

# 《1996 年教育法令》问答录

杨培根

(1998 年 6 月第 1 次修订, 2006 年 6 月第 2 次修订)

最近, 针对《1996 年教育法令》的内容, 各方看法不一, 众说纷纭。由于《1996 年教育法令》是法律条文, 所以一般人不易理解。为了方便读者了解, 现把《1996 年教育法令》中的重要课题, 尽量以简单的语言说明白, 好让读者分辨是非。所解答的课题, 包括“最终目标”、创办学院、维护独中、承认统考、母语班等事项。这些可说是最热门的争论课题。

## (一) 最终目标

### 1. 什么是“最终目标”?

答: “最终目标”就是“以国语作为主要教学媒介”的国家教育制度。“最终目标”的字眼, 最先出现在大约 40 年前发表的《1956 年拉萨报告书》中。(注意这是《报告书》, 不是《法令》)

《拉萨报告书》指出: “我们相信本邦教育政策的‘最终目标’, 必须是将各族儿童集中于一个国家教育制度下, ‘以国语(马来文)为主要教学媒介……’”(第 12 段)。

34 年前, “最终目标”的精神实质, 又出现于《1961 年教育法令》“前言”中: “为了确保有效地执行上述教育政策, 应作出进一步提供……以国语为主要教学媒介的教育制度”。

显而易见, “最终目标”就是“以国语作为主要教学媒介”的教育制度。换句话说, “以国语作为主要教学媒介”的教育制度, 就是我国教育政策的“最终目标”。

### 2. 在新《教育法令》下, “最终目标”是不是已消除了?

答: 不是。

虽然“最终目标”的字眼不存在于新《教育法令》中, 但是“以国语为主要教学媒介”的字眼仍然存在。

上面已说过，“最终目标”就是“以国语为主要教学媒介”的国家教育制度。既然如此，“最终目标”的精神实质仍存在于新《教育法令》中。

“最终目标”的字眼不存在，但其精神实质仍然存在，并且以法律条文的形式加以贯彻。

如果说，在新《教育法令》中，“最终目标”的精神实质已不存在，那是误导性的不正确言论。

### 3. 在新《教育法令》下，有哪些条文含有“以国语作为主要教学媒介”的字眼？

答：在新《教育法令》的“绪论”（即“开场白”）中和另一项条文中提及这些字眼。

- (1) “鉴于上述政策，将通过一个国家教育制度加以实现，而它规定‘国语为主要教学媒介’，采用共同的国家课程和考试……”（“前言”）
- (2) “国语必须成为国家教育制度内所有教育机构的主要教学媒介，（除了在 28 条下设立的任何国民型学校，或者由部长豁免……的教育机构以外）”（第 17(1) 条）  
（“教育机构”指的是政府或私人教育机构，如学校、幼稚园、远程教育中心等）

这些条文足以证明“最终目标”的精神实质还存在。不采用“最终目标”的字眼，并不影响“以国语作为主要教学媒介”的国家教育制度。“形式”改了，“内容”并没有改变。

### 4. 为什么说新《教育法令》比旧的《1961 年教育法令》更严峻？

从贯彻“以国语为主要教学媒介”方面来说，新《教育法令》肯定比旧的《1961 年教育法令》更加严峻。那是因为在《1961 年教育法令》下，只在其“前言”（“开场白”）中阐明“以国语为主要教学媒介”的“最终目标”；但是，新《教育法令》不但把它列在“前言”中，同时，还把它化为“法律条文”，以几项法律条文来贯彻这目标。

“法律条文”具有法律约束力，可用来落实或贯彻“前言”中所提到的总原则，那就是“以国语作主要教学媒介”的“最终目标”。这就是说，总原则一旦化为“法律条文”就具有实际的法律效果。法律条文一旦存在，如果不执行，那就是违反法律的行为。作为“开场白”的“前言”是抽象的总原则。有关法律条文一旦在国会通过后，就把抽象的原则具体化了。法律必须遵守，不然就算抵触法律。

