

漢斯原著
李之鷗譯

各國教育政策之綜合研究

王其杰題



THE PRINCIPLES OF
EDUCATIONAL POLICY

NICHOLAS A. HANS

各國教育政策之綜合研究

李之鷗譯



中華書局印行

譯序

本書係 Nicholas A. Hans 原著 The Principles of Educational Policy 一九三三年訂正本之直譯。其第一版係一九二九年發行。此係第二版，除增加職業教育與成人教育兩章外，各章都補充了不少新材料，且有若干部分是完全改作過的。

著者尼古拉漢斯原係亞爾薩人，幼年在俄國受教育，當俄國革命之最初三年內，並在該國擔任過教育行政職務，後至英倫專門研究教育數年，因對俄國教育史有特殊貢獻，得有倫敦大學博士學位，現任福祿培爾學會教師講習班教育學講師。他精通一切重要的歐洲文字，閱讀至廣，著此一書，所直接引用之參考書籍，已不下四五百種。以其廣博學識，更加特殊之實際教育經驗，此書之有其相當價值，當可想見。

我們知道最近數十年的史事，尤其大戰後各國的立法，已經顯示國家對於教育的干預日見增長，教育已成爲國家之最重要的工作，且每個現代國家各有其自身的教育政策。本書之主旨，即在概述各國教育立法之演進，對其現行政策作一綜合研究，並於以演繹一種民主的制度。後半的問題頗

爲重大，著者意見自非絕對正確，所以我譯此書也是取倫敦大學杜佛威爾遜教授 (J. Dover Wilson) 對此書的同樣態度：『……我自己雖不盡然贊同著者的結論，並希望別人也隨時發現我們不同意之點，然而我想沒有一個人對於著者在此書上所表現的勇氣和技巧，不表示相當欽佩的。……』

中華民國二十四年四月李之鷗誌於教育部

各國教育政策之綜合研究

目次

譯序

第一章 民主主義與教育 一

三種觀點無政府個人主義的共產主義的和民主主義的——各國之強迫就學法——免費的教育——
——英格蘭法蘭西及蘇格蘭之公費津貼

第二章 國家與教會 一五

國家與教會間關係的三種形式——蘇格蘭（約翰諾克斯時代）——瑞典和加拿大（奎貝克省）之
教會支配的教育——俄法美之教育還俗——德英意之國家與教會合作——公立學校之宗教教育
——私立教派學校

第三章 國家與家庭 三一

目次

三種不同的政策——羅馬的觀點——共產主義的觀點——民主主義的政策——家庭之國家的監督——德法英美之兒童立法——私立學校與家庭教育——德英法美之私立學校法——家庭與學校——美英法之家長協會——俄德澳之家長委員會

第四章 中央集權與地方分權……………四九

統一的與聯邦的中央政府——美德俄英中央行政之各種形式——法之中央集權與其缺點——美之地方分權——區制與其缺點——鎮制——縣制——英之地方分權——德之地方分權——中央與地方間之均權

第五章 少數民族……………六三

少數民族問題及其各種形式——奧俄個人的民族自主之理論與實際——區域的自主為解決之基礎——大戰後關於少數民族的條約——猶太人問題——美國對於移民之同化——使用兩種語言的國家比利時加拿大瑞士與南非洲——美洲與非洲之有色種族問題——英法之殖民地政策

第六章 教育大道……………八一

教育上的階級政策——俄國尼古拉一世時代之實例——柏拉圖約翰諾克斯廓美紐斯盧梭諸人之理想——康多塞計劃與俄國亞力山大一世之實施——美國制度之創始——教育大道之理由——使用英語國家之教育上的民主制度——斯堪的納維亞制度——瑞士——戰後的德奧——法國——

——教育分異與機會均等

第七章 特殊兒童 101

生理心智與道德上有缺陷的兒童——史的略述——英德法關於有缺陷的兒童之立法——天才兒童——美德奧之天才兒童的特殊教育

第八章 職業教育 117

職業教育問題——蘇俄教育的職業化——美國之聯邦立法——德國制度初級職業學校與高級職業學校——法國職業學校——英國職業教育——隨意的就學與職業補習夜校——職業學校之維持——行政之統一

第九章 教師 137

師資訓練——大陸的盎格魯薩克遜的與傳統——美英之師資訓練——德國新立法——教師薪俸與補助金——新西蘭與英國之教師登記——教師之行政參預——法國教師的組合——法美德俄英之教師評議會

第十章 課程教科書與教學法 151

德俄法美英之課程的統制——美俄教科書之國家專權——法意德英之教科書的統制——蘇俄與意大利之教學法的統制——英吉利的實施——創動之自由

第十一章 大學 一六一

大學教育之目的——科學的發展專業的預備和知識的傳播——英國之放任政策——法國之國家監督——蘇俄與意大利之國家統制——民主國家高等教育之自主——德美英之大學——學生委員會

第十二章 成人教育 一七五

成人教育的定義——成人教育的各種機關——宗教學校——住宿的專門學校——成人職業科——大學推廣科——導師班——黨派學校——蘇俄之國家專權——丹麥及其民衆高等學校——德國戰後的發展——民衆大學——英美之成人教育

第十三章 教育經費 一九五

獨立的教育稅與普通稅收中之指撥專款——經費負擔之分配——地方稅與中央稅——中央與地方間教育經費之劃分——美法德英格蘭和蘇格蘭的實施

第十四章 教育與政治 二〇七

學校之政治的傾向——歷史之國家主義的解釋——民族與人類不相反而實相成——德國的立法——法英的觀點——教師的交換——一九二三年之帝國教育會議——大學教授之交換——國際的機關

各國教育政策之綜合研究

第一章 民主主義與教育

自美國和法國革命後，民主主義的理想乃與『自由』『平等』『博愛』三個原則發生密切關係。但是這些原則之古典的解釋，常有一種反面的性質。『自由』含對於強制之否定的義意多，而依據個人意向和能力之個性發展自由的義意少。『平等』多認為水平線的齊一，而忽略其為機會均等與按照事功的報酬。『博愛』也看作對於一切人種及民族差異的否認，而非為對於各種族之真實價值的認辨。其後民主主義理想隨時演進，乃給此等原則以正面的含義。所有從前的『否認』都轉變而成了『認可』。『自由』變為得到自由發展的權利；『平等』變為得到機會均等的權利；『博愛』則變為每個種族與民族獲得其自身文化與特質的權利。所以民主主義的普通定義如『民有』『民治』『民享』應當依照這些正面的權利來解釋。這是說，『民』乃包括國內所有集團人羣，即少數的集團，無論為民族的、種族的或宗教的，也和多數的集團享受同樣權利。民主主義不

是僅僅一個多數者的統治，由他們任意支配少數者，而絕不顧及其需要。民主主義應保障每個公民的自由和權利，且給一般國民以均等機會。民主主義是個人自由與社會強制的組合，無政府主義之無須強制可得十分調協的理想，是個人自由的極端解釋，在人類天性永如今日情勢之下，絕不會達到。共產主義之絕對強制以爲社會服務的理想，是另一個極端，如果能達到，勢必消除個人創發性，其極也且陷於停滯。社會進步之唯一可能的方法，爲自由與強制藉民主主義立法而實現的一種合一。強制本身並不是一件壞事，除非它沒有道德上目的或是用不道德的方法得到的。一個民主主義的國家，以權力強制國民遵從其法律，實無可反對，只要一切自由已得有保障。這裏問題是：國家干涉其國民的事務應到如何地步，或個人自由與社會強制間的界線應在何處。如果我們承認機會均等爲國家立法之目的，那末我們就有了一種試驗標準可用來評判任何實際的法案，可是這個原理也不能在其絕對意義中了解之。欲求機會均等之理想的實現，除非一切的人是同一的環境與同一的遺傳，這樣又將引着我們回到把平等當作齊一的那個反面的觀念上去。這種情境不僅是達不到，而且是奢望的。所以個性和無限完全性的原理應當加上，使機會均等成爲一種實際目標，這個目標自然需要正常而漸進的調整。關於國家與個人的關係，現有三種重要的觀點。

第一種觀點可稱爲無政府個人主義的。在政治經濟學上，這個觀點可以曼徹斯特學派（Manchester

chester School) 爲代表，其銘言是『聽其自爲，讓它過去』(Laissez Faire, Laissez Passer) 在教育上它的代表是舊時的英國政策，只給私人隨意的努力以完全自由，却不費一個辨士於教育事業上面。依此學說，每個人有全權來決定他所願意接受之教育的種類與範圍。沒有權力（無論爲僧侶的或世俗的）能夠強迫任何兒童進任何學校。在兒童達到成熟之前，這個問題是由他的自然保護人——父母來主持。就實際看，這嘗給兒童以很大的誤用或危害。不僅整千整萬的兒童被其無識的父母陷於未受教育之苦境，且他們兒童期的權利全被剝奪，甚至在早年時爲着生活不得不出外工作。蘇特渥斯氏 (J. Kay Shuttleworth) 對此政策曾作過這樣評論：『當不受政府干涉之教育自由，變爲黨派競爭口號時，我們能不懷疑他們將視階級利益重於國家福利，甯願民衆無知識免知政黨穢事，且一種忽視民情的自由將勝過那進步文化的自由嗎？』（學校對於國家教會及其他之關係）現在可以說，沒有教育家還願回轉到這個陳舊而被棄的觀點。它僅有一個歷史上的意義，且是不合於實際政策的。

第二種觀點可叫作共產主義的。柏拉圖 (Plato) 在其共產主義國家裏即已創造了這種學說。在二十世紀，這個古代學說，因海格爾 (Hegel) 哲學的發展，得以復活在兩個相反的形式。其一以蘇俄的共產主義政府爲代表，其二便是意大利法西斯主義的政制，因爲蘇維埃政策是這個學說之一

種極端而合論理的形式，所以最好拿它來做榜樣。國家代表全體國民的公共利益，其中央政府能深知全體之需要，國家依照其實際需要以調節專門人才之培養，國民沒有權力決定其將來的專業或職業，這些全為政府權力所決定。私立學校或班級為法律所禁止，一切有效的教育全係國家教育。所有兒童之受教育，是為着國家，且在國家的機關。課程及各科教學細目，全為中央政府所規定。這個政策在蘇俄將得到如何最後結果，是很難預料。現在已見到一個無可置疑的事實，就是一切私人創動全被抑制，教育的一般標準漸趨低落，且青年有流於獨斷與偏執的危險。

第三種觀點便是民主主義的。這個觀點介乎以上兩個極端之間，却不能說是一種調和，因它有其本身原理做基礎。這種政策由許多近代民主的國家來實行，有各種不同形式，並正在繼續演進中。我們這裏可以辨別關於民主主義發展的兩個主要傳統。在使用英語的國家，個人與國家間的調和，是發端於個人方面。盎格魯薩克遜（Anglo-Saxon）的傳統，認私人創動為社會事業上的鼓動因素，而國家却是一個靜止或固定的因素。一般人常以為，個人與私人動作之職份在創發政策，而國家的職分則在採取已證實為有效之事業，並使之推行於一般。所以在這些國家，許多進步的運動，常由私人創動來發端，然後乃有國家的干預。私人發動的教育事業愈擴張，國家的干預亦愈多。這種演進的目的，在求私人創動與國家兩個因素之適當的均衡。在大陸各國，民主主義的演進是由另一端開始。

開明的國家爲一切進步的社會改革與教育革新之主動者，個人必須服從集權的而或爲嚴厲的立法。這樣便常演爲國家專權，且由中央來統制學校生活的各方面。二十世紀尤其是戰後數年，却給這些國家一種相當變化，個人的創發權已多被承認，地方政府與社會團體也得着較多自由以變易其學校課程。這兩種傳統現正力謀相互日益接近，以求達到一種共同目標。這個共同目標目前尙未達到，有些國家將要接近，有些國家離得尙遠，但一般的情狀已是共同的。現代民主主義所包含的一般原則是：每個人有其本身固有的價值，且其本身卽是一個目的。國家並非一個超人的結構（*Super-human Structure*），必須個人爲其犧牲品。個別的國民形成國家，除掉個別國民，國家便成了空虛無物。在另一方面，國家在遂行其職務上，可得到有結合之各個人的資助，與超等智慧之專家的建議。國家能組織教育優於私人的創動；而且居於兒童之最高保護人的地位，它能保障兒童利益，優於一般未受教育的或犯罪的父母，爲給一般人以均等機會，國家應當自身擔任起教育青年與組織免費強迫教育的責任。除非一般父母盡爲有教化的國民，而且他們本身都能很完善的教育其兒童甚或自任其費用，那末國家才可以處於旁觀地位，且無理由來制定強迫教育法律。然在人類社會現狀之下，卽使假想多數的父母能出於自動對其兒童施以一種完善教育，也是奢望。國家爲青年之最高保護者，既不能依靠兒童的父母，亦不能依靠其他社會機關，這最後的責任還是在它自己身上。

國家強迫教育早已實行於古代希臘。除開希臘的實施，第一次強迫法律乃蘇格蘭於一四九四年制定的，惟這個法律僅限定男爵與自由享有不動產者之繼承人應在學校受教育。約翰諾克斯(John Knox)於一世紀後，曾試為介紹一個民主主義的法律，但終歸失敗。民主主義的立法之第一次見諸實施，實為麻薩諸塞(Massachusetts)一六四二年法律及其一六四七年之有系統的法令。在這個法令上我們可看到下面的幾句：『青年的普遍教育極關國家福利；授以此種教育之義務，全屬於父母；國家有權強制此義務，並可制定標準以決定教育之種類與最低限度之效果；國家得徵收一種普通稅用以辦理其所需要之教育，雖然兒童就學尚非一般的；中等教育亦應由國家供給；對於有志深造之青年，尤當以公費給以入大學之機會。』不過麻薩諸塞(一六四七年)與康內特克(Connecticut)(一六五〇年)的強迫就學律，均未嚴格執行，到十八世紀時就完全消滅了。美國之現代強迫就學立法僅始於一八五二年，其時麻州首先制定此法律，其餘各州迄歐戰時始有強迫就學律之制定，密士西比(Mississippi)則遲在一九一八年。

德國之第一次強迫就學律，係海森(Hesse)邦大公路易第五(Ludwig V)制定於一六一九年，俄國則係大彼得(Peter the Great)制定於一七一四年。但直至十九世紀，所有這些法律徒為具文而已。現行的強迫教育並非發端於這些初基，實始於普魯士斐特烈大帝(Frederick the Great)

之立法與實施。其著名之一七六三年的普通鄉村學校法（General-Land-Schul-Reglement）規定強迫教育自五歲起，且給十九世紀其他國家此項立法上一個先例。今日強迫教育已為一種公認的政策，其尚在爭論之問題，便是強迫就學之年齡的界限。低的年齡界限為自五歲至九歲，高的為自十三歲至十八歲。至強迫就學的通常期限則一致為六歲至十四歲，且以八年的小學教育為標準。各國之強迫就學年齡限制見下表。

強迫及免費教育

國別	強迫就學之第一次的實際法律	現行強迫就學年齡限制				免費小學教育施行
		全日	部分時間	全日	部分時間	
奧地利	1774	6	14	14	18	1869
澳大利	1872	6	14	—	—	1872
比利時	1920	6	14	—	—	1920
保加利亞	1880	7	14	—	—	1880
加拿大	1887	7	14	14	16	1864
捷克斯拉夫	1774	7	14	14	18	1869
丹麥	1814	7	14	—	—	?
英格蘭	1870	5	14	—	—	1891
愛沙尼亞	1875	7	13	—	—	1816
法蘭西	1782	6	13	13	18	1831
德意志	1763	5	14	14	18	1888
愛爾蘭	1852	6	14	14	15	1892
意大利	1877	6	14	—	—	1859
日本	1872	6	12	—	—	1872
荷蘭	1893	7	13	—	—	—
匈牙利	1868	6	12	12	15	1863
拉脫維亞	1860	8	14	14	15	1819
新西蘭	1877	7	14	—	—	1877
挪威	1889	7	14	—	—	1848
波蘭	1919	7	14	—	—	1775
俄羅斯	1931	8	12	—	—	1783
蘇格蘭	1872	5	14	—	—	1889
南非洲	1905	7	16	—	—	1907
西班牙	1857	6	12	—	—	1857
瑞典	1842	7	14	14	16	1842
瑞士	1874	6	15	15	18	1874
美利堅	1852	7	14	14	18	1834

（附註）在聯邦制國家，其年代係指各邦中之最先的法律，年齡限制則取各邦之多數。在丹麥初等教育是免費的，但在荷蘭則有小部分父母須納學費。

美國之強迫就學年齡制有很大的差異，下表顯示有強迫就學年齡限制之各州的數目。

州數	開始年齡	到達年齡	州數	開始年齡	到達年齡
二〇	七	一六	一	六	一六
一〇	八	一六	一	六	一八
四	八	一四	二	七	一五
四	七	一七	一	七	一八
三	八	一八	一	八	一七
一	七	一四	一	九	一五

愛爾蘭、北美之多數州、南非、安大略及加拿大。但如現在施行之部分時間的補習教育 (Part-time con-

tinued education) 還不是一種最後的解決。因一般立法並未包括全體國民，所認可之入學義務的免除亦覺過多，其詳將見於職業教育章內。補習教育應當對於一切少年為強迫的，不關他們的性別、能力或職業。魯鈍與有缺陷兒童之需要補習教育，或較聰穎天才兒童為尤甚。補習教育却無須全部時間都用於學校教室中，很可與工場裏或農場裏的生產工作聯絡。不過已屆十八歲之少年的工作，應從教育的觀點，視為對於一種合格的職業之準備，而不得看作一種藉以減低生產費用的低廉勞工。對於十八歲以上之成人欲施行強迫就學，自是十分不可能，因這個年齡是少年依賴生活與成人

由以上各表看來，大多數國家主張強迫期限應至少延為七年。惟近今立法上之一般趨勢，在延長強迫教育到十八歲。現有許多國家已制定強迫教育連續到十八歲的法律。德國是實行此主張的先鋒，其『補習學校』(Fortbildungsschule) 自前世紀之七十年後即已成為強迫的。除德國外，此強迫的補習教育，現已推行於瑞士、捷克斯拉夫、奧、匈、法、瑞典、

獨立生活間的一個天然界綫。全體國民中僅有一小部分能夠且願意在十八歲以後就學，而大多數則須從事各種職業。

轉而論到強迫就學之低的年齡限制，六歲似為開始教育之最適合的年齡。有些國家，因種族與氣候的特別關係，規定的就學年齡或須較遲。蒙養院與幼稚園教育，如其主旨在保持家庭生活，僅能作為隨意的。沒有一個國家規定入學前的教育為強迫者。大多數的國家，政府並不直接維持幼稚園與蒙養院，對它們亦無特別的立法，這似乎只有蘇俄是第一個國家，它承認入學前時期的重要，並竭力創立一種「兒童家園」(Children's homes)的國家制度與其他為全體國民的教育機關。但我們如以為幼稚教育問題之最好的解決，即在依照蒙台梭利(Montessori)理想與蘇俄辦法之國立兒童家園的創設，亦不盡然。幼稚期的教育與監護，因為各國政府認為與學齡兒童的教育同等重要，但捨家庭生活而代以國立家園裏的一種簡單社會生活，其成效却是可疑的。國家對於一般離家在工廠做工的母親，自應給以充分機會，俾能送其幼兒到國立蒙養學校與兒童公育所，但這只能認為例外而非定例。我以為教育為母親者並設立地方醫藥與保育的諮詢機關，較之那種破壞家庭生活的辦法，可以得到較好的結果。在目前情形，似乎學校前期還未完全認為國家政策的主要部分。

強迫就學在論理上與免費教育有聯帶的關係，否則它對於貧苦民衆為不公允且行不通。在另

一方面，免費教育如果除掉強迫就學，將變爲有產階級的一種新權利，因爲一般貧苦的與未受教育的父母，事實上不能且不願送其兒童入學。這兩個原則必須使其同時存在。但是很奇怪的，強迫就學與免費教育，在立法的歷史上很少發生聯帶的關係。通常乃強迫就學實現於免費教育之前。這又似乎俄國是個僅有的國家，它的免費教育居強迫就學之先，已歷數世紀。俄國免費教育始於一七八三年卡塞林二世（Catherine II）時代，與國家制度之創立相伴。不僅初等教育爲然，即中等與高等教育對於一般國民也是免費的。這種制度連續施行到一八二九年，此時尼古拉一世（Nicholas I）乃取消大學與中學的免費教育。僅有初等教育的免費是延續通過俄國國家教育的全部歷史，至一九二三年蘇維埃政府才向非勞動階級徵收學費。其他國家施行免費教育則較遲。美國之第一次免費學校法律創始於一八三四年，這個法律係本薛文尼亞（Pennsylvania）所制定，但是很隨意的，各區得以單獨票決。僅有接受此種法律之各區，始依其規定着手組織之。其他各州規定免費教育較晚，例如紐約（New York）直到一八六七年始有免費學校之創設。南部各州則僅在「南北戰爭」之後。瑞士施行免費教育在一八七四年，法國在一八八一年，普魯士在一八八八年，英國僅在一八九一年。但是很少國家施給免費中等教育。除十九世紀初期俄國之實施外，沒有一個歐洲國家給其國民以彼等所願接受之免費的中等教育。完全免費的中等教育，僅見於這些新的民主國家，如美國、加拿大、

澳大利、新西蘭與南非洲（脫蘭斯瓦，Transvaal）在歐洲國家，現僅有少數百分率的區域，其中等學校是免費的，英國僅約居百分之四十五。高等教育之免費，僅見於美國、加拿大與丹麥之國立大學。在一切其他機關與所有歐洲國家，大學生均須納費。惟有蘇俄是一個例外，無論大學教育或專門學校教育，全是不納學費的，不過這種教育又絕對限於共產黨或工會所選派之學生才能享受。

國家供給免費的責任並非無限的。『自然』已給每個男女兒童以確定的限制，我們必須辨別初等、中等與高等教育的特質。現在初等教育與中等教育的界限很為確定，少年教育諮詢委員會（Consultative Committee on the education of the adolescent）最近報告內，擬定這個界限應在十一歲與十三歲之間。初等教育使命已經一般認定，在獲得現代文化之基本工具以利更求進步。中等教育為使各種教育連續到十八歲。高等教育則包括大學及專門學校與成人教育。為能成為現代社會之一員，每個兒童必須經過初等學校或受適當教育於家庭，而初等教育也必須是強迫而免費的。這個階段應有一種適於一切兒童的共同課程，不問他們的特殊能力如何。第二階段之連續教育，性質頗異。這裏課程已大有分化，學校之各異性質，係依照其學生之將來專業與其天然能力。這是很明顯的，國家不能強迫任何人獲得高於其所能達到之知識，所以中等教育不能行強迫和初等教育一樣。每個常態的與健全的兒童能夠精通小學課程，但不見得一切兒童都能適合於同一種類的中

等教育。所以只有須進各種中等學校（包含職業學校）這個義務，可以加於一切少年身上；但是適於每個青年之特殊種類的連續教育，應當藉各種測驗與考試來選擇。大學及其他同等程度之高等教育，需要學生之自由的與自覺的努力，是以不能施行強迫。但是如果國家沒有權力使專門與高等教育成爲強迫，那就應該負責供給專門或高等教育於一般有志再作數年高深研究的人們。這是說，高等教育對於一般富有天資，能接受高等教育而不致妨礙健康的人們，應當是公開而免費的。

免費的中等和高等教育，其本身尙不能給予實際的均等機會。不是每個家庭可以無需其達十五歲以上之兒童的收入，因爲在此年齡，兒童常須有以補助其家庭費用。所以國家必須經濟上資助一般貧寒不能給其兒童以連續教育的家庭。那就是獎學金加上公費津貼的制度。這個制度康多塞氏（Condorcet）在其提出於一七九二年法國國民大會（Assemblée Nationale）之著名的國家教育設計中，曾經極力提倡過。他主張挑選所有小學校內之最優秀學生，完全以公費來教育他們，視爲『祖國的學生』（Pupils of the father land）。這種制度曾第一次由亞力山大一世（Alexander I）施行於俄國。每個中等學校有若干（常多至六十名）獎學金名額，其獎金數與每生日常的維持費用相等，因學費及教科書已是完全免費的。大學與其他高等教育機關亦全屬免費，通常約有百分之五十學生，由國家公款維持之於特別寄宿舍。這種免費高等教育與公費津貼制度在俄國施行到一

八二九年，這時才被尼古拉一世完全改變了。此外再沒有別的國家在十九世紀這樣實行過。至二十世紀，這種公費津貼的原則已為許多國家所承認。但是現今國家為教育目的資助貧寒家庭的制度，常不足以應高等教育之實際需要。即以英國為例，各地之獎學金（連津貼在內）名額是受嚴格限制的，不僅按照收入狀況，且以經過一種高於普通獎學金的考試為條件。因此事全由地方當局處理，故其結果，高等教育的機會隨各地方而大有差異。法國之公款津貼制度，依一九二五年之法律大為改進，也是基於競爭考試的同一原則，惟對於其父母有功績於國家之兒童，常給以優先權利。在法國，整個制度是集權的，津貼係由政府機關之全國未成年人事務局（*Office des pupilles de la Nation*）主持分配。一九二七年公費津貼總數達三十四兆法郎。蘇俄的制度又有不同，公費津貼僅分配於勞動階級的兒童，且概由共產黨的組織所保舉。最近於理想的制度似在蘇格蘭。蘇格蘭之津貼辦法固可稱贊，但其立法本身僅為自由許可的而非強迫義務的。其一九一八年之教育法第四條云：「教育當局所給予之津貼，或為旅費，或為學費，或為膳宿費，或為他種補助，或為此數種津貼中之任何兩種併用，都是合法的……」『任何兒童或青年，只要他的才能足以進中學或大學，絕不應因其無力繳納各費的理由而排棄之。』『如果是以『都是應盡的義務』來代替『都是合法的』一語，那蘇格蘭的法律便算合於理想了。但是以為僅僅有才能的兒童可受連續教育的那種觀念，應完全拋棄，一切

兒童不問其才能如何，都應受一種連續教育到十八歲。對於一切貧苦兒童，尤當給以連續教育的實在機會，其公費津貼，應無關乎任何考試。唯一條件值得考慮的，便是家庭的收入。大學教育的問題則頗有不同。大學教育不必人人能享受，因為僅有少數人真能得到它的效益。這自然是某種考試成爲必要，且僅有那些能及格於規定考試的學生應給以公費津貼。但是舉凡科學研究結果，應由大學教授担任通俗解釋之責，使一般民衆皆有機會享受高等教育之實益。這種政策之實現，便是對於一切人施以中等教育，且給一般能實受其益者以大學教育了。

國家與教會
關係的三
種形式

蘇格蘭瑞典
和加拿大之
教會支配的
教育

第二章 國家與教會

國家與教會間的關係有三種。第一種，國家承認教會為教育上的最高權威者，並給以強制與立法之權力。十六世紀約翰諾克斯所採行之蘇格蘭制度，便是這種政策的實例。長老派教會大會（General Assembly of the Presbyterian Church）為全國的教育權力機關，教會不僅管轄學校，並得征收地方稅與執行強迫教育。課程完全是教派的，且適合長老派教會之目的。在現時這種政策很少可能。它只能施行於一種同質的國家，那裏大多數民族強制的隸屬同一教會，且僧侶權力真能代表整個民族願望。這種情形現存於三個斯堪的納維亞（Scandinavia）的國家，那裏百分之九十五以上的人民為路德（Luther）派教會的教徒。瑞典人民約百分之九十九點六隸屬國家教會，是以教會實際統制公立學校制度直到二十世紀。僅自一九〇四年學校改革案施行後，教會才失掉支配中等教育的權力，今則更沒事可過問了。但小學尚在國家與教會的二重管轄之下。一九一三年以後，乃有許多前由教會執行的職責，為各地方政府取而代之。各瑞典教會主教區，係由「僧會」管理，此「僧會」之組成份子，有主教與大禮拜堂會長為正副主席，並有四名或較多之區內公立中等學校教職

員爲會員，各「僧會」實行各區小學教育董事會的職務，直接隸屬於教育部，能核准本區內的學校課程與各種規章，如遇不能同意國家視學員之報告時，得請求教育部作最後決定。在各教區內，牧師爲教區全民會議與學校評議會的主席。在各自治市，此種評議會則爲市評議會所代替，但在鄉區地方，牧師的職權仍然是很大的。不過最近趨勢在將此種職責多多轉移到市民的權力機關，「僧會」的管轄權或將成爲有名無實的。加拿大使用法語之奎貝克（Quebec）省也存在一種相似的制度，天主教僧侶有管轄天主教徒的教育機關之實權。但該省之基督新教徒却另有一種含世俗性質的獨立行政，這種教會對於教育之支配，在其他國民分爲許多教派並包含許多所謂「自由思想家」（Free thinkers）或「不可知論者」的國家，幾爲不可能。在中世紀時，教會固曾爲教育上之最高權威者，哲學是一種「古代神學」（Ancient theologiae），科學的教學也是由於宗教的觀點。然現代科學已完全與神學脫離關係，且其教學多反對宗教上的教義。只有一種不帶任何教派偏見的世俗權力機關，能夠管理現代教育合於科學的進步。這種哲學與科學的解放，自然會引到許多國家之教育上的世俗化。

國家與教會在教育上絕無合作，便是第二種的場合。國家禁止教會對於公立學校的任何干涉，甚至在學校課程上排斥任何種宗教的教學。這種政策有許多現代立法爲代表，其方式或爲和緩的，

或爲極端的和緩的，可以法國爲代表，極端的可以蘇俄爲代表。試先考查蘇俄的立法。依照一九二三年十二月十八日之教育法，所有初等及中等學校全由國家維持，禁止私人設立學校（第七條）。任何種宗教教學或設施，在一切公立學校概行禁止（第六條）。學校課程應發展學生之勞動階級意識，並以勞資階級鬥爭之假設爲基礎（第三十五條）。宗教被認爲統治階級發明用以制服工人與農民的一種毒物。『無神論』（Atheism）便當作一種解毒藥，在一切學校施行教學了。對於兒童及青年之私人的宗教教學，亦概爲法律所禁止。這種教育俗化之極端政策，對於一部分國民的意志與需要，自是專制而相反的，不僅很難成功，其結果徒使一般素信宗教的人們發生一種宗教狂與神秘主義。政府的權力不過以狡計取勝，而許多非法的與秘密的宗教班級類，似昔日著名之愛爾蘭的『野外學校』（Heritage schools）則乘機出現了。如果宗教永爲人類精神的需要之一，國家實沒有合於道德的權力來禁止宗教教學。一個民主的國家，必須顧慮其國民的需要，且對一般不違反時代道德理想的宗教，給以信仰的自由。僅在一種例外與極不可能的場合，大多數國民深信任何種宗教信仰全是不道德的，那末這種禁止政策才爲正當。但是宗教信仰和政治經濟學理上許多狂熱而不容批評的信仰間之界線，是絕難劃分的。這種政策極易引到對於一切非正宗信念之苛刻的禁止，且轉瞬退化而爲一種虐政，所以蘇俄立法不啻是中世紀『宗教裁判所』之一個近代的符合物。

法國

教育俗化之和緩的方式，以法國為代表。依一八八二年三月二十八日法律，所有公立學校應為世俗的，宗教教學概歸禁止，即學校建築物上，亦不得留有帶宗教性質的表象或標識。惟公立學校每週除星期日外對各兒童常免除就學一日，使其父母有機會施以宗教的教訓（第二條）。且公立學校學生之教派的教育，尚得在教會內進行之。私立學校之宗教教學亦不能施行強迫。依一九〇四年七月七日法律（第一條），教派禮拜會對於兒童不得施給任何種宗教教育，僅私人或私人團體得設立私立學校以進行宗教教學。代替宗教教學，所有公立學校必須實施倫理與公民教育（L'instruction morale et Civique）。一八八二年法律准設『有神論』作為此教訓——『對於神之義務』（devoir envers le Dieu）的一部分。法國教育同盟（The Ligue Française de L'Enseignement）自一九〇一年後，即主張刪除學校教科書中之『有神論』的章節。一九〇五年這個主張已實現於高等師範學校教本，至小學教本，雖有許多教師在教學時刪去此類章節，仍保持其舊有特質。現時法國學校教科書，概由著名教育家如康培來（G. Compayré）及培約（J. Payot）諸人主編，完全依據於現代哲學及心理學。法國辦法有許多優點，蓋恐完全取消公立學校之宗教教育，將引到一種不道德與墮落的增長。但立法仍然是矛盾而有缺點的。宗教為人類文化主要元素之一，絕不能完全抹煞之。所以如果採取中立的原則，似乎必須在學校課程上設置一種特殊科目，專涉及宗教和基督

教教會的歷史、藝術、文學及基督教倫理。在另一方面，『有神論』之一種抽象的教義教學，亦屬錯誤，且不能視為課程綱要中之主要部分。這種教訓或須以其歷史的形式與基督教聯絡，或一概排除之。禁止教派禮拜會設立學校，在『第三次共和』與天主教教會發生衝突的特殊情形，或可得到辯護，但絕不能視為一種原則。

美國辦法為法國中立原則之變通。教育俗化運動僅開始於前世紀之五十年。在以前，整個美國制度充滿宗教精神，所以這個到世俗教育的過渡，不能完全脫掉舊的傳統。到如今還有五州的憲法認宗教教育是國家的事務。『宗教、道德與知識為良善政府及人類幸福的要件，應永遠鼓勵之。』在其確定國家教育目的之條文中曾這樣明切申說過。其他各州則未說明宗教為教育上目的之一。惟其所謂『應永遠鼓勵之』的宗教，並未特為指出，故可包含各種不同的信仰，甚至如『異教』（Heterothenism）。在多數州之憲法上，常明確禁止教派的教學。梅恩（Maine）州一九〇三年的法令關於公共學校有云：『此等學校雖可同時教授基督教教義與倫理學原理，但應不受教派的拘束。』這個法令在美國是一個例外，但它僅在宗教的意義上理解基督教，且禁止其教學上之教派的傾向。大多數州對於宗教的解釋頗為寬泛，並禁止任何教派的教訓。『凡屬於教派的及黨派的教訓，在公立學校概所禁止』（伊達荷（Idaho）一九〇七年）。『不論是無神論的、不信教的或教派的學說，在州

內任何區立學校一律不准教學』(烏台 (Case) 一八九二年) 所有美國關於教育俗化的法律，大部是含混的，各州最高法院常有不同的解釋。有些法庭認為閱讀聖經，即不加任何解釋，也是『教的教學』，因為教師以事實上之必要，非採用天主教的翻譯「杜耶 (Douay) 本」即採用基督新教的譯本「詹姆斯 (King James) 本」這兩種譯本僅為各自的教派所承認，所以是屬於教派性質的。其他法律除聖經外，禁止採用教派的教科書，是以有些法庭的僅承認採用聖經為合法的。現在對於閱讀聖經，定為必須的有十一州，認為合法的有五州，加以容許的有二十州，逕行禁止的有十二州。美國立法之主要錯誤，便在其避免獨斷的與狂熱的教義之企圖上，僅視那些區分各基督教教派的信仰為獨斷的，而認定新約全書之教義為堅實的真理。這種立法自是不可避免的矛盾與含混。宗教在公立學校教學，應僅由一種哲學的與歷史的觀點出發，凡係獨斷的信念，應讓由私人教學才是。除開『教派教義』這個名詞之含糊一點，美國立法解決教育俗化問題之成績，實較優於法國或俄國。雖然地方政府或各州本身不得扶助任何『教派的』學校，而各宗教團體，私人會社或私人實有辦理私立教派學校的完全自由。

教會與國家間之第三種關係，便是對於教育青年工作上，彼此有相當諒解且實行互助。這裏我們又可見兩種合作的方式。其一，合作及於一切學校；其二，兩者間劃分其範圍。茲以德國與英國的

立法爲實例。戰前的德國，有兩類的公立學校，第一類是屬於某一教派的，叫作『教派學校』（Konfessionelle Schulen）；第二類容納各教派，叫作『共同學校』（Simultan Schulen）。巴伐利亞（Bavaria），烏騰堡（Witttemberg），鄂爾登堡（Oldenburg）多『教派學校』；薩克森（Saxony），巴登（Baden），海森多『共同學校』；普魯士則二者兼有。全部德國向分爲兩個相反的壁壘，保守派與教會贊成『教派』制度，而自由主義者與急進派則贊成『共同』制度。但此兩種制度均受國家之維持與管轄，且與教會合作。其不同之點，便是教派學校的學生與教師，均屬於同一教會；反之，在共同學校，他們係來自各種教派。在二者間，宗教俱爲必修科目，由各自教會之牧師來教授。僅有屬於未經公認之教派的兒童，可以免除在校施行之宗教的教學，但其父母必須私有的施以該種宗教教訓。宗教課程全由各自的教會編訂。初級教派學校之教師，尤其在鄉村，必須使其學校職務與禮拜堂司事及教會風琴師之職務相聯合。由前所述，可顯然見到，教派學校與許多教會發生密切關係，且常在其直接支配之下。共同學校則情形較好，凡世俗科目之教學常不受教派傾向之影響。惟當宗教教學時，學生乃區分於各教派。這種學校頗類似愛爾蘭一八三一年國家教育委員會（Board of Commissioners of National Education）所施行之制度。愛爾蘭制度曾經失敗，因公立學校有百分之七十五在實際上是純粹教派的。在德國設有共同學校之各邦，此類學校實際上是在基督教區便爲基督教的，在

天主教區便爲天主教的。教派學校雖事實上佔優勢，然其缺點已爲德國一般著名教育家所公認。教派學校教授一切學科，概基於其本身的特殊觀點。歷史與文學，有時甚至如科學，常有一種極明顯的傾向。國家雖維持並管理一切學校，但即在兩個鄰近的公立學校中，以德國歷史爲例，亦常有完全相反的解釋。這種情事，實足妨害國家統一，且易造成黨派的意識。在共同學校，全體教職員隸屬於各教會，常極力防止教派的傾向，但當教授宗教學科時，所有學生區分爲各團，仍各教以其特殊信條。這種辦法雖較純粹教派的傾向爲稍優，但是亦易引起黨派的意識。第二點，那般未經公認的教派與『不可知論者』在學校中實際上並未授以宗教，故其兒童顯然被置於一個『異教徒』(Heretics)的地位了。

德國一九一八年革命及其產生的威馬憲法 (Weimar Constitution) 並未引起多少變更。依該憲法第一百四十六條，公共教育係組織爲一種階梯制度。故云『在爲一般而設之初級學校——「基礎學校」(Grund schule) 上面，建立中等及高等教育。』惟『爲一般』一語是兩義的，並可有不同的解釋。在第一次草案內，是『爲一般階級與教派』(für alle Klassen und Bekenntnisse)，其後之修正案才把『階級』與『教派』這兩個名詞刪去。不過立法者的意旨是很明顯的，始終想求得一種黨派的調和，原條之第二節即解釋云：私人團體得依家長之願望設立教派或世俗學校，但不能危

害教育之系統的組織。由此便知威馬憲法固已認定公立教派學校爲合法，僅於天主教、基督教與猶太教三個舊的體制之上加了一個新的世俗的。德國各邦中僅有薩克森曾依一九一九年七月二十二日法律第二節，試行教育之完全世俗化，但至一九二〇年便行廢止了，與一九一九年法律又立於反對地位。現時宗教已列入所有德國公立學校課程，其例外僅有那些設立於革命後，且崇奉馬克斯主義，以無產階級爲立場的少數世俗學校。政府與教會間的合作，各邦頗有不同。我們再來考查兩個極端的例子——巴伐利亞與薩克森。巴伐利亞曾於一九二五年一月十五日與羅馬主教成立一種協定，依此協定，凡屬天主教的公立學校，僅能選用那些確能了解天主教教義與宗教習慣之天主教的教師（第一、二條）。天主教教會應有代表參加小學教師檢定試驗。教派或禮拜會的份子，應與俗人有同等受任用的機會。宗教爲一切天主教公立學校之合法的科目，其教學之視察權亦歸於天主教教會。教派與禮拜會有權創辦私立學校，且得視與公立學校同等。巴伐利亞復與兩個基督教教會——路德教會與王權教會（Lutheran and Palatine Churches）成立了相似的協定。依照這些法律，教育上教派色彩和前者一樣濃厚。薩克森雖然放棄了完全俗化，但仍依法取締教派學校，所有公立學校爲『共同』的，私立學校概行禁止（一九一九年七月二十二日法律第六節）。宗教教學的方式或完全取消，依一九二一年七月十五日聯邦法律，全由學生家長來決定。我們可以看到德國新

