

修訂各級學校法的先決問題

劉季洪

我國憲法規定：「全國公私立之教育文化機關，依法受國家之監督。」

「這顯示我國政府對於教育文化事業的政策，既非統制，也非放任，而是採取民主方式，制定法律，來規範並指導教育文化事業的發展。根據這種政策，我國政府在學校教育方面，多年來會制定大學法、專科學校法、中學法、師範學校法、職業學校法、國民學校法和補習學校法等。但由於各法公布時期都是遠在民國二十一至三十七年間，歷時已久，內容早和實際需要不相符合，於是不得不由行政機關隨時從權以命令加以補救，其中難免與原法有所出入，甚至分歧矛盾，形成現時教育法令的凌亂現象。最近教育部積極着手修訂各級學校法，實在是當前的重要措施。」

照目前修訂各級學校法的進行情形來看，可能是在一二年內不同時期陸續分別提出，而由立法機關在不同時期分別審議。在審議過程中，對於各級各類學校的共同目標、功能配合以及縱橫聯繫等方面，事前如不作通盤考慮，勢將發生瞻前慮後，顧此失彼的困難。此僅就立法技術而言，或尚可由立法人員的廣博知識與經驗予以克服。但為使全國人民深切明瞭此次全盤修訂教育法律的真正精神起見，也很應當把我國教育今後發展新方向、新政策、新制度等要項，提綱挈領，有所規定，宣示國人。因此，我們在分別修訂各種學校法以前，似乎還有先決問題應加討論。

一、教育母法問題

早在五十七年十一月十六日立法院教育委員會開會時，立法委員張希之先生曾建議教育部，制定一個「教育法」作為各種教育法律的母法。他說：「現行的大學法、專科學校法、中學法、國民學校法等，實質上都是組織法，應該有一個母法作為依據。『教育法』規定中華民國的教育宗旨、學校制度以及重要的教育政策等等。依此母法制定各級學校組織法，依組織法再制定各種辦法章程。這樣，教育法令才能成為一完整的體系。」張委員建議的「教育法」，有似日本的「教育基本法」。日本在二次世界大戰以後，實行民主政治，改革教育，於一九四七年公布「教育基本

法」及「學校教育法」。教育基本法主文共十條，分別規定教育的目的、教育方針、教育機會均等、義務教育範圍、男女同學、學校教育設置原則、社會教育設置原則、政治教育態度、宗教教育態度、教育行政責任等項。此法具體說明改革後之新教育的各種基本原則和政策，所以有人稱為日本新教育的憲章。

當張委員建議制定「教育法」作為教育母法時，前任教育部部長閻振興先生曾表示對此問題願加考慮研究。但最近教育部陸續修訂各級學校法，並未提到教育母法的擬訂。此後立法院是否有人繼續推動，尚無所聞。深恐此事將來竟無結果，因此我想提出另外一個辦法，就是先將現有教育宗旨的實施方針各條加以修訂補充，並將現行學制加以整理，作為各級學校訂定新法的依據，也或許可以代替教育母法的構想。現再分別略為說明於後。

二、教育宗旨問題

我國清末舉辦新教育，訂定章程，首標教育宗旨。民元國體更新，教育宗旨隨之改易。元年七月教育部召開臨時教育會議對於教育宗旨討論頗詳。九月公布教育宗旨為：「注重道德教育，以實利教育軍國民教育輔之，更以美感教育完成其德性。」當時蔡元培先生任教育總長，曾發表「新教育」一文，說明「軍國民教育」、「實利教育」、「德育」、「美育」及「世界觀」五者不可偏廢。這次教育宗旨的公布，對於全國教育思想及實際設施會有很大的影響。但不久袁世凱陰謀竊國，擅改教育宗旨；民八全國教育聯合會更進一步主張廢止教育宗旨，遂使全國教育精神渙散，缺少一定目標。直至民國十七年國民政府統一全國，經由第一次全國教育會議的建議，始於十八年公布現行的中華民國教育宗旨及其實施方針。教育宗旨本文為：「中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命為目的；務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。」其重要在於明確指示教育設施為求實

現建設三民主義國家的理想。當時全國教育界本此共同目標，積極推行，形成國家新興氣象，竟至遭受日本嫉視，認為我國學校教科書充滿民族思想，前途可畏，於是更形加緊侵略。我國八年抗戰，民心士氣始終不屈，實不能不歸功於教育。