## (二) 华小、印小的问题

### 5. 现有的国民型学校（华小和印小）是不是在新《教育法令》下豁免“以国语作为主要教学媒介”？

答：不是。

从有关法律条文的字眼严格看来，现有的国民型学校（华小和印小）并没被豁免“以国语为主要教学媒介”。

乍听起来，这似乎是危言耸听的说法。但是，如果认真研究有关法律条文，你会发觉到新《教育法令》一旦实施起来，所有华小和印小都得改制，采用国语作为主要教学媒介。

怎么说呢？请看有关法律条文：“国语必须成为国家教育制度内所有教育机构的主要教学媒介，**除了第 28 条下设立**的任何国民型学校。”（第 17(1)条）

什么是第 28 条呢？这条文是这么写的：“在这法令规定下，部长可以设立国民学校与国民型学校……”。

请注意：只有那些在**新《教育法令》下设立的**国民型学校（华小和印小）才受豁免，而不是“现在已设立的”国民型学校受豁免。换句话说，“现有的”早已设立的国民型学校，不受豁免，就必须以国语作为主要教学媒介。

到目前为止，部长还没有在第 28 条下设立任何国民型学校。在法律条文中，采用“在第 28 条下设立的国民型学校”字眼而不采用“国民型学校”是法令起草人有心还是无意的“错误”，则不得而知。

为确保现有的华小和印小能存在而以“母语”作为主要教学媒介，法令中“在第 28 条下设立的”字眼后面必须加上“及现有的”或类似的字眼，使到所有国民型小学受豁免，而不须要以国语作为主要教学媒介。

## (三) 董事会与家教协会的问题

### 6. 26A 条已不出现在新《教育法令》中。那么，华小董事会是不是可“高枕无忧”了呢？

答：不可以。

虽然 26A 条已不存在，但是华小董事会仍然不能“高枕无忧”。原因是：虽然授权部长随时废除董事会的 26A 条文已不出现在新《教育法令》中，但这并不意味着华小董事会已“安然无事”。在新《教育法令》下，有好几项法律条文，若严格执行起来，对华小董事会非常不利。这些条文如下：

- (1) 教育部长有权委任额外董事，以改组或改变原有董事会的组织结构。法案条文没规定部长可委任多少名额外董事，任期多久也没说明。他们不必受“董事必须注册”等条文的约束。在这条文下，学校董事会被改组和被控制，是一件易如反掌的事。(见 56 条)
- (2) 如果部长“认为”董事没有履行职责时，部长可暂停或开除所有董事，而委任他认为适当的人选来执行董事职务，任期则由部长决定。(第 58 条)  
这条文也可用来改组或控制董事会，以达到其目标和政策。
- (3) 如果部长认为董事会违反这项法令或有关条例时，他就可解散董事会。(第 59 条)
- (4) 董事必须向“教育部总注册官”注册。为了联合邦、公共或“任何人”的利益，如果总注册官看来，某人不应继续留任董事职，总注册官可以把他从名册中除名(第 93(1)(b)条)  
“任何人的利益”是极其笼统的说法。几乎谁都可向总注册官告状，把他不满的董事除名。更甚的是，在另一条文下，告状者的姓名和地址可受到保密。
- (5) 如果部长或官员认为某个董事不遵守法令或条规时，他可中止或取消政府所提供的拨款。这么一来，部长或官员可以用“经济封锁”的方法来迫使某些董事会“唯命是从”，而贯彻其指示或有关政策和目标。(第 125 条)
- (6) 董事会一旦解散，可由校长或一名公务员接管(第 61(2)条)

## 7. 华小董事会在什么情况下可被解散?

**答：**华小董事会可被解散的理由包括：抵触条例、违反部长的指示、不遵守董事章程、没阻止学校被利用来“危害国家利益或公共利益”、没阻止学校被利用来从事不合法的活动等。(第 59(1)条)

这条文可以从不同角度来作出不同诠释。对华小是祸是福，我们得随时关注。

## 8. 学校董事会被解散后的情况又如何呢?

**答：**一旦学校董事会被解散，部长可随时委任另一个新董事会来取代它。(第 61(1)条)

如果部长没委任董事会的话，董事会职权将由校长执行，或由部长所委任的一名公务员来执行。(第 61(2)条)

董事会解散后，学校就不再需要董事会章程管制，部长也不需要制订管制董事会的条例；不需要再委任额外董事；也不需要根据董事会章程来委任教师（指私立学校）；取消学校注册证的问题也不存在。（第 61(3)条）

这就是说，学校董事会万一被解散，部长将委任校长或公务员来执行董事职权（注：这是最快捷接管董事会的方法）。过后，部长将成立一个特殊的新董事会来管制学校，而这新董事会不是“民选”的，而是部长所委任的。它必然会紧跟着部长的指示办事。

## 9. 新《教育法令》对家教协会有什么不利的影响？

答：在新《教育法令》下，家教协会的组成和结构将受影响。

在旧的《1961 年教育法令》下，家教协会是由学校教师和家长所组成的。也就是说，家教协会成员清一色是教师和家长，没有外人参与。但是，在新《教育法令》下，部长可制定条规，让外人成为它的成员。这么一来，家教协会的结构将起变化，非家长和非教师都可成为会员。（第 130(1)(i)条）

