，於必要時，應使其能生存，這裏面包含着令他們謀生的教育和訓練，以及患病時之醫藥與看護。既死則應當將他們好好埋葬。』第六十二條說：『慎重的訓練和教育，是要消弭他們的放縱。爲着這事，社會出了不少的錢，並由當局管理，家庭和公共處所，便是施教的地方。』又在一切國家管理情形裏，宗教的信仰，是顧慮到的，尤須注意用宗教教條教育他，和他的父母曾經誦習過的教條——

據。德國法律甚至說出不但「須注意宗教，便連兒童的信仰，也應儘量注意。」（第六十條。）加入這句話，乃是爲着自由思想者，及安於不知的人的緣故。

從這些近代法律例證裏，可以看出民治的國家是多麼保障兒童的利益，抵制他們的犯罪的和疏忽的父母。國家的干涉，並不在這裏停止。近代民主政治對於青年教育問題，是不能完全讓給家庭決定的，便是受過教育很謹慎的家庭，也是不妥。每一兒童要有至少限度的知識。德國法律以爲每一兒童受相當的教育，乃是他的權利。這裏可以看出強迫教育的政策，是建築在這原則上面。第一章裏已經把這問題加以研究了。我們可把家庭關於私有教育的權利討論一下。民主政治本以思想自由及宗教信仰做基礎。如國家強迫人民照公家固定的原理去教育他們的子女，這便是危害自由。所以義大利的法西斯政策，和俄國的共產政策，都不合於民治精神。像第二章裏非宗派的學校，人民中間有些團體，會不願接受的。人民教育他們的子女，是可以照他們自己的理想定奪，祇要理想與現行的憲法不牴觸便好了。民主政治的國家，一方面對於人民思想是要給他們充分自由，可是強暴的行爲，或憲法驟然的改易，是不能允准的。民主政治雖然讓憲法有機會更動，然而宗教及政治團體的宣傳，民主政治不能加以鼓勵。做父或母的人，除已臚舉的以外，是有權自己化錢在家教育他的子女。不過國家應該管理這種家庭教育，使那至少限度的教育，確實是施給兒童。父或母祇要沒有因作反動宣傳，或圖叛亂而致定罪，他是可以照着自己理想，自由去教子女的。有時候，數個家庭聯合起來，設立一所私立學校，以教育他們的子女，這便情形不同了。這些學校，如以違背憲法的學理做基礎，必須禁止開設，免其危害社會。所謂違背憲法學理的意義，是指那些政治

及宗教的主張，宣傳憲法有劇烈變更的需要。

現在我們拏德國法國英國的法律，做近代立法的例證。革命後的德國立法，很確定的以廢除現有階級仇讎，及階級心理爲目的。因此所有國民必須儘量的遣送兒童入國立小學。聯邦憲法第一四七條說：「私立學校雖能代替公立學校，但須得國家的允許，受國家法律的制裁。如私立學校，在宗旨及組織上，以及教師的科學訓練上，並不次於公立學校，又如學生之劃分，不是按着學生父母經濟情形的，這樣的私立學校，國家便允許其設立。苟教師的經濟及法律地位，沒有充分保障，國家便不能允准了。又父母中的少數人（或保護人），如在地方上覓不到同宗派或教義的（Welanschauung）公立小學，或當局對於此等學校認其有特殊教育的意味，在這種情形之下，私立小學才可准許設立。私立預備學校，是應加封閉的。又凡不是代替公立學校的私立學校，須遵照上面制定的法律辦理。」這條文的意義，可以這樣解釋：凡一切的宗教宗派，或無神派的團體，或安於不知的人，如不能在隣近地方覓到同性質的公立學校，他們是可以設立私立學校的。然如爲各階級的人民，照着他們的出身，或經濟狀況，設立許多私立學校，這便要禁止了。預備學校是上流社會的去處，不許設立的唯一動機，也在這點上。至於國內的貴族及資產階級，願意出資，分設學校，教育他們的子女，這也是可以做的。不收學費並且設備完美的公立學校，很可以和那化錢很多的私立學校爭勝。從另一方面看起來，國立大學如優待上述的國家公立學校的學生，那麼，貴族與資產階級，勢必爲他們的子女化錢另設大學。他們既肯犧牲金錢辦學，表示他們幻想的優越地位，自然沒有不可去做的道理。德國限制家庭裏私人教育，是要減輕階級的專擅。小學法令（Grundschulgesetz）第四節說：

「一家兒童的私人教育和幾家兒童的共同教育，僅在特別情形內得允許其代替公立小學，然亦爲例外而已。」所謂特殊情形的樣證，如兒童「康健特殊危險」或「距學校過遠」之類。至於根據宗教的或政治的關係，反對公立學校，是不能用來作爲藉口的。這樣看來，家庭以內的私人教育，法律真正加以禁止了。話雖如此，德國法律嚴嚴，結果還是無用，因爲實際上有錢的父母總可以想出法子，力避子女入公立小學，於必要時，亦可遣子女到國外去求學。從原則上講來，祇要父母能對政府當局保證他們的兒童在家受着正當的教育，那麼家庭以內的私人教育，應該自由允准的。

關於這點，英國和法國的法律比較上更合於個人自由的原理。一九二一年的教育法令解釋父或母的義務（第四十二節）：「做父或母的義務，在能給五歲至十五歲的兒童，關於讀、寫、算很好的初等教育。」地方教育當局於以下情形發生時，加以干涉：A. 父或母無正當理由，慣常忽略兒童適當的初等教育；B. 兒童常在外浪遊，無人管理，以及常與流氓無賴罪犯等爲伍。（第四十三節）兒童照章入學時，父或母可任選一適當的私立或公立小學。這些法令條款，是讓父母根據其宗教信仰，自由爲子女選擇一所小學，如能力勝任時，也可在家裏教育子女的。一八八二年三月二十八日的法國法律，在學理上是讓父母自由選擇。第四條：「男女兒童，自六歲至十三歲，應受小學教育。受教育的地方，是在施行小學中學教育的場所，或公立學校，或在家庭中由父教育，或父所擇定的人教育之。」第四十六條卻說明，凡在家受教育之兒童，每年須受視察員及國家委員會會員之考試。如試出兒童知識不足，不及公立小學同學級兒童時，父母應改造兒童入學校，不得延宕。實際上，私立學校有不少拘泥形式

的地方，當局如要把已立的封閉，未定的不允開辦，是很容易藉口的。這種強迫兒童入公立學校的趨勢，正和德國一樣。

關於這一點，盎格羅薩森的歷來習慣，卻是真正給父母以自由選擇，私立學校從不受國家取締法的障礙。美國奧雷岡州 (The State of Oregon) 的案件，用以做個例證。一九二二年十一月七日的總選舉，奧雷岡州的人民通過新議案，謂在一九二六年九月以後，所有國內私立及教區學校，應即取締，由公立學校承擔。這案件最後交美國大理院決定，大理院於一九二五年宣佈該法律為不合憲法精神，因其「對管理兒童教育的父母及保護人干涉其自由。」大理院繼續說：「合衆國各邦政府所依賴的自由，他的基本原理，是不容國家施行權力，強迫兒童僅僅接受公立學校教師之教育，以求兒童之標準化的。兒童本不僅國家的生物；撫育他的和指導他前途的人，是有權利與義務來認識他，豫備他，使能為國家服務。」(克波萊的國立學校管理法 E. Cubberley: State School Administration)

現在讓我們把家庭和國家的關係另一方面，研究一下。家庭的內部生活有些情形，國家是有權威來干涉的。可是家庭對於國立學校裏面的教育，也應該有權去左右他。每一家庭裏的成人，能對政治選舉投票，固然可以左右一般的教育政策，但我們這裏所講的家庭，是把家庭在與地方學校關係上，當做一個單位。一切教育改革家，因家庭和學校各自生活分離，很少共同的地方，往往引為不滿。所以為使父母受教育，明瞭他們的責任，並把父母和教師合攏在一起，便創設了特種父母會社。美國於一八八四年，在芝加哥地方，舉行母親會議 (The Congress of

Mothers) 後來在 1887 年，已擴充到全國。1904 年的全國母親會議，其中有親師會 (The Parents-Teacher Association) 到了現在，全國有總會，各州有分會 (厄凡達 Nevada 除外)，各縣有支會。這會的一般宗旨，不管各地方支會目的怎樣，大概是 A. 求深知教育之目的及目的之實現；B. 明瞭地方學校情形及其需要，並助其實行；C. 連合學校與社會；D. 注意學校選舉。這種會雖然很重要，很有利益，可是全係自由創設，在美國教育制度上，沒有法律的地位。英國於 1888 年成立的全國父母教育協會 (The Parents' National Educational Union) (1921 年合併為一大組織)，是另一團體，與各個學校無關。這是全國父母的聯盟，其宗旨：A. 幫助各階級做父母的人，明瞭教育上之頂好的原則和方法；B. 給他們合作和協商的機會；C. 謀教育上較大的統一與繼續。本協會並附有函授中學與教師養成所 (A Training College)。可是關於這種組織，無論屬英國或是美國，都是出於自願，不必和學校關連。他們並不代表各個家庭，也不求家庭和地方學校接近；縱然做去，不過間接的做罷了。爲要使家庭和學校聯絡，每一學校應該具有學生父母的委員會，專事研究學校生活。這種委員會應由法律制定，工作要清楚說明。法國於 1905 年巴黎的 Lycée Carnot 學校成立了父母會。其他地方的父母都做效起來，到了一九一〇年，各處的組織聯合，創立了父母聯合會 (The Federation of Parents' Associations)。法國的法律對於這些會或聯合會，雖然沒有給他們特別權利，可是最近數年來，實施的結果，表示父母的勢力，一天一天的增大了。教育部長已正式承認這聯合會，一九二〇年並公佈法令，代表家庭利益的協商委員會會員應在各會中招聘補充會員。聯合會正努力於學校行政上獲得法律的地位，惟法國政府還不會有步驟表示出來。

委員會爲學校行政上不可少的部分，一九〇五年俄國首創父母委員會。本年秋季的著名大罷工，各中學俱加入全俄的學校因此封閉。做父母的見子女的革命精神，不禁大喫一驚，爲截止罷工，及教師學生聯絡起見，便組織了父母委員會。教育部長託爾斯泰氏於一九〇五年十一月二十六日的通告，承認這些委員會爲合法。每一中學裏，由父母集議，舉出執行人員，這樣便是父母委員會。委員會主席，或其代表人，須依法爲學校教學會議的會員，由全體一致投票選出。父母委員會開會時，學校董事得列席，惟不能投票。委員會的權力在法律上是受限制的，可是當一九〇五年俄國革命非常環境中，委員會地位極爲重要，把教師和學生調解了。到了一九一九年蘇俄政府才把這些委員會廢除，而以工人代表代替之。

法國於革命後成立父母委員會；但至今（一九二八年）有些地方還不曾把這法律通過。在 Oldenburg, Württemberg, Brunswick 全沒有這種父母委員會。在別處，法律是准可設立的，或是負有義務的。我們可擊普魯士邦做個例證，一九一八年十月一日便通過第一次法律，可是以後有系統的組織是根據一九一九年十一月五日的法令才成立。一九二二年修正了規程。在休林幾亞（Thuringia）及漢堡（Hamburg）父母委員會並負有行政上之機能，這是例外罷了。一九一九年十一月五日的普魯士法律明說，每一學校裏應該創設父母委員會。他必須促進並增強學校與家庭之關係，且在父母和教師間，給與互相工作與感化之機會（第一節）。「父母委員會專由父母的代表人組成。教師照例加入委員會討論，但僅立於忠告地位。委員會由父母照比例選舉，任期兩年（第五節）」又「父母委員會工作，系屬忠告性質。如父母對於學校課程訓育之意見與願望，以及比個人還

重要的兒童身體的心靈的道德的教育。」

從上面看來，可以知道父母能對任何的教育問題加以討論，並且把他們的議決案呈交教學會議，作為一種意見，惟教師卻不一定服從他們的忠告，或接受他們的提案。無論如何，父母委員會是不可以看做超出教師以上的權威的。這種委員會的目的，乃是從各方面輔助學校，把他們的家庭生活 and 兒童情形告知教師，並且從教師方面有時得着報告和教訓。Hamburg 及 Thuringia 卻把行政功能付與委員會，並有權管理教師，這種辦法是可以提倡的，因為很容易引起衝突與紛亂的緣故。下面第四章討論的美國縣制的缺點，這種小的地方行政單位都是具有的。

澳洲法律卻認清了這種危險，因此禁止父母對學校的干涉。維多利亞地方於一九一〇年施行父母委員會的制度，嶼斯南 (Queensland) 於一九一四年，澳洲南部 於一九一五年，都紛紛施行，卻稱他為學校委員會，由父母集議推舉，並由政府委任之。其他類似的組織，澳洲西部 於一九二二年，新南威爾士 於一九二四年也都成立，名稱為父母與市民會 (Parents' and Citizens' Associations)。我們現在可舉澳洲西部 一九二二年的公共教育法令修正法規第二節，做個例證：「在任何地方，官立學校學生的父母或保護人，以及對於此類學校的幸福關懷的人，可以組織父母及市民會。」第三節：「此會之目的，是在促進地方政府與教師合作的興味和效力，並對教師與社會的關係上加以幫助。」第五節：「該會指定五人，由教育部長任為次年的地方學校校董。官立學校的教師應依法為該會會員（惟不屬校董會）。」第六節：「校董會的任務，是在忠告事務科關於學校必需的材料，以修繕

並改造學校校舍；考慮並忠告新校舍之地段及計劃；照已制定的章程，施行緊急的修理；對於請求臨時借用學校校舍者貢獻意見；竭力勸誘父母遣子女入學；計劃教師之位置，以及其他義務可以按時制定者。」第七節：「會及校董會不應對教師施行權威，或干涉學校之管理與處置。」澳洲的法律和德國的法律不同的地方，是在澳洲法律准許對聯合的幾所地方學校選舉校董會，有時候這辦法是可取的。有些法國的著作家甚至於主張成立各省，各邦，以及帝國的父母委員會，可是這樣一來，把家裏的意義軼出他一定的範圍了，並且添出了機關，勢將與其他教育的當局衝突。父母委員會應當僅在各個學校所在的地方利益上，或幾所學校聯合的鄉村社會上去工作。一省一邦一國的利益，如付與普通選出的代表，以及他們的執行機關去過問，一定有較好的成績。至於上述的委員會，如成立一種父母聯合會，或其他全國的大組織，固然沒有人可以阻止他去幹，然而這些自由的團體，在國家教育制度上是沒有憲法上的位置的。

第四章 中央集權與地方分權

教育行政通常與國家行政有密切關係。如國家在許多方面是中央集權的，那麼，教育的政策一定也是集權制，否則便不是集權了。關於行政問題，我們要把省或州自治和純粹的地方政府分別清楚。聯邦國家如美、德、蘇俄、瑞士，他們的聯邦政府雖然可以對一省一邦強行一些統一的法律，可是一省一邦在教育事業上能當做一個獨立國看待的。那些純粹地方的個體，如州、鎮、郡、邑之類，其獨立是有一定制限，並須受中央政府之監督。話雖如此，這兩種形式的教育法權，是沒有顯明的分界線的；比方新奧國的 Tanzer，近似美國聯邦的獨立，同時卻保持着地方色彩。我們一面可拏加拿大各省做個例證，因為在教育事業上，他們是絕對自主，並且也不像美國還有什麼聯邦教育局 (Bureau of Education)；另一方面可拏普魯士各省做例證，這些省僅不過地方個體的放大，其立法權是很受制限的。假使要問聯邦式的行政，還是中央集權制的行政，誰合於民治精神，這種問題是無謂的，因為在歷史上，民主政治的政府，和非民主政治的政府，都經驗過這兩種行政的形式。所以有些國家適宜於一種形式的政府，有些國家就該採用別種形式的政府，這總是顯明的了。如一國有廣大的領土和各種不同的天氣與地理環境（美國、巴西、俄國），或國內人民操兩三種不同的語言（加拿大、南非洲、瑞士），再或有不同的歷史及宗教習俗（德國），那麼，聯邦制是比較適合於需要的了。然如一國有堅實的領土，同種的人民，共同的習慣（法國、英國）

那自然需要一個中央政府，表現全國的統一，無須行聯邦制了。可是一個聯邦國家也應該有共同的立法基礎。通常一個聯邦政府，如不制定任何統一的法律，那麼共同的家世和歷史的習慣，便可起而代之，如澳洲就是這樣。然如一方面全沒有聯邦立法，附帶着紛歧的家世和習慣，這便有不良結果了。我們可以拏加拿大各省做例證，因為裏面人民的語言，習慣，宗教諸般不同，結果形成兩種絕不相關的教育制度：一種是為講英語的新教徒，另一種是為講法語的天主教徒。甚至於美國北部的諸邦，雖然有共同的家世和習慣，關於教育法律可是異常紛歧，美國教育家竟有主張需要聯邦立法的。在第一章裏我們已經知道，美國的強迫入學法律多麼不同，美國的行政組織同樣的也可以知道了。所謂一個民主政治的國家第一要件，機會平等，美國是沒有的，因為在一邦裏，強迫的免費的教育，自六歲到十八歲，另一隣邦，便祇由七歲到十三歲。有些邦裏，行政規程，是便利於鄉村學校的團結，一切的農夫都可以受中等教育；在其他邦裏，因縣行政制度的關係，使得這種政策實際上不能施行。且因教師等級之不同，教師訓練制度之歧異，薪俸級數之懸殊，結果教師們很不易轉入他邦，而各邦間的教育標準，便大不同了。這樣看來，如美國願以全國統一做目的時，各邦的立法也是要統一的，那是很顯明的事。

從這方面講來，共和的德國的辦法是可取的。德國憲法對於教育有特別的細則（一百四十五節至一百五十二節），並且規定各邦立法的統一。可是並沒有聯邦教育部，祇不過一個 *Reichscommission*，權力也是有制限的。按着聯邦法，一切德國各邦，強迫入學年歲，自六歲至十八歲，關於宗教教育及私立學校的立法，須適合全國一致的幾種條件，並且每一地方，均應推行合於民治精神的教育梯制度。關於兒童幸福的特殊聯邦法，在德國共

和國裏的各部分，負有履行之義務。可是在這些聯邦法律的範圍以內，各邦都可自由發展他們自己的立法，各有其教育部，在行政上也是實際等於獨立。至於蘇俄的聯邦制，卻甚複雜。全國計有六個自主共和國，在教育事業上都是很獨立的。有些共和國是許多省及地方的連合，就像 R. S. F. S. R. 便是，有些是兩三個共和國的連合，如加索聯邦共和國，有些是整個的共和國，如白俄共和國。蘇俄雖沒有關於教育的聯邦法，可是各共和國都一般相似的發展，因為各共和國政府的要員都屬於同一的共產黨，並須服從中央黨部的指導。此外有一特別制度，既非中央集權，亦非聯邦制，已在英國發展了。英國和蘇格蘭有兩種獨立的教育制度，以及獨立的法律與行政。可是蘇格蘭的教育局 (The Scottish Department of Education)，雖然離開英國教育部而獨立，但是他還是中央政府的一個局 (department)，和教育部一樣，隸於同一的國會。愛爾蘭北部可與德國一邦相比，他自身有議會及立法，但隸屬於英國國會。在威爾士地方，國家自治的第三種形式是發展了，可以拿來和普魯士的省自治相比。這樣看來，我們知道英國的地方分權，是三種不同的制度連合，因一邦的特殊環境而設施。

我們可拿法國做中央集權行政的例證，這種行政裏面，是沒有地方自治的教育。法國的中央集權，在第一次行民主政治時，已經有立法把他完成了。可是康道塞 (Condorcet) 的著名教育計畫，並未能實現，法國教育的新組織僅在拿破崙的立法下面產生。由 II Floreal an X 的法令 (一八〇二年五月一日)，和一八〇六年五月十日的法令，拿破崙便根據這兩次法令建設他的「皇家大學 université impériale」制度，這制度卻做了以後法國政府的立法基礎。現在的法國教育組織是拿破崙的中央集權制的修正。全部制度的最高首領，就是

教育部長，對法國國會負有責任。教育部長須受協商委員會（Consultative Committees）指教，而這委員會裏面的委員，一部分卻是教育部長指定。法國全國共分十七個大學院（academies），其下附設若干學區（departments）。每一大學院由院長（rector）指導，院長是由教育部長派委，通常從教授裏選來，這教授一定要有博士學位的。院長所有的權力，簡直和一個聰明的君主一樣。凡屬於他區域內的一切公私學校，總有權威去視察，從育嬰堂起，一直到大學院的大學校為止。他對於一切位置的候補者，能建議於教育部長，由部長直接任命之。他自己並能委任國立中等學校的副校長，大學的講師，以及訓練專門學校裏的特殊學科的教師。他又管理在他區域內的一切教育機關的經費。校長及主腦人須呈交每月的報告，聽其譴責，服從其訓令。他是受協商委員會的指導，委員卻由他的指派人任充。他並有權威監督私立學校，如發覺私立學校在道德上，社會上，民主上諸方面觀察起來，是有危害時，就能封閉他們。因有這樣廣大的權勢，他不但操縱本區內一切教育機關的經濟生活，並連道德生活也操縱了。他既然是教育部長的屬員及指派人，所以能代表教育部長，並且是中央政府的一個代理人，是不必依賴地方選舉而存在的。院長又指導着視察員（inspecteurs d'académie），每學區（département）設有一人。視察員管理中等教育並指導初等教育，又監督中學及高級小學的經濟及行政。視察並轉移小學及育嬰堂。關於小學的候補人，則由他建議於知事（prefet），由知事委任之。知事自身，是中央政府的委派人。每一視察員下面又有副視察員，視察小學及育嬰堂，通常每縣（arrondissement）有副視察員一人。副視察員（inspecteurs primaires）報告視察員關於小學教師的升格及舉荐；開教學會議及考試委員會時，他便做主席；並研究

