

憲政叢書

憲法與教育

潘公展主編
程天放編著

贈

正中書局印行
北平圖書館藏

憲政學法參考書

中華民國憲法草案說明書 立法院編 三元五角
 中國憲政原理(增訂本) 劉靜文著 二元五角
 現代憲法問題 杜光瑛著 二元六角

憲政叢書

潘公展主編

五權憲法草案精義	陳長蘅
五權憲法與各國憲法	吳棫微
人民之權利義務	章淵若
全民政治與議會政治	崔香琴
權能之分及均權政制	楊幼桐
憲政與地方自治	李宗黃
憲政與國防	徐培祺
憲政與經濟	伍啟元
憲法與教育	程天放
憲政語言	潘公展
縣各級民意機關	陳念中
中國憲政運動略史	王冠青

函購手續便利◎簡章承索即寄

憲政實施前夕◎公民不可不讀

正中書局印行

總局：重慶一中二路三四號

分局：各大都市

第一章 緒論

第一節 憲法與教育的關係

憲法為國家根本大法，其目的在確立國家組織的原則與規定政權行使的方式，其內容通常包括國體與政體，人民權利與義務，國家主要機關的組織、權力、及其相互關係……等。近代國家，為使政府與人民有其明確的權界，立法或施政有其最高的準繩，於是制定憲法，頒行信守。憲法在近代國家的人民心目中，實在是立國的經典，政治法律的根源。

按第一次世界大戰以前，各國憲法中，有教育規定的，為數甚夥。當時的憲法，不是偏重人民權利的保障，便是注意政府權力的約束。大戰以後，民生問題，日趨嚴重，教育事業漸受注意，一般人士，才感覺到過去憲法上只有消極的保障與約束，其結果只能維持國家形式上的秩序，而不足促進一國政治、經濟、或文化的發展，若要鞏固國本，為人民謀福利，必須於憲法之中，增加教育與經濟兩項的規定，然後才能提高人民的知能，改善人民的生活。大戰以後各國新制定的憲法中，對於這兩項規定，無不加以注意，而著名的德國韋瑪憲法與蘇聯新憲法，對於這兩項規定，尤為詳密；這可說是近二十餘年來憲法上

一個進步的趨勢

本來教育與憲法，關係極爲密切。教育爲國家一種重要的事業，負有推進文化，教導國民的重大責任，教育設施的得失，不僅可以轉移一國的國民智與文化，而且可以影響整個民族的發展與生存，憲法既爲國家的根本大法，又爲一國立法施政的最高準繩，對此重要事業，自應加以規定。至於一國的教育目標，教育制度……等，爲國家百年樹人之所繫，憲法上尤應予以明確的指示，以爲設施的依據。祇要看近代各國新制定的憲法中，對於教育規定不厭求詳，就是足以表示教育與憲法關係的密切了。

憲法與教育，關係雖極密切，但亦有人主張憲法上不必有教育規定的。他們認爲教育事業，應注重自由發展，不宜有嚴格的規定，因爲教育事業，一經嚴格的規定，便不免流入機械，不能因地制宜，適應環境的需要。並且憲法爲國家根本大法，具有永久性，而一國教育目標、教育制度……等，往往因時空的遷移，發生變動，如果列入憲法，一旦環境變遷，格於修改的困難，勢必感到許多不便，與其定而不便，不如不定。

我的觀點不同。我以爲國家對於教育事業，固不宜過分拘束，卻也不能完全放任。一國的教育，爲適應其本國的需要計，應有一共同的目標，統一的制度，然後全國的教育事業，纔能在有計畫有組織的條件之下，完成牠的職責。此種目標與制度的規定，乃所以增進國家教育的效能，不能認爲是束縛教育的自由。假如，一國的教育，漫無標的，各行其

是，便如無舵之舟，隨時有發生危險之慮。英美兩國，一向是崇尚教育自由的，英國因放任教育自由，結果使學制紊亂，而有一九一八年的費須爾法案 (The Hadow Report) 的通過，從事整頓；美國因教育事業過於自由，發生種種流弊，近年亦疊倡教育標準化運動，以資拯救。這些證明國家對於教育事業，不能完全放任，有些重要的事項實須加以盡一的規定。至謂教育事業一經嚴格規定，很容易流入機械，這也要看規定的內容如何以爲斷。以我所知，吾國憲法中，關於教育方面的規定，大多是概括而富有彈性，對於因地制宜，適應環境的原則，並無多大妨礙。

再說到教育目標，教育制度三三制，易受時空變遷的影響，這原是事實。不過我們要明瞭憲法上關於教育目標，教育制度三三制，往往只是一些原則上的規定，這些原則上的規定，都是根據一國國情，審視世界潮流，慎重制定，尚非永久的，事實上不至時常更動，就使這些原則，因為環境的變遷，有時或不需要修改，而憲法究非永久不變的法律，第一次世界大戰後，各國因環境變更而修改憲法的，時有所聞，修改憲法既非至難之事，我們又何必因噎廢食呢？

總之，憲法與教育，關係至爲密切，目前各國憲法中，有教育條文規定的，就我所知，已有三十八國，這三十八國中有三十國都是第一次世界大戰以後所制定或增訂的，可見教育列入憲法，實爲第一次世界大戰後各國制憲上一個共同的趨勢。

民國二十五年五月五日國民政府公布的中華民國憲法草案（以後簡稱憲法草案）中，對於教育一項，列有專章，規定頗為詳密，公布後，譁許的人固多，但也有提出異議的，前年國民參政會，更有刪去憲法草案教育章的建議。目前憲法草案又將在研討之期，我盼望國內人士，能夠審察世界憲法的潮流，對於這一項關係國家大計的規定，多加注意。

第二節 各國憲法中的教育條文

世界憲法中，關於教育一項的規定，就我所知，當以法國可斯他里加與瑞士為最早，德國、但澤與秘魯為最詳。法國的憲法，公布於一七九一年（不久即廢止），可斯他里加的憲法，公布於一八七一年；瑞士的憲法，公布於一八七四年。當時她們的憲法中，便有教育條文的規定，可說開憲法有教育規定的先河。德國的憲法中，列有教育條文九條；但澤的憲法中，亦列有教育條文九條；秘魯的憲法中，則列有教育條文十二條。這三國規定之詳，非其他國家所可比。至於現行各國憲法中，有教育條文規定的，凡三十八國，其所列教育條文，多寡不一，多者成為專節，專章，或專篇，少者僅有幾條或一條。其中一項一款。茲將此三十八國的國名，頒布憲法年期，教育條文數，教育條文的數序，教育條文所屬的專名等，簡列如左。

（一）教育條文列於總則章的計一國：

(二)教育條文列於權利章的計十九國。

- 一八七四年瑞士聯邦憲法 規定於第二十七條。
- 一八八〇年波里維亞共和國憲法 規定於第四條。
- 一八八六年哥倫比亞共和國憲法 規定於第四十一條。
- 一八八六年薩爾發多共和國憲法 規定於第三十二條至第三十三條。
- 一八九三年比國憲法 規定於第十七條。
- 一九〇六年增訂波斯憲法 規定於第十九條至第十九條。
- 一九一九年盧森堡大公國憲法 規定於第二十三條。
- 一九二〇年愛斯麥尼共和國憲法 規定於第十二條。
- 一九二〇年丹麥國憲法 規定於第八十三條。
- 一九二三年羅馬尼亞憲法 規定於第二十四條。
- 一九二四年土耳其共和國憲法 規定於第八十條及第八十七條。
- 一九二四年多米尼加共和國憲法 規定於第六條第四款。
- 一九二四年向杜刺斯共和國憲法 規定於第五十六條。
- 一九二五年智利共和國憲法 規定於第十條第七款。
- 一九二七年希臘共和國憲法 規定於第二十三條。

一九二八年古巴共和國憲法 規定於第三十一條。

一九二八年亞爾班尼亞共和國憲法 規定於第二百零六條至二百零七條。

一九三一年阿富汗皇國基本法 規定於第二十條。

一九三一年墨西哥聯邦共和國憲法 規定於第三條。

一九三二年海地共和國憲法 規定於第十九條。

(三) 教育條文列於權利與義務章的計六國。

一九二〇年捷克共和國憲法 規定於第一百十九條至一百二十條。

一九二一年南斯拉夫憲法 規定於第十六條。

一九二六年波蘭共和國憲法 規定於第九十四條，第一百十七條至第一百二十條。

一九三〇年埃及憲法 規定於第十七條至第十九條。

一九三六年蘇聯憲法 規定於第一百二十一條。

(四) 教育條文列於憲法保障章的計一國。

一九二八年瓜地瑪拉共和國憲法 規定於第十八條。

(五) 教育條文列於家庭經濟及文化章的計一國。

一九三一年西班牙共和國憲法 規定於第四十八條至第四十九條。

(六) 教育條文列於國家之職務章的計一國。

一九二一年利須敦士登王國憲法 規定於第十五條至第十七條。
(七)教育條文列於國家私法章的計一國：

一九二九年委內瑞拉聯邦國憲法 規定於第十五條第九款。
(八)教育條文列於教育與科學章的一國：

一九二二年荷蘭國憲法 規定於第一百九十五條。
(九)教育條文列為專節專章或專篇的計八國：

一八七二年可斯他里加共和國憲法 規定於第五篇第二條。
一九一一年保加利亞王國憲法 規定於第十二章第七節計一條。

一九一九年德意志國憲法 規定於第四章計九條。
一九一九年芬蘭共和國憲法 規定於第八章計六條。

一九二八年立陶宛憲法 規定於第九章計五條。
一九三〇年但澤自由市憲法 規定於第二章第四節計九條。

一九三三年葡萄牙共和國憲法 規定於第一章第九節計三條。
一九三三年秘魯憲法 規定於第二章計十二條。

上列三十八國的憲法中，所列教育條文的數目，多寡不一，其內容尤多異趣，因限於篇幅，不能詳述，擬在下列各章中分別比較。

第三節 憲法草案教育章的內容及其立法精神

憲法草案，全文計分八章，凡一百四十八條，教育條文，成爲專章，共八條，茲將條文抄錄如後：

第二百三十一條 中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活知識，以造就健全國民。

第二百三十二條 中華民國人民受教育機會一律平等。

第二百三十三條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

第二百三十四條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第二百三十五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第二百三十六條 國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以維各地區人民享受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展。

第二百三十七條 教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣市爲其預算總額百分之三十，其依法獨立之教育基金並予以保障。

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之。

第一百三十八條 國家對於左列事業及人民予以獎勵或補助：

(一)國內私人經營之教育事業成績優良者；

(二)僑居國外國民之教育事業；

(三)於學術技術有發明者；

(四)從事教育成績優良久於其職者；

(五)學生學行俱優無方升學者。

以上八條，就其立法精神而言，可析為下列四點：

(一)發揚三民主義的精神。憲法草案第一條規定：「中華民國為三民主義共和國」，本意本此立場，對於一切教育設施，無不以發揚三民主義精神為鵠的，例如第一百三十一條中，「發揚民族精神，培養國民道德」，係本於三民主義的民族主義；「訓練自治能力」，係本於三民主義的民權主義；「增進生活知能」，係本於三民主義的民生主義。第一百三十四條及第一百三十五條，推行普及教育，提高民族的素質，係本於民族主義。第一百三十二條，第一百三十五條，及第一百三十八條第五款，規定教育機會平等的原則，以保障人民受教育的平等權，係本於民權主義；第一百三十八條第三款，獎勵學術技術的發明，以增進民生的樂利，係本於民生主義；空章八條，無一不以三民主義的精神為依歸，這可說是憲法草案教育章中最重要特點。

(二)注重教育機會的平等 教育機會均等，為近代教育上一個迫切的要求，本章對於這一點，特別注重，例如第一百三十二條中，首先確定教育機會平等的原則，第一百三十四條，進而規定全國學齡兒童，可以免納學費，普及基本教育，第一百三十五條，復規定已逾學齡而未學的人民，亦可以免納學費，享受補習教育，第一百三十七條規定各省、縣、市教育經費最低標準，以期各地教育事業可以均衡發展。但尤恐貧瘠省份，經費支絀，不能達到標準，乃於同條第二項規定國庫補助的辦法，以扶植貧瘠省分教育事業；此外為顧慮邊區人民不易享受高等教育，而有第一百三十六條國立專科以上學校設校原則的規定；為表示重視海外僑民的教育，而有第一百三十八條第二款的规定；為獎進貧寒優秀的學生，又於同條第五款中，規定國家獎助的辦法。凡此種種，其「一貫的精神，在使全國人民的受教育機會，能夠臻於平等。

(三)統一全國的教育設施 一國的教育，為適應其本國的需要計，必須有共同的目標，憲法草案第一百三十一條中，首先作教育宗旨的規定，俾全國教育，有其共同理想或目標；第一百三十三條，復進而規定全國公私立教育機關，一律受國家的監督，推行國家所定的教育政策，使全國教育事業的設施，能趨一致。至第一百三十七條規定各省、縣、市教育經費最低標準，其目的在使各地教育，能夠共同發展，無偏畸之弊。這些規定，都在使全國教育設施，可以完全統一。

(四)重視教育事業的發展 教育經費爲發展教育事業的命脈，我國過去教育經費，在國家或地方預算中，所占比例極低，例如以中央言，二十年度教育經費僅占歲出預算總額百分之二·〇九，二十一年度占歲出預算總額百分之二·四一，二十二年度占歲出預算總額百分之二·〇〇，二十三年度占歲出預算總額百分之四·三二（內有半數爲軍事教育費），而憲法草案中提高至百分之十五，較原定增加六七倍。以各省、縣、市言，教育經費所占的百分比，彼此不一，依教育部統計，二十二年度各省教育經費總數，占各省歲出預算總額百分之十二·四四，二十三年略減至十二·四〇，憲法草案所規定的數字，較原定高出一倍有奇；各縣市教育經費所占歲出預算總額的比例，以教育經費較充裕的江蘇爲例，二十二年度江蘇各縣教育的總數，占各縣歲出預算總額百分之三〇·八八，與憲法草案所規定的相當，從上面三個例子來觀察，憲法草案中關於教育經費標準的規定，實較現狀爲優，這足以表示憲法草案對於教育事業的重視。

一 上列四點，不過就其大者而言，僅此已可窺見憲法草案教育章中立法精神的所在，以下各章，終再進一步對於每一條文，作一比較詳細的研究。

第二章 憲法與教育宗旨

第一節 教育宗旨的內涵

一國的教育，有其目標，有其方針，教育目標，表示教育事業的最終鵠的，係依據一國的民族哲學與政治理想而生，教育方針，為實現教育目標的具體方案，須參酌本國社會情形與環境需要，對於教育設施作一具體的規定。民族哲學不同，或政治理想懸殊，則教育目標，必異其趣，社會情形不一，或環境需要差異，則教育方針，勢難一致，確定一國教育目標與方針的最高準則為教育宗旨，所以說一國教育宗旨的向背，就可以揣知其教育設施的淵源與趨向了。

教育宗旨既為確定一國教育目標與方針的最高準則，一國的教育宗旨，一經制定，一切教育設施，如教育制度，教育政策，課程編制，訓導方針等，均須依此準則，定其向背，其關係一國教育前途，至為重大，各國於制定教育宗旨之時，無不慎重將事，以期完美。但一國教育宗旨，究應如何規定，方稱完美？我以為一個完美的教育宗旨，最好須具備下列三個要素：

(一) 表明立國的精神 教育為立國精神之所寄，教育宗旨應與立國精神相吻合，各國

教育宗旨中，對於表明立國精神一節，無不加以重視，例如美國教育的宗旨，首先揭明民主政治的意義，德國的教育宗旨中，特別強調德意志民族精神的發揚，蘇聯的教育宗旨，最注重的是社會主義意識的培育，哥倫比亞的教育宗旨，以天主教義為準繩；我們不問其所重視的是革命的主義，政治的理想，宗教的信仰，民族的精神，而這些主義、理想、信仰或精神，都是代表她們立國精神的所在，教育宗旨必須把握了軸，然後纔能適應國家的需求，發揮教育的效能。

(二)確定教育的中心：杜威說：「教育即生活」，這也就是說：一切生活上的活動，都包括在教育範圍之內，教育的範圍，何等廣大！美國課程研究專家巴比特(Baebit)氏，分析教育目標為下列十大項：(1)社交上語言文字或其他情意表示的溝通；(2)身體上效能的保護；(3)公民活動；(4)社交活動；(5)休閒活動；(6)精神上效能的保護；(7)宗教信仰及其活動；(8)父母的職責；(9)日常生活上必具的技能；(10)職業活動。教育活動的範圍，既是這樣廣大，一國的教育，或因民族性的不同，或因政治理想的異趣，或礙於環境，或迫於時勢，對此廣大範圍的活動，不能不分其緩急，別其輕重，而有所偏倚，例如英國的教育，對於品格的培育，特別注意，美國的教育，對於兒童的個性異常重視，法國的教育，偏重在知識的灌輸，蘇俄的教育，特重勞動的訓練，各國的教育，既然各有其趨重之點，教育宗旨之中，對於這趨重之點，應當明確揭示，然後一國的教育設施，纔

有所依據。

(三)樹立社會的理想。教育的對象為人，各國教育宗旨中，對於如何培養一個健全的
人，與所培養的兒童是怎樣一種的人，多有明確的規定，例如日本教育宗旨中，顯然以培
養忠愛國的臣民爲目的，蘇俄教育宗旨中，更明白規定培養成一個社會主義的國士與建
設家，意大利在墨索里尼當政時代，其教育目標，純爲培育法西斯蒂的忠實信徒，利須敦
士登的教育宗旨中，謂教育目的在培養職業傑出之人才。這些規定，我以為還是太狹，因
爲教育的對象雖然是人，而教育的目的，並不以培養一個健全的國民爲已足，教育爲國家
政治建設的一種重要工具，教育的最終目的，是建立一個理想的國家或社會，培養健全國
民，不過是完成國家政治建設中，一個過程或一種手段而已，如果一國的教育，只在培養
一個健全的國民，而不進一步的完成其建立理想國家或社會的使命，則此種教育，很容易
流爲個人主義，可惜各國教育宗旨中，多不注意及此，只有我國現行的教育宗旨中，有……
務期民族獨立，民權普徧，民生發展，以促進世界大同。等語，含有遠大的社會理想，
很足以表現教育的最高理想，這一點儘得我們特別注意與效法。