憲法並未完善解決這個問題，僅略略改變以前辦法而已。

國家與教會間合作之第二個例子，可提到英國的立法，這個代表所謂『二重制度』(dual system)。依一九二一年教育法案，由地方政府維持的學校有兩類：其一爲『公立學校』(Provided schools)，其二爲『私立學校』(Nonprovided schools)。第一類爲非教派的，其宗教教育排除已經正式禁止之教義問答書的任何教義(第二十八節)。家長可以不許其兒童閱讀聖經，聖經的鐘點必須安排於學期之開始或終了，俾易於免除。私立學校是教派的，雖然其他教派的學生也可收納。家長能不准其兒童受宗教教育，如在公立學校一樣(第二十七節)。第二十九節規定由地方政府維持之私立學校管理上應遵守的事項。此類學校之主辦人應免費的供給校舍，且須自籌資金，隨時謀校舍之適當修理與改進。學校當局尤應實現地方政府對於世俗教育所指示之方針。凡世俗學科教師之任免，均須得地方政府之同意，惟非因教育的理由不會批駁。教派學校因不合於以上條件，所以不能得到教育部或地方政府的任何補助，全由私人的努力來維持。這種制度乃英國教育之歷史發展的結果，且爲兩種相反的原則之調和。但是主張世俗的國家教育者，不滿意於私立學校之教派的傾向，而擁護教派教育者，則進而要求將宗教列入公立學校課程之內。兩派均反對現存之二重制度，政府因恐復演過去之『宗教糾紛』(religious difficulty)，是以未遽然加以改革。現在這種爭論已

失其尖銳性，且在實際上，一個英國教會的學校與一個公立學校間已很少差異了。在許多地方，這兩類學校已有一致的宗教課程大綱，且很少家長實行免除其兒童宗教教育之權。不過目的上差異，仍是和緩的存在着。這點特別要說及各天主教的學校，在許多私立學校，教派的傾向為一種已存的事實，且必然引起黨派的意識。政府雖然維持這些學校，但無若何權力及於學校的宗教教學。至一般不信從國教的家長，在一個單獨學區內，勢不得不送其兒童進與其良心相反之英國教會的私立學校。然因宗教團體所負財政責任過重，故私立學校校舍，大都極陳舊不適合於近代需要。這種存在於兩種制度間的對敵，自然會使國家支出缺乏一種調和。哈道報告（Hadow Report）主張之小學改組計劃，現在依然延擱。蓋教會因各種關係，不願將其學生轉送到世俗的『中央學校』（Central school），而地方政府亦不願耗款建設校舍以為教派的中央學校之用。這種改組計劃，如果要能在某幾區實行，必須地方政府與各教派間有一種完全的合作，而且各教派本身都沒有足額的學生。不幸這種合作不是常易出現的。比利時與荷蘭也都是採用一種相似的二重制度以滿足兩派的需要。實際的結果，在大多數市鄉為兩種公立學校之並行的存在，即一為教派的，一為世俗的。依此制度，費用幾為雙倍，本來可望有一所優良設備與師資之學校的，這樣徒有兩所簡陋的學校了。

意大利表現國家與教會間合作之第三種方式，這裏由法西斯政府建立一種特殊關係。前任教

育部長香第爾 (G. Gentile) 氏是個著名的海格爾學派的意大利哲學家。他認天主教爲意大利民族特質之演進的必要階段。依其一九二三年十月一日法令，宗教教學得重行列入小學課程，在法西斯革命前，意大利公立學校是沒有宗教學科的。香氏特墨索里尼 (Mussolini) 所授之獨裁權力，不顧一切強烈反對，竟於一年內澈底改革意大利教育。但其宗教教育綱領並非嚴格之教派性質的。在意大利極爲自然的，便是天主教教會史與天主教聖禮及儀式，常被選以代表宗教科目，但其性質多爲歷史的少爲教義的。宗教學科的教師由世俗的行政當局自普通教師中選用，並須依照香氏訓示以行教授。但各縣教育局長必先私人與本區內最高宗教當局者商定宗教教師人選，然後提請省教育行政當局備案。惟最後之決定權，仍是屬於世俗行政機關的。天主教教義得施教於一切公立學校。但以其演進之第二階段應爲海格爾哲學，是以在中學與大學內，天主教教義已爲理想主義的哲學所替代。香氏本人稱其制度爲世俗的，而且永爲世俗的，只要宗教是居於世俗目的之下，爲演進上之初步階段。羅馬教廷自難滿足現時情境，且意大利這種解決辦法，亦僅爲暫時性質，所以很顯明的將有更進一步的發展，如最近教皇與政府所訂關於教務協約上之所指示的。

由上述國家與教會間關係之各種實例看來，沒有一個現行的解決辦法絕無缺點。我們可依於一種歷史的與理論的基點，試爲建立一種適合民主主義基本原則的政策。關於這個問題，我們應當

區別兩個不同的問題。其一是公立學校中之宗教教育，其二是國家對於各教派學校的關係。

現代民主國家除少數背於道德的教派外，承認一切宗教，並認一切教派有同等的文化價值。國家立法，絕不以宗教信仰來區分其國民。在多數國家，宗教的傳佈頗為自由。各派教徒常是混合居住，僅在偏遠鄉村區域才可以找到同一信仰的同類居民。在這種情形之下，政府事實上放棄了公立「教派」學校的辦法，而來設立「共同」學校。但這種政策之施行，應非僅由事實的關係。我們知道近代國家係「文化」的國家，而非「宗教」的國家。宗教與文化雖在歷史上發生過密切關係，然畢竟不是同樣的東西。由宗教的觀點，文化僅有工具的价值，能作「超度」的手段。但超度這件事，一個原始人也可因其宗教的信服而達到。反之，現代國家對於文化之發展，具有新的見解，認文化有一種本質的價值，且其自身就是一種目的。所以國家與教會之最終目的不是同樣的，而且在某種程度內是相反的。增進任何教會之宗教的目的，實非一個真正現代民主國家之職責。由這一點說來，現代國家對於純粹教派的教育絕少注意，且無須在經濟上資助之。我們所以特別說出「純粹教派的」，因為「宗教」這個科目裏包含一般文化價值的事物，對於一切兒童是可以施教的。近代的宗教課程，包括宗教史，基督教教會史，基督教文學與藝術，基督教倫理，教義問答書，禮拜儀式等等。一個全屬世俗社會性質的國家，縱不必注意其國民之宗教的超度，却也不能忽視宗教在文化上的影響。

現代學校在其課程上，實無須取消宗教史，基督教教會史，基督教藝術與文學，基督教倫理等科目，因為它們也是我們的文化遺產之一部。如果教育兒童完全抹煞了這些科目，便是對於兒童的欺瞞。這些科目實可施教於所有公立學校及一切兒童，如本國文或本國歷史、地理一樣。惟應由俗人教師來教授，他們由國家依其正式資格任用，不問所屬教派為何。自然，俗人教師也容有其教派的信仰及黨派的政治主張，但當其授課時，決不能帶有此種宣傳作用。至宗教科目之其他部分，如教義問答書及禮拜儀式實與國家沒大關係。為適應各教派之願望，國家亦不妨容許各學校每週有一個下午免除兒童入學，使有機會進各種教派的宣道班。如果願意參加此類宣道班之兒童為數甚多，而各宗教團體又沒有此項適當設備，學校校舍在某種情形之下，得地方政府同意，亦可借作此用。這樣，社會之真實需要既得以滿足，國家教育之世俗性質亦不至改變。但是這種班的組織與經濟，應完全放在宗教團體的手裏。

私立教派學校的第二個問題，應使之解決合於一般立法（參閱第三章。）如果私人及私人團體能設立學校，那末宗教的團體與教會也應有同一權利。在這一點上，法國的立法近於矛盾，對於宗教團體所禁止的，却是對於他種私人團體為特許的。教會與其他宗教團體，應能自由設立教派學校，並採用其所認為必要之課程。但是這種學校無須受國庫或地方政府之補助，應全由私人經費維持。

之。已屆強迫教育年齡的兒童可准其進此種學校，只須它們受國家的視察。國家視察之目的，惟在希望其教育上一般標準，不致低於一般公立學校。與這問題相聯帶的便是：一切教派的神學院，應全由私人的捐助來維持，且不能與國立大學有直接關係。惟國立大學應設有神學科，其性質為非教派的，全由俗人教授擔任講席，主要目的在公立學校宗教科目師資之培養。這種專科設置之可能，現有美國哈佛大學（Harvard University）之非教派的神學院以為佐證。據該院章程，其課程將包括一切關於神學的事物，而神學之研究則取一種自由的精神，使哲學、歷史與古典文學都得有充分研究的機會。自然，這種分析的科學態度在小學校是不可能，但果能本着那種精神慎重進行，總可達到相當的公正。在這一點上，劍橋（Cambridge）之縣立學校宗教教學大綱，自可算是趨向此正當途徑之初步了。

第二章 國家與家庭

三種不同的
政策

羅馬的觀點

共產主義的
觀點

前章所述教育政策之三種方式，國家對於家庭一樣可以施行。國家可給家長以管教其兒童之獨裁權力，無須另有任何企圖以保障兒童本身幸福。這便是古代羅馬的政策，那裏父親即是兒童管教法律之立法、司法和行政者。他甚至可以科兒童以極刑或殺害自己兒童，而不受國家任何干涉。這種羅馬的觀點，在羅馬帝國滅亡後，仍長期留存於許多習俗中。及現代國家興起，父母的權力始由國家立法予以限制。現在自然不會有回復到這種極端而反乎時代精神之家庭法律的問題。

第二種極端的方式，以共產主義的政策為代表。柏拉圖在其共和國中曾給它一個理想的敘述。它要達到家庭的完全毀滅，並建立一個由國家治理之純粹婦人與兒童的社會。作為這種政策之一個現代符合物，我們可以指出蘇俄的立法，但也只能視為共產主義立法之趨勢，因其現行法律與實際尚承認家庭為一個社會單位。依共產主義著作家的意見：『家庭是個人主義的、自私自利的、兒童之受教育於家庭者，大都是反社會的，且全帶有利己的傾向。』惟當此過渡時期，蘇俄仍承認家庭制度，因為共產主義的社會不能即刻建立。所以蘇俄法律並未取消家庭或家庭教育，僅僅建立了一個

國家監督制度。蘇聯法典第一五三條有云：『父母的權力僅能依兒童的利益而辯護之。』在實際上這便是兒童能自己決定將願與其父母一同生活與否。蘇俄關於有缺點的兒童之立法，其本身亦不壞，但它容許一種極端的解釋，即在共產黨視察員手裏，常傾向於家庭的破壞。社會視察部成立於一九二一年，其使命爲：(1)防止兒童陷於窮困下流與犯罪，並救助一般貧苦兒童，與(2)保護兒童，使不受家庭中與私人僱用上之剝削與虐待。視察員之職務包括：(一)巡察各公共場所、旅舍及其他罪犯常到之處，如遇貧苦流浪兒童，即行收留，並轉送到各適宜的救濟機關。(二)考察兒童在家庭以外的行爲，並阻止無賴暴行、飲酒、吸煙、賭博與咒罵。(三)視察私人家庭，並制止剝削、虐待與惡行。(四)保護兒童身體上與道德上的幸福，並防止對於兒童的不測事端。(五)考察兒童與青年生活的一般情況。共產黨員可以在十八歲時任用爲視察員，其他公民則須在二十一歲以上，事實上有許多共產主義青年團的年輕分子，早已在此部實際工作。他們常是偏見的反對爲父母者，無論在甚麼情形，總是兒童的抗辯有勢力。所以蘇俄在這一方面與在其他各方面一樣，都似乎有意破壞家庭的。

城市之工業化與父母之因工作連續的離開家庭，已使家庭生活日趨於崩解。現在的問題是：國家究竟是鼓勵這個進程，還是應當設法復興並保護家庭，作爲一個基本的社會單位？共產黨毫不猶豫的答復：家庭應該破壞，因爲它阻礙共產主義的發展。國家應設立兒童公育所與幼稚園，且教育一

切兒童成爲國家的兒童。只有在這裏，兒童可以免除家庭之有害的勢力，且擔承共產主義的初步。這個理想完全是柏拉圖的，只除了這一點，他的近代門徒還未走到那個地步，要以法律管治性交。他們指摘家庭是利己的與反社會的，究竟含有多少真理呢？自然也有許多家庭不免暴露這種弱點，但是家庭在其爲人類社會基本單位的意義上，既非利己的，更非反社會的。只有在家庭這個擴大的「全我」(四〇)裏，個人才能學習利人主義與社會生活的第一課。國家兒童公育所與幼稚園，固然可以增進統一、消滅個別差異，却也很難培養利人主義的情感與社會意識。人類社會之所以異於蟻的社會者，正因人類社會的各個份子是一個帶有其本身特殊經驗的個體，全部社會結構不是由同樣的泥磚建造成的，而是由各個無雙的個人組成的。這麼一個景象——浩大成排的住屋，有社會生活，有國家兒童公育所與幼稚園，有國家洗衣作，廚房與儲備，有一般居民爲國家官吏，有爲國家統治的全部生活，在許多人看來或許是很動人心目的。但另一種意義可想像到的，便是自動創造與人類天性之無限的變異將歸終止，其極也便是進化的終止。個性這個東西，僅在有其本身傳統與風格之家庭的親密空氣裏，即一種友愛與互助的環境裏，才有發揚的可能。國家兒童公育所，雖有其一切近代設備、優良醫藥輔導與極有訓練之保姆，但終不能替代母親之天然的愛情與關心。家庭乃社會生活之進化上的一個天然與必要的鏈環。破壞家庭實無異破壞人類社會的基礎。國家對於家庭生活應

當予以保護。但這並非謂家庭自身已是滿足的，無需輔助與監督。即最優良而和諧的家庭，也有其限制。犯人、酒徒與窮漢的家庭，都不能作為良善教育的榜樣。這裏國家正好參預，居於兒童最高保護人的地位。

民主主義的
政策

家庭之國家
的監督

第三種政策可叫作民主主義的。係基於家庭與國家的合作之上。父母有其原始的權力以教育兒童，但是如果他們誤用其權力或剝奪其兒童可以獲得近代文化之機會，那末國家可以干涉，並將教育權拿到自己手裏。民主主義政策之目的，在謀一切機會均等。兒童可以在最適於其有機構造之環境裏，得到完滿的發展。各個兒童有由其父母遺傳下來之生理上與心理上的特點，所以父母是兒童幸福之最好的保護人。國家必須幫助父母實行其職責，且建立一個理想的家庭。醫藥的輔導，大家庭之房屋與經濟的資助，必須成爲一個民主主義政策之一部，雖然這是在教育政策本身之外的。當十九世紀時，歐洲進步的國家與美國曾經通過許多法案，限制父母的權力並建立國家輔導制度。但是關於兒童幸福之有系統的立法，僅始於二十世紀的初期。丹麥於一九〇五年四月十四日通過一種關於犯罪與被人輕視的兒童與青年之法律。瑞士一九〇七年十二月十日之民法，對於此事更有詳密的規定。英國一九〇八年十二月二十一日之兒童法，法國一九二一年十一月十五日對於一八八九年與一九一六年法律加以修正之新法，及德國一九二二年七月九日關於兒童與青年幸福之

聯邦法律，都可視為關於兒童幸福之近代立法的好榜樣。

這些立法的基本原則是：家庭為對於兒童之一種自然的與最好的環境。沒有一個法律在原則上是反對父母權力的。僅在疏忽或犯罪的情勢之下，父母才喪失其自然的權力。德國一九二二年七月九日法律，對於此點曾有明白規定。第一條：『每個德國兒童應有權利接受一種訓練或教育，以發展其身體的、道德的與社會的才能。本法律並不妨害父母對於其兒童訓練或教育之權力與職責。合法擔任此項教育與訓練之當事人的意志與願望，亦不應受任何限制。惟當兒童家庭不能給彼以為其所應享受之一種教育時，青年救濟部（*Österreichische Jugendhilfe*）應來干預，但不妨害為私人慈善機關所能承辦之任何事物。』第二條：『青年之救濟工作，在法律尚未承認其他公共團體或機關，尤其是學校，適於此事時，應概由國家青年保護機關（*Jugendämter Landesjugendämtes und Reichsjugendamt*）進行之。』這個法律第一次宣布兒童應有享受一種適於其才能之教育的權利。這裏面自然含意極深，德國實施去此理想尚遠，但這是極重要的，國家已正式承認之為其主要目的之一。尤可貴者，第一條能區別教育上的三種作用或勢力——家庭、私人組織與國家，且確認各個所應有的權能。法國與英國的立法，不是像這樣宣布一般原則，而是列舉為國家所應干預的各種情事。法國一九二一年十一月十五日法律（第二條第六節）載明：父母如因損害兒童幸福而宣布有罪，或因

罪判以終身或若干年苦役，或處定期徒刑並褫奪公權，則其家長的權力應即喪失。除這些定罪外，父母或以虐待，或以醉酒習慣或卑劣品行，或以極度疏忽，足以危害其兒童之健康、安全或德性者，其權力亦應剝奪之。英國一九〇八年之法律，限定以下情形可以剝奪父母的權力：「當一個負有保護及管教兒童或青年之責任的人，已經判罪或受監禁以待審判的時候，法庭可以命令此兒童或青年不受此犯罪者之保護及管教，並委託此兒童或青年的親屬或法庭所指定之其他適當的人，代為照顧。」（第二十一節）第一條給此法律所指的罪過，下了一個界說：「如果一個年在十六歲以上，負有保護及管教一個兒童或青年之責任的人，有意毆打、虐待、忽略、放縱或遺棄其所保護的兒童或青年，到這樣程度足以使之感受過分痛苦或損害健康，那他就有了暴行的犯罪。」但本法律，絕沒一點可以這樣解釋，要取消任何父母對於其兒童施行責罰的權力」（第三十七節）兒童之道德的幸福可得這樣的保障，即兒童如被發現有以下情事，應送入各種實業學校：（一）乞求或接受施捨物；（二）流浪無家可歸；（三）貧窮且其父母正受監禁處分；（四）父母有犯罪或醉酒習慣；（五）常與盜賊或娼妓為伍（如其母親即為娼妓，但特別保護兒童使不受染污，亦不能喪失其家長之權）；（六）與專以賣淫為目的之娼妓同屋居住。由此可知國家對於身體上或道德上放蕩之各情事，都實行干預，德國甚至干預到智慧的放蕩。德國法律第五十六條云：「任何未成年者均應置於適當的監護之下，

以預防其身體上、智慧上或道德上的放蕩。『英國之預防的監護，係委託於『證驗官』（Probation officers），這是根據一九〇七年之罪犯證驗法（The Probation of offenders Act）設置的。在國家干預的場合，所有監護與教育的用費，全由國家擔負。英國之各種『證驗學校』（Certified Schools），無論爲感化學校，或實業學校，其費用概由國會指撥之專款中支付之。自由的捐助，每人每週不得超過二先令。其餘費用則由地方政府供給，父母如力所能及，亦應捐助其兒童在證驗學校所需費用，其數額須近於當地維持費用之平均數。德國法律明言此種費用應全由政府擔負。第四十九條云：『未成年人之在貧苦境遇者，應由國家維持其日常生活，並給以相當教育與必要訓練。病時固須助以醫藥等費，即至死亡時，也得設法使他們得到適當安葬。』第六十二條：『審慎的訓練與教育，在消弭兒童一切品行上的放蕩。這種教育自應以公費維持，並受政府的管轄，惟其施行或在家庭，或在各公立機關。』在一切國家監督的場合，兒童之宗教的信仰亦經注意到，大都即以其父母的信仰教育之。德國法律更說道：『不僅宗教，即如未成年者之思想上的信服，在可能範圍內，亦應予以相當注意。』（第六十條。）這是所以包括『自由思想者』與『不可知論者』的。美國沒有聯邦的立法，可以與歐洲之兒童法規相比較。雖然紐約州早在一八三三年制定了關於被忽略兒童之保護的各種法案，麻薩諸塞州一八六六年亦有同樣的措置，但關於此事件之一種系統的立法，乃英國一九〇八年兒童法

之直接的結果。俄亥俄 (Ohio) 在這方面實居第一位，其他各州則稍居後。聯邦兒童局 (The Federal Childrens' Bureau) 成立於一九一二年，聯邦兒童勞工法僅於一九一六年得以制定。美國立法之原則是同樣的，俄亥俄某法庭曾解釋得極好：『父母對於兒童之保護的權力是一種自然的權力，國家不能無故剝奪之，除非爲兒童或社會的利益着想，有這種必要的時候。』

這些近代立法的實例，已顯示了民主國家如何保護兒童的利益，使免受犯罪的或疏忽的父母之惡影響。但國家所應干預的尙不止於此。近代民主國家不讓教育青年這個問題，完全由家庭來決定，即使這個家庭是良善而有教化的。蓋某種最低限度的知識，對於每個兒童應有保證。德國法律解釋之爲每個兒童應有接受一種適當教育的權利。我們知道強迫教育政策便是基於這個原則上面的。這個問題已在第一章討論過。這裏我們僅應討論家庭對於私人教育的權力。民主主義以思想自由與信仰自由爲基礎。如果國家強迫一切國民教育其兒童，悉依於某種政府特認的學說，這種自由一定要受危害的。那就是何以意大利法西斯政治與俄國共產主義政策爲非民主主義的理由。但如第二章所述之非教派的世俗的學校，對於某一部分國民也自然不甚相宜。政府應當給與他們一個選擇權，使能依其自身理想以教育其兒童，只要那種理想是不違反現行法制的。民主國家雖給予思想上完全自由，但並不容許那種暴動或激烈的革命。民主國家也給政制變更上的各種機會，惟不鼓

勵某種政治或宗教黨派的宣傳，每個父母除前項所列舉者外，能以自己費用在家庭教育其兒童，但國家應監督這種家庭教育，俾規定之最低限度教育，確能施給於兒童。只要為父母者不是定罪為革命的宣傳與暴動，他們總可自由的依其理想來教育其兒童。但當許多家庭聯合來設立一個私立學校以教育其兒童的時候，這情事便不同了，這種學校如基於一種不合法的學說，國家得視為社會的危險物予以禁止。所謂不合法的學說，是僅指那些鼓吹政制上激烈改革之政治上或宗教上的主義而言的。

我們可拿德法英三國的法律作為現代立法的實例。德國革命後立法之主旨，在消弭現存的階級衝突與階級心理。所以如在事實上為可能，所有國民應送其兒童進公立小學。聯邦憲法第一四七條云：『凡有為公立學校代替物性質之私立學校，須經政府核准立案，並遵從國家法令。私立學校欲得政府核准，必須其宗旨與組織以及其教師之科學的訓練，均不低下於公立學校，且其學生之分配不能偏重家長之金錢上的地位。如其教師之經濟的與法律的地位未得到充分的保證，亦不能得到核准。私立小學之核准，僅須在這樣一種場合，即對於少數家長或保護人，本地沒有屬於他們教派或『世界觀』(Weltanschauung)的公立小學，或者政府當局承認這個學校有一種特殊的教育價值。私立預備學校應一概結束。私立學校如非為公立學校代替物之性質者，則遵從已往制定之法令。』

這條法律還可作這樣解釋，即一切教派或屬於『無神論者』及『不可知論者』的團體，可以設立他們的私立學校，如果隣近沒有這類性質的公立學校。但是爲依家世或資產而區分之各社會階級，設立單獨的私立學校，是法律所不容許的。這也就是禁止預備學校的特殊動因，因爲這種學校常爲上層階級所獨佔。設若貴族或資產階級願意自任經費，爲其兒童設立單獨的學校，政府也可准許他們這樣做。一切不收費與設備完善的公立學校，自然樂有一般很費錢的私立學校能與之競爭。在另一方面，如果國立大學甯願取錄公立學校畢業學生，貴族與富有階級當亦不得不自出費用爲其子弟設立單獨的大學。他們既然爲着幻想的優越願意作此財政的犧牲，自然可以得到他們的學校。德國對於私人家庭教育也有同樣限制，以謀減少階級的獨佔。基礎學校法（Grundschulgesetz）第四節云：『一家兒童之私自教育或數家兒童之共同教育，俱可准作爲公立小學的代替物，惟僅限於某種特殊場合，且視爲一種例外。』所謂特殊情形之顯例，爲『兒童健康上現極危險狀態』或『家庭距學校有極遼遠路程。』對於公立學校之宗教上或政治上的反對，不能認爲一種寬容的理由。這個法律實際上禁止了家庭中的私人教育。不過這種嚴厲是徒然的，因爲事實上富有的父母常用種種方法避免進公立小學，甚至不惜送其子弟到外國留學。在原則上，家庭中之私人教育，應對於一切父母爲自由容許，只要他們能向政府證明其兒童可以接受適當的教育。

在這一點上，英法的立法頗能適合個人自由。英國一九二一年教育法曾這樣確定父母的職責：（第四十二條）『為父母者應使其年在五歲與十四歲間之兒童，在讀、寫、算三方面接受適當的小學教育。』地方教育當局遇到以下各情形，應實行干預：（1）如果有這種兒童的父母，毫無可寬恕理由，而忽略給其兒童以適當小學教育；（2）如果發現這種兒童習於流浪，或未受適當管教，或時與一般遊民、無賴、盜賊、或罪犯為伍。惟父母接到政府強制就學命令時，可以選擇一種適宜的私立小學或公立小學（第四十三條）。這個法律實給為父母者一個自由選擇機會，或送兒童進合於其宗教信仰的小學，或施以相當程度的家庭教育。

法國一八八二年三月廿八日法律，在理論上也給予選擇的完全自由。第四條：『初等教育對於六歲至十三歲之男女兒童，概為義務的。此種教育之施給，或在公私立初等教育機關，或在家庭中由父親本人或其所選擇之人擔任。』惟第十六條有這樣申明：凡在家庭受教育的兒童，每年須受國家視學員之一次甄別考試。如果發見兒童之學力不及公立小學相當年級之程度時，其父母應即送之進相當學校。在實際上，私立學校之設立，常受種種形式上的限制，且政府當局常能以某種藉口停辦已設之私立學校或不准創設新的私立學校。這個趨勢也和在德國一樣，即強迫一切兒童進公立學校。

美國

在這一點上，盎格魯薩克遜傳統，實給予一種真正的選擇自由，因其私立學校之存在，不受任何禁止的立法之束縛。這裏我們須拿美國俄勒岡（Oregon）州的事件作一例子。當一九二二年十一月七日舉行總選舉時，該州人民曾提出一個法案，主張自一九二六年九月後，所有州內私立的與教區的學校應一律停辦。但此法案，於一九二五年，經聯邦最高法庭宣布為反於憲法，因它「干涉父母與保護人指導其兒童之教育的自由」。該庭並謂：「全美各邦所信服之自由的基本原理，實排斥國家藉強迫兒童僅由公立學校教師接受教育，以標準化一切兒童之強大的權力。兒童不是國家的奴隸，負有教養兒童且指導其命運之責者，當有一種與此高上職責連接的權力，認定兒童價值，並訓練之使將來能盡更大的任務。」

家庭與學校

現在讓我們來考察家庭與國家間關係之另一方面。國家在某種場合有權干預家庭的內部生活，而家庭也常能影響公立學校所施之教育。自然，每一個家庭中之成年份子，藉政治選舉上的投票，多少可以影響教育政策，但這裏是要說明家庭這個單位對於地方學校的關係。許多教育改革家常引為憾事者，即學校與家庭各有其獨立生活，相互間很少有共同的事物。近來家長聯合會已為一般人所提倡，欲藉以訓練家長使能盡其職責，並促進家長與教師間之密切聯絡。是以在美國芝加哥（Chicago）一八八四年舉行了一個母親會議，到一八八七年這個會更加擴大，幾有全國代表參加。

一九〇四年全副母親大會 (National Congress of Mothers) 將家長教師聯合會 (Parent-Teacher Association) 合併在內，現在這個聯合的組織，已有全國的總會及各州 (尼華達、內華達、除外) 各區的分會。此協會之一般宗旨爲：(a) 澈底理解教育之目的與其實現；(b) 明瞭地方學校及其需要，並助其有以適應之；(c) 謀學校與社會之更趨接近；及 (d) 注意學校的選擇。此等協會全爲私人團體性質，在美國教育制度上亦無法律的地位，雖然它們的影響極有利且極重要。英國之全國家長教育協會 (Parents' National Educational Union) 成立於一八八八年，合併於一九二一年，有其特異組織，且與個別的學校沒有密切關係，它是全國家長的一種聯合組織，其目的爲：(1) 幫助各階級的父母使理解教育上最優良的原理與方法；(2) 給他們以合作與諮詢的一切機會；(3) 保證教育上之更大的統一性與連續性。此聯合會尚有一個中等函授學校與一個師範學院，惟此類組織無論爲美國或英國的，都是私人的與自由的性質，且不一定與學校有關係。它們既不代表個別的家庭，復不能使家庭與地方學校接近，縱然有時能做到某種地步，也是間接而偶然的。爲求學校與家庭之密切聯絡，每個學校應有一個對學校生活有真正興趣的學生家長委員會，由法律規定其地位，並給以明確的職能。在法國一九〇五年，巴黎 (Paris) 公立噶爾諾中學校 (Lycée Carnot) 之學生家長成立了一個家長協會。嗣後各公立中學校學生家長多照樣而行，一九一〇年許多協會實行合併，並建立了家長協會聯合

合會。法國立法並未給予這些協會或聯合會以任何特殊利益或權力，但是近年來的實際情形已顯示家長勢力的增加。教育部已正式承認此聯合會，且於一九二〇年發布一個命令，限定代表家庭利益之諮詢委員會會員，應由此等協會補充。現在聯合會正努力求得學校行政上的一個法律的地位，但是這一步至今尚未得到法國政府的採納。

家長委員會
俄國

家長委員會之第一次成爲學校行政系統上之主要部分，是在一九〇五年之俄國。當一九〇五年秋季有名之總罷課時，所有中等學校學生全加入罷課，全國學校幾乎完全停閉。一切家長爲其子弟之革命精神所震驚，因起而組織「家長委員會」以謀終結罷課並使教師與學生趨於接近。教育部長托爾斯泰（Count I. I. Tolstoy）即以一九〇五年十一月二十六日之通告，在法律上承認此等委員會。其組織，在各中等學校，由全體家長大會推選一個執行委員會，委員會主席或其代表爲學校教導會議之當然會員，具有完全的表決權。學校當局亦可出席家長委員會，但無表決權。家長委員會之權力在法律上是很有限制的，但在一九〇五年「俄國革命」的特殊情境，遂實行了極重要的任務且調和了教師與學生。僅到一九一九年蘇維埃政府才把這種委員會取消，而代以勞工的代表。

德國

德國之家長委員會，僅成立於革命之後。但是現在亦非全國均通過了此必要的立法。鄂爾登堡，烏騰堡與布倫士威克（Brunswick）即根本沒有所謂家長委員會，其他各邦之立法，或爲准許的，或

爲義務的。就普魯士說，第一個法律係一九一八年十月一日通過，但其有系統的組織，則確定於一九一九年十一月五日之法案。至一九二二年此項法規又加修正。這是一個例外，在杜林基亞（*Dulien*）與漢堡（*Hamburg*），家長委員會有許多行政上的職能。普魯士一九一九年十一月五日之法律，規定每個學校應成立一個家長委員會，其職務在增進學校與家庭間之關係，並謀家長與教師間之合作互助的機會（第一節）。「家長委員會純由家長代表組成，教師亦可參加委員會的各種會議，但僅係諮詢的性質，委員會每兩年由家長依比例代表制選舉之」（第五節）。「家長委員會之活動全爲一種協議或諮詢性質。凡關於學校課程、訓育及兒童身體的、精神的與道德的教育上之問題，均可向學校當局提出建議，惟其性質係對一般的而非個別的。」

由此看來，家長可以討論任何教育問題，並提出其解決辦法到學校教導會議作爲一種建議，但教師並不一定要依從其主張。家長委員會也不能看作一種居於教師之上的權威，其使命僅在多方輔助學校，告知教師關於其兒童之家庭生活，並由教師方面接受某種知識或教育。像漢堡與杜林基亞那種給家長委員會以許多行政職能並某種超過教師之權力的辦法，實非妥善，因爲這很容易引起糾紛。這種狹小的地方行政的單位，實具有將在第四章討論之美國區制之一切的缺點。

澳大利立法現已認清這種危險，禁止家長方面之任何干涉。家長之團體組織，係於一九一〇年

成立於維多利亞 (Victoria)，一九一四年成立於昆士蘭 (Queensland)，一九一五年成立於南澳大利，其名稱爲『學校委員會』 (School Committees)，由家長會議推舉，經政府任命之。與此類似的組織，於一九二二年成立於西澳大利，一九二四年成立於新南威爾斯 (New South Wales)，通稱『家長公民協會』 (Parents' and Citizens' Association)。現以西澳大利一九二二年之修正教育法爲例。該法第二節云：『在任何地方，公立學校學生家長或保護人與其他關心此等學校福利者，得聯合組織一個家長公民協會。』第三節云：『此種協會之目的，應在增進當地政府與學校教職員合作上之利益與效率，並多方輔助學校教職員。』第五節：『協會可推舉五人，由教育部長指派爲次年之地方學務委員會。公立學校教師雖爲地方協會會員，但不一定是學務委員會委員。』第六節：『學務委員會之職權應爲：建議教育部關於學校房屋修理所需之材料；考慮並商議學校新建築之方位與圖樣；提出合於法令規定之緊急修理計劃；商議暫時借用校舍之請求書；設法勸誘家長送其兒童入學；調解教師間之意見及處理其他可隨時規定之必要的事務。』第七節：『協會或學務委員會不得行使任何高於學校教職員之權力，或以任何方法干涉任何公立學校之內部行政。』澳大利法律所與德國不同的，便在其允許爲許多聯合的地方學校，選舉一個學務委員會，因這種辦法在某種情形是認爲有利的。有些德國著作家，曾經主張設置一縣、一省、一邦與全國的家長委員會，但是那種辦法

將使家庭中的理想超出其適當限制之外，且將建立各種機關，使與他種權力機關在教育事業上立於競爭地位。家長委員會應僅以促進個別學校或小的鄉區內幾個聯合學校之地方的利益爲主要目的，至如一縣、一省、一邦或全國的利益之促進的責任，最好是交給那些由全民選出的代表及其執行的機關。自然，沒有人能夠阻止各個委員會的發展，使不致組成一種全國家長的同盟或任何其他方式的全國協會；但是這些自由的組織，在國家教育制度上，倒不必有其憲法上的地位。

第四章 中央集權與地方分權

教育行政常與國家普通行政有密切關係。如果一國一般政權的行使係採中央集權制，必定也有一個集權的教育政策；反之，分權制亦然。在討論行政問題時，我們必須區別省或州自主權與純粹地方自治之不同性質。在聯邦制國家如美、德、蘇俄或瑞士，每個邦、州或省可以視為教育事業上的一個獨立自主者，雖然聯邦政府得加以若干統一的立法。至於純粹的地方單位如縣、鎮、邑、或區，則嘗僅有一種極有限制的獨立，且受上級政府之監督。但在這兩級的教育權力間，仍然沒有很明確的界線。舉例來說，新奧地利之郡雖近於德國各邦之獨立地位，然同時仍保持其地方的特質。在此整體之一端，我們可以置放加拿大的各省，它們在教育上是絕對自主，且沒有像美國所有之聯邦教育局（Federal Office of Education）；在另一端則有普魯士的各省，它們僅為擴大的地方單位，具有極有限制之立法權。究竟是聯邦的或集權的行政方式為更合於民主主義，這很難說，因為就歷史看，兩種方式在民主的或他種相反的國家都行過。這似乎很明顯的，對於某數國家適於此一種行政方式，對於其他國家則適於另一種了。如果一個國家，有廣大領地，具各異之氣候上與地理上的情況（如美、巴西

或俄國)或包括使用二種或三種不同語言之國民(如加拿大、南非、瑞士)或有不同之歷史的與宗教的傳統(如德)那麼聯邦制較能適應此需要。但當一個國家有緊密的領地,同種的國民,及共同的傳說(如法、英)時,則以一個集中的統治,為較能達到國家的統一,自然就無須乎聯邦組織。惟即如一個聯邦的國家,也應有立法上的若干共同基礎。通常如果聯邦政府不制定任何統一的法律,則共同的本原與同一的歷史傳統可以作個替代,如澳大利情形一般。但若既無聯邦的立法,又各異其本原與傳統,勢必引到某種不利的結果。試以加拿大各省為例,那裏因語言傳統與宗教之各異,便產生兩個完全無關係的教育制度:一為屬於使用英語之基督教徒的,一為屬於使用法語之天主教徒的。即在北美聯邦,那種不顧共同本原與傳統之各州教育立法上的差異,已演到這種程度,即使許多教育家已一致主張聯邦立法之必要了。趨於此途徑之第一步,已於一九一七年在職業教育上做到,但就他方面看,美國各州對於聯邦政府,仍然是獨立自主的。我們在第一章內已看到美國強迫就學法上巨大差異之存在,在其行政組織上也可看到同樣的情形。民主國家的第一個條件——機會均等,美國就不具備,因在此一州,強迫與免費教育為自六歲到十八歲,而鄰近之他一州則僅定為自七歲至十三歲。在某幾州,鄉村學校之聯合極易實現,且中等教育之利益易為一般農民所享受;而在其他各州,則行政上的『區制』(District System)使此政策成為不可能。至教師之不同等級,不同

的訓練制度，與不同的薪俸標準，不僅使各州間教師之轉移發生困難，且助長各州教育標準上之差異。這是很明顯的，如果要注意到國家的統一，則各州立法上之相當的調和，實為必要。

在這一點上，德意志共和國的實施較為可取。共和國憲法對於教育有極詳密的規定（第一四五節——第一五二節），很明顯的在求得各邦立法之相當的統一。德國沒有聯邦的教育部，其僅有之聯邦教育委員會（Ausschuss für das Unterrichtswesen）成立於一九一九年，改組於一九二四年。此委員會以聯邦內務部長為主席，此外有普魯士、巴伐利亞、薩克森代表各一人，及其他各邦聯合推舉之代表四人。每年開會一次或兩次，以謀調整各邦之學校制度，尤在強制實行憲法上關於教育之各項條規。聯邦法律所要求者為：強迫就學在各邦均應為六歲至十八歲，關於宗教教育與私立學校之立法應合於全國一致之某種條件，且一種民主主義的教育階梯制度應推行於全國。關於兒童幸福之特殊的聯邦立法，對於組成共和國之各邦亦為義務的。但在此種聯邦法律範圍內，各邦得自由發展其自身的立法，各有其教育部，且實際上享有獨立自主的行政權力。

在蘇俄則成立一種極複雜的聯邦制度。蘇俄實包括九個獨立共和國：俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯、亞美尼亞、喬治亞、亞受拜汗、烏卑開斯坦、土爾其曼尼斯坦與塔西開斯坦。這些共和國都有其獨立的教育委員會，其學校制度是建立於各自的民族語言之基礎上面的。在此九個共和國領土內，更有

十五個自治共和國與十五個自治區，自治共和國也有獨立的教育委員會與其民族語言。自治區之教育委員會則隸屬其獨立共和國之教育委員會。現在還沒有聯邦的教育委員會，但在職業教育這方面，各個的聯邦委員會有可以達到全國的行政權力。但是雖然沒有教育上的聯邦立法，所有各共和國的教育制度却都是在相似的路線上發展，因為一切政府人員屬於同一共產黨，且服從中央黨部之同一指導。

一種既非集權的又非聯邦的特殊制度，則發展於英國。英格蘭與蘇格蘭有立法與行政俱為獨立之兩個獨立的教育制度。但是雖然蘇格蘭教育部對中央教育部是獨立的，它和後者一樣為同一中央政府之一部且隸屬於同一議會。北愛爾蘭可比作德國之一邦，它有本身的議會與立法，但仍隸屬英帝國國會。在威爾士則表現國民自治的第三種方式，這可比於普魯士之省自治。所以我們可以看到地方分權上三種不同制度之連合，這是所以適應各個國家之特殊情形的。

教育上的中央集權制，可以法國為代表。法國中央集權制完成於『第一次共和』之立法。康多塞氏有名之教育方案，始終未得實現，法國教育之新的行政組織，僅為拿破侖（*Napoleon*）之立法所確定。依一八〇二年五月一日與一八〇六年五月十日兩種法律，拿破侖創立其『帝國大學』（*Université impériale*）制度，這便成為以後歷代政府之立法的基礎。現代法國教育行政組織，僅為拿破侖