創立新小學或封閉舊小學的需要。除去監督本區外，副視察員都是總部的普通視察員。十七名中等教育普通視察員 (inspecteurs généraux de l'enseignement secondaire) 是由高等學校的教授選來，按照他們的特殊學科，管理法國全境的中等教育，如歷史、地理、近代語言、科學等。又十二名小學教育普通視察員 (inspecteurs généraux de l'enseignement primaire)，則對於小學教育施行同樣的權力。所以法國有了這樣的組織，中央政府便能操縱全國了。行政上，組織上，以及教育方法上，整個的統一，也達到了。唯一的例外，便是亞爾薩斯羅林省，在那兒，有幾種特殊權利，與法國其他部分不同。至於中央集權制的長處，是很顯明的。如中央當局是很進取的，並且能在地方意見未發之前，着一先鞭，那麼，祇要把大筆一揮，新思想新方法便可推行全國了。當前的問題：乃是像這種聰明的專制方法，在二十世紀裏，是不是頂好的，又如把中央政府及地方政府並權起來，能不能得到同樣的結果。中央當局雖可公佈統一的法律，但實行時，還須仰仗那些地方選舉的官吏。法國的中央集權制，是不許地方對教育事業有發言權的。地方而能轉移中央政府的唯一機會，是在總選舉或副選舉的時候；可是這個方法嫌太麻煩，未必能在地方事業上有真正的重要。一切的官吏，都從國都委派出來，他們對於地方也許毫無關係。地方上面的情形習慣，中央政府常常漠視不理，中央祇想從各方面把全國各地一齊在同一水平線上發展。亞爾薩斯羅林省的情形，便是一個例證，因為地方習慣如縣殊過甚時，中央苟不獲得地方之允許，而去廢除這些習慣，那是危險的事。所以像這樣嚴格的中央集權制，縱然有頂好的人在位，恐怕祇是產生官樣文章而已。帝制時代的俄國，已經明示這樣的中央集權制對人民反對，加以非禮與迫害，到如何的程度了。地方選舉人，是應當受中央當局

信任，在教育事業上應給以某種責任。中央雖將一些權力讓給地方當局，而國家主權的觀念，就全體看起來，是一點不損失的。G. Gentile 改革後的法西斯義大利，所行的中央集權制，與此相類。

關於此點，盎格羅薩森的習慣，對於地方的需要與特點，頗能表達出來。我們可舉美國來做一個例證。在美國各邦裏，地方自治的形式，種類甚多，代表盎格羅薩森歷史上各個不同時期的習俗。美國的地方自治教育，可以劃分為三個主要典型。第一個是區制 (The District System)，第11個是市鎮制 (The Town or Township System)，第3個是州制 (The County System)。縣制在美國為最古，且最普遍。第一次住在新英格蘭的清淨教徒，便成立了這制度，後來北部西部都推行起來。這制度是極端的地方分權的例子：每一學區是一個行政的單位。各學校區形式不同，大小不一，自兩三平方哩人口稠密的地方起，直至西美人口稀少，大至數百平方哩的地方為止。許多現有的學校區，可以再分為許多新區，許多區亦可聯合成爲一個較大的區。通常每區祇有一所學校。區學校的校董，常爲三人，係由人民從本區的居民，學生的父母，或納稅人中選來。人民如不能選出校董時，那麼，州的學校監督人則指派人充任。校董的權力，通常有替本區及國家管理學校的權；有聘請教師，制定他們報酬的權；有對必需之器物及供給得以訂約的權；有招收學生或令停學的權；有抽地方稅的權；有督促課業或制定課業的權；有修理校舍的權；有親來學校，考察其情形，管理，以及教育之品質的權。德國的海爾巴特派的人，在學理上是主張類似的教育行政的地方分權制，並把這種基礎建在哲學和社會關係上。兒童既是屬於家庭，所以他們便說家庭對兒童是有第一權利，並且在社會、教會、國家之前，就有了優先權。因此家庭或是幾個家庭的聯合，應該對於

地方學校有管理支配權至於美國人卻把他們的區制，建築在歷史的習慣和類似的民治原理上面。照美國人的意思，人民自身直接支配學校，這種區制，頂合於民治精神的。由歷史方面看來，這制度對於美國戶口稀少的鄉村地方，極適合於這些地方的環境和需要。因為美國務農的居民，以往他們財產，都分配得很均齊，學校的供給，大部分是依賴地方稅收的。所以過去的結果，設立學校，務合於鄉村人民之思想和需要。可是如把這種區制，當做一種行政方法，那便嫌無效力，無進步，並不能一貫了。過去如此，現在還是如此。並且爲着一些不值得人去考慮的瑣屑事件，種下深仇毒恨，而學校的效力與作用，因軋轢不和的緣故，大受其侵害。又以人民財富的分配逐漸不均，這種區制會把學校，教師，教育方法弄成不平等，而學校的分配勢必又弄糟了。鄉村居民中的中等教育之廣佈，便受了阻礙，因爲如用着較大的行政個體去做，是可以圓滿成功的。所以美國專家的批評，對於這種區制的民治精神頗加駁斥，實在因爲貧區未能獲益，而機會平等的反面卻造成了。海爾巴脫派的理想，可以這樣說明他，兒童本是屬於自身，並非屬於父母，國家乃是兒童將來的最高保護人，負有注意他們的正當教育的義務與權利。這種制度，實際上漸歸漸滅，較大個體的行政，美國各邦一年更多一年的採用了。在德國有一類似的制度，叫做 *Schulgemeinde*，也正在消滅中，大戰前，普魯士邦並明令廢止之。

其次的大個體，是美國新英格蘭各邦的市鎮，或西部諸邦的鎮區 (*township*)。每一鎮的大小，頗不一致，正和區制一樣。美國這種市鎮，在人口稠密的地段，等於英國的一邑 (*borough*)，或是一個都市區 (*urban district*)，在鄉村地段的市鎮，通常是包括一兩個村莊，以及許多遠離的田舍。全部的地方由市鎮學校委員會經營，鎮

內的學校，一切行動，可以當做一個簡單的經濟和行政集團。如與區制比較起來，這種市鎮制卻有許多優點。大的鎮等於英國的邑或都市區，便和美國的城制相合，或與英國的州地方自治相合。這樣，一個鎮卻包括了數百小學，和許多中學。市鎮學校委員會很容易在普通中學外，另設各種職業與工業學校。至於市鎮的貧區，能從全鎮地方抽來的稅收得着輔助，市鎮委員會並可運用他的平等勢力來經營。再說到美國那些鄉村地段的市鎮，比較上算是小個體，所有上述區制的缺點，不過略為減少一點。所以對於鄉村地段，像州一樣的較大個體，是較好的。美國南部諸邦都把州當做自治的個體，這種制度，漸從南部推行到美國其他各地了。美國的州制度，是和英國的自治制度，差不多一樣，我們便拏英國的自治制度來做例證。

按一九二一年的教育法令，為小學教育起見，所有各州邑 (boroughs)，戶口兩萬以上的都市區，和各州 (counties) (有上述各邑及都市區地方除外)，得為地方教育當局。又為中等教育起見，僅各州及州邑，得為地方教育當局。小學教育當局，和中等教育當局這樣的區分起來，有些教育家批評這種辦法，認為在小學教育和中等教育間，缺乏平等，有些地方，恐連中等學校都沒有了。本法令的第五第六兩節，便是對這種批評而發，法令為州的利益起見，給予非州邑或都市區一種權利，把他們固有的權力和義務放棄了，即使不放棄時，也能與其他地方當局，謀相當的措置，以求在教育制度上能合作聯結便好。可是實際上像這樣的合作，一點也找不出。因此如把地方當局權力的差異，一齊廢除，止留一種自治典型，這或許是較好的事。這些權力，正可以賜給那些戶口繁盛（假定五萬）的邑及都市區。每一地方教育當局的義務，是在創設

並維持充分數目的小學校。中等教育在英國是不負有義務的，這和美國不同，然法令第十二節卻說：「爲成立全國公共教育制度，使凡能獲益的人都可以接受起見，每州及州邑的議會，負有完成這樣的義務，就是在他們的地段裏，應謀教育上進步的發展，以及廣遍的組織。」所以爲着這種目的，地方當局便以其預定計劃，送呈教育部，這些計畫，一經由部核准，地方當局即應遵守的了。然如地方當局不能實行義務時，那麼教育部於舉行公開調查後，可發出相當命令，以強迫地方當局實行他們的義務，並且用告諭督促這種命令的實行（第一百五十節）。英國的立法，對於地方自治，和中央的監督與均衡，二者是有很好的聯絡。英國的州，其大小恰能給「教育上進步的發展，以及廣遍的組織」，且並不過大，致成官僚的行政。可是現在還有個小問題——地方教育當局是否應由選舉產生，抑與州及邑議會同時出現。英國從前有這樣選舉的團體，就是學校局（the school boards），一九〇二年已廢除了。至於那些小鄉村局子（boards），反對區制的論調，至今仍然保持他的力量。再論到像倫敦學校局（The London School Board）一般局子，所謂局和 L. C. C. 簡直沒有區別。在蘇格蘭，州教育當局常是分開選出，並沒有什麼不好的地方。爲着利便起見，頂好在同一地段內選出一個團體，是不必有二個團體的。此外選來的監督人，或教育指導員，也是一樣如此。美國直接選舉州監督人的辦法，如監督人的位置，須依賴政治的變化，或由政黨把持，那是很有害的。如不管候補人的政治上依附怎樣，全憑他們的功績而選來，這種委任與選舉，沒有多大區別了。然而實際上，由一適當的委員會委任，是很可取的。一般的看來，中央及地方權關係的立法，應該確實制定什麼權是應有的，地方獨立的範圍要說得十分清楚。英美的習慣，是照着這些方針去做，可是有些大陸國家，

恰得其反，法律把地方的權利與義務說得很是模糊，結果引起無窮的爭論，有時把行政紊亂了。所以較好一點辦法，是要確實說明，什麼是當局能做的，什麼是他們應該做的，比較說什麼他們不應去做，把其餘的由他們自己小心，好得多了。根據前一種辦法，地方便有整齊的動作，機會平等，自能取在身邊；如根據了後一種辦法，結果一定地方情形紛亂，而進取的當局，和落伍的當局，懸殊更大了。

第五章 國內較小民族

國內較小民族 (National Minorities) 的問題，大半是教育的問題。在中世紀裏，一切通行的教育，都是用拉丁文授受，其內容是國際的，所以並沒有這問題發生。自從宗教改革後，各國競以土語著書，才有所謂國家教育的問題起來。接着羅馬帝國以前的各部，都進化成爲各個國家。法國、英國、西班牙，便最先樹立全國的統一和自主了。中歐與東歐還不會達到這樣目的，依然國界混淆，民族複雜，當時的景象，是很可悲的。在中歐與東歐國家裏，從國家觀念看來，現在是沒有一國同性同質。就像大戰後的德國，有盧塞人 (Lusatians) 及波蘭人的斯拉夫民族。像捷克斯拉夫、波蘭、羅馬尼亞、俄國等國家，差不多外國民族佔全國戶口的三分之一。這些國家，便有了共同的問題，可稱爲國內較小民族問題。又有兩三個不同的民族，並處於同等地位的那些國家，他們的全國教育，氣象很不相同。如瑞士、比利時、加拿大、南非便是。這些國家，因爲國內本通行兩種語言，精密的說來，國民中並無所謂較小民族，所以便沒有保障較小民族的特別問題了。而瑞士國裏，竟有三種不同的民族，在完全平等基礎上，享受公民權利。這問題的第三種情形，是因種族不同，國家裏面的鴻溝，由於有色無色的人種關係而顯著。最甚的要算美國和南非了。歐洲的殖民地境內，在本地居民中間，遭遇同樣的困難。此外有與此性質相同，但絕不關連的一個問題，就是同化移民問題。在美國和加拿大，外國移民數目極鉅，如何使他們「美國化」便成了重要問題之一。西方國家

最單純的三個國家，自身也有較小民族問題的存在。法國有亞爾薩斯問題，西班牙有加太爾運動（The Catalan Movement），英國有威爾斯民族的問題。這樣看來，國內較小民族問題，乃是普遍的問題，應該有普通原則，從各方面給他可能的解決才好。

一個民主政治的國家，他的國家政策，是應當爲着全體人民，把基礎建在機會平等原則上的。如這國家是由民族混合而成，國內通行着兩種語言，那麼一切的學校，不論何級，對於兩種民族，應有兩種語言教授。止有使兩種民族通曉兩種語言，在共同生活裏，才有平等的機會。反過來說，如較小民族的語言，在國民經濟生活上並不通用，那麼，較小的民族是應授以國語（the state language）的，可是如較小民族的語言，能用於人民經濟生活時，國語的教授，對於較小民族，仍是需要，這是顯明的事了。當建立學校制度時，對於較小民族（或較大民族）的經濟及文化發展的程度，是必須加以考慮的。各民族或種族並非每個都够得上用自己語言來創立大學。有些民族的語言，僅有地方及狹小的重要，如把整個教育制度，建在這種語言的基礎上，行將危害兒童的發展，不能和其他文化國家裏的同胞，作經濟的競爭。這樣我們可以知道，關於較小民族的教育政策，在同一的民治原則上，需要不同的區別。

現代國家自治的思想，發源於一八四八年的革命。在奧匈國裏，強迫着十個不同的民族在一處生活，國家教育的問題，較任何地方更爲深切。斯拉夫民族，捷克人，斯羅芬人（Slovenes），烏克蘭人（Ukrainians）的復興，已經很可表明德國化（Germanization）和匈牙利化（Magyarization）或譯馬札兒化）的政策未能成功，永

不能解決這問題了。奧國民族代表因於一八四八年開會於克萊姆西 (Kremsier) 地方，對於改造古代帝制，置之於國家基礎之上，一致通過，但這個計畫，後來因各民族自身的反響及爭論，遭遇挫折而失敗。可是巴拉該 (Palacky) 和一八四八年其他人的慘澹經營的理想都被保存，並由奧國各民族加以發展。一八四八年提出的奧國問題，有兩個不同的解決辦法。斯拉夫人希望根據國邊的複雜語言，把帝國分成若干自治省，德國人卻主張根據帝國邊境歷史的關係去分。前一辦法是把個體的基礎，建在人種的和語言的關係上面，後一辦法，是以地理和經濟做基礎，並和歷史習慣相聯。可是奧國政治後來的發展，情形卻得其反，捷克人對於波希米 (Bohemia) 及拉維亞 (Moravia) 有歷史性的邊境，不肯放棄，德國人則挈複雜語言的邊境做他們的辯論的基礎。所以在一個不偏不倚的旁觀人看起來，最後的解決止可以把兩個原則合併起來，這是很顯明的事，就是：國際性的邊境，是應該根據言語的和經濟的兩種基礎，在可能的合併之下而謀解決，然而不管實際的解決情形怎樣，在新國家裏，較小民族總是有。

為要解決這不可避免的較小民族問題，便有民族直接自治 (personal-national autonomy) 的學理應運而生。發明的人是奧國社會民主黨倫那 (Karl Renner) 即 魯道夫 (Rudolf Springer) 和 波歐 (Otto Bauer) 二氏。他們以為中世紀殖民的殘餘，和今日的不絕工業移民連合起來，結果使得各民族在地土上的區分，從經濟眼光看來，簡直是不可能且不必要。因此在一自主國家國境裏，每一民族不管他們在地土上的區分怎樣，應該組織一自治集團。凡同種的村莊和市鎮集團，都歸納於同一民族之內，混合民族的集團，便用「雙重代表制 (double

representation) 的特別形式。一切地方事業除所謂「文化需要」(如教育宗教藝術等)外，都付與由全體人民選來的地方當局去辦理。文化需要則由特別地方當局去經營，這裏的地方當局，乃係各個民族選來，受每族的中央當局管理。而每族的中央機關，乃是同一民族裏同種集團的代表，和混合市鄉裏多數人的民族和少數人的民族代表(比例數目)所組成。每一民族裏各個人民，有不組成社會個體，分散於其他民族中者，則受中央機關之保護，如願意的時候，亦可參加國家事業。每民族裏所有的人民，須納特別稅，由中央機關自由支配，去辦文化需要的事業。這樣，那些主張民族直接自治學理的人，以為可以避免與奧匈合國領土上及民族上的糾紛，並且對於全體各民族給予自由和平等的機會。反對這學說的人，便說「民族(nationality)」的本義，是不得和一些特別土地相關連，所以把民族自治和領土自治打成一片，這是很可能的事，便無須設很複雜的雙重代表了。如為保護散在各民族中間的個人起見，應制定特別法律，也不需要那繁重的中央機關。同一民族裏一切地方當局，很容易團結起來，憑藉着普通法律，設立一所中等學校，或有充足資源時，亦可設立大學。這些議論，除去猶太人以外，對於一切的國內較小民族，是很合宜的。猶太人問題，在解決民族自治裏，算是一個障礙。猶太人是沒有國土的，他們僅在民族複雜的小市鎮裏形成大多數。好像在一切國家裏，天生成做較小民族一般。有些著作家甚至於否認他們有配稱做「民族」的權利，止不過宗教束牢他們罷了，他們既沒有共同語言，也沒有國家文化。他們實在是一個例外情形，不能把普通學理建在這上面的。

民族直接自治學理，在俄國及猶太較小民族裏，卻發見了肥沃的壤土，前者是普通的，後者是特殊的。俄國有

許多民族並無整個國土，止散開在四處，好像俄羅斯大洋裏許多小島一般。所以我們很容易瞭解爲什麼在奧匈、合國及俄國，這些理想特別發達。一九一七年的俄國革命，宣佈各民族一律平等，及民族自決權。烏克蘭政府在短時期獨立中，對於民族直接自治曾作第一步的介紹，施行於實際政治方面。按着一九一八年一月九日法律，俄國人，猶太人，波蘭人較小民族，在教育及文化事業上得行自治，而其他較小民族，如有同族一萬人向元老院呈請時，亦得行自治。教育部特設俄民，猶太民，波蘭民各局，局內職員，係以相對民族代表充任。可是這學理實際應用起來，卻遭遇了許多困難。民族直接自治的基礎，是建在所謂國民地籍冊上。無論烏克蘭人，俄國人，波蘭人，或其他民族，每一人民都在地籍冊上註冊，並有入本民族學校的權利，可是因爲每人止對本民族學校，負納稅維持的義務，其他民族裏的學校所給予的求學機會，是不能享有的。而強迫人民在地籍冊上註冊的結果，許多人卻故意將國籍錯誤。例如一烏克蘭人願意他的兒子把俄文學好，希望送他到俄民中等學校裏去，然而根據法律，除非他註冊時承認自己是俄國人，並納稅維持俄民學校，他是不可那樣做的。巴爾幹的三個共和國（Latvia，Estonia，Lithuania）算是僅有的三個國家，把民族直接自治付諸實行。可是法律雖屬自由而進取，國民地籍的辦法原理，真正應用起來，結果卻生出許多異常的事。白俄及猶太人，雖然有許多願重把他們子女送到俄民學校裏，但他們是受禁止的。德僑學校，在全國裏辦得最好，有許多政界中人願意把他們的子女送到德僑中等學校去求學，但是除掉德僑外，所有德僑學校，一切人民是不許入的。除去這些實際困難而外，按地籍冊分配戶口，勢必引起國民離異不出。且在各種自治的民族中間，交換思想及方法的機會，是很少的，教師和學生的互調，更屬沒有的事。這些國民地

籍冊，好像船上防水的隔室，建立起來，特別目的是不許外國血統和思想進來。要曉得自由宣佈自己的民族，是要和自由進任何公私立學校連在一起的，這樣才可達到國內較小民族的真正平等。民族直接自治的辦法，一方面雖能避免厲行各較小民族的同化，卻引起過分的偏狹國家主義之錯誤。俄國對民族自治的解決，方法卻又不同。他並不設立四五個，或四五個以上中央民族宮局，在同一土地上有管轄人民的權，蘇俄憲法卻創立了許多自治土地的聯盟，這聯盟與方言民族的集團 (national-linguistic groups) 多少有點相似。可是在每一土地內，所有學校，不管他有複雜民族性的關係，是以一個當局來管理他們。並且每一民族儘量由人民設立各種學級及學校，止要父母願意把子女送進這些學校罷了。無論何人皆可自由選擇一種民族學校，惟在各學校裏，俄文是須強迫學習的話。雖如此，我們要特別說的，就是在蘇俄國裏，止有共產黨員能充分享受這種民族自治權，因為他們是有無限權利的。僅有公民。然而丟開俄國政府的黨政色彩不說，本問題的解決方法，是切近於蘇俄憲法上擇定的法則，不與奧國原則相同。以地方自治做基礎的領土自治，對於國內較小民族，是能給予他們頂好機會的，止要他們真是國家人口一部分便好了。凡爾賽和約及 The Treaties of Saint German-en-Laye and Trianon 的保護較小民族的條款，是以領土原則做基礎，並不需要什麼民族直接自治。關於較小民族的各條，在一切條約中，幾乎一樣相同（如與奧國，匈牙利，保加利亞，波蘭，捷克斯拉夫，羅馬尼亞，南果斯拉夫，Yugoslavia，希臘等訂立的條約）。波蘭條約是最先締結的（一九一九年六月廿八日在凡爾賽宮），其第九條說：「凡市鎮及城區，其中住有極多之波蘭人而不操波蘭語者，波蘭政府對於此等地方之教育制度，應給以相當之便利，以確保在小學內，

此等波蘭居民之兒童，係用其自己語言教授。惟波蘭政府在上述學校內，欲教授波蘭語，視為義務不可少的事，也沒有什麼不可。又如在市鎮及城區，其中有極多波蘭居民，於種族、宗教、方言上，形成各種較小民族，此等較小民族不論對教育、宗教、慈善事業之國家的、都市的或其他預算之經費，應有正當享用權。」第十條對猶太民學校特別說明：「由波蘭之猶太人集團按地方委任之教育委員會，係受國家管理，須根據第九條對指撥與猶太民學校之大小公款，為分配之，並管理及組織此類之學校。第九條條規關於學校內語言之應用，由此類學校自由規定之。」

羅馬尼亞條約（一九一九年十二月九日 Saint German-en-Laye），除與普通條款全同外，並有一特別論薩森人及捷克人之條款：「羅馬尼亞同意，對在 Transylvania 地方之薩森人及捷克人之集團，給予教育及宗教事業之地方自治權，惟須在羅馬尼亞國管理之下。」我們可以知道，根據威爾遜總統民族自決宣言所訂立之和約，並無須民族直接自治，止用地方代表制對於國內較小民族的權利須確定罷了。固然這些條款並非理想頂好的，許多地方是要加以改善，可是原理總不錯啊。

關於這些原則，實際上應用起來，最好的要算捷克斯拉夫。照一九一九年四月三日的法律，捷克政府給予較小民族充分國民教育的機會。第一條說：「公立小學可設於任何集團內，其條件須在本集團中三年內至少有四十名能入學之兒童，或本集團內，無有學校以兒童自己之語言施教者。此類公立小學應以兒童自己語言為教授語言。」第二條：「照第一條條款，在任何集團內設立之公立小學，或在法律制定前已設立者，而此校至少有本集團四百兒童在內就學，即可另設男女或男女兼收之公立中央學校（Bürgerschule）」此類學校的管理，付與地

方當局去辦，他們的國籍可不去管他。一九二二年五月十五日的德國波蘭條約，關於較小民族的教育，有類似的條規。The Lusatian Wends 及波蘭人，祇要至少有四十兒童，達到強迫入學的年齡，便可要求設立一所公立小學。並且在一中心地方，如有和他們同國籍的學生達到三百人時，亦可設立中學，以彼等自己語言施教。這種辦法，對於本問題的最後解決，算是上了正軌了。一切地方，住有同一較小民族者，憑着他們的領土的地方自治原則，大可集中力量設立許多中等學校或較高的學校。對於這些地方自治區，應給以充分機會，使能組成較大之同國籍個體，同樣的發展其自治。英國威爾斯州並無民族直接自治，實際上憑着他們的地方自治，和一八八九年威爾斯的中等教育法令（The Welsh Intermediate Education Act），已能充分享用教育上的自主權。上述的這種領土自治辦法，已推行到蘇俄，丟開他的黨派色彩不說，各個較小民族的一切需要，都能滿足了。