以上三點，爲一個完美的教育宗旨中所不可忽略的要素，當然教育宗旨所要包括的，
不止這三點，但一國的教育宗旨，果能注意到這三個要素，加以審慎的考慮，則所擬定的
教育宗旨，必能適應國家需要，發揮教育效能，爲我們所可以斷言的。

第二節 各國教育宗旨的比較

各國的教育宗旨，有規定於憲法中的，有以普通法律來公布的，有僅刊載於教育公報，或刊物的，有僅由其政治領袖或教育長官來指示的。其規定於憲法中的，有下列八國，茲錄如下：

(一) 德意志 德國憲法第一百四十八條，規定教育宗旨如左：
「各學校應致力於道德教化，國民節操，使人民在德意志民族精神上及國際協和上，能造就人格及發展才能。」

(二) 西班牙 西班牙憲法第四十八條第四款，規定教育原則如左：
「教育應脫離宗教，其方法應根據學習活動的原則，其精神在實現人類共存共榮的理想」。

(三) 南斯拉夫 南斯拉夫憲法第十六條第四款，規定教育宗旨如左：

「所有學校均應以民族統一，及宗教寬容精神，培植德育，發展民智。」

(四) 哥倫比亞 哥倫比亞憲法第四十一條，規定教育宗旨如左：

「公共教育之組織及指導，應依天主教義施行。」

(五) 葡萄牙 葡萄牙憲法第四十三條第三款，規定教育宗旨如左：

「凡宗教與非宗教教育，應互相合作以鍛鍊青年之德智體育，及養成公民之良好道德。」

(六) 但澤 但澤自由城憲法第一百〇四條，第二款，規定教育宗旨如左：

「小學、中學、及高級學校均以普及教育為原則，設立該項學校以使學生有從事各種職業之準備為宗旨。」

(七) 利須敦士登 利須敦士登憲法第十五條，規定教育宗旨如左：

「國家對於教育文化事項，應特別注重之，此項文化之建設及管理，應與家庭、學校及教堂合作，使漸次長成之青年，受宗教及倫理之教化，植其愛國意識，蔚為將來職業傑出之人才。」

(八) 德魯 秘魯憲法第七十九條，規定教育宗旨如左：

「兒童之道德與公民教育，應為強迫，並應鼓吹愛國與合羣之思想。」

上列八國，其教育宗旨，均經列入憲法，此外各國教育宗旨，未列於憲法的，茲併錄如後：

(一) 英國 英國教育部所頒發的教師指南(一九二二)中，曾刊有教育宗旨如左：

「我們應該公認學校的目標是發展兒童的體力與健康，性格的健全與強毅，各學生所獲得之知識，雖然沒有確定標準，但學校應養成良好的理智習慣，則為人人所公認，我們

訓練學生，使成愛勞動、自助、忍耐，而能排除困難的人民，最重要的是：使學生出校後，腦筋機靈，並根據其在校已得的知識，繼續求學問。」

(二)美國 美國聯邦教育局所頒發的教育宗旨小冊中，曾述及美國教育宗旨如左：「民主政治之目的，在組織社會，使其每個人自謀全體社會幸福活動中，發展個人之人格……民主政治教育之目的，在發展每個人之知識、興趣、理想、習慣與能力，使自利利人，為社會謀更高福利。」

(三)法國 法國教育部所頒發的中小學課程的訓令（一九二三）中，述及初等教育目的如左：

「初等教育的目的，不在博學各科的知識，而在熟習每科人人應有的知識。」

(四)蘇聯 蘇聯教育家平克微支(Пинквейс)曾論及蘇聯的教育宗旨如左：

「蘇聯的訓練與教育的目的，在造成勞工利益的職業者和社會主義的建設者，造成有健全發展——有知識、技巧、健康，而充滿着集體習慣與人人愉快的人們。」

(五)日本 日本明治十五年，向各校頒發勸語，其中提及日本教育宗旨如左：

「孝悌道德，乃教育之主，宜以忠孝為主，仁義為先。」

(六)意大利 意大利在墨索里尼當政時代，曾由墨氏宣稱法西斯的教育宗旨如左：

「政府要求學校從法西斯主義得到牠的感動，學校對於法西斯，不但不應敵

視，而且不容許超然和懷疑的，政府要求各學校，在各部部的教學裏，訓練青年使了解法西斯主義，從新主義而獲得崇高的發展。」

以上已將十四國家的教育宗旨，作一概括的比較，我們從各國的教育中，可以很明顯看到，各國的教育設施，無一不是依據其教育宗旨而確定出來的，至於各國教育宗旨的內涵，或具備第一節中所舉的三個要素，或僅具其中之一個要素或兩個要素，其優劣得失，茲因限於篇幅，不再加以批評。

第二節 憲法草案中教育宗旨的規定

憲法草案第一百三十一條，爲我國教育宗旨的規定，其原文如左：

「中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培育國民道德，訓練自治能力，增進生活知能，以造成健全國民。」

立法院所出版的中華民國憲法草案說明書，對本條說明如下：

「教育宗旨之所以表明立國精神之所在，各國憲法亦有加以規定者，我國以三民主義爲建國之最高準則，故教育宗旨自然以三民主義爲依歸。發揚民族精神，培養國民道德，所以造就高尚之人格；增進民族之光榮；訓練自治能力，所以養成自衛自律之精神，樹立民主政治之基礎，增進生活知能，所以提高生產之知識與技能，企求國民生計之充足。必

如此，然後方可造成健全國民，以完成建設三民主義國家之使命。」

憲法草案起草人之一趙遵博先生，在其憲法草案教育章之旨趣一文中，對於本條的涵義，有更詳細的解釋，茲錄如左：

「我國以三民主義立國，則教育宗旨應以三民主義爲骨幹，前由採十七年國民政府大學院向中央提出之教育宗旨草案中之用語，以說明憲草條文之涵義如下：所稱『發揚民族精神』，蓋謂培育民族文化恢復固有知能，鍛鍊國民體格，普及科學知識，以促醒民族意識，完備統整職能；所稱『培養國民道德』，蓋謂恢復固有道德，保持民族光榮，發展藝術興趣，濟弱扶傾，以達大同之治，二者皆屬民族主義；所謂『訓練自治能力』，蓋謂灌輸政治知識，訓練四權運用，闡明自由界限，養成服從法律之習慣；宣揚平等精義，增進服務社會之道德；訓練自治能力，增進團體協作之精神，以上皆屬民權主義；所謂『增進生活知能』，蓋謂養成勞動習慣，改良生產技術，推廣科學應用，調和經濟利益，凡此皆屬民生主義。唯上列三類之項目，頗多互掩，卽同一項目，有可屬於二類或三類者。況三民主義自有其連環性，不應強爲分割，今之分割，僅爲便於說明耳，至謂『健全國民』，則指具備上列條件，能負責實行三民主義之國民而言。」

從上面兩個說明中，可知本條的立法命意有三：

(一)三民主義爲我國建國的最高原則，教育宗旨爲立國精神所寄託，所以我國的教育

宗旨，應以三民主義爲依歸。

(二)本條中「發揚民族精神，培養國民道德」，爲民族主義的範疇，「訓練自治能力」，爲民權主義的範疇，「增進生活知能」，爲民生主義的範疇，三者所以概括三民主義的要義。

(三)教育宗旨的最後目的，在造成健全國民，所謂健全國民，係指具備上述條件，且能負建設三民主義國家任務的國民而言。

自從憲法草案公布後，國內人士，對於本條的規定，頗多異議，其所持的理由，舉其要的，約有下列四點：

(一)教育宗旨中未標明三民主義。立法院憲法草案說明書中，既明白指出教育宗旨應以三民主義爲依歸，但條文中始終未將三民主義四字明白標出，雖說「發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活知能」四語，係本三民主義的精神而立，但三民主義涵義偉大，決非此四語所能完全賅括，不將三民主義四字明白標出，而僅列此四語以爲代表，實在不足以表現三民主義的教育精神。

(二)教育宗旨中所規定的嫌其偏狹。本條所列四項，多是偏於個人方面，涵義嫌其偏狹，並且以三民主義的立場來說，似乎還有許多遺漏，例如民族主義中，雖注意到民族精神的發揚，與國民道德的培養，而忽略了國民體魄的鍛鍊，與固有文化的闡揚，民權主義

中，雖注意到自治能力的訓練，而忽略了管理政事能力的養成，與自由平等精神的培育。民生主義中，雖注意到生活知識的增進，而忽略了各盡所能的服務觀念，與發展國民生計增進國家繁榮的意識，本條僅於三民主義教育的精神，擷取其一部，其內容是否完備，頗有懷疑。

(三)教育宗旨無遠大的社會理想。教育的功能，不只是培養一個健全的人民，而要進一步的使其能完成建設理想國家或社會的使命，蘇俄教育宗旨中，不忘建立一個社會主義的國家，美國教育宗旨中，不忘現實民主政治的理想，而我國現行教育宗旨中，亦有「務期民族獨立，民權普徧，民主發展，以促進世界大同。」的規定，但是本條除「造成健全國民」一語外，並未揭出其所要建立的理想國家或社會，立法院的憲法草案說明書中，雖說：「以完成建設三民主義國家」為使命，而條文中似乎未將此意表出。

(四)教育宗旨的內容似較空泛。一國的教育宗旨，應能表現其特別趨重之點，此種特別趨重之點，係切合其本國需要，適應其本國環境而生，例如日本的教育，多模倣德國，而兩國的宗旨，則截然不同，美國與英國，在文化上雖多共通之點，而兩國的教育宗旨，勿彼此異趣，一國的教育宗旨，必然有其與人不同之點，本條似乎未曾注意及此，所以有人說本條的規定，用之於英美固可，用之於德意日亦無不可，其內容空泛，可以想見了。

上面四點，對於本條的批評，可以表示一部分人士對於本條規定的不滿，趙迺傳先生對於本條的解釋，雖說是十分週到，可惜原條文的文字中，並不如趙先生所解釋的那樣圓滿，這也許是行文上的缺點，我希望將來制定憲法時，對於這一點能加以完美的修正。

第三章 憲法與教育機會平等

第一節 教育機會平等的意義與原則

「教育機會平等」為民主教育的最高理想，這個理想的最終鵠的，在使全國人民，不因其階級地位之懸殊，經濟能力之差異，男女性別的不同，都能獲得公平均等的教育機會。但這重新謂公平均等的教育機會，並不是說全國的人民，都能受到同樣的教育，也不是說全國人民都可以從小學、中學、而升入大學，我們從教育的立場上說，個人的稟賦，各有不同，國家不能以同樣的教育，施於稟賦不同的人民；並且從國家的財力上說，也不可能設置過多的學校，使人人能從小學、中學、而升入大學。所謂教育機會平等，不過是要求國家以最公平的方式，使全國人民，各憑其稟賦或趨向，而獲得彼此均等的教育機會，而不受階級地位，經濟能力，男女性別的限制而已。國父說：「圓顛方趾，同為社

會之人，生於富貴之家即能受教育，生於貧賤之家即不能受教育，此不平之甚也。」「教育機會平等」的最大目的，即在打破此不平的現象，而使社會之人，不論貧富貴賤，都能以同樣的教育機會，以發展其天賦的才智。

教育機會平等的意義，既如上述，我們要進一步的研究如何使全國人民受教育的機會可以平等？要達到這個目的，我以為有四個重要的原則，必須注意。

(一)教育的制度必須平等 過去教育上有許多不平等的制度，為造成教育機會不平等的主要原因，例希臘，羅馬，規定公民或自由民，纔有入學的資格，奴隸及其子女，永遠沒有受教育的機會；十八世紀時代，英國的貴族與平民，在教育上也有一道鮮明的鴻溝，貴族子弟可以入公學(Public Schools)和文典學校(Grammar Schools)，而平民子弟只能進入保辦學校(Dame schools)和慈善學校(Charity schools)，第一次世界大戰以前的德國，將學制分為兩軌，一軌為貴族和資產階級子弟所享受的，自初等學校，一步一步的升入大學，一軌為平民子弟所享受的，只能受到普通的教育，便告終止。凡此種種，都是不平等的教育制度，在這種制度之下，入學的選擇，係以階級地位經濟能力為標準，與教育機會平等的意義，大相徑庭，我們要實現教育機會平等的目的，首先要打倒這種不平等的制度，國家對於人民的教育，應以其天賦的才智為標準，教育制度上，應儘量採取單軌的精神，使人民在教育的選擇上，只有愚智之分，沒有貧富之別，這樣教育機會平等的目的，纔有實現

的可能。

(二)學費的負擔必須減除 近代各國，雖極力提倡教育無償制，但實際上各國除義務教育一階段外，仍然是採取有償的方式，號稱教育最發達，而又城民主的美國，也只有在中學以下，可以免費入學；其他各國，自中學起，都要繳納相當的學費了。例如德國公立中間學校，每年要納學費六十馬克至二百四十馬克不等，法國商業學校，每期應納學費四千二百法郎，英國的公學，每年應納學費一百五十鎊至三百鎊，意大利工藝學校，每年應納學費三千里拉至七千里拉。各國中學以上的教育，既多採取有償的方式，於是經濟能力優裕的，可以受到最高一級的教育，經濟能力薄弱的，甚至沒有入學的機會；在這樣情形之下，還有什麼教育機會平等的可言？我以為要實現教育機會平等的目的，最好要如同父所說：「凡為社會之人，無論貴賤，皆可入公共學校，不特不取學膳等費，即衣服書籍，公家任其費用。」即使不能做到這一點，最低限度也要免除或減輕各級學校的負擔，使貧寒子弟，也可勉強入學，否則如英國的公學，學費高至中等人家的全年收入以上，這還有什麼教育機會平等的可言？

(三)學校，設置必須普通 這是很明顯的，凡是交通發達，地方富庶的區域，學校林立，設備優良；住在這個區域的人民，不僅入學的機會多，而且受教育的環境也好；至於窮鄉僻壤的地方，往往在百里以內，看不到學校的蹤迹，其間縱有一兩所學校，不是設備

簡陋，便是師資貧乏，這種情形，使同一的人民，因其所處區域的不同，受教育的機會，也就不能平等。以我國二十年度的中等教育為例：四川一省，設有中等學校二九五所，而其餘各省，兩廣僅有兩所，貴州僅有二十八所，雲南僅有六十六所，青海僅有六所，甘肅僅有二十四所，陝西僅有三十三所，湖北僅有六十七所，只有湖南較多計一百七十一所，除湖南外，合其餘七省的學校數，尚不及四川一省之多，這是何等不平等的現象。因為設校的多寡不一，遂影響到人民受教育的機會也不能平等。以同年各省市受中等教育的人數為例：四川省每萬人受到中等教育的計有一一·六三人，貴州為四人，雲南為六·九七人，青海為一人，甘肅為三·四二人，湖北為五·七八人，湖南為一·八二人，這就可以看到設校的多寡，與人民受教育機會所發生的關係了。

(四)入學的選擇必須公平 一個國家，因其財力的限制，不能使全國人民，都依其天賦的才智，享受最高的教育，在僧多粥少的情形之下，學校少人數多，對於學生的入學，不能不有所選擇，此種選擇的標準，必須公平。所謂公平就是以各個人的天賦才能為衡量。國父說：「質有愚智，非學無以別其才；才有偏全，非學無以成其用；有學校以陶冶之，則智者進焉，愚者止焉，偏才者專焉，全才者普焉。」我們對於入學的選擇標準，也應當依此標準，使才智高的，受到較高的教育，才智低的，受到較低的教育，適宜於文理的，學習文理的學科，適宜於農工的，入農工的學校，這樣一方面既合於公平的原則，

他方面更能使各個人的才智都能得到充分的發展。

實施教育機會平等的辦法，當然不止上述四點，例如身心缺憾的人民，國家也應予以教育的機會，各級學校的設施，應力求標準化，注重社會教育，以補救學校教育之不及等，也是實施教育機會平等中所不可不注意的，茲因限於篇幅，不能詳述。

第二節 各國教育機會平等化的設施

近代各國，尤其是民主的國家，對於人民教育機會平等一節，無不加以重視，其間將教育機會平等的設施原則，規定於憲法上面的，有下列五國：

(一)蘇聯 蘇聯憲法第一百二十一條，規定教育機會平等的原則如左：

「蘇聯公民有受教育權。此項權利之保證為：普通義務初級教育，已經施行；各級教育（高級教育亦在內），概行免費；絕大多數高級學生均由國家發給生活費；各地學校，皆以本族語言文字授課；在工廠，蘇維埃農莊，農業機器站，及集體農莊中，對勞動者施行免費之生產，技術，農藝教育。」

(二)德國 德國憲法第一百四十六條，規定教育平等機會原則如左：

「……兒童之入一特定學校之取錄，應視其才能及志向而定，不得以其父母之經濟及社會地位，或宗教信仰為準據，定其去留。」

(三)西班牙 西班牙憲法第四十八條第四款，規定教育機會平等原則如下：

「……政府制定法律，使貧苦人民，得依能力與天才，受各級教育。」

(四)但澤 但澤憲法第一百零四條，規定教育機會平等原則如左：

「小學、中學及其他高級學校，均以普及教育為原則……學校收容學生，應因最學生之興趣志向，並尊重父母或監護人之意見，不得依其父母之經濟與社會地位。」

(五)祕魯 祕魯憲法第七十三條，規定教育機會平等原則如左：

「凡有三十名學童之地方，至少應設立一所。」

又七十五條規定如左：

「政府為獎勵中等及高等教育起見，此項教育應以免費為原則。」

以上五國，均係於國家根本大法之中，規定教育機會平等的設施原則，此外尚有若干國家，憲法上雖無明文之規定，但實際上亦在推行教育機會平等的，有下列三國：

(一)英國 英國一向崇尙民主政治的國家，對於人民教育機會平等一節，極為重視，號稱英國教育憲章的費須爾法案(The Fisher's Act)中，其開宗名義第一條，即為教育機會平等原則的規定：