中央集權制之一種變更。在全部制度之上置有教育部長，對國會負責，其下有諮詢委員會，備部長之諮詢，委員一部分由部長指派。全國劃分爲十七個大學區（Académies），各區包括若干省。職業學校及專門學校由專門教育監督與其視察員管理，他們對大學區校長是獨立的。各大學區由大學校長管轄指揮，他是由教育部長從得有博士學位之大學教授中荐舉出來的。大學校長具有獨裁權力，可以考察區內一切學校，無論私立或公立，自蒙養學校到區內大學。他可提出一切由教育部長直接任命之教職候補人，並直接委派公立中學副校長、大學講師及師範學院特殊科教員。他能支配本區內一切教育機關之經費。本區內一切教育機關長官應每月向他提呈報告，並接受其指示。他也有諮詢委員會，委員人選概爲其所保荐者。他有權監督一切私立學校，如發覺他們在道德的、社會的或共和的觀點上帶有危險性，亦可予以封閉的處置。依其廣大的權力，他不僅統轄區內一切教育機關之經濟的生活，且及於他們道德的生活。惟居於教育部長之保舉者與部屬的地位，他僅代表教育部長且爲中央政府之代理人，不與地方選舉區發生絲毫關係。在他指揮之下有區視學員（Inspecteurs d'Académie），每省一人。視學員在其所屬省內，管轄中等教育並指導初等教育。他可監督中等學校與高級小學校之經費與行政。他可考察並指揮小學與蒙養學校。他可提出小學教職員候選人於省長由其任命，省長本身則爲中央政府之保舉者。每個區視學員之下，有若干爲小學與蒙養學校而設的

初級視學員 (Inspecteurs Primaires)，通常每縣一人。初級視學員得與區視察員協商關於小學教師之遷陞與荐舉。他們可以指揮各種教育會議與考試委員會。他們可以查核關於小學之開辦或停辦事由。除此種地方的視察輔導外，中央尚有視學員之設置。有由大學教授申選任之十七名中等教育視學員 (Inspecteurs Généraux de l'enseignement secondaire)，依其特別學科如歷史、地理、近代語、理科等，分別視察全國中等教育。有十二名初等教育視學員 (Inspecteurs généraux de l'enseignement Primaire)，以同樣權力視察初等教育。此外有特別視察員 (Inspectrices générales spécialisées)，專為視察入學前的教育機關。依這種組織，中央政府得以指揮監督全國教育行政組織，甚至教育方法之完全的統一，亦因以達到。惟一的例外是在亞爾薩斯勞蘭 (Alsace Lorraine) 省，它享有某種特權，且與其他各省情形頗有不同。這種中央集權之優點是很顯然的。如果中央政府是很進步的，那麼新的理想與方法可以隨時施行於全國。這裏問題是，究竟是一種開明專制主義的集權制度最適宜於二十世紀，或是地方與中央政府的調和絕不能獲得同一的結果。中央政府固可發布統一的法令，但此種法令之實行，終須委給地方民選的委員會或官員。法國集權制度，實未給地方選民以對於教育事業上任何發言權。地方輿論足以影響中央政府之唯一的機會，便在大選或補缺選舉的時候，但這種方法所給予地方事務之真實的重要性，總是很間接的。一切官員俱任命自都市中，自然不會與

地方發生密切關係。地方的情況與地方的傳統，因中央政府恆努力使全國各地在各方面達到同一的水平綫，而常被忽視。亞爾薩斯勞蘭的情事已經證明了：如果地方的傳統有重大的差異，而中央竟抹煞一切，不管各省同意與否，那是很危險的。且極端的集權，常易趨於官僚化，注重官樣文章，即使最高當局是很好的人物。這種集權制究竟能夠引到一切反對者所指摘之苦何弊害，俄羅斯沙皇時代的實例已顯示過了。中央應信託地方選民，並給以對於教育事業上的相當責任。如果以相當的職權委給於地方民選的權力機關，整個國家之主權的理想，決不會受到絲毫危害。類似的中央集權制，尚存在於香第爾改革後之法西斯的意大利，但亦有重要的差異。在法國，學校中之地方方言的使用，除德語在亞爾薩斯勞蘭外，絕對禁止；反之，在意大利，地方方言與傳說在學校中有合法的地位，甚至鼓勵之。香第爾在各科課程綱要上特別注重地方的基礎。香氏之『地方主義』(Regionalism)，並非即含有地方自治與地方創制自由之因素，因各省教育行政長官俱為中央政府之薦舉者。但是雖然地方的傾向為中央所規定，它不過對於各省之地方的情感與歷史的傳統作一個公允的鑑定而已。

在這一點上，盎格魯薩克遜的傳統，實給地方需要與差異以較大的表現。我們可以拿美國作為一個例子，因在各州有各種地方自治的方式，且足以代表盎格魯薩克遜傳統之歷史的不同階段。這裏應當區分教育上地方自治之三種主要的方式。第一個為『區制』(District System)，第二個為

區制與其缺點

『鎮制』(Town or township system)，第三個爲『縣制』(County system)。區制行之最早且最普遍，由第一次之清教徒移民創立於新英格蘭(New England)，其後推行到美國之西北部。這個制度是地方分權的一個極端，每個學區便是一個行政的單位，各學區之形狀極不規則，其面積大小亦極不一致，在繁盛區域僅爲二個或三個方哩，在西部各州之人烟稀散地方，則常爲數百方哩。現存各區可以再分爲許多新的小區，亦可聯合數區形成一個大區。通常每區僅有一個學校，各區學校董事(District school trustees)常爲三人，由本區人民自本區居民、學生家長或納稅人中選舉之。董事之權力常爲：負本區使命代表國家利益管理學校，聘用教師並確定其待遇，簽訂關於學校必要供給與設備等契約，核定學生之收錄與除名，徵收地方學捐，督促實施並甚或規定學校課程，籌劃學校校舍之修理，視察學校並考察其管理與教學各狀況。德國海爾巴脫(Herbart)學派曾基於哲學的見地，主張一種相似的教育行政分權制度。因爲兒童首先是屬於家庭，所以他們說家庭對於兒童有一個權力，且對於社會、教會與國家有其優先權。因此一個家庭或多數家庭的聯合應能直接管理地方學校。美國人係以其區別基於歷史的傳說與近似民主主義的原理之上。他們認定區制是極合民主主義的，因爲人民本身直接管理其學校。自歷史上看，這個制度很適合美國之人烟稀散的鄉村地方情形，那裏農民財富分配頗均勻，且學校極賴地方稅來維持。所以當時便創立了這種適合鄉村人

民之理想與需要的學校，但是就為學校行政之一種方法論，區制不僅過去，即現在仍是無效率的矛盾的與不進步的。以許多極瑣屑的事情，不時召集區民公議，常易引起許多惡感，而且學校的效能，亦常為這些黨派的糾紛而受極大的損害。因財富分配之日趨不均，這個制度很易形成學校教師與設備上之不平等，且演為學校之極不合理的分佈，其結果便阻礙了鄉村中等教育之發展。美國專家對此制度之批評，更駁斥其為民主的觀念，因在此制之下，貧苦各區常得不到任何資助，適獲機會均等之相反物。對於海爾巴脫之理論，亦應以這種論據反駁之，就是兒童首先屬於其本身，而非為其父母，且國家為兒童將來之最高保護者，應有干預其適當教育之權力與義務。這種制度在實際上現已漸趨消滅，美國各州之採用行政大單位者逐年增多。在德國一種相似的學區制度（*Schul-Genossenschaft*）現在也漸消滅，普魯士在戰前已將它實行廢止了。

其次之大單位為新英格蘭與西部各州之鎮制。鎮之面積大小的差異和區制一樣。在人口密集區域，一個美國的鎮相當於一個英國的市邑或市區，在鄉村區域，一鎮常包括一個或二個村落與許多連接的田地。全鎮教育由鎮學務委員會（*Town school committee*）負責管理，且鎮內一切學校處理起來有如一個單獨之財政的與行政的集團。學區制比較鎮制確有許多優點。如鎮即是一個市邑或市區時，這個制度即符合於美國市制或一個英國縣邑的地方自治。在那個場合，一個單獨的鎮

縣制

可以有數百所小學與許多中學校，且能於普通中學之外，設置各種職業學校與專門學校。鎮內貧苦各區，則由全鎮公共稅收中補助之。但在美國各鄉村區域，鎮終覺是一個比較狹小的單位，仍具有區制之缺點，不過稍為輕減些所以為鄉村區域計，一個較大的單位如縣，是頗為適宜的。美國南部各州均已採行縣制，以縣為一個自治單位，且這個制度已漸由南方發展到其餘各州了。美國縣制之主要特徵有如下述。分立之各區實行取銷，以全縣組成一個行政單位。凡設有市教育董事會之市，得依行政與輔導上各目的，由縣中劃分出來。縣教育董事會由全縣公舉，有任命縣教育局長之權。縣董事會管轄縣內一切學校，以各獨立市為例外。它能創辦並聯合小學校，設立中學及特殊學校，任用一切教師及視學員，確定教職員薪俸，核准課程並採用教科書。這種組織與區制及鎮制比較，可以節省很多時間與精力。代替狹小而簡陋之區立小學，這裏可有優良設備與師資的聯合學校，且能使中等教育機會普及於縣內一切兒童。此制度實能以聯合學校的辦法，為鄉村區域解決中等教育問題。有許多縣於採行縣制後數年內已經實現這種改組計劃。舉例說，代替有五十二所一個教師之區立小學與僅設在縣城之中學校，它們現在可有十所聯合學校，且中學班級亦得平均分佈於全縣之內。

英國之地方自治制度，為城市區之市行政制與鄉村區之縣行政制的一種聯合。依一九二一年的教育法，為着初等教育的目的，凡縣邑，人口在一萬以上的市邑，人口在兩萬以上的市區及各縣區

(除去那些市邑與市區的面積)均爲地方教育行政權力者。爲着中等教育的目的，僅有縣與各縣邑堪爲地方教育行政主權者。許多教育家批評這種初等教育與中等教育之行政權力間的差異，因它可以使初等教育與中等教育間缺乏調和，且將有許多區域被遺棄到完全沒有中等學校。該法第五、六兩節本給這種批評以一種解答，就是非縣邑區域或市區得放棄其權力與職責完全讓由縣爲之，如須保持此權力與職責，則可隨其所願，與其他地方教育行政權力者謀其教育制度上之合作與聯合。但在實際上，沒有依照第六節規定程序所成立之教育行政權力者的聯合制度，所有的合作僅出於地方的請求，且僅關於交換「自由居住者」與「特別區」兒童這些問題。所以這種地方行政權力者間的權力的差異，應當取消，只保留一種方式的自治。這些權力應僅委給那些有廣衆人口（約五萬以上）之市邑或市區。每個地方教育行政權力者應以設立並維持相當數量之小學校爲其應盡職責。在英國，中等教育之供給，非若美國之規定爲義務的，但第十一節云：「爲建立一種國家公共教育制度，俾一般國民得以享受計，各縣評議會應力謀教育之積極的發展與廣大的組織……」本此目的，地方教育行政當局應對教育部提出其方案，經部核准後即成爲地方當局之義務。如果地方當局未能盡其職責，教育部於嚴密考查後，可發布必要的訓令，來督促或強制地方當局完成此義務，（第一五節）是以英國立法表現爲地方自治與中央輔導之一種極好的結合。各縣除少數例外，其

面積大小均稱適度，足以謀「教育之積極的發展與廣大的組織」，並不過於龐大成爲一種官僚化的行政。自然，在許多情形之下，現行各縣的劃分，常足以阻礙中等教育與職業教育之廣大的發展。但補救之道，並非即如許多教育家所主張，在合併多數縣成爲若干新的行政單位。取消過於狹小各縣與重新劃定縣境，當即可滿足此需要。這樣還有一個小問題，究竟地方教育行政權力機關應爲民選的團體，還是即取縣評議會這樣組織。英格蘭曾經有過這樣民選的學校董事會（School Boards），但已於一九〇二年取銷。在一種小的鄉村董事會的場合，所有反對區制之批評，此處亦可適用，惟在像倫敦（London）學校董事會的這樣場合，董事會與評議會間就很少差異了。蘇格蘭一九一八年之改革，並未取消民選的教育權力機關，依照蘇格蘭一九一八年教育法，每縣與若干市邑各自選舉分立的教育權力機關，負徵收教育稅與支配用途之責。除開這種強固的蘇格蘭傳統觀念，對於取消民選的教育權力機關一層，尙有基於以下各理由之一種反對意見。爲獨立的行政權力機關所選出之份子，既能對教育有特別興趣，且其品格亦常較一般縣評議員爲優。因之教育事業不致降於卑下的境地。且教育行政機關之獨立，可使教育政策有連續性，學校設施亦免受政治之影響。不過這些優點，可以和使得政府不得不取消這種地方行政二重制度之各種實際理由，作個對銷。依一九二九年之地方政府法，蘇格蘭之各縣評議會已確定爲地方教育行政權力機關，且較小各縣已聯合爲大的

單位，如果在蘇格蘭沒有發生二重地方行政制度之大的弊害，這必不會被認為一種原則。一縣或一市邑之完善的將來發展計劃，實應包含一種比例的要素。公民活動之此一部份，應不能太上前或過落後於一切其他部分。如果學校全由一種對縣評議會毫不負責之獨立的機關管理，這種比例的發展是不可能的。為求一縣之發展，須有一種精密的改進計劃，而實現此計劃，則不能不有適當的課稅。如果縣評議會負課稅之責，而獨立的教育行政機關支配其用途，那就違反徵稅者應對其支出負責之公認的原則。若照蘇格蘭以往辦法與英國現行辦法，各獨立的行政權力機關自徵其稅，那就有兩個獨立的租稅，對各自事業上之重要性為無關且非比例的。這種行政上的二重制度實極不經濟。有許多事業如健康輔導，將為不調和甚或重複，它將使各種教育需用物品的購買不能運用合作方法，且不容地方當局利用學校建築物於教育之外的目的了。

德國行政制度為中央輔導與地方自治之結合。地方行政當局之權力，依其所轄區域之大小而分等級。茲以普魯士為例言之。普魯士有四種地方行政權力單位。最大者為省，共十三，概符合於帝國時代之歷史的劃分。省分為各縣，縣復分為市區與鄉區。大學與高等專門學校直接隸屬柏林（Berl.）之各關係主管部。教育部長任命邦視學員，他們有視察指導公私立學校之廣大權力。中等教育受省行政當局管轄，其監督權屬於省教育廳。初等教育之監督，則交由縣教育局行之。縣教育局得任

用及輔導小學教師，監督一切公私立小學並管理教育經費。各市區享有屬於初等教育事項之完全自主權，且能設立中等學校，雖然中學應受省教育廳之監督。在鄉村區域，每區選舉一個學務委員會，對縣教育局負責。此委員會之職能，在一般的輔導地方學校之外部的利益，至學校內部生活與教師則不受其監督。所以德國行政制度是中央集權與地方自治的一種結合物。

地方行政上之最後一點，便是選舉美國所謂教育局長（*Directors of education or superintendents*）的方法。美國直接選舉縣教育局長的辦法，如果那個位置依於政治的變更且由黨派把持的時候，確是很危險的。但是如果候補人之選舉，全依其功績而不問其政治傾向如何，那就任命與選舉間沒有多大的差異了。就實際上說，由一個適當的委員會來任命，較為妥當。總之，關於中央與地方政府間關係之立法，應明確規定何種權力應屬於地方，且地方獨立自主之限制亦應明白敘出。英、美的實際，大抵是依從這種路線的。但在若干大陸國家，事實常相反，法律所載地方政府之權責頗為含混，其結果常為無盡止的爭論，甚而引到行政的紛亂。在這一點上，似乎法律之明述何者為各級政府所可為，及何者所應為，其餘留待它們自由決斷，較之只規定何者為它們所不應為的，妥善得多。是以，第一要着在確定一切地方政府之共同的與基本的工作，使機會均等有實現可能；第二要着則須顧及地方情況及政府能力之差異，謀適應其特殊需要，並促進其自由發展。

第五章 少數民族

少數民族問題是一個重要的教育問題。在中世紀時沒有這個問題，那時一切教育通用拉丁文，且其內容也是國際性質的。僅因「宗教改革」後方言文學之興起，民族教育的問題遂以發生。隨着這個發展，羅馬帝國舊有各部更演進成爲各個分立的民族國家。法蘭西、英吉利與西班牙便是其中之首先獲得其民族統一及獨立者。惟中部與東部歐洲尙未達到這個目的，且表現其紛亂的邊疆與混雜的民族之一種悲慘的景象。從民族的觀點來看，至今還沒有有一個單純的同種的中歐或東歐國家。即如戰後的德國，也有斯拉夫族少數民族的盧薩人（Lusatians）與波蘭人（Poles），他若捷克、斯拉夫、波蘭、羅馬尼亞與俄羅斯諸國，它的全人口中約有三分之一屬於異族。這些國家有一個共同的問題，這便是所謂少數民族的問題。在那些有兩個或三個不同的民族立於平等地位的國家，如瑞士、比利時、加拿大及南非，我們可以看到國民教育上之一種特異的情形。這些國家沒有特別保護少數民族的問題，因爲各國本身使用兩國語言，而且在嚴格的意義上，沒有一個民族是可稱少數的。在瑞士，甚而有三種不同的民族，享有立于完全平等基礎上的一種共同公民資格。這個問題之第三種

少數民族問題及其各種形式

情形，便是種族的差異極顯著，且國內各組成部分間之懸隔，因顏色區別而加重。美國與南非的問題正是這樣。在一切歐洲殖民地，土人問題也有這同樣的困難。至對外來移民之同化問題，雖屬同類的問題，但頗有區別。在美國與加拿大，外來移民人數極衆，如何使他們『美國化』(Americanization)自是一個極重要的問題。即如那三個極同種的西部國家，也有它們本身的少數民族問題。法國有亞爾薩人(Alsacien)問題，西班牙有加達人(Gitan)運動，英國亦有威爾士人之存在。所以少數民族問題是一個普遍的問題，應有若干一般的原則，以謀其各種情形之可能的解決。

民主國家之民族政策應基於國民機會均等的原則，如果一個國家是混合民族且使用兩種語言的，各級學校就應對各民族施行兩種語言的教育。只要懂得兩種語言，各民族便能在公共生活上享有均等的機會。如果少數民族的語言未使用於國民經濟生活之交際上，那麼一種國語應施教於少數民族，惟反之亦不盡然。少數民族(或多數)之經濟的與文化的發展程度，在建設一個全國學校制度時，也應加以適當考慮。不是每個民族或種族都進步到這個程度，足以全用自身的語言來成立一個大學。有許多語言僅為地方的且不甚重要，假若建立全部教育制度以這種語言為基礎，便是阻礙學生的發展，使他們不能與他種進化民族之同伴的公民作經濟上之競爭。是以我們知道同樣的民主主義原則尚須有關於少數民族之教育政策上的分異。

現代民族自主的理想發源於一八四八年之革命。在奧匈帝國時代，有十個民族強迫生活於一起，民族教育問題較其他各國爲緊要。捷克人（Czechs），斯拉夫人（Slavones），烏克蘭人（Ukrainians）等斯拉夫族之復興，已顯示了日耳曼化與馬札兒化的政策之不成功，且終不能解決這個問題。所以奧地利各民族的代表於一八四八年集會於克列姆斯（Krems），一致贊成改革舊時的君主政體，使立於民族的基礎上面。但這種計劃，終因各民族自身間之反動與衝突，而歸於失敗。不過巴拉基（Palacky）與其他諸人在一八四八年所創立之理想，在奧地利各民族間仍得保持與發展。一八四八年便提出了奧地利問題之兩個不同的解決，斯拉夫人願依語言的邊界劃分帝國爲若干自治省，日耳曼人則主依據封地之歷史的邊界。前者在使其單位基於人種的與語言的類似，後者則依於與歷史傳統結合之地理的及經濟的理由。但隨着奧地利政治之發展，這個情勢又轉變過來了。捷克人爲波希米亞（Bohemia）與摩拉維亞（Moravia）之歷史的邊界辯護，日耳曼人之論調反以語言的邊界爲基礎。以公平的眼光看來，一個最後的解決，僅能求之於兩種原則之結合，就是說國際的邊界必須依於語言的與經濟的根據之適當結合來解決。但無論實際的解決如何，在那些新的國家內仍將留存着少數民族。

爲解決這種無可避免的少數民族問題，曾產生過一種『個人的民族自主的理論』（A the-

ory of personal-national autonomy)。這個理論係奧地利社會民主黨卡爾銳納 (Karl Renner) 與鄂圖包爾 (Otto Bauer) 兩氏所倡導。他們以為中世紀的拓殖之殘餘，加上今日之不斷的工業的移居，已使各民族之任何地域的分配為不可能，且從經濟的觀點看為不需要的。所以在一個獨立國家之疆域內，每個民族應組織一個自治的社會，不管其所有份子之地域的分配如何。凡事實上之同種的村莊或市鎮社會，概包括于各自的民族之內，至各混合的社會則得到『二重代表』 (Double representation) 之一種特殊的地位。一切地方事務，除所謂『文化的需要』 (Cultural needs) 如教育、宗教、藝術等外，悉委給于由全民選舉之地方行政當局。每個民族集團之文化的需要，由各個民族份子所選舉之特殊的民族的地方權力機關來管理，且受每個民族之中央權力機關的支配與監督。每個民族之中央權力機關，由同一民族之各種社會的代表與混合社會中之多數或少數民族的代表（依比例的數目）組成之。各民族之個別份子，雖不形成任何社會的單位，且分散于他種民族間，但能享受其中央權力機關之保護，且得隨其所願參預其民族的各種事務。各民族之一切份子應納特別的租稅，由該民族之中央權力機關處置，以為其文化需要之用。依此辦法，那些主張個人的民族自主說者以為可以避免奧匈帝國之地域的與民族的糾紛，且能給一切民族以自由與均等的機會。持反對論者則認為『民族』這個觀念，無可避免的連涉到某種特殊的地域，所以使民族自主

與地域自治結合是很可能，而且成立一種極複雜的『二重代表』制度爲不必要的。爲保護各民族之個別的分散的份子，可以制定特殊的法律，無須建立那些煩重的各民族之中央機關。凡同一民族的地方權力機關，可以依普通立法來聯合設立一個中學或大學。這種主張除猶太人外可以適合一切少數民族的需要。猶太人問題是民族自主之解決上一個偶遇的障礙。猶太人沒有地域，他們僅在那些居住異種人民的小市鎮裏形成多數，在一切國家裏却是少數民族。有許多著作家甚至否認他們自稱爲一個民族的權利，因爲他們只受宗教的約束，既沒有共同語言，更沒有一種民族的文化。所以他們的情形是一種例外，一般的理論很少能適用於他們的。

個人的民族自主的理論，在俄羅斯少數民族間得到一般的發展機會，僅在猶太人方面爲特殊的。俄羅斯有許多民族，他們沒有緊密的土地，且散居有如俄羅斯海洋中之各個小島。所以這很容易了解，何以僅有奧匈帝國與俄羅斯爲此種理想所易發展的國家。俄羅斯之一九一七年革命，宣布了一切民族的平等與民族自決的權利。烏克蘭政府於其獨立初之短時期內，首先實現此個人的民族自主的理想。依照一九一八年一月九日法律，俄羅斯人、猶太人、波蘭人的少數民族在教育與文化事業上享有自主權，其他各少數民族如有一萬以上公民向立法院申請，亦能享受此權利。教育部分設俄羅斯、猶太與波蘭各司，由各關係民族之代表充任職員。惟這種理論之實際的應用，嘗遇到許多困

難，個人的民族自主是基於所謂「民族的地籍冊」。每個公民登記於一種地籍冊，或為烏克蘭的，或為俄羅斯的，或為猶太的，或為其他的，因以獲得進其民族之學校的權利；但他不能享受任何其他民族之學校所供給的機會，因他只納維持其所屬民族之學校的租稅。且這種民族地籍冊的強迫登記，嘗使許多人把自己登記錯了。例如一個烏克蘭人願意其子弟學習俄羅斯語且願送他進一個俄羅斯中學，但依照那個法律他不能做到這樣，除非他曾將自己登記為一個俄羅斯人，且納租稅以維持俄羅斯學校。此外尚有兩個波羅的人的共和國——拉脫維亞與愛沙尼亞，也是實行個人的民族自主的。因不顧及自由與進步的立法精神，嚴格應用此民族地籍冊之原則，終於演成了許多反常的事件。白俄羅斯人與猶太人不准進俄羅斯的學校，雖然這兩個民族有許多份子願送其兒童到這些學校的。日耳曼人的學校可稱國內優良學校，除日耳曼人外，概不得入學，雖然事實上有許多屬於多數民族的公民，願將其兒童送入一個日耳曼的中學校。除這些實際困難外，分配人民於各民族的地籍冊，亦嘗引到一種分離與民族的隱遁。在各自主的民族間既不易交換各種理想與方法，更沒有教師與學生的交換。這樣的民族地籍冊，不啻是許多不透水的隔層，遮斷了任何異族血液或異族理想之流通。所以民族之宣告的自由應與得進任何公私立學校的自由相結合，俾能給少數民族一種真實的平等。個人的民族自主方法，本在避免少數民族之強制的同化，這樣施行起來，便不覺陷於偏狹的

民族主義之錯誤了。俄羅斯後來的歷史則顯示民族自主之一種不同的解決，代替建立四個、五個或更多的有管轄同一區域之權的各民族中央權力機關。蘇聯憲法創立了一種頗符合民族語言的集團之許多緊密自治區的聯邦制度。在每區內，一切學校由一個權力機關管理，雖然有時他們是屬於各異民族的。因俄羅斯境內八十個不同民族之進化的階段各異，所以政策上應有分異，將各民族與各種族依其文化的水準劃為許多分立的集團。莫斯科公共教育委員會更於一九二七年四月二十七日宣布少數民族之學校得改用其方言之原則。現在所有各民族區分為四個集團。第一個集團是那些弱小的與分散的種族，既沒有完備的文字，更沒有民族的文化。這些種族應以俄羅斯語為媒介，在俄羅斯學校受教育，因為他們本身的語言極少進步，尚不足以為獲得現代文化的工具。第二種集團的民族，也沒有完備文字與民族文化，不過他們常團聚於一處，且在日常生活中使用其方言。為此集團計，小學校應使用他們本身的語言，但中等及高等教育之享受則以俄羅斯語為媒介。第三個集團包括各較大的民族，具有本身的完備文字及民族文化。他們的小學及中學全使用方言，高等教育則須在俄羅斯語的高等教育機關享受之。惟在其區域內之各高等學院中亦嘗有使用他們語言之特別講座的設置。最後一集團屬於那些強大的民族，他們居住於緊密的區域，且有其本身的文化與歷史傳統。其各級學校，由小學至大學，全使用自己的語言。這種完密的政策，現正逐漸實現於蘇聯。這

區域的自主
爲解決之基
礎

大戰後關於
少數民族的
條約

裏應當說明的，便是在蘇俄僅有共產黨份子得完全享受這種民族的自主，因就一般看，只有他們是享有任何自由與權利的公民。不過除此黨派性質外，這個問題之解決，頗近於蘇聯憲法上之理想了。平心論之，這種基於地方自治的區域自主制（Territorial autonomy）確能給少數民族以極好的機會，如果他們真正組成土著的集團人民。

凡爾賽條約（Treaty of Versailles）及聖日耳曼與川安朗各條約（Treaties of Saint-Germain-en-Laye and Trianon）中關於保護少數民族之規定，全基於地域的原則之上，而非採取個人的民族自主主張。各條約（對奧地利、匈牙利、保加利亞、波蘭、捷克斯拉夫、羅馬尼亞、南斯拉夫及希臘各國）上關於少數民族之各條亦幾相同。首先成就之對波蘭條約（一九一九年六月二十八日訂於凡爾賽）第九條云：『波蘭政府爲多數使用非波蘭語之波蘭國民所居住之各市鎮及鄉區，在公共教育制度上供應充分的便利，俾在小學校內此類波蘭國民的兒童得用其本身語言享受教育。但此非阻止波蘭政府使不能以波蘭語的教學在上述學校內定爲義務的。在住有屬於種族宗教或語言的少數民族之波蘭國民的區域，那些少數民族，亦得公平享用中央地方或其他預算上之屬於教育宗教或慈善事業方面的經費。』第十條爲猶太人的學校增一特別規定：『由波蘭境內各猶太人社會選出之教育委員會，應在國家一般管轄之下，主持依照第九條比例分派於猶太學校之公共教育經費

的分配，並負此等學校組織與管理之責。第九條關於學校使用語言之規定，亦得適用於此等學校。』對羅馬尼亞條約（一九一九年十二月九日訂於聖日耳曼）除一個相似的普通條款外，對於薩克森人與捷克人亦有特殊規定：『羅馬尼亞政府應給特朗西爾瓦尼亞（Transylvania）之薩克森人與捷克人以一種關於教育與宗教事項的地方自治，惟仍須受羅馬尼亞國家之指揮監督。』所以我們知道基於威爾遜（Wilson）總統民族自決宣言之各和平條約，並非需要一種個人的民族自主，乃是以地方代表制（Local representation）來保證少數民族的權利。自然，那些條文規定不是理想的，還可加以改進，不過其原則是很正當的。

這些原則之最好的實際應用，要算在捷克斯拉夫。依一九一九年四月三日法律，捷克斯拉夫政府供給一切少數民族以民族教育之充分的機會。第一條云：『如在一種社會，每三年平均至少有四十名學齡兒童，尚無使用其兒童方言作為教學語言的公立學校，政府應當設立公立小學一所，以此等兒童方言作為教學的語言。』第二條：『凡依照第一條應行設立或已成立於此法律制定前且有該社會四百名以上兒童入學之各公立小學，應附設專收男生或女生或混合的市民學校（Bürger-schule）一所。』這些學校的管理權，係委給於各地方行政當局，不問其所屬之民族為何。德、波一九二二年五月十五日條約，關於少數民族之教育，也有類似的規定。盧薩汶德人與波蘭人如有四十名

以上的學齡兒童，應有公立小學一所。他們甚至可以要求設立一所使用其語言的中等教育機關，如果在一個中心地點有三百名以上屬於其民族的學生，這將接近此問題之最後的解決了。凡為同一少數民族所居住且享有地方自治權之各區域，可以聯合其努力，成立一種中等學校甚或高等學校網；遇必要時，亦得實行聯合成為較大單位，包含同一民族且具擴大的自治權力。現時英國之威爾士人的各縣，雖未獲得個人的民族自主，而依其地方自治與一八八九年之威爾士中等教育法案（*Welsh Intermediate Education Act*）已實際享受一種完全的教育獨立權。至前述之區域的自主現亦已實行於蘇俄，除其黨派的性質外，確是很能滿足各少數民族之真正需要的。

這裏還有一個關於分散的少數民族特別是猶太人的問題。依捷克斯拉夫法律之規定，任何足四十個家長的集團，有權要求一所公立小學；惟有過小的集團，或任何少數民族之單獨的個人，不能有使用其方言的公立學校；他們只能送其兒童入多數民族（或其他少數民族）的學校，或私人的教育其兒童。且即使這些集團或個人是實行個人的民族自主，也一樣不得不送其兒童入多數民族的學校。這種分散的小集團之發生，僅為拓殖或移住的結果。任何公民自然有權在國境內自由移居，不過這裏應當顧及多數民族得保持其故鄉之民族特質的權利。在保護少數民族的掩飾之下，常易發生一種奇異的情勢，便是新居民之不斷的流動可以使少數民族變為多數民族，且此一民族之生

活的中心，亦可變為異族的都市。例如舊里薩尼亞人的都市維爾納（Vilna）現已變為猶太、波蘭人的。雖然四週仍住有里薩尼亞人與俄羅斯人。這種運命現已震駭華沙（Warsaw），因他有百分之四十的猶太人，不久即可有一個猶太人的多數民族；更震駭了美國，特別是紐約市。為保持民族的特質，有許多方法可以施行。第一，多數民族可以強迫少數民族學習其語言，把它作為國語。第二，僅在為某少數民族原來居住之各地方，准使用該少數民族語言於公事場中。此二方法既不致損害少數民族的權利，復可保障國家之民族的特質。但這只可以滿足那些據有若干土地的少數民族，而不能滿足東歐的猶太人，因他們形成一個特殊的問題。西方的猶太人（如英、法、德、意）絕非一個少數民族，只是一種「教派」（Denomination）。他們使用多數民族的語言，且已習染其所屬國家之文化與傳統。所以在這些國家實際上沒有猶太人少數民族的問題。僅在波蘭、羅馬尼亞與俄羅斯那些一向壓制猶太人的國家，才發生這個問題。在這些國家與希臘（尤其是塞羅尼加（Salonica）），猶太人仍保持其異族的特質，且使用一種獨立的語言。不過猶太人中間尚有一個很強固的少數集團，他們不贊成伊第希（Yiddish）語，而願意希伯來（Hebrew）語或該國的語言。所以為適應各種猶太人的需要，那就應當承認三種猶太人少數民族有其分立的學校與分立之個人的民族自主制。自然，一般主張猶太人之個人的民族自主者是不會同意這種辦法的。但完全讓他們自行管理教育，便是強制使

用伊第希語於中學校，未有顧及那些強固的少數集團的願望。這種情形曾於一九一八—一九一九年發生於烏克蘭，有許多猶太人不很願意處於伊第希語擁護者管理之下。大戰後東部猶太人之地位已在法律上大為改善，在俄羅斯，他們已能享受一切公民所能享受的權利。俄國的猶太人現在並不要求個人的民族自主，且正很快的趨於同化了。這樣似乎猶太人自治問題之發生，僅繫於虐待政策之存在與否。在猶太人享有完全公民權利之一切國家，根本沒有猶太人問題。伊第希族要求比例享用國家支出於教育事業，僅在初等教育上為可行，如建立一種使用伊第希語的中等及高等教育制度，便是剝奪了猶太青年得與他族青年競爭之任何機會。這種偏執的鄉土觀念，實不能取以行之於民主國家的一種正式政策。如果伊第希語的擁護者能夠籌集經費來維持中等及高等教育機關，關於私立學校的法律自應給以種種機會。對於擁護希伯來語的也可施行同樣的政策。

此同一問題之另一端乃教育外來移民的問題。許多極端贊成個人的民族自主者，主張為外來移民建立一種使用其方言的公立學校制度。事實上很難有這樣一個國家，完全同意這種政策。他們是絕不願意教育一個有異族思想與異族感情之人民的。在加拿大之馬尼多巴（Manitoba）固然有過這種情事，那裏烏克蘭人、波蘭人、德國人有權使用其語言於公立小學校。但此政策實作為一種暫時的方法，藉以促成此等移民之「加拿大化」。至一九一六年，這個法律即已廢止，一切外來移民

均應在其公立學校使用英語。惟對法國的移民是例外，因他們爲此國土內之最初的公民，且對於其民族性有一種法律的及道德的權力。美國對於外來的移民之政策，也基於此同一原則。外來移民得自由設立使用其方言之私立學校，作爲對英語學校之強迫求學的一種增補。沒有這種強有力的『美國化』政策，就決不會建立像現在這樣一致使用英語的聯邦國家。建立一個國家並創造其民族傳統之原始的世系，對於外來移民之收受本着同化的條件，那是無可置疑的。所以一切移民沒有道德上的權力可以要求所居國家須助其保持舊有的民族性。只有那些依某種條件所招致之移民，如俄羅斯之德國移民，方能要求國家支出之比例的分配用於其民族的教育。在特朗西爾瓦尼亞（薩克森）與巴納特（Banat）之德國移民，也屬於同樣地位。

這樣看來，只有由一個民族長期發展而成且國語卽爲統治的多數民族之語言的國家，才發生少數民族的問題。但在那些可稱爲兩種語言的國家，情形頗不同。那裏因兩個（或三個）民族在國家建立上居同等重要地位，所以兩種語言俱認爲國語，且兩個民族俱爲『統治的』民族。現在共有四個這樣的國家，卽瑞士、比利時、加拿大與南非聯邦，惟各有其特點。瑞士各邦在教育事業上頗爲獨立，以關於強迫教育之聯邦立法爲例外。因語言的邊界頗符合於各邦之邊界，在實際上沒有少數民族的問題，法人各邦有法語學校，德人各邦有德語學校，台新（Toschi）一邦則有意大利語學校。在

比利時情形稍異。佛來曼人 (Flemish) 與華龍人 (Wallons) 間的語言邊界雖很確定，但非與歷史的省界平行。歷史的傳統給佛來曼人一個不利地位，即一切高等教育機關向係使用法語的。這是一個例外的情形，多數民族反而被強迫藉異族語言以完成其教育。但現在兩種語言已獲同樣地位，且為國立二大學之一的根脫大學 (University of Ghent) 近已轉變而為一個佛來曼語的高等教育機關。最好的解決是應依照語言的邊界重新劃分各省的邊界。然後各省均可變為單一語言的，僅有布魯捨爾 (Brussels) 為例外，應保留兩種語言。在加拿大，法蘭西人全集中於一省，其中使用英語之少數民族有其本身的學校制度。法蘭西人由此省移居於他省，也有權設立獨立的學校，以法語為第二種教學語言。在所有這些場合，各不同民族均關聯於特定的地域，沒有設兩種語言學校之真正需要。南非的情形是惟一的例外，那裏這種學校是必需的。雖然那塔耳 (Natal) 是英語佔優勢，奧蘭治自由邦 (Orange Free State) 是荷蘭語佔優勢，但餘剩之兩省——好望角 (Cape of Good Hope) 與脫蘭斯瓦俱有極混雜的人口，想設立兩個分立的學校制度，一用英語，一用荷語，終屬不能。所以一切學校採用兩種語言，教師也以兩種語言教學。學生家長可以隨意選擇一種語言，或是同等的採取兩種。

現在應轉到此同一問題之另一部分，即與歐洲人雜處或鄰居之有色種族的問題。此種教育政

策之一般原則，應與已經宣佈關於歐洲世系之少數民族者為一樣，但實際上在野蠻與文明種族間有相當的區別。中國人、日本人與印度人固然與歐洲民族在文化上有同等貢獻，但尚有許多有色種族是很少歷史與文化之可言的。是以在那些由文明亞洲人居住，由歐洲人管轄的國家，如英屬印度、法屬印度支那、英屬香港，無疑的應有一種使用本地居民之方言的公立學校制度。印度雖事實上設有與本地大學平行的一個使用英語的大學，然在原則上，全部制度係以本地文化及傳統為基礎。如果我們論到黑人或美洲印第安人，則此問題之性質不同了，這兩個種族，雖很有可能，然尚未發展一種可以與歐洲民族競爭的文化和民族的傳統。假使聽其自然，這些種族非漸歸於滅亡，即永困於奴隸生活。只有藉先進民族的輔助與吸收現代文化，他們才可希望達到一個不僅法律上而且事實上的平等地位。美洲黑人已很成功的經過這種演進，變成了一種黑色的盎格魯薩克遜人。現在可以說美洲沒有黑人種族，所有的黑人只是許多種族的混和種，且已完全忘却其原始的非洲的環境，他們現在無論在精神上、思想上與行為上都是「美洲人」的，所以這個問題不是一個少數民族的問題，而是「有色界線」的問題。在北美合眾國，這個界線劃分於「純粹白人」與「有色人」之間，一切混合血統的人概包含於後者之內。拉丁美洲則相反，此界線移到「純粹黑人」或純粹印第安人，其他一切混合血統者則包含於與白人同樣的社會層。在拉丁美洲，有無數的美洲印第安人，因變為使

用西班牙語的天主教徒，也經過了同樣的演進。其餘土人因仍使用其原始語言且與歐洲文化隔離，是以不能甚至未希望到建立一種與歐洲文化平行的本身的文化。對於此等種族之民主的政策應當是為他們建立一種以其土語為基礎，並酌量採用英語或西班牙語的小學制度。至較為優秀的學生，應使能享受普通中學教育，但為大多數計，則宜多設農業、工業與家事學校，藉以提高其社會生活水準。合衆國在最近數年內實施此政策已有顯著成效，而各拉丁共和國於此問題則尙未獲適當解決。一個種族由野蠻進化而為文明的顯例，便是新西蘭的摩里斯人（Māori）這個進步之得成為可能，由全新西蘭政府採用一個民主的政策，即一面保持摩里斯人之民族特質，一面使之與歐洲文化相接合。現在所有摩里斯人是使用兩種語言的，對摩里斯文與英文均已能寫、能讀。但是還沒有使用摩里斯語的中學及高等學校，雖然有許多摩里斯人是在此兩級學校畢業的。蓋建立一個使用摩里斯語的全部教育制度，便是限制摩里斯人的各種發展可能，且其極也徒使之永困於一個劣等地。所以新西蘭的試驗是對待野蠻種族之一種最妥善的政策，任何地方均可仿行。至南非黑人及英屬殖民地的黑人，頗與美洲黑人不同，他們居於故鄉，且有其本身語言及種族的傳統。是以對這些非洲人應教以其土語使與一種歐洲語言同等重要，且歐洲人的行政者應於努力使他們與歐洲文化接合時，設法發展其歷史傳統，俾能保持其民族的特質。然後隨教育之逐漸擴張，給他們一種機會

