

# 《1995年教育法案》 问答录

杨培根 1996年

最近，针对《1995年教育法案》的内容，各方看法不一，众说纷纭。由于《1995年教育法案》是法律条文，所以一般人不易理解，为了方便读者了解，现把《1995年教育法案》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。

## 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》“绪论”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《教育法案》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《教育法案》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《教育法案》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《教育法案》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《教育法案》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《教育法案》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……”（“绪论”）

(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《教育法案》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《教育法案》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“绪论”（“开场白”）中阐明“以国语为主要教学媒介”的“最终目标”；但是，新《教育法案》不但把它列在“绪论”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“绪论”中所提及的总原则，即“以国语作为教学媒介”的“最终目标”。这就是说，总原则一旦化为“法律条文”，它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。

“开场白”的“绪论”是抽象的总原则。有关法律条文一通过，它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。

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

答：不是。

从有关的法律条文字眼严格看来，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《教育法案》一旦通过，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《教育法案》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（也不可能）在第28条下设立任何国民型学校，因为法案都还没通过成为法令，怎能谈“设立学校”呢？

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“现有的国民型学校”是法案起草人有心还是无意的“错误”，则不得而知。

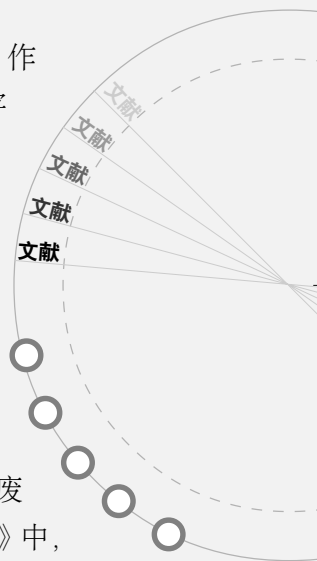
为确保现有的华小和印小能存在而以“母语”作为主要教学媒介，法案中“在第28条下设立的”字眼必须删除。

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

答：不可以。

虽然26（A）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26（A）条文已不出现在新《教育法案》中，但这并不意味着华小董事会已“安然无事”。在新《教育法案》下，有好几项法律条文，若严格执行起来，对华小董事部非常不利。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。法律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部，以达到其目标和政策。
- (3) 部长若认为董事会违反这项法令或有关条例时，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，某人不应再继续留任董事职，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，这告状者的姓名和地址可受到保密。

- (5) 当部长或官员认为某个董事不遵守法令或条规时，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“惟命是从”，而贯彻其指示或有关政策和目标。(第 125 条)

### 7. 在新《教育法案》下，母语班是不是得到了很好的保障？

答：不见得。

在国民学校（即政府小学或政府津贴小学）和国民中学（即政府中学或政府津贴中学）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，都可以提出这个开办母语班的要求，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。（见法案释义条文，即第二条）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《教育法案》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：每星期必须要上课两小时，并且必须是正课，董事部必须作出必要的安排。（见第 50 条）

（注：在《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《教育法案》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部或校方必须作出必要的安排呢？母语教育毕竟是教育事业的重要一环。

### 8. 新《教育法案》对独中有什么不利影响？

答：新《教育法案》对独中影响很大。

至少有 2 项条文，决定着独中生存或消失。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）

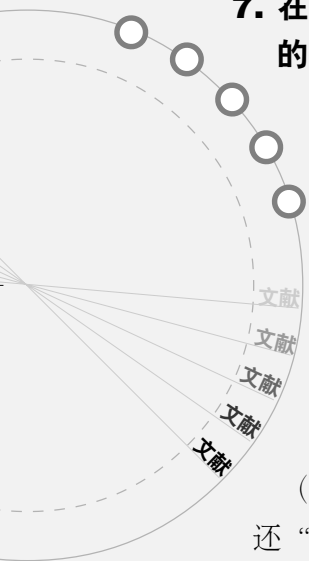
到目前为止，法案中并没有任何条文正式豁免独中，使独中不受这条文的约束。

如果有人说，法案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：“每一所学校必须准备学生参加政府考试，除非获得豁免。”(第 19, 74 条) 法案中没有任何条文正式豁免独中，使独中不受制于这条文。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。

### 9. 在新《教育法案》下，董教总可举办统考吗？

答：新《教育法案》一旦实施，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。

在《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《教育法案》下，“……若事先未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）违法者最高刑罚：罚款一万，坐牢一年等。

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，这些条文生效后，董教总就得停办统考，而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，法案已明文规定可举办统考。其实，这是没有法律根据的，因为法案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，使统考不受制于这项限制的条文。

## 10. 新《教育法案》会影响新纪元学院的创办吗？

答：新纪元学院的创办肯定受影响。新《教育法案》一旦通过，董教总必须立即终止一切为新纪元学院筹款的活动。

《法案》中有项条文是这么规定的：任何人如果要创办一间高等教育学府，必须按照立法申办。未创办学院前，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。私立学院是不会向社会人士筹款办学院的。因此，这项条文一旦生效，受打击的是民办学院，如董教总所要创办的新纪元学院。

## 11. 新《教育法案》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，任何私立学院等，如果要和国内或国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进行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，他们必须得到部长批准。