現在還有散處四方的較小民族問題，尤以猶太人為最。按照捷克斯拉夫法律條款，任何團體，其中做父母的人達四十名時，就有遣子女入公立小學的權利，止有小的團體，或在較小民族中僅有少數幾個人，是不許遣送子女入他們自己方言的公立學校，並且強制的遣子女入多數人立的學校（或其他較小民族），或由父母私自教他們。可是雖然有了民族直接自治的辦法，這些團體，或少數個人，仍然存在，照常須強制他們遣送子女入多數人立的學校。這些散佈的小團體，僅僅因為殖民及移民的結果，到處可以碰見。在一國的邊境，人民有自由移動權，是無人敢否認的，然而這裏不可不把大多數民衆的權利考慮一下，他們的權利是在保持本國的國民性。並且在假託保護較小民族的情勢下面，有時竟會發生新狀況，因為進來的人繼續不絕，較小民族變成大的民族，而一國家

的國民生活的中心，變為外國城市了。例如立陶宛 (Lithuania) 的舊都 Vilna，曾經遭受這種命運。這地方的四面雖然是立陶宛人和俄國人，可是現在變為猶太人及波蘭人的了。華沙 (Warsaw) 亦有同樣之危險，在那兒，百分之四十是猶太人，恐不久猶太人要佔大多數。而美國全國一般也有這種命運的威脅，其中紐約是頂顯明的。為保護國民性起見，有幾種辦法可以提出。第一，多數人可以強迫那些較小民族學他們的語言，因為那種語言已認為國語。其次是把較小民族在公共機關所用的語言，祇許在他們居住的地段裏通用。這兩種辦法，並不危害較小民族的權利，而一國的國民性藉此可以保障。這些條款，對於那些擁有小小領土的較小民族，果能使他們滿意，然而東歐的猶太人卻未必滿意，他們的問題，是他們所獨有的。西歐的猶太人，就是在英國、法國、德國、意大利等地的，簡直不是一國裏面的較小民族，已成為一種宗派 (Gnomination)，口操大多數人的方言，並把所在國的文化風俗都浸染起來。所以在那些國家裏，實沒有國內猶太較小民族的問題。祇有在波蘭、羅馬尼亞、俄國，有這種問題，猶太人在那裏受着壓迫，直到晚近才好點。這些國家和希臘 (Salonica 的猶太人) 裏面的猶太人，都保持着他們異國的性質，仍然口操另一種的語言。可是猶太人中間確有堅強的少數，不願操猶太土語 (The Yiddish Language)，寧可說希伯來語，或所在國的語言。公平的辦法，應該把猶太較小民族分為三類，各有其學校，各行其民族直接自治。對於這種辦法，猶太人之堅持民族直接自治者，決不會贊同。然如讓他們自己支配學校，便要把猶太土語引進到中等學校裏，這和那些堅強的少數人的志願是相違背了。烏克蘭在一九一八年至一九一九年中間會發生這樣的事，許多猶太人在土語運動狂熱者管理之下，一點不感覺高興。東歐猶太人的地位，自大戰後，在

法律上已進步許多，並且在俄國，無論如何，凡是應享有的權利，猶太人沒有不享受的。俄國裏面的猶太人現在已不要求民族直接自治，很快的正在那兒同化了。所以猶太人自治的全部問題，僅在“Politrona”上以及迫害政策上才發生。在猶太人充分享受公民權利的國家裏，已沒有所謂猶太人問題。主張猶太土語的人，要求對教育上的國家公費，應獲得相當的一部份，止在小學教育上認為正當。如以猶太土語建立中等教育及較高教育制度，這無異於對猶太青年剝奪他們和別國籍的人競爭機會。一個民主政治的國家，不能取用這種偏狹自尊的辦法，來做一種政策的。熱心於猶太土語的人，如能自己籌款，以維持中等學校及較高學校，那自然再好沒有；按照私立學校的法律，是應該給他們一切的機會。對於主張希伯來語的人，可施行同樣的政策。

本問題的另一方面，是教育移民的問題。有些極端主張民族直接自治的人，要求以移民的語言設立移民公立學校。這種政策，恐怕沒有一個國家肯贊同的。甚至寧可封鎖國邊，不願教育那些異國思想，異國情感的移民。加拿大的 Manitoba 地方，裏面的烏克蘭人，波蘭人，德國人，法國人，都有權在公立小學裏用他們自己的語言。可是當初創立這種政策，不過為要促成移民的「加拿大化（Canadianization）」一種暫時的辦法罷了。到了一九一六年，這律取消，所有移民應該在他們的公立學校裏用英語。在加拿大的法國人，因他們是本土的原始居民，在那兒有例外的地位，對於國籍上有法律及道德上的權利。美國對移民的政策，也是祭這原則做基礎。所有移民得用自己語言自由設立私立學校，作為對強制入英語學校的補充。苟沒有這種有力的美國化，美國各邦現在不會都說英語了，可是有幾邦亦用不同的公務語言。凡是建設國家，成立國民習尚的原始土著，得在同化條件下接受

移民，這是很正當的事。所以移民及僑民是沒有道德上權利，要求國家助其保守舊有國習的。止有爲着某種情形，被邀請入國的僑民，能對教育要求相當的公費，例如俄國的德僑便是。而德僑之在TRASSYIvania (Saxons) 及 Banat 地方者，有同樣的地位。

當一國家在歷史上係以一個國民單位發展，並且他的國語，乃是統治全國大多數人的語言，在這種情形之下，才有國內較小民族問題發生。然在那些說兩種語言的國家裏，可又不同。兩種民族（或三種）都會同樣參加建設國家的工作，因此兩種語言同被認爲國語，兩種國籍的人都是統治的人。現有四個國家，就是瑞士，比利時，加拿大和南非洲，都各有其特性。在瑞士國裏，除掉關於強迫教育的聯邦法以外，許多聯邦的行政區在教育事業上是很獨立的。因爲不同語言的邊境，大致也是行政區的邊境，所以實際上並沒有國內較小民族的問題。法國行政區有法國學校，德國行政區有德國學校，Transilvania行政區，有義大利學校。比利時的情形和此大不相同。比利時在芬蘭及華隆 (Wallonia) 人中間的不同語言的邊境，雖然很爲確定，卻和歷史上的省區不能比擬。因爲較高程度的學校以往都是法國立的，所以習慣上就把芬蘭人居於不利的地位了。一國裏大多數人強迫着以外國語受教育，這是不合法的事。現在兩種語言已有同樣的地位，芬蘭人對於他們的學校，已獲得國家的資助。所以最好的解決方法，就是根據不同語言的邊境，重立省界。那麼除去 Bruxelles 地方，照常行兩種語言外，其他省分皆可語言統一。在加拿大的法國人卻集中於一省，那裏說英語的較小民族都自有其學校。移入別省的加拿大的法國人，有權能另設學校，以法語做施教的第二語言。從這些事實看來，不同的民族是和特別土地有關，真無須設立兩種

語言的學校。南非便是唯一的例外，在那兒，這類學校是必需的。Natal那裏，雖然英國人佔着優勢，The Orange Free State 雖在荷蘭人勢力之下，而其餘的兩省，好望角 (The Cape of Good Hope) 及 Transvaal 都有這兩種混合的居民，如要設立兩種分開的學校制，一種爲英國人，一爲荷蘭人，那是很不可能的事。所有學校都是用兩種語言，教師也用兩種語言教授功課。父母可把擇定的一種語言宣布給學校，或同時選兩種語言。

現在我們可把本問題的另一部分研究一下，就是有色人種的問題，他們住在歐洲人的中間，或與歐洲人相伴而居。對於他們的教育政策原理，是應和那些原住在歐洲的較小民族所取的政策相同。但是實際上，野蠻種族及文化民族，要有一種區別。像中國、日本、印度等民族，他們文化的程度，並不亞於歐洲人，不過和歐洲人不同了，有些有色民族，簡直無歷史及文化可言。因此那些受歐人管理，但原爲有文化的亞洲人住居的國家，如英屬印度、法屬安南，及英屬香港（譯者按香港並非一國，乃係中國割讓與英國之一島），當然有權以本國的語言設立公立學校。至於創設一所爲印度人的英國大學，和印度人立的大學平行，這完全是印度行政上的一種實際考慮罷了，照理全部制度是應以本土的文化及風俗做基礎的。至於講到黑種人及美洲土人，這問題便有了絕不相同的地方。這兩種人，雖然很能幹，可是並未發展一種文化及國俗，能與歐洲民族相比。如讓他們自己去幹，結果不免滅亡，或變成白種人的工人及奴隸。止有受歐洲人的扶助，把歐洲文化灌輸他們，才可以希望在法律及事實上獲得同等的地位。美國的黑人，已經很好的超過這個時代，實際成爲「黑色盎格羅薩森人 (Black Anglo-Saxon)」了。美國沒有黑色國籍的人，黑種人是許多種族的混和，把他們原始的非洲環境完全忘卻，在精神上思想上及事

業上已經是美國人了。因此這問題並非屬於國內較小民族，乃是有色無色的問題。美國對於純粹白人和有色人種中間劃出界線，凡混合血統的人都包括在有色人種裏。在拉丁美國（Latin America）中間，止有純粹黑人，或純粹印第安人（Indian Draves），才當爲有色人種，混合血統的人是與白種人有同樣社會地位的。拉丁美國有數百萬印第安人，已變爲操西班牙語之天主教徒，增高其地位。至於殘餘的原始土人，仍操其土語，與歐洲文化隔絕，是不能建設一種文化和歐洲發達的文化比肩而立的。所以民主政治的教育政策，對於這些種族，應爲他們創立小學教育制，用他們的土語做基礎，然後再漸漸的教他們的英語或西班牙語。有能力，有發揮的兒童，應升入普通中等學校，可是對於大多數人，農業，工業，家事學校應該設立起來，視爲提高他們社會地位的唯一途徑。美國實行這種政策，已經獲得成就。那些拉丁共和國對於這問題的解決，尙未有相當的辦法。一個野蠻的民族，進化成文明人，最顯明的例證，要推新西蘭的土著馬雷人（Maoris）。這種進步的造成，是由新西蘭政府實行民主政治的政策，一方面保持馬雷人的固有國民性，一面灌輸他們歐洲的文化。現在所有馬雷人都能操兩種語言，寫讀馬雷文及英文。許多馬雷人雖能從中等學校或較高學校畢業，可是現在並沒有以馬雷語施教的這類學校。如以雷馬語建設全部教育制度，是不管把馬雷人的可能發展加以限制，結果要弄成庸劣了。新西蘭對於野蠻民族的試行辦法，要算是頂好的政策，其他地方，應該取以爲法。再論到南非洲的黑種人，以及帝國殖民地的黑人，他們都住在本土，操自己的語言，應用他們的習慣，和美洲黑人不同。所以對於這些非洲土人，應把他們固有的語言，和歐洲語言都教給他們，而管理他們的歐洲人，一面努力灌輸歐洲文化，一面更要把他們的國民特性和習尚都發展起來。

使他們把固有的國民性不致遺失。教育一而廣佈，同時漸漸給他們機會，使自己能決定將來要受的教育。從這方面看來，英國殖民地的教育政策，比較法人在非洲的政策，要好得許多。法國政府對於有色無色人種，一概無別，教育黑種人和教法國兒童一樣，把法文和法國習慣做他們教育基礎。美國因販賣奴隸結果，凡視為必需的，在非洲，未必即屬需要，非洲那兒，部落習俗還是很濃厚的。新西蘭的辦法，對馬雷人設有有色無色界線，種族間亦無惡感，可以證明合於民治政策的解決方法，是在此而不在彼了。英屬及荷屬南非洲如能愈早知道這點，黑種人及他們自身，雙方都愈好的。所以要避免將來種族的競爭，唯一穩當的方法，是給一切土人平等的機會。

第六章 教育梯

教育史上有兩種主要的教育制度典型。有些國家裏，階級的區分，很為明顯，政府並非民主政治，那麼，教育的組織，通常是以階級做對象了。可是在民主政治的國家裏，或由聰明的君主統治的國家裏，便有了全國學校制度，可稱為教育梯（An Educational Ladder）。講到階級教育制度，我們可舉一八二九年尼古拉一世成立的俄國制度做例證。根據他的立法，市鎮裏的農僕及下流階級，不許受中等教育。國立學院（the state gymnasium）是唯一的中等學校，僅能特殊階級進去求學，所謂特殊階級，是包括紳士，牧師，及第一流的商人們。這種立法的結果，大學及工業專門學校，也只許特殊階級的人去進。國內其餘的人民，如工人，農夫，農僕們，止有小學是他們的受教育的唯一處所。尤其這些小學止能供給全國學齡兒童中很小的百分數，大多數的農工，便一字不識了。像這樣的顯明制度，在別國裏很少有的。許多政府通常並沒有一種禁止入學的法令，但因中等教育的學費，及不能維持兒童求學期中的費用的關係，許多比較貧窮的人，便不能享受入中等學校的權利。這種階級制度，原則上縱不如此，事實上幾乎所有歐洲國家都存在着，一直行到二十世紀。我們如把十九世紀末英國的教育制度研究一下，可以知道英國是階級制，對人民中兩種主要階級，有兩種不同的學校團體。大公立學校（the great public schools），兩所很古的大學，以及中等高等教育，一般都是為富人的，比較貧苦的人，止可入初級小學及高級小學。而自一九一

八年通過教育法令後，直到現在，小學教育和中等教育還是成爲兩個平行的制度，恰好相當於雇主及雇員的兩種主要階級。獎學金的制度，雖可把這種區別減輕一點，但也沒法除去鴻溝，消滅兩階級中間的異同。

一種教育梯形的民治制度，向由許多哲學家及改革家所主張。柏拉圖在他的理想國裏發表意見，一切兒童應依其能力而教育，不是依他們的出身而教育。湯姆士摩爾在他的烏託邦裏，諾克斯 (John Knox) 在他的「訓育專集」 (Book of Discipline) 裏，都有同樣的意見發表。這班思想家很早的已經知道教育上最適合近代及民主政治的理想，可是以科學方法建立教育梯制的人，要算考米尼斯 (John Comenius) 或 J. A. Komensky。他把全部教育，分爲四個連續的學校，恰成爲不斷的梯形，和嬰孩，兒童，青年，少壯，四個時期相平行。其中每一時期繼續六年，相當於近代的幼稚園，小學，中學，及大學教育。他又主張不管兒童的出身，信仰，性別，凡有能力的兒童，應給以充分的平等機會。法國的啓明運動 (The French Movement of Enlightenment)，從教育觀念看來，是受考米尼斯及柏拉圖影響而生。盧騷在他的“Considerations sur le Gouvernement de Pologne”裏，服從兩人的主張。他主張對貧苦學生，創立獎學金制，並以「國家的青年 (enfants de l'état)」看待他們，教育他們。波蘭的教育改革，便是受盧騷論文的影響，一七七三年設立了一種教育梯制，算是在教育上第一次有系統的法律。一七七四年的奧國改革，也把這同一原則付諸實行。上面兩種改革卻並不會把平行的小學及中學除掉。康道塞 (Condorcet) 受了考米尼斯的影響，便另擬了一個很大計劃。他這計劃雖不會在法國實現，亞歷山大一世的俄國政府卻把這計劃取來，做改革時的模範。加沙林二世把教育梯制介紹到俄國，在一七八二年繼承奧國實

驗以後，很早的就起始。但整個的計劃，是由亞歷山大才付諸實行。他於一八〇四年成立了民主政治制度的教育，對一切民衆公開，沒有什麼區別。按着這種制度，共有四個等級：第一級爲教區學校，課程一年，次爲縣區學校，課程兩年，三爲省立學校，課程四年，四爲大學校，課程四年。所有四種等級的學校，都不收費，窮苦的學生，可以領有生活費。不幸他的制度，於一八二九年全部爲尼古拉一世推翻。在德國因戰敗約那（Jena），唯心主義復興，著名哲學家費脫（J. G. Fichte），及普魯士教育部長亨保德（W. Humboldt），都主張民治的教育梯制。但因以後的反響，他們的計劃化爲烏有了。所以我們可以看出，在十九世紀初，眼光深遠的政治家都接受這種民治的梯制，認爲謀教育進步的最好計劃。可是在十九世紀的前半，設立梯制的種種嘗試，均告失敗。俄國的制度，僅僅行到一八二九年爲止。德國及法國的制度，全然未能實現。教育制度的民治化，反讓美國做了領袖，歐洲國家僅在二十世紀才恢復他們的天然領袖地位。

美國第一次的公立中學（public high school），於一八二一年創立於波士頓。第一次關於中學法律，是由麻州於一八二七年制定，按照這法律，每一市鎮應有公立中學一所。然而除麻州外，這運動發展得很慢。在一八五〇年以前，十個州裏僅設立三十三所中學，其中有十五所是設立在麻州。因爲這本是新英格蘭的學校，所以僅在從新英格蘭遷來的居民州裏廣佈，就是大部分在美國北部或西北部。可是這制度漸漸推移到南部，到了一八六〇年，可以說美國的公立學校制度，至少在原則上已經充分的成立於北部各州了。十九世紀的最後數十年間，這制度廣佈到美國，英屬殖民地，以及歐洲諸邦裏。現在已成立教育梯制者，有下列諸國：奧國，澳洲，丹麥，荷蘭，德國，挪

威，加拿大，俄國，新西蘭，瑞士，捷克斯拉夫，蘇格蘭，瑞典，日本，美國，南非。

再講到教育梯制度，除去心理及教育原因而外，尚有社會政策的原因，是不可忽略的。在階級的教育制度下面，不同階級之兒童，受着不公正不平等的待遇。這樣，對於不同的團體，給與不同的教育，這種制度，勢必把對立的兩階級中間已存的鴻溝，格外擴大起來，階級競爭和仇讐，一天一天發展起來。固然階級間的仇恨原因甚多，教育是要減輕仇恨，不可以變本加劇的。共同的情感以及相互的瞭解，止在共同基礎上才可以發展。要獲得國家的統一，頂好的方法，便是爲國內的所有人民團體，建立公共的學校。至於有錢的和貴族父母，不願意他們的子女和貧民的子女混在一起，他們可以創設私立學校，用自己的錢教育子女。一國的政策，是要考慮全國國民的利益，小團體縱然佔有勢力，也是不得不犧牲的。國家化費了許多財富，去辦教育，自然希望能得良好的結果。那些真能獲得教育利益的兒童，將來並能以公民資格，替國家服務，報答國家，祇對於這些兒童，國家應竭其全力，把那很化錢的中等教育施給他們。可是中等教育和大學教育通常都因收費關係，僅僅供給富人，下層的民衆，既不能化錢，便被排斥了，然而國庫辦學的損失，卻並不會因此即能補償。國家教育數千不適宜的男學生，後來他們都做了無能力辦事的官吏，引起金錢與時間的鉅大損失。凡實行這種辦法的國家，國內民衆會劃分做兩個顯明的社會團體，不但經濟地位上有了區別，便連語言，態度，社會習慣，都各各不同。由這種制度發生的極端結果，我們看俄國可以知道。俄國受這種政策的影響，智識階級常和普通民衆隔離，結果彼此不能瞭解，不能同情了。在其他國家裏，因爲強迫教育和別種民治的習尚，能把階級制度減輕，所以他們的結果，尚不致如俄國之趨於極端。現在所有各團體各

黨派的人都承認統一的國民教育制度的必要，二十世紀開端的二十年以內，有許多國家，已經推行民主政治的教育梯制。至於那些落後的國家，祇不過在那裏躊躇，不久一定是實行的。我們可擊一些先進國家的教育梯制，或計劃改良的新辦法敘述一下。

美國的教育梯制，算是盎格羅薩民治風尚的代表。蘇格蘭，加拿大，澳洲，及新西蘭都有類似的教育制度之演進。當十九世紀前半，美國中學 (American High Schools) 初創立時，他們的課程實在沒有什麼異點，大致是偏於古典方面的。後來課程綱要漸漸不同，到了十九世紀末，在中學四年裏便有了四種平行的功課：A. 古代文學，B. 近代文學，C. 科學，D. 英國史。其時梯制教育的全部，是包括一、幼稚園，至六歲止；二、小學，共八年，年齡自六歲至十四歲；三、中學，共四年，年齡自十四歲至十八歲；四、大學或專門學校，共四年，年齡自十八歲至二十二歲；五、大學研究院工作。這種制度，頗有許多缺點，在二十世紀最初十年裏，美國教育專家對這些缺點有很多的討論。這種舊式制度的主要缺點，便在小學教育時期太長，結果是把兒童的光陰損失，而在最後兩年裏，兒童祇不過「磨換時光 (marking time)」罷了。另外重要的缺點，是指兒童由小學升入中學（十四歲至十五歲），這時際的變遷，不能和十一歲至十三歲心理上及生理上的變遷相符合。新的制度起來，漸漸把舊制度廢除，對於這些缺點加以考慮，並把以前舊式學校的年級重行釐定。可是梯制教育另一方面，亦有改變的必要。美國的大學 (College)，除去少數而外，就歐洲的標準看起來，實際上不過等於中等學校。最初的兩年，乃是大學的豫備，可以形成爲中學一部分的。所以現在的趨勢，是在把梯制教育這一方面糾正一下，而新制度和舊制度的不同，便在這兩種關係上面了。因爲

課程的類別，日甚一日，美國的中學，至有七種主要的式樣。再講到釐定後的教育制，計爲：一、幼稚園，至六歲止；二、小學，共六年，年齡自六歲至十二歲；三、初級中學，共三年，自十二歲至十五歲；四、高級中學，共三年，自十五歲至十八歲（或定爲五年，則以大學最初的兩年屬之）；五、初級大學（在加州），共兩年；六、高級大學——研究院工作及專門職業學院（屬於大學的）。至於課程的類別，係開端於初級中學，惟並不十分明顯。在高級中學裏，有七種不同的課程：A. 文化的；B. 工業的；C. 農業的；D. 手藝的；E. 商業的；F. 家庭技藝的；G. 職業的。加拿大的制度和美國制度相同，止有 Quebeck 制度算是例外。新西蘭及南非制度，與美國的舊制頗爲彷彿。澳洲的制度，可以視爲美國新制的變形，乃係六——二——三的計劃。蘇格蘭的制度，與美國新制不同的地方，是在把歷史上的區分法保持着，就是小學（primary schools），中間學校（intermediate schools），及中等學校（secondary schools），其中俱包含小學及小學以後的標準。否則像蘇格蘭這樣的區分，小學（七年），中間學校或高級小學（intermediate department or advanced division）（三年），最高級中學（post-intermediate department）（三年），很像一種六——三——三計劃了。釐定後的英國學校新制度，是由協商委員會在其青年教育報告中所提議，雖然有些變改的地方，大致都和美國相同。其在第二梯階的「摩登（modern）」學校，算是一種完美的學校，係屬獨立性質，課程共爲四年。爲欲使廢登學校的學生，能轉入中等學校（英國稱 grammar schools）起見，協商委員會提出在兩種形式的中等學校裏，最先的兩年要有類似的課程綱要。所以英國的教育計劃，可用兩種公式表明：一方面是六——四制；另一方面是六——二——四制。至於課程的類別，蘇格蘭及英國的計劃，都與美國一樣；第二梯階