使能自行決定其所願受之教育的性質。在這一點上，英屬殖民地之政策實較法國在非洲的政策爲優。一九二五之英屬熱帶非洲教育政策綱領上明白宣布：「教育須適應各民族之智力，才能職業與傳統，儘量保存其社會生活結構上之一切美善的要素，尤貴能使之適應各種變易的環境與進步的理想，以爲自然發展進化之媒介。」法國政府則未顧及「有色」的區分，教育此「黑色的法國人」與教育法國兒童一樣，概以法國語言及傳統爲基礎。一九三〇年十二月，法屬非洲總督於某會議席上，曾明白宣示殖民地法國教育制度之目的：「我們的教育制度並非盲目自外移來的，我們要運用它來實現對於目前各急切需要的一種適應。」但是這個「適應」乃對於法國目的之適應，而非對於土人之民族特性的適應。這個目的便是土人的聯隊幹部之招募能多得滿足，多得保證，且多得改進。它是想藉與法人生活及活動之緊密的接觸，實現法語之傳播。它是想於可能範圍內謀一種土人的「精英」(élite)之組成，俾一種完全傾向法國文化之熱切的努力得以加強。其結果，土人遺忘了本身的語言與傳統，而在其心理及特性上並未變成真正法國人。他們所獲得者僅爲法國文化之皮毛，因沒有其固有傳統作基礎，所以反使他們對於本國爲漠然的。甚至他們喪失了種族的聯系，爲其舊日同伴所不信任，事實上已不能在其所處社會中擔當開化領袖的任務。像美洲以前那種買賣奴隸的事件，在法屬非洲固然不會發生，但對那般已達到與白人同等文化水準的土人，實不能因

『有色』的理由而稍剝奪其權利。惟有新西蘭既沒有對摩里斯人之有色的界線，更沒有各種族間之惡感，所以它的實例證明了，惟一之合於民主原則的妥善解決，即繫於這個途徑。足以避免將來種族間之可能衝突的唯一有效方法，便是給一切土人以機會的均等。這並不是說一切土人應在歐洲人的學校受教育且必以一種歐洲語言為媒介，只是主張他們應有適合文化水準與民族傳統之相當數量的教育機關而已。

第六章 教育大道

在教育史上我們遇到兩個主要方式的教育制度。在那些階級區分顯然而政治制度非爲民主的國家，其教育之組織嘗依於階級的界線。若爲民主國家或開明君主專制國家，則恆建立一種國民教育制度，這個可叫作一個『教育大道』(Educational Highway)。階級教育制度的實例，可以一八二九年俄國尼古拉一世時代所創立之國家教育制度爲代表。依其法律，農奴及城市人民之低等階級概不能享受中等教育。中學僅爲紳、僧侶及富商等特權階級之專用品。自然，在法律上大學與專門學校也只有特權階級能享受。對於其餘國民如工人、農民與農奴，小學校爲唯一之教育機關。然即此小學校亦只能加惠於全部學齡兒童中之極小部分，所以大多數的農民與工人仍困於不識字的境地。這種制度後來是很少遇見在這樣著重的一個形式。各代政府不常通過禁止的法律，但中等教育所需各費及維持學生求學期間所需費用，實足以阻止貧苦人民享受之。在事實上，階級教育制度幾存在於一切歐洲國家直到二十世紀。如果我們考察十九世紀末葉英國之教育制度，便可知知道這個階級制度有爲兩個主要階級而設之兩類不同學校。著名的『公學』(Great Public Schools)

兩個古代大學及一般之中等與高等教育，僅爲富有人民而設，至貧苦階級僅能享受教育於初級小學及高級小學校。即在一九一八年教育法通過後之今日，小學與中學教育仍保持爲兩個平行的制度。獎學金制度固然可以輕減這種區別，但終不能填補其裂痕並消滅兩個階級間的差異。

柏拉圖約翰
諾克斯
盧梭
人之理想

民主的教育制度曾爲許多哲學家及改革家所主張。柏拉圖於其共和國中表示過這種見解，以爲兒童之受教育應依其才能而不問其家世如何。湯姆斯摩爾（Thomas More）於其烏托邦，約翰諾克斯於其訓育論中，也持此同樣觀念。這些思想家都發揮過了關於教育上之合於現代民主的許多理想，但科學的建立此「階梯制度」（ladder system）之功績，實歸於廓美紐斯（John Comenius）。廓氏劃分全部教育爲四種連續的學校，這四種連續的學校便形成一個無間斷的階梯，而與幼稚（infancy）、兒童（Childhood）、少年（Adolescence）及青年（Youth）四個時期平行。每個時期延續六年，且符合於現代的幼稚園、小學、中學及大學教育。他並主張對於一切有可造之才的學生實現機會上之完全均等，不問其家世、信仰或性別。法國『啓蒙運動』（Movement of Enlightenment）中之教育的理想，即係深受廓美紐斯與柏拉圖之影響。盧梭（Rousseau）在其對波蘭政府之意見（*Considerations Sur le Gouvernement de Pologne*）中，完全繼承他們的思想。盧氏主張爲貧苦學生設置獎學金，並教養之成爲『國家的兒童』（enfants de l'etat）。波蘭受其論文影響，隨發生教育

改革，於一七七三年建立一種階梯制度，這可說是依於此路線之第一次系統的立法。奧地利一七七四年之改革，亦使此同樣原則見於實施。但這些改革均未完全取消小學與中學之並行的存在，其次之偉大改革方案則係康多塞氏本於廓美紐斯思想所擬定。雖然他的方案在法國並未實現，但已為俄國亞力山大一世採為其教育改革案之準則。卡塞林二世固早已於一七八二年繼奧地利之後施行此階梯制度於俄國，但全部方案之得完全見諸實施，實由於亞力山大一世。他於一八〇四年建立一種對全體國民完全平等而毫無區別之民主的制度。這個制度包括四個等級：第一種為區立學校，修業一年；第二種為縣立學校，修業兩年；第三種為省立學校，修業四年；第四種為大學，修業亦為四年。所有四級學校概不收費，且貧苦學生亦可得到公款津貼。不幸此制度於一八二九年被尼古拉一世完全推翻了。在德國因耶那戰敗引起理想主義的復活，著名哲學家裴希特（J. G. Fichte）及普魯士教育部長洪波特（W. Humboldt）均提倡民主的制度。但繼起的反動，終阻撓了他們的計劃之實現。因此我們可以看到在十九世紀初期，凡具有遠大眼光之政治家，均認民主的制度為謀教育進展之最好計劃。但在十九世紀前半期，所有欲建立此制度之企圖，都不幸歸於失敗。俄國的制度僅存在到一八二九年止，德國及法國的計劃則全然未得實現。教育民主化的領導權是為美洲人取得了，僅到二十世紀，歐洲各國才又擔當其領導者的自然地位。

在美國，第一個公立中學於一八二一年創立於波士頓。至關於中學之第一個法律則係一八二七年制定於麻薩諸塞。依此法律，每個市鎮應有公立中學一所。但在麻州之外，這個運動發展很慢。到一八五〇年，十個州只共設有三十三所中學，而其中則有十五校是在麻州的。這是一種新英格蘭的制度，它僅發展在新英格蘭殖民衆多的各州，即僅限於北部及西北部。但逐漸的這個制度擴張到南部，並且可以說，在一八六〇年，美國公立學校制度，至少在原則上，已完全建立於所有北部各州。十九世紀之最後數十年，已見到此制度在美國各英屬領地與若干歐洲國家之普遍的擴張。此項立法是嘗爲各種社會的理由所激勵的。

在教育階級制度之下，對於各異階級的兒童實有一種不公正與不平等的待遇。且因給各異的集團以各異的教育，這個制度徒加深各相反階級間現有之裂痕，並激勵階級鬥爭及惡感。我們以爲教育應在緩和階級的對抗而非使之加劇。國民共同的情感與互相的了解，僅能依於一個共同的基礎發展之。國家的統一之獲得，亦惟有賴於爲國內一切集團建立一種公共的學校制度。如果富有或貴族的家長，不願其兒童與貧苦階級兒童混合在一起，他們儘可設立私立學校並以自身費用教育其兒童。國家的政策必須考慮全體國民的利益，而不能對任何有勢力之各異小集團有所偏袒。國家既耗費鉅額的國家財富於教育上，當然應爲所費之金錢要求最好的效果。是以費錢的與連續的

教育，應全以國家的費用，供給那般能受其益且將來能以公民服務補償所費的學生。然中等及大學教育常因納費關係，僅能施於富有階級，將貧苦階級擯棄於此權利之外了。國家徒教育了多數不適合的兒童，他們將來絕少成就以報答國家，所以在金錢與時間上是一種重大的損失。凡取那種制度的國家，其國民已分裂為兩個不同的社會集團，它們之區分不僅依於金錢的地位，且由於其語言態度及社會習慣。俄羅斯或能顯示吾人以這樣一個制度可以引起如何極端的結果，因此政策使平民與文化隔絕，是以嘗引起相互間誤會而缺乏了解。在其他國家，其所以尚未達到此極端結果者，僅因其階級制度藉強迫教育及他種民主法制而稍得緩和。但所有『啓蒙時期』各種計劃及十九世紀之實施，均基於一種含有消極性質的平等觀念。當時所謂平等是在取消教育上之階級的特權，並施給同樣之中等及高等教育於國民之一切集團。是以不僅未能顧及國民社會經濟上之個別需要，即心理能力之顯著差異亦未得到相當適應。教育的民主制度被一般認為走向對全民公開的大學之單一道路，是以完全沒有選擇，一般青年因此偏重博學專業（*learned professions*）的傳統教育之不適宜，不得不落後且喪失其平等之社會地位。即使有一部分能夠進到大學，而他們也不得不損害其天賦的性能，使之強合於一種文學的空氣及論理的訓練。所以在實際上這個制度徒表現為機會均等之反對物。它只適合於極少數人，且在另一途徑出其提倡者意向之外，再演一種階級制度的弊

端。近代差異心理學及缺陷研究之發展，已明確提示於一般主張統一教育者，即如果真實的機會均等爲民主的教育之目的，則學校課程應有相當之分異。在二十世紀，各國已相繼改建其教育制度，以求適應其國民之一切心理上集團的需要。

美國制度可以作爲盎格魯薩克遜民主的傳統之代表。蘇格蘭、加拿大、澳大利及新西蘭也都發展了同樣的教育制度。當十九世紀前半期，美國中學創立之始，其課程並無分化，且常偏重於古典文學。不過逐漸的課程上起了若干分異，在十九世紀之末，四年制的中學已有平行的四科，即(a)古代文學，(b)近代文學，(c)科學及(d)歷史。然這種分異實受趨向大學之所謂『自由的教育』(liberal education)之限制。課程沒有獨立的經濟價值，只是對『博學的專業』之一個預備的階段。而實際上依照這個路線出發的學生，只有約百分之六的極小部分能夠達到其終點——大學。其大部分則中途退落，且被迫進到向未爲之預備之各種職業。這種制度在美國現仍佔優勢，它包括五個連續的階段：(1)幼稚園，至六歲；(2)小學，八年，自六歲至十四歲；(3)中學，四年，自十四歲至十八歲；(4)專門學校，四年，自十八歲至二十二歲；及(5)大學內之畢業後的研究工作。除基於錯誤的平等觀念之固有的缺點外，這個制度在其他各點上也是不合教育學原理的。小學教育過於延長（八年），其結果對學生實爲時間之浪費。在另一方面，由小學教學方法到中學教學方法之變更，並不合於兒童十一至十三歲間之心

理與生理的變化。此舊制之缺點，在二十世紀之頭二十年已爲許多專家所指出。歐戰前本已發生改革，但重建此制度之真實的進展，則僅成於最後數年內。聯邦政府近已承認，一切的社會的業務應在公立學校制度中得到一種適當的預備。一九一七年史密斯法案（Hugh Smith Act）主張撥給鉅額經費於職業教育，已引起各州在其中學課程上增設職業科目。近因心理測驗之迅速發展，更在其他基礎上促進了此改革。其結果，對於學校發生一種新認識，在課程上亦隨之而有一種新的分異。小學縮短兩年，其最後兩年級與舊式中學之第一年級連合，形成一個新的中間階段，是爲「初級中學」。強迫就學隨之增高一年以包括此新階段。這個學校的目的，不僅在給一切強迫年齡學生以一種完全初級教育，且依其才能及性向以成就其心理上的差異。在第三學年有選修科目，所以使學生有覓得比較適宜之前程的機會。其次階級之「高級中學」亦爲三年級，已失其前此之爲大學預備學校的性質。現已發展到七個不同的課程：(a)文化科，(b)工藝科，(c)農業科，(d)手工科，(e)商業科，(f)家事科，(g)職業科。僅有第一種尚存留爲「博學的專業」之預備的舊目的。惟在此制度之上端也需要一種變更。美國專門學校除少數外，按之歐洲標準實爲一種中等學校。頭兩年全爲大學學科之預備，僅有最後兩年是施給一種高等教育。現在有一種趨勢將現今專門學校分爲兩半，且將頭一半加到高級中學作爲一種「初級專門學校」。下表可以顯示美國新舊制度間之異點。

美 國 制 度

舊 制	年 齡	新 制						
幼 稚 園	至 6 歲	幼 稚 園						
小學(八年)	6—7	小學(六年)						
	7—8							
	8—9							
	9—10							
	10—11							
	11—12							
中學(四年)	12—13	初級中學(三年)						
	13—14	第三學年之選科						
	14—15							
	15—16	高級中學(三年)						
16—17	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 12.5%;">文化科</td> <td style="width: 12.5%;">工藝科</td> <td style="width: 12.5%;">農業科</td> <td style="width: 12.5%;">手工科</td> <td style="width: 12.5%;">商業科</td> <td style="width: 12.5%;">家事科</td> <td style="width: 12.5%;">職業科</td> </tr> </table>	文化科	工藝科	農業科	手工科	商業科	家事科	職業科
文化科		工藝科	農業科	手工科	商業科	家事科	職業科	
17—18								
專門學校(四年)	18—19	初級專門學校(兩年)						
	19—20							
	20—21	高級專門學校畢業研究工作						
	21—22	及各專科學校(大學)						
畢業研究工作(大學) (8—4制)		(6—3—3 或 6—3—5 制)						

各國教育政策之綜合研究

英屬各領地亦已發展了相似的制度，半係獨立，半受美國影響。加拿大之使用英語各省，因與隣近之美國各州有共同世系及共同問題，已採行一種類似公立學校制度，且現正依美國一樣方針重分其學校等級。唯一之例外為使用法語之奎貝克省。這裏舊的法國傳統極牢固，即在一九二三年改革案施行後之今日，學校仍區分為平行之兩類，即六年制之『初等學校』(Écoles Primaires élémentaires)與八年制之『高等學校』(Académies)，顯然保持階級制之缺點。在澳大利，所有六省雖在教育事業上完全獨立，實已發展了相似的制度，使我們聯想到美國的新制。第一階段為六年制小學，為全體國民公設。第二階段亦是強迫的，但頗有分異。它有兩個年級，其課程為中間性質，所以引進含有三個年級之第三階段。課程分為五類，即工藝科、商業科、家事科、農業科與普通科。是以澳大利係一種『六—二—三』制，且有與美國新『六—三—三』制一樣之分異的課程。新西蘭制度現正遇着依於一九三〇年方案之一種變更。其佔優勢之制度頗類似美國舊『八—四—四』制，但在中學階段上有很大差異。惟近數年來，新西蘭已深受美國改革的影響，已成立有初級中學八所。所以其新制是很類似美國的。在南非洲，所有四省的制度，概基於小學八年及中學四年之準則，頗類似於美國舊制。在不列顛羣島，僅蘇格蘭在教育上有本於諾克斯之一種舊的民主傳統。其現行制度，改革於一九一八年，係一種『七—三—三』制，在原則上類似美國新制。小學基於七年制之準則，對一切國民

爲共同的。第二階段或爲三年之中等學校中級部及中間學校，或爲兩年或三年之小學高級部。第三階段包含三年之中學高級部或職業學校。第二階段爲心理上差異之階段，而第三階段則爲職業上差異之階段。很奇怪的，在一切使用英語國家中，僅有英格蘭保持其舊的教育階級制度幾直到今日。一九一八年法案，雖藉獎學金制度，已大減輕舊制度之缺點，但不能完全取消爲國內二個主要階級而設之兩個平行的教育道路。不過雖然它有深固的傳統，而改革之必要已爲各派所公認，諮詢委員會在其少年教育報告書（*Report on the Education of the Adolescent*）中所建議之學校改組新方案，現正逐漸見諸實施。此方案之主要點在建立一種中間階段作爲心理差異的階段。在六年制小學之共同基礎上，現正建立各種之中等學校。由舊式『中央學校』（*Central Schools*）改革而來之『現代學校』（*The Modern School*）有四年的課程，頭兩年係共同性質，後兩年則頗有分異。『文法學校』（*The Grammar School*）修業六年，頭二年課程頗類似於現代學校，其後四年之課程純爲對大學之預備。與此二類學校並行者有『初級工藝學校』（*Junior Technical Schools*），直接爲各種職業之預備。此制可以兩個公式來代表，即對此一集團爲『六—四』制，對另一集團爲『六—二—四』制。這個改革之成功，便在增高強迫就學年齡到十五歲，惟不幸僅有兩縣與若干縣邑達到了此標準。是以我們可以看到，一切使用英語國家現正發展基於同一原則之類似的制度，即共同

的小學，常爲六年制，第二階段之中間教育爲心理上差異之階段，而高級階段則爲職業上差異之階段。

與盎格魯薩克遜傳統顯然獨立者，尙有可稱爲斯堪的納維亞系之一種民主的學校制度，這裏包括丹麥、挪威、瑞典與芬蘭的制度，近代斯堪的納維亞教育制度有很長的歷史，實發端於克里斯坦女王（Queen Christine）時代，她於一六四九年時，即已在廓美紐斯直接影響之下，創立了一種教育階梯制度。自然，現行學校制度是頗爲新進的。挪威制度係依一八九六年八月六日之法案而成立，丹麥制度依於一九〇三年四月二十四日法律，瑞典制度則近爲一九一八年，現以挪威一八九六年之制度爲例子，因它實際上影響丹麥及瑞典之立法。

強迫性質之『國民學校』（Folkeskole），對全體國民爲共同的，規定的入學年齡爲七歲至十二歲，實爲整個學制之基礎階段。修畢此段課程後，或進四年制之『中間學校』（Middelskole）或進兩年制之國民學校高級部。中間學校學生之第三階段爲『高級中學』（Gymnasium），有三種平行的分科，即（1）歷史語言，（2）實科與（3）拉丁文。國民學校高級部學生之第三階段包括各種補習學校及職業學校。斯堪的納維亞制度異於美國制度之特點，即爲於五年之共同教育後，在十二歲時區分勞心者與勞力者。一般因程度低劣或家境貧寒不能進中間學校，且不得不繼續其教育於國民學

校高級部之兒童，常是注定成爲勞力者，絕少進大學的機會。自然，在爲一般而設之推廣科（Extension Courses）與導師班（Tutorial Classes）種種方法上，也有許多出路，不過要利用這些制度，需有特殊的能力與決心，且亦不能認爲到高等教育之正常的途徑。此種缺點早爲挪威人士所承認，經過審慎考慮後，他們已於一九一九年依據美國新制改革其制度。中間學校縮短一年，現已成爲七年制小學之一種連續。這樣一來，此制度已歸於統一，並表現爲對一切學生共同之一種「七—三—三」制。惟全部歷程只延長了一年，所以這個解決，尙不能視爲最後的。且新式中間學校在課程上並沒有分異，僅有爲高級中學之預備學校的價值。在所有斯堪的納維亞國家中，只瑞典具有極爲分異的制度。其中間學校是所以引進高級中學或各種職業學校的。

一種類似斯堪的納維亞的制度，現行於瑞士之多數邦，可以蘇立支（Nurich）作爲例子。它的制度創始於繼承一八三〇年七月革命且由一八五九年教育法令完成之改革案。惟關於全部教育之最後立法，則係一八九九年所制定。第一階段爲幼稚園，直到六歲。自六歲至十二歲，兒童進同一之『國民小學』（Primar Schule），它分爲兩部：（1）六歲至九歲爲『初級小學』（Elementar Schule），（2）九歲至十二歲爲『高級小學』（Real Schule）。第六年之後，學生乃分開來，或進『初級中學』（Unter Gymnasium），或進『普通中學』（Secundar Schule）。在小學第六年級時，各學生可爲普

通中學之候選者，如彼願意，得進中學試讀四星期。試讀終了，邦內各中學同時舉行一種試驗，在試讀期間成績優良且及格此項考試者，方得留在中學正式肄業，其餘不合格之學生則仍回到小學高級部。初級中學有兩年課程，常爲『高級中學』（Gymnasium）之預備，高級中學分兩種：（1）『文科中學』（Literar gymnasium）有拉丁文及希臘文；（2）『實科中學』（Real gymnasium）有拉丁文，但無希臘文。普通中學有三年課程，但從第二年級起，學生可以進高級中學之高級班，或『工業學校』（Industrie Schule）『商業學校』（Handel Schule）之第一年級，此二種爲代替拉丁文增加了關於理科、數學及商業科目的教學時間，至仍留在小學之學生，在完畢高級部之兩年學業後，可進各種補習學校及職業學校，瑞士制度雖較爲分異，然亦有與斯堪的納維亞制一樣的缺點，關於退回不合格學生到小學一層，在一般家長認爲不公平，且是一種過錯，這類學生將來只有變爲勞力者，絕沒有別的機會可進各中等學校。且以十二歲來最後決定兒童前程，實嫌過早。荷蘭於一九二〇年採行相似之階梯制度，小學六年，係共同的，其後分化爲三個主要集團如瑞士制度一樣。

挪 威 與 瑞 士 制 度

挪 威	年 齡	瑞 士(以蘇立支爲代表)			
家 庭 與 幼 稚 園	到 6 歲	幼 稚 園			
	6-7	(初級小學) 國 民 小 學			
} a 國 民 學	7-8				
	8-9				
	9-10				
} b 國 民 學	10-11	(高級小學)			
	11-12	} c 校(高級部)			
I II 中 間 學 校	12-13				初 級 中 學 I
	13-14	中 學 II	II		
III IV 補 習 學 校	14-15	文 實 科 中 學	III	I 補 習 學 校	
	15-16		IV V	II 商 業 學 校 III 工 業 學 校 IV V	
高級中學 I II 實 科 III 歷 史 語 言 科 II 拉 丁 文 III	16-17	中 學 VI VII	工業學校 商業學校 V		
	17-18				職業學校
	18-19				
專 門 學 校 及 大 學	19-20	大 學	專 門 學 校 大 學 推 廣 科		
	20-21				
	21-22				
	22-23				

各國教育政策之綜合研究

新奧地利共和國於一九一九年改革其舊制度，新制度最初僅實施於維也納（Vienna），至一九二七年乃推行於全國，此制之基礎為四年制之「基礎學校」（Grund Schule），對一切學生為共同的。第二階段即四年制之「中間學校」（Mittel Schule），亦屬強迫性質，乃一種心理差異的階段，所以為第三階段之職業差異的預備者，為適應學生之才能，中間學校有兩個平行的課程，一為中等及天資優異學生而設，一為中等以下能力之學生而設，屬於第一類的學生可進「高級中學」（Ober Schule），修業四年，有四種分異的課程：（1）古典，（2）近代語，（3）科學及數學，（4）德文及歷史。高級中學實即大學及專門學校之預備學校，他們也可由中間學校或「主幹學校」（Haupt Schule），進各種職業學校。屬於中等以下能力之第二類的學生或進強迫的補習學校或進初級職業學校。在中間階段時，兩類學生在同一校舍內受課，不僅有共同的社會活動與遊戲，且如宗教、圖畫、手工、音樂與體育這些科目也是共同的。所以由此一類轉到他一類極為容易，無須改變學校。在維也納以外，此種改革尚未完全實現，中等學校之頭四年即為所謂「初級中學」（Untere gymnasium），嘗與高級的四年併設，且在同一管理之下。初級中學之課程對於第三階段之各分科為共同的，且相當於中間學校或如一九二七年法律所稱之主幹學校的課程。

德國制度經革命後之改革，頗類似於奧國制度，雖然第二階段仍區分為中等與初等兩部，其共

同基礎和奧國一樣爲四年制之『基礎學校』(Grund Schule) 其次之階段非如奧國之爲共同性質，乃分化以適應各階級之需要。上層階級送其兒童進直趨於大學之九年制中等學校。中層階級可進引向各種職業學校之六年制『中間學校』(Mittel Schule)，而大多數國民則只有滿足四年之『國民學校』(Volks Schule) 及四年之『補習學校』(Fortbildung Schule)，此二種俱爲強迫性質的。這種階級制度，近因各中等學校內有爲低層階級優秀學生而設之獎學金，及戰後有專爲此目的而設之所謂『建設中學』(Aufbau Schule) 已大爲緩和，凡國民學校之優秀學生可進六年制之建設中學，此類學校相當於九年制之中等學校，且爲貧寒學生開大學之門。中等學校分爲四類：(1)『文科中學』(Gymnasium)，有拉丁文及希臘文；(2)『新實科中學』(Reformrealgymnasium)，僅有拉丁文及兩種近代語；(3)『高級實科中學』(Oberreal Schule) 無拉丁文，注重數學及理科；及(4)『高級德意志中學』(Oberdeutsch Schule)，注重德意志文化。建設中學僅有一種課程類似於高級德意志中學。最後三種中學之頭三年是共同的，轉學很容易，以古典的文科中學爲例外。所以德國新制度爲舊式階級制度與一種教育大道新觀念間之折衷物。德國改革實受了海爾巴脫學派領袖銳恩教授(W. Rein)之重大影響。依銳氏意見，全體國民可分爲三個社會層，下層社會包括手工勞動、工廠勞動、小農及下級公務員。這些人只能執行他人之命令，沒有工作上之主動與自

由，所以形成爲『執行工作』(Aufführende Arbeit)的集團。第二層社會包括技術人員、店主、大農及中級公務員，他們在其工作上頗爲獨立，自身可以限定其努力或企圖之目標，因以形成一種『限定工作』(Bestimmende Arbeit)的集團。第三層或最上層社會則包含工商界領袖、大地主、高級公務員、陸海軍官、學校教師、牧師及科學家。只有他們是創造者，可以創造新的組織及新的理想，故稱爲『創造工作』(Schöpferische Arbeit)的集團。學校制度應適合國家之社會的結構，是以國民前程之預備亦自應因之有所分異，德國改革與銳恩教授計劃之唯一差異，在縮短公共的小學爲四年以代替銳氏所建議之六年制，並增加爲銳氏所無之建設中學。銳氏區分社會爲三層並要求分異之課程，一般教育家固多贊同而少辯駁。惟依其計劃，學生之家長的地位常決定學生所屬之社會的集團，且因以決定其所入學校之種類。德國立法會竭力藉設立建設中學及貧寒優秀學生獎學金，來緩和這種階級的特質。然而現行德國制度之階級的傾向仍極顯然，蓋其國民有百分之九十所享受者只限於國民學校與強迫之補習學校的教育。德國制度與奧國制度之主要區別，即爲德國之中間階段，頗似社會差異之階段，而奧國則頗似心理差異之階段。

奧國與德國制度

奧國新制度		年 齡	德國新制度					
家庭 與幼 稚園		4—5	家庭 與幼 稚園					
		5—6						
基礎學校		6—7	基礎學校					
		7—8						
		8—9						
		9—10						
主幹學校		10—11	文 科 中 學	三類中學之程 共同課程			中 間 學 校	國民學校
		11—12						
第一 部	第二 部	12—13		新 實 科 中 學	高 級 實 科 中 學	高 級 德 意 志 中 學	建 設 中 學	補 習 學 校
		13—14						
補 習 學 校	職 業 學 校	14—15	文 科 中 學	新 實 科 中 學	高 級 實 科 中 學	高 級 德 意 志 中 學	建 設 中 學	補 習 學 校
		15—16						
		16—17						
民衆大學		17—18						
		18—19						
民衆大學		專門學校及大學		專門學校及大學 民衆大學 專門學校及大學				

各國教育政策之綜合研究

法國尙未完成其學校制度之改革，是以現行學制仍保持階級制度的特質。國立中學（*Lycées*）及『地方中學』（*Collèges*）至今仍爲引進大學之舊式古典學校，其任務僅在選擇國民中之智慧的『精英』（*élite*）。所以這些學校只是爲少數人而設的，對大多數人絕少利益。大戰後的立法會相當緩和這種教育路線的歧異，依一種競爭考試成績所給與小學學生之國家獎學金，已爲許多貧寒兒童開傳統的中等教育之路。在另一方面，於一九二八年取消許多地方中學所收各費，並謀其課程與『高等小學』（*École Primaire Supérieure*）相當年級銜接，更使此二路綫趨於接近。現時約有兩百所地方中學與高等小學併設於同一校舍，學生由高等小學轉入地方中學，僅爲變更教室之輕易事。自一九三〇年後，全體國民之免費中等教育的原則，已漸採行於一切國立中學及地方中學，不出數年，法國將可達到這個目標。現在有很多人主張建立一種『統一學校』（*École Unique*）。主張此制最力者爲教育協會（*Compagnons*），其計劃也是基於『六—三—三』制的。第一階段爲『小學』（*l'école élémentaire*），修業期限六年（自六歲至十二歲）。第二階段包括地方中學（修業三年，分古典的，近代的，工藝的三科）及三年制之補習學校與職業學校（*Cours Complémentaire et professionnel*）。第三階段之第一類爲國立中學（三年），第二類爲補習學校（三年）。國立中學分下之各科：(1) 古典文學，(2) 古典科學，(3) 近代文學，(4) 近代科學，(5) 商業，(6) 農業，(7) 工業，及(8) 普通科。

因此我們可以看到各國之戰後的立法，已承認教育之分異的必要。全體共同之階梯制度的舊觀念，現已爲一種新觀念所替代，就是要建立一條教育大道，使全體國民沿各種不同支綫以直趨於中等教育之同一目標。階梯制度的觀念已引起勞工階級的懷疑。所謂「階梯」不外使一個人由其所生長之階級攀登到社會之上層。勞工階級並不願意失掉他們中之優秀份子，反之要保留他們以爲其勞工界之領袖。教育的大道因基於分異的課程，所以能給每個勞工之機會，使達到最高社會地位而不致永淪爲文化智識界之落伍份子。中等教育已失其爲少數自由職業之預備的歷史意義，現在實包括各種的職業學校，且成爲一種直到十八歲之連續的教育。全體國民既將經過同等社會價值而內容或異之中等教育，則寵信基於舊時初等及中等教育間差異之勞工的社會不平等的時代應當過去，代以各職業間之一種社會的溝通了。

第七章 特殊兒童

上章所述之分異的制度，所以適合一切常態兒童者。依其係為全體國民而設之國家制度言，它應當是一種走讀制度（Day system）。寄宿學校（Boarding school）無論可提供若何利益，究竟不能在國家教育制度上成爲一種佔優勢的制度。因我們在以前各章已說過，國家應保持家庭并鼓勵家庭生活。對於常態兒童之最好環境，乃其家庭而非寄宿學校。但在有缺陷之兒童的場合，便不能有此同樣的確信。不僅一個易犯過失的青年需要特殊教師之經常監護，一切身體上及精神上有苦痛的兒童，需要醫士監護更爲急切。這便是何以對特殊兒童國家應設立寄宿學校與走讀學校使之同等重要的理由。所以教育上的分異應推行更遠，各種制度應能適合各種特殊兒童之需要。

關於變態兒童的分類，很不一致，但是很明顯的他們可以分爲三大類：(a)生理上的變態，(b)心智上的變態，及(c)氣質上的變態或道德上的缺陷，惟屬於第三類的兒童常連帶有心智上或生理上缺點。生理上有缺點的兒童常分三類，即(1)眼瞎，(2)耳聾，與(3)殘廢。至柔弱及一時有缺陷的兒童，無須視爲特殊兒童中之一類，因他們可以在常態兒童之公立學校制度中處理之。心智上的缺點包含白癡、

生理心智與
道德上有缺
陷的兒童

史的略述

愚蠢及低能兒童，至稍覺遲鈍之兒童亦無須排除於常態兒童學校之外，屬於道德方面的特殊兒童，係指懶惰及所謂怙惡不悛者。患癲癇症的兒童常接連於心智的或道德的缺陷，但因其特殊性質可視爲另外一類。所有這些種類的特殊兒童俱爲『亞於尋常』的，但還有一種天才兒童，也需要特別的環境與處置。『高於尋常』的兒童之分類并不類似『亞於尋常』的兒童之三重的區分。凡具有特別生理健康或道德稟性之兒童，不一定表現爲一種特殊教育問題，且能與尋常兒童共同教育而不致遭大危害。但對於心智上之『高於尋常』的兒童，便不能這樣說，他們確是需要特殊學校。將特殊兒童由其餘兒童中區分出來，并爲之設置特殊學校，是較爲新近的一件事。古代社會對於有缺陷的兒童少有同情心，一般父母嘗以殘忍的態度處置他們。及基督教興起，始引到對於此類不幸者態度之顯著的改變，但直到近時實絕少對他們教育上的準備。從來他們只許離居於野外，每爲尋常兒童所譏笑。僅在十八世紀，社會始承認對於此類兒童之責任。惟在一切場合，私人的創動恆居於政府系統立法之先。國家對於特殊兒童教育之最先的事績，僅爲十八世紀末期及十九世紀初期之少數開明專制君主所倡行。不過當時一切方案不是有系統的，且提倡動機多出於憐憫，而少有國家政策的性質。僅隨現代民主主義之發展，有缺陷的兒童之教育始得置於適當基礎以爲公立學校制度之一部。機會均等之民主主義的原則，應不僅限於尋常兒童，必求適用於一切兒童而絕無例外。這便是

說，國家對有缺陷的兒童之教育也是一樣負責的。在強迫就學法律施行以前，有缺陷的兒童概遺棄於公立學校之外，為數若干亦無人知道。其特別分類及第一次統計材料之完成，僅在十九世紀之後半期。有缺陷的兒童之百分數各國不同。在英國依一九二六年之統計（依每一、〇〇〇名兒童之平均就學計算），瞎居〇・四，半瞎居一・〇，聾居〇・九，半聾居〇・三，心智缺陷居八・六，重癩癩居〇・六，殘廢居一〇・〇，總共每千名學校兒童中為二二・八人。在實在的數目上，實代表約一〇〇・〇〇〇有缺陷的學校兒童。德國在同一年份之有缺陷兒童的百分數如下（依所有學齡兒童之每一〇〇〇名計算）：心智缺陷為二，殘廢為〇・一，癩癩為〇・一二，半聾為〇・二，半瞎為〇・二，聾為〇・三，瞎為〇・〇四，共為百分之三。以實在數目計，德國約有二〇〇、〇〇〇名有缺陷的兒童，在美國特殊兒童之百分數如次（依學校兒童每百名計算）：

心智的缺陷	二・〇	瞎	〇・〇五
遲鈍	二・七	半瞎	〇・二
癩癩	〇・八	聾	〇・〇六
半聾	〇・三	語言的缺陷	二・六
犯罪	〇・四	殘廢	二・三
結核症	四・六	天才	一・七五

如製爲一種比較表，我們可以得到英、德、美三國有缺陷的兒童在學齡兒童中所佔之百分數：

	英	德	美
心智缺點	〇・八六	二・〇	二・〇
瞎	〇・〇四	〇・〇四	〇・〇五
半瞎	〇・一	〇・二	〇・二
聾	〇・〇九	〇・〇三	〇・〇六
半聾	〇・〇三	〇・二	〇・三
癩痢	〇・〇六	〇・一二	〇・八
殘廢	一・〇	〇・一	二・三

法，仍是將來的事，直到現在，各類特殊兒童只是依各階段所公布之法令分別處理。所以特殊兒童之教育的歷史，亦僅能對於各類作分別的敘述。

耳聾是受特別注意的第一類。教育聾啞者之第一個計劃，係由僧人皮得羅·得·朋斯(Petro de Porco)於一五七〇年首創於西班牙。一七五〇年柏內拉氏(Jacques Perret)曾設立第一個私立聾啞學校於波都克(Luxembourg)，並採用一種口頭的教學方法，惟此方法於氏歿後即隨之失傳。第一個正式的學校僅由亞貝·得·勒培(Abbé de l'Épée)於一七七〇年設立於巴黎，次年布雷

「高於尋常」兒童之數目雖無明確統計，但可以皮奈——西蒙測驗爲基礎推知其大略。柏特氏(C. Bert)曾爲倫敦計算智力上高於尋常兒童之數目。僅拿那些比較其年齡高出三年以上者計算，已約佔所有倫敦小學兒童百分之二，就全國說，這便代表約一〇〇、〇〇〇名學校兒童。這樣重大的一個問題自不能由隨意的企圖來解決，國家必須來實行干預。惟包括一切特殊兒童之系統的立

烏德 (Braidwood) 設立一個相似的學校於愛丁堡 (Edinburgh)，一七七八年赫尼克 (Heinicke) 復設一校於薩克森之來比錫 (Leipzig)。勒培與赫尼克爲兩種不同教學方法之創始者。德國的口頭教學方法較爲盛行，現已爲世界所公認。至第一個公立聾啞學校係由約瑟二世 (Joseph II) 於一七七九年創立於維也納。法國政府於一七九一年接辦耶培學校，普魯士政府於一七九八年亦接管其第一個聾啞學校。一八〇六年，第一個俄國公立聾啞學校始創立。一八二三年，美國之第一個公立聾兒學校亦成立於干塔基 (Kentucky)。英國之公立聾兒學校成立較遲，僅始於一八七四年。這時倫敦教育局才爲耳聾兒童設置特別班級。

大陸最先的盲兒學校之創立成爲國家制度，係由於霍伊氏 (K. Heil) 之創動。國家盲兒學校 (Institution Nationale des Jeunes Aveugles) 於一七八四年成立於巴黎，至一七九一年由『第一次共和政府』承認之爲國立機關。霍威後經德至俄，於一八〇六年助德設立國立學校一所於柏林，次年復助俄設立一類似學校於彼得堡 (Petersburg)。英國之最先的盲兒學校概爲私立，係於一七九〇年創立於利物浦 (Liverpool)，一七九三年於布里斯它爾 (Bristol)，一七九九年於倫敦。第一次之公立盲兒學校係於一八七九年由倫敦教育局所創辦。美國之第一所公立盲兒學校係於一八三七年設立於俄亥俄。至關於聾兒及盲兒教育之立法，實以德國各邦爲先驅。普魯士在這一方面

和在其他方面一樣，是居於先導地位，雖然巴伐利亞及其他各邦早在一八二二年即已開始制定各種方案。那時即已認定，如要包括一切有缺陷的兒童，寄宿的學校未免太耗費。是以普魯士於一八二七年設立各特別學校以訓練聾啞兒童教師，訓練期滿即派至各省教導各地方學校之有缺陷的兒童。依此辦法，第一次之公立聾兒走讀學校遂以成立了。至第一次之聾兒強迫就學律，普魯士於一八〇五年即已制定施行於石勒斯維格—荷爾斯坦（Schleswig-Holstein），在丹麥則係制定於一八一七年。一八七三年薩克森更採用包括聾兒及盲兒之強迫就學律。惟施行於全國之第一次的完備法律，係一八九三年制定於英國，是為盲兒及聾兒法（The Blind and deaf Children Act）。依此法之規定，為父母者應為其聾盲兒童供給有效之小學教育。如缺席距離不甚遠為兒童可以就學之公立學校，對其父母不能寬宥其義務。第二節更謂：『各級教育當局應使居住其區域內之盲兒及聾兒能在教育部所認可之特殊學校內獲得小學教育。』一九〇六年普魯士政府將一九〇〇年關於被忽略兒童之法律擴張到盲聾兒童，因之他們的教育在實際上也變為強迫性質的。至一九一二年普魯士之盲聾兒童強迫就學已由特別法律來執行。在美國，雖然大多數州對於盲聾兒童教育已有所規定，但非行強迫就學。

社會對於殘廢兒童之注意則發生較遲。第一個殘廢學校係一八三二年由庫慈氏（Kenn）創

英德法關於
有缺陷的兒
童之立法

設於慕尼克 (Munich)。至一八四四年這個學校乃由政府接辦。英國之第一個殘廢學校係一八五一年創於倫敦，乃一女校，至一八六五年始增設一男校。在美國，第一所私立殘廢兒童學校於一八六一年成立於紐約，而第一個公立學校則係一八八八年設立，亦在該市。德國之殘廢兒童概須強迫入學，且在一九二〇年制定一種法律以行所有殘廢兒童之強制登記。在美國，雖許多州有爲此類兒童而設之特殊學校，但其立法僅屬放任性質，而非強迫就學。英國之一八九九年的缺陷及癲癩兒童法 (The defective and epileptic children Act)，規定僅在地方當局覺有訴諸法庭之必要的場合，爲父母者應送其殘廢兒童進特殊學校。至一九一四年此法頗多修正，因之殘廢兒童之應使受教育於特殊學校，對於父母及地方當局俱變爲義務的。