「為確立全國公共教育之系統，應使一切應受教育之兒童，皆得享受教育，特規定各郡區及各市區之議會，於其權力範圍之內，對於區域內之教育，加以繼續之發展……。」

當時英國教育次長路易(Harriet Lewis)氏宣稱：「本法令的用意，在使各階級的兒童，都有進入大學的機會。」這足見其對於教育機會平等的重視了。

(二)美國。美國人民，富有平等的觀念，加以國家財力充裕，教育事業發達，因之對於教育機會平等的推行，也最有成績。美國的小學教育一階段，規定為人民必受的義務教育，不用說係取無償制，至於小學畢業生，如果有志升學，進入中學，不僅免納學費，並且無須通過入學考試。中學以上，分科頗多，以適應學生的個性。大學方面，雖有收費的規定，但獎學金的名額頗多，每年約有十萬名的大學以上的學生，可以受到政府的津貼，此外各校自身所定的獎學金，還不在內，所以美國人民能夠受到學校教育的，其比例均較其他國家為高，其原因即在重視人民受教育機會的平等。

(三)法國。法國學制上，始終保持着雙軌的精神，本來是夠不上說什麼教育機會平等的。第一次世界大戰以後，法國的教育，可說是十分不平等，中學以上的學校，收費極昂，加以雙軌學制的阻礙，很顯明地使貧富兩階級，在受教育的機會上，發生很大的差別；所幸大戰以後，一般人士，大聲疾呼，學制上漸漸有納入單軌的趨勢。一九二五年將小學畢業班與中學預備班，合為一體，就是此種趨勢的先兆，近來中學學生，亦一律免費，雖說目前的法國教育，還談不上教育機會平等，但循此趨勢，加以努力，將來也不難步在英美兩國的後塵，以達到教育機會平等的理想。

從以上各國的比較中，我們知道各國對於教育機會平等這一原則，無不加以重視，不過就其設施的情形而言，與我們理想，尚有相當的距離，例如德國憲法中所規定的，只注意到人民在入學選擇上的平等，西班牙憲法中所規定的，只有對於天才兒童的教育，加以相當的注意，祕魯憲法中所規定的，只是一個設校的原則，若以本章第一節所提到的四個原則來觀察，這些規定，似乎都不完備，至於英、美、法三國，亦不過對於中等以下的學校，予以免費的規定，還不能做到教育無價制的境地，我們相信，將來各國感於教育機會平等的重要，也許有更徹底更進步的設施，這還須從事教育的人，或關心教育的人，予以有力的鼓吹。

第二節 憲法草案中關於教育機會平等的規定

憲法草案第一百三十三條，為教育機會平等原則的規定，茲錄原條文如左：
「中華民國之人民，受教育之機會一律平等。」

本條的規定，可說是第八條規定的補充，第八條規定：「中華民國人民在法律上一律平等。」本條更進一步的規定：「人民受教育之機會一律平等。」為什麼憲法草案第八條規定人民在法律上一律平等，又在第一百三十三條中，規定教育機會的平等？

原來法律平等，與教育機會平等，在意義上並不相同。法律平等，注重在形式方面，

認為法律上不應該有種族、階級、宗教、性別、職業等的歧視觀念，例如予某一階級人民以特殊的權利，或剝奪某一階級人民應有的權利。教育機會平等，則主張人民在教育上，應當有公平均等的機會，以發展其天賦的才能，法律上的平等，因為人民平等權中所不可缺少的因素，而教育機會上的平等，較之法律上的平等，尤為重要，因為人民受教育的機會，如果不能平等，則家庭環境較差的兒童，可以受到最高一級的教育，將來在社會上可以得到優越的地位；家庭環境較差的兒童，既不能獲得入學的機會，其知識自若如人，縱有良好的才智，亦被淹沒，將來在社會上的地位，不免稍遜，這樣儘管說階級平等，職業平等，性別平等，其結果還是不平等的，要達到真正平等的目的，必須人人有均等的教育機會，以發展其天賦的才能，然後階級上的不平等，職業上的不平等，性別上的不平等，才能完全打破，憲法於第八條規定法律上的平等權外，復於本條規定教育機會平等的原則，其用意就在乎此，各國憲法中，能夠作這樣明確的規定的，尚無先例。

本條的立法意義，如已上述，至其價值，除上列所舉外，尚有三點：

(一)保障人民的教育權利。近代學者，承認教育為人類天賦的權利，此種權利，應該加以保障，不過就過去的實際情形而言，此種權利，有時為統治階級所獨占，有時為資產階級所專利，有時只有男子纔可以受到教育，有時只有住在城市的人民，纔能夠有入學的機會，真正可以達到教育機會平等這一原則的，在目前尚不多見。衡之以我國的教育情

形，相去甚遠。憲法中，雖有基本大法，又是人民權利的宣言，對此重要的權利，應當負有保障的責任，但此民主憲法實在與此時期，而三民主義的教育目的，尤重人民受教育權利的保障，本條規定，一方面係適宜民主教育的潮流，另一方面則表現三民主義教育的平等精神，其意義與價值，實為很重要的。

(二) 明定國家的教育責任 本條的規定，與其他國家規定「教育為人民之義務」，其意義頗不相同，所謂「教育為人民之義務」，係把教育的責任，加在兒童的家長或保護人身上，認為家長或保護人，負有送其子弟入學的義務，本條的規定，係把教育的責任，加在國家身上，認為國家有使人均享受機會均等教育的責任，二者顯有不同之處；進一步說：「教育為人民之義務」，這規定是消極的，家長或保護人，固然有送子弟入學的義務，但子弟是否就能受到教育？其所受的教育，是否與別人子弟所受的教育平等？他（五）力過問；本條的規定為積極的，不僅規定人人有受教育的機會（如第一百三十四及一百三十五條），而且規定人人受教育的機會必須平等，較諸消極的規定「教育為人民之義務更為深長。有此規定，教育上許多不平等的待遇，可以一掃而空了。

(三) 重視教育機會的限制 「教育機會平等」，與「教育平等」意義不同，係指人人都享受一樣的教育，教育機會平等，並不主張人人都受一樣的教育，而指人人能在公平平等的待遇下，享受教育，為什麼憲法上不規定教育平等，而規

等？理由有二：（1）一個人的天賦才智，有高有低，才智高的，應予較高一點，不予以較高一級的教育，則不足充分發揮其天才，未免可惜；才智低的，一級的教育，如予以太高的教育，不能收納，結果反成浪費，所以最好的方法，方式，使「智者進焉，愚者止焉」，憲法草案上不主張教育平等，而主張教育，其意義正是如此，（2）一國的財力有限，勢難廣設學校，使人人都受到理想的，我國人口之多，財力之絀，尤難使人人都能受到最高一級的教育，既不能使人人受一級的教育，則何人可以入學？何人不能入學？不能不有個公平的選擇機會，有公平的選擇機會，則學校數目雖少，卻也可以表現國家對於人民受教育機會的一視同仁，因此在我國財力狀況之下，事實上只能談到教育機會的平等，而不能夠談到教育的平等了。

以上三點，僅就理論而言，至於實行教育機會平等，可以消滅階級的界限，確保民權的推行，提高國家的文化，增進教育的效能，其優點不勝枚舉。我國文化落後，人民不能受到教育的，占百分之八十以上，假如不能實行教育機會平等，則人民的平等權，恐怕只成了不兌現的空頭支票罷了。

第四章 憲法與國家教育權

第一節 國家教育權的意義與方式

教育既為國家的事業，可說是始於十八世紀的後期，在此時期以前，教育事業，或由私人辦理，或由教會經營，國家很少加以過問。自從十八世紀後期的民主革命，與十九世紀的產業革命發生後，人們深感到：要實現民主政治，不能不先提高人民的知能；要使社會生產事業，日趨進步，對於一般生產者，必須施以相當的訓練。這兩個要求，使當時人士，注意到普及教育的推行，但推行普及教育，一方面須有充裕的教育經費，他方面又須有強迫人民入學的力量，這兩點都不是私人或教會所能為力，必須以國家的力量，予以推進，然後纔能收到實際的效果，於是國家教育運動，蓬勃一時，而教育事業，也漸漸成為國家的事業了。

教育事業，既為國家的事業，於是便有教育權問題的產生，所謂教育權問題，就是國家對於教育事業的管理，究竟具有多大的權力？這種權力由那些機關來行使？教育歸到國家之後，私立學校是否仍可存在？國家對於教育事業的管理，究應嚴格管制，還是予以自由發展？上述四點，第一個為教育權的範圍問題，第二個為教育權的分配問題，第三個為私立學校的管理問題，第四個為教育自由的限度問題，茲就這四個問題，分別加以討論。

(一)教育權的範圍問題 我們從理論上來說，教育權既屬於國家，那末國家對於一切教育事業，都應當有管理干涉之權。不過事實上各國對於教育權的行使，頗不一致，有

些國家把教育權的範圍，定得很廣，例如法國的教育部，除直接掌理全國教育行政事宜以外，對於各級學校課本的選擇，衛生的設施，畢業的考試，教師的任免；學校行政範圍以內的事，也加以干涉。有些國家把教育權的範圍，定得很狹，例如英國的教育部，僅能批准地方教育行政計畫書；視察公立學校，以決定國庫的補助費；及直接管理若干國立的博物館及藝術館而已。英法兩國，可說是兩個極端的例，大多數的國家，都是折衷於二者之間，即國家除確定全國教育設施方針，和掌理全國教育行政事宜以外，並對全國教育機關及教育事業，加以監督和指導。此外有少數國家，規定某一階段的教育，或某一大學，有其自由，國家不待予以直接的干涉，但這是例外，其規定內容擬在下節中論及時，再行說明。

(二)教育權的分配問題 一國的教育權，有集中於中央政府的，有分屬於地方政府的，前者稱為中央集權制，後者稱為地方分權制。施行中央集權制的國家，以德國為例，德國自希特勒執政之後，國家大權，集於中央，教育事業也不能例外，德國的中央教育部，有決定全國教育大計之權，地方教育行政機關，只有聽命中央，不能自由更改，除購置校具，建築校舍，編制預算，籌畫經費等，可以由地方教育行政機關斟酌決定外，其餘悉以中央所規定的為準繩，並受中央教育部的嚴厲監督。施行地方分權制的國家，以美國為例，美國聯邦政府中，至今尚無教育部，僅於內政部設置一個教育局，這個教育局，只

能監督阿拉斯加的教育，管理若干特定的農學院，調查全國教育情形，刊行全國教育報告而已，此外教育方針，完全由各州自行決定，中央無過問之權。這兩種制度，互有利弊，中央集權制的優點，在使全國教育目標，可以一致；教育行政效率，可以提高，國家的教育政策，易於貫徹；各地的教育設施，能夠得到一個共同的標準。地方分權制的優點，在使教育事業，可以因地制宜，切合需要；教育上的實驗工作，可以隨時試行；全國的教育事業，不致因中央政府的政治變動，而發生動搖。還有最重要的一點，全國的教育，不致因中央政府教育政策的錯失，而全部陷於錯誤。至中央集權制之利，即為地方分權制之弊，地方分權制之利，亦即中央集權制之弊。目前各國，鑒於二者之互有利弊，有採取折衷辦法的，即將國家教育權中，有全國性的盡歸中央，有地方性的盡歸地方。此種制度，較諸偏於一端的，實為完善。

(三)私立學校的管理問題 一國的教育事業，究應由國家辦理；還是由私人經營？這可分為理論與事實兩方面來說，從理論上說，教育事業，以由國家辦理為合理，其理由有五：(1)國家有強迫人民入學的權力，私人沒有；(2)國家能向人民收取教育稅；私人不能；(3)國家辦理教育，其目的純在教導人民，私人則不免含有營利或其他作用；(4)國家辦理教育，可使教育事業，永久維持，私人不免時作時輟；(5)教育為關係人民福利的公共事業，國家有維護此種事業的責任。從這五點理由中，我們認為教育事業，應由國

家辦理。但從事實上說，國家亦不能不允許私人經營教育事業，其理由有三：(1)國家限於財力，不能廣設學校，有賴私人的經營，以補助公家力量的不及。(2)私人所經營的教育事業，不乏成績優良，甚至超過公立學校以上的；(3)允許私人經營教育事業可以增加人民對於教育的興趣與注意。由為以上兩方面的理由，所以近代各國，大多主張教育事業，應以國家辦理為主，私人經營為輔，不過為使私立學校，能夠配合國家的教育政策起見，應由國家予以嚴格的管理或監督。

(四)教育自由的限度問題 教育事業，應當完全自由，還是在相當的限度以內，許其自由？就目前各國的教育政策而言，對於這個問題，計有四種不同的表式：(1)自由政策，這政策認為教育事業，應以自由發展為原則，國家不必予以干涉，也不宜制定嚴格的法令以束縛教育的自由；(2)限制政策，這政策認為教育自由，應有相當的限制，即由國家制定若干標準，在這標準範圍以內，可以完全自由，超出這個標準範圍以外的。國家則加以干涉；(3)監督政策，這政策認為國家不僅要制定若干標準，以為全國教育的準繩，並且還要積極的、實質的予以監督與考核，使其能切實遵照國定的標準而行；(4)統制政策，這政策認為全國教育事業，應由國家嚴格統制，與自由發展的原則，完全相反。上述四種政策中，互有利弊，不過極端自由，與嚴格統制，在教育事業上，都不相宜，國家不能使一國的教育事業，漫無標準地各行其是，也不能把教育事業，當作機械一般，使其沒

有一點自由的餘地，所以近代各國，大多是採用(2)(3)兩種政策。

以上已將有關國家權的四個重要問題，作一概括的說明，以下將各國憲法中，關於上述四個問題的規定情形，作一比較的研究。

第二節 各國關於國家教育權的規定

國家教育權，為國家重要權力之一，各國憲法中，多有明確的確定。茲照第一節所開四個問題，分別加以比較：

(一)教育權的範圍問題，各國憲法中，有規定國家有管理全國教育事業之權的，有特別規定私立學校應受國家或政府之監督的，有特別規定教育之教育事業的管理方式的。茲敘如下：

(甲)德國 德國憲法第一百六十四條規定：

「教育事務，均在國家監督之下。」

(乙)希臘 希臘憲法第二十三條規定：

「教育由國家任最高監督之權。」

(丙)立陶宛 立陶宛憲法第八十條規定：

「學校由國家、自治機關、社會團體、及私人設立之，所有學校，均應受國家之

監督。」

- (丁) 南斯拉夫 南斯拉夫憲法第十六條規定：
「一切教育機關由政府監督之。」
- (戊) 智利 智利憲法第十條第七款第四項規定：
「教育部在政府監督之下，管理並觀察全國教育事業。」
- (己) 土耳其 土耳其憲法第八十條規定：
「各種教育，均在國家監督之下。」
- (庚) 但澤 但澤憲法第一百〇三條規定：
「教育應受國家之監督。」
- (辛) 墨西哥 墨西哥憲法第三條第二項下半段規定：
「應立初級學校，應受政府當局之監督。」
- (壬) 阿爾班尼亞 阿爾班尼亞憲法第二百零六條規定：
「本國人民：受政府之監督，創設私立學校。」
- (癸) 葡萄牙 葡萄牙憲法第四十四條規定：
「私立學校，受政府之監督。」
- (子) 西班牙 西班牙憲法第四十八條規定：

「教會受政府之監督，得在其會所內講授教義。」

(五) 利須敦士登 利須敦士登憲法第十六條規定：

「國內一切教育及學校事務，於不妨礙宗教學說之範圍內，由國家監督之。」

(實) 秘魯 秘魯憲法第七十一條規定：

「政府有管理專門教育之權。」

(卯) 芬蘭 芬蘭憲法第八十二條規定：

「家庭教育不受官廳之監督。」

又七十七條規定：

「赫里法斯 (Hollands) 大學，保留行政自治權。」

(二) 教育權的分配問題 茲以英、美、德、法、蘇五國為例，分別比較各國教育權的

分配情形：

(甲) 英國 英國採取地方分權制，中央教育部的權力很小，其職務為指導公共教育

事業，分配教育補助金，編印備忘錄及教師指南；執行國會教育法案等。至於設立各級

學校，徵收教育稅，檢定師資，釐訂學校教學科目，核發獎學金等，均為地方的教育權

力。

(乙) 美國 美國也是採取地方分權制的，中央教育局的職務，只不過搜集教育消息調

在教育概況，獎勵教育事業，監督阿拉斯加教育等而已，至於徵收教育稅，劃分學區，支配教育經費，選舉教育局長，檢定師資，規定課程大綱等，爲省區的教育權力，建議設立學校，任命校長，視察學校等，則爲各地教育局長的權力。

(丙)法國 法國爲中央集權制的代表，中央有決定教育預算，任命各級學校校長及視察員，釐定學校課程，授予學位，檢定師資，頒發各種補助金及獎學金等權力，至於各府僅有決定學校設置的區域，監督地方教育經費的支配，發給小學獎學金等權力，里區則僅有督察人民入學，發給獎品，掌理本區的教育財政權力而已。

(丁)德國 德國在希特勒執政以前，教育大權，集於各邦政府，現則移於中央政府之手，中央有編製教育預算，訓練及檢定師資，審查教科書，編訂課程大綱等權力，省自施行中央集權制後，權力漸小，只有監督初等教育，任用小學教師，管理學校產業等權力，市鄉區除聽命上級政府外，無甚權力。

(戊)蘇聯 蘇聯的中央人民教育委員會，以前是沒有什麼權力的，不能直接管理學校，而其教育大權，則操之各邦，但近來中央權力逐漸提高，已達到可以管制全國教育事業的地位，尤其是專門以上學校，已由中央予以支持，但各邦的教育部分仍然有相當的教育權力，大約是折衷於英美與德法之間的一種制度。