裏課程，則有工業，商業，家事，職業諸科。

美 國 教 育 梯 制				
舊 制		年 齡	新 制	
幼 稚 園		至六歲止	幼 稚 園	
小 學 八 級		六—七	小 學 六 級	
		七—八		
中 學 四 級 古 代 文 學 近 代 文 學 科 學 的 英 國 史		八—九	初 級 中 學 三 級 稍 有 分 科	
		九—十		
		十—十一		
		十一—十二		
中 學 四 級 古 代 文 學 近 代 文 學 科 學 的 英 國 史		十二—十三	高 級 中 學 三 級 文 化 的 工 業 的 農 業 的 手 藝 的 商 業 的 家 庭 技 藝 的 職 業 的	
		十三—十四		
		十四—十五		
		十五—十六		
		十六—十七		
大 學 四 年		十七—十八	初 級 大 學 兩 年	
		十八—十九		
		十九—二十		
		二十—二十一		
大 學 研 究 院 (八 四 制)		二十一—二十二	高 級 大 學 大 學 研 究 院 及 職 業 院 (六三三或六三五制) (採自克波萊 E. Cubberly 之美國國家教育書中)	

與盎格羅薩森的習尚絕對不屬的，又起了一種民治的學校制，可以「司堪的乃維亞（Scandinavian）」普通名稱去喚他，包括丹麥、挪威、瑞典、芬蘭諸國的制度。近代司堪的乃維亞的教育制，其歷史頗為長遠，我們可以擊克立斯丁王后（Queen Christine）的學校制，做個開端，王后當一六四九年受了考米尼斯（Comenius）的直接影响，成立了一種教育梯制。可是現在的學校組織都是晚近才有。挪威的梯制，由一八九六年八月六日的法律而成，丹麥由一九〇三年四月二十四日的法律而成，瑞典直至一九一八年才有。我們可擊一八九六年的挪威的辦法做個例證，丹麥和瑞典的法律都是受他影響的。

強迫人民人的 “folkeskole” 一種小學，是普通一般人的學校，入學年齡自七歲至十二歲，算是教育基

礎。學生畢業後，便進一種中間學校 “middelskole”，課程四年，或進小學的高級部，課程兩年。“middelskole”

畢業生所進的第三梯階的學校，便是 “gymnasium”（可譯為學院或高等學校），這裏面有三種平行的分

科：A. 歷史語言；B. 實科（科學及數學）；C. 拉丁。而高級部小學畢業生所進的第三梯階的學校，則包含補習學校

及各種職業學校。司堪的乃維亞的辦法，和美國不同的特點，是在把勞心的人和勞力的人劃分清楚，當兒童受過

五年共同的小學教育以後，在十二歲時，便要逢着關鍵了。兒童中因為出身微賤，或缺乏金錢，不能進入中學，勢必

進到高級小學以補充他們的教育，天然的將來成為勞力的人，沒有什麼機會去進大學。固然還有推廣科目（extension courses）及補習班（tutorial classes），為一般人學習，可是進去的人需要非常的精力和決心，才可

在這些地方求學，是不能視為求高等教育一條正軌的。司堪的乃維亞制度的缺點，挪威人都已承認，經過一番猶

豫，便根據了美國的新辦法，在一九一九年把他們制度改革。Hiddelscole 因此縮短了一年，和小學的七年制銜接。這樣，便有了統一的制度，一切兒童，可依照這種七——三——三制受教育。惟以全部時間增長了一年，仍不能當爲最後的解決罷了。

瑞士有許多行政區 (cantons) 所採的教育制度和司堪的乃維亞彷彿。我們可舉屈立克 (Zürich) 行政區做個例證。那兒的制度，創始於一八三〇年七月革命以後的革新，由一八五九年的教育法令而完成。關於全部教育最後的法律，是在一八九九年制定。其第一梯階爲幼稚園，至六歲爲止。自六歲至十二歲，爲兒童進小學 (Primarschule) 時期，小學又可分爲二部：A. 自六歲至九歲 (Elementarschule)，B. 自九歲至十二歲 (Realschule)。兒童將第六年修畢即可卒業，或進高等學校豫科 (Untergymnasium) 或進中學 (Sekundarschule)。小學六年級的學生，得進中學，願進者須在中學內試讀四星期。四星期後，本行政區內所有中學同時舉行考試。凡在試讀期間成績圓滿並能通過入學試驗的學生，便留在中學繼續學習，那些資格不合的學生，便退到小學的高級部裏去。高等學校豫科，課程兩年，通常爲高等學校高級班之豫備，高級班又分爲兩科：A. 希臘拉丁文科 (Literary-gymnasium with Latin and Greek)；B. 拉丁實科，無希臘文 (real gymnasium with Latin, but without Greek)。中學課程三年，但二一年級的學生，即可進高等學校的高級班，或工科學校 (Industriesschule) 手工學校 (Handelschule) 的一年級，這兩種學校雖不授拉丁，但對於科學、數學、商業等科，則另加鐘點。再講到那留在小學裏的第三種學生，他們經過小學高級部兩年教育以後，便進到補習學校及職業學校裏去。瑞士的制度，雖然區

分得詳細，卻與司堪的乃維亞有同樣的缺點。資格不合的學生，退到小學裏學習，由學生的父母看起來，是不公正錯誤的事。而且這些學生的前途，已決定做勞力者了，是沒有進中學的機會了。當兒童十二歲的時候，便決定他們將來的事業，似嫌太早。荷蘭於一九二〇年施行的教育梯制，與此彷彿，小學教育共六年，是為一般人而設施，此後也和瑞士制度一樣，區分為三大種類。

奧大利新民主國，於一九一九年成立了一種不同的教育梯制。奧國的制度，原是 George Kerschensteiner 於一九〇七年創立的一種 Munich 制度變形的摹本。小學 (Grundschule) 課程四年，算是公共的基礎，中學 (Mittelschule) 課程四年，在梯形上立在第二級。其第三級亦是課程四年，學科分為七類：A. 古典的；B. 近代語言；C. 科學及數學；D. 德語及歷史；E. 女生家事；F. 工業的；G. 商業的。從這裏我們可以看出和美國舊制度很是相近。現在德國的新法律，把小學義務教育定為四年，很顯明的是向着這方向移動過來。至於蘇俄成立的新梯制，也得敘述幾句。按照一九二三年的教育法令，俄國教育制在形式上共有三個梯階：A. 第一級學校，課程四年；B. 第二級學校之第一部，課程三年；C. 第二級學校之第二部，課程兩年。蘇俄制度，頗有許多特點，與其他歐洲國家的制度絕不相副。

挪威		年齡	屈立克區 (瑞士)			
家庭, 幼稚園		至六歲止	幼稚園			
} 甲 小	學	六—七	小 (初級小學)			
		七—八				
} 乙	學	八—九	學 (真正學校)			
		九—十				
} 丙	小學高級部	十一—十二	小學高級部			
		十二—十三				
中學	補習學校	十三—十四	高學 校 一	等 校 二	一 中 學	小 學 高 級 部
		十四—十五	文 科 高 等 學 校	實 科 高 等 學 校	三 一	補 習 校
十五—十六	工 科 學 校	手 二				
高等學校	職業學校	十六—十七	文 科 高 等 學 校	實 科 高 等 學 校	三 工 科 學 校	一 工 三
		十七—十八			四 學 校	學 四
} 丁	職業學校	十八—十九	文 科 高 等 學 校	實 科 高 等 學 校	五 學 校	校 五
		十九—二十			大 學	工 專 門
} 拉	職業學校	二十—二十一				
		二十一—二十二				
} 丁	職業學校	二十二—二十三				
		二十二—二十三				

現在我們可把法國教育運動的團體，所擬的計劃，考察一下，作為一個結束，這班運動者 (compagnons) 都是法國主張『學校唯一 (l'école unique)』的人。他們的計劃，也是建在六——三——三制上面。第一梯階為小學 (l'école élémentaire)，課程六年 (年齡自六歲至十二歲)。第二梯階則包括專門學校 (collèges)，課程三年，科目分三種 (即古典的，近世的，工業的三組) 及補習學校，職業學校 (cours complémentaire et professionnel)，課程三年。第三梯階為高等學校 (lycée)，課程三年，專為前梯階裏第一種學校而設，別有補習學校，亦為三年，則為第二種學校而設。高等學校裏有下面的各組：A. 古典文學；B. 古典科學；C. 近代文學；D. 近代科學；E. 商業；F. 農業；G. 工業；H. 師範。

這樣我們可以看出，所有各國現行制度，可分為兩大類：一以四——四——四制做基礎，另一以六——三——三做基礎。第一類裏如美國的舊制，奧大利，德國，以及一些英國屬地的制度皆屬之。第二類裏則包括美國的新制，挪威的新制，澳洲，蘇格蘭及法國的制度。英國及瑞士 (Zürich) 制度，算是六——三——三制的變形。至於六——三——三制的好處，我們已經講過了。他是比較上寬鬆些，並且讓第二梯階的初級中學能與地方環境相應，可是四——四——四制的第二梯階學校，實際上勢必為小學的補充，因為這時際如推行中學的方法，尚嫌過早的緣故。而且推行四——四——四制，在四年公共課程以後才行分科，那麼，為一般人的梯制教育，是不能達到的了；又如我們把共同的小學基礎，建在四——四制上，這便成美國的舊制，裏面所有的缺點，誰都承認的。從社會的眼光看來，兒童在分科學習之先，應該在普通小學裏至少有六年之久。八年的小學制度，從別方面看來，實

在太長，因為分科的關係，小學的梯階，要略短些才好。所以六年的小學，便把兩種需要合攏在一起，六——三——三制真是較好的制度了。

方今外面有一種趨勢，就是把勞心和勞力兩大類的人分得愈早愈好。十九世紀裏顯明的階級制度，便以這一個做基礎，而在民治精神的教育梯制裏，也不能把這些思想完全除掉。德國海爾巴脫派領袖芮英教授 (Prof. W. Rein)，把一切兒童分爲三類。第一類是屬於社會下層的，未來之手工業工人，工廠工人，小農夫，以及機關小職員皆屬之。這些學生，將來成人時，止可執他人給與的命令；他們自己不能在工作上有所創造和自由，形成所謂 *Ausführende Arbeit* (譯意爲執行工作) 一種團體罷了。第二層的學生，是指未來的良工巧匠，店主，大農夫，及店員。這些學生，將來在工作上可以獨立自存，並可規定自己的工作目標，成爲 *Bestimmende Arbeit* (譯意爲規定工作) 一種團體。第三層頂層的學生，則包含未來的工商業領袖，大地主，高級機關職員，海陸軍官，教師，牧師，以及科學家。屬於本層的學生，都是創造者，創造新組織和新思想，就成爲 *Schöpferische Arbeit* (譯意爲創造工作) 一類的人。芮英教授根據社會上這三層階級，便把教育梯分爲三個不同的梯，各以六年爲小學基礎。照着這種計劃，學生父母的地位，常可決定學生應屬於何類。並且從某一類轉到另一類裏去，是不容易的事。這種梯制止不過把從前的階級制度，略爲減輕。蘇俄的教育制度，頗受這類主張的影響，把一般民衆的公立學校 (*common school*) 改成三個分立的梯，以適合於社會上三種民衆。而且在俄國站在頂層上的是共產黨黨員，他們把子女教育起來，成爲將來的領袖和官吏。因為把教育梯制這樣解釋了，勞工們中間起了疑慮，這是很可能的事。

所以他們要求「大道的教育 (A Highway of Education)」不需要什麼梯制，這裏面的意思，是要從生來的階級裏爬到 (climbing) 社會頂層上面。話雖如此，這兩種思想，不一定是矛盾的，在同一民治制度裏，也許可以並存不悖。大道的教育，並不是說一條簡單共由的路，乃是說所有教育上出路，應該對一切兒童公開。一條大道也許有許多路線，引導人們到一完備的中等教育相同目標上面。反過來說，梯制並不指一種連續艱險的狩獵，止極少數有能力的人獲得戰利品。乃是說一切梯階都是同等，可以逐步走上去。這兩種思想，大可當做機會平等的兩種分科教育制看待。固然因着各人能力的不同，高度自然生了差異，途徑也自不同，可是民治精神並非要把一切的人扯平到最低標準。反過來說，民治乃是對一切有才能的人，給他們機會，使他們可能的力量發達到最高的地步。那麼梯制對於一切特殊兒童，不論是常態以下 (subnormal)，或是超出常態 (supernormal) 的，應該分立門類教育他們。對於常態兒童，如課程的分類，選科制的實行，可使各色能力的兒童，享有平等的機會。至於近代的「大道制」，乃是一種許多平行路線的複雜制度，互相交錯，引導大眾到中等教育去。

第七章 特殊兒童

大多數的兒童，從身體及心靈方面看來，雖然在常態之下，可是各國裏儘有很多的變態兒童。變態兒童，分類頗繁，大致可別為三大羣：A. 體質的變態；B. 心靈的變態；C. 性氣的變態，或道德的缺陷。這些兒童，有時竟把犯過，和心靈缺陷，體質退化，打成一片。至於體質缺陷的兒童通常分為三種：A. 瞎子；B. 聾子；C. 跛子；那一些微缺陷，或暫時缺陷的兒童，可以放在為常態兒童的公立學校裏教育，無須形成特別的種類。心靈缺陷的兒童，則包括白癡，怯懦及低能的兒童，那種不過笨拙的兒童 (retarded subtypical children)，也無須排斥於常態兒童學校之外。再講到那些道德缺陷，或犯過的兒童 (delinquents)，如賴學 (truants) 以及所謂怙惡不改 (incorrigibles) 的兒童屬之。羊癲瘋的兒童常把病症和心靈缺陷，或道德乖戾合併起來，可是因為他們特殊情形的緣故，是可以視為特殊一類的。上述的這幾種特殊兒童，都屬於常態以下，至於那種天才卓越的兒童，也需要特殊的環境和待遇。超出常態的兒童，不能和常態以下的兒童分為三類一樣去辦。凡有特殊體力或品格的兒童，並不形成一種特殊教育問題，如和普通兒童在一起受教育，也沒有什麼禍害。但是這裏所講的，不能把那些智力超出常態的兒童說在一起，這種兒童，是需要特種學校的。至於把特殊兒童分離，設立特種學校教育他們，比較上是近代才有。往古對於有缺陷的兒童，並不加以憐憫，父母很殘酷的把他們拋棄，基督教對於這些不幸者頗能引起一般人態度上顯

明的改變，可是並不會準備教育他們，直到近代才有這種辦法的。那時際，任他們自由生存，不加拘束，並且在常態的人看來，簡直是個笑柄。這樣到了十八世紀，社會意識大興，社會認定對這些兒童要負起責任。可是世間的事，自動的開端，常在政府系統的立法之先。國家第一次辦理特殊兒童教育，幾乎全由十八世紀末和十九世紀初的聰明君主做去。當時的一切辦法，都沒有系統，論動機多半是由於憐憫，並非全由國家意思的表現。自從近代民主政治起來，缺陷兒童的教育，才有一定的基礎，認為公立學校制度的一部分。民治精神的機會平等原則，不但對常態兒童有益，即一切兒童，都可一視同仁。這句話的意思，就是國家對缺陷兒童的教育，是要負責的了。當強迫入學法律提出及實施之先，缺陷兒童是積於公立學校之外，他們數目的多寡，也不能確知。僅僅在十九世紀下半，才有缺陷兒童一定的分類，以及第一次統計的根據出來。各國缺陷兒童的百分數，頗不一律。在這國裏（指英國），照一九二六年的領袖醫官的報告（The Report of The Chief Medical Officer），缺陷的統計如下（此係一九二三年自一千普通入學兒童中估計者）：瞽者佔〇·四；半瞽者佔一·〇；雙子〇·九；半雙子〇·三；心靈缺陷者八·六；顛癩甚劇者〇·六；跛子一〇·〇。我們計算一下，每一千學校兒童裏，缺陷的兒童佔總數的二一·八。英國全國，從絕對數看來，便有十萬學校兒童，是有缺陷的了。同年德國缺陷兒童的百分數如下（自一百名學齡兒童估計）：心靈缺陷者佔二；跛子〇·一；顛癩者〇·一二；半瞽者〇·二；半雙子〇·三；瞽者〇·〇四；那麼總數是百分之三，在絕對數上，德國有缺陷的兒童便有二十萬了。再說到超出常態的兒童，他們的數目，還不會知道，然而如用皮奈西蒙的測驗（The Binet-Simon Tests）做基礎，大致也可以算出來。波特（G. Burr）會把

倫敦地方智力超出尋常的兒童數計算過。有些兒童程度，比他們的年齡，要高出三年以上，他學這種兒童計算，所有倫敦小學兒童，有百分之二是智力傑出的。在全國裏便有十萬小學兒童如此了。可是像特殊兒童這樣大問題，不是僅僅人民自動的力量可以解決，國家必須出面過問的。關於這些兒童的系統法律，尙有待乎將來；各色的特殊兒童，向來在各時代裏分開辦理，直到現在爲止。所以特殊兒童的教育史，止可以分類敘述。

受人特別注意的，要以聾子爲最先。第一次試驗教聾啞的人，是一五七〇年西班牙僧侶彼得羅彭士 (Petro de Ponce) 可是第一次的正式學校，僅僅在一七七〇年由無職僧侶德勒拜 (Abbe de l'Épée) 設立於巴黎。次年柏來得烏德 (Th. Bridwood) 於愛丁堡設立一類似的學校，一七七八年海立克 (S. Heinicke) 又在薩森奈 (Saxony) 之萊勃悉克 (Leipzig) 地方設立一所。德勒拜和海立克，都是兩種不同教授法的創始人。後來德國的口授方法漸漸通行，到了現在已經普遍的承認了。第一次國立聾啞學校，是由約瑟二世皇帝 (Emperor Joseph II) 於一七七九年設立於維也納。法國政府於一七九一年把德勒拜的學校接收，普魯士政府亦於一七九八年接收普國第一次設立的學校。俄國於一八〇六年創辦第一次的國立學校，美國於一八二三年在甘特開 (Kentucky) 設立第一次的國立聾子學校。這國（指英國）裏第一次的聾子公立學校創立很遲，止在一八七四年，敦倫學校局 (London School Board) 才有耳聾兒童的特別班。

歐洲大陸第一次設立盲童學校，視爲國立的機關，是由哈雨 (V. Haury) 提議而成立。一七八四年 The Institution National des Jeunes Aveugles 創辦於巴黎，於一七九一年由第一共和政府認爲國立機關。哈雨並

經德國赴俄，於一八〇六年助理設一國立學校於柏林，一八〇七年設一類似學校於聖彼得堡。英國第一次的這類學校，都屬私立，在利物浦的創於一七九〇年，在柏里斯陶爾（Bristol）的創於一七九三年，在倫敦的創於一七九九年。第一次的公立盲童學校，亦是倫敦學校局於一八七九年設立。美國第一次的州立盲人學校，於一八三七年設立於阿哈阿（Ohio）。德國各邦對於聾子瞎子的教育立法，算是先驅者了。巴佛里亞（Bavaria）和其他各邦，雖然早在一八二二年已經開始制定辦法，可是普魯士要算這事的領袖，正和他領導別種運動一樣。當時都公認如把國內所有缺陷兒童放在人民立的學校裏，化錢實在太多。因此普魯士於一八二七年設立特殊學校，訓練教授聾啞的教師，這班教師後來都送到省裏去，教育那裏地方學校的聾啞兒童。這樣，第一次的公立聾子日校，是創立起來了。普魯士的希來維葛哈司台（Schleswig-Holstein）省，於一八〇五年制定強迫聾子入學法律。薩森於一八七三年施行強迫入學法律，聾子及瞎子一概在內。英國制定全國盲聾兒童綜合法令，是在一八九三年。按着本法令條規，做父母的必須給與盲聾兒童適足的小學教育。凡特殊距離內，因沒有兒童能進的公立學校，做父母的不能以此藉口，諉卸他們的責任。第二節說：「學校當局的責任，乃對於住居本區內盲聾兒童，未受相當適足的小學教育者，使在教育部證明之學校內，得受此種教育。」一九〇六年，普魯士政府把一九〇〇年的失學兒童法律，一直推廣到盲聾兒童身上，結果他們的教育，實際成爲強迫的了。到了一九一一年，普魯士盲聾兒童的強迫入學，更由一種特別法律助其實施。在美國有大多數州雖然對盲聾兒童施教，可是並無須強迫入學的。

至於照應跛足殘廢兒童，受大眾注意，是格外遲了。寇斯（Kent）於一八三二年設立第一次的跛足學校於

美立克 (Munich) 到了一八四四年便由國家接辦。英國第一次的跛足女童學校，於一八五一年創立於倫敦，男童的創立於一八六五年。美國第一次的私立跛童學校，於一八六一年創立於紐約，而第一次州立學校，是在一八八八年在同一地方成立。在德國，跛足的人是必須強迫入學的，一九二〇年並制定法律，使所有跛足兒童為義務的登記。美國有許多州，對這類兒童有特殊的學校，可是美國法律乃係許可性質，跛足的人無須強迫入學。在英國，一八九九年的第一次法令，就是缺陷兒童和顛癩兒童法令，指定跛足兒童的父母，在地方當局以為須交法庭判斷情形下，負遣送兒童入特殊學校的義務。一九一四年修正本法規，特殊學校內跛足兒童的教育，做父母的和地方當局，雙方俱負責任。

心靈缺陷的兒童，歷來以為是不可教的。第一次試教白癡兒童，是在一八〇〇年，由義託德 (Tard) 施教於巴黎。但是經過五年教育以後，證明這試驗未能成功。後來在一八一六年，葛更摩 (G. Guggenmoos) 於奧國沙爾斯波 (Salzburg) 地方，創立低能兒童學校，到了一八三五年，因為缺乏經費便停辦了。希古恩博士 (Dr. E. Seguin) 要算這類教育的先驅者，他於一八三七年成立一所低能兒童學校。他的『白癡論文』 (Treatise on Idiocy) 至今還是模範作品。德國對於心靈缺陷兒童第一次設立特別班，是一八五九年在普魯士海耳 (Halle) 地方。德雷斯登 (Dresden) 於一八六七年在薩森奈創設此類兒童的都市班 (municipal classes)。美國第一次的私立低能兒童學校，於一八四八年開設於麻州，第一次州立學校，在一八五一年設立於紐約。而在一八七五年第一次的低能兒童強迫入學法律，是在薩森奈制定。至於一八九九年的英國法令，係屬許可性質，止在一九一四