心智上有缺陷的兒童，一向是認爲無可教育的。教育白癡兒童之第一次的計劃，係一八〇〇年由法國人伊塔德 (Itard) 創行於巴黎。但五年後，這個計劃顯歸失敗。爲低能兒童而設之第一個寄宿學校，係一八一六年由格堅慕斯 (Guggenmos) 創立於奧地利之薩爾斯堡 (Salzburg)，但因缺乏基金，至一八三五年即歸停閉。屬於這一方面的先鋒實推石庚氏 (E. Seguin)，他於一八三七年在巴黎爲低能兒童創辦一個特殊學校。他的白癡論實遺下一種標準工作。在德國，爲心智缺陷兒童而設之第一個特別班級，係一八五九年創設於普魯士之哈勒 (Halle)。薩克森之得勒斯登 (Dresden)

於一八六七年亦爲此類班級之設置。在美國，爲低能兒童而設之第一所私立學校，於一八四八年開辦於麻薩諸塞州，至第一所公立學校則係一八五一年設立於紐約，第一次之低能兒童強迫就學律，於一八七五年制定於薩克森，英國之一八九九年法律，爲放任的性質，僅至一九一四年教育低能兒童始成爲地方當局之義務。爲父母者如不送此種兒童進特殊學校，即應在家庭內給以適當之教育。法國於一九〇九年制定第一次之放任的法律，美國則於一九一二年制定於紐折爾西州（New Jersey）。

道德上有缺點的兒童引起立法者之注意，實較早於低能兒童。關於犯罪兒童教育之第一次法律，要算法國革命之一七九一年的法案。但是雖然此法案主將一切犯罪兒童委給於各實業學校受特殊教育，終以法國沒有這種學校，未能見諸實施。第一所私立實業學校係一八一七年開辦於巴黎。至一八四二年法政府始爲犯罪兒童設立第一個公立學校，德國繼起仿行，爲犯罪兒童而設之第一個私立學校成立于一八三四年，第一個公立學校成立於一九一八年。至美、英、奧諸國則採行此制較遲。在俄國，關於犯罪兒童之第一次立法係制定於一八六六年。惟其最先之感化學校很像少年者之監獄，少有寄宿學校之性質。僅至十九世紀之後半期，此種感化學校才試行新的方法。

現時最爲完善之教育犯罪兒童的國家制度，實推英、法、德三國，英國之訓練犯罪兒童制度分爲

三類。第一類爲『實業學校』(Industrial Schools)爲十四歲以下之有犯罪可能的兒童而設。第二類之『感化學校』(Reformatory Schools)則收納十二歲至十六歲之經證明有罪的兒童。此二類學校之重疊僅在十二歲至十四歲之間。第三類便是爲十六歲至二十一歲之犯罪青年而設之波士圖爾院(Borstal Institutions)。這三類各有其起源與歷史。實業學校係於前世紀之四十年由『窮人學校』(Ragged Schools)演變而來。自一八五四年法案後即移置於國家指導監督之下。第一次之感化學校于一八四〇年由私人創辦於銳得西爾(Redhill)。在本世紀之初，政府曾試行設立感化學校與監獄聯接，但自一八五四年法案後，此計劃即中斷。感化學校遂成爲獨立的機關。波士圖爾院係由監獄之犯罪青年部演變而成，其發展較爲新近。第一次試驗係一九〇二年行於波斯圖爾。在一八五四年法案後之第二大方案，便是一八六六年通過之關於罪犯訓練的新法案。嗣後曾通過許多次要法令，但最後之立法實包括一九〇八年之兒童法(Children Act)及同年之防止犯罪法(Prevention of Crime Act)至若干修正案則通過於一九一四年之罪犯裁判行政法(Criminal Justice Administration Act)。依照這些法令，凡年在十四歲以下之兒童，如經發現在不道德的環境中或與犯罪者爲伍(見第三章)得由法庭令知其進認可之實業學校。如年在十二歲以下之兒童確有犯罪行爲，或其父母或保護人經法庭認爲不能管教其兒童且願送其兒童進這樣學校，也可同樣處理。若

爲年在十二歲至十六歲間之青年犯罪者，法庭可以判令送他進認可之感化學校。至年在十六歲以上二十一歲以下之犯罪青年，如法庭認爲因犯罪習性的緣故，宜於使他受可以促進其感化之訓導下的監禁，可以判處他受波士圖爾院之刑罰訓導下的監禁，期限自一年至三年。實業學校大都由地方當局維持及管理，感化學校多由私人團體設立受國家監督，波士圖爾院則係由內務部主辦之。在法國，青年犯罪者之區分爲相似的三類，實始於一八五〇年之法律。其制度有爲小有過失兒童而設之『感化殖民地』（*Colonies pénitentiaires*），爲證明有罪兒童而設之『輕罪殖民地』（*Colonies Correctionnelles*），及爲年長且犯罪較重者而設之監獄的獨立部。至一切孤兒及棄兒亦均由國家維持。依一八八九年法律，於這幾類兒童之外，又加上了道德敗壞及有犯罪的父母之兒童，所有這些兒童或由國家給以特殊學校之教育，或置於受國家監督之特別選定的農業家庭管教之下。屬於這個主旨的最後法律，復通過於一九〇四年及一九二一年。德國關於犯罪或道德敗壞兒童之訓練，始於一八九六年民法第一六六及一八三八節內之規定。在一八七〇年與一八九六年間各邦固已頒行各種特殊法令。而一種較爲完備的法律實係一九〇二年制定於普魯士。這些法令後來都結合於戰後之一九二二年的法律了（見第三章）。

第一次之私立或公立特別兒童學校

國別	瞎		聾		殘		廢		低		能		犯		罪		天才
	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立			
英	一七九二	一八七九	一七六六	一八七四	一八五二	一八九九	一八四四	一八九二	一八四〇	一八四〇	一八四〇	一八四〇	一八四〇	一八四〇	一八四〇	一八四〇	—
美	一八三三	一八三七	一八七七	一八三三	一八六一	一八八六	一八四八	一八五一	一八三五	一八三五	一八三五	一八三七	一八三七	一八三七	一八三七	一八三七	一九〇〇
德	—	一八〇六	一七六六	一七九六	一八三三	一八四四	一八五九	一八七七	一八二九	一八二九	一八二九	一八二九	一八二九	一八二九	一八二九	一八二九	一九〇九
法	一七六四	一七九二	一七五〇	一七六一	一八四五	一八三三	一八三六	一九〇九	一八七七	一八七七	一八七七	一八七七	一八七七	一八七七	一八七七	一八七七	—
俄	—	一八〇七	—	一八〇六	一八九二	一九一八	一八三二	一九〇六	一八四四	一九一八	一九一八	一九一八	一九一八	一九一八	一九一八	一九一八	—
奧	一八〇八	一八六六	—	一七九九	—	一九〇〇	一八六六	一八五五	一八四六	一八四六	一八四六	一八四六	一八四六	一八四六	一八四六	一八四六	一九一九

這種關於變態兒童教育之歷史發展的略述，實提示着：所有文明國家幾已一致承認此等兒童之特殊地位，及國家對於其教育之責任。僅有一類特殊兒童如天才者尚未獲得一般的認識。除美、奧、德外，其他國家很少專為此類兒童之特別措施。自然，中學及大學已成立數百年，事實上這些高級的學校已為天才兒童作了相當的準備。尤其上層階級的天才兒童嘗得享有適當的教育且能發展其才能到極限。但對於貧苦之天才兒童則恰相反。依一般通例，他們只能享受初等教育。即以所謂中學及大學而論，除畢業後之研究部外，并非單獨的教育天才兒童，且收受中等智力的兒童及青年，只以他們能否繳納學費為條件。我們知道，天才兒童不僅需要多量教材，尤需特別教育方法及個性發展。

中等兒童可以施教於恆滿四十名兒童之班級，而天才兒童則應在極小集團中教學，且有時需要個別教學，現今之一般中學及大學，自然對於那些不問其家系及資產如何之天才兒童，尙不能給以特殊準備。爲此類兒童而設之最先的班級始於美國聖路易或短間隔制（The St. Louis or Short Interval plan）之施行，早在一八六八年。伊利薩伯制（The Elizabeth plan）發生於一八八八年。劍橋或雙軌制（The Cambridge or double track）創立於一八九一年。原爲缺陷兒童計劃之聖巴巴拉制（The St. Barbara plan）於一八九九年擴充到天才兒童。道爾頓制（The Dalton Plan）近復創行於一九一二年。但所有這些制度并不爲天才兒童設置特殊學校，且亦未將他們自其餘兒童中單獨區分出來。有幾種只爲比較聰明的兒童作準備，使他們能在較短期限內學習通常課程，其他係於同一期限內擴大課程內容，至第三種則併用此二方法。第一次爲天才兒童而設之特別班級，係一九〇〇年成立於紐約，嗣後各地多繼而仿行之。在德國，最著名之分異課程制即爲席根格博士（Dr. A. Sickinger）之『曼希姆制』（Mannheimer Schulsystem）關於遲鈍兒童獨立班級之第一次試驗，行於一八九九年，至爲聰明兒童而設之特殊班級，則由席根格氏創於一九〇九年。大戰後，漢堡勒蒲士格、布勒斯勞（Breslau）與柏林於一九一七年及一九一八年，盧貝克（Lübeck）於一九二四年，均各施行其天才兒童之教育制度。其辦法大都藉智力測驗及學校證明書，選擇勞工階級兒

童中之最優秀份子，送之進爲聰明兒童而設之特殊學校。至極可注意之大規模的試驗，則行於戰後之奧國。一九一九年政府將爲上層階級兒童而設之帝國軍事學校及女子寄宿學校，改組爲專爲全國天才兒童而設之國立寄宿學校。其中學生係由全國選擇，不問其父母之社會或經濟地位如何。關於天才兒童之選擇方法頗不一致。在美國，這類學校學生之選擇，以心理測驗及智力商數爲主要根據；在奧國係舉行一種特別考試；在德國則兩種方法並用。因爲這類學校是很新近的，所以此時尚不能判定那種選擇方法最爲完善。各種方法都已有相當結果，雖然沒有一種是絕無錯誤的。

孤兒也可稱爲特別兒童，所以也應對其教育有特殊的措施。不過這僅對陷于道德敗壞或窮困苦境之兒童爲然，至有親屬照顧環境較好之孤兒，則無需爲之特別準備。惟爲貧窮兒童而設之公立或私立孤兒院，倒不一定本身卽爲學校，因送他們進外面的學校亦無妨。如果孤兒在智力上及生理上係常態，他們可以且應當進普通公立學校，否則應依其苦痛將他們列入其所應屬之特殊兒童集團。是以孤兒不應算作特殊兒童中之獨立的一類，且無需有其特殊學校。國家固應爲貧窮兒童設置孤兒院，但那是另外一種問題。如在某種場合，認爲在孤兒院內宜有專收院中孤兒之學校，這并不含有這種意思，以爲這個學校具有使之成爲特別情形之若何特點。所以我們在這一章內不必包括教育貧窮孤兒的問題。

舊的平等理想需要適於全體國民之統一的教育。新的民主主義觀念則需要對常態及特殊兒童兼顧之教育上的分異。世人很少反對爲有缺陷的兒童而設之特殊教育制度，惟關於爲天才兒童之特殊措施嘗有若干反對意見。他們以爲這種辦法將著重其優越地位，且因以形成一種居於其餘國民之外的上流社會或貴族社會。這是的確的，不過這種貴族社會將是一種心性上與品質上的貴族社會，而非血統上的貴族社會，它是起源於一切社會層且係由國家教育之以爲國家之用的。國家需要領袖人才正和需要普通公民一樣，凡具有領袖潛能者應有機會發展其特殊才能，實與普通兒童或有缺陷的兒童之應有機會發展其智能，同等重要。只有這樣的分異，才是民主主義的要素。惟僅在天才兒童之分離一點上，有持異議的理由。因這樣一來，對於普通兒童奪去了其優秀同學所給之楷模，對於天才兒童奪去了練習領袖能力的機會，但對此種反對亦可這樣解答，就是在手工、音樂、與公民學這類科目上仍可施行共同教學。所以這似乎不必爲天才兒童設立單獨的學校，最好是在同一校舍內施行特別方法，使一校之中不致喪失其最優秀之份子。

在實施上所宜注意的，即天才兒童之選擇應基於一種極縝密的試驗，且不必過於重視形式，免致兒童受姑息或沮喪之害。即在試驗有缺陷的兒童時也應予以同樣審慎。因其困難是，在缺陷與正常間，及正常與高於正常間，都沒有絕對的邊界。居於極端之特異兒童固很顯明且極易分類，但介於

邊際的兒童常易依兩種不同試驗而置於不同之集團。爲免發生錯誤，事實上必須於相當期限後對於有疑問的兒童再作一次分類。是以爲特殊兒童而設之特殊學校的全部制度，應與普通公立學校制度有緊密的聯接，俾有疑問的兒童之轉移能有效進行而不致發生阻滯及過度的情境變更。至各類學校間之差異，則宜依照兒童天賦能力間之差異而爲等級之遞變。

第八章 職業教育

學校教育嘗被解釋爲生活之預備。但舊式之普通及專業教育制度却不盡然。腦合這個界說。它所預備之生活，僅爲少數選定的專業如牧師、律師、醫士、教師及工程師，而實完全忽略了爲極大多數國民所從事之多種職業。中等教育徒對於一般升進大學者有其商業的價值，對於既不能完畢此段課業，亦不能進入高等教育機關之大多數學生，則完全不適宜了。即如各種古典科目有其文化價值，且足以擴大學者之眼界，但對於將來之店夥、農人、工頭或低級公務人員等絕少用處，且徒爲時間與金錢之損失。他們所需要者不是一種無關其將來生活之抽象的普通中等教育，而是爲其工作之預備的職業教育。所謂專業，因需要一種普通文化的良好基礎，是以必需一種普通教育的延長課程；但對於多數的職業，一種初級性質的普通教育即已十分適足。『職業教育』(Vocational education)之所以異于『博學或專業教育』(Academic or Professional education)者，即在職業教育直接接合於小學，而專業教育則基于中學之上。職業教育這個名詞嘗亦包括專業教育，但這裏我們將僅應用它到那些不需要博學資格之職業的教育。

教育與經濟之密切相依，向未獲完全了解，直至十九世紀之末，始引起一般人士注意。屬於農業或工商性質之職業教育，在以前不包含於國家教育制度之內，且實際上並不為一種將來職業之系統的預備。舊式之中世紀的「學徒制度」(System of apprenticeship)，雖早已衰落，但沒有別的東西來代替它。至少數之工業及農業高等教育機關亦只是訓練少數之專家，一般工人及農民則惟在工廠或田畝中尋求職業的智識。國家從來不加干預，甚而認為此種事業在其目的之外。工業界首領只注意低廉勞工及新市場之獲得，絕少顧及其全部人員之職業的訓練。是以其結果，人力的浪費極為驚人。這種情況自然不能長此繼續下去，除道德的及社會的理由外，經濟的原因已使國家及工業界本身均不得不給這個問題以適當注意。隨工業及農業之發展，引起了日益深化之分工及為其結果之工作上的偏專。工人如不先受相當訓練不能進入工廠，農民如無相當學識亦不能應用農業上之新方法。僅僅募倣工廠裏一個工頭或農村裏一個老農，那是不夠的。職業教育因以成爲一種必要。終於在舊式普通及專業教育制度之外，發展了一種職業學校制度。職業學校創辦之初，並無何種系統的計劃。僅至二十世紀各國政府開始支出鉅額經費於職業教育時，職業學校才得納於一種制度，對於普通教育制度有多少的獨立性質。因其爲最新近之發展，職業教育仍爲爭論之目標，且國家政策亦不像在普通教育上那樣確定。現在職業教育上的問題很多，其性質亦異常複雜。如普通教育

在其初級階段上可以定為普遍的與強迫的，而職業教育則因其分異與專門，很難作為同樣立法的對象，所以依照能力及性向之選擇的原則，在這方面應多多應用，以求得到積極的結果。這便是職業教育上之強迫的問題。其次，國家維持之原則在職業教育上也不是那樣顯明的。如一個民主國家應當維持一種全國免費的小學網，但對於職業學校就不能認此同樣政策為最妥善。在一切國家，除蘇俄外，工業及農業大都屬於私人企業，如果職業訓練既可增加工人的工資，亦可增加公司及各個股東之贏利，這似乎必須他們分擔職業教育經費，才算公正。這便是職業學校之維持及免費職業教育的問題。第三個主要問題即為配合職業學校在普通教育制度之中。職業學校之被認為對於下層階級之中等教育的代替物，因而形成低下的地位，實為其發展史上之結果，自極不合于近代民主主義的理想。它們應形成教育大道上之第二階段。相當於其他中等學校。屬於此同一問題之另一點，便是職業教育應在何時開始及何時終結。第四個問題關於訓練之性質，即職業教育究應為『全日』（Full time）之就學，或是與工廠田畝工作連合之『部分時間』（Part time）的學校內教育。第五個問題是行政及組織上的問題。第一點，職業學校之管理究應與其他學校屬於同一主管機關，或是另有一個獨立行政系統。第二點，它們究應連接於地方的固定工業，或是使其制度依於一種全國的計劃。這似乎所有這些問題不能在一切國家作統一的解決，且方法上之相當的分異亦為必要。但這

是很明顯的，職業教育制度必須依於國家經濟之結構。

現在讓我們來看職業教育在各國如何組織及如何完成現行制度。蘇俄可算是全由國家組織之教育極端職業化的一個顯例。它有一種單一的經濟結構；一切重大工業由國家集中管理，僅少數小企業仍在私人手裏。在農業上，同一趨勢亦極顯然：國家正極力消除私人農作，且藉強制方法以受國家監督指導之集團農作代替之。是以蘇聯全部經濟結構，可視為在一種符合現行政治組織之集中管理下的單一的工業經營。在這種情形之下，職業教育自沒有私人創動的餘地，惟有由國家依照一種統一計劃來組織之。就歷史上說，現行制度實由行於十九世紀末期之制度發展而來。雖最先的職業學校成立於十八世紀之末，然俄國職業教育計劃大綱實公布於一八八四年。這個計劃將工業及商業上所需要的人員分爲五類：(a)受過科學教育之高級工程師，(b)受過商業教育之工商界的領袖，(c)能在高級工程師指揮下工作之普通工程師，(d)技藝人員及(e)工人。依一八八八年及一八九六年兩個法律，確定之制度始得創立。爲工業上職業之預備的，有(1)技藝或工藝學校，(2)初級工業學校，(3)中級工業學校及(4)高級工藝學校；爲商業上職業之預備的，有(1)商業學科，(2)商業班級，(3)初級商業學校及(4)高級商業學校。農政部另設立具有初級中級及高級農業學校之獨立的制度。至一九二〇年蘇維埃政府乃集中所有職業學校於同一主管機關之下，並

改造此傳統的制度。我們無須詳述蘇聯立法上之一切變更，只就現存之制度略加以考察。依馬克斯主義之唯物論學說，普通文化從屬於國家之經濟的結構，是以普通教育在其作為職業訓練之基礎時，徒有一種補助的價值。蘇俄教育之目的在預備工業或農業上各部門之專家，而非為受一般文化涵養之個人，後者在政治觀點上甚至認為不需要。其結果，一切學校所施之教育帶有偏狹之黨派的及職業的性質。僅有這些或以宣傳馬克斯主義或以預備某種職業的科目，才得列入學校課程。即如所謂傳統的專業之博學的預備，在各國是需要一種普通文化之良好基礎的，而在這裏亦只縮小到較為高級之職業訓練。所以在理論與事實上，沒有屬於普通及專業教育之學校與屬於職業教育之學校的區分。所有初等以上學校全為職業的，且由同一主管機關管理，僅有初等學校——四年制及七年制之小學的行政是分立的。這便可知初級階段以上之一切教育是完全職業性質的了。

即以小學論，在農村區域的嘗偏重農業，在工業區的嘗偏重工業。職業學校分為七類：(1)大學理科及大學工科，所以訓練在實驗室中擔任研究工作之科學家及高級工程師；(2)高等學院，所以訓練工程師或專家，其期限，資格偏狹者三年至四年，寬泛者四年至五年；(3)工業高等學校，所以訓練工業行政人員，期限二年至三年；(4)專科學校，所以訓練國有工業、農場及其他機關之專門辦事人員，期限三年至四年；(5)高級職業學校，所以訓練低級行政人員，期限二年至三年；(6)工廠學校，

所以訓練大工業上之技藝人員，重工廠實習，期限二年至三年；（7）初級職業學校，所以訓練小工業上所需之工匠。前三類之大學專科、高等學院及高等學校，需要十年之預備教育，即小學中七年與專科學校中三年。專科學校、職業學校及工廠學校需七年之小學預備教育，而初級職業學校則僅以四年的小學為基礎。蘇俄制度，最值得注意之點，即在使學校教學與實際訓練聯合。尤其是工廠學校大都與某種個別工廠有極密切之關聯。這種學校常附設於工廠內，其學生和學徒一樣在工廠中工作。教室內之教學，每週約十八小時，而工廠實習則自二十四至三十四小時。他種職業學校雖多係獨立設置，但有在國營各產業機關之實際訓練的一切機會。這種教育行政與工業及農業之密切合作，僅在蘇俄為可能，因那裏同一政府管轄此二者。惟除此種優點外，蘇俄制度實有許多缺點。最大者為缺乏依據學生能力及意向之任何選擇。它的選擇完全基於勞動階級的家系及黨派的隸屬，只有出身勞動階級且信奉共產主義者能有受高等教育的機會，其餘概排出於此權利之外。第二個缺點上面已經提過，便是太偏重職業方面而忽視了普通教育。其所施給於學生作為普通教育者，只是偏狹的黨派性質，且幾全關於經濟學之範圍。第三個缺點是完全沒有選擇，學生之被指定到各種學校，全不問其意向如何。中央政府預計某既定年度內工業及農業上需要各種專家若干，即通告各地方政府依此確數預備之。所以這個制度是非民主的，因它完全排除了人人機會均等的原則。第四個缺點則

關涉到共產主義的理想。依共產主義的觀點，家庭生活為實現共產主義之障礙，是以蘇俄政府多方阻礙家庭之建立及家庭生活。婦女應免除料理家事及撫育兒童之責，而與男子一樣在工業、農業及公民服務上努力。女子之職業教育應與男子之職業教育為同一性質。所以現今仍為大多數女子所應盡的理家職務，已為蘇聯制度完全忽略了。

美國可作為由中央或聯邦政府建立之職業教育制度的另一例子。雖然教育是列入各州政府的職權，不屬於聯邦立法圍範，但在職業教育方面，聯邦政府早已任創建之責並確立了一種國家制度的基礎。這種解脫行政上傳統觀念的新趨向，現頗為顯著，很足以顯示將來政策之發展的途徑。美國最初的職業學校創立於十九世紀之二十年，對於職業教育之第二個動力，則係『南北戰爭』後為有色人民設置之各種學校。兩個黑人學校——漢普敦（Hampton）學校（成立於一八六八年）與塔斯基齊（Tuskegee）學校（成立於一八七九年）及兩個印第安人學校——加尼斯爾（Carnegie）學校（成立於一八七九年）與哈斯開爾（Haskell）學校（成立於一八八四年）實給與職業教育之發展上以重大影響。一八六二年聯邦政府為謀職業教育之推進，乃制定摩里爾土地授與法案（The Morrill Land Grant Bill），實行授與公共土地以鼓勵農業及工業教育之發展。惟其效果不很顯著，并未建立一種國家制度。至職業教育上之一種廣大計劃的運動，實發端於二十世紀。

其最大之主動力，便是一九〇五年之麻薩諸塞工業及專門教育委員會（Commission on Industrial and Technical Education），該會所提出之議案即於一九〇六年由麻州議會通過了。促進職業教育發展之另一大動力，尚有成立於一九〇六年之全國工業教育協進會（National Society for the Promotion of Industrial Education）。聯邦政府為倡導此運動，於一九一四年通過史密斯·列佛法案（The Smith-Lever Act）擴大以前頒行土地授與制之便利。但美國職業教育政策上之根本的變更，實成於一九一七年，這時通過了著名史密斯休士法案（The Smith-Hughes Act），對職業教育之推進有極大貢獻。依此法案，政府成立了一個新的聯邦機關——聯邦職業教育局（The Federal Board for Vocational Education），它不像以前的教育局（Office of Education）之僅為專司報告與聯絡的一個事務所，實具有輔導及考察之權力。聯邦政府為補助各州農業學科教師，視學員與商業、家庭經濟、工業等學科教師之薪俸及此類教師訓練之經費，更於一九一七年一年內專撥一、八六〇、〇〇〇元以充此用。其後對此總數年有增加，及一九二五年此專款已達七、三六七、〇〇〇元。這種專款之分配，係以各州人口為比例。惟欲獲得此補助，尚須其計劃及設施上能達到下之各標準：各職業學校應受國家管理或監督，其辦理目的應為正當職業之預備，其訓練應為亞於專門學校的程度，且能適合十四歲以上已受僱用或將受僱用者之需要，其教師應至少具有合於規定之最低限

度資格，其教學應至少有一半時間用於實習工作，州或地方當局應供給各學校之必要的計劃與設備，且由專款中撥給各學校之補助費應每年不得少於該州所規定之數額。聯邦職業教育局除在規定之行政職權上與各州實行合作外，得審核各州所提出之計劃，及其每年所得專款補助費是否依照規定使用，惟其本身尚須對國會製作關於行政上的常年報告。在最後十年內，各州都很能利用一九一七年法案所給之機會，且支出超過此法案所規定之經費數額。尤其最近數年內，各州及各地方當局實已用去其所得自聯邦專款數之兩倍。美國現已具有一種國家職業教育制度，包括年在十四歲與十八歲間之全部人口的三分之一以上。這個制度包括全部時間的日校，部分時間的日校及夜校，其課程包括工業及農業上之各學科，女子則尚有家庭經濟。因婦女的主要職業之預備，在國家制度上實佔一個重要地位。所以一九一七年法案在大體上是極完善的，且在實施上已很著成效。但我們亦可指出若干缺點。普通教育與職業教育兩個制度完全平行，很少調和機會。因二者之行政完全分立，聯邦之補助費亦僅能用於嚴格的職業教育上。是以其第九節云：「凡爲此法案所供給之職業科目之補充，且爲建立一種完備訓練課程上所必要之教學的費用，應全由各州及地方當局支給，且亦不能由聯邦補助專款中爲部分之擔任。」聯邦政府雖承認非職業科目之補充教學的必要，但不准爲那種目的支用補助費。這種財政的壓迫在實際上可演成教育上之過度的職業化。我們知道，普

通教育對任何職業之重要和嚴格的職業教育一樣，所以這個事實之承認應不僅是理論上的，尤當見諸專款補助費之實際分配上。又在第一章內已經說過，美國之強迫就學，在多數州內已擴張到十六歲，尚有若干州擴張到十八歲的。可知其職業教育是與初等教育置於同一強迫基礎之上。不過別於蘇俄之「指定」的方法，美國很有職業選擇之自由與職業指導之特殊機會。

德國制度

德國職業教育制度也是發展自各邦之立法，但因沒有聯邦的教育部，各邦概依各異之獨立的法律設立其學校。然而各邦制度實具有許多共同之點，所以我也可以整個的稱為德國制度。德國職業學校分兩類，即預備低級資格之職業的「初級職業學校」(Berufsschulen)與預備高級職業的「高級職業學校」(Fachschulen)。就歷史上看，它們有不同之起源與不同之組織。最先之高級的職業學校創立於十九世紀之初。一八二〇年鮑特(Bott)設實業學校(Gewerbeinstitut)於柏林，且附設有各簡易職業學校。在同一十年內，工藝學校先後成立於卡爾斯魯厄(Karlsruhe)得勒斯登及慕尼克，而後者更有礦務學校之設立。至職業教育上之大的動力實為一八五一年之巴黎世界博覽會(World Exhibition in Paris)。因法國工藝出品表現了一種超等技術，使德人參觀回國後，即抱有改進其職業學校之企圖。普魯士首先擴充此類學校課程，注重技藝人員及工頭之養成。在一八六〇年至一八八〇年期間，所有工藝學校及其他舊式學校，均已改組為設有各種專科之高級的

職業學校。至各中等職業學校雖在普魯士幾全改組成高級實科中學，但在南部各邦，則仍繼續發展成爲高級的職業教育機關。這些學校便形成了現行之高級職業學校制度。九年制之高級實科中學則徒成爲高等專門學院之預備學校。『初級職業學校』之起源頗有不同。早在十八世紀之末，卽有許多市鎮設置各種青年補習班，補習讀、寫、算三科，因此種知識在修畢強迫初等教育之兩三年後很容易忘却。惟這一類的『補習學校』(Fortbildungsschulen)很少職業教育的目的，僅求強迫的初等教育之完成。它們大都係隨意性質，其課程和小學課程沒有多大差別。在前世紀之第七十年，這些學校曾施行過強迫就學，然其結果却不甚滿意，它們的教學不出於讀、寫、算、圖畫及宗教之外，實未能爲一般青年工人作其職業之預備。僱主之不熱心放任其僱員每週數小時者，僅因其爲在小學所學之一種重複。學生本身之所以進此類學校，徒以其爲強迫的。是以課程及組織上之相當變更成爲必要，在前世紀之第九十年，屬此途徑之最先的實際改革步驟，已由凱善斯泰納(Georg Kerschensteiner)氏行於慕尼克。凱氏主張補習學校與各確定職業間之密切聯接，是以對在各種技藝上爲學徒之青年工人，不僅應教以普通文化價值之科目，尤宜注重其職業上之實習工作。對於女子，則主張設特別補習學校以爲其主要的理家職業之預備。凱氏對於蒙尼克制度之改革顯見成功，及二十世紀之頭十年，已有很多市鎮繼起仿行的。至一九二一年，卽『補習學校』之名稱亦已爲『初級職業學校』

所替代，這足以表示立法上已確認這些學校爲職業性質的。惟此種改革尙未十分完成，即現在亦有許多市鎮，其學校仍保留其舊有之普通補習學校的特質。再立法上也不很統一，各邦頗有參差。第一次之強迫職業補習教育法律固係一八六九年制定於北德意志聯邦，但爲放任的性質。雖有許多市鎮爲那種目的頒行種種法令，然僅至二十世紀補習學校實行改革後，才得到實際的效果。大戰後，各邦多已改革其職業學校制度，如杜林基亞制定一新法律於一九二三年，巴登於一九二五年，普魯士於一九二七年。聯邦威馬憲法第一四五條規定自十四歲至十八歲之補習學校部分時間的強迫就學，但非限定在職業學校。各邦之立法在這一點上則較爲進一步。它們可以分爲三類：第一類包括普魯士及鄂爾登堡，職業學校之強迫就學（自十四歲至十八歲）由地方當局決定；第二類包括烏騰堡及杜林基亞，由邦制定此種法律；第三類包括巴伐利亞、薩克森及巴登，邦制定強迫就學法律，限定自十四歲至十八歲應入普通之部分時間補習學校，但能以職業學校之就學代替之。所以德國職業教育制度分爲兩個不同的途徑：其一對於已經完畢八年小學教育之大多數國民爲強迫，且包括部分時間的初級職業學校內之四年補習教育；其二爲少數之非博學的職業而準備，係隨意的，且爲全部時間之就學。它常包括小學四年，中間學校六年，及高級職業學校四年。第一種強迫的途徑爲十二年，第二種隨意的途徑則爲十四年。此外爲成年人而設之各種職業上的日間及夜間補習班，也是隨

意性質的。德國制度有許多優點。自十四歲至十八歲間之強迫職業教育，足以防止青年長陷於職業之偏狹境地，且能給以機會達到其職業上之較高的水準。初級職業學校與各業工會或公所之密切聯接，亦為德國制度之特色。依此方法，青年學徒可以在其職業前程上得到相當之保證。不過這種制度尙未普遍發展於全國，許多市鎮與鄉村區域很少有職業教育的機會。這種職業學校之不均勻的分佈，為德國制度缺點之一，惟此缺點現正逐漸消除中。我們所應提及的另一缺點，便是對於學生缺乏系統的選擇。初級職業學校之收納學生，常在職業既經選定之後，是以不能給以一種依照能力及性向之適當的分異訓練。雖立法上有職業指導之規定，且有若干市鎮已施行完善之選擇制度。然在大多數地方，學生之進到各種學校及職業，常是依其資產及家庭傳統。但我們應知道，這種情狀各國皆然，不獨是德國。

德國之強迫部分時間補習教育制度，實影響到許多國家之立法，即如大戰之前，奧匈帝國及瑞士均具有相似的制度。大戰後，也有許多其他國家仿行德國先例。現時，德國式之強迫的補習學校，實推行於一切使用德語的國家——奧地利及瑞士各邦，捷克斯拉夫及匈牙利，美國及斯堪的納維亞各國。法國與英國也曾受德國補習學校之成功的重大影響。法國最先之『工藝學校』(École d'art et métiers)由羅希佛考特公爵(Duc de la Rochefoucauld)創立於一七八八年。至『第一次共

和』時，此種學校改由國家接管，共和政府並於一七九四年設立第一所高級職業教育機關之『工藝博物館』（Conservatoire des Arts et métiers）。『中央工藝學校』（L'École Centrale des Arts et manufactures）成立於一八二四年，至一八五七年亦由政府接辦。至首先之私立『高級商業學校』（Ecole Supérieure de Commerce）則係一八二〇年設立的。在大戰前，這種職業學校制度尙不能滿足像法國這樣一個國家的需要。屬於初級職業教育的，有收容技藝工人及工頭之『國民職業學校』（les écoles nationales professionnelles）與男女分設的『實用工商學校』（Les écoles pratiques de Commerce et d'industrie）屬於中等職業教育的有『國民工藝學校』（Les écoles nationales d'arts et métiers）。此外則爲上面已說過之各高級職業學校。所有這些學校學生總計亦不過二八〇〇〇人。至二十世紀，始有隨意的『補習科』（Cours Complémentaires）之設置，其性質頗類似德國之普通補習學校。及亞爾薩斯收復，尤給戰後法國立法的重大影響，因該地之職業補習學校制度多係強迫性質。然即在大戰前，法政府已在這個途徑有了許多實際步驟。一九一一年實業部長考貝氏（Coubert）頒布兩種法令，設置省縣工藝教育委員會（Comités départementaux et Cantonaux de l'enseignement technique）及各種職業上的『職業技能證書』（Certificats de Capacité professionnelle）。此種委員會之目的在推進所屬各鄉區之職業教育，職業證書則給與在其職業上實

習三年後及格一種考試之十八歲的青年。惟職業教育上之一種完善的法律，僅制定於一九一九年七月二十五日。依照第三十八條，凡年滿十八歲已受僱用於工商界之青年，應進與其工作有關係之職業補習學校。此類補習學校應由地方政府籌設，受中央政府之指導監督。至失業或不能受益於此種補習學校之青年，可以免除就學義務。學生肄業三年後應受一種考試，及格者才可獲得職業技能證書。其落第者可不必再就學。不過在以後十年內，這個法律之實際應用並不甚普遍。及一九二九年實業部更飭令各省長督促各地方政府嚴格施行該法律。這個法律的缺點，不僅是它的應用範圍有限，使被棄之青年或陷於失業或轉僱於農業上，尤在其免除一切才智低下學生之強迫就學。這似乎立法者僅關切工商界之利益，而不甚注意到一般青年之教育。幸政府現正力謀其原則之更普遍的應用。因一九二八年全國職業指導協會（Institut National d'orientation Professionnelle）之成立，職業指導現亦已獲得適當基礎了。

英國之職業教育設施很難稱爲一種制度。然而它有其本身之特點，隨意就學及夜班教育，是很異於其他國家之制度的。英國職業學校的起源，可以追溯到十九世紀之第二十年。『實業學校』（The School of Industry）雖發展於十八世紀之最後數十年內，但依今日標準嚴格來說，並非真正的職業學校，因它們不是爲各種確定職業之預備。僅至一八二三年柏貝克（Bridock）創辦『技藝學校』

(Mechanics Institutes) 才可稱爲職業學校之歷史的開端。這些學校實爲現行之『工藝學校』(Polytechnics) 及『職業補習夜校』(Evening Institutes) 制度樹其基礎。它們收納青年很少，其大部分學生則係成人。當初各學校全係私人設立。國家實行干預職業教育，始於以後之八十年，因以有一八八九年及一八九一年各種工藝教育法令 (Technical Instruction Acts) 之通過。至爲工藝教育目的而分派所謂『威士忌酒稅』(Whiskey Money) 更激勵了地方政府在這一方面的活動。惟爲十三歲兒童而設之『全日職業學校』(The full-time vocational day schools) 在一九〇〇年以前尙未興辦。第一次之全日職業學校係一九〇一年開辦於倫敦。一九一三年，教育部頒布關於此類職業學校之各項規章，以後即稱爲『初級工藝學校』(Junior technical schools)。是以英國現有兩類職業學校。第一類較爲衆多，包括工藝學校及各種職業補習夜校。它們大都兼爲青年及成人設置各種職業學科。其所收納之學生概爲已受僱用於某種職業者，所以授課常在夜間。此類學校在成人教育制度上之任務，將留待十二章內討論。這裏我們只應涉及青年的職業教育。無論爲青年而設之職業補習夜校已表現若何價值，終非最需要之一種設施。日間勞作後仍進夜班求學，實足妨礙青年之健康。僅有少數較爲敏捷與聰慧之份子，才能克服夜間上課的困難。然此少數人實可藉全部時間之日班教學獲得更大的利益。部分時間的職業教育應僅限於那些正在某種職業上爲學徒，且不

能藉全部時間較爲高級之補習班有所進益之青年，至如普通男女青年則不宜於上夜課，因時間過晚，且在日間勞作後精力及注意均不能集中。所以青年之職業補習夜校僅能作爲在職業教育制度尙未臻於完備前之一種暫時的辦法。

第二類職業學校——初級工藝學校及其他類似學校，係「全時」與「日間」制。它們的基礎很穩固，在國家教育制度上實遂行一個重要的任務，但不幸校數頗少，其學生亦僅約佔該年齡總數中百分之一。這些學校係爲那般不再升學但能成爲極合格的工匠或店夥之青年而設。是以我們可以看到英國職業教育制度，對於在十四歲離開小學再不進任何學校之大多數普通男女青年，並無特殊之準備。依一九一八年法案，教育部曾企圖施行一種仿倣德國補習學校之「日間補習學校」(Day continuation schools)的強迫就學。不幸這個應時的改革，因僱主及經濟政策之反對而歸失敗。現今該法案之所保持者，僅爲少數之隨意的日間補習學校。

在此簡短考察各主要國家之各異的職業教育制度後，我們不妨試擬一種合於民主原則的政策。第一個問題是：職業教育究應爲強迫的或是隨意的？這似乎，條頓族各國、法國及美國之立法對此問題有較爲圓滿之解決。博學的專業及高級資格之職業須有依於能力之選擇，這是很顯明的，國家不能強迫一切國民全爲此項之預備。國家僅能藉職業指導機關幫助他們進行其選擇。所以此類學

校如德國之「高級職業學校」，英國之「初級工藝學校」，或美國之中等職業學校，應保持其隨意的特質。自然，它們應設法普及，使一切願意入學且頗堪造就之青年都能享受其利益。至為大多數手工勞動者所屬之低級職業，則情形頗異。如果沒有強迫的職業訓練，則受僱於此職業中之青年自將不能獲得使本身自備狹境地得到相當超升的機會。而且沒有國家來干預，欲大多數僱主將自動給其青年僱員以必要之訓練，這也是事實上不可能的。各實業公司常希望訓練期限愈短愈妙，自然絕少顧及學徒之前程及性向。多數手藝師傅和工廠工頭也常不很願意以其職業上一切秘訣盡行教給青年學徒，因恐他們將來與之競爭。在某種場合，工會或公所之表現為一種障礙，並不亞於僱主。是以為對一切青年供給均等機會計，國家不能不干預。對於十四歲至十八歲間之青年，果能施行一種在各自職業上有一半時間之教學之強迫的日間補習學校教育，如許多國家實施之所顯示者，當可使此問題得到相當圓滿的解決。惟這些學校除應與各種職業指導機關密切聯絡外，尚須有許多設施以利職業之改換。

另一問題便是職業學校之維持。在蘇俄這樣國家，各種實業概係國有，一切費用自應由國家擔負。然在所謂資本主義的國家，這似乎實業界應分擔此費用。尤其是在某種場合，補習學校之設立僅為某一工廠或企業之僱員的利益，則此工廠或企業應當供給校舍及必要之設備。即使此學校非直