(三)私立學校的管理問題 各國對於私立學校，有主張合於政府規定，方許設立的，

有主張宗教團體不得設立某一種學校或可以自由設立學校的，有的所定的條件極嚴，有的卻定得很寬，列舉如下：

(甲) 葡萄牙 葡萄牙憲法第四十四條規定

「私立學校，無須官廳核准，得自由辦理宗教教育。」

(乙) 墨西哥 墨西哥憲法第三條規定：

「凡宗教團體或任何宗教派系之神父，不得設立或辦理初級學校。」

(丙) 芬蘭 芬蘭憲法第八十二條規定：

「創設學校及其他私立學校以及教育編制，由法律定之。」

(丁) 希臘 希臘憲法第二十三條規定：

「凡私人及法人，均得依據憲法及法律創辦私立學校。」

(戊) 南斯拉夫 南斯拉夫憲法第十六條規定：

「各種私立學校立案條件，由法律定之。」

(己) 波蘭 波蘭憲法第十九條規定：

「國家及人民出資創辦之學校及強迫教育，均應遵照教育部制定之法律辦理之。」

(庚) 阿爾班尼亞

阿爾班尼亞憲法第二百零六條規定：

「本國人民得依照法律及公立學校之宗旨與課程，受政府之監督，創辦私立學校。」

(辛)利須教士登：利須教士登憲法第十六條規定：

「凡私立學校其修業年限，教授目的，及其設備與公立學校之規定相同者，准予設立。」

(壬)葡萄牙：葡萄牙憲法第四十四條規定：

「私立學校應受國家之監督，如其課程與管理，能與公立學校相等時，國家應受文憑，以為憑證。」

(癸)德意志：德意志憲法第一百四十七條規定：

「以私立學校補充公立學校時，須得國家之認可，在各聯邦法律上，如私立學校之教育目的及設備，與教員學問不亞於公立學校者，又其待遇學生上一律平等，不以父母之貧富而分軒輊，國家始准其成立，若其教員之經濟條件無充分保證者，不准設立。」

(四)教育自由的限度問題 各國有在憲法上確認教育自由的，亦有允許其相當條件之下自由的，其內容寬嚴不一，茲錄如下：

(甲)比利時：比利時憲法第十七條規定：

「教育自由，不得予以如預防犯罪之限制。」

「教育自由，何是荷爾憲法第五十六條規定：

「教育自由，應予保障。」

(丙) 多米尼加 多米尼加憲法第六條規定：

「教育自由。」

(丁) 土耳其 土耳其憲法第八十條規定：

各種教育在國家監督之下，及法律範圍之內，均得自由。」

(戊) 荷蘭 荷蘭憲法第一百九十五條規定：

「教育自由應由政府注意之，除官署監察及關於中等及初等教育教員之能力與道德之審查外，教育應屬自由。」

(己) 羅馬尼亞 及埃及 羅馬尼亞憲法第二十四條，埃及憲法第十七條規定：

「於不違背公共秩序與善良風俗時，教育為自由。」

(庚) 南斯拉夫 南斯拉夫憲法第十六條規定：

「大學教育，完全自由。」

(壬) 海地 海地憲法第十九條規定：

「教育自由，由政府依法監督之。」

(癸)西班牙 西班牙憲法第十八條規定：

「講學自由，應予認可保護。」

第二節 憲法草案中關於國家教育權的規定

憲法草案第一百三十三條，為國家教育權的規定，陳條文茲錄如左：

「公立教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。」

本條的要點有四：(一)規定全國公立教育機關，切須負推行國家所定教育政策的義務，可見教育權所包括的範圍很廣；(二)規定公立教育機關，一律受「國家」監督，而不規定受「政府」監督，似乎偏於中央集權制；(三)既將「公」「私」立教育機關並列，當然是承認私立學校的存在；(四)公立教育機關，既須受國家監督，則所謂教育自由，一定有相當的限制。茲就上述四點，加以研究：

(一)教育權的範圍問題 依照本條的規定，國家教育權力頗大，公立教育機關，在消極方面，應受國家的監督，在積極方面，應負推行國家教育政策的義務，這種規定，確是很完備的，本來教育事業，為整個的事業，國家為提高人民知能，促進本國文化，必須使全國教育事業，能在共同一致的目標之下，努力邁進，方有效果；同時為使各級教育機關，確能遵循此種目標起見，國家應隨時嚴厲監督；若于國家，規定國家對於某一學校的

行政，不能干涉，或對於某一種的教育，應許其自由。這些規定，使國家教育權，陷於破碎不全，實在是不合理的，其結果必使國家對於全國教育事業，不能收到指臂之效。本條爲矯正此種流弊計，所以加以嚴密的規定，至於條文中，不用「公私立學校」，而用「公私立教育機關」者，係包括社會教育機關在內，社教機關，爲教育機構之一，國家不能漠視。

(二)教育權的分配問題 本條的規定，略偏於中央集權，但並非完全的中央集權，例如本條規定：「公私立教育機關負推行國家所定教育政策之義務。」所謂教育政策，係指具有全國性的教育方針，本條的規定，既明指「負推行國家所定教育政策之義務。」則非屬於教育政策的行政事宜，當然可以由地方因地制宜，自行酌定，並且教育政策，大多只有原則上的規定，地方只要不違背此原則，亦可參酌情形，靈活運用，這種教育權分配方式，係遵照 國父的指示而來， 國父說：「凡事務有全國一致之性質者，盡歸中央，有因地制宜之性質者，盡歸地方，不偏於中央集權制，或地方分權制」，本條之意，即本於此。

(三)私立學校的存廢問題 有人以三民主義的理想社會，應當是一切學校，都由公立辦理，私立學校，無須存在，這話原是不錯的，不過以我國目前的情形來說，要使一切教育事業，都由國家來經營，恐怕不是很容易的，例如二十六年度，我國共有小學二一四、

九三〇所，而私立小學占三三三、二四一所，中等學校二二、二七八所，私立占八九九所，專科以上學校一〇一所，私立占四五所，假如把這些私立學校，一律廢止，或收歸公家辦理，所需增加的教育經費，為數實在可觀，別說國家一時無此財力，就是有此財力，在這教育事業，尚未普及的範圍，不如多辦一些學校，何必把這並無大害的私立學校，一概廢止，以減少數百萬人的入學機會呢？所以本條的規定，可說切合環境的需要。

(四)教育自由的限度問題 本條對於教育事業，係採取監督的政策，所以不採取自由的、限制的、或統制的政策，而採取監督政策者，係鑒於自由政策，近於放任，我國地域遼遠，民情懸殊，如再任其自由發展，則一國教育，漫無標準，不易達到理想的目標，限制政策，表面上可以法律來範圍，而實際上日久玩生，陽奉陰違之事，隨時可見，恐怕不能收到實際的效果，至於統制政策，不合我們的理想，並且以我國地區之大，民情之殊，事實上也不可能施行，所以審查環境，因應需要，仍以監督政策為最宜。

第五章 憲法與基本教育

第一節 基本教育的特質

基本教育，或稱強迫教育，亦稱國民教育，又稱義務教育，係指人民達到一定的學齡

時，由國家予以若干年的教育，此種教育，就其形式來說，國家得以強迫的方式，使其入學，所以稱爲強迫教育，就其責任來說，父母或監護人，有送其子弟入學的義務，所以稱爲義務教育，就其性質來說，這是全國人民所必受的教育所以稱爲國民教育，就其內容來說，此種教育，注重基本知能的訓練，所以稱爲基本教育，近年以來，有人認爲受教育是人類天賦的權利，基本教育，亦應視爲國民的基本權利，因此也有稱之爲權利教育，實行名稱雖殊，其性質並無二致。

基本教育的意義，已如上述，實施此種教育時，有幾個問題，必須加以注意。

(一)入學年齡問題 基本教育既爲全國人民所必受的教育，此種教育，究竟要從那一歲開始？這一點各國規定不同，定得最早的爲英國，其開始的年齡爲五歲，定得最遲的爲日本，其開始的年齡爲八歲，至於其他各國，或定六歲，或定七歲，參差不一。大抵基本教育的年限愈長，其開始入學的年齡也愈早，因爲年限長，如果開始入學的年齡不定得早，勢必影響到國民生計方面，例如英國的基本教育的年限定爲九年，如果開始入學的年齡，也如日本一樣，定爲八歲，則人民受學基本教育，已達十六歲，事實上貧寒家庭的兒童，在十三四歲時，已需從事工作，此時假如仍在受強迫教育，而不能工作，則個人或家庭的生計，不無影響；反之，基本教育的年限短，如果開始入學的年齡，定得太遲，則受學基本教育的兒童，實際上還不能從事工作，也是很不適宜的，例如日本基本教育年限，定

爲六年，如果其開始入學的年齡，也如英國一樣，定爲五歲，則人民受基本教育，不過十一歲，以十一歲的兒童，從事工作，似嫌太早，所以規定基本教育，入學年齡，必先注意到基本教育年限的長短，因爲二者實有密切的關係。

(一) 修學年限問題 一個國民，究竟應受多少年的基本教育？這一點，可以有兩種不同的看法，一種的看法，係站在教育的立場上，認爲教育年限愈長，他的效果也愈大，因此一個國家，爲提高她國民的知能計，不妨把基本教育的年限，定得長些，另一種的看法，係站在國家的財政立場上，認爲教育年限愈長，人民對於教育經費的負擔也愈重，在國民經濟能力薄弱的國家，年限太長，實不相宜，各國規定基本教育的年限時，對於這兩種立場，必須參籌並顧，大抵各國初行強迫教育的時候，年限都定得不長，等到教育逐漸普及，國家經濟能力也較爲充裕的時候，基本教育的年限，纔慢慢延長起來，例如英國於一八七〇年由傅司達 (Foster) 在國會中，提一法案，規定五歲至十二歲的兒童，應強迫入學，到一八七六年，延長爲五至十四歲，迨一九一八年的菲奢法案中，又延長至十五歲，可見英國基本教育年限是經過相當年限而逐漸增長的；德國於一六二九年試行強迫教育的時候，也只定六歲至十二歲爲強迫教育期間，到現在已延長爲六歲至十四歲了。蘇聯於一九四〇年所通過的教育條例，規定強迫教育爲四年，現在各邦多已延長至七年，此外例證尙多，不必枚舉。總之基本教育年限的規定，一方面要注意國家的經濟能力，他方面應適應

這幾年來，教育界長，如果單憑理想，一下子就定得很長，將來實施的時候，就不免感覺到許多困難了。

(二)學生待遇問題 國家既規定基本教育為人民所必受的教育，為使人民都能受到此種教育，國家對於這一階段的教育，必須採取無償制，換言之，就是受這一種教育的完全免費。但所謂免費，其範圍有廣有狹，狹義的免費，僅指免納學費而言，廣義的免費，則除免學費外，即膳費、宿費、書籍費、學用品費等，也一律豁免。各國對於基本教育的免費情形，每因其重視教育的程度，與國家財政的能力而有不同，例如德國在憲法上規定：「國民小學及完成學校之授課及學用品完全免費。」而丹麥的憲法上則規定：「父母無力教育之兒童，在公立學校受免費教育。」二者相去頗遠，我以為像丹麥這樣規定，施行時一定要感到許多不便，所謂「無力」，究竟以那種程度為標準？並且同是國民，同受義務教育，如認為推行義務教育，是國家所應負的責任，則一切經費，自應由國家負擔，受此教育的人民，亦自應一律免費，以示公平，否則一部分人民免費，一部分人民不免費，則權利義務之間，似乎是不平等的。

(三)強迫入學問題 受教育為人民的權利，實施基本教育，其目的在使全國人民，都能得到相當程度的受教育權利，更坦說，人民一旦得到此種權利，應該是惟恐後人的，何以還要採取強迫的方式，強其入學？原來所謂權利，係對受教育的兒童而言，在兒童的父母

母或監護人看來，這是一種義務，尤其家庭環境較差的兒童，一旦進入學校，一方面使其父母或監護人，多增加一些學費負擔，他方面又因兒童入學後，不能幫同父母工作，無形中受到損失，因此不明教育重要的父母或監護人，常常想逃避此種義務，使非採用強迫的方式，則此種教育，不易推行，為保護兒童受教育的權利計，國家不得不採取強迫的方式。強迫的方式，各國不同，嚴格一點的——如德國由各區警察，負責執行，人民不依照規定送其子弟入學，當地的警察，可以處以罰鍰，這種方式，效果頗大；比較寬鬆一些的——如法國，僅由各鄉鎮所組織的勸學委員會，負責執行，這些委員會：除了從事調查與勸導之外，對於不入學的兒童，沒有什麼有效的取締辦法，因此收效甚微，不過我以為施行強迫教育，最好同時採用這兩種方式，即先加勸導，後予處罰，否則專用勸導，而無處罰的辦法，人民無所畏懼，這種法令便無法推行，而專用處罰，不取勸導的方法，容易引起人民對於教育事業的反感，使學校與家庭之間，不能密切合作，七分勸導，三分強迫，我認為是比較妥善的一種辦法。

第二節 各國基本教育設施情形

茲擬將各國施行基本教育的情形，依就第一節所列四點，分述如下：

(一)入學年齡問題 各國基本教育的開始年齡，彼此不一，茲分類列舉如左：

(甲)以五歲爲開始入學年齡的 英國。

(乙)以六歲爲開始入學年齡的 瑞士、德意志、比利時、意大利、法蘭西、葡萄牙、匈牙利、希臘八國。

(丙)以七歲爲開始入學年齡的 土耳其、智利、波蘭、荷蘭、瑞典、丹麥、挪威、捷克八國。

(丁)以八歲爲開始入學年齡的 日本、蘇聯二國。

(戊)不確定 美國各州情形不同，其開始入學年齡，自七歲至八歲不等。

(二)修學年限問題 各國基本教育的修業年限，也不甚相同，茲亦列分類表如左：

(甲)六年 日本、智利、匈牙利、西班牙四國。

(乙)七年 法蘭西、瑞典、挪威、波蘭、荷蘭、捷克、丹麥七國。

(丙)八年 瑞士、意大利、比利時、土耳其四國。

(丁)九年 英國。

(戊)不確定 如美國各州，自四年至十年不等，德國南部七年，北部九年，普通八年，蘇聯各邦，自四年至九年不等。

上列關於各國基本教育的開始年齡及修業，係依據調查所得，至於各國憲法中，很具體地規定學齡的起訖，與修學年限的，可說是很少，她們最多是在憲法中規定初等教育爲

人民必受的教育而已，屬於這一種規定的有：智利（第十條第七款），西班牙（第四十八條），波里維亞（第四條），保加利亞（第七十八條），薩爾瓦多（第三十三條），海地（第十九條），盧森堡（第二十三條），秘魯（第七十二條），阿富汗（第二十條），阿爾巴尼亞（第二百零七條），瑞士（第二十七條），埃及（第十九條），愛斯基尼亞（第十五條），土耳其（第八十七條），可斯泰里加（第五十二條），瓜地瑪拉（第十八條），哥倫比亞（第四十二條），古巴（第二十一條），立陶宛（第八十二條），希臘（第二十三條），芬蘭（第八十條），波蘭（第一百零八條），德意志（第一百四十五條），二十

三國。

（三）學生待遇問題 關於基本教育的待遇，各國於憲法中加以明確規定的，有下列十國：

（甲）阿爾巴尼亞 阿爾巴尼亞憲法第二百零七條規定：

「本國人民應在公立學校內受初級教育，無庸納費。」

（乙）瑞士 瑞士憲法第二十七條規定：

「初等教育應為強迫入學，公立學校不得收費。」

（丙）丹麥 丹麥憲法第八十三條規定：

「父母無力教育之兒童，在公立學校受免費教育。」

(丁) 麥斯多尼亞 麥斯多尼亞憲法第八十三條規定：

「初等教育施行強迫制，小學均應免費。」

(戊) 可斯泰里加 可斯泰里加憲法第五十二條規定：

「兒童之初級教育應為強迫與義務，其經費由政府負擔之。」

(己) 古巴 古巴憲法第二十一條規定：

「初等教育為強迫教育，並得與美術及職業教育之同屬免費。」

(庚) 芬蘭 芬蘭憲法第八十條規定：

「初等教育，一律免費。」

(辛) 墨西哥 墨西哥憲法第三條規定：

「公立初級學校得免繳學費。」

(壬) 但澤 但澤憲法第一百〇二條規定：

「小學及中學之教育用品，一律免費。」

(癸) 德意志 德意志憲法第一百四十五條規定：

「國民小學及完成學校之授課教育用品，完全免費。」

上列十國，有僅定兒童在公立學校肄業，方予免費的，有規定不論公私立學校均予免費的，有僅定免收學費的，有並學用品費亦免收的，有定入學兒童一律免費的，有僅限於

父母無力教育的兒童方予免費的，頗不一致。

(四)強迫入學問題 各國於憲法中，規定基本教育為強迫性的有：智利、西班牙、波里維亞、保加利亞、薩爾瓦多、海地、祕魯、阿富汗、瑞士、土耳其、瓜地瑪拉、古巴、立陶宛、希臘、波蘭、但澤等十六國（其條文數與「教育年限問題」一段所列同），至於各「施行強迫教育的年期，依漢士(Hans)所著教育政策原理所載，奧國為一七八四年，澳洲為一八七二年，加拿大為一八八七年，比利時為一九二〇年，捷克為一八八七年，丹麥為一八一四年，英國為一八七〇年，法國為一八八二年，德國為一八六三年，愛爾蘭為一八九二年，意大利為一八七七年，荷蘭為一九〇〇年，新西蘭為一八七七年，挪威為一八八九年，蘇格蘭為一八七二年，南非為一九〇七年，瑞典為一八四二年，瑞士為一八七四年，美國為一八五二年，其中以奧國為最早，距今已達一百六十年了。

此外利須敦士登憲法第十六條規定：「無論何人不能放任其監督下之兒童，便缺乏公立小學所規定之程度。」把基本教育的義務很明顯地加在家長或監護人的身上，這種規定，確實必要，而哥倫比亞憲法第四十一條第二項規定：「初級教育無強迫性。」則與其他國家所規定的，適相反對。

第三節 憲法草案中關於基本教育的規定

憲法草案第一百三十四條，爲基本教育的規定，茲錄原條文如左：

「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。」

本條規定的要點有四：（一）基本教育的起訖年齡爲六歲至十二歲，（二）修學年限無明確的規定，（三）受基本教育的學生，免納學費，（四）條文雖不標明基本教育爲強迫的，但「一律」二字，已涵有強制的意味，茲擬就此四點，加以研究。

（一）入學年齡問題 本條規定入學年齡爲六歲至十二歲，照教育上的解釋，條文中所稱六歲與十二歲，均係指實足年齡而言——依立法院「中華民國憲法草案說明書」的解釋，這個規定，係依據我國的情形而定的，但所謂依據我國情形，究竟係指什麼情形？說明書上並未加以說明，依我推測，我國小學年齡，定爲六歲至十二歲，爲使初等教育，能夠與基本教育相配合計，草案上也把基本教育年齡，定爲六歲至十二歲，而說明書上所謂依據我國情形，大約也是指此而言，不過本條規定，國內人士，頗有表示異議的，他們以爲我國地域廣大，各地氣候、風俗、習慣亦不相同，濱海沿江區域的兒童，四五歲入學，已爲常事，而內地邊區兒童，多在十歲以後纔能入學，憲法草案上以此硬性的規定，似不適當；並且憲法草案上，既未明定基本教育的年限，如果將來憲法公布後，把基本教育年限定爲四年（條文中既未明定若干年，依照我國推行義務教育的情形，可能定爲四年），則兒童六歲入學，十歲畢業，似嫌定得太早，內地邊區兒童，如果仍如過去習慣，遲至十歲

