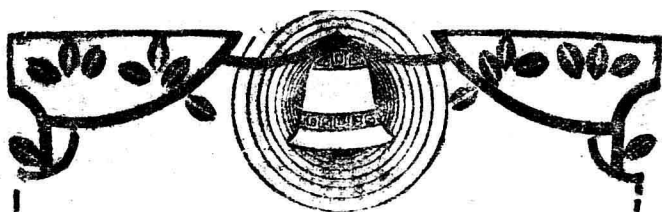


憲政叢書

憲法與教育

潘公展主編

程天放編著



版權所有
翻印必究

中華民國三十三年三月初版
中華民國三十五年二月滬一版

憲政叢書

憲法與教育

全一冊 定價國幣一元七角

(外埠酌加運費郵費)

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

(1959)

整：恩
校：斌

目次

[illegible]

第一章 緒論

第一節 憲法與教育的關係

憲法爲國家根本大法，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，爲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，爲數甚渺。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，爲人民謀福利，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，尤爲詳密；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，關係極為密切。教育為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民智與文化，而且可以影響整個民族的發展與生存，憲法既為國家的根本大法，又為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，為國家百年樹人之所繫，憲法上尤應予以明確的指示，以為設施的依據。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。他們認為教育事業，應注重自由發展，不宜有嚴格的規定，因為教育事業，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。並且憲法為國家根本大法，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。我以為國家對於教育事業，固不宜過分拘束，卻也不能完全放任。一國的教育，為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，不能認為是束縛教育的自由。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 Fisher act)的通過，從事整頓；美國因教育事業過於自由，發生種種流弊，近年亦盛倡教育標準化運動，以資補救，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畫一的規定。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為斷。以我所知，各國憲法中，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……等，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……等，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，可垂永久的，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，關係至為密切，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，實為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，讀許的人固多，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，尚在研討之期，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、但澤與祕魯為最詳。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；祕魯的憲法中，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，少者僅有一條，或一條中之一項一款。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，教育條文所屬的章名等，簡列如左：

（一）教育條文列於總則章的計一國：

一八七四年瑞士聯邦憲法 規定於第二十七條。

(二)教育條文列於權利章的計十九國：

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 規定於第十八條至第十九條。

一九一九年盧森堡大公國憲法 規定於第二十三條。

一九二〇年愛斯多尼共和國憲法 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。

一九二四年何杜刺斯共和國憲法 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：

一九二八年瓜地馬拉共和國憲法 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)教育條文列於國家組織章的計一國：

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救濟章的一國：

一九三二年荷蘭國憲法 規定於第一百九十五條。

(九)教育條文列爲專節專章或專篇的計八國：

一八七一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 規定於第一篇第九章計三條。

一九三三年秘魯憲法 規定於第三章計十三條。

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：

第一百三十一條 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，以造成健全國民。

第一百三十二條 中華民國人民受教育機會一律平等。

第一百三十三條 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。

第一百三十四條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。

第一百三十五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。

第一百三十六條 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。

第一百三十七條 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)學生學行俱優無力升學者。

以上八條，就其立法精神而言，可析爲下列四點：

(一)發揚三民主義的精神 憲法草案第一條規定：「中華民國爲三民主義共和國」，本章本此立場，對於一切教育設施，無不以發揚三民主義精神爲鵠的，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；全章八條，無一不以三民主義的精神爲依歸，這可說是憲法草案教育章中最重要的特點。

(二)注重教育機會的平等 教育機會均等，爲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，復規定已逾學齡而失學的人民，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。但尤恐貧瘠省分，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；此外爲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；爲表示重視海外僑民的教育，而有第一百三十八條第二款的規定；爲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，爲適應其本國的需要計，必須有其共同的目標，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，有其共同的理想或目標；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，其目的在求各地教育，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，以教育經費最充裕的江蘇爲例，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。

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，所以覘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牠，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，都包括在教育範疇之內，教育的範圍，何等廣大！美國課程研究專家巴比特(Bobbitt)氏，分拆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，或限於環境，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，既然各有所趨重之點，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 教育的對象爲人，各國教育宗旨中，對於如何培養一個健全的人，與所培養的究竟是怎樣一種的人？多有明確的規定，例如日本教育宗旨中，顯然以培養忠君愛國的臣民爲目的，蘇俄教育宗旨中，更明白規定在養成一個社會主義的鬥士與建設家，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，我以爲還是太狹，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，這一點值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，則所制定的教育宗旨，必能適應國家需要，發揮教育效能，爲我們所可以斷言的。