接聯繫於個別工廠或公司，而各關係的工業部門亦應以其設備供給實習訓練之充足機會，因學校不能隨時辦備日新月異之新的設備。這種政府與實業界之合作，現已實行於美國及德國若干地方。再則凡學校及工廠中之教學應對學生是免費的，如果學生工作係一種生產的主要成分，尚須給以若干工資。這種辦法現亦已實行於那些施行強迫職業訓練的國家。

至配合職業學校於普通教育制度內之問題，已在「教育大道」章內說及。最後的問題乃是行政及組織上的問題。各國之實施頗有不同。在法、美、德三國，職業學校由獨立之局或部管轄，在英、俄兩國，則受教育部或教育委員會各司處管理，是以得與普通性質之學校相聯繫。但即在這兩個國家，農業部及其他之部也有其獨立於普通制度之外的職業學校。這種行政上的分歧，自然演為人力及財力上的重複與不調協。欲有一種調協的國家教育制度，一切學校應當受同一主管部之管轄。其他各部如注意職業教育之特別門類，可以指派代表參預其事，但對於國家政策之責任，則宜完全委給教育部。

第九章 教師

關於教師之國家政策包括訓練、薪俸、補助金、專業地位及行政參預各項。在此各項之可能的政策間，本來沒有必要的關聯，但是任何特殊的政策，均可以是否合於民主的原則為準繩。舉例來說，教師之訓練可以由國家集中管理，而教師薪俸則可由私人團體或地方政府支給，無需國庫之任何補助。然反之亦可；且此二政策，無論為民主的或專制的政府均可採行之。欲決定關於教師的一種民主政策究應為何，我們須以某種原則為基礎。整個教育制度既係為兒童而設置，這是很顯明的，兒童的利益應在一切情勢上先加考慮。是以此原則應為：兒童居第一位，教師居第二位，經費居第三位。在此三種因素間發生衝突的一切場合，國家應來干預作為兒童之保護人且以保護其利益為前提。如在某種場合，不關涉兒童利益，則教師利益應居第一位，且應以立法保障之。

關於教師之第一個問題為其訓練。我們在這裏無須敘述師資訓練之方法及課程，而僅及於一般之國家政策。關於師資訓練問題，現有兩種歷史的傳統。其一可稱為大陸的，所有師資訓練全由為中央政府維持或補助且受其指導監督之國立師範教育機關所獨佔。其二為盎格魯薩克遜的傳統，

師資訓練

大陸的與盎
格魯薩克遜
的傳統

給私人創動以完全自由，國家僅給以相當之監督指導。大陸傳統發祥於德國，幾爲一切歐洲國家所仿行。最先之師資訓練學校由佛蘭克（Frankke）於一六九六年創設於哈勒。這個『師範學校』（Seminarium Praeceptorum）設立之主旨僅在供給佛氏孤兒院及其高等學校所需之教師。其門人約翰赫克（Johann Hecker）復於一七四八年在柏林開辦師資訓練學校一所。一七五三年，斐特烈大帝特撥給此學校以補助費，並通令全國學校如有教師缺出應補用由此機關所訓練出之教師。數年後，薩干（Sagan）之奧古斯丁林修道院僧長約翰斐爾拜格（Johann Felbiges）在其修道院內附設一師範學校，至一七六五年，腓特烈大帝爲西利西亞（Silesia）頒行普通鄉村學校法，認定薩干學校爲其學校制度之模範。奧地利之瑪利亞得勒沙（Maria Theresia），仿此先例於一七七一年在維也納開辦一所『師範學校』（Normal schule）。依照一七七四年奧地利法令，每省應有其師範學校或師範學院之設立。這個制度後爲俄國卡塞林大帝所仿效，他於一七八三年在彼得堡創立第一所俄羅斯師範學院，拿破侖於一八〇八年及一八一一年在法國亦採取同樣行動。由這些本源，逐漸發展而爲近代之國家獨佔師範教育的大陸制度。盎克魯薩克遜傳統則頗爲不同。師資訓練向操諸私人團體之手，國家全不預。在一八三九年前，英國或美國沒有一所國立師範學院。僅在那一年，美國有第一所州立師範學校開辦於麻薩諸塞。同年蘇特渥斯（T. Kay Shuttleworth）欲在英

國設立一所國立師範學校的企圖，因遭兩大團體之反對而歸失敗。但不久蘇氏終得創辦巴特西師範學院（Battersea Training College），繼之而起者為其他各教派的師範學院，除不列顛與屬地學校協會（The British and Foreign School Society）之師範學院外，一切師範學院均隸屬於某種教派。此類學院大都接受政府之建築補助費，至一八五〇年私立師範學院已達十六校。政府於補助師範學院之外，並為『教生』（Pupil-teachers）設置獎學金及津貼，此制亦係蘇氏仿荷蘭先例而倡行者。在一八四六年，除建築補助費外，政府並對各教派派師範學院撥給經常補助費，自是以後，此等私立學院實際上幾全由國庫來維持。政府既任補助費，自能行使一種考核監督權，但很寬縱，幾乎一切教派都有機會使其學院得到國家的經常補助費。僅稍後，政府乃定出獲得補助費的一種條件，就是各學院應有百分之五十的名額以收納其他教派及非教派的學員。至一八九〇年，各大學及專門學校始開設教育科（Education Departments），亦由政府承認為師範學院。此類教育科係非教派的，故為不問其信仰如何之一切學員而開設之學額，已大為增加。在一九〇五年，政府政策上有一種新開展，即自一八〇六年後已歸停頓之建築補助費，至是得以恢復，惟僅給與為地方政府設立之師範學院。中央政府嘗撥付原費用百分之七十五，地方政府只擔任下餘之數。這種辦法大大鼓勵了地方的創動，在最後之二十年內，由地方政府設置之師範學校，已達二十餘所。現在情勢仍未變更，除四十九

所私立學院外，實有可稱爲公立學院之大學師範院二十所及市立師資訓練機關二十所。所有師範學院之課程，均依教育部規章編制，畢業考試係與國家視學員合作舉行，其畢業證明書亦全由教育部發給。所以我們可以看到，即在英國，其趨勢也是由私人自由創動趨於國家獨佔及監督。美國在前世紀之中期也有同樣之發展。自首先之公立師範學院於一八三九年創立於麻薩諸塞後，其他各州繼起仿行，及該世紀之末，不僅各州均有其師範學校，而許多縣市也有其師範學校之設立了。現在美國已有公立（包括縣立及市立）師範學院（Teachers' Colleges）和師範學校（Normal Schools）二七九所，私立者五二所，及大學教育科六二三所。國家對於師範教育採取集權制，確有顯著之效果。『師範教育由地方辦理，其進步爲無常與不齊，嘗演爲紛亂之局；如代表國民大多數理想之國家享有其優先權，任此重責，使教職員成爲有訓練之國家公僕以代替前者之爲地方僱員，則國策之遂行頗爲直接，且能增進教職上之穩定、堅強及高貴性。』（卡內基獎學資金，第十四期，第六十四頁。）對於英國也可得到一種類似的結論。在第二章論述國家與教會關係時，我們已說過民主的教育之不宜有教派傾向。這個原則仍可應用到教師之訓練上。英國之以國家經費訓練教派傾向的教師之辦法，是與社會全體利益相矛盾的。即如設置一半的非教派學額，亦徒爲國家與各教派之非自然的聯合，因它們有時是相反的。我們以爲正當的辦法應是這樣：私立學院如無教派的傾向，則它們與某種

宗教團體間之關聯實沒有存在的理由；如有此種傾向，那就一個世俗的政府實在不應資助它們。至謂藉鼓勵私立學院，政府可以節省公帑一層，試一查此類學院之預算，即知其為不正確。在一九一二年與一九一三年間，所有私立學院之收入為：國庫補助費佔百分之七十二，學生繳納各費佔百分之二十，私人捐助佔百分之五，其他來源佔百分之三。且在某種場合，若干學院幾全由國庫補助來維持。可知惟有一九〇五年後對於市立學院的獎勵是趨於正當途徑之一步，因此趨勢正引到一種由各大學及地方政府設立之公立師範學院制度。所可惜者，中央政府自一八三九年之失敗後，即已顯然放棄了一個國立中央師範學院的理想。大陸各國之情形却相反，師範學院除極少之例外，概受中央政府之維持及監督。在美國，各州及地方政府亦均維持師範學院以爲國家制度之一部，此外之私立學院則不受公款之補助。這種中央集權與私人興辦自由之聯合，實極適合於盎格魯薩克遜之傳統，對於英國是可以且易於推行的。

訓練上之差異，嘗足以區分教師爲兩個獨立的社會集團。幾乎一切國家，小學教師受訓練於特殊之師範學校或師範學院，而中學教師則概爲大學畢業生。且在大多數場合，前者出身於小學，多屬於貧寒家庭；後者則選自中學，且有較爲優越之家庭境遇。這種資格與社會本源的差異，實爲使兩者間形成社會鴻溝之主因。欲實現教職上之統一，惟有提高小學教師之訓練標準。那種認定小學學生

德國新立法

可受教於低級程度之教師的觀念，實出於十九世紀階級教育制度之傳統。即在今日，美國之鄉村教師尚有大的百分率是不甚合格的。在英國，一切無資格證件之教師與補助教師，現亦為地方政府所任用。照理說，在現代民主政治國家，此種舊的傳統應不存在，無論學齡前教育機關，小學或中學之一切教師，均須享有訓練上與地位上之平等。德國可算是趨於此途徑之第一個國家。其共和政府在教育政策上之第一步工作，便是取消此種師資訓練之二重制度。威馬憲法第一四三條云：『師資訓練應依照適用於高等教育之原則，統一組織之。』所以舊式之『師範學校』(Lehrer Seminar) 逐漸停辦，且終於一九二八年全行廢止。與大學同等之新機關因以担負小學教師之訓練。現在共有兩種訓練機關，二者均基於中等教育之上，其課程是博學陶冶與專業訓練並重的。在薩克森、杜林基亞及若干小邦，以大學中之教育學院為主體，訓練期限三年。在普魯士、巴登及其他各邦，則教育學院為兩年課程之獨立機關。這種改革確已相當提高小學教師之資格，且取消了教師之兩種階級間的社會差異。此類教育學院之畢業生，如欲再繼續研究一年或兩年，且遷調到中等學校，也是很容易的。

關於教師之第二問題即其薪俸與補助金問題。這裏，我們僅須說及教師報酬之一般原則。誰也知道現今尚存在一種對教師薪給過薄的趨勢。許多國家雖承認教師之社會服務的重要，然仍實行低廉勞力與經濟之政策。教師之陷於低下的社會地位，便是這種政策的結果。民主國家不宜以低薄

薪俸任用劣等教師，而應極力以優厚報酬來提高教師之標準及地位。教師應被視為國家公僕，且應享受此種公民服務之一切權利。

這裏我們應當說及兩性平等的問題。在大多數歐洲國家及美國，女性教師與男性教師享受平等待遇，但在英國及各自治領地，女教師有一種較男教師為低之獨立的等級。實則這裏的女教師佔多數，自百分之六十至八十，較之若干歐洲國家女教師之不超過百分之二十五者，其地位更重要。對為國家教育制度之主幹的女子而存這種歧視，這是極不合於民主政策的。同等服務之同等報酬的原則，應完全採納，不問性別如何。至認男教師常有家庭負擔，女教師常為單人（英國頗有此情形）之意見，是另外一件事。依附者（不僅是兒童）之人數自應作為增加薪俸之根據，但亦無關乎性別。例如捷克斯拉夫教師之薪俸等級，即係依於資格、服務年限與依附者人數之一種聯合的根據，絕不關乎性別者。國家服務之最有價值的權利之一，便為補助金的權利。現在教師之國家補助金的權利，實無人可以辯駁，雖然尚有許多民主國家沒有教師補助金制度。在這一點上，大陸各國比較進步，其教師補助金之設置實較盎格魯薩克遜諸國為早。德國之第一次教師補助金制度，係一八一九年創於普魯士，雖其規定由現代觀點看是不甚完善。第一次之現代制度則係一八四〇年施行於烏騰堡。法國之第一次補助金法律，頒行於一八五三年，荷蘭則為一八五七年。英國於一八四六年雖即已設

置常年基金，以爲獎賞年老教師之用，但此少數之獎賞實不能視爲一種正式的補助金制度。我們可以說，在一八九八年之教員養老金法案（Superannuation of Teachers Act）未頒行前，英國沒有補助金制度。在美國，關於教師補助金之第一次立法，係一八九四年制定於紐約市。至第一個全州的制度則係一八九六年成立於紐折爾西。現時僅有六州既無全州的又無地方的補助金制度。惟各州及各地方之補助金制度，皆極不相同，且各州間亦毫無調協可言。現因薪俸等級及國家補助金之確立，教師之社會地位已大爲增進，且在多數國家，教師已儼爲國家公僕。在英國，僅受地方任用之教師，尙未能享受公民服務之權利。不過事實上，許多教師不欲變爲「公僕」而願保持「自由職業者」之地位。在大陸各國，此問題已爲歷史傳統所決定，一切教師無論係中央政府直接任用或由地方任用，均屬於「公民服務」。但因有許多私立學校，那裏還存在一部分非爲「公僕」的教師。惟以此二集團聯合於同一教師聯合會，事實上常使此問題不很分明。自然，此二集團之利益不甚一致，且常相反。公立學校教師因係公僕，對整個國家服務，故與國家一致；私立學校教師因受私人或私人團體任用，故以增進私人或私人團體之利益爲主，常與國內其他集團之利益相抵觸。當然也有例外，如英國之「公學」只須在立法上以某種條件相責望，它們即可確切變爲國家的，不問其私立性質爲何。然英國之實際，國家只注意公立學校之教師地位，絕不過問私立學校教師之利益。那些只是教師聯合

會的事務。這種不過問的態度是與近代民主主義度理想相反的。私立學校教師之地位，亦應由立法來保障。如在德國，私立學校概受國家考察，如其教師之訓練不適足，或教師之法律及經濟地位未得學校當局之適當保障，政府是可勒令停辦的。

在大陸各國，所有公立學校教師均係國立師資訓練機關出身或得有國家憑證者，所以無須舉行教師登記，因一切合格教師事實上均已登記於某種國家機關。在盎格魯薩克遜諸國則情形頗有不同，各私立師資訓練機關亦得發給各種畢業證書，是以專司合格教師登記之一種中央權力機關成爲必要。這種國家登記制，依一九二四年之修正教育法創行於新西蘭。凡經任用於公立學校之教師均已自動登記，其他教師如具有適當資格，亦有受登記之權利。如非已登記之教師，概不得任用於公立學校。英國教師登記評議會 (Teachers' Registration Council) 所行之教師登記辦法則頗有差異。其最初之評議會成立於一八九九年，但至一九〇六年即行取消，因小學教師不滿意於小學與中學兩個集團間之差別。現時之評議會係依一九一二年二月二十九日之評議會法案而組織。一九二六年十二月十四日之新評議會法令，復稍改變其組織。至一九二九年六月，已登記教師之團體始獲成立，是爲皇家教師協會 (Royal Society of Teachers)。其會員由一切已登記之教師選舉，每五年改選一次。現有四個選舉人的集團。小學教師選舉十二名，中學教師十二名，音樂、體育等專門學科

及特殊兒童之教師亦爲十二名，英格蘭及威爾士之十二個大學則各選一代表。惟其登記是完全隨意的，且非爲任何權力機關所限定。在這些情形之下，評議會爲一種混雜的組織，雖由國家創設，但其性質很自由且係私人的。現在許多教師都很希望它將逐漸發展而爲一種中央權力機關，不在那裏登記，便不能受任用。但依其現時組織，這種發展究竟是否可能，實是一個疑問。如果評議會要遂行國家的職能，就不應有私立學校教師參加選舉，因他們的資格未經國家審核。反之，如果教師願保持其隨意的性質，它僅可發展爲一切教師聯合會之中央機關，且僅有這樣的勢力。現在我們已經涉及教師參預行政的問題了。

杜威（Dewey）曾經說過：在民主主義之下，個人應能相當決定其工作之目的及情況。應用這個定則到教師方面，這就是說，他們必須以某種方式參預學校管理及教育方針之決定。教師聯合會中之極端派，尤其是法國之「組合主義者」，甚而要求教師之完全自主，不受國家之任何干涉。在他們看來，法國民主政治實爲官僚政客之專制，因他們常爲其黨派目的而犧牲教育。組合主義者曾有過這樣宣言：「教師之從事教授，並非爲着政府及國家，亦非爲着法國人民，而實爲着真理……那便是何以教師們要求一種自主，且教師本身應有一種更大獨立的理由……教師們已決定用一種組合的權力替代行政權威，以圖接近人民本身。」但法國之教師組合只代表該國教師之一部分，他們

教師之行政
參預

法國教師的
組合

的極端理想，無疑的係爲法國中央集權之缺點所引起。就一般而論，教師對政府之統治權力並無疑問，他們唯一之要求是在相當範圍內參預學校之一般行政。且在實際上，學校常由教師參加管理，即教育方針亦常由專家（實即教師）來作共同決定。不過那些教師與專家嘗爲中央或地方政府之被薦舉者，是以不能視爲教師之真正代表。教師們所謂之參預行政，是要選舉他們的代表充任『教育委員會』（Education Committees）的會員。美國教師曾說過：『教師不能被視爲工人，但爲工人——學生之指導者，或即爲工頭，是以在相當程度內應給以權力，使能考慮管理上之問題。』這個可以兩種方法來實現，或是由教師選舉若干會員到現存之執行的機關，或是讓他們組成其本身之『教師評議會』（Teachers' Councils），以備執行機關之諮詢。這兩種參預方式，在戰後立法上均有了相當容認。法國立法自十九世紀末期以來即已規定教師得選舉代表於評議會，但那些評議會的權力極有限，且教師代表名額也是很少的。是以現時中央評議會（Conseil Supérieur）會員，由總統指派者九人，由各大學及其他高等教育機關選舉者約三十人，由中學教員選舉者十人，由小學視學員及師範學校校長選舉者六人。小學教員竟完全沒有代表。評議會之常務委員，除九個指派的會員外，另由教育部長由選舉的會員中指定六人充任之。但該會權力極爲有限，教育部長可以完全漠視他們的意見。至各大學區評議會（Conseils Académiques）及地方評議會（Conseils de l'enseignement）

ment Primaries) 亦均依同一方法組成。現時法國教師頗不滿足這種有名無實的代表制，且進而要求一種實際的參預。在美國，各州情形不一樣。最先之『教師評議會』(Teachers' Council) 係由教師自身創立於一九〇八年，但逐漸的有許多教育局長實行倡導，並設立等於教師評議會之『諮詢委員會』(Consultative Committees)。至一九一八年，美國已有三十四個教師評議會，以後年有增加。各州選舉會員方法頗不同，約有以下數種：(a)由各集團教師之聯席會議依一定比例選舉；(b)每校選代表一人（如一校有十五名以上教師者得加增人數）；(c)每地方選出其規定之會員數；(d)由各教師聯合會推派代表；(e)由全體教師用無記名投票舉行總選舉。究竟那一個是最妥善的方法，則依地方情形而定。但是如果教師評議會須遂行國家職能，那末他們就不應由自由的團體來選舉，蓋此類團體既不能代表所有由國家任用之教師，復不能代表它們，因各聯合會中也包含有私立學校教師。戰後的德國確能運用各種適當的參預方式。依一九一八年十月一日法令，普魯士各自治市均有特殊之教育執行機關。市長為當然主席，並由市參議員中指派三人。市評議會會員互選三人，且由全體選舉人名冊中選出二人至四人。在此九名或十一名會員外，另加教師代表二人至四人，由市立學校全體教師選出之。各鄉村區域也組成有類似的委員會。這裏我們可以看到教師對於地方教育行政之直接的參預，但中央政府之各執行機關，完全沒有教師的代表。各省及各區之公立學校教師，得

組織代表本身之省的及區的教師評議會。這種評議會可以：(1)與各相關之政府執行機關的委員會協商教育上的一般問題；(2)提出普通性質之願望及要求；(3)指示各學校之劣點；(4)提議政府邀請專家諮詢教育上之特殊問題。惟德國教師聯合會仍要求組織政府的執行機關，使其中包含教師之代表。有些聯合會甚而要求一個各半的比例。俄國自一九一七年革命後，即發展一種類似的運動。各教師聯合會要求在中央及地方教育委員會中有百分之五十的代表。在初期之俄國革命立法上，僅承認其會員中教師代表約居三分之一，其餘三分之二則由地方（或中央）政府及少數民族選出。就一般言，欲任何政府均承認在各執行機關內教師有百分之五十這樣多的代表名額，這是很少可能的。教師在擬議政策時固可為領導地位之參預，但決定或執行此政策之職能，則應委給國民選出之代表及其執行機關。惟在特殊情形之下，那些委員會亦可以依均等的原則組成之。在英國，這種均等代表制的委員會，僅在解決特種問題，如教師薪俸與服務條件時，始得組織。如著名之本漢委員會（The Burnham Committee），即係一九一九年八月成立，謀有以妥善解決全國教師之薪俸問題者。地方教育行政機關及教師聯合會各有同等名額之代表，其主席本漢氏則係政府指派的。至各地方教育行政機關，也有其自身之聯合組織的委員會，以商討此同一問題。但在一切其他事件上，教師如被邀請，只能建議，在教育委員會中亦無其代表。有些地方教育行政當局固已設置教師的諮詢委員

會，但這些委員會僅由教育委員會給以報告與它們有關係事件之權力。教育部之諮詢委員會，則完全由政府之被薦舉者所組成。我們以爲這種諮詢委員會，應包括一切由中央或地方當局任用之教師的代表，藉以保證政府當局與教師間之真實合作。更有進者，這種委員會應有權力報告它們自身所決定與考慮之任何問題。在另一方面，各執行機關應向這些委員會諮詢普通政策上之一切問題，且應將其報告書提出於各自的議事會。如果這種委員會既已成立，且各集團之教師均獲有代表，那就無需設置如行於美國及德國之特殊的教師評議會。教師代表亦不必信該委員會全體會員之三分之一以上。其餘三分之二應直接或間接代表一般國民及其各集團之利益。

第十章 課程教科書與教學法

當我們討論到課程、教科書及教學方法時，似乎到了教育上之可能統制的邊界。如果教科書甚至教學方法均由政府規定，且課程之一切詳細內容亦由其釐訂，那就絲毫沒有教師或學生之個性表現的餘地。自然，民主主義並非要求一切事物上之一種強迫的統一和軍隊的統一一樣。但是許多現代國家之實施，在那個途徑上，確已顯示一個增長的趨勢，且所發生之問題，只是在何種程度內才適合於教育上之民主政策。這裏和其他各處一樣，民主政策應為個人自由與社會強制之一種連合。國家可以規定公立學校之內部生活，但不得完全抹煞或壓服教師或學生之個性，應為他們多留自由活動的餘地，在中央與地方間，各個學校與其教師及學生之間，應保持一種適當的平衡。所有條規應當是由中心到周圍逐漸增加其詳細。中央政府僅須頒布一般原則，地方政府得加增其地方要求，學校應充實其個別特點，至最後詳細內容則應讓由教師及學生自身為之。惟有這樣辦法，民主主義的目的——機會均等才能實現。現在我們將進而分述各個問題。

課程為其中之最重要者。教育的歷史，在某種範圍內，直是統制課程之競爭的歷史。學校課程自

德俄法美英
之課程的統
制

須受教育目的之決定，然教育目的當依國家、教會、同業或家庭之觀點而各不相同。這是無可避免的。變成這些主體間之爭執的目標。惟現在國家以最高權威的地位，或依協意，或依立法，已承當對於公立學校課程之單獨的責任；即使若干國家內尚存在有若干自由，那只是一個隨意的授與物，隨時可以收回的。這裏我們應當區別大陸的與英吉利的兩種傳統。我們在這個場合之所以不能稱為盎格魯薩克遜者，因為美國及各自治領地的實施在這一點上是一大陸的。且英格蘭與蘇格蘭亦頗為獨異。為公立學校詳密規定課程之大陸的傳統，實發端於各開明專制君主（如普魯士之腓特烈，奧地利之約瑟，俄羅斯之卡塞林，及法蘭西之拿破崙）之政策。他們確信開明的中央政府最能明瞭其國民之急切需要。這在十八世紀時，或許對於若干國家是不錯的。但在二十世紀，則不盡然。大陸傳統之極端的實例，現今表現於蘇俄。不僅課程及教學時間係由莫斯科規定，且一切科目中之某種傾向亦要求於學校教師。一切事實與一切理想均須依馬克斯主義的觀點來解釋，凡依附於不同之政治的及哲學的學派或完全沒有確定信仰之教師，均須依從政府嚴格限定之觀點。其他大陸國家的實施，去蘇俄也不很遠。法西斯的意大利由中央規定課程，中等學校之低年級偏重天主教教義，高年級則偏重海格爾學說。惟天主教徒現已開始認識香第爾氏所實施之宗教教育，僅為法西斯政治之一種手段。香氏所行之統制辦法，在其精神上很接近於蘇聯實施，雖然他們的目的是不相同。德國及法

國關於課程之立法，在其統一一點上頗為類似。在此二國家，課程俱由中央規定，政局之每一變更，即為一切公立學校內之課程的變更。其政治的傾向也是對一切教師為義務的。在法國，此傾向必須為共和的與反天主教的，凡君主主義者及天主教教徒概不能充任公立學校教師。德國在戰前，政治的傾向亦極顯明，戰後及革命後，始有較多的自由；但即在現時，一切公立學校實分為基督教的，天主教的，猶太教的，世俗的及共同的各類。只有最後一類任用教師不論派別，其他一切學校僅任用有關係教派或信仰之教師。各類學校之課程悉由中央規定，各有依其觀點之某種傾向。兩國之私立學校亦均受政府監督，且多依照公立學校之成例辦理。美國在這一點上，是依從大陸的傳統，但是沒有聯邦的教育部，其中央集權，實不過各州之集權。在相當範圍內，四十八州皆得運用其權力以法律規定課程內容，但在實施上頗有差異，有些州作詳密的訂定，其他則甚簡單。此不僅限於公立學校課程，即私立及教派學校亦然。對於課程立法具有頗大權力者為內布拉斯加州（Nebraska）。一九一九年該州議會通過一個法案，其第一節云：『使用外國語之教學一律禁止。任何教師在任何公私立學校不得使用英語以外之任何他種語言教授任何科目。』第二節云：『英語以外之語言，僅在小學第八年級後，始可列為一科目施行教學。』其他各州也有通過類似法律的。田納西（Tennessee）於一九二五年頒行如下之法令：『凡受本州公款維持或補助之任何大學、師範學校及其他公立學校之任何教

師，均不得教授任何學說以反駁聖經上所傳人之神造的故事，而提出人由一種低級動物傳下之主張。『與此類似的法律，亦經先後制定於佛羅里達（Florida），阿坎薩斯（Arkansas）及密士西比。在代通（Dayton），此種立法竟涉訟於法庭，這個著名的事件，實已顯示這種課程法規之無謂。如果科學的真理在議會中以多數投票來表決，那末民主政治只是中世紀神權政治之變相，而『進化論』也只是一種邪說了。共產主義的俄國及法西斯主義的意大利，本非民主主義的，我們可不必說。但如美、法、德諸國，均係現代民主政制的國家，且在許多點上足供民主立法之榜樣。今若其公立學校實行侵害思想之自由，那就極不合於民主主義，且僅足證明近代民主政治尚未達到其終點。科學與藝術之進步，全繫於研究與發表之自由。只有給教師學生以盡量發展其個性之機會，國家才能實現這個目的。這也並非說，國家應完全放任教師，無需任何之課程上的規定。但國家的要求應為一般的性質，多留伸縮變通的餘地。在這一點上，英吉利的實施是比較可取的。課程中各科目之詳細內容，在法規上尚未規定。雖有某種科目之綱要為教育部所要求，但其通行上權威之形成，實由於一種普通的協意，而少為教育部法定權力之行使。教育部僅頒發有『教師指導書』（Suggestions for Teachers），此類指導書之熟習精通，固視為每個小學教師必要修養之一部，但不需要無批評的接受。對於中等學校則僅規定以下各科目須有適當的教學，即英語與文學、外國語（至少一種）、地理、歷史、數學、理

科、圖書、樂歌、手工（男生）、家事（女生）、體育及遊戲。但各科教學細目及要點之編訂，則完全操諸各學校或地方教育當局之手。依此政策之結果，每個中等學校各有其自身之特點，或以反映某種地方需要，或以反映學校當局之個人的理想。是以政府僅須關涉到教學上之一般標準，而不及於達到此標準之各種方法。一個中央政府的規定，應僅包含那些為各黨派與地方所公認之要求，及一切可視為各關係民族之特殊的民族特點。各地方政府可以加上屬於地方重要性之要求，至一切細目及時間表之編訂應全讓教師為之。此外尚須有某種百分率之時間，任學生自由處置，使他們能對學校課程作最後的接觸。

其次之問題便是教科書的問題。關於教科書的政策，包含兩個分立的問題，即（1）依於一種經濟觀點之教科書的統一，與（2）依於一種教育觀點之教科書的統一。依於經濟觀點，凡使用最廣之教科書，其價宜低廉。即使政府未能免費的供給教科書，也應當過問市場上之教科書的價目。因為只要相當的限制教科書之出售價目，政府即可減輕學生家庭的負擔。在英格蘭，所有小學教科書對一切學生俱為免費的發行。在蘇格蘭，三十七個地方教育當局中，有二十個是完全免費的供給教科書，其餘十七個對於貧苦學生都是免費供給，其中有三個僅及於高級部學生，有兩個僅對某年級供給某種教科書（讀本居多）。北美聯邦之三州及蘇俄則已更進一步獨佔教科書之發行，依此辦法，中

中央政府可以發行免費的教科書，而無需國庫之鉅額費用。在一九二五年美國有二十五州實行教科書採用之統一制度，其餘十七州則係任地方自由選擇。就供給方面說，對於小學校供給免費教科書的有十九州，其中尚有十五州應用免費教科書法律到中等學校方面。至其餘二十三州之免費教科書法律，大都是放任的。在蘇俄，所有教科書全由政府作大批冊數之發行，且由中央分配於各地方。但無論可以得到怎樣低廉的教科書，這種政策如果是毫無區別的採行，勢必引到壞的結果。舉例來說，如果關於科學或地理的教科書，係大批冊數之發行，且在一、二年之內，那些書籍變為陳舊的，如戰前之地理，則中央政府不得不有這樣躊躇：究應忍受重大的財政損失，還是仍然使用已廢之教科書？以這種由中央政府主持之教科書的統一發行，只能適用於那些很少變化且為小學各年級所採用之教本。僅有讀本、文法、數學等可以由國家獨佔，而不致損害國家之教育標準。中等學校課程頗為分異，且各科教學法進步亦頗速，是以中等學校教科書之國家專權，勢必演為高等教育之阻滯。依教育的觀點，教科書市場之相當統制，亦似乎必要。那裏應有某種權力機關來評判各種教科書之價值，並印行一種目錄以為教師尤其是青年教師之指導。但是那些目錄不可類似於一種『禁書目錄』(Index librorum prohibitorum)，應當容許教師使用其自身的裁判。蓋國家專權必然引到一切他種書籍之禁止，使教師竟無選擇。這便是蘇俄與美國供給免費教科書各州之實情。前面已經說過，這種

專權對於小學低年級尙無大妨礙，惟在中等學校則實足以消除教師之創動。法、意、德三國的實施，雖非國家專權，但確係一種嚴厲的中央統制。在法國，全部程序頗爲精密而複雜。各省之審定教科書目錄每年有一次訂正，爲着這個目的，各縣教師每年集合一次，以小學視學員爲主席，討論新舊教科書之增加與禁止問題。各個提議應詳述理由且以投票表決。省有特設之委員會，專爲審查各縣所擬目錄，此委員會之會員包含各視學員、各師範學校校長及教師代表。其所核正之目錄，隨即呈送到大學區校長。如果他同意，此事件即止於此，否則全案仍須送呈教育部長。教育部長將此目錄提出於中央評議會之常會，且於接受其建議後，作最後之核定。關於禁止書籍，也是依於同一程序，這類書籍係以單獨目錄印行，是即所謂『禁書目錄』。凡禁止書籍如發現於私立或公立學校，應予以沒收及毀壞。惟依這種方法，法國才得以保障其共和政制，免受君主主義者及天主教傳統之侵害。法西斯的意大利依一九二三年三月十一日法律，採行與此極類似的預防方略。僅有登載於政府核定目錄上之教科書，可以採用於公私立學校。凡願將其書籍送請審核之著作者，須預付七五——一〇〇里拉之稅捐。政府目錄亦係由教育部長作最後之核定。及一九二九年一月七日新法令頒行後，更定下了這樣一個原則，即小學教科書應由國家編纂，且其採用對一切公私立學校俱爲強迫的。是以意大利現已不啻實行了一種國家專權的政策。普魯士現亦施行此同樣的統制，其唯一差別在私立學校有較大

自由。其一九二三年九月十五日法令有云：『無論男女中等學校，僅能採用已爲教育部核定之教科書。』惟有經典及字典是例外，可以採用任何版本。我們以爲審定書籍之目錄，應由中央權力機關根據某種專家委員會之意見印行之，那是很對的，惟這種目錄應變爲強迫一層，則頗不適合於思想自由及少數者之權利。英格蘭在這一點上頗爲獨異，因爲甚而愛爾蘭及其他自治領地亦均依從大陸之實施。愛爾蘭自由邦不僅規定課程，並強制採行一種教學的新語言，而且自身發行教科書。加拿大則仿行美國辦法。惟有英格蘭採取一種相反的政策，容許教科書競爭之完全自由。自然，某種程度的統制或許比完全沒有規定的爲好，但是像它現今這樣性質，英吉利的實施是比較可取的。

最後的問題便是教學方法的問題。這似乎在此一方面應多多顧及教師創動，不必中央政府強求一種確定的教學方法。然許多國家的實施亦不盡然合於這個想像。我們又不得不引述蘇俄之極端事例。蘇聯公共教育委員會有一個特別組織之國家科學評議會，其職責在研究新的方法，如經證實有效，則以之強制施行於全國。道爾頓制便是照這樣實行的，雖然多數學校缺乏必要的設備，且多數教師亦不甚理解它。無疑的，現在絕少效果之可言。在法西斯的意大利也有相似的情形，其教育部長香第爾氏曾指示一般教師採行依照某種榜樣之個別教學法。這些事例實顯示了：任何優良的方法，一經強制施行，則徒變爲官樣文章。教學方法僅在其全係教師自動吸收且適合於學校全部環境

英吉利的實
施
創動之自由

時，才能獲得極良好的結果。若純由上級權力機關強制加來，它們常只能被表面的授受，且失掉其教育的意義。這裏又可提到英吉利的實施，它是將方法的選擇全讓給教師。教育部在其『教師指導書』上曾這樣說道：『教育部在公立小學教學上所願見到之唯一的統一，只是每個教師能將自身考慮並自身創出這樣的教學方法，既可有效的充分使用其權力，更極適合於學校之特殊需要與情況。至實施上詳細辦法之統一（除學校管理之例行事項外，）即使可以達到，也不是必要的。』

第十一章 大學

德國大哲學家那托普 (Natorp) 及其後之俄國名教授赫生氏 (S. Hessen) 曾區分道德教育之三個階段爲『異常』(Anomy)、『他律』(heteronomy) 及『自律』(Autonomy)。入學前之家庭教育及幼稚園教育屬於『異常』期。此期教育應以自由爲基礎，無需嚴格的規律，所謂教育不外遊戲而已。初等及中等教育形成『他律』期，遊戲已變爲受教師指導且依於學校規律之作業。大學教育或他種成人教育則屬於『自律』期，它是基於學生之自覺與自動，學生可不必受學校嚴厲管訓之束縛。惟此期學生之自由，實受科學方法及智識體系之限制，且專家之指導亦爲必要。是以我們可以看到，大學教育具有一種特殊性質，與初等及中等教育大不相同。國家在其關於大學之政策上，自不能不考慮高等教育之此種特殊性質。大學的目的在解決三個不同但頗相關的問題：(a) 科學之更進的發展，(b) 博學專業之預備，及(c) 傳播知識於大眾。欲完成第一種工作，大學應有特殊之研究部，在研究上爲完全獨立與自由。第二種工作則需要國家之監督指導，因一切高級公務員俱由這裏預備；且大學必須使其課程適合於國家之需要。大學之最後的工作，可以基於與各工會及

大學教育之
目的

其他社會組織人民團體之自由合作，是以應不受任何國家規律之限制。自然，第一個與最後的問題均需要國家之鼓勵與協助以謀有效之解決，但如國家干涉教學方法及課程，則僅足以妨害自由研究與公共講演。因此我們可以知道，大學政策在原則上應基於一種研究的獨立與自由，只須某方面受國家之相當監督，不幸大多數大學之歷史實顯示着，它們離這個理想很遠。

關於大學的政策，可以區分為三類。第一類的政策，係取不干涉主義，大學有完全自由，既不受政府監督，亦不受政府財政上的補助。惟就歷史看，這種對國家的獨立，常即為對教會的依賴。所以一切由教會設立不受世俗政府干預之中世紀的大學，在其教學上概受中世紀教會教義之嚴緊束縛。即在『宗教改革』後，各使用英語國家之大學及專門學校，仍多不受國家支配，且保持其嚴緊的教派性質。欲找到一個真正獨立的大學，那就只有美國之近代私立大學。惟此不干涉政策終為各使用英語國家所放棄，國家或另行創設新的大學，或接管舊的。

第二個政策為嚴格的監督，沒有任何的自主。法國及俄國可作這種政策的實例。舊的巴黎大學及其他革命前之高等教育機關，均為『法國革命』所解散，由拿破侖另行設立各新的機關，統稱為『帝國大學』。惟此帝國大學並非一個單一的機關，乃包含許多分立的特別學校。為『大學』(Universiter) 這個舊名稱所表象之科學的聯合與統一，已被打破，每個機關只發展其自身之科門。同時

英國之放任
政策

法國之國家
監督

舊的研究自主亦被取消，教授變為由政府隨意任免之普通公僕。不過隨後法國立法上的變更，稍為改變了拿破侖大學之一般性質。一八九六年之改革案，將各分立之專科學校合併改組為一個單一的大學，且因受德國實施的影響，享有相當的自主權。科學研究之統一及獨立，也便因此恢復了。但兼為大學區長官之大學校長，現仍和以前一樣，由教育部保薦及任命。大學教授非由教授會推選，其任用權亦操諸教育部長之手。不過教育部長在行使各項職權時，常須考慮大學公意，且在實際上法國大學現正接近於自主的德國大學。在蘇俄，則正厲行國家統制的政策。舊的俄國大學已經解散，另行設立了許多分立的學院。它們沒有自主權，受特殊的委員會之管轄，其委員人選由政府自共產黨黨員中指派，不一定是平素與大學生活有密切關係的。各個學院僅從事於國家所需確定數額之專家的預備。課程均由中央政府制定。馬克斯學說成爲中心思想，一切教學均須以之爲根據。無論擔任何科之教授，在其任用前必須經過關於馬克斯學說的一種檢定試驗。中央當局決定教授之任用，恆偏重候補者之政治的屈服性，而少顧及其科學的造就與資格。教授如稍有反抗的情勢，無需任何審問，即可予以革除。法西斯的意大利現亦仿行一種相似的政策，雖然各舊的意大利大學及其各專科學現仍保留着。一九二三年之改革，使現有之意大利大學分爲三類：（1）國立大學十所，完全由中央政府維持並受其監督指揮；（2）自治市立或省立大學，由地方政府維持，受中央政府相當補助；及（3）

私立大學，賴私人捐助及地方補助維持，不受國家補助。不論那一類大學，都受教育部之嚴格的監督。依一九二七年一月二十一日法令，教職員在一切事件上須服從政府統治，教育部長有權革除任何教授，如果發現他的政治主張違反法西斯政府的一般政策。又依同時之另一法令，任何私立大學如其教學顯然忽視法西斯主義之原則與實施，政府得予以停辦處分。爲發揚國家之法西斯的觀念，有三個新的分科大學成立於羅馬（*Rome*）、巴費亞（*Pavia*）及佩魯查（*Perugia*）。它們全隸屬於政府，且全係黨派性質，僅收納法西斯黨之青年。海格爾信徒的教育部長香弟爾氏曾這樣解釋教授對於國家之關係：『科學家並非強迫的擔任教授，如其主張違反政府法令時，得隨時停止其職務。惟有那般在科學上有相當貢獻者，乃能任教職。不過他們所發現的原理不一定與政府的目的相協調。如果科學家的原理與國家的原理相抵觸，則那些原理之教學，將有害於國家。國家若不能阻止那個危險，那便是背棄其道德的命運了。』這種理論或政策，是顯然與高等教育及科學研究的理想相違背的，在一黨治國如意大利與蘇俄這樣國家，實際上便爲一種專制。我們已經說過，成年者的教育應基於自由合作之上，絕不宜施行強制。科學家之真理的探討，亦不能由政府指引之趨於一個需要的目標。所以這種政策不僅在理論上少依據，且在實施上徒爲不可能的。要就科學家只研求真理，不顧政府之隨時變更的政策；要就他們只實踐政府的法令，不顧真理。絕無第三種方法。在一個『政治國