以後入學，則事實上趕不及於十二歲以前畢業，因此他們主張憲法上最好不必規定入學年齡的起訖，而規定其修業年限，至入學年齡可由各地教育機關參照實際情形，加以伸縮，俾能適應環境的需要，否則將來執行時，恐有許多不便，這一點意思，很可以供參考。

(二)修學年限問題。本條對於基本教育的年限，並無明顯的規定，立法院中，中華民國憲法草案說明書中，對於這一點也沒有明白提及，論者以為各國基本教育的年限，多與小學的年限相一致，我國小學年限，定為六年，而本條所定入學的起訖年齡，又適為六年，因而推論基本教育的年限，應為六年。究竟起草人的本意，是否如此？我不敢斷以臆斷，不過就我國過去推行義務教育的情形而言，四年的義務的教育，事實上已感到萬分的困難，憲法公布後，是否一下子就可延長兩年，這一點頗值得考慮，至於入學年齡的起訖，不能認為就是年限長短的暗示，例如國民學校民教部初級成人班，規定入學年齡為十五歲至三十五歲，我們決不能說初級成人班的修學年限為二十年，又實施義務教育辦法大綱上，規定一年制短期小學兒童的入學年齡，為九歲至十二歲，其起訖年齡為三年，其修學年限只一年；這是證明入學的起訖年齡，與其修業年限，並不一定完全相同，所以憲法草案上，對於基本教育的年限，實無明確的規定，我以為依照我國實際情形，失學兒童既多，國家財力又絀，推行之初，年限不可定得太長。將來制定憲法之時，如果需要確定修業的年限，這一點似乎應該注意到。

(三)學生的待遇問題，本條規定人民受基本教育的，一律免納學費。有人以為我國鄉村兒童，往往在七八歲的時候，便須幫同父母或其家庭工作，以維持他的生計，一旦強迫入學，如果僅免學費，恐怕還不夠，最好連我們的衣、食、學用品等，都由公家供給，然後他們纔能安心求學，這種見地，當然是很對的，不過我國目前財力而言，國家如果要推行普及基本教育，勢須鉅額大量教育經費，這一點在國民經濟能力薄弱的我國，能否如數籌到，已屬疑問。如果加以學生衣、食的負擔，這就更不能辦到了。過去國民學校或短期小學，名義上也只定免納學費，實際上除免收學費外，所有書籍、紙張、筆墨等，也是由公家供給，照此辦法，入學的兒童，負擔並不很重，如能採取半工半讀制度，則對於他們的生計方面，更無妨礙。

(四)強迫入學問題，有人以為本條條文中，並未標明「強迫」二字，將來執行時，不免發生困難，我以為條文中既有「一律」二字，實際上已涵有強迫的意味。至於不標明「強迫」二字，係鑒於教育是人民的權利，國家為使兒童普受此種權利，固然可以強迫其父母或監護人，送其子弟入學，但同時亦未始不可以用勸導的方式，促其入學，單用強迫二字，似乎偏於消極方面，並且將來憲法公布後，恐怕也很難立刻廣設學校，使學齡兒童，全部入學，如果規定施行強迫教育，那末一部分人強迫，另一部分人卻無法強迫，這不是反感不便嗎？至於憲法草案雖不明白規定施行強迫的方式，將來如有此種需要，即以普通

法律來規定，亦無不可。

第六章 憲法與補習教育

第一節 補習教育的特質

推行普及教育，為近代各國所共同重視的一種教育政策，要達到普及教育的目的，有兩個重要的原則，必須注意，一為適在學齡期間的兒童，應由國家予以較長年限的正式教育，一為超過學齡的失學人民，應由國家予以時間較短的正式的，或非正式的教育。在義務教育推行已久的國家，因為全國人民，在學齡期間，都已受過正式的教育，無須再規定年長失學成人的教育辦法，但在義務教育，推行未久，或受教育的兒童，尚未普遍的國家，二者必須同時並進，方能達到真正普及教育的目的。憲法草案，鑒於我國義務教育，尚未普及，失學成人，為數尚多，因此規定二者同時並進，前者稱之為基本教育，後者稱之為補習教育。

憲法草案上所稱的補習教育，其意義已如上述，至其性質，與我國過去民衆學校教育，極為相似，而與歐美所稱的補習教育，則大相逕庭，歐美各國所稱補習教育，係指會受教育而程度尚低的人民，由國家再予較高一級的補充教育，其對象為已受教育的人民，

其在繼續或補充已往教育的不及，其內容大多偏重職業知能的訓練；至於憲法草案上所稱的補習教育，係指未受教育的失學民衆，由國家予以受教育的機會，其內容注重人民基本知識的灌輸。二者名稱相同，性質各異，我們不可不加以辨別。

補習教育的性質，已如上述，現在就補習教育的設施方面，加以研究：

(一)年齡問題 各級學校，如小學、中學、大學、專科學校等，對於學生的入學年齡，都有很嚴格的規定，所以需要嚴格規定的原因，由於年齡與教育方法，有很大的關係，年齡相距過遠的人，學習的能力不同，興趣與需要，尤有很大的差別，合學習能力，興趣需要不同的學生於一級，無論在教材方面，課程編制方面，教學方法方面，都感到種種不便，爲避免此種困難計，各級學校對於學生的入學年齡，不能不加以限制。至於補習教育，係爲補救失學的人民而設，只要學習能力，尙未喪失的人民，國家都應予以受教育的機會，如果在年齡方面，予以限制，則一部分人民，因年齡較高，擯棄於學校門牆之外，有失國家補救成年失學人民的本意，這一點可說是補習教育與其他教育的最大不同之點。

(二)年限問題 各級教育的年限，少的二三年，多的五六年，年限都相當的長，因爲教育的年限長，牠的功効纔能夠顯著，爲使教育功効，能夠顯著起見，一般教育學者，都主張各級學校的修學年限，不能定得太短，可是補習教育，情形不同，補習教育的年限，不允許定得太長，因爲受補習教育的大多數已是成人，現在令其入學讀書，勢必影響到他

的工作，修業年限短，所影響的較微，受教育的人，可以設法補救，修業年限過長，則影響太大，使其個人生活或家庭生計發生問題，為顧念他們的生活或家庭生計起見，不得不將年限定得短些，這一點，關係頗大，我們不可不加以注意。

(三) 納費問題 失學的人民，雖不能說個個都是窮人，但失學人民中大多數為貧苦的人民，這是我們可以深信不疑的。失學的人民，既然多屬貧苦的人民，一旦令其入學，何能再令其繳納學費？並且這一批年長的人民，所以會失學的原因，就是因為負擔不起入學的費用，他們既因負擔不起學費而失學，現在要強迫其入學，當然不能予以免費的待遇，再就補習教育的性質來說，這種教育，係鑒於年長失學的人民，在學齡期間，不曾受過基本教育，現在為補救起見，使其補受過去所未受到的基本教育，基本教育為免費的教育，補習教育，既係補受基本教育，當然也應比照基本教育的規定，予以免費的待遇。

(四) 強迫問題 受教育是一種權利，補習教育又為無償性質的教育，在表面上看，這種教育，似乎無須加以強迫的，其實不然，一般知識較低的人民，往往不能瞭解到受教育的好處，尤其是因為受教育而影響到他的工作，他們更覺得不願意，如果不用強迫的方式，他們很容易把這種權利放棄了去，從失學人民的自身來說，自己願意放棄權利，何以還要別人去干涉？不知文盲為國家的一種負擔，文盲不掃除，政令的推行，經濟的建設，文化的發展，都受到極大的阻礙，祇看近代政治清明，經濟發達，文化進步的國家，無一

不是推行普及教育所受到的良果，所以一個國家站在政治、經濟、文化……各方面的立場上，對於失學人民，施以強迫教育，可說是十分必要的。

從上面四點看來，推行補習教育，應注意到的基本年齡不能限制太嚴，修學年限不能定得太長，學生必須予以免費的待遇，必要時還可以採用強迫的方式，這四點為補習教育的特質，能夠依此原則推行，補習教育纔能收到切實的效果。

第二節 各國補習教育推行情形

按各國在基本教育，還沒有普及以前，對於年長失學的人民，大多都設置各種學校或教育機關，施以補習教育，後來因基本教育逐漸普及，此種學校或機關，也就逐漸減少，茲略述如下：

(一)英國 遠在一七二一年，英國的基督教智識促進會，曾設立一種成人學校 (adult school)，招收貧寒人民，教以讀、寫、算各種知識，凡年在十六歲以上，七十歲以下的失學平民，均可入學，與英國的民衆學校，性質頗近，此種學校，當時極為發達，後來因義務教育，日趨普及，人民在學齡時期都有受正式教育的機會，失學成人為數極少，此類學校，漸漸由原來同性質變成了補充教育性質的學校，例：後來的 藝學社、大衆公社等，都是由這種學校改變而成，前者係招收勞動者，授以科學的知能，後者係收受教育基礎較

差的人民，予以補充的教育，此外，英國也還有一些文盲，因為數目不很多，國家毋須另外設立特種學校，即由這些教育機關，予以補受教育的機會。

(二)美國 美國是義務教育推行得最有成效的一個國家，例如一八八〇年全美十歲以上不識字人民，占全人口百分之十七；至一八九〇年，減為百分之十三，迨一九一〇年減至百分之六，目前的文盲數目，為數更少，因為義務教育，推行得這樣普遍，所以美國不需要有民衆學校一類的教育機關，不過第一次世界大戰時，美國曾舉行一次軍隊測驗，發見不識字的士兵，竟達四十萬之多，其中多係外來的移民或土人（這些人只是不識英文，不一定是「不識字」），因此美國政府，即在各州設置許多成人學校，內容注重讀、寫、算、公民等科，十餘年來，成績顯著，現在此種學校，已漸絕迹，至於美國人民中，還有若干文盲，此類文盲，只有利用社會教育的方式，予以教育的機會。

(三)法國 法國在十九世紀的初葉，曾有一種成人教育班的設置，招收十三歲至十八歲的青年，予以基本教育，依一九一四年的調查，法國曾利用此種學校，教育七十萬的失學人民，其後因推行義務教育，失學人民，逐漸減少，此類學校，也逐漸消滅，不過目前法國的公立小學中，常常還附設此種成人教育班，招收年滿十三歲以上的青年或成人，學生受免費的待遇，其課程內容，大多是注重知識的陶冶，與公民的訓練。

(四)意大利 意大利在一八七二年，全國不識字人數占全人口百分之六十九，到一八

八二年，減爲百分之六十二，一九〇一年，再減爲百分之四十八，到一九二一年已降爲百分之二十七了，意大利能夠在五十年之中，掃除文盲百分之四十二，其功勞實由於各社團的努力協助政府，從事掃除文盲工作，此種團體，起初多屬私人的組織，自墨索里尼執政後，漸漸使其成爲政府與黨部監督下的一種半公立性質的教育機關，分布在居民散漫，或離政府所在地較遠的地方，其形式有日校、夜校、星期日學校等，入學的人民，納費甚少，甚至還發給學用品，其課程內容，除注重識字教育外，並有許多職業訓練的科目。

(五)蘇俄 蘇俄在革命以前，爲文盲最多的一個國家，一九一九年蘇俄政府感於普及教育的重要，纔決心從事掃除文盲的工作，二十餘年來，成績斐然，其實施方式，爲設置各種學校，如文盲學校，半文盲學校等。文盲學校，與我國民衆學校相似，以四個月爲期，每週上課六小時，內容有讀、寫、算、史、地、政治常識等，教材注重興趣與適用；至於半文盲學校，以六個月爲期，每週上課六小時，內容也一樣的注重人民基本知識的灌輸，但教育程度比較深些，與歐美的補習學校相似。由於這些學校的大量設置，使文盲掃除工作，進行順利，依一九三三年的調查，十歲至五十歲的識字人數，已達百分之九十，其中都市人民，竟到百分之九十七。

(六)丹麥 丹麥爲民衆教育最爲發達的一個國家，遠在一八一四年，丹麥卽有民衆夜校的設置，課程內容注重讀、寫、算等科，到一八九〇年，此種學校，極爲發達，其中附

設於小學之內的，約五百餘所，後來義務教育，逐漸普及，此種學校，乃適應環境需要，改爲補習學校，其課程內容，除以丹麥文與算術爲主體外，並有外國文、打字、簿記等職業學科，目前此類學校，在丹麥境內，仍極發達，或設日班，或設夜班，大部分爲公立。

(七)波蘭 波蘭爲教育不甚發達的國家，依一九三二年的調查，波蘭境內不識字的人民，有六十萬人之多，波蘭政府鑒於文盲人數過多，於是着意於文盲掃除的工作，規定全國普設成人夜班，對於不識字的，或雖識字而教育程度尚低的成人，施以基本教育，此種學校，有爲政府所設立，有爲私人所經營，其修學期間，鄉間定爲三星期，於冬季舉行，都市定爲一年，教師多由小學教員兼任。

從上面七國的實例中，可知各國實施補習教育的方式，不盡相同，但其中亦有共通之點，例如修學的年限，各國均定得很短，入學的年齡，都沒有嚴格的限制，課程的內容，大多注重讀、寫、算等科，其間並有利用夜間工餘時間，以施行教育的，以便利人民的半工半讀，這幾點可說是各國補習教育的共同趨勢。

第三節 憲法草案中關於補習教育的規定

憲法草案第一百三十五條，爲補習教育原則的規定，原條文如左：

「已達學齡，未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。」

本條所稱有三：（一）十二歲以上的人民，凡未受基本教育者，一律應受補習教育；（二）補習教育的年限，無明確的規定；（三）補習教育採取無償制，免納學費，試辦兩年，加以申論。

（一）年限問題 補習教育的年限，的確是不易確定的，定得太短，不能收到什麼效果，定得太長，無論國家財力方面，或失學人民的能力方面，都感不及，我國過去的民衆學校，定爲三個月，稍有民衆教育經驗的人，都嫌太短，依我經驗，成年民衆，因爲工作或家務的關係，不能安心讀書，往往三天一請假，五天一缺席，別說三個月的期間，經不了少次的缺席請假，就說都不缺席，要想以三個月期間，學畢讀、寫、算三科最低限度的標準，恐怕也不很容易，尤其是以漢字學習之難，字彙之多，三個月實嫌不足。但反過來說，補習教育，也不能定得太長，前節已經說過，時間太長，影響入學人民的生計，他們一定不願意。因此我以爲確定補習教育期間的短長，要根據三個原則：（1）注意國家的財力；（2）審視地方的環境；（3）關顧人民的需要，由於這三個原則，憲法上對於補習教育的年限，不宜作呆板的規定，最好由教育行政機關，審察情形，再行決定，就是需要憲法上加以規定時，也只能作有彈性的規定，例如規定補習教育的期間，「至少」爲若干月，這一方面可使補習教育年限，有一最低的標準，另一方面，可以審視環境的需要，酌量伸縮。

(二)待遇問題 補習教育應爲無償的，第一節中業已論及，有人提到本條僅規定「免納學費」，似嫌不足，因爲這一批失學民衆，不僅無力負擔學費，還要從事工作，贍養家庭，一旦令其入學，除免納學費外，似應有更優厚的待遇，如供給衣食等，方能使其安心求學，這一點，在基本教育一章中，業已論及，不再贅述。

除了上述兩點外，關於「補習教育」這一個名詞，許多學者，都認爲不甚妥適，因爲過去教育上所稱補習教育，係指已受初步教育，尙嫌其程度不夠，予以繼續的或補充的教育，與憲法草案上所指「已逾學齡，未受基本教育之人民」所施的教育，名稱相似，性質懸殊，爲避免誤解起見，似宜改用其他更適當的名詞。

第七章 憲法與教育經費

第一節 教育經費的籌措與保護

經費爲事業的命脈，興辦事業，必須先有充裕的經費，經費充裕，有確實的人才，有完密的計畫，任何事業，都能順利進行，也容易得到效果；經費不充裕，縱有優越的人才，偉大的計畫，而巧婦難爲無米之炊，往往使計畫變成空想，事業也無法推行，所以經費的盈絀，影響於事業的成敗，至爲重大，教育事業，從量的方面說：欲求其發展，必須

廣設學校，使人人都有入學機會，這非有充裕的經費不為功；從質的方面說：欲求其進步，必須充實設備，改善環境，更非有充裕的經費不能奏效。所以無論從量的方面或質的方面來說，要使教育事業，日就發達，都應以寬籌教育經費為第一要義。

論到教育經費的籌措，有三個重要的問題，必須加以注意：（一）我們要籌措教育經費，這經費應由什麼人負擔？（二）教育經費的籌措，應以什麼為標準？（三）如何使教育經費可以得到確切的保障？現在就這三個問題，略加討論。

（一）教育經費負擔問題 提到教育經費的負擔，一般人有兩種不同的看法；一種的看法，認為受教育是私人的事，誰願受教育，誰應負擔教育的經費，他們把受教育和負擔教育經費，看作對等的權利與義務，以繳納學費，為受教育的代價，另一種的看法，認為教育是一種公共事業，受教育為公共的權利，負擔教育經費為公共的義務，國家一方面應使人民受教育的機會平等，另一方面應使人民對於教育經費的負擔平均，根據這個理由，教育經費不應由私人來負擔，而應以公帑來辦理。這兩種看法，我認為後一種較為合理，因為入學的納費，不入學的不納費，在表面上看似十分公平，其實人民受教育的高低，如果純以納費的多寡為標準，則富者可以受到最高一級的教育，貧者便沒有入學的機會，這與教育機會平等的原則，大大違背，惟有以公帑辦理教育事業，使人民權利均等，義務相同，纔合公平的原則，不過一國的財力有限，假如一切教育事業，都恃公帑來維持，恐怕