究竟哪些外人将成为家教协会的成员，而又有多少外人可成为其会员，则没明文规定。外人的人数会不会超过家长和教师的人数呢？他们会不会“喧宾夺主”则不得而知了。

## （四）母语班问题

## 10. 在新《教育法令》下，母语班是不是得到了很好的保障？

答：不见得。

在国民学校（政府小学或政府资助小学）和国民中学（政府中学或政府资助中学）将开办母语班。不过，至少要有 15 名学生的家长要求下，政府才需要提供教学设备。

不论国中或国小的学生家长，都可提出开办母语班的要求，条件是：至少要有 15 名学生的家长提出要求：少过 15 名就不能开办母语班。（见法令释义条文，即第 2 条）

有些人认为这项条文还“不错”。但是，反观“宗教班”学生所享有的权利时，你就会发觉到新《育法令》对母语班的“保障”比起“宗教班”的就逊色多了。

关于宗教班的情形是这样的。只要有 5 名伊斯兰教的学生在某间教育机构（包括学校、幼稚园、远程教育中心等）就读，校方就得开办宗教班。条文细节交代得很清楚：每星期要上课两小时，必须是正课，董事会必须作出必要的安排。（见第 50 条）

（注：在旧的《1961 年教育法令》下，必须要有 15 名伊斯兰教的学生，才需要开宗教班。现已减至 5 名）

既然新《教育法令》可为宗教班列出这些细节，为什么不能一视同仁地为“母语班”列出类似的细节，如每星期上几小时的正课而董事会或校方必须作出必要的安排呢？母语教育毕竟是教育事业重要的一环。

## (五) 独中问题

### 11. 新《教育法令》对独中有什么不利影响？

答：新《教育法令》对独中影响很大。

至少有 2 项条文，决定着独中的生存或消失。这 2 项条文的内容大意如下： -

- (1) “国语必须成为国家教育制度内所有教育机构的主要教学媒介……除非得到教育部长的豁免。”(第 17(1)条)(注：国家教育制度内的教育机构包括私立学校，独中等)。

到目前为止，法令中并没有任何条文正式豁免独中，使独中不受这条文的约束。

如果有人说，法令中有豁免独中的条文，那是误导性的言论。如果独中不被豁免，独中也必须采用“国语”作为其主要教学媒介，而不能采用“华语”作为其主要教学媒介。这么一来，独中将改制。

- (2) 另一项条文规定：“每一间学校必须为学生准备参加政府考试，除非获得豁免。”(第 19, 74 条)

法令中没有任何条文正式豁免独中，使独中免受这条文的管制。这意味着独中生必须参加政府考试。这是强制性的，而不是自愿的。它将进而影响独中办学方针，使独中改变教学媒介语、课本及师资。独中将失去其特质，再次面临改制。

## (六) 统考问题

### 12. 在新《教育法令》下，董教总可举办统考吗？

答：新《教育法令》一旦严格执行，董教总必须停办统考，否则就算犯法，违法者最高刑罚：罚款一万，坐牢一年或两者兼施。(69(1)条)

在旧的《1961 年教育法令》下，董教总主办统考，不必向教育部申请准证。然而，在新《教育法令》下，“……若事先来获得考试局局长书面批准，任何人都不许为任何教育机构或私人考生，举办任何考试。”(第 69(1)条)。



即使能获得批准，考试局局长也可施加他认为适当的条件。(第 69(2)条)

这就是说，这些条文一旦严格执行，董教总就必须向考试局局长申请准证，才能举办统考。即使批准，考试局局长会施于什么条件，则不得而知。

有人说，法令已明文规定可举办统考。其实，这是没有法律根据的，因为法令中并没有正式核准董教总可主办统考的条文，也没有豁免统考，使统考不受这项条文的限制。

## (七) 大专院校问题

### 13. 新《教育法令》会影响私立大专院校的创办吗？

答：民办学院的创办肯定受影响。

《法令》中有项条文是这么规定的：任何人直如果要创办一间高等教育学府，必须按照立法申办。未创办学府前，不可募捐、筹款；不可捐献款项或礼物等；不可为设立高等教育机构而进行任何活动等。(第 71 条)

违法者最高刑罚：罚款五万，坐牢五年或两者兼施。(第 72 条)

