

世界各國 學制改革動向

中華民國比較教育學會主編



中華民國比較教育學會主編

世界各國學制改革動向



1691*

世界各國學制改革動向

中華民國比較教育學會主編

發行人 章 德 懋

出版者 華欣文化事業中心

台北市光復北路一三三號

華欣文化大樓二樓

電話：七六五九三三七

發行組：台北市光復北路一三三號

華欣文化大樓一樓

電話：七六五七七〇三

郵政儲金帳號〇〇一八二一五十七號

印刷者：榮 民 印 刷 廠

電話：三〇三八四三三

中華民國七十三年十二月出版

定價：新台幣二〇〇元
美金六・五元

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第一〇八〇號

序

我國自民國十一年實施「新學制」以來，已達六十餘年。其間各級學校的師資、設備、經費、課程、教材、研究與入學考試等問題，均曾或多或少或小的改變，但在基本上仍是以初等、中等與高等教育階級式為主體，在一條鞭式下實施六、三、三、四制的學校制度。最近十餘年來，我國經濟起飛，社會結構發生變化，工商業逐漸形成，勞動密集工業的時代已成過去，資本密集工業正接受挑戰，如何突破科技上的困難，促使國家邁向已開發社會，則需要比較各國學制，取長補短，力求攻進。

中華民國比較教育學會有鑑於此，在諸位理監事熱心研討下，曾於去年舉辦「學制改革比較研究」研討會，針對各國現行學制作深入檢討，討論熱烈，收穫很大。本會為發揮服務社會與激勵學術研究的一貫立場，本擬將該研討會的專題講演稿與六篇論文和這次的有關論文一併印行對外發表，一方面表示本會感謝講員與作者的辛勞和熱誠；另一方面希望藉著這次論文發表與熱烈討論，能夠激起國內學者與專家對於學制改革問題，也發生興趣，一塊參與研討，以擴大研究層面，加強相互溝通，促進彼此了解，則不但可以奠定堅實的學制改革基礎，更能對於未來新型學制的建立，預為籌謀，詳加研討。無奈印刷成本過高，時間上也來不及，在數度研商下，決定「將學制改革比較研究」研討會中的一篇專題講演及六篇論文，另行由本會委託文景書局出版單行本，而將為今年研究主題「世界各國學制改革動向」徵求的稿件十篇即行發稿印出，而成為本書的命名「世界各國學制改革動向」，以告慰國內讀者，同時也向「學制改革比較研究」研討會中的講員及論文發表者，未能集合刊印一冊表示歉意，敬請多予原諒。

在今年普遍向會員徵稿中，深獲會員們的熱烈支持與幫助，稿件源源而來，本會工作同仁在欣喜之餘，在此特向賜稿的學者專家們深表謝意與敬意，由於印刷成本很高及銷售市場狹小，尋找印刷廠商很難，幾經研商，決定在不過過廿萬字範圍內，先將十篇有關各國學制改革的專題研究，請華欣文化事業中心出版。關於各篇英文摘要部份，限於體例及印刷成本關係，擬另行刊印成冊，附送外籍人士參閱。其間數度交涉，有勞本會總幹事楊深坑教授與師大社教系主任楊國賜教授的大力支持，在此特代表本會先向二位表示謝意。

自從國家主義思想興起以後，由歐洲各國開始多在中央政府設置教育部，並完成地方教育行政機構，建立完整的學校制度。由於各國文化背景、歷史因素、與現實環境需要的不同，其間各國常因事實需要，提出不少改革計畫，相互激盪，彼此影響。故凡研究教育行政者，不能不注意各國學制改革的方向，以期他山之石，取長補短，而利教育的革新，俾能適應人們的需要。我國的現行學制正面臨重加檢討之際，教育部曾於去年成立「學制改革研究小組」，希望向各方面廣徵意見，以便為我國的學制改革，提供具體計畫，預作準備工作。本會為學術研究機構，由於職責所在，義不容辭，遂以學制改革研究為主題，訂為今年各會員們的研究方向，並廣徵研究心得，彙集成冊，刊印發表。藉此特向各會員們的辛勤研究，表示慰問；更向繳稿的各位學者專家們，深致萬分的謝意與敬意。