有纓長莫及之苦，所以近代各國，多主張公立學校以外，無妨鼓勵私立學校的設置，以爲補助，既有私立學校的設置，則以納費爲受教育標準的教育制度，也就很難完全消滅了。

(二)教育經費的標準問題。寬籌教育經費的必要，前已述及，籌措一國的教育經費時，究以什麼爲標準？這一點學者有許多不同的意見。其中最重要的約有三種：第一種的主張，認爲教育是一種公共事業，此種事業，與人口有密切的關係，人口多，學校數量也要增多，教育經費也隨之而增高；所以籌措教育經費，應以人口的多寡爲標準，而確定其百分比率。第二種主張，認爲教育經費，固應由人民共同負擔，但負擔的程度，必須爲一般人民能力之所及，表明人民負擔之能力的爲財富，所以籌措教育經費，應以國民財富爲標準。第三種主張，認爲納稅是人民的義務，國家向人民徵收賦稅，其目的卽用以辦理各項公共福利的事業，教育既爲公共事業之一，其經費自應由國家稅收中撥給，不過一國之中，應辦的公共事業，種類繁多，各國因其環境需要的不同，對此事業之中，不免有所偏重，因此！教育經費在國庫支出中，究應占到什麼一種比例，這便要看各國對於教育事業重視的程度，纔能確定了。

上列三種主張中，以最後一種，最爲合理；也比較容易實行，現代各國，各採用這種辦法。

(三)教育經費保障問題，要使教育事業，能夠在穩定的狀態之下，繼續進展，必須對

於教育經費，加以保障。各國對於教育經費的保障辦法，不外採取下列三種方式：(1)指定專款辦理教育。如國家指定某一項稅收，為辦理教育之用是；(2)由政府與人民，共同組織教育經費委員會，負責管理，監督教育經費之責。(3)由國家明定教育經費在國家總預算中所應占的百分比，並以法律保障其獨立。這三種辦法中，第一種辦法，優點在教育事業有其專款，來源穩定，不受財政的影響；但其缺點，則在此種專款，不能隨教育事業的進展，逐漸增加，因此數年前教育經費預算，往往不足以適應數年後教育事業上的新需要，並且以稅收為教育經費來源，容易發生變動，例如發生短收或停頓情事時，整個教育，便立即受其影響。第二種的辦法，用意極佳，可惜此種機構，往往流為消極的監督機關，對於籌措教育經費，保障教育經費的獨立兩點，不能發揮牠的效能。比較妥善的當推第三種辦法，此種辦法，一方面可使教育事業，與其公共事業，立於同等的地位，互相配合；另一方面以法律來確定教育經費在國家預算中的百分比，可使教育經費得到最確切的保障，這與指定專款，組織教育經費委員會兩種辦法相比，實在進步得多了。

第二節 各國教育經費支配的情形

(各國憲法中，對於教育經費一項，如以明確規定的，為數極少，至於各國教育經費的支配情形，一九三三年的英國教育年鑑中，曾有詳密的統計，茲就英、美、蘇、法、德、

意、日七國的教育經費支配情形，比較如後：

(一)教育經費在國家預算中的百分比，茲將英、美、蘇、法、德、意、日七國教育經費所占其國家預算的百分比情形，列表如左：

國 別	調查年分	教育經費所占國家預算百分比
英	一九三〇	九·八
美	一九二八	一九·〇
蘇	一九三〇	一〇·九
法	一九三〇	七·七
德	一九二八	一五·〇
意	一九二九	六·二
日	一九二七	一七·二

上表所列各國的百分比中，以美國為最高，約占全國總預算五分之一，日本次之，約占六分之一，德國又次之，約占七分之一，我們從這些比例的數字中，已可窺見各國對於教育事業的重視的了。

(二)中央與地方教育經費百分比 前表係就七國的全國教育經費總數，與其全國預算總額作一比較，不過一國教育經費，可分為中央與地方兩部分，所謂中央教育經費，係指

由國庫支付的教育經費，所謂地方教育經費，係指由地方公庫支付的教育經費，中央與地方教育經費的支配情形，各國頗不一致，茲再就英、美、蘇、法、德、意、日七國中央與地方教育經費所占其預算的百分比，及其分擔的百分比兩項，列表比較如左：

國別	調查年份	教育經費所占其預算百分比			中央地方教育經費分擔百分比		
		所占聯邦預算百分比	所占中央預算百分比	所占地方預算百分比	聯邦負擔百分比	中央負擔百分比	地方負擔百分比
英	一九三〇	四一·一	六·六	二四·〇	六六·〇		四四·〇
美	一九二八	二七·五三	二七·三	三三·〇	一·六		八三·二
蘇	一九三〇	四十六·	一〇·五	二七·〇	二四·〇		二〇·〇
法	一九三〇		六·五	二二·〇	七七·〇		二二·〇
德	一九二八	〇·二	三六·〇	二〇·〇	一·四		五一·四
意	一九二九		六·九	五·〇	七〇·〇		三〇·〇
日	一九二七		八·八	二〇·〇	一〇〇·〇		〇·〇

從上表看來，中央與地方教育經費的分擔，大多是中央較地方為高，但從中央與地方教育經費所占其預算的百分比而言，則地方多較中央為高，這原因是由各國中央與地方的預算總額，相差頗鉅，我們不能純從其百分比上窺其究竟，以我的看法，中央所與辦的事業較多，教育經費所占的百分比，似乎不能過高。德國以三分之一經費，美國以四分之一

經費，辦理教育事業，確是少見的），至於地方所興辦的事業，不如中央之多，其所占預算的百分比，似應較中央略高為當。

(三)各級教育經費所占的百分比 一國教育，大約可分為初等教育，中等教育（不包括職業教育），高等教育，職業教育，及其他教育等五項，各國因其教育政策之不同，對於這五項教育事業的經費，所占全部教育經費預算的百分比，自亦不能完全相同，茲再就英、美、蘇、法、德、意、日七國，加以比較：

國別	調查年分	初等教育經費所占百分比	中等教育經費所占百分比	職業教育經費所占百分比	高等教育經費所占百分比	其他教育經費所占百分比
英	一九三〇	七二·二	三三·四	八·八	四·四	二·四
美	一九二八	五七·一	三三·二	三	二·二	二·二
蘇	一九三〇	四五·一	六·二	一五·九	二二·二	二·二
法	一九三〇	六七·四	八·八	五·六	一四·四	二·二
德	一九二八	五四·七		二	二二·一	二·二
意	一九二九			七·二		
日	一九二七	六五·一	一〇·九	一一·〇	〇·九	一〇·〇

從上表看來，各國教育經費，均以用於初等教育方面者最多，中等教育或職業教育又次之，高等教育為最少。這是很合理的，因為初等教育為一切教育的基礎，中等教育，係

建築於初等教育之上，必須先發展初等教育，然後纔能進一步的發展中等教育，高等教育，又建築於中等教育之上，非先發展中等教育，則高等教育亦無法發展，所以教育經費的支配，自應以初等教育為最高，中等教育次之，高等教育又次之，至於各國多規定初等教育為義務教育，為求義務教育的普及起見，國家更應以較多的教育經費，辦理此項教育事業。

第三節 憲法草案中關於教育經費的規定

憲法草案一百三十七條，為教育經費的規定，原條文茲錄如左：

「教育經費之最低限度，在中央為其預算總額百分之十五，在省區及縣市為其預算總額百分之三十，其依法獨立之教育基金，並予以保障。」

貧瘠省分之教育經費，由國庫補助之。」

本條的要點有四：（一）中央教育經費至少應占中央歲出預算總額百分之十五，（二）地方教育經費至少應占地方歲出預算總額百分之三十，（三）依法獨立的教育基金，憲法應予以保障，（四）國家對於貧瘠省分，應由國庫酌予補助。茲就這四點，加以討論：

（一）中央教育經費的規定 所謂中央教育經費，係指直接由國庫支給的教育經費而

言。所謂預算總額，可以有兩種不同的解釋：一種的解釋，係指全國歲出的預算總額而言，此種預算，包括國務費、軍務費、建設費、債務費……等；另一種的解釋，認為專指政費而言，預備費、債務費，以及國防經費等項，不計在內。從理論上，所謂預算總額，應屬於前一種的解釋，但就我國財政實際情形而言，債務、軍務、及預備等費，為數過鉅，約占全國歲出預算總額百分之七十，換言之，全國預算總額，除此三項外，所餘者僅百分之三十，如果此百分之三十中，再以百分之十五，撥充教育經費，而以其餘百分之十五，為建設、財務、交通……等費之用，事實上確有困難，論者或以為憲法施行後，國家可能將財政支配情形加以調整，我以為在二三十年以前，國家之用於國防的費用，與內務債的負擔，恐怕不能怎樣減少，甚至還要增加，何況戰後興辦各種建設事業，所需建設費的數目亦必不少，所以就目前情形而言，如果教育經費確定為國家預算總額百分之十五，則「預算總額」四字，似以後面一種解釋為妥。

(二)地方教育經費的百分比 憲法草案規定地方教育經費，應占其預算總額百分之三十，此種比例數字，若與其他國家相比較，大略相近，即就我國實際情形而言，推行亦不困難，依二十三年度教育部統計，各縣市教育經費，平均占其預算總額百分之三十七至三十八，省市占百分之十二·四，憲法實施後，省的財政權，可能改隸中央，則所謂地方教育經費，僅指縣市而言，縣市教育經費的平均數既已超過百分之三十的規定，將來推行時

當不至發生困難，論者或以爲二十三年度各縣市教育經費的平均數，既達預算總額百分之三十七至三十八，何以憲法草案上，不稍稍提高至百分之四十，而反降抵爲百分之三十？不知各縣市財政情形支配情形，彼此不同，其各項公共事業發展程度亦至不一，如果規定太高，恐怕形響到其他事業的發展，至於憲法草案上既明定「最低」限度，占其預算總額百分之三十，如果能超過百分之三十，那自是再好不過的事了。

(三)保障獨立教育基金 所謂依法獨立的教育基金，係指曾經國家以法律或命令宣布其獨立的教育基金而言，例如指撥庚款的一部分爲辦理教育事業之用，這是經過明令公布的，各縣市自籌的國民教育基金，應保障其獨立，這亦經過明令規定的，此種基金，關係教育事業的發展，至爲重大，雖經明令公布，猶恐將來爲政府所移用，所以在憲法上再加以概括的規定，使一切依法獨立的教育基金，都能得到確切的保障；這種規定，當然是很妥善而且很必要的。

(四)貧瘠省分教育經費的補助 我國省區頗多，而各省區因地理、交通、文化……各項條件的不同，在稅收或財政上，確有很大的差別，有些省分，財力十分充裕，以預算總額的百分三十來辦理教育事業，已覺綽有餘裕，有些省分，財政奇絀，不一定就能籌到規定的比額，就其能籌到規定比額，而數額有限，辦理教育事業，尙有不足之虞。在這種情形之下，財力充裕的省分，教育事業可以十分發達，人民受教育的機會較多，而財力短絀

的省分，教育事業，受經費的影響，不能充分發展，人民受教育的機會，便要減少。這是很不平等的，爲補助此種缺憾計，中央應審視各地情形，對於貧瘠的省分，予以相當的補助，俾臻平等。在其他各國，也很有採取相似辦法的，不過她們對於地方所補的教育經費，多有指定其用途，如辦理某一類教育，某一類學校等，我以爲基本教育，爲一切教育的基礎，且爲全國國民所必受的教育，國家爲普及基本教育起見，將來補助地方的教育經費，最好以擴充基本教育經費爲限，這點憲法草案上雖無明確的規定，而以普通法律，加以補充規定，亦無不可，果能這樣，則中央對於地方所補助的經費，不但可以控制，而且補助數目的多少，也有所依據了。

第八章 憲法與教師待遇

第一節 教師待遇的原則

教師待遇問題，爲教育行政上一個重要而迫切的問題，教師待遇問題有了圓滿的解決，從事教育工作的人，纔能夠安心服務，教育事業，纔可以順利進行；反過來說，教師待遇問題不得圓滿解決，從事教育工作的人，日處於憂苦不安之中，教育事業，勢必無法推動。所以教師待遇問題，爲教育上一個嚴重的問題，各國教育學者，對此問題，無不

加以深切的注意。

教師待遇問題 包括的範圍甚廣，其中最重要的，約有四點：（一）教師任用問題，例如教師的地位、任期，及其任免的標準等；（二）教師薪俸問題，例如教師的薪金，年功加俸，生活補助費的規定等；（三）教師優待問題，例如發給養老金，撫卹金，子女免費入學等；（四）教師獎勵問題，例如在職長久，或成績特優的教師，應如何獎勵等。這四個問題，為研究教師待遇問題的人所常常論到的，現在就這四個問題中，比較重要的幾點，加以討論。

（一）教師任用問題 一提到教師任用問題，有一個連帶的問題，必須先予確定，這問題便是：教師究竟是公務員？還是自由職業者？認定教師為公務員的人，他們主張教師應比照公務員的規定由政府任命，且其任期為無限期的；認定教師為自由職業者的人，他們主張教師應不受一般公務員的約束，由各學校校長自由聘定，其任期的長短，視聘約所規定為準。這兩種看法，各有其利弊，前一種的看法，其利在使教師在國家上有其確定的地位，而且任期長久，可使教師生活安定，同時教師由國家選擇，素質上比較可以提高。其弊在國家對公務員約束較嚴，使教師們常有不自由的感覺。後一種的看法，其利弊恰與前者相反，例如每學年或每學期聘約屆滿時，教師們常發生心理上的不安，甚致影響到他的工作，依我看法，這兩種辦法中，前一種較後一種為妥，因為教育是一種公共事業，教師

自應視為公務人員，致謂公務員約束較嚴，恐怕使教師們感覺不自由一點，這要看所規定的內容如何，如果規定得很合理，我想教師們也不會加以反對的。

此外還要一點必須加以注意的，就是教師為國民之指導者，一個國家為提高國民智能，促進國家文化起見，對於師資選擇，應較其他公務員為嚴格，因此各國多以檢定或考試方式，甄拔師資，凡未經檢定或考試合格的教師，一律不予任用，如因師資缺乏，不得不錄用資歷較差者為代用教員，至少在待遇方面，與合格的教師，應有不同，以示區別。

(二)教師薪俸問題 從事教育工作，往往瑣談報酬問題，其實教育為專業之一，從事教育的人，自己既不能枵腹從公，有時父母妻子，還賴其贍養，為維持自己的生活與家庭的生計，不能不計及報酬問題，這實在不算可恥的事。至於政府為體念教師生活的清苦，為使其安心服務起見，對其生活報酬問題，尤應加以注意，當然我們並不是說教師應有優厚的薪俸或津貼，但下列各點，卻是不可缺少的條件：(1)教師每月所得，至少足以維持兩人以上的中等家庭生活；(2)教師每月所得，應與其同資格的公務員薪俸相近，以示平等；(3)教師生活清苦，應採取年功加俸的辦法，以獎勵久任的教育人員；(4)成績優良或職務繁重者，應增加薪俸，以示公允。如能依此原則，則有志從事教育工作的人，可因教師生活安定，安心服務，否則報酬太低，不足以維持其個人生活或家計，優良教師，不

免另謀改業，不合格的教師，便將濫竽充數，其損害教育事業，真是不可言喻。

(三)教師優待問題 教師生活清苦，平日所得，僅足維持生活，一旦遇到不幸的變故，點金乏術，告貸無門，這一點常使有志從事教育的人，望而寒心，各國政府，為補救教師此種困難起見，多有各種優待的規定，例如服務長久，精力已衰的教師，准其退休，並發給養老金，以維持生活；因公喪命或積勞成疾的教師，政府發給撫卹金或救濟金，以示體卹；教師因受天災人禍，至於不能維持生活，政府另發給補助費，使其可以繼續安心服務；教師子女過多，負累太重的，政府於規定薪俸以外，並比照家庭人口，另發津貼，以資維持；從事教育工作的人，一生獻身教育，其子女應准免費入學，以示優待。此外小學教師，工作繁重，並且此種事業，不容有一日的間斷，因此各國多有免除小學教師服役義務的規定，這些都是表示政府體念教師平日生活的清苦，加以優待，否則粉筆生活，幸苦一生，誰不視為畏途呢？

(四)教師獎勵問題 從事教育工作的人，多是對於學術有研究、有修養的人，政府應利用適當的方法，使這些有學術修養的人，從事更高深的研究，以期對於文化、社會、或人生方面，有所裨益，要達到這個目的，有幾種獎勵方法，可以採用，例如減輕教師教學工作的負擔，使其可以分出一部分的時間，從事研究；研究確有成績，而缺乏圖書或儀器，政府應酌給補助金，或無代價的供給圖書或工具；教師研究某種問題，確有心得，必

須從事參觀或考察，以為印證的，政府應予以種種便利，這些都是政府為教師從事研究工作最有效的方法。至於教師服務長久，成績優良，作育英才，貢獻國家，政府尤應予以獎勵，例如服務若干年，應准其休假一年，教師成績優異的，由政府頒給獎狀等，這樣不僅使教師的精神上得到安慰，就是工作效率方面亦可因之提高。

總之，教師待遇問題，包括範圍甚廣，以上所舉，不過就其重要方面而言，這些問題，能夠得到圓滿的解決，教師這一職業，纔不會被人視為畏途，教師的素質，也可以藉此提高，這是從事教育的人，所應當注意到的。

第二節 各國教師待遇情形

各國教師待遇情形，彼此不一，茲以英、法、蘇、德、意、比六國為例，比較如後：

(一)英國 小學教師的任免之權，採之於地方政府，或其所屬的教育機關，中學校長由地方政府委任，中學教員由校長聘任，政府對於小學教師的聘任，多半採用公開徵求的方式，公平選擇，至薪俸的規定，以倫敦市為例，小學教員最低年俸為二百鎊，每年加俸十二鎊又十先令，至四百二十五鎊為止，擔任主任職務的教員，視學生人數的多寡，分級加薪，最低加十五鎊，最高加二十五鎊，此外師範學院畢業，受有教育專業訓練，並得有大

學學位，或教師證書的，酌加十鎊十先令，中學教師最低年俸爲二百四十鎊，每年加十五鎊，最高至五百鎊爲止，有大學以上學位，或教師憑證且受教育專業訓練年限較長的，可以酌量提高，教員經政府任用後，即得有保障，不犯重大罪失的，不無故辭退。