年，低能兒教育才成爲地方當局的義務。做父母的如不遣送子女入特殊學校，是必須在家裏給他們相當教育的。法國於一九〇九年制定第一次的許可法律，美國則在一九一二年制定於紐久賽 (New Jersey) 州。

道德缺陷的兒童，引起立法官的注意，要比低能兒早得許多。第一次通過的犯過兒童教育法令，乃是一七九一年法國革命中的法律。犯過兒童雖可照律放在工業學校裏分開來教育，然因當時法國並沒有這類的學校或院所，所以法律並不能見諸實行。一八一七年第一次的私立工業學校，創立於巴黎。法國政府於一八四二年成立第一次的犯過兒童院。第二個國家照行的便是德國；第一次的私立犯過兒童院設立於一八一九年，第一次的國立學校設立於一八三四年。後來美國英國及奧國都照行了。第一次的感化學校，對於青年人與其說是供膳宿的學校，不如說是一所獄舍。裏面的管理，是很嚴的，——不過變形的獄舍管理，有看守人，以及監牢其他外表的徵象。止在十九世紀下半裏，感化院纔試行新的方法。

關於教育犯過兒童，最好的國家制度，在英、法、德三國是很進展的。英國訓練犯過兒童的機關，分爲三類。第一類爲工業學校 (industrial school)，專爲那種有犯過可能性的兒童，年齡至十四歲爲止。第二類爲感化學校 (reformatory school)，專爲已證明犯過的兒童而設，年齡自十二歲至十四歲。第三類爲堡斯塔爾院 (Borstal Institutions)，專爲年輕犯罪兒童，年齡自十六歲至二十一歲。這三種形式的機關，各有其來源和歷史。工業學校是在十九世紀第四十年至五十年之間，由貧民學校 (ragged schools) 發展而成，其時一八五四年的法令，已在國家監督之下了。第一次的感化院，是在一八四〇年由私人提議設立於紅山 (Redhill) 地方。當本世紀初，政

府曾試驗設立感化院，和監獄放在一起，但當一八五四年法令施行後，這制度便即取消，感化院成爲分立的機關。堡斯塔爾院是由青年罪犯的獄所進展而成，到了晚近纔有的。一九〇二年在堡斯塔爾地方曾作第一度的試驗。至於一八五四年法令以後，第二個偉大步驟，便是訓練犯過兒童的聯合法令（Consolidation Act），於一八六六年通過。以後還通過了許多小的法令，但是最後的法律，則包容一九〇八年的兒童法令，以及同年的預防犯罪法令；在一九一四年的刑事司法行政法令（The Criminal Justice Administration Act）裏，還通過了一些修正的地方。按照這些法令，所有至長十四歲的兒童，如發現他們沉淪於道德放縱的環境，或與犯罪的人來往（參看第三章），可由小的議事法庭，命令他們進入政府證明的工業學校裏去。而十二歲以下的兒童，如犯刑事罪，或他的父或母，或保護人，在法庭上證明他是無力管理兒童，希望把他送到這類學校裏，也可同樣的去辦。又如在十二歲至十六歲的青年罪犯，由法庭判了罪，法庭也可命令把他遣送到政府證明過的感化學校裏去。再如十六歲以上，或二十一歲以下的青年罪犯，受法庭判了罪，並且法庭認爲根據犯罪習慣原理，最好他是應該拘禁，施以教育與訓練，使其易於感化，那麼，法庭可以通過拘禁的判決詞，在刑事訓練下送到堡斯塔爾院裏，時期至少一年，至多三年。工業學校，大概是由地方當局維持和管理，感化院係在國家監督下，由人民自動的會社去辦，堡斯塔爾院則由內政局（home office）維持。在法國，犯過兒童是分爲三類，係由一八五〇年的法律制定。同樣的也有三種機關，“Colonies pénitentiaires”，是爲那些不甚腐化的兒童而設，“Colonies correctionnelles”，是爲那已定罪

的兒童；至於那年事較長，案情嚴重的犯過兒童，別有分開的獄室。法國對於孤兒及棄兒，向由國家扶養。根據一八

八九年的法律，除這類國家扶養兒童外，又添上道德放縱的兒童，以及犯罪父母的兒童，並且從那時以後，這些兒童或由國家放他們在特殊學校教育，或在國家監督之下，由特別選出的農民家族去教育。關於這事的最後法律，是在一九〇四年及一九二一年通過。在德國，犯過兒童及道德放縱兒童的訓練，於一九〇六年第一次由民法第一六六節及一八三八節明定。德國各邦在一八七〇年至一八九六年，公佈特殊法律。一九〇二年普魯士並制定全部的法律。這些法令，後來和一九二二年戰後法律合併了（參看第三章）。

特殊兒童的學校，第一次由私人創議或國家創議而設立的如下（都市立的在內）：

國名	啓		目雙		子駿		足低		犯		過		天才
	私	立	國	立	私	立	國	立	私	立	國	立	
英	一七九一	一八七九	一七七七	一八七四	一八五一	一八九九	一八六四	一八九二	一八四〇	一八五四			
美	一八三二	一八三七	一八一七	一八二三	一八六一	一八八八	一八四八	一八五一	一八五五	一八四七	一九〇〇		
德	—	一八〇六	一七七八	一七九八	一八三二	一八四四	一八五九	一八六七	一八一九	一八三四	一九〇九		
法	一七八四	一七九一	一七七〇	一七九一	一八四五	一八六二	一八三九	一九〇九	一八一七	一八四二			
俄	—	一八〇七	—	一八〇六	一八九二	一九一八	一八八二	一九〇八	—	一九一八			
奧	一八〇八	一八一六	—	一七七九	—	一九〇〇	一八一六	一八八五	一八四八	一八八四	一九一九		

照德能兒童教育的歷史發展這張表看來，可以知道差不多所有文明國家都承認這些兒童特殊的地位，以及國家應負教育他們的責任。祇有一類兒童，就是天資聰穎的兒童，還不會得着普遍的承認。除去美國與德國

國以外，對他們的教育，並沒有什麼特別處置。固然中等學校及大學已成立了許多世紀之久，對於天資聰穎的兒童，也算有適當的處置了。可是上等社會的聰穎兒童，通常都受着很好的教育，可以把他們的才能，發展到最高點。這是真確的事。可是窮苦父母的聰穎兒童，正得其反。大概他們止受到一點初等教育，便以為滿足；除去大學研究院以外，就像中等學校及大學，都不是專教聰穎兒童的，祇要能付學費，普通智力的兒童及青年，也可以一樣接受。要曉得天資卓越的兒童，在教育期中，不但需要大量的教材去吸收，並且需要特別教學法，以及個別的接近。普通兒童，可以在四十人一班的學級上課。天資聰穎的兒童應該在很小的團體裏去受教育，有時且須個別教授。方今的中等學校和大學，並不能丟開兒童的家世及資產狀況，這樣特別的教育他們。這類兒童第一次開班，是在美國聖路易（St. Louis）或短期制（Short Interval Plan），遠在一八六八年便推行了。伊利沙伯制（The Elizabeth Plan）約在一八八八年進步岡橋制或雙軌制（The Cambridge or Double Track Plan）係在一八九一年成立。聖巴拔拉制（St. Barbara Plan）原為缺陷兒童而計畫，在一八九九年推廣到天資卓越的兒童。道爾頓制（The Dalton Plan）在英國很著名，係開端於一九一二年。可是這些制度，並不會對聰穎兒童設立特殊學校，也不會把他們和其他兒童分開來教授。有些對於靈巧兒童，令在較短時期內學習普通課程，特立一種辦法，有些把課程擴大起來，還有把上面兩種法子連合在一起的。紐約於一九〇〇年第一次成立聰穎兒童特別班，從那時起，美國許多城市都模倣做了。在德國頂著名的課程分科制，要推希金格博士（Dr. A. Sickinger）的“Mannheimer Schulsystem”。第一次對於不進步兒童分班教授，是在一八九九年試行，靈巧兒童的特別

班，則由希金格於一九〇九年創始。到了大戰末，如漢堡 (Hamburg)，萊勃西 (Leipzig)，柏萊羅 (Breslau) 及柏林 (於一八一七年) 等城，都施行聰穎兒童的教育制度。最有趣味的大規模試驗，是在戰後的奧國。在一九一九年，政府把爲上流社會的兒童而設的帝國男子陸軍膳宿學校 (Imperial Military Boarding Schools for Boys) 及女子膳食學院 (Boarding Institutes for Girls) 改爲國立聰穎兒童膳宿學校。這裏面的學生都是從全國裏選來，他們父母的社會及經濟地位可不去管他。至於選擇聰穎兒童的方法，頗不一致。美國選這類學校的兒童，是以心理試驗做基礎；奧國是用一種特別試驗；德國則把兩種方法併用起來。因爲這些學校，都是晚近纔有，現在還不能判定那一種選擇的方法，是頂好的。這些方法雖然少不了錯誤的地方，然而都有圓滿的結果了。

孤兒也可以認爲特殊兒童，因此他們也須特別教育。可是這裏所指的，僅是那些道德放縱以及窮苦的兒童；至於生長在戚族家裏，處於家庭常態之下的兒童，是無須特別施教。甚至國立或私立的貧苦孤兒院不一定就是一種學校，孤兒院且常遣送孤兒到外面學校去求學。祇要孤兒在心身兩方面，都在常態之下，是應該進公立學校的；否則便要按照他們的貧苦，歸納到一定的種類裏去。孤兒可不必當爲特殊兒童分立的一類，但是也無須特設學校，專爲他們的教育。國家是應當維持貧苦孤兒院，這問題卻又屬於另一性質了。如在某種情形之下，在孤兒院裏設立一所學校，這學校除孤兒外並無其他學生，這句話的意思，並不是說這學校應有特點，使成爲特別的情況。可是教育貧苦孤兒的問題，我們在這章裏不必涉及。

第六章裏詳述的民治教育梯制，以及特殊兒童的特別教育，一眼看上去，好像矛盾一般。按着第一原則，應設立爲大眾的公立小學，不該有什麼特殊，至於第二原則，凡與多數人異樣的所有兒童，須有特別學校教育他們。假使民主政治的意義，是作均整解釋時，那麼第二種個人主義原則，定然是不合民治的了。可是均整的教育，實是不可能的，並且對於機會平等的民治根本原理是違反不當。沒有什麼人敢於否認缺陷兒童的特殊教育；反對的通常是對於聰穎兒童的特殊教育。天資卓越的兒童，已佔有天然的便利，爲什麼用特殊教育使他們格外優異呢？這句話，反對者是要問的了。這樣，我們又在那兒教育出貴族，使與國內其他民衆分離了。可是這樣的貴族，乃是心思及品德的貴族，並不屬於血統的，在所有社會階級裏，他能創作一切，他是爲國家而受國家的教育。國家需要領袖，正和需要公民一般，凡具有領袖才能的人，應該利用機會，去發達他們的特別能力，也和普通兒童要取得機會，發展他自己能力，一般無二。那便是民主政治的精義，並非什麼均整了。實際上天賦才能的兒童選擇，一定要很仔細的去試驗，不當的儀式，是無須拘泥的，結果既不可把兒童弄糟，更不能使其失望。而對於缺陷兒童鑒別試驗，同樣的要十分審慎。可是缺陷兒童和常態兒童，常態兒童更和超常態兒童，他們絕對的分界線是沒有的，這是很困難的事。至於那些極端的例子是很顯明，易於把他們分類，那些區別不清的祇可以把它們放在不同的團體裏，用兩種不同的試驗去發現。錯誤是在所不免，所以在一定時期以後，對於懷疑的兒童，還要再行甄別。特殊兒童學校的全部制度，應該和普通公立學校制度，在同一國家管理局（state department）之下，互相維繫的去發展進步，那麼，對於懷疑的兒童，可以馬上轉學，不致延宕，或有學校環境不當的改異等情事了。總之如屬可能的話，各色的

學校，應該和各色能力不同的兒童，一樣分立等級，逐次進展的。

第八章 教師

國家對於教師的政策，其中包括項目甚多，如教師的訓練，薪俸，養老金，職業地位，教師對學校管理及政策決定的參預等。關於教師生涯各種方面可能的政策，不一定要互生關係，然而每一特殊政策，是可以視為合於民治或非民治的。比方教師的訓練，可由國家集中並舉辦，而教師的薪俸，可以讓人民自動的團體，或地方當局去付給，無須由國庫發放，更或有相反的情形，也是可能的，這兩種政策都與民治政府或獨裁政府有關。為決定如何待遇教師，便是民治政策起見，我們必須根據一些原理，用來做基礎。全部教育制度，建設起來，既是為兒童的，那麼一切便要以兒童利益為前提，這是很顯明的了。所以原則應該是這樣：兒童第一，教師第二，經費第三。如這三種關係顛倒錯亂，發生衝突時，國家便可進來干涉，做兒童的保護人，替他們決定。再如兒童的利益並未累及時，教師的利益應即放在第一，由法律去保障。

關於教師的第一問題，就是訓練。我們在這裏不必討論他們的訓練方法和課程，止把國家政策的大概敘述一下。教師訓練問題，向有兩種歷史的習尚。一種可稱為大陸的，係把教師放在國立機關裏壟斷的去訓練他們，這些機關由中央政府津貼或維持，並由視察員監督之。另外一種習尚，便是盎格羅薩森的，對於私人建議給以充分的自由，惟僅漸漸的勉強加以干涉並監督。大陸習尚發展於德國，後來差不多所有歐洲國家都仿效他，佛蘭克

(Francke) 於一六〇六年在海耳(Halle)地方創立第一次的教師院。當時他設立這所 *Seminarium Praeceptorum*，是要造就教師，在他的孤兒院及高級小學裏施教。他的學生黑克(Johann Hecker) 於一七四八年在柏林開一學校，以造就教師。到了一七五三年佛雷德立克皇帝(Frederick the Great) 給該院補助金，並明令公佈所有在皇家疆土以內的學校，如有教師位置，應以該院訓練之教師充任。幾年後，費爾比哥(Johann Felbiger) 又建設了一所教師院，他本是沙港(Sagan) 地方的奧古司脫寺(Augustinian Monastery) 的僧正，該院設在他寺裏，一七六五年佛雷德立克皇帝對於西拉席爾(Silesia) 地方公佈全國學校規程(*General-Land-Schul-Reglement*)，他把沙港教師院視為他的學校制度的模範。奧國的齊銳沙(Maria Theres) 模倣他，於一七七一年在維也納設立一師範學校(*Normalschule*)，一七七四年，費爾比哥被任為該校董事。按照一七七四年的奧國法律，每省應有師範學校，或教師養成所(*training college*)。俄國的加沙林皇帝又倣效這制度，他於一七八三年在聖彼得堡成立第一次的俄國教師養成所。拿破崙於一八〇八年及一八一一年同樣的在法國實施起來。從這些肇端裏面，由國家主持訓練教師的近代大陸制便產生了。至於盎格羅薩森的習尚，頗為不同。教師的訓練，操在人民自動的團體手裏，國家全不加以干涉。在英國及美國，向沒有國立教師養成所，直到一八三九年才有。那年美國第一次的州立師範學校，是開設於麻州。同年薛特華茨爵士(Sir J. Kay Shuttleworth) 欲設立一所國立師範學校於英國，不幸他的計劃，被兩大會社仇視的態度而遭破壞。他於失敗後，創立巴特西爾教師養成所(Battersea Training College)，接着便有其他教派立的養成所產生了。當時所有的養成

所，除去英國及外國會社立的而外，都與教派相關。按着一八四三年及一八四四年的記錄，政府給與養成所校舍，建築金到了一八五〇年，英國已有十六所自動立的養成所了。政府除補助養成所外，並建立獎學金及生活費制，以補助未來的教師，這制度乃是薛特華茨仿照荷蘭而創立的。到了一八四六年除給予建築金外，對於各宗派立的養成所，又給以維持費，從那時起，所謂自動立的教師養成所，實際上是由國庫供給。國家雖資助他們，然僅很柔和的加以監督，差不多所有教派，都利用機會，使他們自己立的養成所由國家維持。後來政府提出資助條件，令百分之五十的地方，對所有來學的人都要開放，他們的教派可不去管。當前世紀最後十年裏，各大學及大學學院開始設立教育科，由政府認為訓練教師的所在。這些教育科並無宗派色彩，結果這類公開的所在，很快的增多起來，人民的信仰，置而不問了。可是在一九〇五年，政府政策有了新的變更，一八六〇年廢止的建築金補助制，忽然復活，然僅對於由地方當局設立的養成所補助而已。政府任百分之七十五，餘者由地方當局任之。因此地方對於創立學校，大受興奮，在過去二十年內，由地方當局設立的教師養成所，有二十處以上存在。現在情形並未變更，除去四十九所自動立的養成所以外，並有二十所大學及二十所市立訓練學校，也可呼為國立教師養成所。我們大可以看出，就是英國，對教師訓練一般的趨勢，都傾向於國家主持及管理，不能給人民充分的自由和創建學校的許可。美國於十九世紀中葉，對此有同樣的發展。麻州於一八三九年創立第一次的州立教師養成所以後，其他各州都紛紛做效，到了末葉，不但所有各州都有其師範學校，即許多城邑州郡，也都設立起來。現在美國所有三百八十二所師範院及師範學校中，止有六十三所，由宗教或非宗教團體自動維持。國家對於訓練教師行集權制的，結

果頗爲有益。凡由地方處置的，其進步往往變遷無常，參差不一，並有顯著及頹敗的衝突狀態；國家能代表人民，大部分的理想，如毅然行其特權，造就教師，使成爲國家之公僕，不復爲地方之雇傭，那麼社會上自有直接的反應，其結果教師便有了穩固的地位，力量和尊嚴了。」（卡奈基金報告Carnegie Foundation No 14, P. 64）對於英國也可得同樣的結論。在第二章裏，講到國家與教會，曾討論民治教育和宗派的偏見，二者不能並立。而教師的訓練，格外如此。英國訓練有宗派偏見的教師，由國家化錢，這種辦法，是與團體利益不合的。至於百分之五十的地方，專收有宗派的人訓練，這種平分的辦法，更把國家和許多宗派的聯合，愈形其非出於自然，這些宗派有時竟致互相反對起來。所以一切自動立的教師養成所，或者毫不帶宗派偏見，他們和宗教團體自然沒有關係可言，或者有了偏見，非宗教性質的政府，便不能幫他們的忙。如說提倡自動立的教師養成所，政府可以節省公款，這種爭論，是錯誤的，看養成所的預算就可知道。在一九一二年及一九一三年裏，所有自動立的教師養成所其進款如下：百分之七十二爲國庫的補助金，百分之二十爲學生學費，百分之五爲人民自動捐助，百分之三爲其他來源。在某種情形之下，有些養成所全由國庫補助金維持。而自一九〇五年以來，鼓勵各都市設立師範院，算是正當的步驟，由這種趨勢，便發生了國家制度下的大學及地方當局設立的師範院。中央政府自一八三九年失敗以來，已經把國立中央師範院的思想廢除。然在大陸上卻得其反，師範院除極少數外，都由中央政府維持及監督。在美國，各邦及地方當局共負維持師範院的責任，算是國家制度的一部分，此外並有私立的養成所，不受公款的津貼。所以把中央集權，和讓私人自由處理，合攏在一起，對於盎格羅薩森的習尚，是頂適宜的，在英國很容易發展起來。

關於教師其次的問題，乃是他們的薪俸及養老金問題。我們在這裏止把教師的報酬普通原則講述一下。現在常有一種趨勢，還不能全部消除，就是付給教師的薪金數太少。許多政府一方面承認教師服務社會的重要，卻反行廉工和節省的政策起來。所以教師社會地位的低下，即是這種政策的結果。一個民主政治的國家，是不能以很低薪俸，給與庸劣教師的，應該從豐報酬，提高他們的標準和地位。教師應視為國家的公僕，享有工作上的權利。替國家服務最有價值的權利，就是養老金。現在的時候，雖然有些民主政治的國家，還不會有教師養老金制，可是方今教師應享有國家養老金的權利，已無人敢置辯了。從這方面看來，大陸國家比較上進步許多，他們成立養老金制，要比盎格羅薩森國家為早。德國第一次的教師養老金制，從近代眼光看起來，雖然條件不適當，可是遠在一八一九年，即在普魯士創立。一八四〇年第一次的近代制度推行於烏特堡（Württemberg）。法國第一次的養老金法律，施於一八五三年，荷蘭施於一八五七年。英國於一八四六年根據覺書，成立年老教師的年金制。可是那些少數幾百名額金，不能算是一種養老金制。我們可以說，英國是沒有養老金制的，直到一八九八年的教師養老金法令（The Superannuation of Teachers Act）公佈時才有。美國關於教師養老金第一次法律，於一八九四年制定於紐約城。紐久塞州於一八九六年成立第一次的國家制，到了現在，尚有六州沒有國家或地方制度的養老金。美國三十個州的制度，及九十一個地方的制度，從各方面看來，頗有變化，各州中間，也不能平等。薪金等級制和國家養老金制成立起來，教師職業在社會上的地位，便有了非常的進步，大多數國家裏，教師都是國家的公僕。在這國裏（指英國），做教師的不能享有文官職務（civil service）的特權，因為他們是由地方當局聘請的。

原故。可是事實上，許多教師不願做文官公務員 (civil servants)，寧可在自由職業 (free profession) 中謀生活。在大陸上，這問題係由歷史的習尚去決定，不論直接由中央政府或地方當局聘請的教師，都附屬於文官職務範圍裏。但是許多私立學校的無數教師，並非國家公務員。這班教師，同樣的加入教師職業聯盟，這件事可把問題弄僵了。兩種教師的旨趣，並不一樣，有時竟會相反。國立學校的教師，為國家的公務員，係為整個的國家作很重要的社會服務，所以和國家是一體；至於私立學校的教師，係由私人或私人團體聘請，謀私人及團體的利益，有時竟會對國家其他團體有害。固然有例外的地方，英國的大公立學校 (the great public schools)，雖然性質上是自動立的，如能由法律限以條件，很可變為真正國家的。事實上英國止對於國立學校教師的地位關懷，私立學校教師的報酬和地位，是不管的那種事，只好由教師商業同盟去辦了。