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

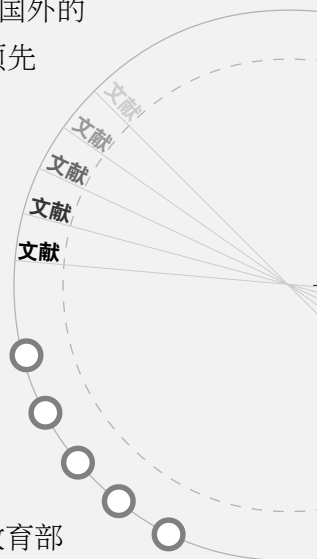
答：对总注册官的决定有所不满时，你可向教育部长上诉，而部长的决定是最后的决定。假如对部长的决定不满，你不能诉诸法庭。这是剥夺法院司法审查权利的另一个例子。行政长官的决定由独立的司法来审查，才符合民主法治精神。

在新《教育法案》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程序中，代表律师不得出席（第128条）。即使在现行的《1961年教育法令》下，也没有这类剥夺聘请律师出庭申辩权利的条文。

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，也可加以掩盖！（第129条）

这是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《教育法案》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。

### 13. 如果某教育机构被豁免不受制于某项条文后，豁免可以撤销吗？

答：可以撤销。这是因为“部长如果认为需要，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，并施于条件，也可以改变或增删条件，或取消豁免。”（第143条）

既然获得豁免后，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的条文才是上策。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。这才能消除我们的疑虑。

### 14. 新《教育法案》中还有哪些不存在于《1961年教育法令》中的条文呢？

答：董事必须向总注册官申请注册的条文，就是其中一项。

目前学校董事会的董事成员是不需要注册的。但是，在新《教育法案》下，每位董事都必须向总注册官申请注册。（第88条）

已注册的董事也得担心可能被除名，因为在另一项条文下，“为了国家、公共或‘任何人’的利益，总注册官看来某人不应当继续留任董事职，他可以将那董事除名。”（第93（1）条）

什么是“国家、公共或任何人的利益”呢？这是没有明确释义的文字。这条文被某些官员滥用的可能性是存在的。万一被滥用，董事们将面临困境。

### 15. 新《教育法案》和《1961年教育法令》最大的不同点在哪里？

答：新《教育法案》和现有的《1961年教育法令》最大的不同点在于：在《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《教育法案》一旦实施，几乎所有的事物都被禁止。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《教育法案》有如“天网恢恢，疏而不漏”，要

成为“漏网之鱼”就得祈求豁免。新《教育法案》比《1961年教育法令》更为严峻的说法，实不为过。

### 16. 教育部长如何执行国家教育政策？

答：在《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（1）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《教育法案》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。

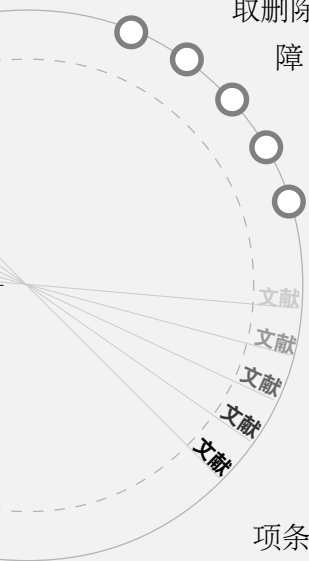
部长可发出一般性质的指示给官员，去执行部长认为关系到国家教育政策的一切事务。而官员必须执行。（第8条）

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，必要时，部长就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。

### 17. 全津小学和半津小学的董事会在什么情况下可被解散？

答：全津小学和半津小学的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。对全津小学和半津小学是祸是福，我们得随时关注。

## 18. 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））

董事会解散后，学校就不再需要董事章程管制，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。

## 19. 新《教育法案》对家教协会有什么不利的影响？

答：在新《教育法案》下，家教协会的组成和结构将受影响。

在目前的《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《教育法案》下，部长可制定条规，让家教协会接受外人成为它的成员。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？他们会下会“喧宾夺主”呢？

## 20. 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。

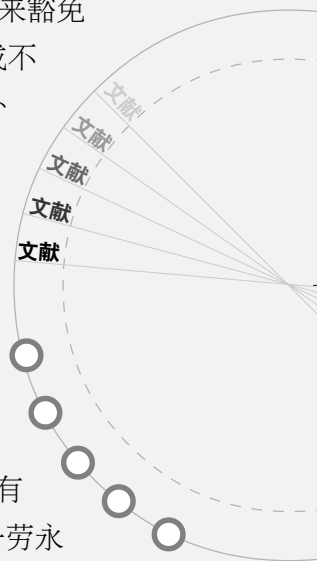
有项条文说：“部长可随时取消豁免，改变或增删条件”。（第143条）因此，保证和豁免，都不能消除华社对母语获取教育生存和发展的疑心。唯有通过“删除和修改”有关的不利法律条文，才是一劳永逸解决问题的方法。

## 21. 华社对新《教育法案》的“诸多要求”，是不是过份的？

答：华社对新《教育法案》的“诸多要求”，一点也不过份。

只要看看华社的总要求，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《教育法案》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。

## 22. 我们建议“删除或修改”法案条文。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。“删除或修改法案条文”是国会的事，而“制订条例”是部长或行政长官的事。

要“删除或修改法案条文”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，就应极力争取增删和修改国会法案，而不应满足于部长所制订的条例，尤其是它还在法案的阶段，还没通过成为法律的时刻，更应该争取增删或修改法律条文。

## 23. 《宪法》和新《教育法案》有什么关连吗？

答：《宪法》是国家大法，而新《教育法案》是国会要

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“……没有人可被禁止或被阻止使用（除了官方用途以外），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，应该视为是违宪的。

新《教育法案》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”教授和学习母语母文。这是一项宪法保障下的权利。但是，在新《教育法案》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。

（编者按：《1995年教育法案》已于1995年12月20日在国会三读通过。）