中華民國比較教育學會理事長 蔡 保 田

中華民國七十三年十一月十日

目 錄

蔡保田·序	一
何清欽·民國十一年學制改革之探討	一
徐南號·台灣地區學校制度之起源與發展	四
林寶山·八十年代美國中學教育及課程改革動向之分析	九
吳金香·從人力開發與社會平等的觀點評析 美國幾個主要階段的學制改革	二九
顏火龍·美國中小學教師人事法規之研究	三五
詹棟樑·西德高等教育制度改革動向	四〇
單小琳·蘇俄師範教育的近況發展	四七
金梁垣·韓國學校制度的結構分析及其改革動向	五五
詹棟樑·蘇聯學制改革動向	五九
孫一塵·新加坡學制改革動向	六七

民國十一年學制改革之探討

何清欽

壹、前言

近年來教育部有鑑於現行的學制有若干點須加改革，特成立「改革學制研究小組」，於民國七十二年四月二十二日舉行第一次會議，迄同年十一月二十六日舉行第九次會議，完成「學制改革草案」。學制改革草案提出後，教育部還將草案分送各個教育團體、立、監兩院及政府機構，供各方討論。然後再經三個月的廣徵各界意見後重新擬定改革草案，於今年三月十日作最後文字之修正。所以這次倡導學制改革的主體似在政府，而不是在民間。然而民國十一年之學制改革倡導者是民間而不是政府，因此，學制研究者似可以民國十一年之學制改革作爲一個個案而加以研究。

一般而言，制定新學校系統的法規是容易，但要將新制定的學制付諸實施就很難，因爲學制必須堅固的建立在社會的基礎上面。現行的學制，在形式上大致還承襲新學制，但其內容已改變很多。這是否表示，新學制的階段劃分是根據人類共同的心理發展程序來劃分，所以較有長久性，而新學制的內容是採取國情不同的美國制，所以無法實施？這是學制研究者須加以探討的。

本文的目的，在根據史料來探討制定新學制之背景及經過，藉此闡明制定新學制時是否盲目的採取美國的學制而忽視中國的國情，並且日後的教育史家對新學制的評價是否客觀，又如何來重新加以評價

。至於到民國二十一年將新學制的內容大加修改的背景，是否由於新學制未堅固的建立在中國社會之基礎上所導致的結果，這是作者日後須加以研究之課題。

貳、改革之時代背景

一、政治背景

辛亥革命推翻了滿清政府，而在中國試行了中國史無前例的政黨政治，但實際上是完全被軍閥所操縱。三年一月，總統袁世凱解散國會，至四年末，取消共和，自稱洪憲皇帝。五年，梁啟超、蔡鍔等人從雲南起義，打倒袁氏，重行恢復共和。但不久，又有康有為、張勳等人乘機扶起宣統廢帝，圖謀復辟，惟不到十二天又被段祺瑞舉兵打倒，自此以後，全國各地的實權都操在互相對抗的督軍手裏。民黨不滿段氏之所為，乃號召一般舊國會議員，在廣州興起護法軍，組織軍政府以與北京政府對抗。自此以後十多年，南北分裂，內戰屢起，一天利害一天，幾乎年年有軍閥之戰。自四年到十一年間，有十次嚴重的內戰，他們前後合起來共有四十八個月之久。（註一）這些政治上的混亂，更堅定了新知識分子相信，爲使古老的中國重獲新生，非大力推行大規模的基本改革不可。

就教育界方面來說，由於內戰屢起，政治既無統一的機會，中央教育長官之調換頗爲頻繁，對教育事業之推展，影響至大。自民國初年至十一年底，中央教育長官共調換二十九次，平均每年一年調換二次，其中有任期一個月左右者。由於北京政府缺少強而有力的推展教育力量，所以推展教育的力則落在輿論上面，尤其自民國四年成立的全國教育會聯合會在推展學制改革運動上所扮演之角色極爲重要。