在大陸國家裏，所有國立學校的教師都是國立學校的畢業生，領有國家證書，所有合格的教師，早由一些國家機關替他們機械式的登記，因此無須有教師的登記了。盎格羅薩森的國家裏，可是大不相同；那兒有許多私立學校，授與學生各種價值的文憑，所以中央當局為那些合格的教師登記，是不可少的。一九二四年新西蘭根據本年的教育修正法規，創立國家登記制。登記主任是由教育部長委任，所有已被公立學校聘請之教師，都機械式的登記過，其他所有教師，如有相當資格，亦有登記之權利。將來教師如不登記，公立學校未必能加聘請了。英國由教師登記局 (The Teachers Registration Council) 所辦的教師登記，情形可大不同。第一次設立的局，是在一八九九年，但在一九〇六年廢去，因為小學教師，和中等及高等學校教師，中間存在的區別，小學教師引為不滿的

緣故。現在的登記局是由議會於一九一二年二月二十九日明令組織。裏面的局員，由教師會三年選舉一次。D. J. 和其他小學教師會舉十二人，中等學校男女教師會舉十二人，工業、音樂、體育教師，及缺陷兒童學校教師舉十二人，英國及威爾士的十二所大學各舉代表一人。這種登記，全屬自動性質，不受任何當局的規定。在這些情形之下，登記局純是混合的機關，雖由國家創立，但他的地位，完全屬於私人及自動的。教師們希望登記局能發展為全部教師生涯的中心機關，如沒有在那兒登記，不得受聘為教師。處在目前的組織下面，能否發展到這地步，尙是疑問。登記局如永遠替國家辦事，就不該由私立學校教師選舉而成，國家對這班私立學校教師，並不考核他們的資格。再從反面說過來，教師如願意把登記局自動性質保持，那便可以發展下去，成為所有教師會的中心機關，但是他的勢力，也只到這裏為止了。我們說到這裏，已經把教師參預學校管理及政策決定問題道及了。

杜威 (Dewey) 曾經說過，民主政治的意義，乃是個人應盡一部分責任，以決定自己工作之目的及狀態。如把這程式應用到教師上面，那麼，教師是應該參與學校管理，以及陳述教育政策的了。教師會裏主張過激的人，甚至要求整個的教師自治，不受國家干涉，其中尤以法國的工團主義的人 (syndicalists) 為最。照他們看起來，法國的民主政治，簡直是政客們專斷，政客為他們黨派目的，把教育犧牲了。可是法國的工團主義者止代表較少數的教師，他們的過激思想，無疑的是由法國集權制的缺點而起。做教師的通常對於政府管理的權利，不去疑問，他們唯一的請求，就是在很有限的程度之內，能參預學校管理便好。實際上，學校常由教師管理，教育政策也常由專家擬定，所謂專家即是教師。然而教師及專家中，儘有受國家及地方當局委任的，他們便不能視為職業的代表了。

至於參預學校管理，由教師們看來，便是選舉他們的代表，充教育委員會會員的意思。教師們以為「教師不當視如勞工，應視為勞工——學生——的指導人，換句話說，即是工頭，並且當考慮管理問題時，應十分重視之。」（美國教師）現在有兩個方法，可以把這事實現：一是由教師舉出若干會員，加入政府現有的執行機關；一是由教師自己組織教師會，供執行機關的諮詢。這兩種參預的形式，在大戰後的立法裏都逢得着。法國一八八〇年以來的立法，已明定條款，選舉教師代表，加入諮議會，可是那些諮議會的權力，是很受限制的，而裏面的教師數目，如和他會員比較起來，亦是微末之至。在法國的協商委員會（conseil supérieur）裏面，由大總統指定的會員有九名，由大學及其他高等機關選出的會員約三十名，由中等學校的男女教師選出的會員有十名，由小學的視察員及師範學校的校董選出的會員有六名。小學教師是沒有代表權的。可是這會的永久中堅部分，包含九名指定的會員，及由教育部長從已選出的會員裏再舉出的六人。他的的權力，都有一定制限，部長竟可對該會全不理睬。省諮議會（conseils académiques）及縣區諮議會（conseils de l'enseignement primaire）都由同一情形組織而成。法國的教師對於這種徒有虛名，毫無實力的代表制，深致不滿，因而請求一種真實的參預權。在美國，一切環境，因各州而異。第一次的教師會，是由教師們於一九〇八年創設，後來許多教育總監（superintendents of education）漸漸動議，成立許多教師會，性質和協商委員會一般。到了一九一八年美國已有三十四處教師會，並且從那時起，數目日見增多。各州選舉會員的方法不同：A. 由教師各團體的集會選出代表，人數不一；B. 每校可選舉代表一人（如一校教師達十五人以上，則所舉出之代表不止一人）；C. 每縣區酌量分配舉出若干代表；D. 教

師會派遣代表，由教師投票總選舉出之代表。在上面這些方法裏，誰是頂好的，全賴環境與地方情形爲斷，然如教師會爲籌措國家事業而召集時，那麼，裏面的代表是不當由自動會社裏舉來，這些自動會社，既不能代表由國家聘請的所有教師，更不能僅僅代表他們，因爲各會社裏包容私立學校教師的緣故。大戰後的德國，對這兩種參與的形式，很知道清楚。普魯士自治市，根據一九一八年十月一日的法令，設有教育行政特別機關。市長在官職上即是主席，他從本市的參事會員 (aldermen) 裏指派三名會員，市鎮局 (town council) 從本局會員裏另舉出三名會員，又從所有投票人裏，舉出兩名至四名會員。在這些九名或十一名會員中，教師們再從市立學校教師裏，增選兩名至四名會員。鄉村區域的類似委員會，也組織起來。這樣我們可以看出教師直接的參與地方行政了。至於中央政府的行政機關卻得其反，並無教師的代表人。然教師們可以組織省區及縣區教師會，其條件爲，這些教師會僅代表國立學校的教師，除國立學校外，不得代表其他學校。在這些條件之下，教師會可以 A. 忠告相對的政府委員會 (governmental committees) 關於教育上普通問題，B. 提出普通性質之意見與要求，供其採擇，C. 指出學校缺點及處置不當的地方，D. 因政府請求時，得提出專家人名，商討教育上特別問題。可是德國的教師會，對於政府行政機關的組成，要求加入教師代表。有些團體，竟然提出五十與五十比例的要求。俄國自一九一七年革命後，也有類似的運動發展。教師會要求在中央及地方教育委員會裏，須有百分之五十的代表人。俄國在布爾什維克以前時期的革命立法，許可教師代表，得在會員裏佔三分之一的人數，其餘的三分之二，則由地方（或中央）當局，以及國內較小民族中選來。任何政府，對於教師代表在行政機關裏，許有百分之五十的位置，這

簡直是不易有的事。做教師的應該居領袖地位，草擬教育政策，這句話大衆多是贊同的，至於決定政策，或實行政策的機能，應由民衆選出的代表，和他們的執行機關保留。委員會有時在特別情形下，可根據均等原則（the principle of parity）組成。在這國裏（指英國），這種均等制委員會組織起來，止不過用來解決一種問題，就是教師的薪俸和服務狀況。全國委員會，或波恩漢委員會（Burnham Committee）於一九一九年八月成立，旨在對薪俸問題，根據國民基礎，獲得有規則的進步的解決。地方教育當局和教師會，則由同數會員做代表，主席波恩漢爵士，係政府所指定。而地方教育當局並有地方公共委員會，以考慮同一問題。然在別種事務裏，教師止於受請求時得貢獻意見，在教育委員會裏並無代表。有些當局竟設立教師協商委員會起來，可是這些委員會，僅對教育委員會付託的事務上，得有權報告一切。至於教育部裏的協商委員會，全由政府指派的人組織而成。這種協商委員會，爲確保當局與教師間真正合作起見，應該把國家及地方當局所有聘請的教師的選來代表，放在裏面做會員。進一步說，這種委員會應對於自身決定考慮的任何問題，得享有報告的權利。執行機關必須和這些委員會，商討普通政策的一切問題，並把他們的報告，呈交各個立法的議會。如能將這種委員會成立起來，並獲得各種教師團體的代表，那麼像美國德國現有的特殊教師會，大可不必創設了。教師在那些委員會裏，不能佔全體會員數的三分之一以上，其他的三分之二，應直接或間接的代表民衆和各團體的利益。

第九章 課程教科書教授法

我們談到課程、教科書及教授法等問題，已經達到教育法規的極限了。教科書及教授法如已由法規制定，所有詳細課程也都表列出來，那麼，在教師及學生雙方，無須有個人表現的餘地。可是民主政治的意義，是不能釋為在一切事物中，須有強制的統一，好像軍隊營房的統一似的話。雖如此，近代許多國家都有這種趨勢，漸漸向着那方向走過去，所以當前的問題，乃是究竟與民治政策的教育，適合到何種程度。無論如何，民主政治的政策，應該是個人自由和社會強制的綜合。國家應對於國立學校，規定其內部一切，可是當做的時候，教師及學生雙方的特性，不應加以壓倒的。應在國家組織之內，給他們自由活動的餘地。一方面中央及地方當局中間須成立一種均衡，另一方面，在學校、教師及學生之間也要如此。一切的規程，須詳細的增多起來，從中心地方延及週圍。中央政府公佈普通原則，地方當局補充地方的需要，學校提出他的特點，最後的細目，由教師及學生去幹。止有這樣，民主政治的目標，即機會平等原則，才可達到。我們講完這些開篇的話，下面每一問題要分開來討論。

最重要的要算課程問題。一部教育史，在某種範圍內，實是控制課程的競爭史。學校課程必須以教育目的為條件，可是教育目的，常因國家、教會、專門職業，及家庭等見解而異同。天然的在這些地方中間，教育目的成爲爭論的目標了。方今國家由人民相互的允許或法律，成爲至大的權威，對國立學校的課程，負起完全的責任，這中間如

尙有些許自由時，便是一種自由的禮物，隨時可以撤銷的。這裏我們要把兩種習尚辨別清楚：就是大陸派和英國派。我們不講盎格羅薩森而講英國，乃是因為美國及英屬殖民地都是大陸派，英國及蘇格蘭反獨立在一邊。大陸派的習尚，對於國立學校詳細規定課程，溯他的起原，是從那些聰明君主的政策中得來，如普魯士的佛雷德立克、奧國的約瑟，俄國的加沙林，而法國的拿破崙，也可以增添上去。當時聰明的中央政府，很信他能知道他百姓頂需要的是什麼。在十八世紀裏，有些國家這樣辦法，是不錯的。可是在二十世紀，是不能認為正當的。大陸習尚最極端的例證，要算蘇俄。不但課程及時間表由莫斯科制定，便連一切功課裏教師也須表示一些偏向。一切思想及事實，須照馬克斯見解做解釋，凡屬於各種政治哲學派別的教師，或全無一定理論的教師，須依官場嚴定之見解行事。其他的大陸國家，和俄國的辦法沒有多大不同。法西斯義大利由中央規定課程，對低班的學生，則偏於天主教信仰，對中等學校高級班，則偏於黑智爾思想。現在天主教徒已經知道金託爾 (G. Gentile) 提出的宗教教育，純是法西斯國家的一種手腕。金託爾的規程，雖然和蘇俄辦法目標不同，可是在精神上雙方是很近的。德國及法國關於課程的法律，在求統一一上，大致差不多。這兩國的課程，都由中央規定，政府每經一次變換，所有政府學校裏的課程，也跟着變換。政治的偏向，對於一切教師是不可少的。在法國，常有民主共和及反對天主教的傾向，凡帝制派及忠實的天主教徒，不得為國立學校的教師。德國在大戰前，偏向是很顯著的；大戰及革命後，比較上自由許多了，可是現在所有國立學校，分為新教的，天主教的，猶太的，俗家的，聯立的 (simultaneous) 數種。止有最後的一種，聘請教師，毫無門戶之見，此外的學校，止對於同宗派同理論的教師，才可聘任。課程由中央當局制定，適用於任何種

類的學校，每一種學校，根據他的見解，便有一種偏向。私立學校在上面兩個國家裏，須受監督，通常是模倣國立學校的例子。美國在這方面追隨大陸派習尚，但是因為沒有聯邦的教育部，中央的權力，未必能超出一州以外。美國四十八州裏，每州多少在那兒發揮權力，制定課程內容，可是實際上，變異的地方頗多，有些州制定的簡直太長，有些州制定得很少。課程法律不僅和公立學校有關，私立學校及教會學校也是一樣有關係的。我們可援引那布拉斯加 (Nebraska) 的例子，證明課程法律的威權。一九一九年那布拉斯加的立法通過法規，其第一節說：「外國語禁止教授。無論個人或教師，在私立學校，教會學校，教區 (Parochial) 學校，公立學校，不得用英語以外任何語言，教授功課於他人。」第二節說：「英語以外之語言，止在學生達第八年級並考試及格時，才可認為語言而教授之。」其他許多州都通過類似的法律。戴乃希 (Daton Tennessee) 那裏，法律上禁止國立學校教授達爾文學，說這個很著名的例證，可以看出國家規定課程的範圍，是擴展到如何地步了。科學的真理放在立法機關裏由大多數投票決定，那麼，民主政治僅僅是中世紀神權政治的變形，所謂進化論實是有害的了。共產的俄國，法西斯的義大利，他們都明明是反對民治的，我們大可拋開這兩個國家不去考慮，可是像美國，法國，以及民主的德國，都是近代民主國家，並且在許多方面，算是民治立法的楷模。在這些國家的國立學校裏面，竟實行破壞自由思想，真是不合民治精神，更可看出近代民主政治，還未能達到目標。科學和藝術的進步，全以發表自由，探討自由為條件。止有給與教師及學生充分的機會，發展他們的個性到最高地步，國家才可達到這樣的目的。這句話的意思，並不是說國家對教師，無須規定課程。乃是說國家的需求，總要性質普及，可以有修改的餘地。從這方面看來，英國的辦法

是比較可取的。在這國裏（指英國），法典上關於課程一切，還沒有詳細的明文。教育部對於幾種課程，認為必需，可是那張課程表，多因一般人同意而發生效力，並不是教育部以此發揮他的法律威權。教育部僅僅公佈「教師須知（Suggestions for Teachers）」，凡屬小學教師必須知道這個，視為必備的學識之一，可是教育部並不要求教師盲目的接受。中等學校課程的規定，在那張大表（the Grand List）上，認為須有相當準備以教授者，為英語及文學，至少一種外國語，地理，歷史，數學，科學，圖畫，唱歌，男生手工，女生家事，體育，以及對於有組織的遊戲的教授。至於詳細節目和應注重的地方，全由各個學校及地方當局去辦理。這種政策的結果，英國每一中等學校，都有他的特點，有些可以看出地方的需要，有些看出校長及教員的個人眼光。政府止關懷於一般的教育標準，至於達到這標準的各種方法，並不去理問。中央政府規定的課程，應該僅把各國各地一般公認的需要包進裏面，然後再把本國的國民特點增添進去，此外便沒有了。省及地方當局，更把他們的需要加入，可是詳細的課程綱要，以及時間表的配製，完全由教師去辦。另外百分之幾的時間，讓學生自由嘗試，以為學校課程最後的安排。這些瑣碎情形，中央不能加以制定，須由教師小心去擬的。

其次的問題為教科書。關於教科書的政策，含有兩項分立的問題：A. 經濟觀點上的教科書統一，B. 教育觀點上的教科書統一。從經濟上觀察起來，教科書因用者特多，價值低廉。政府雖然不把教科書白白散給人，可是應注意市場上教科書的價值，僅那些價值公道的教科書，由政府核准，學生家庭中間的消費，便大大減少了。在英國，所有小學教科書，發給學生，並不取費。蘇格蘭的三十七處教育當局，有二十處供給所有學生的教科書，不取分文。其

餘的十七處，均對貧苦兒童不收書費，中間有三處對高級班學生亦不取書價，有兩處對有些班次，並供給某種類的教科書（如讀本是美國有些州和蘇俄甚至更進一步，把教科書的出版事業，都壟斷起來。這樣，中央政府印發不取費的教科書，並不使國庫開銷過鉅。在一九二五年，美國有二十五州都有教科書採擇的統一制度，其餘的十七州裏，教科書由地方學校單位去選擇。十九州供給小學的教科書，不取書值，裏面並有十五州對中等學校亦是如此。此外的二十三州，教科書不取費的法律准許施行。在俄國，教科書的出版，以百萬計，由中央分散於地方當局。可是教科書雖然便宜，這種政策如沒無限制的去行，一定要引起不良結果。比方科學或地理書籍，如上百萬本的出版，一兩年內這些書會變成陳舊，好像大戰前的地理書一樣，那麼中央政府必須在經濟損失和學校讀用廢書兩者之間，非加以決擇不可。中央當局統一教科書出版事業，對於那些不甚修改，小學各級通用的小本書籍，實在很對的。止有讀本，文法，算術等書，可由國家壟斷出版，無害於國家教育標準。至於中等學校的課程，多屬分科，各科教學的方法，日新月異，國家如把中等學校教科書也去壟斷，是不啻把中等教育弄停滯了。再從教育上觀察起來，規定市場上的教科書，是不可少的。國家一定要有官吏審查教科書的價值，把書目印佈出來，做教師的指導，尤以對青年教師為最。然而這些書目，不當和禁書（Index Librorum Prohibitorum）性質彷彿，應該讓教師用他們自己判斷力的。國家壟斷勢必對其他書籍禁止印佈，做教師的將無從選擇。蘇俄的情形如此，美國不取書費的那些州也是如此。我們已經講過，壟斷的結果，對小學的低級班雖沒甚害處，可是在中等學校裏，便要把教師整個的建議權，化為烏有。法國，義大利，德國都沒有國家壟斷，惟對於教科書，中央施行嚴密的管理。在法國，全部的手續是

很麻煩複雜的。每一學區（省）裏，經承認的教科書目錄，每年須加以修正。因此每學區的永久教師須出席年會，年會主席即小學視察員，以討論新書的增加，和舊書的淘汰。每一建議須根據理由及投票而決定，轉交大學院（*académie*）視察員。省區委員會（*a departmental commission*）便把所有各學區書目，加以考察，並為全體學區決定之。委員會裏有視察員，董事，師範學校教員，以及教師代表，做他的會員。經核准的書目，呈到大學院院長那裏。如院長允許時，便算這事結束，否則全部經過便送交教育部長。部長再把這書目呈交最高議會的永久部（*the permanent section of the superior council*），等到接受這裏面的指點以後，院長自己便可決定一切了。對於禁書，也是同樣的辦法，所有禁書，另載在一張書目上，事實上簡直是一種 *Index Librorum Prohibitorum*。如在公私立學校裏，發現這些禁書，便須充公或銷毀。這樣，民主的法國，卻保障了他的憲法，以抵禦帝制派及天主教的習尚了。法西斯義大利，於一九二三年三月十一日的法律，採取了類似的預防辦法。僅在政府公佈的目錄上教科書，才可在公私立學校應用。著書的人願意把書呈請核准，必須先納稅七五至一百里來（*lire*）。政府的書目，是由教育部長最後加以核定。而普魯士的教育部長，施行同樣的管理，不同的地方，僅在私立學校比較自由些罷了。部長根據一九二三年九月十五日的法令，聲稱：「在男子及女子中等學校裏，止有由余特別核准的教科書，才可讀用。」文學名著和字典算是例外，任何版本都可用的。政府核准的書目，根據專家委員會的意見，由中央當局出版，是很對的事，然若把這種書目，成為強制的性質，便與思想自由，及較小民族的權利，不適合了。英國在這方面卻單獨立在一邊，愛爾蘭及其他殖民地甚至都依照大陸派的辦法。愛爾蘭自由邦不但制定課程，以及強迫

推行一種教學的新語言，他自己還出版教科書。加拿大模倣美國的例子。止有英國實行相反的完全自由政策，促教科書業的競爭。大概有一點規定，要比全然沒有是較好些，可是英國的辦法，總是可取的。

最後的問題是教授法。表面上看起來，這總是教師的真正勢力範圍了，沒有中央政府需要一定的教授法的。可是不幸得很，許多國家卻與此相反。我們還可以舉蘇俄做一個極端的例證。蘇俄公共教育辦事處(The Soviet Commissariat of Public Instruction) 有一特別機關，就是國家科學局(The State Scientific Council)，他的工作是在調查新方法，以及核准後強制推行於全俄。因此道爾頓制(The Dalton Plan) 便實施起來，儘管大多數學校缺乏設備，多數教師以往並不曉得有這樣的教學法。無疑的結果是很可悲了。義大利也有類似的情形，在那兒，法西斯部長金託爾指導教師們根據某種軌範，推行個別的教授。從這些例證裏，可以知道，許多頂好的方法，如強制實行時，必致退化為例行公事。教授方法，須由教師全部透澈，且與學校整個環境相適合，止在這樣情形之下，才能獲得頂好的結果。否則由國家強制，教師膚淺的接受了，教育的意義何在。我們可再把英國的辦法提出來講，英國一切的方法，全由教師擇定。教育部於「教師須知」中聲稱：「教育部希望公立小學的教學法，能有統一的辦法，就是，每一教師，應自己籌謀相當的教學法，俾其能力，得用於最好的方面，並與學校特殊需要及環境相適合。至於瑣細辦法的統一（除在學校管理，例行公事中者不計外），縱能達到，也是不必需的。」

第十章 大學

德國哲學家那鐸勃 (Natorp) 及那氏以後的俄國教授海森 (S. Haeisen) 都把道德教育分爲三級：一無治 (anomy)，二受治 (heteronomy)，三自治 (autonomy)。在學校以前的家庭及幼稚園時期的教育，是無治時代，其時教育的基礎，是很自由，並無嚴格的規程，止不過遊戲罷了。小學教育及中等教育爲受治時代，在教師的監督及學校規程之下，遊戲一變而爲工作。至於成人在大學內或其他動力之下的教育，爲自治時代，完全以學生的自覺，及自動的努力爲基礎，學生因此不必受學校嚴格規程管理的了。可是他的自由，係以科學方法及系統知識爲限制；專家所擬定的計劃，他必須遵守的。這樣看來，大學教育實有他的特性，與小學教育及中等教育，截然兩途。國家在政策上，對於大學校應考慮其特殊性質。大學的目的，乃是解決三種異同而關連的問題：A. 科學更進的發達，B. 做有學問的教授的豫備，C. 廣佈知識於一般學生中。爲實現上述第一種事業起見，一所大學內應有特別研究部，不受任何政府機關的監視。至於第二種事業，因爲高級公務員都由大學預備，所以必須受國家的監視，而大學更須把他的計劃安排妥當，以適應國家的需要。再說到大學最後的事業，係以商業同盟，合作會社以及其他社團做基礎，因此無須國家規程。第一和最後問題，爲要圓滿解決，亟需國家的鼓勵和幫助，可是國家在大學計劃及方法上的干涉，是會阻礙自由研究和公開講演的。這樣我們可以知道，大學的政策，須以學問的自動，和國家在