家』之組織內，另有一個獨立『科學國家』的這種必要，在十八世紀時之德國是已經承認過的。

『教授自由』的原則，首先實行於哈勒大學（創立於一六九四年）及其後之葛廷根（Göttingen）大學（創立於一七三七年）與耶那（Jena）大學。但在十八世紀時，這種自由常為一般專制的國家所廢除。僅在『法國革命』與『拿破侖戰爭』之後，自由理想由斯坦（Stein）、哈登堡（Hardenberg）及洪波得（Humboldt）各地結合於普魯士的各種改革內，德國各大學始復能獲得研究與教授之獨立。『法國革命』對於這些理想所給與的一個新動力，便是康多塞氏之著名的改革方案。康氏曾提議在『政治國家』中容有一個獨立的『教育國家』。依照他的計劃，在全部教育制度之首端，應建立一個『全國科學及藝術協會』，其會員缺額之補充，由該會會員自由選舉之。該會會員全為科學家及教育家，依康氏之科學分類，區分為四科。各科以多數票決選任全國各高等教育機關之各關係科目的教授。『政治的政府』在任何事件上沒有發言權，所能加於各科上之唯一支配力只有公共意見。不過這種計劃從未見諸實施，且即如一個近代民主國家，是否願意讓給這樣重大的特權到某種專業上，也是疑問。國家為大學之經濟維持的主要來源，是以需要藉管理上的參與以保證其要求之實踐。所以民主的解決，便是大學的自主與中央政府相當的監督指導之結合。這一個參與應僅關於經費管理及各種正式證書之考試。至大學內部生活、課程、研究及學位授與應由大

學當局自主，國家及其政府實不應多事干涉。爲明瞭這些原則之實際的應用，我們必須區別大學行政的三種方式：(a)德國式，(b)美國式，及(c)英國式。一切其他方式之大學行政，非爲反於民主的，即類似那三種。前面已說過，德國之大學行政制度發展於十八世紀，至十九世紀更趨於穩定。它不僅被採行於各使用德語國家（包括奧地利與瑞士），且其若干變通方式已推行於一切歐洲國家到萊因（Rhine）之東。雖各使用德語大學各有其本身組織，然主要之點則係共同的。

德國大學

德國的大學行政權，全委給於校長與評議會。校長由教授中選出，每年改選一次。投票權屬於大學內一切教師，但只教授得直接投票，助教及講師之投票，則由其選出之代表行之，通常每科一人，如人數過十人者得有兩人。惟在革命之前，只有教授能參加校長之選舉。依此方法選出之候選人須經該邦教育部長之核准任命，僅在一種極特殊的情形，教育部長得否准之。校長爲一校之行政者，『大學評議會』則係立法機關。革命前，評議會僅包括教授或其代表。革命後始有助教與講師之代表，且在某種場合，甚而學生及辦事人員之代表亦得參加。評議會居於大學之最高權力者的地位，但委給許多權力於各分科。每科由其全體教授中選出主任一人，且有兩種『科務會議』。第一種即所謂『偏狹的科務會議』，僅有教授參加，其權限爲遴選空缺講席之候補人並分配教授間之講演及職務。至所謂『廣泛的科務會議』，則包括該科一切教師，一年內集會數次，僅具有建議性質之權力。偏狹

的科務會議對每一空缺講席選候補人三人，依名次先後提請教育部長作最後選定。教育部長常選定第一名，但有時既不選定第一名，更不選定所提薦之其他二人。惟事實上他很少另外選派他人，因此舉常易引起大學之異議。教授一經任用，則實際上為獨立，得隨己所願教授並講演任何科目，不拘採用甚麼方法。使教授不致有擔任非其特長科目之可能的怪癖之唯一的約束，便是他決不願輕率從事和自身開玩笑的。大戰前，政府概不任用為馬克斯主義信徒之學者，且在許多情形之下，常對已經認可的教師剝奪其依此立場教書之權。但自革命後，這種情形即不多發生，社會主義者和一切公民一樣被承認其價值。現因教授自由的理想已變為一種實際，德國教授實已享受完全之自主權。大學畢業的條件由各分科的教授訂定，學位亦無關於國家之承認。惟欲取得在任何政府機關充任何職位之資格，須經過各種特殊的國家考試，這是由政府指派之教授及視學員主持的。僅有的例外，便是大學教授自身，他們雖為公僕，却不必經過任何國家考試，僅依其學位及資格選任之。德國制度現在確已表現相當的成功，且已促進了研究上及科學上之進步。其他大陸國家曾多少仿效德國先例，甚至盎格魯薩克遜各大學，亦受德國理論與實際之重大影響。

美國之最先的大學（或直謂之專門學校），概以牛津（Oxford）及劍橋為榜樣，頗具有獨立性質。第一個州立威廉及瑪利專門學校（College of William and Mary）係一六九三年正式創

立於維基尼阿 (Virginia)。這是「殖民地」時代之唯一的州立專門學校。及「獨立」成功，高等教育上乃發生新的動力，許多州立大學亦因以設立，如華盛頓 (Washington) 大學成立於一七八二年，北卡羅林納 (North Carolina) 大學成立於一七八九年，威爾蒙 (Vermont) 大學成立於一七九一年，田納西大學成立於一七九四年。在十九世紀，這個政策繼續推行，直至所有各州均有其州立高等教育機關。在一八〇〇——一八二〇年間，計增新的州立大學六所，在一八二〇——一八五〇年間，則有八校。至該世紀之後半期，新的高等教育機關如雨後春筍，極爲發達，此蓋由於各州各自治市各教會與各私人團體之積極活動的結果。美國現已共有附有研究院及各分科之完善大學三十四所，已立案之工藝高等教育機關十九所，及承認其學位之專門學校與大學一百六十六所。所有這些大學及專門學校可分爲三大類：(1) 州立者，由各州設立並維持，各市立大學亦包含在內；(2) 私立者，爲各教會所有或受私人團體之管轄；及(3) 半州立者，由州與私人捐助者聯合維持與管理。美國大學的行政，不問其爲私立或公立，全合於一個定式。通常有一董事會 (Board of Trustees)，如爲私立學校，由私人捐助者或主辦之教會選任；如爲州立學校，則由州長或議會任命。董事會得選舉校長，推薦教授，擬定規章，籌措經費，並隨時決定教育政策之發展。惟負大學行政實責者爲校長，他幾有一種獨裁的權力，凡教師（包括教授）之任免及大學活動之方向，實際上均由他來決定。此種大學校長之職

位，在其他國家實少其例，徒爲一個純粹的美國產物。這是很奇怪的，獨裁的普魯士在高等教育方面成立一種民主制，而民主的美國反創立了一種獨裁制。美國教授間現頗不滿意於此事態，所以一種改革是異常迫切的。美國與德國制度比較，其優點如下：(1)美國校長任期較爲長久；(2)因任期較長，故較負聲望且具有高尙人格者常得當選，不像德國幾乎所有教授均得輪流爲校長；(3)美國校長有較多創動且與外界人士有更密切之接觸。惟其缺點實較其優點爲多。一個高等教育及研究機關之發展，不宜全依於一個人之特性甚至幻想。教師之任免亦不能全依一人之意志，無論他是怎樣公正。在這一點上，德國的實施是較爲可取的。美國大學之一特點爲一切盎格魯薩克遜國家所共同，且應爲德國大學所仿效者，卽爲本校校友或畢業生之參加學校行政。在某種場合，他們甚而可以選舉一半的董事，且依此方法以影響校長之選舉及一般行政方針。但不管少數的過於固執的校長怎樣，美國之學術研究實幾乎享受和在德國一樣的權利。一九一五年美國教授所印行之關於高等教育自由的總報告，說明此情形實極可歎服。『就社會利益着想，這是非常需要的，卽凡足稱爲專事求真理者之結論的。應實際上卽是這些人的結論，而非爲世俗的輿論或管理此大學之個人意見的回聲。』蓋民主國家內之一種有壓服性的強大輿論，也足爲教授自由上的重大障礙。『免於這種專制或束縛之一個神聖的庇護所，應在大學中求得之。大學應爲一種智慧的實驗所，在這裏新的理想可

以萌芽，其果實縱對一般社會不甚合口味，亦應容其達到成熟，使可爲一國或世界的智慧食料之一部。」

英國大學

英國在十九世紀後半期以前，國家既不設立大學，亦不補助之。惟逐漸的，中央政府之補助費變爲大學預算中之主要項目。卽如兩個舊式的大學亦接受國庫之大宗補助費。現在所有不列顛的大學，實際上均可認爲國家機關。除愛爾蘭外，各大學的收入，在一九二六—一九二七年間，係得自以下來源：贈給居百分之三·四；捐助居百分之二·二；地方政府補助居百分之二·一〇·五；國會補助居百分之三六·九；學費居百分之二二·五；考試、登記及他種費居百分之七·九；其他收入居百分之六·六。這便是私人的來源僅佔百分之二一·五·六；國家的（包括地方政府）來源，佔百分之四七·四，學生的來源佔百分之三〇·四。惟不問其國家的性質如何，不列顛各大學幾全不受政府的管轄。各校組織規程，概由皇家委員會（Royal Commissions）起草，經國會核定。每個大學尙有其自身的章則，故自治的理想得以充分表現。在牛津大學及劍橋大學，行政權力屬於『校務大會』（Congregation），此會包括大學及各學院全體教職員，且由一個公選的『評議會』執行其職權。『畢業同學會』（Convocation of graduates）僅有間或需用的權力。在蘇格蘭的及新式英格蘭的各大學，其組織係基於一種兩個會議的制度，教務上的事件委給於大學教師組織之『評議會』（The Sen-

ate or The Council)，財務上的權力則操諸「合議庭」(a Court)之手，此庭除大學主要職員及教員代表外，包括國王、地方當局及其他外方團體之代表。有些大學合議庭，其會員人數常多至數百人，所以是很難運用的。倫敦大學因其許多自治的學院，故其情形特殊。且因其規程為最新近，制定於一九二六年，施行於一九二九年，我們可以拿它作為英國大學自治的一個實例。

行政權與立法權分屬於合議庭與評議會。大學財政操諸合議庭之手，所有教務則受評議會之決定。第三十五節云：「合議庭對於大學一切財產、基金及投資有保管、支配與處分之權。」第五十節云：「評議會在一切教務上為大學之最高行政組織。」大學教師之任免全由評議會決定，惟先須考慮由各關係科目教師組織之「諮詢部」(Advisory Boards)的報告。合議庭有會員十六人：三人是當然的（校長、副校長、及畢業同學會主席）六人由評議會選任，四人由國王指派，二人由倫敦市評議會選出，其餘一人則互選之。評議會之組成份子如下：四人是當然的（校長、副校長、畢業同學會主席及教務長）九人係各附屬學院主任，十七人由畢業同學會選出，十七人由各科教職員選出，二人由醫科學校選出，一人由大學院選出，一人由皇家學院神學科選出，四人為互選。是以其絕對多數為大學之教職員。國家與地方行政當局僅在合議庭中有其代表，且僅能影響財政上的政策。至大學生活之內部，則完全不受國家之任何干涉。校長為大學之對外的代表，由畢業同學會選舉，惟與美國

或德國的大學校長地位頗為不同。他常為居高位之名人，甚而不住在同一市鎮，所以很少出席評議會會議。實際上的主席常為副校長，係評議會選出，任期一年。大學校務之管理，則分屬於五個常置的委員會：(1)『教務委員會』(Academic Council)，掌管大學內部生活，由大學教師之代表組織；(2)『校外學生委員會』(The Council for external students)，主要的包括畢業生之代表；(3)『院校聯合委員會』(The Collegiate Council)，所以謀各分立學校及學院工作之調和；(4)『大學推廣及導師班委員會』(The University extension and tutorial Classes Council)，由評議會選舉，一半出自大學教師，一半出自各勞工團體及地方當局；及(5)『招生委員會』(The Matriculation Council)。評議會在一切問題上為最高權力者，但在處決任何事件之先，常須考慮各關係的常置委員會之報告。依此方法，大學教師在教授任用及研究標準之一切問題上，享有一種完全自主權。且在實際上，教授的自由不受外界任何限制，中央或地方當局亦絕未干涉大學之內部生活，僅在教育科方面，教育部訂有確定課程大綱，以應各種正式憑證考試之需要。至各蘇格蘭大學，其組織稍異，校長由已入學之大學生選舉，為大學合議庭之當然主席。有名望之人常獲此選，有時甚而選出一外國人。不過他和英格蘭的大學校長一樣，僅居崇高的地位，對於大學校務沒有實在的權力或直接的影響。且蘇格蘭的大學雖給肄業生以選舉校長之權，然實際上，肄業生對大學行政上並沒有若何重

大影響，因為他們所選者本身並非一個肄業生，他是舉出為一校之首長而非純為學生代表的。蘇俄之讓學生本身在行政上有發言權的實施，曾演到這樣反面的結果，即蘇維埃政府不得限制之到極少數的問題，這似乎是極不聰明的：給與學生一種在同等地位上批評其教師的權力，有些德國大學固然容許學生代表參加評議會，但僅以關於學生自治問題為限。一切其他問題之決定，均無須有學生代表在場，這種實施似乎到了學生參預行政之極大的限度，至容許學生擬訂課程表並影響大學實際方針之辦法，是不容再有的。

第十一章 成人教育

成人教育的
定義

成人教育在其現今形態上，確為新近之發展。在許多國家內，僅於大戰及革命後，其政府始注意到此類教育。即在今日關於成人教育之目標與範圍，仍意見紛歧，且其定義亦未歸於一致。所以我們第一步只有分析各國成人教育之實際情狀，並推求一個民主國家之成人教育的真正目標。首先應辨別的便是『成人教育』（Adult education）與任何所謂『成年者的教育』（Instruction of adult）之異其性質。學習者的年齡並非為其定義之唯一的準則。例如蘇俄與中國對於成年者之讀、寫、算教育的設施，只能看作為成年者之初等教育，而非真正的成人教育。德國之成人夜間中學，係中等學校，且屬於普通中等教育。英國之夜校，大都係成人的職業學校，故應認為職業教育。至各大學及專門學校也是訓練成人的，但它們形成另一分支即為高等教育的。確，照這樣將初等、中等、職業及高等教育除外，所存留的已是極少了。現今關於成人教育之大多數機關，亦因之將被除去。不過，這種推斷，為的是要尋獲一個民主國家內成人教育之特殊目標。在這樣一個國家裏，強迫的初等教育應以必需的基本知識施教於一切公民，且無需克服成人中之不識字者。在另一方面，中等教育（包括中等職

業學校）應施給於一切可受其益的青年，因之亦絕不需要專為成人而設的中等學校。高等職業的及專業的教育，則應成為繼續供給成人及青年之唯一的分支。然因大部分的學生將終身從事於既經選定的職業，在成年時有變換者為極少數，是以成一獨立分支的成人教育，不得視為專在補救這些偶然的事件，它應為全體國民服役，具有別於其他各分支的一個特別目標。且以初等、中等、職業及高等教育的目標，概為兩重的，一在接受文化遺產，一在預備將來職業，故成人教育不能徒然重複那個制度，而應有某種增補的目標。成人教育應以另外的許多事物為目的，這些事物既不包含於其他分支之內，亦非未成熟者的心力所能達到。那便是一種『人生哲學』（Philosophy of life），純係成年人的及富有經驗的學生自身創作出來的。這個目標將給成人教育以其自身的特質，且有其自身的方法及自身的機關，以別於一切其他分支。這並不是說，成人教育應只限於哲學、政治學及經濟學。生活哲學應包含全部生活，工作與休閒相等，藉以培養一種更完全而多方面的人格。這種工作不僅是所關之個人的一種私事，實具有一種國家的、社會的與經濟的重要性。國家不能對其公民之精神的福利漠不關心，尤其一個民主國家，全依於其成年國民之道德的與智慧的水平線，是以其政府不能不極力教育其統治者的選舉人。就歷史上考察，這種成人教育的觀念僅至二十世紀時方建立起來，且所有屬於這一類的事業，最初大都是私人發動的。

成人教育的
各種機關
宗教學校

住宿的專門
學校

成人教育運動如今日之所理解者，實始於十八世紀。惟吾人必須辨別此運動之各方面，因它們各有其歷史。現今之成人教育機關可分爲六大類：(1)成人宗教學校，(2)成人職業科，(3)民衆高等學校，(4)大學推廣科，(5)導師班及(6)黨派學校。最舊式之成人教育，其內容概爲宗教性質，且與教會有密切關係。這些學校係發端於一七三七年瓊斯（Osbeth Jones）所創設之『星期學校』（Sunday schools）。至十九世紀，這種運動擴大及於不列顛羣島，且其領導權操諸教友協會（The Society of Friends）之手。一八九九年，各類成人宗教學校實行聯合，並組織一個全國成人學校聯合會評議會（National Council of Adult School Union）。屬於此類性質之宗教的作用，在其他國家也極顯著，如在丹麥，便引進一種新的成人教育制度，即著名之住宿的『民衆高等學校』（Folk High schools）。緣於牧師格龍維（Grundtvig）之活動，第一所民衆高等學校於一八四四年開設於羅亭（Rodding），惟在一八四八年與德戰爭後即歸停辦。第二個學校由基督教徒柯爾特（Kolt）於一八四九年設立於黎斯林（Ryslinge）。隨後此運動擴展到四個斯堪的納維亞國家，終得推及於全世界。在英國，曼萊斯氏（E. D. Maurice）所創設之倫敦勞工專門學校（The London Working Men's College），實爲所謂『公社』（The settlements）之第一個。一八八四年成立之唐比會堂（The Toynbee Hall）更發動了近代『公社運動』，因而有今日兩個『公社』協會之形形色色的活動。德國

成人職業科

戰後之「民衆大學」(Volkshochschulen)雖多非住宿的，然實屬於同一種類。

成人夜間職業學校發端於一八二三年柏貝克氏所創辦之「技藝學校」。在十九世紀之末期，因各地方當局競相推行，全國幾已被着「夜校」(Evening Institutes)網。倫敦評議會具有完備之工業及商業夜校制度，實可作爲這種活動一個榜樣。其他各國現多已效法英國實施，雖然尙無何處已經發展到這樣範圍。

大學推廣科

大學推廣科亦創始於英國。此制由兩個舊式大學創行於前世紀之七十年，現已推行於大不列顛之一切大學及大學院。許多歐洲國家及美國也都設立了類似的制度。不過因大學教育界對於勞工階級運動之隔膜，會使此種課程偏於一種普通講演的性質，而少關涉到政治與經濟的實際問題。這種謀大學與勞工界接近的願望，實已引進了一種新的成人教育制度。一九〇二年曼斯布利吉博士(Dr. A. Mansbridge)及其妻子創設勞工高等教育促進會(An Association to promote the Higher Education of Working men)。一九〇四年其第一支部成立於勒定(Reading)，次年即有勞工教育協會(W.E.A.)第一次全國會議之舉行。一九〇六年第一個「大學導師班」(The University Tutorial Class)開辦於洛芝得爾(Rochdale)。自是以後，這種形式的成人教育在英國有極成功的發展，且漸擴展到各不列顛自治領地及他處。

導師班

屬於成人的黨派學校，係二十世紀之初發軔於德國。這種學校雖早在一八九一年即已倡議過，然柏林黨派學校僅開辦於一九〇六年。該校乃德國社會民主黨為自身所創立之學校制度，專為招收各省之優秀學生，以作馬克斯學說之研究者。英國之黨派學校係由羅斯金專門學校（Ruskin College）之少數學生所創辦，他們於一九〇九年脫離原來團體並創立所謂『平民同盟』（Plébs League），以謀在勞工階級教育中發揮真正馬克斯主義。由倫敦之中央勞工學院（Central Labour College）起首，此運動漸擴展到全英格蘭，這是獨立的勞工階級教育，絕未受政府之任何輔助。在意大利，當法西斯主義未降臨前，實際上並沒有成人教育。及新政體建立，方開始所謂『達波拉佛』（Dapollavore）運動，它是基於民族文化與法西斯主義之上的。所有『達波拉佛』的機關，全是黨派的，因為只有那些從法西斯主義觀點認為可靠的成人，才允許加入。至黨派學校之最大的發展，實見於蘇俄。這裏自一九一八年後『國家』本身在其觀念上是黨派的，且共產黨的學校即是國家的機關。

所以我們可以看到，成人教育實發動於私人事業，等到國家起而干預時，各種制度已規模粗具，且在經營及推進上尚有賴於私人捐助。嚴格說來，直至二十世紀，各國政府才注意新的運動，且開始以大宗經費用於成人教育。是以在成人教育方面也有三種主要方式的國家政策。

第一種爲國家之干涉主義。政府對於成人教育既不制定任何法規，復不補助其機關。各教會、工會及其他團體各自設立各種成人教育班，不僅彼此毫無關係，且常分趨各異而間或相反的目標。因之既缺乏努力上之調和，亦沒有完整的國家制度。這種政策可以引到地方主義及偏狹的黨派觀念，絕不能爲整個國家解決成人教育問題。僅依賴以發展某黨派或教派利益爲目的之團體的捐助，這種班級勢必變爲偏倚的與一方面的。而大多數的民衆將受不到此利益，且被遺棄於自身固有的遭遇了。

第二種政策爲國家對於教育（包括成人教育）之獨佔。這裏，統治的階級或政黨壟斷一切教育，且代替一種『生活哲學』之探求，而以預存的某主義教授成人。各種競爭的組織概不容許，且私人的發動亦爲法律所禁止。蘇俄實爲此種政策之確切的代表，我們將在後面作詳細討論。

第三種爲國家及地方政府與私人團體及教會之合作。這種政策有兩種方式。第一、國家自身不設置此種班級，專補助私人團體，但不干預其行政。第二、國家對受補助之班級頒發各種法規以資遵守，且直接的或經過地方政府維持公立成人教育機關。第一方式的代表，可推丹麥；第二方式的代表，可推德國及英國。

現在讓我們略述足以代表各種政策之各國的成人教育制度。蘇俄應作爲國家獨佔之實例，因

即在法西斯的意大利，私人創動的取締亦未像這樣澈底實行。俄國成人教育運動和其他各國一樣，最先係由私人發動。努力於此運動者，其始僅為私人團體，其後乃有各地方當局。『沙皇』政府因懷疑此運動，嘗給以阻礙。這種情況便影響了此運動之性質。依照當時所持之理想，此運動遂基於下之各原則，即：免費教育，地方分權，自由與自動，學員得參預各該項事業之普通行政。這便是顯然的在反對沙皇政府之任何干涉，它的參預甚而財政上的協助也是不希望的。自然，這不一定是反對一種民主的政府，是以一旦舊政體崩潰，彼此懷疑即全然消釋。一九一七年的臨時政府於教育部內增設一司，專為掌理成人教育事宜，並為此目的指撥大宗經費；及蘇維埃政府成立，情勢又有改變。新政府為一黨專政的性質，故不能信任舊式制度，因其在傳統上過於獨立，在目標上為非共產主義的。整個運動因之集中且依附於共產黨之黨派的目的。一九二〇年聯合黨、各工會及公共教育委員會之政治部成立了一個特殊的政治教育部。因此共產黨之一分部得與政府之一部實行聯合。這個新部不重舊運動的各種原則，其正式目標為『成年的蘇維埃公民之政治的教育』亦即是共產主義的黨化教育。這樣一種目的，自然不能由私人組織或非共產主義的團體來實現。這種工作亦只能委給於充滿共產主義理想之一種集中的組織實行之。是以政府之其他各部可容有許多非黨員的官吏，而此一部則幾完全為共產黨員所獨佔，惟他們之任用，尚須得有各地黨部之贊同的證明。政治教育部在

其工作上與黨的宣傳部有密切關係。這是很自然的，這樣一種組織首在謀黨員之偏狹的黨派利益，其次乃顧到其餘成年國民之利益。所以我們必須辨別為黨員而設之機關與為一般國民而設之機關。中央政府對於後者所指撥之經費頗有限，而黨派的成人教育經費，却常為巨額之動支。

黨派學校實表現一種完備的共產主義教育制度。此種學校之低級者——『政治初步學校』(The schools of Political Grammar)，全為黨員而設，兼收定額(約百分之十五)之願意入學的非黨員的工人。這是假定着：一切黨員均須經過此種學校。訓練期限頗有分異，由三個月到兩年，每週就學時間亦由四小時至八小時不等。課程包括各種分立的題目，惟均關聯依於純粹馬克斯主義觀點解釋之蘇維埃的經濟學。學生的一般程度雖很低下，但這裏並不供給他們的普通教育。第二類之『蘇維埃黨務學校』(The Soviet Party schools)，係為將來之『宣傳員及政治教育工作者』而設，專收各級黨部所派遣之黨員。所有學生均受國家獎學金及津貼。課程也是偏重政治的，包含政治經濟學、階級鬥爭史、國際及共產黨史、馬克斯主義及列寧主義。此外尚有一種特別的軍事學科。訓練期限常為兩年或三年。黨化教育之高等機關，叫做『共產主義大學』(Communist Universities)，現共有十三所。此類大學專招收具有中等教育程度及黨務工作經驗之黨員，其目的在預備高級共產黨的官員及蘇維埃黨務學校教師。學生常為各級黨部所派遣，且均由國家維持。訓練期限概為四年。課

程包括馬克斯主義、唯物哲學、經濟學、歷史及軍事學科。因其爲訓練共產黨領袖人才之中心機關，故其畢業生大都是在政治及黨務工作上佔重要職位的。

非黨員的成人教育機關，有低級之『民衆識字處』(Centres of Liquidation of Illiteracy)及『半識字者學校』(Schools for Semi-literate)。自然二者都是過渡辦法，在文盲清除後無存在必要的。至所謂『勞工大學』(Workers Universities)好像『大學推廣』之一種，其課程包括兼具普通性質及實際重要之各科目，此外尚有各種圖書館及『工人俱樂部』(Workers Clubs)。所有這些機關，雖然不是嚴格之黨派性質的，但受政府之嚴密的監督。政治教育部尚發行有一種特殊的『禁書目錄』，指出爲一般民衆所不應閱讀之書籍。此類禁書實包括唯心哲學家、宗教改革家、及一切帶有資產階級傾向之著作家的出版物。是以蘇維埃政府甚至監察了一般民衆之閒暇的利用。

蘇維埃政府固然很了解成人教育目的，在給其公民一種生活哲學，但不幸太偏重黨派的解釋，且代替獨立的真理探求，而施教一種絕對不容批評之預存的主義。在這種情形之下，國家獨佔已演爲一種精神的專制，壓抑了一切獨立的思想及批評。成人教育本應基於成年學員之自動的，然在蘇俄則強制注入一種獨斷的黨義，形式既極板滯，內容亦極偏狹而近於宗教狂，其結果便完全忽略了成人教育之真正目的。

丹麥爲由私人發動不受國家干涉之一種成功的成人教育運動之特例。這個國家是以其牛奶業、家禽、農場及『民衆高等學校』而馳名的。這是一種確切的事實：丹麥農業之經濟的改造頗得力於此種民衆高等學校。當初，民衆高等學校係間接影響丹麥農業，即在給與農民以基於人道與宗教之自由教育，且因以提高其一般標準。僅至晚近，始有與此種學校並行的農業及牛奶業學校之創辦。此全部運動純係私人的性質，且關聯於丹麥教會之宗教的復興。至成人之免費教育的理想，則係由格龍維氏所倡導，原欲藉以使丹麥民族由十九世紀初期所陷入之精神渙散狀態中覺醒起來。雖格氏自身在其方案上已引起國王注意，並設立了一所皇家民衆高等學校，然其理想之實現，完全賴於私人創動。是以柯爾特（Carl Holst）及施洛特（L. S. Schlot）諸人，實係現行丹麥成人教育制度之真正創始者，政府僅至晚近始爲之設置補助費。各個學校有其特殊歷史與精神，實爲其創辦人之熱心及創動的產物。但因同依於格氏原則且具有共同目標，所以這些獨立的機關得聯合成爲一種完整制度。一八七八年亞士柯夫（Askerov）學校爲民衆高等學校畢業生開辦兩年制之高級班，因以成爲此全部運動之中心。這裏訓練未來師資，且每年會集他校學生及教員一次。是以傳統之統一賴以保持，且可以整個的稱爲『格龍維運動』。然而這種學校實有其自身的限制，他們只適合鄉村人民需要，而不能著效於城市工人。其課程上之國家的與宗教的特色，亦不能適合以國際及社會主義爲

理想之勞工運動的需要。改造課程以適應勞工需要，實爲必要了。因之一九一六年有專爲勞工而設的艾士節格 (Esbjærg) 高等學校創設於哥本哈根 (Copenhagen)，這個實可稱爲一個馬克斯主義及社會主義的學校。嗣後更有許多學校設立，受各社會民主黨的組織之管轄。格龍維學校與丹麥國教教會之緊切聯接，復使各不從國教的團體另行設立其自身的學校。是以自一八九二年之立法後，『印度爾傳道會』 (The Indre Mission) 與『洗禮派』 (The Baptists) 均已有其分立的民衆高等學校了。前面已經說過，所有這些學校全係私立，且與各地方教育當局毫無關係。它們直接隸屬於中央教育部。一個學校如經國家認准了，便能獲得國家補助費，其學生亦可接受國家獎學金。國家認准的條件是：此學校已成立兩年，有適足名額之學生，且得有國家視學員之證明式的介紹。惟此認准與其說是對學校的，不如說是對於其校長個人的。國家認准之另一條件，便是其教學應爲一般的文化價值。職業的科目固可增加，然不應妨害普通科目之教學，故普通科目每週不得少於二十四小時。民衆高等學校之視察由國家視學員任之，惟僅居於觀察、批評及勸導者的地位，並不干涉教學本身。此類學校之經濟來源有兩種。國家對於已經認准之學校給予一種直接的補助費，其數額比例於教師薪俸建築費等等，此外並給與學生相當獎學金助其繳納學膳等費。獎學金由各地方當局主持分配，無論學生在何學校，其獎學金只敷學膳等費之半數。國家補助費之給與，亦不問學校之政治的

或宗教的傾向如何。是以一個無神論的馬克斯派的學校和一個嚴格的教派學校，同樣可以得到國家補助費。

丹麥對於成人教育問題之解決，可算相當成功。或許這種辦法對於具有同種而富容忍性的國民之小國家，也很適當。不過丹麥的實施也有其缺點。各種民衆高等學校僅爲國民中之特殊集團所享受。即如格龍維系的學校，亦不能稱爲全國民的，因爲它們並未給信丹麥國民重要部分的勞工階級以若何機會。國家對於各異且有時相反之宗教的及政治的學說之教學，亦不宜作公平的補助，因在實際上這是不能永無區別的。一個民主的國家來補助反民主的學說之教學，實不啻自殺。私人的事業或組織固應鼓勵並給與發展之完全自由，但是成人教育之國家制度的根基，應當依由國家及地方當局組織或監督之各種班級與學校來形成之。現在丹麥政府似已向此方針推動，如經過地方當局組織成人夜校，即其進步之表現，此種學校係由地方當局供給房屋及經常費，教師薪俸則由中央及各省政府依百分之五十的標準分任之。最要緊的，是其課程須經縣教育局之核定。這些學校雖非住宿的且缺少緊張的學習空氣，尙未能與民衆高等學校競爭，然確已爲成人教育的國家制度樹立了一個適當基礎。

在這一點上，戰後的德國確是進步，它已創立成人教育的國家制度與另一種私立的制度相輔

而行，最先之成人教育協進會（*Gezellschaft für die Verbreitung von Volksbildung*）係成立於德國統一之一八七一年。雖然這個協會對於政治及宗教取中立態度，而實際上它與德國自由黨有密切關係，且係反對新興之社會主義的，該會所設之學科及講演，專收中等階級入學，很少吸引受社會民主黨指揮之勞工階級。至二十世紀時，社會民主黨始爲其黨員設立其自身的黨派學校。天主教及基督教教會也相繼設立屬於其教派的成人學校，惟政府既不干涉他們的活動，亦不維持任何成人學校。各大學雖曾仿照英國榜樣發展了推廣課程，但也是徒爲城市資產階級設置的。農民及勞動階級僅能進少數之教派的及黨派的補習班，而它們大都具有極偏狹之黨派的目的，自然不能滿足成人教育之真正需要。第一個住宿的『民衆大學』（*Volksuniversitäten*）僅於一九〇五年成立於石勒斯維格·荷爾斯坦，以與丹麥民衆高等學校勢力相抗衡，成爲新民主的德國之成人教育的國家的機關。在大戰期內，類似之住宿的成人學校即已設立於杜林基亞及烏騰堡，戰後它們更如雨後春筍發展於全國了。起初，此類學校被認爲自由的及獨立的機關，所以象徵戰後各階級之統一。威馬憲法第一四八條云：『民衆大學係國家教育制度之一部，應由中央、各邦及各自治市獎勵之。』但這並未計及要成立一種受中央政府監督之民衆大學的國家制度。後來即有這種要創立一種獨立學校之國家制度的願望，亦許久未獲實現。有一個時期，許多民衆大學因政府經濟的接濟斷絕，不得不歸

於停辦。在另一方面，因德國國民之日趨分化，形成各種競爭的黨派，更使許多學校不能保持其中立的性質。不過這樣一來，國家為謀拯救此運動，使免於崩潰，是以不得不出而干預了。大多數民衆大學已變為國立的或受國家補助的機關，僅少數仍留為純粹的黨派學校。雖然聯邦政府迄於現在對成人教育極少作為，而各邦政府依憲法規定實負有重大義務。除巴登、巴伐利亞與烏騰堡外，各邦均已於其教育部中設置特別司處，專為掌理成人教育。此類司處得制發關於民衆大學的法規，監督其教學，並主持政府補助費之分配。在烏騰堡各學校已於一九一八年組成一個聯合會，專由政府領受全部補助費，並分配之於其會員。惟有巴登、巴伐利亞兩邦，政府既無這樣的特別機關，亦不發給任何補助費。薩克森之成人教育的國家政策，比其他各邦發展得有系統，所以不妨拿它作為一個模範。依該邦立法之規定，凡居民在七五、〇〇〇以上之市鎮，均須設置特殊的『成人教育科』（Volkshilddingssamt）。各民衆大學欲得邦政府之認准，須合於以下條件：（1）應有正規的課程及正規的假期，（2）應以指揮權悉給於成人教育專家，（3）應有一種學生的組織，（4）應按定期製送報告並附有統計，（5）應呈送其收支對照表，（6）應隨時答復邦教育部的問題。在另一方面，邦教育部或撥付民衆大學教師之薪金，或經常的維持各個學校，也有時在成人教育科內容納他們的代表。全邦各民衆大學所組織之聯合會，每年召集會議一次，交換課程及教學上的經驗，並聯合設置假期教師講習班。

以上所說，僅關於所謂「自由的」民衆大學，它們是由地方當局維持，或由地方當局與私人團體共同維持的。至所謂「束縛的」民衆大學，係由各教派或黨派的團體維持，全不受地方或邦的監督。它們如經政府視察認為滿意，也能得到邦的補助。依其傾向來看，此類學校可分爲：(a) 平民的——浪漫的 (Popular-romantic)；(b) 基督教的——國民的 (Protestant-National)；(c) 天主教的——社會的 (Roman-Catholic-social)；及 (d) 社會主義的——馬克斯主義的 (Socialist-Marxist)。如果它們係由與威馬憲法精神相反之團體所設立，政府的補助及監督在事實上便要將它們排除於國家制度之外。不過屬於兩個教會及社會民主黨的各學校，也常請求並接到國家補助費。

英國之成人教育制度爲政府與私人合作之另一例子。從歷史上考察，我們可以看到，英國各種成人教育事業實發端於私人創動。國家之開始資助此種教育，僅在其已有相當發展之後。一八五一年，政府對於地方辦理夜校所給之第一次補助費，實在不能稱爲真正的成人教育補助費。當時之夜校顯係小學性質，其異於日校者僅在其學生年齡較大而懸殊多在十四歲以上。惟自一八七〇年法案通過，學生年滿十八歲以上者不能享受補助費。一八八二年此年齡更增到二十一歲。是以此後若干年內，這類學校能接受補助費的學生，僅限於年齡不滿二十一歲者。直到一八九三年，新法案成立，才改變了夜校的觀念。各夜校已非初等教育性質，而進到高級成人教育的地位。學生在二十一歲以

上者，一概享有補助費的權利。這個法案的成效很快，一年之後，夜校數及學生數均已增至兩倍以上，所以我們以一八九三年作為成人教育國家補助的開始，是很正當的。不過這個補助費僅限於各地方當局舉辦之夜校，由私人設立者概不能享受此權利。直至一九〇七年，各大學導師班才第一次接受國家的補助。戰後的立法更承認成人教育之重要，有許多特別法令是含有獎進作用的。一九二一年教育部設立『成人教育委員會』（Adult Education Committee），以謀全國成人教育事業之聯合與調協，並防止人力及財力上之重疊與浪費。這個委員會具有建議和諮詢的權力，曾經印行了許多有價值的報告。一九二四年教育部頒行之成人教育法，它是有很大幫助的。依照此法，教育部得補助各私人團體所辦理之成人學校。惟此類學校欲得國家補助費，須合於以下條件：（a）注重成人（十八歲以上）的自由教育，（b）充分表現公眾的利益，（c）學生能有機會作一種連續的與進步的研究，（d）教學方法注重學生的個性與自動，（e）學科應隨時受教育部之視察，教育部亦可隨時要求變更不適宜之任何課程表。至於補助的標準，或為教師俸給的四分之三，或為依各種學校性質規定之最高額數，但往往是低於原定標準的。

是以在德英二國家，已發展了一種類似的政府與私人合作的成人教育制度。政府維持其自身的成人教育機關，並補助願受國家監督之私立的成人學校。在另一方面，對那些不願受國家補助之

宗教的及黨派的成人教育事業，亦給以完全的自由，不過過於放任，危險甚大，也許不久的將來，兩國政府會感覺到制定特別法規來取締作破壞宣傳的各種成人教育機關之必要呢。

在美國，因情形特殊，成人教育係依不同的路線而發展。惟美國所謂之成人教育，很難適應此種教育之特殊目標。其『美國化運動』(The Americanization Movement) 及『公共夜校』(Public Evening Schools) 制度所具之目標，實與小學及中學無異，這顯然是不能實現歐洲成人教育那種特殊目標的。對於外來移民之美國化運動，始於一九一五年，戰後乃更加發展。在戰爭期間，美國軍隊舉行過一次考查，發現全體軍士中約有佔全數百分之二十五的四十萬名青年不能閱讀或寫作英文。朝野因此衆多之不能稱爲美國公民的外籍人民及不識字土人而大爲震驚。自是以後，有三十州制定法律提倡注重英語及公民訓練之成人班，對此等班級實行政府監督者亦達二十四州。此類班級多係地方當局辦理，受州之補助，其補助標準常及全部經費百分之五十。它們在實際上等於爲成人而設之小學，僅對一般不會英語之外來移民及不識字的土人（大多數係南方各州之黑人）教以讀、寫、算及公民等要義等科而已。惟其性質頗類似蘇俄之『民衆識字處』，原在克服一種暫時的病象，一旦移民同化之目的達到，即會歸於消滅。它們也有二重的目的，除教授成年者以讀、寫、算外，並給以一種新的理想。這裏的美利堅主義，和那裏的共產主義一樣，是施教爲一種正式容認的學說，不受

任何批評的。這種教育方法能否增進成人教育之真正目的，自然是一個疑問。如果說美國爲免受不識字的外國人之流入的影響，不得不採取這種方法來保護其民族的同一性，尙可承認；但僅在一種外國的物質上面加塗一層稀薄的美國光漆，實難稱爲一種成人的教育。美國成人教育制度之另一支線爲公共夜校。成年者在這裏受教育的爲數極多，所以它們在公共學校制度上實佔一個重要地位。它們常爲有完善組織的夜間中學，除學生之年齡外，在各方面頗類似日校。課程是同樣的，學績考查制度是同樣的，畢業證明書也是同樣的。所以在事實上，它們是對於那般不能以充分時間進日校的人們重複日校的課業。且依這些學校的職能來看，實與德國之「夜間中學」（Evening Gymnasia）爲一類，應當屬於中等教育性質。美國之成人教育，也是私人的發動在先。一八二六年成立於麻薩諸塞州之第一個「通俗學會」（Lyceum），可稱爲最早的成人教育事業。它是農民與工匠之一種自由的協會，目的在自身的教化、大眾的教育及公共的福利之商討。但至十九世紀之後半期，此類學會多變爲商業上的企業，終於失掉了其教育的重要性。一八八五年趙托夸制度（The Chautauqua institution）創於紐約，對於現行成人教育方法有極大影響。它係一種暑期學校，期限爲兩月，擔任教席者多爲大學教授，故其程度頗相當於優良之大學暑期學校。惟此類組織之性質頗不一致，且有許多和那般「通俗學會」一樣，成爲商業上之企業的。「大學推廣科」（University Extension）較在歐洲