(二)法國 法國的小學教員，由大學區視察員，商本教育委員會同意後，由各府長官任命，中學教員，由中學委員會，經大學區校長，呈請教育部任命，教員薪俸，採取分等制，少的分三四級，多的分五六級，最低一年級俸爲九千佛郎，年級遞增一千二百佛郎。大約服務滿五六年的，即可升高一級，假如成績優良，也可以不等到規定的年限，即行升級，普通教師，多從最低一級起薪，其中資歷特優的，可以提高一二級，教師依照公務員的待遇，有子女酌，按照子女人數，加給津貼費，因病請假的，可支全薪或半薪，年老退休，發給養老金，教師子女，享受免費入學的優待，有一個時期，規定教師可半價乘坐火車旅行，後已取消。

(三)蘇俄：蘇俄教師，在薪俸方面不如其他國家之高，但薪俸以外的優待，則不是其他國家所可比，茲以莫斯科爲例：小學教員月薪一百七十一盧布，中學教員月薪三百零七盧布，凡服務滿五年的酌加一級，至二十年爲止，每增一級，普通小學教員爲六十盧布，受過專書以上學校教育訓練的教員，爲七十二盧布，中學普通教員爲一百盧布，曾受大學教育的教員爲一百五十盧布，教師服務滿二十五年，其中有十年以上係在革命政府服務

的，可以得到養老金，教師服務於紅軍或研究工作，及殘廢不能工作的。仍以服務教育論，既得養老金而後死亡的，視其家庭需要，將養老金分給家屬。此外教師可得社會保險金，免費療病，房租只收百分之十，子女免費入學——大學的可以得到津貼費，廉價購取劇券或音樂會入場券，教師升入大學的，免收宿費、暖火費，教師出席各種研究會，來往旅費，完全免收，上列各點，可說是十分週到，爲其他國家所不及。

(四)德國 德國的小學教員，由政府教育機關任命，中學教員，由省教育機關任命，其待遇各邦不同，茲以撒克遜(Saxony)邦爲例，小學教員薪俸，自二千八百馬克至五千八百馬克不等，內分十二級，每服務兩年，升高一級，其資格較優的，可自第六級起薪，有子女的，第一二子女，各津貼三百四十馬克，第三四子女，各津貼三百馬克，第五子女以後，各津貼二百六十馬克，此外又有房租津貼，鄉區四百五十馬克，城區九百馬克，市區一千二百馬克，憲法上並規定公立學校教員，具有公務員的權利與義務。

(五)意國 意國小學教員的任用，係採用考試選擇的方式，每年由各地教育局或教育委員會，舉行公開考試，凡具有教員資格的，均可應試，及格後，分配各校服務，先委任試用三年，經視察報告，認爲滿意後，纔成正式教員，小學教員服務成績優良的，可以升任視導員或督學，並可升入高等師範學校肄業；教員薪俸，依一九二三年的規定，最低爲五千九百馬拉，最高爲一萬馬拉，另加活動事務費一千三百馬拉至一千八百馬拉，服務年

限較久的，可以增加；在職十年，年滿六十歲的，可以請求退休，如在職四十年，則不問年齡，均可退休，領取養老金，養老金的數目，最高為薪俸五分之四，因殘廢而退休，可領取養老金四分之三。中學教員的待遇情形，與小學相近。

(六)比國 比國對於教師待遇方面，規定頗詳，以小學為例：1 法定薪俸——即依據固定薪俸（普通為五千佛郎）每月生活指數（由教育部核定），住宅補助費（不住校且有配偶或子女的）三項的統計為底數；2 年功加俸——依據服務年限的長短，增加五百佛郎至二萬五千佛郎；3 家庭及子女補助費——如已結婚的加住宅費六百佛郎，有子女的，第一子每月補助三十佛郎，第二子五十佛郎，第三子一百一十佛郎，哺乳期間補助二百五十佛郎，子女補助費，至二十一歲為止，4 校長行政費——依學生人數多寡而定，最低為四百佛郎，最高為一千佛郎；5 特別補助費——即補償教師因執行職務，使食、宿、燈火各項費用所受到的損失，每月照薪俸加給百分之十五、二十或六十，6 養老金——服務三十年以上年滿五十，或服務十五年以上年滿六十，及服務十年，因殘廢疾病不能繼續執行職務的，均由政府發給養老金，除了上列六國以外，尚有其他國家的規定，可資參考的，茲因限於篇幅，不再列舉。

第二節 憲法草案中關於教師待遇的規定

憲法草案第一百三十八條第四款，爲教育人員獎勵的規定，原條文如後：

一 國家對於左列事業及人民，予以獎勵或補助

四、從事教育成績優良久於其職者。

本款規定受國家獎勵或補助的教育人員，必須具備兩個條件：（一）爲久於其職，（二）爲成績優良。茲就這兩點加以說明：

（一）久於其職 前已述及，教育人員的生活，比較清苦，非對於教育事業，抱有極大信心，而自甘清苦的人，不能長久服務於教育界，並且從事教育工作的人，不僅職責繁重，而且對於學識，資格等項，規定甚嚴，假如具有教員資格或學識的人，服務其他職業，則年限長久，不是可以升到很高的地位，一定也可以得到許多其他利益，但教師這一項職業，既無所謂升遷，也談不到什麼利益，要從事教育工作的人，能夠忍受長時間的清苦生活，不致中途放棄，則必須對於在職長久的教育人員，予以相當的獎勵。各國對於服務較久的教師，多有加薪、休假、進修、發給獎狀等項的規定，用意亦在乎此。本款本此立場，加以明確的規定，這是無可非議的。

（二）成績優良 教師爲國民之指導者，負有培育英才的重大責任，教師能夠盡職，國家纔能夠培育出優秀的人才，教師不能盡職，不僅不能夠培育優秀的人才，甚致教育發生阻

反的結果，因此許多國家，爲鼓勵教師，努力職守起見，對於成績優良的教師，多有獎勵的規定，我們從國家的立場上說，一個優良的教師，爲國培育英才，造福社會，國家爲酬謝其勤勞起見，應該予以獎勵，從教師的立場上說，培育一個優秀的人才，不知要費去多少精力心血，事實上對於國家的獎勵，可以說受之無愧，本款本此立場，規定成績優良的教育人員，由國家予以獎勵，用意是極佳的。

有人以爲本款規定受獎勵的教育人員，必須兼具兩個條件，似乎太苛。其實不然，一個教師，假如服務長久，但不能盡其職守，毫無成績，國家似乎沒有予以獎勵的必要，至於一個優良教師，決非一朝一夕所能爲功，必須服務多年，成績纔漸漸顯著，二者有密切的關係，不能僅執一面，否則服務長久的教師，已有年功加俸，發給養老金等項的優待，國家又何必再予其他的獎勵？

又有人以爲本款對於教師地位的保障，年功加薪的規定，年老退休發給養老金的優待等項，條文中均未提及，是否立法者以這些待遇爲不必要？我想一定不是這樣，按本款係從二十三年十月立法院經三讀通過的憲法草案第一百五十三條修改而來，其原條文茲錄如左：

「學校教職員成績優良於其職者，予以獎勵及保障，其年功加薪及養老金，以法律定之。」

原條文對於教師保障，年功加薪，養老金等項，既已提及，可見立法者業已注意及此，不過修改時，曾增加「憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之」一條，條文中凡有「以法律定之」的一部，因本條規定一概刪略，而年功加薪，養老金兩項規定，既以普通法律來規定，條文中自可將其刪去。不過教師的保障一項，關係比較重大，條文竟予遺漏，這是一個很大的缺憾。又任用教師，應以經國家檢定的為合格，這也是一個很重要的規定，條文中亦未提及，大約本條併入一百三十八條時，因行文關係，不能將原義完全包括進去，這實在是很可惜的。

至於各級學校的教師，究應由政府任命？抑由學校聘任？這問題在學理上尙無定論，憲法上似乎不便作硬性的規定，不過德國、但澤、西班牙等國的憲法上，均曾規定公立學校教職員為公務員，以確定教師在國家上的地位，用意甚佳。這一點將來制定憲法時，未始不可以採用。

第九章 憲法與教育獎勵

第一節 教育獎勵的目的

教育為一種國家的事業，國家對於教育事業的管理，不外採取兩種方式，一為消極

的監督，一爲積極的獎勵，關於監督方面，第四章中業已述及，本章擬就獎勵方面，加以討論。

國家對於有裨教育的事業或人民，常常予以物質的或精神的獎勵。獎勵的對象有三：（一）學校的獎勵——例如優良私立學校的獎勵是，（二）學生的獎勵——例如貧寒優秀學生的資助是，（三）學者的獎勵——例如對學術有研究有貢獻學者的獎助是。國家對於這三種事業或人民，何以必須加以獎勵？略述如後：

（一）私立學校的獎勵 前已述及：一個國家因其財力有限，不能普設學校，使人人都入公家設立學校的機會，因此必須允許私立學校設置，以補助公家能力的不及，但設置私立學校，有利亦有弊，國家爲要興利除弊起見，一方面對於不良的私立學校，應當加以嚴厲的取締，另一方面對於優良的私立學校，則必須予以善意的獎勵。例如我國私立學校規程中，對於私立學校，不遵照規定辦理的，定有許多取締辦法；但徒有消極的取締，實嫌不足，對於優良的私立學校，國家必須予以獎勵。因爲從國家的立場上說，優良的私立學校作育英才，造福社會，可算是有功國家，當然應當加以獎勵，而從學校的立場上說，他們苦心孤詣，惨淡經營，國家如能予以獎勵，亦可使其精神上得到一點安慰。此外私立學校，因人事的更遷，環境的變動，致學校陷於不能維持的境地，國家爲愛護此種事業計，尤須在財力上，人力上予以有效的援助或救濟，各國對於私立學校的管理，除了消極的監

督外，還有獎勵的規定，其用意正是如此。

(二)貧寒學生的資助 理想的教育制度，應當是人人願受教育，而人人都有教育可受，並且人人都能依其才智，受到最高的教育。但在教育無償而沒有實現以前，這一點卻不易辦到，因此家境優裕的子弟，不問其才智如何，都可以受到最高一級的教育；而家境貧寒的兒童，縱有優越的才智，甚至沒有入學的機會，這在個人方面說，貧富子弟，不能享受一樣的教育，是很不平等，而在國家方面說，才智優越的人民，因受經濟環境的限制，不能充分發揮他的天才，不僅是個人的損失，也是國家民族的損失。以我國情形來說，職前能受到高等教育的人，不及全人口萬分之一，受到中等教育的，也不過是全人口千分之一強，這萬分之一，或千分之一的人，能夠進入大學、中學，受一般人所受不到的教育，並不是由於他們的才智優越，而是由於他們家境優裕，這樣教育制度，與教育機會平等的原則，相去太遠，為補救此種缺憾計，國家對於舉行俱優，而無力升學的學生，必須予以適當的獎勵，如免費或發給獎學金等，使其可藉公家之力，得到教育機會，這也是補救教育機會不平等的一種權宜辦法。

(三)學術研究的獎勵 國家辦理教育的目的，一方面係在提高人民的生活知能，另一方面則在推進國家的文化發展，前者必賴普及教育的推行，後者必須注重高深學術的研究，但研究學術，首先必要使從事學術研究的人，能夠生活安定，興趣濃厚，然後他們思

想纔能集中，研究方有效果，各國爲獎勵學術研究起見，多由國家羅致優秀學者，予以優厚的待遇，保障其生活，供給其研究材料，使其安心工作，而無內顧之憂。歐、美各國，對於各種科學研究，能夠人才輩出，未始不是此種獎勵辦法所收到的效果。至於從事學術研究的人，幸而得到一個偉大的發明，其間不知耗過多少精神，費過多少心血，竭思殫慮，得此成績，國家爲表彰其功績，酬謝其辛勞，自應予以物質上或精神上的獎勵，以增進其研究興趣。

以上三點，係國家對於學校、學生、學者所應有的獎勵，此種獎勵，影響於一國的教育前途，至爲重大，研究教育的人，對此獎勵的目的與方式，必須加以深切的注意。

第二節 各國對於教育獎勵的方式

教育獎勵的重要，既如上述，茲就各國對於優良私立學校，優秀貧寒學生，及對學術有貢獻的學者等獎勵或補助的方式，略述如後：

(一) 私立學校的獎勵 各國對於私立學校的獎勵方式，規定於憲法上面的，有下列七國：

(甲) 南斯拉夫 南斯拉夫憲法第十六條規定：

「政府應獎勵教育事業」(這個規定，係包括私立學校在內)。

(乙) 荷蘭 荷國憲法第一百九十五條規定：

「普通教育之私立學校，其條件者，其經費應與公立學校由國庫均等負擔之，普通教育之私立學校及高中教育取得國庫負擔經費之條件，以法律定之。」

(丙) 立陶宛 立陶宛憲法第八十三條規定：

「私立教會學校其課程與法律所定之最低限度相符合時，得向國庫領取預算所定教育經費之一部，其款額視各教會所有教徒及學生之人數，以定多寡。」

(丁) 葡萄牙 葡萄牙憲法第四十四條規定：

「私立學校應受國家監督，如其課程與管理，能與公立學校相等時，國家應授予文憑以為憑證，其經費不敷時，應由國家補助之。」

(戊) 利須敦士登 利須敦士登憲法第十七條規定：

「國家應補助及獎勵補習學校實科學校，及家政、農業、職業之教育」。(包括私立學校在內)。

(己) 秘魯 秘魯憲法第七十八條規定：

「國家應獎勵及資助初級與高級補習教育及失學兒童之學校」(包括私立學校在內)。

(庚) 芬蘭 芬蘭憲法第七十八條規定：

「國家應獎勵農工商諸專門科學及其他應用科學之研究與教學，以及獎勵美術之研究與傳授；對於具有上述性質之私立學校，應予以津貼。」

(二) 學術研究的獎勵 關於保護學術研究自由，及獎勵學術發明等，各國憲法中亦有加以明確規定的，例如：

(甲) 德國 德國憲法第一百四十二條規定：

「藝術科學及其學理為自由，國家應予以保護及扶植。」

(乙) 捷克 捷克憲法第一百十八條規定：

「藝術科學之研究及其著作，在不犯刑法之範圍內，均為自由。」

(丙) 波蘭 波蘭憲法第一百七十七條規定：

「人民有高深學術及發表其成績之自由。」

(丁) 西班牙 西班牙憲法第四十八條第三項下半段規定：

「講壇自由，國家應認許並保護之。」

(戊) 葡萄牙 葡萄牙憲法第四十三條第二款規定：

「獎勵美術科學並保護其發展。」

(己) 希臘 希臘憲法第二十一條規定：

「藝術科學之傳授，權屬自由，同受國家之保護，並由國家扶助其發展。」

(一) 優秀學生的獎勵 各憲法中，規定獎勵優秀學生的，有左列四國：

(甲) 西班牙 西班牙憲法第四十八條規定：

「國家應制定法律，俾西班牙貧民得依其天才與能力，而接受各級教育。」

(乙) 波蘭 波蘭憲法第一百十九條規定：

「國家對於聰穎清寒之學生，應予以獎學金，資助其升入中學及大學肄業。」

(丙) 羅馬尼亞 羅馬尼亞第二十四條第三項規定：

「中央政府及各州邑，依法律規定標準，對各級學校之窮苦學生，應予以免費或補助。」

(丁) 但澤 但澤憲法第一百〇四條第三項規定：

「各中學，高級學校及大學內，家境清寒，天資聰穎之學生，免繳學費及課業用品。」同條第四項規定：

「凡家境清寒天資聰穎之學生，應以公款資助其升入高級學校及大學肄業。」關於優秀學生的獎勵辦法，除上列四國由憲法加以規定外，尚有由普通法令規定的，茲舉英、美、法三國為例。

(甲) 英國 英國小學兒童，於四年級或五年級的，經免費學額考試及格後，得免費升入中央學校或中學肄業。中等學校受有政府補助的，均應設置獎學金名額，其數目以全校

學生數之百分之二·五至百分之五爲準，大學方面，亦有獎學金的設置，各大學學生持免費而維持的，幾達半數或超過之，從上面的設想中，已可見英國對於獎助優秀學生的重視了。

(乙)美國 美國於一九三五年，設立一全國青年管理處，以二千數百萬元的鉅款，辦理中學及大學學生獎學金事宜，全國中學學生，受有此項獎學金的約二十萬名，各大學，各學院學生，受有此項獎學金，亦達十萬人之多，其裨益清寒學生，實非淺鮮。

(丙)法國 法國於每學年開始時，舉行一免費生考試，考試及格，並經調查確屬舉行優良，且家境貧寒的，可以自行選擇一公立學校，入學後受免費待遇；此外，還有一種公費生，除免納學費外，連住宿，學用品等，也由公家供給，依一九二五年的調查，法國中學生，受有免費或公費待遇的學生，計二萬餘名，占中學生總額七分之一，其普遍程度，可以想見了。

第三節 憲法草案中關於教育獎助的規定

憲法草案第一百三十八條，爲教育獎助的規定，原條文共列五款，茲錄如左：

「國家對於下列事項負其責任，予以獎勵或補助：

一、國內私人經營之教育事業；

二、僑居國外國民之教育事業；

三、於學術技術有發明者；

四、從事教育成績優良久於其職者；

五、學生學行俱優無力升學者。」

上列五款，除第四款已於前章討論外，茲就其餘四款，加以說明：

(一)私人經營教育事業的獎勵 私人辦理教育，成績優良，國家必須予以獎勵，此點在第一節中業已述及。但這裏所謂私人經營教育事業，較一般所規定獎勵私立學校範圍要廣得多，例如學校教育可以包括在內，社會教育也可以包括在內，辦理教育的人，可以包括在內，而指資與學的人也可以包括在內，較諸立陶宛、葡萄牙、芬蘭等國，僅以私立學校為限，實為進步；至於成績優良，論者或嫌其空泛，認為應有較具體的規定，我以為憲法為國家大法，只宜作此原則上的規定，究竟成績要達到什麼一種程度？才予以獎勵，這在實施時，可以普通法律來作詳細的解釋，憲法上有此原則的規定，已稱妥適。

(二)僑居國外國民教育事業的獎勵 我國僑居國外的人民，為數極夥，他們或久羈異地，或生長外邦，不僅對於本國的文化，不易接觸，就是本國語言，文字的學習，也感覺許多困難，國家對於這些僑居國外的國民，應設法予以教育的機會，不過僑民遠處國外，國家想在外國設立學校，勢必感到許多困難，因此對於僑民的教育事業，不能不倚賴熱心