二、經濟與教育經費背景

中國未與現代的西方世界接觸之前，經濟在本質上是自足式的農業經濟，但自西方勢力打開了中國的門戶以後，就開始起了變化。列強在暴力或外交手段取得的特權下，將其工業產品大量傾銷於中國市場，使中國的工業少有發展的機會。這種壓力，直到第一次世界大戰爆發後，由於西方列強都在專心致力於軍需品的生產，才告減輕。但第一次世界大戰結束後不久，培養中國經濟發展的國際局勢也宣告結束，列強工商業的侵略復有加無已。國內安福系又不乘大戰自強，反而專事內爭，不乘金錢銀貴之時以興工商業，而反借折合大虧之日本外債，不乘勢脫去帝國主義者加我之枷鎖，而反陷溺於野心勃勃之日本。結果中國經濟不能獨立，而中國的入超日益嚴重。如民國元年輸入超過輸出一、一三〇一、四七五三兩，九年入超增至二、二〇六一、八九三〇兩，不及十年，損失約增一倍。（註二）另一方面，民國元年的外債是十億三萬萬，到了五年已增加到二十億，（註三）可見國家經濟的日益惡化。

經濟危機與內爭對教育經費之影響至大。民國三年當時的教育部總長湯化龍曾云：「查前清學部第一次統計，爲光緒卅三年，其時京師及各省學務舉出，合計一千八百一十四萬餘兩。第三次統計爲宣統元年，其時京師及各省學務舉出，合計二千五百五十九萬餘兩。準此計之，三年之中，已增加七百四十餘兩。……民國成立，收入銳減，各省裁減政費，於教育費尤爲刻核，日蝕月削，乃達於無可維持之地位。」（註四）由此可知，清末的教育經費尚不肯增加之通例，而進入民國後，教育經費却有急速遞減之現象。至六年，南北政府對峙，內爭更趨於激烈。控制地方及中央政府財政的軍閥，只關心軍事和內戰，希望打敗對方，攫取權利，百分之八十的經費都被軍閥中飽私囊，學校經常關閉，被軍隊佔爲營

房。（註五）在這情況下，教育界爲確保教育經費之獨立，於第三屆全國教育會聯合會議決：「請劃分各省官產、公產充作教育基金案」，於第四屆聯合會議決：「請勵行教育政策案」和「電請解決內爭案」，而在第五屆聯合會議決：「請裁兵興學案」，又在第六屆聯合會議決：「教育經費獨立案」，而在第七屆聯合會又議決：「促進教育經費實行獨立案」，至第八屆聯合會又議決：「實行教育經費獨立案」。可說全國教育會聯合會年年都爲教育經費之確保而努力。

三、社會背景

中國的社會是以農爲主的社會，但民國以來的工商業，在列強經濟壓迫之下猶稍有進步，而導致農業人口集中於沿海城市的現象。如八年五四運動的時候，北京約有六十萬人口，到了十二年時，已增加到一百一十萬，幾乎是八年的兩倍。（註六）同時，由於內戰、災疫、和農村經濟的崩潰，失去土地的農民和失業者的人數大增。他們成了窮人後，不是背井離鄉到城市謀生，就是變成職業軍人，有的則淪爲土匪或流氓。這些不安的人口，滋養了軍閥，使軍閥主義發展迅速。

三年七月第一次世界大戰勃發，十一月七日日軍攻佔青島，十六日正式接管青島。四年一月十八日，日本駐華公使向袁世凱呈惡名昭著的二十一條權利要求，以兵力脅迫嚴守秘密。袁世凱政府不待國會通過，在五月九日接納日本最後通牒所有的要求，並在五月二十五日簽訂了中日協約。當談判還在北京進行時，中國各地都有激昂的表示。幾乎所有的報刊雜誌都表現出強烈的反日情緒，三月十八日，在上海張園開反日大會，議決排斥日貨，儲金救國，而抵制日貨運動很快就遍及中國南方。因五月七日日本駐華公使向外交部發出最後通牒，限五月九日午後六時前提出滿意之答覆，因此，五月七日和五月九日

被命名爲「國恥紀念日」。

七年十一月歐戰結束，八年一月巴黎和會開始，一月二十七日日本在巴黎公開其與英、法、意之一九一七年二月對中國的秘密協議，而四月三十日在巴黎和會中，威爾遜、勞合喬治、克雷孟梭秘密同意日本對山東半島之要求。四月下旬，當和會要把德國在山東的地位讓給日本的消息傳到北京時，引起全國人民的憤慨，而引起所謂的「五四事件」，日本逐漸成爲全國之公敵。