發達爲遲。第一個推廣科僅於一九〇六年成立於威斯康辛（Wisconsin）大學。自後發展極速，在一九二六年，已有三百所以上高等教育機關組織其推廣工作。聯邦政府對於成人教育的注意，發生更晚。一九二四年五月，聯邦教育局召開全國會議，討論過成人教育問題，出席的有三十三州代表。一九二五年教育局始增聘一成人教育專家，專爲徵集並分佈關於成人教育工作各方面之實際資料。但直到現在，聯邦政府並未以特別補助費資助過成人教育。各州的補助自然僅是限於其州立大學及公共夜校的。

由這些實例，我們可以看到，成人教育之國家的獨佔，常易引到公民教育之偏狹的黨派的色彩，如在意大利及蘇俄。在另一方面，如法國之成人教育完全沒有國家的干預，則不能鼓勵私人創動，是以法國實無成人教育運動之可言。這似乎，在成人教育上和在他處一樣，最良好的民主政策，是國家立法與私人努力之聯合。

第十三章 教育經費

教育需費金錢，好的教育更是耗費。這裏的問題是誰宜擔負教育的費用。如果對這個問題沒有正當的解決，一切教育改革是徒然的。民主的教育制度自須基於一種民主的經費政策。但欲指出何為最合於民主的經費政策，不是很容易的，必須對此問題之各異的解決，作一番詳密的考察。本書對這些問題，只能有個簡略的論述。屬於此問題之第一個解決，是將經費負擔加於有關之各個家庭。國家固然組織教育，並供給學校及教師，而各個家庭亦應為其兒童之教育繳納相當的費用。這種解決顯然是非民主而不合於教育原理的。貧苦階級自不能充分地教育其兒童，學校將為不適於高等教育惟能繳納費用之兒童所獨佔。國家不向各學生家長徵收教育的全部費用，而以國庫補助學費所得之不足，其結果是：上層階級的兒童依國家的費用來受教育，而貧苦階級的兒童則因無力繳納為一般勞工家庭所不能擔任之過高的學費，不能享受同樣權利。現在固已公認，初等教育應當是免費的施給全體國民，收費只能行於小學以後的教育。但進步的思想，則更要求免費的中等教育，甚至對一般有可造之才的兒童也得供給免費的高等教育。我們認為在已經存在的免費初等教育與未來

的免費中等教育之間，實沒有原則上的根本差異。強迫就學年齡延長四年，並不含有引進了任何新原則的意思。反對免費的中等教育者，常以為國家不能供應這樣一種奢侈品。的確，有些國家是受不了這種財政義務之突然的擴大，但各先進而強盛的國家並非屬於這種情形。美國各州多已實行免費的中等教育及高等教育。其他各國現正很快的趨近此同一鵠的，不久的將來為全體國民供給免費中等教育這一點，必被公認為國家的應盡的職責。所以徵收學費不能解決這個問題。對於各種私人的贈給或捐助也可依同樣的說法。它們只能幫助教育國民的某種集團，決不能解決全國的問題。那末主要的教育經費來源自然只有國家稅與地方稅了。今後免費教育自應以租稅來維持，僅有的問題是：什麼是課稅的最好方法和什麼是分配國家補助費的最好方法？

我們的目的不在詳細論列直接稅及間接稅，僅須涉及獨立的教育稅（School tax）問題。首先應注意的是，究竟是由一種統一稅收中指撥專款維持教育，還是征收一種特別教育稅。為一切事業征收普通租稅，其利益頗多。中央或地方政府編製預算時，可以依各種需要及手段謀各種事業之調和。且教育事業之發展係依於國家之全部財富，而不以一種特別稅收為轉移。特別教育稅之優點，是比較其他各稅更為平易。但它實有許多缺點，這是為任何特別稅所不能免的。通常教育稅之來源，或出自某種歲入。如英國之『威士忌酒稅』或為一種所得稅，如美國之『出廠稅』（Mill tax）。在第

一種場合爲間接稅，學校預算全依於某種物品之消耗，而這種消耗不是經常的且不能有真確的估計。在第二種場合，學校預算依於全國之漲落不定的所入，且所反映者將非教育的需要，而爲每年的所入。不過在美國，教育稅現在仍甚流行，有許多州曾竭力以特殊法律避免其缺點，它們因不取一種固定的稅率，乃規定徵收一種『工廠財產稅』（Mill property tax），恰足使州能完成其教育的義務。這種變更實與普通稅的方法相差不遠，因它已使教育經費關聯於需要，而不關於每年的所入。在歐洲，特別教育稅已不甚流行，教育經費概係由普通稅收中撥充之。各國的教育部幾全爲一個支出的機關，本身是沒有收入的。教育部僅須依據全國需要，提出一種概算，由議會覓求來源以供應之。這種經議會通過的概算，事實上很少依賴於任何漲落不定的教育稅，或由普通稅收中撥充，或每年徵收一種獨立的稅，僅爲一種便宜之策。

至教育經費在全部預算上究應佔如何比率，始爲正常，很難說定。這須依據許多條件，所以不能承認任何標準。國防上或他種社會事業上的費用、國債的總數、及私立教育機關的數目，均足影響教育上公共支出的比例。然而它是國家政策的一個指針，下表可以顯示各國總預算上教育經費所佔之比率：

國	別	百分比	國	別	百分比

奧	一九二八	九·五	德	一九二八	一五	西班牙	一九二九	三·七
比	一九二八	九·五	荷蘭	一九二九	二一·三	瑞典	一九三〇	一六
丹麥	一九三〇	一一	意	一九二九	六·二	瑞士	一九三〇	一五·九
英	一九三〇	九·八	挪威	一九二九	一四·二	美	一九二八	一九
法	一九三〇	七·七	蘇俄	一九三〇	一〇·九	日	一九二七	一七

由上表我們立刻可以看到，這種數字不僅反映國家教育政策，且及於他種情況。英之國債及法之軍費實大為減低其比率，各中立國家因沒有這些項目，故能有一個高的比率。就全體說，美國合於標準的進步，而西班牙則太落後了。這似乎要樹立一個民主的制度，教育經費在國家預算上所佔的比例是不應少於百分之十的。

其次的問題便是如何分配財政負擔於各地方，還是讓地方當局自行籌集經費來維持地方的學校，還是依據某種分配的原則由國庫中分撥呢？美國表現分配方法上之最大的分異，可以說四十九州就有四十九個制度。關於財政負擔的分配方法，可有主要的三種：第一種由地方自籌經費，無需中央政府之任何補助；第二種全由中央分撥；第三種為兩種方法的聯合，財政負擔由地方與中央分任。完全由地方維持學校的辦法，僅存在於美國若干州。歐洲各國中央政府則大都於相當範圍內分

任教育上的支出。在美國尚有若干州依舊保持其區制，這種狹小的單位實有種種弊端，其教育機會不均等便是極端反於民主的。在那些以縣為課稅單位的各州，情形稍為好些，但即行此縣制，欲達到教育機會之真正均等，也嫌狹小。這種不均等的現象，實為以下兩個主要因素之結果：(a) 每個學齡兒童後面之財力上或可課稅的財富上的差異，(b) 地方努力上或所徵教育稅稅率上之差異。舉例來說，如甲縣每個學齡兒童後面有一百鎊可課稅的財富，而乙縣僅有十鎊，那便是乙縣必須徵十倍的教育稅稅率才能對每個兒童支用同等的經費數和甲縣一樣。所以事實上，進步而富裕的縣份對於教育上的支出常較落後而貧苦的縣份為多。這是很明顯的，沒有國家的補助，教育機會均等是沒從達到的。欲達到這個目的，非行財政政策之完全集中，即須謀地方稅與中央稅之聯合。

惟即歐洲，財政上之完全集中亦從未實施過。法國雖以中央集權著稱，各市鄉實負有維持學校之相當責任。僅有南半球之兩個自治領地建立了一種集中的財政政策。在澳大利及新西蘭，地方當局均不分擔教育經費，所有公立學校全由中央維持。不過澳大利之六州係各自為政，無有聯邦的教育補助費，是以尚不能作為完全集中的實例。惟有新西蘭可稱為實行財政之極端的集中者。這種完全集中的財政政策，常趨於免除地方及省對於教育其兒童之任何責任，且抹煞地方學校中之好勝心。它在新西蘭之所以為可能的，僅因其人口稀少。在任何歐洲國家，不僅人口繁多，且有強固之地方

傳統，這種集中辦法自爲事實上所不可能的。所以一種合於實際的政策，只是聯合地方與中央的財力來維持教育制度。

謀中央與地方間教育經費負擔之適當的劃分，應以預算內各項目之相關的重要爲根據。凡具有全國重要性之機關及項目，應由國庫維持；反之，凡具有偏狹之地方重要性的，則以由地方稅維持爲宜。雖然可以這樣說，整個的教育具有重大的全國重要性，整個的制度應由國稅來維持，但事實上確附有某種保留的條件。國家所注意者，是教育標準須合於每個兒童，及教育之施給應合於衛生與教育學的原則。至於那些超出此等標準之外的則宜屬於地方注意的範圍。假若某一地方，除國家規定之普通標準外，尙要求增加地方方言與地方歷史之教學，自應自行籌措此項經費。又如某鎮市要求建築多費的學校校舍，國家亦不必由全國稅源中撥付此額外的費用。自然，在實際上很難在屬於地方的與全國的重要之各項目間，劃定一個正確的界線。是以許多國家之實際的立法，不免作了多少近於獨斷的財政負擔之分配。下表可給聯邦、州及地方間教育經費之各種分配的實例。

國別	一年	別	聯邦	州	地	方	國別	一年	別	聯邦	州	地	方
澳大利	一九二八		〇	一〇〇	〇		意大利	一九二九		—	七〇	—	三〇
奧地利	一九二八		—	三〇	—	七〇	新西蘭	一九三〇		—	一〇〇	—	〇

比利時	一九二八	—	七五	二五	愛爾蘭	一九二九	—	九八	二
加拿大	一九二九	一·八	一六·八	八一·四	蘇俄	一九三〇	二四	二〇	五六
丹麥	一九三〇	—	五一	四九	西班牙	一九二九	—	八一	一九
英格蘭	一九三〇	—	五六	四四	瑞典	一九三〇	—	五八	四二
法蘭西	一九三〇	—	七七	二三	瑞士	一九二九	四·六	四八·九	四六·五
德意志	一九二八	一·四	五一·四	四七·二	美利堅	一九二八	一·六	一五·二	八三·二

除澳大利與新西蘭外，我們可將各國分爲三類。比、法、意、愛爾蘭及西班牙之教育經費，主要的出自中央財源；奧、美及加拿大主要的出自地方；其餘各國，分配此負擔則較爲公平。美國的數字並不反映各州間之重大的差異。是以各州教育經費負擔在總教育支出中所佔之百分率，由百分之一·六到七·六，各縣由零到百分之六·九，各區由百分之五到九·六。這全然是依於地方分權的制度。欲詳述美國各種的經費分配方法，實太佔篇幅，這裏只能略述其財政制度之主要狀況。

舊時之以『全人口』爲根據的分配方法，在美國現已不採用，因爲就學兒童的百分數在各地方有極大的變動。有若干州現已採用所謂『學校戶口調查』作根據。如果強迫就學律已經嚴格施行，且一切學校俱爲公立，這個學校戶口調查自然是一個理想的根據。但是這兩個條件無論在甚麼

地方是不會同時存在，尤其是在美國，所以照這樣分配中央補助費是不很公平的。例如甲地富裕，私立學校很多，其公立學校僅佔全學校調查數百分之六十，而隣近之乙地貧苦，完全沒有私立學校。但是依那種學校戶口調查的根據，兩個地方，雖有此差別，然為登記冊上每個兒童仍接受同一補助費總數。這樣一來，甲地之公立學校自能較乙地得到更好的設備與師資了。在強迫就學律執行程度有異的場合，也會產生同樣的結果。這樣的分配方法，只獎勵兒童的登記，而非他們的就學。為避免這種弊端，有若干州已採取『平均的就學』為分配補助費的根據。這種方法較為可取，但在一個有混合之農業與工業社會的國家，也無可避免的有許多缺點。徒有一所一個教師及十二名學生的學校之一個小的農業社會，將因平均就學關係，僅能得到很少的經費，甚而不够維持教師薪俸之用。反之，在一個大的城市，因有許多多名教師的學校及數千名學生，藉平均就學的根據將可得到鉅額經費足以供應學校的一切需要。這是很明顯的，欲達到中央補助費之公平的分配，教師的人數應與學生的人數同時顧及。每個教師應有由國家財源中享受一個最低限度薪俸之保證。因為一切教師的工作有同等價值且對於國家為同等重要，不關他們班上學生人數之多少。美國現已有若干州承認這個事實，並採行一種聯合的分配制度，即以教師人數為基礎，更依平均就學增加補助費。不過這種制度在美國雖為長期演進之結果，在歐洲却係開始時即已實行像一種自然的事件，因為國家向視教師

爲公僕。差不多所有大陸國家，都是以補助教師某種最低限度薪俸或獎金來開始其對教育上之國家支出的。

現在，大陸各國係依下之方法劃分中央與地方間的財政負擔，即中央維持高等教育機關及大多數中等學校，並支給小學教師薪俸，地方則供給學校校舍並任其經常費用。例如法國，依一八八九年法律，小學經費負擔係分配於中央、省與市鄉之間。中央支給一切公立初級小學、高級小學及師範學校之教師與視學員的薪俸。省供給師範學校校舍並擔任小學內各種職業科目上的費用。市鄉供給小學校舍，並負充實其設備之責任。在德國，大多數邦依類似的方法劃分財政的負擔。如巴伐利亞、薩克森、烏騰堡、海森及巴登，均係邦支給教師薪俸，地方維持學校校舍。杜林基亞則爲邦任教師薪俸十分之七，地方任十分之三。僅有普魯士是保持舊的財政分權制度，不過教師薪俸雖由各學區直接支付，而他方面却有一種邦的補助費足以償還此項經費之大部分。俄國在大革命前，中央政府分配補助費於地方，係依於教師與學生之聯合的根據，此外尙有一種特別的『建築基金』。現在其國家預算僅供給一切高等教育機關，如專門學校、黨務學校及勞工大學；至其他教育機關（如幼稚園、各級職業學校、成人教育機關等）及一切關於設備和建築上的費用，則全由地方預算開支。在意大利，地方對教師薪俸僅支給一種基本數，其餘概由中央依照等級補助，地方所任者約爲全額十分之一。

其他大陸國家也大都是用教師的根據來分配中央補助費的。

英格蘭在這一點上也是一個例外，具有其自身的補助制度。其地方小學教育補助費係依下公式計算：(1)公立小學平均就學之每單位三十六先令，(2)教師薪俸五分之三，(3)特殊事業費之一半，及(4)其餘費用五分之一。一種『七辨士稅率』的收入自不在內。通常，補助費之最大限度為小學教育上純淨費用三分之二，最小限度為純淨費用之一半。至於中等教育，地方當局僅能獲得純淨費用上一半的補助。由此可知其補助費之計算，係採用三個主要的根據：平均的就學，教師薪俸及該區域內之可課稅的財產價值。平均就學的根據，我們已經知道，較學校戶口調查或全人口的根據為妥善，因為它可以鼓勵正常的就學並加重公立學校之地位。教師薪俸的根據也自須應用於補助費之計算上，因為每個教師應有一種最低限度薪俸之保障。就薪俸嘗隨各地所定等級而異一點看，或許蘇格蘭對每個合格教師補助某種基本數額的方法，較優於英格蘭僅補助薪俸五分之三的方法。『七辨士稅率』的收入之減除，是所以謀較貧與較富區域間之相當均衡。所以就這幾點看，初等教育補助費之分配實較中等教育補助費依於一個更公平的根據。假若一個貧苦區域沒有必需的財源來設立一個中學，它就根本得不到為着這個目的之國庫的絲毫補助；但是一個富裕的區域如已設置十個中學，即可望政府補助其全部費用之半。至不屬於地方之受公共捐助的中學及許多私立中

學，更多直接受教育部之補助，因為這一類的中等學校是不大願意包括於地方學校系統之內的。這樣一來，政府只是獎勵那些已有中等教育基礎之區域內的中等教育，很少為貧苦的農村區域創設中學了。如果分配初等教育補助費，對貧苦地方給以優待，是基於民主的原則，這種中學補助費之分配，自可稱為一種貴族的制度。在這一點上，蘇格蘭有一種更適合民主的政策，除大學不受普通補助外，一切學校無論為小學或中學，均依同一根據接受補助費。蘇格蘭制度採用和英格蘭一樣的三種方法，即(1)學生人數，(2)教師人數，與(3)該區域內之可估計的財富價值。但是代替平均就學的計算，改以登記冊上學生之平均數為根據，僅在不滿足的情況之下，才計及平均就學。在教師方面，蘇格蘭的方法也是可取的，因它對每個已受聘用的合格教師補助一二五鎊，以代替支給薪俸五分之三的辦法。依此方法，任何地方都可按教師人數接得同等的補助費，且教師薪俸亦不致以該地之財力為轉移。所以就大體說，蘇格蘭補助費制度是比較慷慨而公平的。這兩個不列顛制度之一個共同的缺點，便是教師服務之帶有偏狹的地方性質。欲謀報酬及地位上之平等，且使易有由甲地到乙地之自由轉移，教師薪俸應直接或間接的經過地方政府由國庫中支給。現行英格蘭制度採用一種半束縛的『本漢等級表』(Burnham Scale)，即是為着這個目的，可惜尙未能完全達到。教師的年功加俸仍係由地方當局支付，且在轉移的場合，教師常得寬縱其服務年限的資歷。如果薪金及年功加俸均由

國庫支給，各地當局既有更多自由選擇其師資，而教師亦能藉自由轉移來充實其經驗，擴大其觀念。大陸各國因將教師納於公民服務之內，享有一切屬於此服務的權利，所以妥善解決了這個問題。

第十四章 教育與政治

教育與政治在理論上雖爲分立，而實際上則互爲影響且有極密切的關係。在任何國家，當時佔優勢的政治主張，常反映於教育理論及實際。是以欲使教育完全脫離政治而獨立，幾爲不可能，政府甚而不希望教育其青年成爲政治的絕對中立性。這完全依於所謂政治的教育，可以兩種方法來解釋。政治教育可以包括一切涉及政制經濟及公民職責的分科知識，具有極廣泛的意義，目爲一種『生活哲學』。在另一方面，亦可作一種極偏狹的解釋，除黨派的政治外，沒有別事。這似乎，一個民主國家的政府，雖然常操於一黨之手，不宜使其黨派主張強迫於公立學校。這樣的政府所代表的應爲全體國民，而不僅爲在上次選舉時擁護過它的那一派。因爲如果政府改組一次，即改變公立學校的政治傾向，那就不會有教育傳統之連續，且教師將隨每次政府的改組而全行任免了。所以許多國家曾將此種要求納於其憲法中。美國即有若干州明確禁止學校中之黨派的政治。例如伊達荷一九〇七年憲法云：『凡教學之含有黨派政治性質者，應予禁止。』其他民主的各州，如果沒有特殊立法來取締公立學校中之黨派政治，即有各種相當的法規，或一種已存在的傳統，足以防止黨派主張在學

校內傳播。惟在蘇俄及法西斯的意大利，則情勢迥異了。在這兩個國度裏，國家與統治的政黨合而為一，它不僅壟斷政治，且及於學校生活之各方面。一切學科之黨派的解釋，概由政府當局規定，教師必須依從此政府的觀點，沒有絲毫變通的餘地。這種國家與黨派目的之合一的實況，可於墨索里尼以下一段演說中想像之：『政府要求學校應為法西斯主義的理想所激動，不僅不仇視法西斯主義，且無法不給以同情或漠視之，更要求全部學校制度，即在各級學校與其教學之各方面，應教育意大利青年理解法西斯主義，依法西斯主義求自身之更新，且生活於由法西斯革命所造成之歷史的空氣中。』以『無產階級的』代替『意大利的』，以『共產主義』代替『法西斯主義』，這便是蘇俄當局的理想。此二政府因為不信任傳統的學校，所以建立了特殊的黨派學校，專為收納法西斯黨或共產黨的份子。它們的政制本來都是基於黨的獨裁，其不顧民主精神，實無足異；不過這樣的政策正表現一個有力的趨勢，即在若干近代的民主國家裏亦可看到。我們可以說，在大多數的國家，教育是有其政治傾向的。縱然黨派主張為公意所不容，還有很多機會以利用一種政治的或國家的觀點之有傾向的解釋。在一個共和的國家，如法或美，其政府決難寬容一種傾向於君主政治的學說。是以美國各州學校教科書內所包含的各故事，只在依與世襲的君主政體之比較上，說明一切發生於現行行政制之福利。若在一個以世襲的統治者為一國元首的國家，共和的觀點勢必被認為反於現行政制的。

自然，一國之政制可以在學校內闡發，視為應受一切忠心的公民擁護之一種已存在的秩序。美國有許多州之立法已明白指出：學校課程應給學生以一種對於聯合國的了解，愛國觀點，及一種對於美國政府之原則的信仰。這樣一種立法，在美國或係出於不得已，因國內外籍人民佔一個很大的百分率。但這並非說，任何批評應受禁止，一般青年只應接受政府的觀點。不過這是很難辨別，或為一種客觀的批評，或為一種黨派的宣傳。所以實際上，此問題之妥善的解決，在於使教師間建立一種良善的傳統，而不在以嚴厲的法令禁止一切反於政制的學說。美國的立法却又給我們一種這樣嚴厲的例子。南達柯塔 (South Dakota) 及華盛頓的法律有云：『任何教師如公開辱罵譏笑或以其他無禮態度對待聯合國國旗、制服、徽章、或其憲法與政制……將永遠無資格在任何公私立學校任教職……且其憑證亦被撤消。』這種立法在實際上常可誤用。思想自由是一個極慎重的事情，法令過於嚴厲是容易給以危害的。在一個真正的民主國家，教師實應享有解釋上的自由，因其職業上的尊榮會阻止他們不致作黨派的或反於政制的宣傳。

作為政治傾向的一個特例，我們應一述所謂教育上階級意識的觀點。依俄國共產黨意見，每種科目每個問題可有兩種相反的解釋。他們認為人類是截然區分為兩半：一為剝削者或資產階級，一為被剝削者或無產階級。在資產階級掌有政權的國家，一切教育機關均充滿資產階級的精神，且一

切教學是因以爲傾向的。他們認爲所謂『客觀的科學』並不存在，一切教師或有意的或無意的傳播利於資本主義的剝削制度之主張及觀念。在他們這類斷言裏，無疑的包含着若干真理，但也有言過其實之處。自然，大多數教師常爲國家的與個人的傳統及理想所影響；但是很少有這種教師，特別忠於資本主義制度，遇事爲之曲解辯護的。我們似乎還少見到資產階級政府怎樣在公立學校中規定一個資產階級的觀點，而蘇俄的無產階級政府，却早已毅然宣佈以階級傾向爲一切教學的必要基礎。其一九二三年教育法第三十二條云：『一切學校工作及學校生活應增進學生之無產階級意識。』權威的教育家品克維樞（Albert Pinkovitch）氏亦說過：『馬克斯的階級鬥爭學說應強制灌入學生腦海中。』這種強加某種傾向於學生腦海中的政策，是否能達到其所預期之目的，是極可疑的。

政治傾向之另一種，便是國家主義的精神，它流行於大多數國家，且及於一切科目，尤其是歷史之偏狹的解釋。這個問題非常複雜，欲謀適當的解決，頗不容易。這是自然的，每個民族承認其自身語言及國家爲人類文化上之最優的標本；這也是很自然的，某種厭惡心理嘗存在於不同世系與不同文化之人羣間。問題是這樣：國家在其教育政策上，究應鼓勵此生來的傾向，並培養對於一切外國事物的某種藐視或仇視心理；還是應以發展國際友誼及相互了解爲目的？任何國家的教育當局，甚而最極端的國家主義者，自未必肯公然宣佈：對外人的輕蔑與仇視應加鼓勵並應承認之爲國家教育

之目的。不幸，許多國家的實際措施顯然違反一切正式的宣言，即公立學校現仍宣傳對於世仇的仇視及對一般外人的輕蔑。卡內基金會（Carnegie Foundation）關於此問題之報告，實為人類偏執及愚蠢之一種可悲的記載。在這一點上，『大戰』的解釋並非唯一的實例，因為過去許多爭端的解釋，甚而較上次大戰的解釋更為偏倚。一切國家在歷史上既相互不斷的發生過戰爭，所以這是很明顯的，這種教學的結果即為對一切外人的輕蔑。自然有些例外，但是大多數的教師仍然採用同樣舊方法來解釋歷史。除歷史一科外，科學也可以發生一種有害的影響，如果它被解釋為一種附有其格言『強權即公理』之不息的『生存競爭』。所以全部課程之編製與審查，是應當以減除一切足以引起國際仇視之事例為標準的。不幸一切國家的教育立法，除蘇俄外，絕少顧及國際的精神。它們嘗是提倡一種國家主義的觀點，認本國的利益高於全人類的利益之上。這種傾向之所以普遍流行者，因一般認為『國際主義』是與『國家主義』根本不相容的。在這一點上，兩者之極端派實陷於同等錯誤。極端國際主義者共產黨，只承認有兩個『國家』，即資產階級與無產階級。任何國家的情感或傾向，他們都認為是有害於勞工階級利益的。蘇俄政府已正式採取這種解釋，在所有公立學校中傳播一切勞工階級的同志精神，實行排斥一切國家的資產階級。在另一方面，極端的國家主義者確信各國的利益常相反，以為『國際主義』只是自欺欺人的玩意。兩個極端派都是以其政策基於仇

視及戰爭之上。一個欲以仇視資產階級及階級鬥爭，達到國際親睦與和平；一個欲以仇視外人及對外戰爭，獲得國家的獨立與統一。殊不知用這種手段來達到那兩個目的都是很難的，因為這徒然引到國民之流血的犧牲及文化之一般的降低。『和平』這個東西，無論為國際的或國內的，只能藉和解與善意有達到的希望。一個真正的民主制度才是這個問題之唯一可能的解決，因為擴張於國家界限及種族差異以外之機會均等的民主原則，可以調和『國家主義』與『國際主義』間之似乎相反的理想。『愛家庭』既不排除『愛民族』，『愛國家』自然後者亦不與『愛全人類』相衝突。任何民族的真正利益決不會違反人類的利益，如果一個民族堅信其利益與全人類利益有衝突，那是這個民族陷於失常的情態了。『民族』與『人類』並非相反，而實相成。只知民族，不顧人類，則陷於偏狹且缺乏最高的道德理想；只顧人類，忘却民族，則流為空虛。惟有聯合這兩個理想，才能保證真實的進步。教育政策應當承認這種事實，且給二者以其應得之重視。

這種理想首先在德意志共和國新憲法上得到一種正式的承認。一九一九年威馬憲法第一四八條云：『一切學校之道德教育，應本於德意志民族及國際協合之精神，發展公民的情操及個人的與職業的美德。』在一九二二年七月十九日各邦教育部長聯席會議中，更決議全國學校應立即施行合於本條規定之公民教育。為着這個目的，此會議並主張修訂一切歷史教科書。但至今事實與理

民族與人類
不相反而實
相成

德國的立法

想仍相去甚遠。只有布倫士威克一邦曾將第一四八條應用於其學校課程上。一九二〇年該邦教育部頒發一個法令，規定國際協合理想為各科綱要中之共同要點；並主張宗教教學應對兒童啓示在道德問題上一切人羣及民族平等的觀念；凡和平親睦及互助的理想應視為基督教精義施教兒童，使無論在家庭中，處本國人間，或對待外國人，都能實踐。所以依照這個法令的意旨，各科教學應有其確定的準則。德文教學的目的，應在擴大德意志民族的理想到全人類的理想。在歷史科中，家鄉民族及人類的理想應互為補充，將戰爭解釋為人類文化進化上之阻礙。在地理科中，一切國家之經濟的與文化的互依應加注重，對異族之心理與特性尤應詳加研究，妥為解釋而不存絲毫偏見。在自然科學上，原始社會生活及互助的事實應與生存競爭一併施教，且應解釋為動物生活之一種較高的水準。在近代語上，應選擇那些足以增進國際善意之作品，教師尤應澈底而公正的理解異族之精神。這些對於教師的指導，不僅及於課程的各方面，且將舊的教學錯誤所在之各主要點完全指出了。普魯士仿行此辦法，僅在五年之後。依一九二七年五月二十八日教育部法令，『國際聯盟』應包括於課程綱要內成一獨立細目，且其教學應基於一種民族共存共榮之國際協調精神。不過它僅將此等理想集中於一個特殊科目，而不改訂其他科目內容，自難如布倫士威克方法之有效。如果希望得到一種永久的結果，一切科目實均應滲透此同一精神。在法國，不顧其歷史上之危險的感覺及苦痛的記

憶如何，新的觀點現亦已正式承認。一九二五年教育部頒發關於歷史教學的新法令，其中有云：『歷史教師不應忽略民族情操的文化。……第一，他須強固對於祖國之自然的愛護心。……但爲防止吾人精神之衰敗，在本國之顯明的利益上，實不可忽略對於全人類的任務。……法國人從未做過且將來亦決不會成爲偏狹主義者，他們應當敬愛人類且樂於爲之服務。』

在英國，教育部對於課程及方法上之傳統政策，是重教師的自由，政府不加干涉。所以教育部從未規定關於『國際聯盟』的一種必修科目或某種國際的傾向。最近發行之教師指導書乃將『國際聯盟』包括於歷史之一章中，且有關於聯盟起源與目的之特別附錄。教育部現亦已認定戰後情況形成這種必要，就是全世界的人民應將他們共同利益與職責的觀念，和他們愛國心的自然意識相融合。或許教師指導書之下次版本將包括許多釋義，是與不列顛協會（British Association）在其關於公民訓練問題報告書上的釋義相類似的。該報告書第十五節云：『真正的愛國心是有向上擴大性的，即由家庭到鄉里，由鄉里到國家，由國家到全人類；因家庭的利益有時應次於鄉里或國家的利益，所以鄉里或國家的利益也有時應屈於全人類利益之下。』雖然教育部只是嘗試的提出『公共利益與職責的觀念』，而國際合作及善意的理想已在英國教職員中得到許多信服者，此乃由於英吉利國際聯盟聯合會（English League of Nations Union）之活動結果。所有主要的教職員組

織，均已加入此聯合會所發出關於不列顛學校與世界和平之宣言，在此宣言裏，他們宣布已準備教授國際聯盟的目標並注重文化之統一。爲履行不列顛代表在國際聯盟大會所發之誓約，教育部曾於一九二七年六月十八日召集英格蘭、威爾士、蘇格蘭及北愛爾蘭各地教育當局舉行一次會議。這個會議特別考慮過教授國際之目的的問題，並已一致決議組織各地方的委員會，與教育界交換意見，對此事件作進一步的考慮。或許不列顛之協商教育界的進行方法，將較大陸各國由之上層規定的方法，可以得到較好的結果。除英法德外，丹麥及比利時亦已採取明確的動作，以謀引起各教育機關對於國際聯盟的注意。其他國家之動作則較爲晚近。一九二七年九月二十二日，國際聯盟大會已採取專家委員會關於國際目的之教授的建議，並要求各會員國政府採取必要的方法，務使此項建議得有效施行。隨後國際亦曾先後接到澳大利、比利時、古巴、愛沙尼亞、里薩尼亞、新西蘭、羅馬尼亞、薩爾瓦多、南斯拉夫關於此事的報告。這個新運動將來可以得到如何結果，此時尙難預料。這是很明顯的，國際的目的及組織之教授，應與各科目中之新的精神相伴隨。如果徒在已經很擁擠的課程上增加一個新科目，那是不容易變換國家主義之偏狹空氣的。

教育政策上之含有國際重要性的第二個問題，便是各國間之教師的交換。大學學生之交換，無須視爲政府的重要事件，因這已是大規模的爲自由的媒介所鼓勵，且各國大學照例是對外籍學生

開放，毫無限制。各國政府固應為國外的學術研究設置相當的獎學金，但是無須鼓勵國際間之大批的學生轉移。教師交換問題之性質則頗有不同。沒有各關係政府間的同意或協定，教師不能在外國學校擔任教職，惟教師在國外作相當時期逗留之重要，現已為一般所公認。這一點對於歷史地理及近代語的教師尤為必須，因為沒有外國的直接知識，他們便不能給學生以真實的感覺。每個教師應至少在外國消磨一年的時光。大學教授嘗有這種機會，但是中學教師尤其小學教師，則很少享受這種利益。即如那些在國外消磨假期的教師，亦僅能以自身的費用做到那步，且其時期極為短促。為貫徹此計劃，各國政府不得不出來干預，有國際協定的簽訂。一九〇四年法國教育部請求英國教育部選派若干教師在法國學校指導英語會話之教學，結果便在兩國教育部間成立了一種關於近代語教師之交換的正式協定。在同年秋季，英國教育部接到普魯士教育部之類似的提議，並有一個類似協定的訂立。這個計劃有效施行迄於一九一四年，這時戰爭停止了英德兩國間教師之交換，到現在才又恢復。惟英法間的交換，未受戰事的影響，在一九二七—一九二八年間，英國教師受聘於法國者計五十五人，法國教師受聘於英國者亦達五十三人。這個計劃並規定：在外國居留一年充任立案的中等學校教師，毫無損於服務經歷或其他權利。一個較大規模之類似的計劃，現正施行於各自治領地與英帝國之間。這個計劃係由帝國聯盟（League of Empire）所發動。它於一九〇七年召集各教

育部代表舉行聯席會議，討論教師交換的問題。一九一三年，各自治領地間之教師交換即已依此理想實行。自是以後，此計劃日見趨於成功。在最近數年間，已有數百名教師是依此法交換的。教育部對此計劃雖不直接干預，僅予以種種贊助，但也可以視為一種正式的計劃，因為各自治領地有許多省份，英帝國有許多地方當局，均已採行它了。一九二三年之帝國教育會議更創立了一種新計劃，現仍為有效施行。這個計劃所包含的原則如下：(1) 在同等資格與經驗之教師間，應儘量進行交換；(2) 交換之教師在往返旅行期間之缺席，應作為事假，仍可支薪；(3) 國外服務應不影響年功加俸或其他權利；(4) 教師依此交換者在他國不得擔任為本國政府當局所未經許可之職務；(5) 一切交換期限應為一年，往返旅行時期除外；(6) 凡年在二十五歲以下，或沒有五年以上教學經驗，或年在四十五歲以上之教師，不得交換。不幸這種計劃僅行於不列顛之內，對於法國及美國很少作過。依此同樣原則的交換固然，它是為使用同一語文之國家而訂立，不能整個的推行到一切異族國家，但是語文的困難總可以相當的克服，只要各國政府誠意進行這種交換。大學教授之交換，早已實行於各國間，但常為兩國大學間之私立的獨立的協定。德與美、法與美、法與比、英與美，便是嘗依此方法交換大學教授的。至各國政府之正式參預，較為晚近。法國與外國簽訂關於教授與教員交換之正式協定，對意大利者始於一九一九年三月五日，對羅馬尼亞者始於一九一九年六月十五日，對南斯拉夫者始於一九二〇年

三月五日，對比利時者始於一九二一年六月十七日，對盧森堡者始於一九二三年四月二十九日，對波蘭者始於一九二二年六月十一日，對捷克斯拉夫及英國者始於一九二三年。對於美國，在一九二〇年成立了一個特別委員會，專為主持七個著名美國大學與法國大學間之教授交換事宜。一九二三年在巴黎大學與哥倫比亞大學間更成立了關於名教授之經常交換的一個特別契約。比利時係於一九二三年九月二十一日和盧森堡，一九二五年九月一日和波蘭，先後訂立此類協定，均規定每年只交換兩個教授，此外並成立了永久的委員會專為增進雙方之知識合作。自是以後，其他國家亦相繼簽訂了各種類似的協定。

教育上國際政策之另一點為外國立學校之設立。大多數歐洲國家對於設在外國之若干教育機關，均予以維持或贊助。在這一點上，法國實為知識擴張及於其地理邊界外之一顯例。法國政府對在他國境內之法國教育機關，或由自身設立，或由私人團體手中接管。現時法國在國外已有許多大學程度的學校及中等學校。所謂『法蘭西學校』(Instituts Francais) 在倫敦，馬德里 (Madrid)，巴塞羅納 (Barcelona)，佛羅稜斯 (Florence)，那不勒斯 (Naples)，布拉格 (Prague)，華沙，蒲加內斯 (Bucarest) 及索斐亞 (Sofia) 頗為發達；他種學校則存在於羅馬，開羅 (Cairo) 及雅典 (Athens)。除在國外創設學校外，法國並鼓勵外籍學生進入法國各大學。是以巴黎之『大學市』(Cité

Universitaire) 的建立，有極重要的作用。這個「大學市」將可居住數千之外籍學生。許多國家爲供本國學生居住，已紛紛自建學舍，此項工作或已完成，或正在進行中。不久的將來，加拿大、英吉利、比利時、日本、美利堅、阿根廷、西班牙、瑞典、荷蘭及巴西的留法學生，將有其自身的學舍，以與法國學生學舍相毗鄰。關於蘇俄「避難者」之國際的合作，這裏也應略爲提及。捷克斯拉夫、南斯拉夫及保加利亞均已接辦許多俄人的中學及小學，且全以公款維持它們。在三個斯拉夫族的國家和在法國及比利時一樣，已有數千的俄籍學生接到獎學金。

我們可以看到，自大戰告終及國際聯盟創立後，教育上之國際合作精神已大爲增進。不過在努力上尙缺乏調和，且沒有一個正式的中央機關，類似美國聯邦教育局，可作爲一切消息及經驗之總清算處。日內瓦之國際教育局 (Bureau International of Education)，原係一九二六年四月盧梭學院 (The J. J. Rousseau Institut) 所創立，近來雖已成爲一種半正式的性質，有九個國家（西班牙、埃及、厄瓜多爾、日內瓦、波蘭、捷克斯拉夫、德意志、比利時及哥倫比亞）加入爲正式會員，但是還沒有充分的基金來發展其活動。所以這樣一個局是應當成爲國際聯盟的一個正式機關，和國際勞工局一樣的。此外還有一個極有價值的機關，也是私立性質，這便是卡內基基金會於一九二〇年創立於紐約的國際教育研究所 (The Institute of International Education) 所有這些努力應當聯合統屬

各國教育政策之綜合研究

於國際聯盟庇護之下，以保證教育上國際合作之實現。

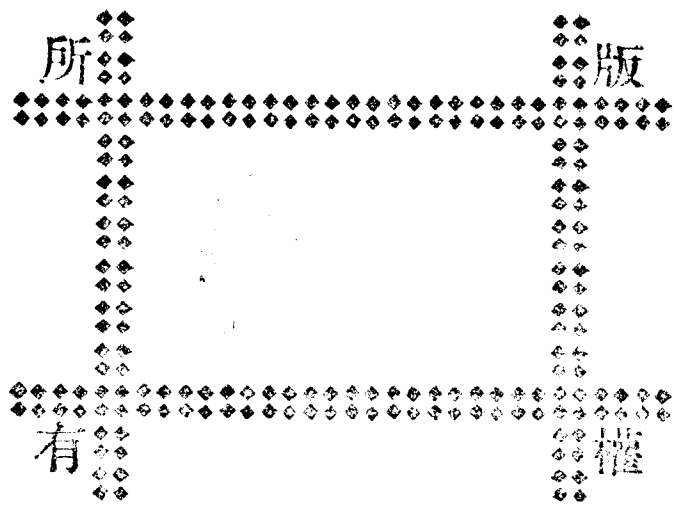
二二〇

各國教育政策之綜合研究終

民國二十四年十二月印刷
民國二十四年十二月發行

各國教育政策之綜合研究（全一冊）

上海實售中儲券一百二十八元



原 著 者
譯 者
發 行 者
印 刷 者

總發行所 上海福山

分發行所 各埠 中華書局

（九六五七）

標商冊註