幾種大學工作上的監視，合併在一起，掣來做基礎。可是多數大學的歷史，不幸離這種理想還遠得很。

我們再把國家對大學的三種主要政策區別一下。第一種政策為絕對的不干涉，大學得享有充分自由，不受政府的監視及經濟上的補助。在歷史上，這種離開國家而獨立的大學校，常須依附教會以生存，因此由教會設立脫離政府的中世紀大學，在教授上，很受中世紀教會信條的約束。即在宗教改革以後，許多講英語國家的大學及專門學校，雖然脫離國家獨立，但已變為教會的了。如欲尋一所真正獨立的大學，我們須在近代美國私立大學裏去求。絕對不干涉的政策，在講英語的國家裏早經廢止，國家或建設新大學，或把舊大學接管。

第二種政策便是嚴格管理，不許有任何自治存在。德國及法國都是這種政策最好的例證。巴黎大學和革命以前的其他學校，都為法國革命所解散，拿破崙設立了新學校，普通呼為帝國大學 (The Imperial University) (Université)。帝國大學並非一所單純的大學，是由許多分立的特殊學校合成。以往科學教學的統一，可用老名稱 universitas 象徵代表，這時都被打破，每一學校止對於自己的專科關懷。同時舊日自治的制度一併廢止，教授們成為普通公務員，由政府自由委任和解職。後來法國憲法上雖有幾次變更，然對於拿破崙式大學的一般性質，並未若有何改動。到了現在，正和以往一般，政府的官吏，教育部長代表人，在那兒管理及指導高等教育機關，教授或由部長任命，或由大總統任命。蘇俄更把同一政策，推行到極端的地步。舊日的俄國大學都被解散，許多分立的特殊學校建立起來。每一學校止關懷於國家所需的若干狹隘專家的豫備。課程由中央當局排定，適用於一切學校。馬克斯的學理，簡直是正式的信條，所有各種訓練，必須照此去教，便連科學也在其內。教授們不管所教的是何種功

課，在受委任之先，必須通過馬克斯學理的試驗。中央當局對教授的委任，大部分是根據他們政治上的柔順，不一定注意他們科學的成績和研究。假使有些微不服從的地方，可以無須調查，便把他們辭退。法西斯義大利雖然把舊日義大利大學及教職員仍然保留，也做行類似的政策。黑智兒派的教育部長金託爾，解釋教授對於國家的關係如下：（一九二三年十月 Levana）『科學家無須勉強去教課，良心的要求如與政府明令抵觸時，即可停止教課。止有把科學問題解決得很清楚很正確的科學家，是有資格去教。政府的職責，是在維持學校，促進教育，提高他自身的道德，以達自己的目的，可是科學家的解決，有時竟與政府的目的或投或不投起來。那麼科學家的原理，如與國家原理矛盾時，很顯明的那種原理的教學，是有害於國家的。國家如不防止那種危險，便把他道德的運命弄糟了。』這種學說實際上簡直是專制行爲，義大利及俄國這樣情形，國家竟和政黨沒有分別了。如此政策，是和高等教育及研究的思想互相衝突的。我們已經講過，成年人的教育，係以自由合作爲基礎，不能成爲強制性質。科學家探求真理，不能由政府指揮而獲良好結果。這是荒謬不過的事，並且簡直不可能的了。科學家或不顧政府變更政策，祇知尋求真理，或不顧真理，以實行國家的命令。是沒有第三樣可做的。一種獨立的科學國家，存在於政治的國家機構裏，這種需要，德國在十八世紀裏曾經承認過。

第一次的實際應用自由教學原則，係在海爾大學 (Halle University 創立於一六九四年)，其後爲葛廷倫大學（一七三七年建立）及西那大學 (Universities of Göttingen and Gena)。然在十八世紀裏，這種自由常爲專制的小國王革除。僅在法國革命及拿破崙戰爭後，其時自由思想已由斯台恩 (Stein)、哈敦堡 (Har-

danberg) 及亨堡 (Humboldt) 混和於普魯士改革中，德國的大學才算有獨立研究及教學的成功。法國革命在著名康道塞計劃裏，更給這些思想一個新動力。康氏果然建議在政治的國家範圍內，須有獨立的國家教育。照他的計劃，在全部教育制度頂點上，設有全國科學藝術會 (a national society of sciences and arts) 由該會會員做投票人，用自由及獨立選舉制，舉出會員中的缺額頂替人。所有會員都是科學家及教育家，照康道塞的科學分類法，可以把他們分爲四羣。每羣依據大多數投票結果，委出法國高等學校的相對學科的教授。政府對這事，毫不發言，惟對於以上各羣，僅設法控制其輿論。可是這種計劃並未見諸實行，究竟一個近代民治國家願意護給一種專門職業如許的特權，還是懷疑的事。國家既是大學的經濟主要來源，便希望操縱大學的一部分，以實現他的需要。所以民治的解決辦法，是把大學的自治，和中央政府些許的管理，合攏在一起。可是這種管理，止應對經費的支配以及國家機關承認的文憑的檢查有關。至於大學的內部生活，課程綱要，研究工作，學位授與等，應完全由大學當局去辦，國家和政府不當加以干涉的。講到這些原則的實際應用，我們必須把大學行政分爲三類：A. 德國式，B. 美國式，C. 英國式。所有大學管理的其他形式，或是非民治的，或與上面三類彷彿。前面講過，德國的大學管理制，是在十八世紀進展，到了十九世紀，便很穩定。不但講德語的國家（包括奧國及瑞士）採用，就像萊茵河以東的所有歐洲國家，多少有些出入，也採擇了。無數講德語的大學裏面，雖然每所大學有他的組織和定章，但是主要各點總是相同的。

德國大學的行政，係付託與大學校長及評議會 (Senate) 負責。大學校長由許多教授中 (Ordentliche Pro-

(*Professoren*) 選出，每年選舉一次。大學裏所有教師都有投票權，教授可以直接投票，副教授及講師 (*Privatdozenten*) 由他們所舉之代表投票，每團體一人，如人數超過十人時，得舉二人為代表。在革命前，止有教授們參預校長的選舉。所舉的候補人須由教育部長加以批准，才能就職任事。止很少例外的情形，部長對於法選的人會不加批准。大學校長乃是執行的官吏，大學的立法機關就是評議會。革命前評議會止由教授或教授的代表組成。革命以後，副教授和講師的代表也加入裏面，有時候連學生及職員的代表都參加。評議會是大學的最高當局，可是他把許多權力付與教職員會。每一教職員會由許多教授中選出一教務長，並有兩種教職員會議。第一種稱為有限教職員會 (*narrow faculty*)，僅僅由教授組成，操有選舉缺席候補人，以及在教授中支配講演與責任的權利。另一種稱為博大教職員會 (*wide faculty*)，由各個教職員會的教師組成，每年止開會數次，並有提出忠告的權力。有限教職員會對於每一缺額選出三名候補人，依其成績次序送呈教育部長。部長通常選第一名候補人充任，惟有時既不選第一名候補人，並連選進的候補人中一個也不選。常有選舉以外的人事情發生，這種事便是大學抗議的目標了。教授既經委任就職，實際上便算獨立，對於任何學科的講演或教學，可以自由處理。教授們如教了非擅長的學科，這種可能的反常的事，唯一的防止，便是教授自己不願貽笑於人，自然就不會發生，否則教授們大可任意去教任何學科和學理了。在大戰前，政府對於馬克斯學說的信徒，不加委聘，有時政府對已經承認的教師，因為這個原故，剝奪他們教學的權利。可是自從革命後，不再有這些情形發生，便是社會主義者，也按他們的成績聘任，正和別人一樣。如今自由教學 (*Lehrfreiheit*) 的觀念，已成爲事實，德國教授充分享有自治權。畢業條件

(升格)由教職員會擬定，學位全與國家承認無關。惟欲在政府機關任事起見，因此特設了國考的辦法，係由政府指派的教授和視學員舉辦。唯一的例外便是大學教授自身，他們因為是國家的公務員，不必通過任何的國考，惟根據他們學位的成績和資格選來。德國的制度已是頂成功的，增高德國科學的研究和進步。其他大陸國家多少都模倣德國例子，甚至盎格羅薩森的大學，很受德國學說及辦法的影響。

在美國，第一次的大學校或專門學校，係以牛津及劍橋大學做模範，離國家而獨立。第一次的國立「威廉及馬利專門學校 (College of William and Mary)」於維吉利亞 (Virginia) 地方由這些人名的君主創立，於一六九三年立案。那便是殖民時期的唯一國立專門學校。獨立後對於高等教育引起了新注意，許多州立大學都成立起來：華盛頓專門學校 (一七八二年)，北加羅林那 (North Carolina) 大學 (一七八九年)，維蒙特 (Vermont) 大學 (一七九一年)，和戴乃希 (Tennessee) 大學 (一七九四年)。到了十九世紀，這種政策繼續推行，一直等到所有各州都有州立大學為止。自一八〇〇年至一八二〇年中間，共建立了六所新大學，自一八二〇年至一八五〇年，共八所。在十九世紀的下半裏，新大學如雨後春筍，紛紛的設立了，這是因為各州，各都市，教會及私人團體活動的緣故。現在第一流的大學，共有三十四所，附有研究院及許多教職員會，另有十九所經承認的工科學校，一百六十六所的專門及大學，授與的學位受政府承認。美國所有的大學和專門可以分爲三大類：一、州立，由各州創設並維持，市立大學屬之；二、私立，由各教會主有，或私人團體控制之；三、半州立，由州及私人共同管理及維持。美國大學的行政，不管是私立或公立性質，係建設在一種模型上面。私立大學的董事會，尋常是由私人或

一定教會指派，州立大學的董事會，則由州長及議會指派。董事會選舉校長及教職員會會員，制定章程，接受和授與的款，有時並決定教育政策的發展。大學的真正指導人便是校長，差不多有獨裁的權力，關於聘任或辭退教師，連教授在內，都由他決定一切。什麼地方要擴張，什麼地方要限制大學的活動，全仗他決定。美國大學校長的地位，在別國裏沒有類似的，這純粹是美國的創造。可是獨裁的普魯士，在高等教育上成立了一種民治，而民治的美國，反創立一種文明的獨裁，有時候這種獨裁並不文明，這真是奇怪的事了。美國教授中，對此現狀頗多不滿，改革是很迫切的。美國制度如與德國比較起來，有下面的利益：A.所選的校長比德國大學院長，任期較長；B.美國做校長的多是著名人物，有堅強的人格，至於德國，差不多所有教授都輪流做院長，即使最著名的院長，到了年終必須辭職；C.美國大學的校長，有較多的建議權，並比德國院長，格外能和外界接近。話雖如此，如把利弊比較起來，還是弊多利少，因為高等學府的發達，太依賴於一人的理想和行爲的緣故。缺額的聘任，和教師的辭退，不應該完全依賴於一人的志願，即使這人毫不偏私，也是不當的。那麼在這方面看來，德國的辦法是可取的了。可是美國大學有一特點，算是盎格羅薩森國家所共有的，德國大學應加以做效，就是學府的畢業校友參預學校的管理一事。有時候，校友選出校董的半數，因此影響於校長的選舉，和普通政策的指導。美國大學校長儘有很固執的，可是學問事業都很尊嚴，美國正和德國差不多的。一九一五年美國教授們公佈學術自由的一般報告，很值得人讚美。「凡為探求真理曾受訓練，並且為真理犧牲一切的人，他們的主張，不管目的怎樣，總是他們自己的，並非是不解事民衆的輿論回聲，也不是捐資與學辦理學校人的意向所屬。」在民主政治裏，大而集中的輿論，有時對教授的真正自由，

給以嚴重的障害。「避免這種兇橫的神聖所在，應在大學裏尋得。大學應該是知識實驗的地方，新思想從裏面萌芽，結的果子，雖然社會上一般人以為無味，總要讓他去成熟的，一直等到最後，成爲國家或世界的知識食品的一部分爲止。」

英國國家不曾創立大學，一直到了十九世紀下半，還未能補助學校去成長。後來中央政府的補助金，漸漸成爲大學預算的主要部分。就像兩所古的大學，都接受國庫的大量補助金。現在所有英國的大學，都可稱爲國立學府，沒有一個是例外的了。至於英國大學的進款（除愛爾蘭外），在一九二六年至一九二七年中間，係由以下的來源取來（百分數）：A. 捐助——一三·四；贈送——二·二；地方當局補助——一〇·五；國會補助——三六·九；學費——二二·五；考試，註冊，及其他取費——七·九；另外收入六·六。合算起來，私人來源，僅供給百分之二一·六，國家（包括地方當局在內）百分之四七·四，學生百分之三〇·四。英國大學雖屬國家性質，差不多是脫離政府管理的。每一所大學都有他自己的規程，除牛津與劍橋外，規程很是相近。我們可摹倫敦大學做例證。執行權和立法權操在評議會手裏。第十九節說：「評議會爲大學最高的管理及執行機關……對大學有完全處理及監督他的事業和財產的威權。」限制評議會權力的唯一條件，便是關於宗教的考查：「B. 任何規程，不得實施和強制宗教考查……凡欲獲得大學聘任的人，不得因宗教意見而居不利的地位。」評議會是由政府，地方當局，各學院，大學和許多學會的教師，大學畢業生等的代表所組成。在評議員全體五十四人中，政府（英皇）止指派四人，地方當局（L. C. C. 及倫敦城）三人，國家全體代表止不過七人罷了，同時畢業生選出十六人，教授

選二十人（教職員會十六人，各學院四人），其餘的便是各學會的代表。大學和地方當局的勢力，多建築於道德基礎上，不一定在他們代表的人數上面，這是很顯明的事。此外由畢業生召集會議，選出大學校長（*chancellor*），以代表大學的內部事業，可是這個位置，絲毫不像美國的校長，或德國的大學院長。通常他是個有些聲名的人，甚至並不住在同一城鎮裏，因此很少出席評議會會議。代理主席的常爲副校長（*vice-chancellor*），由評議會選來，任期一年。大學事業的管理，由三種常務委員會分任：一、學務部（*the academic council*），專爲大學內部而設，由大學教師代表組成；二、校外學生部（*the council for external students*），大部分由畢業生代表組成；三、教學推廣部（*the board to promote the extension of university teaching*），由評議會選舉而來。評議會爲一切問題至高當局，惟在舉辦範圍內任何事業之先，常邀請相當常務委員會之報告並接受之。這樣，大學的教師，在聘任教授以及學業標準一切問題上，享有真正自治權。實際上教學的自由，是不受限制的，政府或地方當局，從不會干涉大學的內部生活。止不過對大學教育科，由教育部提出一定之課程大綱，然後其文憑乃可承認罷了。蘇格蘭的大學另設有一個職位，就是大學的院長，係由在校學生選來，職司大學法庭的主席。大概他是社會上有地位的人，有些時候一個外國人也會選來做院長。可是英國的校長和蘇格蘭的院長，止是地位清高，對大學事務並無實權。然他卻能代表大學校門之外或海外地方的事，地位頗爲重要。至於蘇格蘭大學給在校學生投票權，選學院長，這是絕無僅有的事。其他大學的主席，都由畢業生或教師選出。實際看來，在校學生對學校行政是沒有勢力可言，即在蘇格蘭大學亦是如此，因爲他們的代表，自身並非一個在校學生，乃是大學全部的一個院長，不是學

生的特派員。蘇俄給學生們在行政上有發言權，這種辦法，引起了許多消極的結果，蘇俄政府勢必限令在少數問題上才准如此了。給與學生權利，令批評教師，不相高下，似乎是很不智慧的事。有些德國大學准學生代表於評議會集議時得加入討論，然僅限於與學生規程及團體有關的問題。其他的問題，係在沒有學生代表時決定。至於讓學生擬定日課表，左右大學的真正方針，結果必將高等教育覆滅，這又是學生參與行政的極端行爲了。

第十一章 教育經費

教育需錢，好的教育需錢尤多。現在起了問題，就是誰應付這筆款子。如對這問題沒有確定解釋，一切教育的改良是無用的了。民治的教育制度，應以民治的經濟政策做基礎。可是要把頂適當的民治經濟政策找出來，到是很不容易，且非把本問題的各種解決方法詳細研究不可。在本書裏，這類問題止可說其大概。第一種解決辦法，是把經費負擔，放在有關的家庭身上。每一家庭應爲其子女付教育費。國家組織教育，供給學校及教師，向做父母的收取學費。這種辦法，既不合於民治，亦不適於教育原理。窮苦階級既不能給他們子女相當的教育，而學校裏的學生，多不適宜於高等教育，止因有能力出學費而接受。國家普通不是向人民收取教育的全部經費，國庫的補助金，便是補充教育之用。所以結果上流社會的子女，反由國家化錢去教育，寒苦人家的子女，因爲學費關係，並不能享有同樣的特權，即在現在，學費之高，普通工人家庭，還是負擔不起。目前一般人都承認，小學教育對一切人都應免費，止有小學以上的學校才收學費。而進步的思想，要求中等教育也不收費，甚至高等教育，對於有能力可以獲益的人，也可以免費了。至於現有的免費初等教育和未來的免費中等教育中間，原則上並沒有基本的不同。強迫入學年齡延長了四年，並非要推行任何新原則的意思。反對中等教育免費的議論，未嘗沒有是處，如實行起來，國家實在擔當不起這筆鉅款。有些國家對於這筆經費責成貿然均廣展，果然不能負擔，可是那些領袖均文明國家，並

不是這樣。美國在州立學校裏，已經施行中等教育及高等教育的免費。別的國家也很快的接近這目標了，不久總有一天，中等教育對一切人免費，公認為國家義務的了。這樣看來，學費並非解決本問題的。外界的捐金及資助，也是一樣如此。這些款子雖可對某種團體，或宗教社會，幫助他們教育，可是全不能和國家的問題放在一處討論。教育經費主要的出處，乃是全國及地方的稅收，這當然不是唯一的來源。現在的免費教育，以及將來的免費教育，都以稅收維持，所以問題便是：什麼是頂好的方法收人民的稅呢？什麼是頂好的方法支配補助金呢？

我們的目的，不要把那直接稅收，間接稅收，詳細複雜情形，加以討論。我們在這方面，止把學校稅問題講到一點。是否要有劃一的稅收，以的款維持教育事業才好呢？還是徵收與其他地方事業無關的特別學校稅呢？普通稅收，係為各種事業而設，其中利益頗多。中央及地方政府，於計劃預算時，可按照需要與需款多寡，把各種事業支配齊整。而教育制度的發達，實依賴國家整個的財富，與特別稅無關。至於特別學校稅唯一的好處，是在比用於其他目的的稅收，易於實行。可是任何特別稅的一般弊害，他也是不能免的。學校稅的徵收，或自國家某種稅收裏取來，如道國（指英國）的威士忌酒稅（whisky money），或為一種所得稅，如美國的廠稅（mill tax）便是。在第一種間接稅情形裏，學校預算係依賴某種物品的消費，這種消費不能一定，且不能精確計算。第二種情形，是把學校預算放在國家無定的收入上面，預算並不表現教育的需要，止是每年有若干收入罷了。美國學校稅即現在都很通行，有些州並用特殊法律，避免其中的弊害。法律上無須制定精確的稅率，止許抽收一種國內廠家財產稅，以能使國家適足負擔教育義務便好。這種變通辦法，因為把學校支出和需要聯在一起，不論每年收入如何，與普

通稅收方法無甚差異了。在歐洲，特別學校稅不易實行，教育支出的基礎，尋常是建在一般來源的專款上面。差不多所有國家的教育部，都是一個消費機關，自身沒有稅收；美國各州及地方個體，在這方面算是例外了。美國的教育科必須草擬全國的需要，呈送他的估計，由立法議員尋覓來源，以應付這筆支出。這種估計，如由立法議會核准時，便不當依賴那無定的學校稅。可是預計的支出，每年由普通款項裏指撥，抑另抽稅應付，止看臨時情形纔能酌奪。

第二個問題，乃就土地單元裏，如何去分配經濟上負擔，是否讓地方當局搜羅經費，以維持地方學校，還是按照分配原理，分派由國庫齎來的錢。美國對於分配的方法，種類極多。四十九州裏便有四十九個制度。大致經費負擔的分配，有三種顯著方法。第一種是在地方徵收必需的經費，無須中央政府任何的補助金，第二種是把中央經費加以分配，第三種是把上述兩種合併起來，中央與地方當局平分負擔。絕對由地方供給學校經費，止美國少數州裏碩果僅存了。在歐洲所有國家裏，中央政府都是大規模的參預教育上的支出。可是美國有些州，裏面人民堅守着學校區的制度，所有這種小單元的弊害，是不能免的。結果教育機會不平等，便極端不合於民治。有些州掣郡（county）做徵稅單元。在那兒情形較好些。然即以郡論，都嫌太小，不足達到教育機會真正的平等。不平等是兩種主因的結果：A. 徵稅能力的殊異，或可徵的財富的殊異，B. 地方努力或學校稅稅率的差異。比方一郡裏對每一學齡兒童，得有一百金磅教育費，另一郡止有十金磅，那麼其次的郡必須抽收十倍的學校稅，才能支出和前一郡一樣的每一兒童的教育費。再說到進步和富有的郡邑，通常化在教育上的錢，要比落伍的貧窮的郡為多。這樣看來，如

沒有國家幫助，教育機會平等，不能達到，這是很顯明的事。要達到這種目的，或行中央集權的經濟政策，或是把地方及中央為教育抽的稅合併起來。

在歐洲，實際上教育經費，完全由中央集權從未存在過。法國是中央集權的純正典型，然仍是地方市區參加維持學校。可是在南半球地方，三處殖民地已創立了一種中央集權的經費政策。澳洲，新西蘭，南非，全沒有地方當局參預教育支出的事。所有公立學校，都由中央經費維持。在澳洲，六州裏每一州即是中央當局，但因沒有聯邦補助金以維持學校，澳洲不能算是完全中央集權的例證。新西蘭與南非，反是教育經費極端中央集權制的例子；南非格外可以提出來講一下，他有四省，風俗語言人民，都各各不同。國家所有的稅收，便是四省教育經費的資源。每省的公共教育局（the department of public education）止把本省應得的分配於各個學校。這樣，地方當局以及省教育局，皆不參預學校的維持。這種整個中央集權的經費政策，漸把地方團體及各省教育兒童的責任卸除，地方學校的精神榮譽也化為烏有了。要知道南非及新西蘭的白種居民，並無二百萬以上，這種政策所以可行；其他歐洲國家，人民達數千萬，地方習尚強烈，這種中央集權制，勢必不能實行。最實用的政策，要推中央和地方共同努力的辦法，以維持教育制度了。

中央及地方當局間教育費的區分，應以預算中各種科目的重要為基礎。凡學校和普通預算中科目，含有國家重要性的，須以普通稅收列入國庫的款項維持；那些地方學校及預算科目，止有狹隘的地方重要性的，應以地方稅維持。話雖如此，教育一端，就全體而言，是有極大的國家重要性的，因此全部制度，應以國家稅維持。這句話，止