众人皆知，只有非营利的民间团体申办高等教育学府时，才会向社会人士募捐，进行筹款等活动。因此，这项条文影响民办学院的创办。

### 14. 新《教育法令》对联办课程或双联课程有什么不利影响？

答：进行联办课程或双联课程的活动将受到限制，因为必须获得部长书面批准，才能举办任何联办课程或双联课程。

有关条文是这么写的：“除非获得部长书面批准，任何私立教育机构都不可以和国内外的任何高等教育学府或团体以各种合作方式，来进行课程或训练计划。”(第 77(1)条)

这就是说，任何私立学院，如果要和国内外的任何大学或团体进行举办课程或训练计划，就必须先获得教育部长书面批准。

违法者最高刑罚：罚款三万元，坐牢两年，或两者兼施(第 77(4)条)

董教总和独中所共同举办的任何课程或训练计划将受到影响。马华中医学院和中国联办的中医课程也受到影响，他们必须得到部长的批准。

## (八) 特殊的上诉程序

### 15. 如果对总注册官的决定有所不满对，可上诉吗？有什么特殊的上诉程序？

**答：**对总注册官的决定有所不满时，你可向教育部长上诉，而部长的决定是最后的决定。假如对部长的决定不满，你不能诉诸法庭。这是剥夺法院司法审查权利的另一个例子。行政长官的决定由独立的司法来审查，才符合民主法治精神。

在新《教育法令》下的上诉程序，确实有异乎寻常之处。

当你向部长上诉时，他将设立一个“调查委员会”。调查委员会有权接纳那些在普通的民事或刑事审讯程序中不被接受的证据。同时，可以在你缺席的情况下，接纳呈堂证据。(第 127(d)(e)条)

更甚的是，在调查委员会的调查过程中，代表律师不得出席(第 128 条)。即使在旧的《1961 年教育法令》下，也没有这类剥夺聘请律师出庭审辩权利的条文。

还有一项条文更令人感到惊讶：在审查过程中，不必透露提供情报者的名字和地址。供证时，可能透露提供情报者身份的证据，也可加掩盖!(第 129 条)

这是英殖民统治紧急法令时期才被采用的条文，却出现在“迎接 2020 年宏愿”的新《教育法令》中，的确令人百思莫解。这是落伍且不符合民主法治精神的条文。

## (九) 部长的豁免权力

### 16. 如果某教育机构被豁免不受制于某项条文后，这项豁免可以撤消吗？

**答：**可以撤消。这是因为“如果部长认为需要，他可以随时豁免任何教育机构，使它不受制于这法令的任何条文规定。他可以施加条件，也可以改变或增删条件，或取消豁免。”(第 143 条)

既然取得豁免后，可能面对豁免被取消的困境，那么，要求删除或修改有关的不利条文才是上策。因此，必须争取删除或修改不利法律条文，以免后患，我们才有法律的保障。这样，才能消除我们的疑虑。

### 17. “部长保证”和“取得部长的豁免”。有什么不同？两者能使华社消除疑虑吗？

**答：**部长的口头保证，只是一个行政长官的话，并不是法律。在法治的国家里，“法律”



就是法律。“话”并不是法律，它绝不能阻止其他行政长官执行已通过的法律。“保证”丝毫没有法律约束力，它不能凌驾于法律而取代法律，因为万一其他行政长官坚持执行那合乎立法程序，而通过的法令时，任何“保证”将“烟消云散”，“化为乌有”。

至于“豁免”，则是部长根据法令行使权力，来豁免某些人或团体，使他们不受制于某些法律条文，或不受某些法律条文的约束，如：教育部长可豁免某外国大学不受《教育法令》某些条文的约束等。

虽说“豁免”有一定的法律约束力，但是，它不因有关法令的存在而存在，而是以行政长官的意志为依归；部长有权给予豁免，也有权随时取消豁免。

有项条文说：“部长可随时取消豁免，改变或增删条件。”（第 143 条）

因此，保证和豁免，都不能消除华社对母语获取教育生存和发展的疑虑。唯有通过“删除或修改”有关的不利法律条文，才是一劳永逸解决问题的方法。

## （十）新法令与旧法令

### 18. 新《教育法令》和《1961 年教育法令》最大的不同点在哪里？

**答：**新《教育法令》和旧的《1961 年教育法令》最大的不同点在于：在旧的《1961 年教育法令》下，有些事项被规定在禁止之列，凡是不受禁止的事项，几乎都可以做。然而，新《教育法令》几乎禁止所有的事物。要进行任何事项，就必须申请豁免，否则很可能会违法而被严惩。新《教育法令》有如“天网恢恢，疏而不漏”。要成为“漏网之鱼”就得祈求豁免。新《教育法令》比旧的《1961 年教育法令》更为严峻的说法，实不为过。

