

由教育看中美民主憲政

楊日旭

一

教育是民主憲政的根基，一個國家如果沒有教育的民主，則政治民主、社會民主和經濟民主便要落空。國父中山先生說教育的平等才是立足點的眞平等。國內外部分學者專家高倡民主憲政，讚譽美國民主，却往往忽略了美國並未做到教育上眞平等的事實，而且美國法律上的教育民主與實際上的教育歧視的脫節的問題迄今仍未解決。

美國號稱其爲世界上最民主的憲政典範，但在美國憲法上却無民主 Democracy 一字。美國憲法係於一七八七年制訂，一七八九年行憲，迄今已達一百九十餘年之久。憲法全文共七條，外加二十六條修正案，共計五千餘字，但竟無一字提及民主。今日美國憲法之所以被認爲世界上最民主國家之一者，即在於最高法院將有關人權條款（Bill of Rights，憲法第一條修正案至第十條修正案）以及其他有關政府分權原則等等經過長時期的司法解釋（Judicial Review）所積累的憲政經驗而來的。

美國的憲義既是經由最高法院解釋而確定其權威，所以最高法院的司法解釋一方面能使美國的憲義隨時代進步而常新，另一方面亦可以消彌暴力革命於無形。因之，要了解美國教育對美國民主憲政的影響，則必須從美國最高法院在憲法上所作有關教育的判例去瞭解。

司法解釋涉及教育的判例甚多，包括車載黑白學童以求種族均衡，學生在校禱告，應否向國旗敬禮及教育歧視等等問題。本文以篇幅有限，不擬其他問題而僅就美國民主憲政中有無教育眞平等的相關判例中加以扼要分析，藉

可使國人對美國今日的民主憲政在沒有完全做到教育的真平等的情形下如何運作的實況。

有三樁最高法院的判例可引來說明美國的民主憲政是否已經做到教育機會的真平等，理論與事實是否脫節或相悖：1. *Plessy v. Ferguson*, 1896. 2. *Brown v. Board of Education*, *Topeka, Kansas*, 1954. 3. *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 1973. 並將以上三案的重要憲義及影響扼析如後……

11

Plessy v. Ferguson 1896. 此案係發生在內戰以後，黑人恢復自由人地位的三十二年之後。雖然黑人在法律上取得公民權利及選舉權，但是僅僅祇得到了所謂的「政治平等」，而却未取得「社會平等」。社會不平等亦說明了美國教育的不民主。

一八九二年，美國西部路易西安那州（Louisiana）居民卜賴色（*Plessy*）係黑白混血。卜氏雖有八分之七的白人血統，僅有八分之一的黑人血統。但依照該州法律，卜仍被視為黑人。一八九二年卜氏搭乘火車由紐奧良市赴外地旅行。列車長查票，發現卜為黑人，遂命其離開白人乘坐之車廂，改坐黑人車廂。根據一八九〇年七月十日該州所通過之州法，黑人與白人之車廂必須分開，不得混雜。列車長之命令未為卜所接受，列車長遂指控卜為違法，而將其逮捕送審。主判法官 *Ferguson* 則認為卜確係黑人，不應乘坐白人車廂，既已乘坐白人車廂即係違法，理應判罪。卜氏不服，遂再上告。最後經由最高法院受理裁判。

本案主要焦點為：①該州州法強將黑白車廂分開，是否違反憲法第十三條修正案，使黑人變為自由人的規定？②本案是否違反第十四條修正案給予黑人平等的憲法保障的規定？

最高法院對以上問題所作之答案均是否定的。換言之該州州法並未違反聯邦憲法第十三和第十四條修正案的規定。理由如上：①該項州法旨在保障政治平等（*Political equality*），而非社會平等（*Social equality*）。最高法院強調說：『美國聯邦憲法並不能使人人社會上一樣平等。』（*The United States Constitution cannot put them*

on the same plane socially.)；②如果黑人認為該州法強將黑人白人分開因而造成黑人自卑感，但實際上並非該項州法之過。祇要黑白兩族的民權及政治權力平等就可以了。祇要黑人學校設備和白人學校一樣，黑白分校亦無不可。

正因如此，本案遂樹立一種所謂「平等而分離」之理論（Doctrine of "equal but Separat"）。這種只講政治平等不講社會平等的理論，被引用到教育上去，即成為「黑白分校」和「教育歧視」的護身符了。美國的政治領袖和教育家雖高倡民主憲政，可惜對這種違反教育民主和機會平等原則的種族歧視却聽任其存在而視而不見，讓內戰以後黑人所應得的教育民主平等仍為事實上的「分校」和「歧視」所剝奪無遺。由此則知，沒有教育的民主，那裏有政治的民主？沒有社會的平等又怎麼會有政治的平等？

