

漢斯原著
李之鷗譯

各國教育政策之綜合研究

王心志題



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鵬誌於教育部

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

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

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

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——區域的自主爲解決之基礎——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

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

101

第八章 職業教育

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

117

第九章 教師

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

137

第十章 課程教科書與教學法

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——創勤之自由

151

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意義多，而依據個人意向和能力之個性發展自由的意義少。「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 (Man-

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窘境，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。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機事，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，由於國家，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。這個共同目標目前尚未達到，有些國家將要接近，有些國家離得尚遠，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，且其本身即是一個目的。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，即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		
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	1882	6	13	13	18	1881
德意志	1763	6	14	14	18	1888
愛爾蘭	1892	6	14	14	16	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	1868
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

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。惟現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、

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 continued 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

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，固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