### 19. 教育部长如何执行国家教育政策？

**答：**在旧的《1961 年教育法令》下，教育部长可援引第 21 条(2)来推行以国语为主要教学媒介的国家教育政策。那就是说，部长可依据第 21(2)条，在恰当时候，把国民型小学（华小和印小）改为国民小学（马来小学）。

但是，在新《教育法令》下，部长不需要亲自“出马”，而是通过他所委任的官员来执行国家教育政策。

部长可发出一般性质的指示给官员，去执行部长认为关系到国家教育政策的一切事务，而官员必须执行。（第 8 条）

只要是以国语作为主要教学媒介的国家教育政策的有关任何事项，部长在必要时可发出指示给官员去执行，而这官员就必须执行。看来，这项条文是贯彻国家单元语文教育政策的法律根据。这是执行国家教育政策的基本条文。

## ( 十一 ) 华社的合理要求

### 20. 华社对新《教育法令》的“诸多要求”，是不是过份的？

答：华社对新《教育法令》的“诸多要求”，一点也不过份。

只是看看华社的总要求，就能明白这一点。华社的总要求是：

- ( 1 ) 我们接受马来西亚语文为我国的国语，但国语的特殊地位不应作为语文同化和语文歧视的根据。在这基础上，各族语文应得到尊重，应得到公平合理的对待，同时应可在各领域自由使用。
- ( 2 ) 各族人民应享有自由学习和使用母语母文的宪赋基本人权。各族可根据本身的意愿发展其母语教育。当局应推行“多种语文源流”的政策，以符合多元民族社会的国情。
- ( 3 ) 政府应承认独中对我国的贡献，资助独中，准许建校和迁校等。
- ( 4 ) 承认统考文凭。
- ( 5 ) 列母语为正课，提供足够的教学设备等。

这些合理的要求，都清楚地列明在《1985年全国华团联合宣言》的语文教育事项里。因此，今天，我们要求当局删除或修改新《教育法令》中对母语教育不利的条文，那是合情合理的，完全符合华社一贯的要求，丝毫也不过份。

### 21. 我们要求“删除或修改”法令条文。但是，有人却建议“由部长制订条例”来弥补不足的地方，这两者有什么不同呢？

答：在法律上，两者的法律效果是不同的。“删除或修改法令条文”是国会的事，而“制订条例”是部长或行政长官的事。

要“删除或修改法令条文”必须通过国会批准才行。国会通过后，任何人都不可擅加重新修正，而必须通过国会才能再次修改。这是国会的立法权。

“制订条例”是部长或行政长官的行政权力。“条例”不是国会本身制订的。一般上，由国会法令授权部长制订条例。既然部长可制订条例，他也可以随时修改或增删条例。

从这个意义上来说，“条例”比“国会修正条文”不稳定。国会法令经受修正的条文较稳定，较有法律保障，因为它只能通过国会才能修改，而部长一人不能修改它。“条例”并不享有这类稳定的保障。

因此，要有法律保障，就应极力争取修改法令，而不应满足于部长所制订的条例。

## 22. 《宪法》和新《教育法令》有什么关连吗？

**答：**《宪法》是国家大法，而新《教育法令》是国会通过的法令。法令不能抵触《宪法》。抵触《宪法》就是违宪。如果不符合《宪法》精神，那就是违反宪法精神的法令。

我国《联邦宪法》是这么规定的“……除了官方用途以外，没有人可被禁止或被阻止使用、教授或学习任何其他语文。”（第 152 条）

基本上，《联邦宪法》是一部维护基本人权和民主权利的法律。从这“广义”角度来看《宪法》，我国各民族教导和学习其母语母文的民主权利应得到保障。（“狭义”的诠释不可取。）

任何法令，如果违反这宪法所赋予的民主权利，应被视为是违宪的。

新《教育法令》中关于所有学校“必须以国语作为主要教学媒介，除非得到部长豁免”的条文看来和《联邦宪法》的精神有所抵触。

在《宪法》下，各民族有“权利”使用、教授、学习母语母文。这是一项宪法保障下的权利。但是，在新《教育法令》下，这项宪赋权利已不存在，而必须依赖部长的“豁免”，才能享有。这肯定和当局几十年来所营造的开放气氛格格不入。这是倒退的法律，确实令人失望。