這時期的中國新知識分子不像清末時期，清末時期的知識分子以爲其重大責任在「富國強兵」，而這時期的知識分子都明白當前的急務是將中國從列強的轄制下解救出來。因此，新的民族主義逐漸形成，不少人覺悟到中國人如要生存便須抵抗外國的侵略。另一方面，當時的中國新知識分子以爲要建立現代化的中國，便必須建立在「德謨克拉西先生」（民主）和「賽因斯先生」（科學）上面，尤其自第一次大戰結束後，這種想法更趨普遍。

叁、促進學制改革之動因

一、壬子癸丑學制之缺失

當一個學制，再不能發揮其社會需要的功能，或發揮其發展個人完整人格需要的功能，或滿足建國的理想時，這個學制遲早會被新學制所取代。換言之，既有學制之缺失會隱藏着新學制產生之動因。而既有學制之缺失，往往在制訂時即存在，或因時代之變遷而失去其本身自我調適之功能而顯出其缺失。因此，在探討改革學制時須以現有學制之缺失作爲促進學制改革之一動因。

民國元年元月南京臨時政府成立，因政府體制與清朝不同，所以學制必須改革。於是七月十日，教育部在北京召集各省教育界人士開中央臨時教育會議，議決學校系統等案而於九月三日公布所謂之壬子學制。此後至二年，陸續頒布各種學校令，與前系統略有出入，綜合起來又成一個系統，謂之壬子癸丑學制。其主要內容如左。

1. 「小學校四年畢業，爲義務教育，畢業後得入高等小學校或實業學校」。
2. 「高等小學校三年畢業，畢業後得入中學校或師範學校或實業學校（小學及高等小學校設補習科，均二年畢業）」。
3. 「中學校四年畢業，畢業後得入大學或專門學校或高等師範學校」。
4. 「大學本科三年或四年畢，預科三年」。
5. 「師範學校本科四年畢業，預科一年，高等師範學校本科三年畢業，預科一年」。
6. 「實業學校分甲乙二種，各三年畢業」。
7. 「專門學校本科三年或四年畢業，預科一年」。

元年七月十日教育部召開全國臨時教育會議第一次集會時，教育總長蔡元培演說：「至現在我等教育規程，取法日本者甚多。此並非我等苟且。我等知日本學制，本取法歐洲各國。惟歐洲各國學制，多從歷史上漸演而成，不甚求其整齊畫一，而又含有西洋人之習慣。日本則變法時所創設，取西洋各國之制而折衷之，取法於彼，尤爲相宜。然日本國體與我不同，不可不兼採歐美相宜之法，即使日本及歐美各國尚未實行而教育家正在鼓吹者，我等亦可採而行之。」（註七）由此可知，蔡元培是主張兼採歐美

學制。當時教育部亦招致英、美、德、法、俄、日留學生，將各國之學制訂出，捨短取長，以造成適合於我國之學制，惟屢經討論，仍趨重於採取日本制。參與制訂學制的蔣維喬回憶說：「當時教育界辦學經驗，亦小學較為豐富，故民元學制之初高等小學校令確能參合國情，表現特色。至中等教育並未發達，經驗殊少，於專門大學，更屬茫然。故除增損日制，易以本國課程外，殆無經驗之可言。」（註八）又八年初，教育調查會第一次會議報告亦指示：「當時所以採用此制，實因辦教育者學識經驗皆苦不足，若學制稍趨繁複，即不免無所適從。」（註九）可知當時制訂學制之教育界人士，其學識經驗均苦不足，所以所制訂之學制本身已存有缺失，而成爲日後非制訂新學制不可之一動因。

壬子癸丑學制本身在制訂時已有缺失，因此，付諸實施時其缺失便顯出。民國四年湖南省教育會在第一屆全國教育會聯合會提出改革學校系統草案，而民國五年第二屆全國教育會聯合會又議決：「中學校改良辦法案」。聯合會建議中學校改良之理由是：認爲我國中學教育之結果不良，對社會無裨益，因此，須謀改良之方法，而改良之方法是，得自第三年起，就地方情形，酌授職業科，並酌減他科時間，但對於學生有能力升學者，仍適用原定科目，可說是倡議採用今日所謂的合科中學方法來改良中學教育。據黃炎培在「教育與職業」第一期所發表的「中華職業社宣言」中指出：據民國三年調查京津教育的人指出，中學畢業生一百名中有意升學者占三分之一，而其中有二分之一未能升學。民國四、五年，江蘇教育會調查公私立中學的實情發現，民國四年的升學者是二十三%，民國五年是三十九%，其餘的畢業生幾乎無正常的職業。民國六年各省向全國教育會聯合會提出的報告顯出，中學畢業生能升學者只占十%，而有的地方還達不到這個數字。（註一〇）有鑑於此，才有主張中學採取文學分科制的呼聲。另