的僑胞，出而主持，這些熱心的僑胞，不忘祖國，在艱難困苦的環境之下，爲國家盡一部分教育責任，使海外的僑民，能夠得到學習本國語言和文字的機會，其苦心孤詣，值得國家的嘉許，本條第二款中，對於僑居國外國民教育事業，特別加以獎勵，其命意是很深長的。

(三)學術技術發明的獎勵 本條第三款中所稱「於學術技術有發明者」，學術大約是指純學理的研究，技術大約是偏於應用方面。本款從立法的命意上說，當然是無可替議的，不過條文上，倘有可資研究的，第一「學術兩字」，似乎已包括有「學藝」、「技術」雙重意思，本款所稱「學術」及「技術」，似乎有重複之病；其次，本款規定對於學術技術有發明的人，加以獎勵，但發明的範圍，有廣有狹，有價值的發明，當然值得國家的獎勵，一般小規模的發明，法律上既已有專利的規定，憲法上何必再加以獎勵的規定？第三、有些研究工作，在學術或技術上雖非發明，但他的價值或貢獻，有時不在發明之下的，依照本款的規定，是不能受到獎勵，這實在是很可惜的。依我意見，本款無妨修改爲：對於學術研究有重大貢獻的，一律予以獎勵，這樣發明不發明，均可包括在內，同時條文中，既有「重大貢獻」的規定，則獎勵的範圍，便有所限制，這樣較原條文或許更妥適些。

(四)舉行俱優無力升學學主爲獎勵 本款規定受國家獎勵的學生，必須具備三個條件：(1)學力優，(2)品行優，(3)無力升學。一個學生，如果不是學識卓越，難以造就

的，除受義務教育外，國家不能再資助其升學，因為國家財力有限，所能資助升學的其數目亦必有限，因此只能對才魯高的學生予以獎助，但徒有才智，而無善良的品性，則此種學生，雖由國家予以高深的教育，將來卻未必是國家之福，所以國家獎助學生升學，必須以「學」「行」俱優，堪以造就為條件，本款將學行兩項同時並列，這是很對的，至於「無力升學」的限制，也是鑒於國家的財力有限，勢不能將一切可以造就的學生，都資助其升學，在僧多粥少的情形之下，只能先對「無力升學」的學生，予以救濟。

在我國教育不發達，文化落後，失學人數又多的環境之下，要推行普及教育，不能不鼓勵私立學校的設置，要發達文化，不能不注重學術的研究，要培育人才，對於家境貧寒的優秀學生，不能不予以經濟上的資助，此外重視僑民教育，提高教師素質，都是當務之急，所以本條審察國家的需要，加以明確的規定。

第十章 餘論

第一節 憲法草案教育章與訓政時期約法國民教育章的比較

關於憲法草案教育章的內容及其要點，前面幾章中，業已述及，究竟憲法草案中關於教育方面的規定，與現行的訓政時期約法中關於教育方面的規定有何不同？是否較以前進

步或完備？茲擬加以比較。

民國元年的臨時約法完全沒有關於教育的規定。到了民國二十年的訓政時期約法，不僅有教育的規定，並且列爲專章，茲將全章條文，照錄如後：

第五章 國民教育

第四十七條 三民主義爲中華民國教育之根本原則。

第四十八條 男女教育之機會一律平等。

第四十九條 全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之

義務。

第五十條 已達學齡之兒童，應一律受義務教育，其詳以法律定之。

第五十一條 未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，其詳以法律定之。

第五十二條 中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之經費，並予以保障。

第五十三條 私立學校成績優良者，國家應予以獎勵或補助。

第五十四條 華僑教育，國家應予以獎勵及補助。

第五十五條 學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

第五十六條 全國公私立學校，應設置免費及獎金學額，以獎進品學並優，無力升學之學生。

第五十七條 學術及技術之研究與發見，國家應予以獎勵及保護。

第五十八條 有關歷史文化遺產之古蹟古物，國家應予以保護及保存。

上面十三條，在立法精神上，與憲法草案上所規定者並無多大出入，但如果細加研究，也可以發見其中有許多不同之點，茲將二者比較如後：

(一) 訓政時期約法，規定以三民主義為中華民國教育之根本原則，這可說是一種概括的規定，憲法草案第一條既已明定「中華民國為三民主義共和國」，此條在憲法草案中，實無再列的必要，並且此種概括的規定，十分空泛，因此憲法草案進一步的將本條改為具體的教育宗旨。

(二) 訓政時期約法，僅規定男女教育機會平等，憲法草案則更徹底地規定人民受教育機會一律平等。

(三) 訓政時期約法，只規定學齡兒童應一律受義務教育，憲法草案中則將學齡起訖期間，明白標出。且規定免納學費，至於名稱方面，訓政時期約法沿用義務教育一詞，憲法草案則改為基本教育。

(四) 訓政時期對於成年補習教育，無免費的規定，憲法草案則規定免納學費。

(五) 訓政時期約法，僅規定中央及地方應寬籌教育經費，憲法草案則明白規定其占預算總額的百分比。

(六)訓政時期約法，將第五十三至五十七條，分條規定，憲法草案則併爲一條，分列五款，其中「華僑教育」四字欠妥，改爲「僑居國外國民教育」，學術之研究與發明，刪去研究部分，私立學校改爲「私人經營之教育事業」學校教職員改爲「從事教育」，均使其含義較廣，又訓政時期約法對於這三項有規定予以保障或保護的憲法草案併爲一條後，因行文關係，所有保障，保護字樣，均未標出。

大體上說，憲法草案比較訓政時期約法爲完密，但將約法中五條，改爲一條五款，使教育人員的保障，學術研究的保護等規定，無形消滅，這是很可惜的，至於增加國立大學及國立專科學校設置原則，論者多以爲此種規定，不必列入憲法。

第二節 憲法草案教育章與德國憲法教育章的比較

近代各國憲法中，以德國韋瑪憲法最受人稱許，韋瑪憲法對於教育規定，列有專章，內計九條，茲錄如左：

第四章 教育及學校

第一四二條 藝術、科學及其學理爲自由，國家應予以保護及培植。

第一四三條 青年教育，由公共機關行之，其設備，由聯邦各邦及自治區協力設置之。

教員之養成，依照高等教育一類之原則，須規定全國一致，公共學校之教員，有

國家之公務員之權利義務。

第一四四條 教育事務在國家監督之下，國家亦得令自治區參與之，學校之監督，應由以教育爲其主要職業及有專門學識之官吏擔任之。

第一四五條 受小學國民教育爲國民普通義務，就學期限，至少八學年，次爲完成學校至滿足十八歲爲止，國民學校及完成學校之授課暨教育用品，完全免費。

第一四六條 公共教育制度爲系統之組織。在爲全國而設之基本教育制度內，設置中學及高等學校，此等學校之設置，均以生活所需各種職業爲標準，對於兒童之入一種特定學校之取錄，應視其才能及志向而定，不得以其父母之經濟及社會地位或宗教信仰爲準，定其去留。

在一地方團體內，得依據享受教育權利之動議，設立其所信仰宗教或世界觀之國民小學，但以防礙已經規定之學校課程及本條第一項之意義者爲限，照受教育者之志願，應顧慮及之，其詳細，由各邦立法機關遵照聯邦法律原則規定之。

聯邦暨各邦及自治區，應於預算內準備公款，以資助窮困及無力升入中學及高等學校者，適合受中學及高等學校之貧乏兒童父母，應受獎學金之資助，至其兒童畢業爲止，使其兒童，得遂所學。

第一四七條 以私立學校補充公立學校時，須得國家之許可；在各邦法律上，如私立學校

之教育目的及其設備與教員學問不亞於公立學校者，又其待遇學生一律平等，不以學生父母之貧富而強分軒輊者，國家始得准許其設立，若其教員之經濟及法律條件無充分保證者，不得准予設立。

私立國民小學必根據本憲法第一四六條第二項所規定，顧慮及教育權利者少數之意志，而在該自治區內與合乎彼等宗教信仰或哲學觀念之國民小學，或教育當局認為有特別教育上利益時，始得准予設立。

私立預備學校概行廢止。

私立學校之不補充公立學校者，仍照現行法律規定辦理。

第一四八條 各學校應致力於道德教化，國民節操，使人民在德意志民族精神上及國際協和上能造就人格及發展職業才能，公立學校授課時，應注意侵犯懷抱他種思想者之情感，國民常識及勞動課程為學校科目之一，學生於其就學義務完畢時，各得憲法印本一冊，國民教育及高等國民學校，應由聯邦，各邦及自治區振興之。

第一四九條 宗教課目為各學校之通常學科，但無宗教信仰（哲學觀念）之學校，不在此限。關於宗教課程之教授，在學校立法範圍內規定之，宗教課程，於不妨害國家監督內，依各該宗教團體之典禮授之。

宗教課程之教授，宗教儀式之演習，學校教員之意定之。宗教儀式之參與，由管轄

兒童宗教教育者之意見定之。

高等教育之神道科，依然存在。

第一五〇條 美術、歷史及博物之紀念品與天然風景，受國家之保護及維持。

防止德國美術移轉於外國之事務，屬於聯邦。

從上面九條條文看來，每條內容，似乎都規定很詳細，但從其整個立法的精神上來觀察，實在還不及憲法草案教育的完善，茲例舉如後：

(一)憲法草案關於教育宗旨的規定，較德國憲法第一四八條上半段教育宗旨的規定實無遜色，德憲所謂：「使人民在德意志民族精神及國際協和上能造就人格。」與憲法草案上所規定「發揚民族精神」一語，涵義相同，所謂致力於道德教化，國民節操，與「培養國民道德」一語，目的相近，所謂「發展職業才能」，還不及「增進生活知能」一語的完備，至於「訓練自治能力」，「造成健全國民」均屬切要，而德憲中則未提及，所以憲法草案，所定的教育宗旨，較德憲所規定的為完善。

(二)憲法草案關於教育機會平等的規定，明白肯定之而德國憲法中，雖曾規定學校錄取學生，不能以父母的地位、信仰、經濟為準，但這些祇能說是消極的限制，究不如憲法草案的明確週到。

(三)憲法草案規定，公私立教育機關，一律受國家監督，與德憲法第一四四條規定相

似，不過憲法草案爲強調此種精神起見，規定公私立教育機關應負推行國家教育政策的義務，這一點德憲中則未提及。

(四)憲法草案關於基本教育的規定，與德國憲法第一四五條頗爲相似，但德憲中有年限規定，無學齡規定，而憲法草案有學齡規定，無年限規定，這一點在第五章中，業已論及。

(五)憲法草案爲適應中國特殊情形起見，有補習教育的規定，德國因義務教育，相當普及，所以不須有此項的規定。

(六)憲法草案爲矯正中國高等教育的畸形發展，有國立大學及國立專科學校設置原則的規定，德憲中則未注意及此。

(七)憲法草案關於教育經費的籌措與保障，有一極明確的規定，德憲中則付闕如。

(八)私立學校的獎勵，憲法草案僅有原則的規定，德國憲中則有詳細的規定，表面上德憲似較完善，其實憲法爲國家根本大法，貴在簡明，此種詳細的規定，未必爲優。

(九)教育的待遇方面，憲法草案着重於獎勵的標準，德憲重於權利與義務的確定，二者似乎各偏一方面，最好憲法中對這兩方面都能加以注意。

(十)學術研究方面，憲法草案所注意的積極的獎勵，德憲中所注意僅爲保護與培植。

(十一)貧寒學生獎助方面，憲法草案所注意的積極的獎勵，德憲中所注意僅爲保護與培植。

(十二)德憲中有古蹟古物Denkmäler，憲草案於最初起草時，亦有此規定。嗣又刪去。

(十三)德憲中對於宗教與教育的關係，規定頗詳，我國宗教與教育是分開的，所以憲法草案上，無需有此規定。

總之，德國憲法中所規定的各點，憲法草案中差不多都已包括進去，至於憲法草案中關於「教育機會平等」與「教育經費的籌措」兩點，則為德國憲法之所無，此外憲法草案中教育章，全章係以三民主義教育精神為依歸，前後一貫（第一章第三節中業已詳過）這一點是德國憲法教育章所比不上的。

第三節 國內學者對於憲法草案教育章修改意見

自從憲法草案公布以還，國內學者，對於憲法草案教育章，頗多好評，但對條文文字之問，卻提出了很多修改的意見，這些意見，可供將來制憲的參政，茲略舉其顯著者如後：

(一)教育宗旨 這一條提出修改的意見最多，例如：

(甲)潘公展先生擬改為：「中華民國之教育宗旨，在於根據三民主義，發揚民族精神，啓迪民權思想，增進民生幸福，由造成健全國民，而臻於世界大同。」

(乙)王鳳喈先生擬改為：「中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，

訓練自治能力，樹立民治風規，增進科學知能，充實人民生活，務期民族獨立，民權普徧，民生發展，以促進世界大同。」

(丙)常導之先生擬改爲：「中華民國之教育，以造成健全國民，確保全人民生活協調，務期發揚民族精神，增強國家實力爲宗旨。」

(丁)黃建中先生等擬改爲：「中華民國之教育宗旨，在培育學生身心，訓練公民道德，發揚民族文化，增進科學知能，造成能生產、能自治、能建設、能奮鬥、以實行三民主義之健全國民。」

(戊)陳友松先生擬改爲：「中華民國之教育宗旨，在本六藝精神，發揚民族文化，訓練自治能力，增進生活知能，配合國家社會經濟計畫，以求民族共濟，民權平衡，民生均足，以促進世界大同。」

(己)古樸先生擬改爲：「中華民國之教育宗旨，根據三民主義，發揚民族精神，培養集團意識，訓練民權行使，增進生活知能，發展國民生計，以造成健全的公民，建設平等的社會，完成自由的國家爲目的，期能促進世界大同。」

以上各家意見，在文字損益之間，雖有不同，但有一個共同目的觀點，就是教育宗旨，必須以三民主義爲依歸，並且明白地將「三民主義」四字揭出。這一點，我很希望將來制定憲法時，能加以採納。

(二)教育機會平等。各等學校教育，應盡平等，可謂完全同意，所不同的，文字上的修改而已，例如：

(甲)常導之先生擬改爲「教育之設施，應力謀全體國民受教育之平等。」

(乙)陳友松先生擬改爲「中華民國人民，一律有受平等之教育機會。」

(丙)李榮助先生擬改爲「中華民國之人民，對於各種教育之享受，應有均等之機會。」

(三)國家教育權。關於國家教育權的規定，他們所提的修改意見如左：

(甲)姜琦先生擬改爲「全國教育機關一律爲國家所設立，須受國家之監督，並直接推行國家所定教育政策之義務。」

(乙)常導之先生擬改爲「教育爲國家事業，全國公私之教育機關一律在國家監督下負推行國定教育政策之責。」

(丙)陳友松先生擬改爲「全國公私立之教育與文化機關，一律受國家之督導。」

(丁)邵夾秋先生等擬改爲「國家應負設置教育之責任。」

以上四種意見中，陳友松先生，認爲教育與文化專業應當合一，國家對於教育專業的監督與指導必須並重，的確是很有見地的。

(四)基本教育與補習教育。這一條許多人都主張併爲一條，其修改意見如左

(甲)常導之先生擬改爲「全體國民除一律免費受國民基本教育(按：係指基本教育及補習教育)以外，並得續受適於其能力與志願之較高級教育。」

(乙)陳友松先生擬改爲「中華民國人民有享受一切教育之權利及平等機會，包括母性保護及學前教育，六歲至十二歲之基本教育，十二歲以上之中等與高等教育，失學者之補習教育，以及社會教育一律免納學費，逐漸達到全部免費，並設置借給衣食津貼之優待名額，家長與保護者有受強迫送其子弟及雇員入學之義務。」

(丙)古樸先生擬改爲「中華民國人民之教育機會，不論男女，一律平等，凡已達學齡之兒童，一律受六年國民基礎教育，超過學齡之失學民衆，一律受強迫補習教育，均不納費；中等以上學校，至少應設半數之免費學額；專科以上學校，應按照地域需要，分配設立，在受教育期間，學生之父母或監護人，成年之民衆，以及雇主等，皆有督促子弟或自己就學及爲公免酬服役之義務。」

(五)教育經費 關於教育經費一條，提出修改意見的：

(甲)王鳳喈先生擬增加一項「基本教育之經費，由中央省及縣共同負擔，中央及省縣所負擔者最低不得少於百分之五十。」

(乙)陳友松先生擬改爲「教育經費，應有確定基金及來源，獨立保管，並設立教育銀行。」

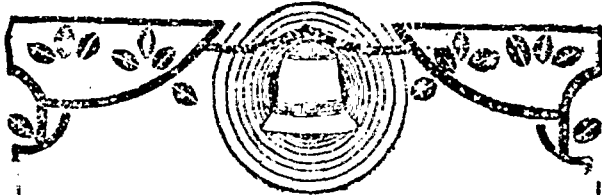
(丙)邵爽秋先生等擬改定國家教育基金，補助^{各省}省分。其措及保管教育經費之責，力謀負擔平均，並確

(六)教育人員 教師或教員人員的待遇或獎勵問題，他們提出修改的意見如左：

(甲)常導之先生擬改爲「各級公立學校之教師，均爲服務國家之人員，其曾受專業訓練或經檢定合格者，由國家予以切實保障，其成績優良者，並應予以獎勵。」

(乙)陳友松先生擬改爲「教育工作人員爲公務人員，保障其公平合理之待遇制度。」

(丙)邵爽秋先生等擬改爲「教育人員應有專業訓練，其地位及生活，應受法律保障。」以上列舉國內學者對於憲法草案各條條文所提出的修改正意見，大多是有價值的意見，我們深信憲法草案在立法精神上，確已令人滿意，不過爲求憲法內容，更能切合國家的需要起見，將來制定之時，對於這些意見，無妨加以考慮或採納。



有 所 權 版
究 必 印 翻

中華民國三十三年十二月初版

憲政叢書

憲法與教育

全一册 定價國幣一元七角

(外埠酌加運費匯費)

主編者	潘公展
編著者	程天放
發行人	高明強
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

校印：張恩

(1959)

12/1/34
正中線