三

Brown v. Board of Education, Topeka, Kansas, 1954。此案一方面為劃時代的教育改革判例。另一方面又是具有代表性的判例。就前者而言，它將一八九六年 *Plessy v. Ferguson* 一案所確立的「平等而分離」的原則正式推翻，打破了種族教育歧視，及黑白分校的傳統陋習。在法律上和憲法上均確認教育平等和教育民權的重要。在美國，教育雖為地方教育委員會所控制，但最高法院仍依照憲法第十四條修正案「同等保護」的原則來解釋本案，因該州州法與聯邦憲法抵觸故屬無效。就後者而言，類似堪薩斯州歧視黑人學生的法規出現於其他各州者極為普遍，此案一經最高法院宣佈為違憲，則其他各州類似的法規均屬無效。所以它是頗具總代表性的判例。

原案中的主角為一黑人小女孩，因其申請進入 *Topeka* 學區之公立國民學校被拒，女生家長遂提起訴訟，控告該學區委員會違反憲法第十四條修正案所賦予其「同等保護」權利之規定。經聯邦地方法院及上訴法院審判，原告不服，乃申訴於最高法院。本案所涉及的中心問題是：即使是黑白學校設備相同，但黑白分校的制度是否仍剝奪了少數民族子女接受教育機會均等的權利？換言之，在 *Plessy v. Ferguson* 一案中所建立之「平等而分離」的教育歧視

原則亦即「只要學校設備一樣，黑人即不必進入白人學校」的原則是否否定了少數民族同應接受機會平等教育的憲法規定？

對上述基本問題最高法院的總答案是：這種藉口「平等而分離」的教育歧視態度本身確實是矛盾的。它在實際上即已剝奪了少數民族接受平等教育的機會，因為第一，「此種州法使少數民族對其所處的社會地位產生了一種自卑感。影響其身心使其永遠無法解脫」（such low generate a feeling of inferiority as to their status in the community that may affect their hearts and minds in a way unlikely ever to be undone……）；第二，分離的教育設施在基本上即具有潛在的不平等；第三，這種黑白分校的教育制度完全違反憲法第十四條修正案中「同等保護」的規定。基於以上理由最高法院遂作了一次史無前例的教育改革裁決：『本院正式宣告自一八九六年以來所施行的「祇講政治平等，不講社會平等」及「平等而分離」的黑白分校的教育歧視制度的死亡。』

由此可見，美國民主憲政並不是完美無缺的。由一七八九到一九五四年行憲的一百六十五年中，美國的教育制度居然是黑白分校種族歧視，祇講政治平等而不講社會平等的單軌民主列車。自一九五四年 Brown 一案後迄今的三〇年當中，美國最高法院把黑白分校的教育歧視制度在憲法上、法律上、理論上及措施上宣佈為違憲，這固然證明美國的民主憲政在不斷的實驗中求進步。但在 Brown 一案以後的今日，民主平等教育的實際情況又是如何呢？作者想用個人的經驗來加以說明。

筆者旅美三十年，由於子女的教育，自幼稚園以至大學，都有親身參與學校家長會暨相關的各種活動的體驗。根據我自己的觀察，深覺 Brown 一案所引發的民主教育改革到現在雖又過了三十年，但就教育民主和機會均等而言，理論與實際仍有很大距離。雖然經過六〇年代的人權運動的努力和七〇年代的繼續改進，美國今日的教育若從種族平等和教育的民主的角度和事實觀察，則教育平等徒有其名，而距教育民主之實仍遠。現在再從下面判例來說。

San Antonio's Independent School District v. Rodriguez 1973：本案也是一項代表了多年來各州因不平等教育經費籌措分配制度所引起的大爭論。美國的教育大權一向是歸地方的學區教育委員會（Board of Education）掌握。諸如學校教育行政、預算、人事、政策等等均由其負責統理。教育經費絕大部份都來自於地方的財產稅。而各地學區的財富不均，稅收不一，故教育經費的財源亦相當懸殊，造成學區學校設施不平，教師待遇有別，進而影響學生水準及升學就業的機會甚大。此種依賴財產稅作為教育經費財源的制度因為不公，時常引起爭論，遭受有識之士的批評，因為地方人士不願放棄對教育的控制權力，而且此制行之有年，如驟然改革，勢必牽涉全國教育制度之前途。故全國教育官員的財產稅作為教育經費財源的制度為神聖不可侵犯的「聖牛」（Sacred Cow）。責任太大，舉動太廣誰也不願輕言改革，惹事生非。

最高法院在七〇年代中雖致力於其他教育難題的解釋，但對各州抗爭以財產稅作為經費財源的訴案多不置理。但此項問題日趨嚴重，勢必有一澈底辦法才能息爭。故本案也是代表對有關此類訟案的總答覆，同時也使我們對美國教育和民主憲政關係有更進一步的認識和瞭解。