一方面，教育部有鑑於中學制度施行以來，頗感困難，任事者既有缺乏實用之歎，升學者尤多程度不及之弊，如不加改革，勢將無結果之可言，而其他普通教育與專門以上之教育亦受其影響。但中學校只有四年，在四年中間所得的知識有限，就從升學預備而言，四年尚嫌不足，還要進入大學或專門學校之後，經過一種之預科；至於職業教育，更少效果，因四年中間已經分去二年學普通科，所餘只二年，並且這二年之中因為前二年所有之普通科知識的不完全，不足為較高之職業教育的基礎，還須分一大部分時間去習普通學科。因此，有倡議延長中學修業年限者。

除中學教育與社會需要脫節之外，學者對壬子癸丑學制持異議者亦不少。如賈豐臻認為：(1)國民學校之意義為養成國民而設，既成國民，何以國民學校畢業後所入之學校反稱為高等小學校，雖高等小學校之程度較國民學校為高，惟名不正則言不順，貽笑中外。(2)高等小學校與中學校同屬普通教育，不過程度較為淺深，學業較為詳略而已，一則三年畢業，一則四年畢業，中學校學生常有雷同循環與味索然之感。(3)師範學校除教育一科外，其學生對於普通各科亦與中學校學生有同樣之感。(4)高等師範學校之教育一科較之師範學校不過有淺深詳略之別，至分科之國文科、英文科、地史科與大學之文科無甚差異，數學理化科、博物科與大學之理科無甚差異，農業科、工業科、商科與大學之農科、工科、商科及農工商業專門學校無甚差異。(註一一)顧樹森亦認為壬子癸丑學制之缺失有：(1)學制過重畫一之弊，是不適合土地廣大，各省風俗習尚不同，人民程度高下不同的我國。(2)學制多仿他國之弊，因教育方針，恆視其國之歷史與社會狀況而定，所以各國之學制，各有特異之點而不能強同，而我國的學制大部分胚胎於東鄰日本，其詳細內容亦多取材於其法規。(3)學制中設普通教育之學校重複太多。如普通教育之學

校有國民學校、高等小學、中學校，三者程度雖有高下之分而其設施普通教育則一，中等社會以上之子弟力能升學者，必經此三重階級，受相同之教育，先後耗度光陰十一年，結果不過受一普通教育。(4)學制中多正系的學校而少旁系的學校。考各國學制，除正系學校專爲升學者外，對於中等社會以下之子弟，無力升學者，多設一種旁系的學校，專授關於職業上之知識技能，以爲謀生之準備。如各種補習學校、各種實業補習學校、各種職業學校皆所以救濟貧寒子弟，施以相當結束之教育。今我國此等學校，章程中雖有規定，但在上者毫不加以提倡，在下者亦不甚注意。(5)高等小學校與中學校畢業生一旦離校出而欲求一適當之位置以謀生活，殊感困難。(6)我國易專制爲共和，但學制中缺乏培養共和國民之精神，將來國本搖動，其危險恐尤甚於今日。(註一二)

由於壬子癸丑學制本身在制訂時便有缺失存在，而付諸實施以後其缺失愈顯著，因此，改革學制之呼聲日益高漲，而現行學制即成爲促進新學制產生之一動因。

二、平民主義教育之盛行

現行學制既有缺失，則須改革。然應如何改革？民國七年十一月第一次大戰結束，民主國家打勝君主國家，也是平民主義打戰軍國民主義，所以平民主義思潮瀰滿世界，各國均着手於平民主義教育運動。法國在一九一八年至一九二五年積極展開的統一學校 (*école unique*) 運動就是平民主義教育運動。統一學校運動是第一次大戰期間，來自於不同社會背景的士兵，建立在同甘苦共生死之同志愛的基礎上所提倡的運動。其主張是同年齡的學生，在同一學校接受同一教師的同一課程。換言之，主張在爲平民所設的小學校系統與爲貴族所設的中學校系統之間，設置共通的基礎學校。這運動當時雖未成功，但却