此項教育宗旨公布至今已超過四十年。宗旨本文文字較為抽象，所以另訂實施方針各條，來作具體說明。原訂實施方針共有八條，現因時代演進，環境變遷，內容似有修訂補充必要。如其中僅指出農業推廣教育的重要，而缺少發展工業教育的提示，就是一個顯著的例子。此種修訂工作自然要經政府合法程序進行，現在願先提出假設意見兩點，試作研討。

第一、是與教育方針內容有關的意見。教育宗旨中的實施方針為一般教育設施的總目標，故應具有統攝性或概括性。但現有教育方針各條條文似尚缺乏此種性質，其主要原因，當係由於教育範圍廣泛，以簡統繁實為不易。蔣總統本其多年領導國家，詳察世變，以及深究國父建國理想的經驗與體會，近年會再三提示三民主義的本質為倫理、民主、科學三者。此一提示在教育方面極為重要，因能具體說明推行倫理教育、民主教育與科學教育，就是實現建設三民主義國家的要途；這也正是我國原訂教育宗旨所要達到的理想。總統並且還進一步指出民主、科學與倫理相結合的重要，以匡救近代各國教育的弱點與弊端。我們遵照這些指示，在改訂教育方針時列為主體，自然能使方針內容更為明確，概括、而有系統。然後再據以訂定各級學校新法，也就容易達到精神貫通，互相配合的地步了。

其次、是與教育重要政策有關的意見。在教育方面常有若干重要政策，涉及教育全體，且具有長期性，似亦應明列條文，作為推行教育的指導原則。現就各國經常發生的一個問題——「教育與政治的關係」為例加以說明，此一問題以大學教育最為顯著。現代大學起源於歐洲中世紀私人講學，所以傳統上對政治力求保持超然；同時現代民主國家也尊重傳統儘量保障學術自由。但近年各國大學，時常發生破壞份子利用此一傳統，製造紛亂，以致各地學潮洶湧，教育遭受無理摧殘，實已失去保障學術自由的原意，現已迫使若干國家不得不臨時制定新法，以圖補救。我國現時雖學

風優良，政教密切合作，然鑒於過去亦曾有此痛苦經驗，今後似應決定適當原則，求能一方面使教育不受外界無謂干擾，得以自由發展；另一方面使教育能配合國策，避免陰謀利用，破壞學校秩序與安全。此種原則明白規定後，不僅消極將可用於防患未然，另在積極方面於制定各種教育新法時，更應依此原則儘量改善地方教育行政，大學行政組織以及學校人事預算等制度，使教育能超然於選舉等政治活動，而學校可分層負責，自由發展教學與學術研究。此外，尚有若干重要教育政策亦有考慮必要，不再多述。

三、學校制度問題

現時進行修訂各級學校法，除教育宗旨、方針、重要政策應先加考慮外，學校制度更應先作檢討。按各國學校制度有由自然發展而成，有經政府規劃而成。任何學制都難長久固定，而有時需要加以調整。我國清末及民初學制常有變更，民國十一年之新學制，雖經以後多次修改，但到現在還是大體沿用。今後我們修訂各種學校法，對於各類學校的年限、功能，以及上下貫通、左右聯繫等等，都不能不事先顧到。並且不僅要注意現有實況，還要研究目前無需要改進創新的地方。例如高級中等學校階段，究應分類設置？或綜合設置？或二者並存？又如職業學校須與經濟發展配合，舊制如何改革以適應社會需要？職業學校師資培養方法各國不同，我國究應採取何種制度？再如大學研究部門日見重要，現無完備制度，究應如何建立？諸如此類都是在分別修訂學校法前，應當先作決定的問題。

以上所述各點，在說明我國教育發展至現階段，全面修訂學校法實為一重要措施。其進行程序，除採用先訂教育母法的建議外，亦可就教育宗旨、實施方針、重要政策及學校制度修改補充，以為依據，然後將其內容精神分化於各種新法條文之中。如以「實施方針」在性質上未能包括各種政策，改用「實施綱領」亦無不可。其形式將成為中華民國教育宗旨及其實施綱領，並附學校制度圖。至於中央教育行政機關是否採納此種意見？如予採納擬訂後，是否提交本年暑期預備召開的教育會議討論以集思廣益？以及將來是否報請國家安全會議或送請立法機關審議後明令施行？那都無須現在研討了。