San Antonio's 為德州之城市，該區墨西哥裔的美籍市民極多。該地貧富懸殊，墨裔市民所盤居，區房屋價格甚低，財產稅收太少。其學區用在每一學童，經費僅有美金三百五十六元，而同一城中之白人學區所花在每一學童的經費却高達五百九十四元。而且，這種不平等的財產稅制度在家長及學童心理上非但造成自卑感而且引起普遍的反感。於是墨西哥裔家長們向聯邦法院控告，認為這種不公平的徵收教育經費制度本身即已否定 Brown 一案的決定，而又重回 Plessy 一案的舊制，無異造成事實上的教育歧視，不幸地使財產多少變為教育歧視的當然嫌疑犯。

聯邦法院兩經審理而兩造一方不服，連續上訴至最高法院。本案的中心課題是：德州以財產稅作為教育經費財源的制度是否違反了憲法上所明文或含攝保障的基本人權的規定？

最高法院的判決認為這種制度並未違憲。重要的理由如下：①財富不能被視作製造教育歧視或劃分人們的當然嫌疑犯。至少就財富而論，第十四條憲法修正案所規定的「同等保護」權利並未要求絕對的平等，或者絕對相等的

利益；②原告並未提出確切證據（Real evidence）證明這種經費制度是歧視窮人或造成對家人的「教育機會均等的絕對剝奪」；③「教育權自然不包括在憲法上明文所規定的各種權利之內，我們亦找不出任何根據可以說憲法亦隱攝地包括對教育權利的保障。」（“Education, of course, is not among the rights afforded explicit protecting under our constitution. Nor do we find any basis for saying it is implicitly so protected.”）④「以財產稅作為教育經費的制度固然造成了差異，但却不能認為這種安排是不合理到會導致對個人的歧視」；⑤再說，「教育經費是否決定教育品質，仍有爭論」；⑥教育的目的和功能之一即在提供一項基本教育，「俾選民有能力參加選舉投票。」德州的教育經費制度即已提供此種足以使選民行使「言論自由」的基本教育；⑦最高法院應尊重地方對教育的主辦權，不宜對「財產稅、會計計畫、教育政策、及聯邦主義來實行嚴格的辦法。」

根據以上理由，最高法院認為公民的「選擇自由」權並未為德州的教育經費制度所犧牲或妥協。所以這種以財產稅作為籌措教育經費財源的制度並未違憲。而且最令人扼腕的是，美國既自詡為世界民主憲政的國家，却以最高法院公然修稱公民受教育的權利不是聯邦憲法上明文或不成文所保障的基本權利。在Brown一案中既然取銷了一八九六年 *Plessy v. Ferguson* 所倡「祇講政治平等不講社會平等」和「平等而分離」的原則，却又在San Antonis一案中又否認不平等的教育經費籌措制度會造成「社會的不平」和「教育素質低落」。此顯係前後案，持理不一，矛盾不適，此其一。在Brown一案中，既承認教育係由地方所控制者，但却以種族歧視，有違憲法的理由而加以干涉。何以在San Antonis一案却又以「教育權屬於地方而未便干涉」，顯係前後矛盾，不能自圓其說，此其二。在Brown案中認因種族歧視分校會造成學生自卑感影響其身智發展，何以又在Antonis一案中却又否認財富不均的教育經費制度不會造成自卑感，前後矛盾，不能服人此其三。公開否認教育經費與教學品質相關，實不可解，此其四。

上面所說 San Antonis 一案的判決迄一九八四年止尚未修改或廢止。準此則知，一個民主憲政的大國如美國者，其最高法院立認「國民受教育的權利不是聯邦憲法上所保障的基本權利」。這種沒有教育民主的民主憲

政實在是美國民主憲政的一大諷刺。可是這種不合理不公平不民主的教育經費制度却一直聽任其繼續下去。

五

我國憲法在教育上比較美國更進一步。在第十三章基本國策第一六〇條基本義務。如教育爲權利尙可不去行使，若爲義務則必須人人履行。中華民國政府在抗戰期間及戡亂期間均推重視教育，因爲我國在教育上大量投資，才使台灣省變爲中華民國人力資源中心。今日所有的經濟奇蹟，政府對教育之功實不可沒，有了中華民國政府全力推行民主教育才有今日民主憲政的基礎。

如由教育看中美兩國的民主憲政，則知我國在以民主教育推進民主憲政之努力與美國不承認「公民受教育的權利爲憲法上所保障的基本人權」來相比則大可自慰。卽與中共以「文化大革命」造成文化大破壞及文化大倒退相比，則知中華民國爲以三民主義作爲全中國現代化模式而造就了數以萬計的人才，而中共却以馬克斯思想殖民地主義毀掉了上億中國青年人受教育的機會。兩相比較實有天壤之別。美國行憲已近兩百年，尙且還未做到教育民主。而我國行憲迄今尙不及四十年，卽已大力推行教育之前人人機會平等的教育民主。而我愛國青年在臆慕美國民主，昧於中共暴政統戰時，應對我國以教育民主推行民主憲政所作努力確加肯定，祇有教育的平等和民主，才有真正的民主憲政。