成爲日後法國教育改革之一貫精神。採用雙軌制的德國，從十九世紀末就有「一個民族，一個學校（eine volk, eine schule）」，「所有的學生，在一個學校（Für alle kinder, eine schule）」的單一學校（einheitsschule）運動，但到第一次大戰結束後由革命產生的魏瑪憲法（一九一九）才有結果。魏瑪憲法第一百四十六條規定：予所有的人，在共通的基礎學校上面設置中間學校及中等學校，這些學校之入學要以學生的素質、性向爲基準而不可以家長的經濟及社會地位或宗教爲基準。在英國，也是到二十世紀以後，尤其是自第一次大戰以後「全民的中等教育」運動逐漸地轉爲激烈。一九一八年費奢法案（Fisher Act）通過，將義務教育年限延長到九年。另一方面，工黨以「全民的中等教育」作爲其教育政策。美國在一九一八年，由美國教育協會的中等教育改進委員會所釐訂的七大目標，已不再將中學的教育目標視爲大學的預備教育，而是在發展青年身心，充實生活知能，陶冶公民道德，使學生成爲家庭中的好子弟，社會中的好公民，也是人人該接受的教育。爲達到此目標，六、三、三、四制的學制也逐漸地抬頭。一九一七年蘇聯發生革命，進行教育改革。日本在第一次大戰結束後進入「大正德謨克拉斯西」的時期，而有「大正德莫克拉斯西」的思潮與教育改造。

中國自進入民國以後，蔡元培在教育上就提倡平民主義教育。民國初年他在臨時教育會議演說中說：「民國教育與君主時代之教育，其不同之點何在？君主時代之教育方針，不從受教者本體上着想，用一個人主義或用一部分人主義，和用一種方法，驅使受教者遷就他的主義。民國教育方針，應從受教者本體着想，有如何能力，方能盡如何責任；受如何教育，始能具如何能力。……君主時代之教育，不外利己主義。……現在此種主義已不合用，須立於國民之地位，而體驗其在社會有何等責任，應受

何種教育。」（註一三）蔡元培主張教育應從受教者本體著想，是指要養成能獨立思想，獨立觀察，獨立判斷的有智能個體，是反對用一個人主義或用一部分人主義，利用一種方法，驅使受教者遷就他的主義。另一方面，又主張須立於國民之地位，而體驗其在社會有何等責任，應受何種教育，是主張須養成共同活動的觀念和習慣。這種思想是平民主義教育之思想。但另一方面，蔡元培却以「軍國民教育」作為民初時期之教育宗旨中的一目的。他在民國元年二月發表的「對於教育方針之意見」中說：「夫軍國民教育者，與社會主義僻馳，在他國已有道消之兆。然在我國則強鄰交通，亟圖自衛，而歷年喪失之國權，非憑藉武力，勢難恢復。且軍人革命以後，難保無軍人執政之一時期，非行舉國皆兵之制，將使軍人社會，永為全國中特別之階級，而無以平均其勢力。則如所謂軍國民教育者，誠今日所不能不採者也。」（註一四）由此可知，蔡元培認為進入民主共和國時代之中國，理須採用平民主義教育，但為恢復國家的主權與避免軍閥割據之局面，不能不採用軍國民教育。同時掌握強大權力的軍閥也不願看到平民主義教育之實施。因此，民初雖有平民主義思想之勃起，却不能看其盛行。

民國四年因日本以二十一條壓迫中國，袁世凱以衛國為理由，特定尚武的教育宗旨。同年全國教育會聯合會又有軍國民教育實施方法的議決。直到民國七年十一月第一次大戰結束，平民主義打戰軍國民主義，平民主義思想潮瀾滿世界後，中國的平民主義教育也盛行起來。民國八年一月蔣夢麟在其發表的「和平與教育」一文中說：「平民主義首以增進平民之能力、知識為本，使人民咸成健全之個人，倡進化的社會。於是，一方以健全之個人，進化的社會而為和平之保障，一方以個人之才智，社會之能力而掃除強暴不良之政治，如此熙攘往來咸與昇平真正之和平至矣。……向日德國教育主義與夫自德國