在幾種保留條件下，感覺是對的。此外對於每一兒童的教育，應在某種教育標準之下，教育又必根據衛生及教育學而實施，這些都是國家關心的事。可是這些標準一經超過，便涉及地方範圍了。比方某地方須提高地方方言及地方歷史的學習，使越出尋常標準之上，那麼，地方應從自己資源上化錢去幹。又如某城鎮須建一很貴的校舍，國家不一定要從國庫內付這筆額外的支出。實際講起來，在地方性及國家性科目中間，很不容易劃出一個正確的分界線。因此許多國家的真正法律，多少都把經費負擔武斷的分配起來。美國所有分配經費的方法，如一一講起，實在講不完。此地止把美國經費制度主要各點說一下。

以全體人民做基礎，分配經費的老法子，因為入學的兒童百分數，隨着地方變異特大，現在美國已不用了。有些州學學校兒童數做基礎 (school census basis) 來代替。可是這也有些許弊害，為美國情形所獨有。如強迫入學法律真能實行，所有學校都由公家設立，那麼，很顯明的學校兒童人數制是頂好不過。可是這兩種情形，到處沒有實現，尤其美國如此，這般去分配中央經費，實在很不公正。比方在一個富足的社會裏，有許多私立學校，而所有的公立學校，止包括全體學校兒童數的百分之六十。同時隣近貧窮社會裏，簡直沒有私立學校，然而不管這種差異怎樣，兩種社會對於註冊簿上每一兒童接受相等數目的經費。這樣，富有社會裏的公立學校，自然比貧窮社會裏的學校，設備和教師好得許多。而實施強迫入學程度的高下，也生出同樣結果來。這樣去分配經費，徒獎勵學生註冊入學，與在校上課無關。有些州為避免這種缺陷起見，把在校上課人數 (the average attendance at school) 做分配經費的基礎。這個法子比較上面一個是好點，然在鄉村社會及工業社會混合的一個國家裏，也免

不了一些弊害。一個小的鄉村社會裏面止有學校一所，教師一人，學生一打，因着上課人數的關係，得來的一點經費，還不足付教師的俸金。反過來說，在一所大城裏，有許多學校，許多教師，數千名的學生，這種上課人數的制度，一定可以獲得經費，充分供給學校的需要。爲要把中央經費公平分配起見，教師數和學生數均該加以考慮，這是很顯明的事。每一教師應在國家資源上，應與以至少俸金若干的保證，因爲不管所教的班裏學生數多寡，所有教師差不多都是做的一樣工作，爲國家作有價值的服務。美國有些州承認這個事實，施行一種分配合併制度，就是擊教師數做基礎，再把上課人數的補助金加上去。美國實驗了許久才得結果，在歐洲施行起來，自始就當爲一件很自然的事，因爲歐洲國家一直把教師視爲公務員的緣故。差不多所有大陸國家，給與教師至少數目的薪金或養老金，即是國家化錢辦教育的起頭了。

現在通行的大陸辦法，是把國家和地方中間的經費負擔，分爲以下的數款：國家完全由國庫項下，維持高等學府以及多數的中等學校，在少數中等學校裏和小學裏，國家支付教師的俸金，同時地方供給校舍，由地方稅上支付經常費。比方法國在一八八九年的法律上，維持小學經費的負擔，是由國家，省區，市區（本地鄉村或自治市邑）三方面分任。所有公立初級小學，高級小學，師範學校的教師及視察員，都由國家付以薪金。省區則供給師範學校的校舍，視察員的薪俸，以及小學校裏專門職業學科（農業工業商業）的開銷。市區則供給小學的校舍，支付學校生火，清潔，和設備的開銷。德國大多數邦劃分經費負擔，大致與法國相同。在巴佛里亞（Bavaria），薩森奈（Saxony），烏特堡（Wurtemberg），海西（Hesse），拜登（Baden）等邦，教師薪金由國家支付，校舍由地方當

局供給。在杜林那 (Turingia) 邦，國家付教師薪俸的十分之七，地方當局付十分之三。止有普魯士邦保持舊有的地方分權經費制，可是一方面雖由學校區付教師的薪金，仍有所謂中央經費，照薪俸單據付還一大部分。俄國在布爾什維克革命前，中央政府根據教師學生合併制，分給補助金於地方當局，並且另有國家特別建築費。現在蘇俄每一共和國在教育事業上都是獨立，制度因國家而殊異。在義大利，市區支付教師基本薪金數小部分，其餘的由國家根據其等級供給之，地方的捐助（八百里來 lire）不過約略占總數的十分之一罷了。其他大陸國家也用教師基本制，分配中央經費。

英國在這方面算是個例外，正和其他的事一樣，並且自身有一種補助金制。國家爲初等教育給與地方當局的補助金章程，可以下面條規計算：一、對於公立小學每一上課學生得補助三十六先令，二、教師薪俸補助五分之三，三、純粹臨時經費補助一半，四、小學教育其餘經費補助五分之一，——較七辨士稅率出產制爲少。國家補助金最高的制限，是小學教育純支出的三分之二，最小的制限，是純支出的半數。至於高等教育呢，地方當局獲得純支出半數的補助金。關於計算補助金，有三種基礎制：上課人數，教師薪俸，一區域的估計價值。我們已經知道，上課人數制，是比學校兒童數制，或全體人民數制好些，因爲他能獎勵兒童按時上課，提高公立學校，以與私立學校區分。教師薪俸制對於計算補助金一定要用的，因每一教師須保證給以至少俸金若干的緣故。蘇格蘭的辦法，經承認過的每一教師應給以基本薪金數，這比英國補助薪金五分之三的方法要好點，英國的方法，當局因收入不同，頗多變異。再講到抽收七辨士稅率出產制，乃是專爲平均貧區和富區而設。從這方面看來，小學教育補助金的分配，

比較高等教育補助金，要算公正多了。假使一所貧區沒有什麼必需的資源，以成立一所中等學校，他便不能受國庫的津貼，可是在一所富區裏，比方已設立了十所中等學校，政府支付全體經費的半數。非地方的公民設立學校，以及許多私立中等學校，直接從教育部獲得補助金，因這團體裏並非所有中等學校都願意隸屬於地方制度的緣故。這樣看來，國內有些區域，設立中等學校已經成爲一種風尚和事實，而政府呢，止不過在這些區域裏提高中等教育，至於貧窮的鄉村區域，反不去設立中等學校。試想小學教育補助金分配在貧乏的區域，給與一種辦學的幫助，基礎是築在民治原則上，那麼中等學校補助金，像上面那樣去分配，簡直可以稱爲貴族制了。蘇格蘭在這方面卻有一貫的民治政策，止有那兒的大學不在補助範圍之內，和英國大學合在一起，另成一個團體。此外小學和中學，都是很公平的獲得補助金。蘇格蘭係用三種方法，和英國無異：一、學生數，二、教師數，三、一區域的估計價值。計算上課人數的辦法，雖然不用，註冊簿上的一般學生人數，是用來做基礎的，並且止在惡劣情形之下，才考慮到上課的人數。蘇格蘭對於教師薪俸辦法，頗爲可取，每一聘任的教師，得有一百二十五鎊的補助，那種五分之三俸金制，是不用的。所以在各區域裏，獲得同數的教師補助金，薪俸的大小，不必依賴地方的財富了。一般說來，蘇格蘭的制度，是比較公正大方。至於上述兩種制度的缺點，就在教師工作地方色彩太濃上面。爲確保教師報酬及地位的平等，並能從一地自由轉到別地起見，教師的薪俸應該直接由國庫或地方政府支付。現在英國的制度，附帶半強制性質的波恩漢制（Burnham Scale），就是爲這種目的而設，可是不能全部做到罷了。又如教師的年工加費，通常是由地方當局依其在本區域內服務成績而定，教師有從一地方移到別地方去的，有時便會失去優越的地

位。教師薪金和年工加俸如能由國庫支付，當局對於遴選教師，比較上格外可以自由，教師也能隨意轉移地方去教課。大陸國家把教師放在公務員裏，享有公務員的一切權利，總算把這問題解決了。

第十二章 國家主義與大同主義

我們提出國際關係的問題，從教育政策眼光去研究一下，作為本書的結束。現在有兩個主要問題，教育家應加以解答的。第一問題就是學校課程內一切學科，頗有傾向於狹隘的國家主義的趨勢，尤以歷史為最。第二問題是指各國教育機關的互相來往。第一問題太複雜了，要得一個正當解決，是不容易的。每一國家，往往把自己的語言和國家，看做人類文化頂好的模範，而不同源流和文化的民族，中間便有互相厭惡的存在，這都是很自然的事。所以當前的問題，就是，國家在教育政策上是否應鼓勵這種天然趨勢，凡是外國來的事物，都加以輕視或厭恨，還是要提倡國際親善和互相瞭解。近代任何教育部長，即是頂激烈的國家主義者，未必肯公開承認，對外國人的輕視和厭恨應該正式獎勵，作為國家教育的目標。不幸許多國家的辦法，反給了這樣一個證明，和他的官場宣言確得其反，國立的學校，正在那兒教學生厭恨從前的仇敵，輕視一般的外人呢。卡奈基金 (Carnegie Foundation) 關於這題目的報告，煞是一個可悲的文件，看出人類的偏私和愚蠢。從這方面看來，過去大戰責任的解釋，並非是唯一的例證，反過來說，人們已經遺忘的，往昔許多爭鬪，其中責任的解釋，有些地方，更比歐戰為偏私。在歷史上有一時代，差不多所有國家都在那兒戰爭，很顯明的這種教育的結果，會輕視外國人。學校裏大多數的教師，繼續用同一老法子解釋歷史，固然不如此做的。大有人在，而且人數一天一天多起來。不但歷史是罪源的學科，科學如釋

爲人生不絕的競爭，以「強權即公理」爲格言，也是同樣的有大害。所以整個的課程，必須加以考察，凡引起排外心理的地方，一律淘汰。各國的教育法律，除蘇俄爲唯一國家外，從沒有以大同爲精神的，大率倡導國家觀念，提高自己國家的利益，把全體人類的利益，反放在背後。這種普遍的繼續的趨勢，全因爲誤把大同主義，解釋爲國家主義的對面而發生。那麼兩派各走極端，同樣的都有不是。極端大同主義的人，共產黨之類，承認有兩種民衆（masses），就是資本家和貧民（proletariat）。凡屬於國家的情感或傾向，他們便以爲有害於工人階級。蘇俄政府連在憲法上都有大同精神，把這種意義正式的採用起來，並在國立學校裏宣傳勞工同盟，使與各國的資本階級對立。至於另一方面的極端國家主義者，認爲各國的利益總是互相違反，大同主義不過仇敵彼此掣來做假面具罷了。這兩種各趨極端的人，是把他們的政策基礎，建築在厭惡和戰爭上面；一邊想用厭惡資本家的心理和階級戰爭，成立國際的親善和平；另一邊便掣厭惡外國人和與外國開戰，達到國家的統一和內部的協調。可是用這些方法來達到各自的目的，是不可能的，結果一定要殺人流血，把一般文化降低下去。無論是國際的和平或國內的和平，止有用和解及善意達到目的。唯有真正的民主政治，才是本問題的唯一解決，因爲機會平等的民治原則，如能擴展到國家疆土以及人種歧異之外，會把似乎相反的國家主義和大同主義和解下去。既然愛家庭愛家族和愛民族愛國家不相違反，那麼，愛民族愛國家，和愛人類全體也沒有什麼抵觸啊。任何國家的真正利益，絕不該違背人類利益，並且遇有國家認自己利益和人類全體利益背馳時，這一定國家有了錯誤，與人類絕不相干。國家與人類並非互相反對，實在互相補充的。國家觀念如沒有人類觀念調和，必致流入偏狹一途，缺乏高尚道德理想；人類

觀念如沒有國家精神相伴，亦必成爲虛空不實。止有把兩種思想合併起來，才能保證真正的進步。教育政策應該承認這個事實，給雙方正當的處理。

第一次把這些思想正式加以承認的，要算民主德國的新憲法。一九一九年的維馬憲法（Weimar Constitution）第一百四十八條明說：「所有學校應於德國國家觀念和國際和解精神中，以遠道德教育、公民意志、個人及職業上之優越之目的。」一九二二年七月十九日的德國各邦教育部長聯席會議，曾通過許多議案，其中有根據憲法一百四十八條，應在所有學校中緊急施行公民教育一議案。因爲這個緣故，大會提出所有歷史教科書應重編製；可是實際上並未能達到那些要求的目的。布魯維克（Brunswick）算是唯一的邦，已竭其全力把一百四十八條應用到學校課程上。一九二〇年布魯維克的教育部長，公佈法令，命把國際和解思想，作爲任何課程中之一項。關於宗教教育，法令明說：「在道德問題中，須喚起兒童人類和國家平等的觀念。道德、協調、互助等思想，應授與兒童，和基督教訓一樣，使兒童能在家庭、本國、外國之間實行起來。」對於教授德文，其目的在擴展德國國家觀念，以達於人類觀念。在歷史及地理上，桑梓、國家、人類的觀念，應該相攜相成，戰爭當釋爲人類文明進化的障礙。地理上的各國經濟及文化的獨立，須特別注重。至於外國國民的心理和特異的地方，應該加以研究和說明，不可存偏私及武斷。在自然科學裏，團體生活和互助的事實，應和生存競爭一樣去教，認爲動物生活最高的境界。又如教近代語言，凡促進國際善意的作品，須選給學生去讀習，教師對於外國民族的精神，應該很透澈的，很公正的努力去求瞭解。布魯維克對於教師的這些指導，是把課程各方面都包括進去，並且把主要各點表現出來，證明已

往的教學，實在錯了。普魯士模倣布魯維克，係在五年以後。根據一九二七年五月二十八日的教育部法令，國際聯盟須放在課程大綱裏，作為分立的項目。「教授這一學科，須以感覺己國之尊嚴，瞭解崇敬他國之必要，以及承認世界人民之聯合，反促進各個國家之發展為基礎。」普魯士把這些思想集中在國際聯盟一學科裏，不去把其他學科的課程重行編製，這種辦法，未必能如布魯維克方法之有效。我們如希望得有永遠結果，所有學科須滲透在同一精神裏的。

在這國裏（指英國），教育部對於課程大綱及教授法，純採教師自由，與當局不干涉的政策。因此教育部不能製定像國際聯盟或國際偏私一類的強制課程。教育部末次出版的「教師須知」在歷史一章裏，有暗指國際聯盟的地方，聯盟的來源和目的，並特別附錄於後。教育部認為戰後的情形，「須使世界民眾把共同利益及義務的觀念，和天然的狹義愛國思想合攏起來。」下一次出版的「教師須知」上面，或許載出定義，與英國會社（The British Association）對於訓練公民（Cardiff 1920）報告的定義彷彿。報告第十五節說：「凡真正的愛國，一定承認一種逐漸增高的義務，即自家庭推到城市，由城市推到一國，由一國推到全體人類；既然家庭的利益，時時可以讓給一城一國，那麼一城一國的利益，定要讓給人類全體了。」教育部雖然僅僅提出「共同利益及義務的觀念」，可是國際合作及善意的思想，因為英國國際聯盟社（The English League of Nations Union）活動的緣故，在全教師間，已獲得不少信徒。所有教師的負責專門組織，都加入這社，公佈關於英國學校及世界和平的宣言，在宣言裏，他們聲稱極願把國際聯盟的宗旨和目的教給學生，並特別注重文化的統一。一九二七年六月八日

由教育部召集英格蘭，威爾士，蘇格蘭，北愛爾蘭的地方教育當局會議，其目的在實現英國出席聯盟會代表的誓言。關於教授國聯的宗旨和目的問題，必須加以考慮。大會一致通過組織地方委員會，以考慮此事，並與教師們協商辦理。英國尊崇教師意旨的辦法，要比大陸制定例規的方法，結果要好得許多了。除英國與德國、法國、丹麥、比利時都採取一定的辦法，俾引起教育機關對於國際聯盟的注意。再後其他許多國家，也都有動作表示出來。一九二七年九月廿二日的國聯會議，通過專家組對於教授國聯宗旨的提案。大會並請求各會員國政府，採取必要步驟以實行諸提案。國聯當收到澳洲（維多利亞）、比利時、古巴、伊思通尼亞（Estonia）、立陶宛（Lithuania）、新西蘭、羅馬尼亞、沙爾瓦多（Salvador）、雨果斯拉夫（Yugoslavia）的報告。這新運動的結果如何，現在卻不能決定，可是國際聯盟宗旨和組織的教學，一定會在各學科裏生出新精神來，這是顯明的了。否則在擠塞的課程裏，再添上一種新學科，而國家主義偏私的空氣，是不會變的。

教育政策上第二個國際重要問題，為各國交換教師問題。至於大學學生的互換，無須各國政府特別注意，因為有許多自動團體大規模的已在那兒提倡，並且大學通常對外國學生是漫無限制的公開。各國政府對國外研究工作，應給以獎學金，可是把一國的學生，整個的轉到別國去，大可不必做的。然而互換教師的問題，與此不同。如不經各國政府的允許和同意，一國的教師，不能在外國學校教課。至於把教師送到外國居住，現在一般人都承認的，而歷史、地理、近代語言的教師尤屬需要。這些學科的教師，如對外國沒有直接知識，是不能把實事實物教給學生。所以每一教師至少應有一年時間住在外國。大學的教師，常有這種機會，可是中學教師，尤其小學教師們，很

少享受這種特權。教師中有消磨假期於國外的人，止可自己化錢，並且爲時很短。爲實現這種計畫起見，各國政府必須出面過問，並締結國際協定。在一九〇四年，法國教育部對英國教育部提議，請代選候補教師，在法國學校中教授英語會話。這次舉動，已引起英法兩國教育部中間，通過關於交換近代語言教師的協定。同年的秋季，英國教育部接到普魯士教育部類似的提議，而類似的協定，也締結起來。這種辦法，一直達到一九一四年，都行得很好，後來大戰發生，便把英德兩國中間交換教師停止，到現在尙不能恢復原狀。英法中間的教師交換，直到大戰終還繼續下去，一九二七年至一九二九年最後的統計，英國的教師派在法國的有五十五人，法國的教師派在英國的有五十三人。這種辦法，是在外國經承認的中等學校裏當教師，任期一年，而對於本教師在國內的地位和權利，絲毫無損。另有與此彷彿規模很大的計劃，建立在英屬殖民地和帝國中間。當初建議的原是帝國同盟 (The League of Empire) 的自動，因此不由教育部掌理，教育部止居於襄助與提倡的地位而已。可是好幾處殖民地裏面若干省區，以及英國的許多地方當局，都已採擇了這辦法，也可算是公家的計劃了。一九〇七年帝國同盟召集各教育局代表會議，在會議中交換教師思想，算是第一次公開討論。而第一次的實驗，開始更遲，在一九一三年第一次的殖民地中間交換才辦妥。從那時起，這計劃日見進展。最近數年來，數百的教師這樣交換了。一九二三年的帝國教育會議 (The Imperial Education Conference)，更創立新計劃，現在正在實行。這計劃的原則爲：一、資格經驗類似的教師中間，應力求交換之可能；二、教師告假期中，照常支薪，旅行來往期間，亦作告假計算；三、服務國外，絕不影響其年工加俸，地位，以及其他權利；四、凡交換之教師如不經自己隸屬之當局允許，不得在其他當局內服

務；五、交換須以一年爲期，旅行費去之時間除外；六、凡未滿二十五歲之教師，教課經驗不足五年之教師，或滿四十五歲以上之教師，不得許其交換。不幸這種計劃，僅在英國疆土以內實行，而與法國美國同原則的教師，交換倒反很少。固然這計劃原爲同語言的國家而設，不能整個擴展到所有外國裏去，可是如各國政府舉辦這種交換時，語言的困難，也很易除掉。至於大學教授的交換，許多年以前，各國業已舉行，然常由兩國間大學互相同定約去辦。德國和美國，法國和美國，法國和比利時，英國和美國，他們中間常有這樣交換教授的事實。正式由各國政府參預這事，到了晚近才有。法國於一九二〇年正式核准舉動，建立特別委員會，以計劃於美國領袖七大學及法國大學間，教授交換的事。到了一九二三年，巴黎大學和哥倫比亞大學間關於教師定期交換的特別會議，正式簽字。比利時與盧森堡大公國 (The Grand Duchy of Luxembourg) 締結國際契約於一九二三年九月二十一日，與波蘭定約於一九二五年九月一日，約中雙方同意每年交換教授兩名，比利時教授一名，盧森堡（或波蘭）教授一名。並設立永久委員會，以促進雙方國家的智識合作。

國際政策的教育另一面，爲建設國立學校於國外。歐洲大多數國家對設在國外的教育機關，大都與以補助或維持。法國在國外的智識擴張，算是其中的頂好例證了。在外國的法國教育機關，或由政府自己創建，或由私人組織裏接管得來。現在法國主有好幾所大學標準的學校，和一些中等學校。所謂法國學院 (Instituta Francais) 在倫敦，馬得利 (Madrid)，波希龍那 (Barcelona)，佛羅倫斯 (Florence)，南勃斯 (Naples)，勃拉格 (Prague)，華沙 (Warsaw)，比加塞 (Bucharest)，蘇飛耶 (Sofia) 等地，甚爲活躍，其他學校，則設於羅馬，開羅 (Cairo)，雅

典。法國一方面創設學校於國外，一面並鼓勵外國學生進入法國各大學。因此巴黎「大學城」(Cité Universitaire)的建設，是一件很重要的事。大學城可容納數千名許多國籍的學生。許多國家有的已經替自家國民建造旅舍，有的業已立礎。加拿大，英國，比利時，日本，美國，阿根廷，西班牙，瑞典，荷蘭，巴西，都在法國學生寄宿舍旁邊，自建旅舍。關於國際合作，救濟俄國難民，在這裏也要講一點。捷克斯拉夫，雨果斯拉夫，保加利亞俱辦了許多俄僑中學小學，由公款維持。在上面三所斯拉夫族國家裏，以及在法國比利時，已有數千名俄國學生接受獎學金了。

我們可以看出，自從大戰和建立國際聯盟以來，教育事業上國際合作的精神，頗為發達。可是至今還沒有一種平等的努力，像類似美國聯邦教育局 (The American Federal Bureau of Education) 的中央局，還是沒有，這種機關，是在把所有知識和教育上經驗，掣來鑒定。日內瓦現有國際教育局 (The Bureau International d'Education)，係盧騷學院 (J. J. Rousseau Institut) 於一九二六年四月創立。不過這機關並非正式的，還沒有充分經費，發展他的事業。像這樣的教育局應該成為國際聯盟的正式機關，如國際勞工局一般。此外又有一個有價值的機關，惟屬於私立性質。那便是國際教育學院 (The Institute of International Education)，係由卡奈基金於一九二〇年成立於紐約。所有這些努力，應該在國聯贊助之下，聯合起來，以保證國際教育合作實現的了。