

## 一九九五年十二月九日律师团对《1995 年教育法案》的意见书

七华团律师团承七华团 12 月 7 日紧急会议委托，于 12 月 8 日下午 6 时至 12 月 9 日 9 时，针对《1995 年教育法案》作了冗长与深入的研究和分析后，于今日上午向七华团呈法律意见。七华团一致接纳律师团意见书。意见书全文如下：

### （一） 国家教育政策及“最终目标”的问题

• 从教育法令的演变，我们就可了解“最终目标”对国家教育的影响。

#### 1. 《1957 年教育法令》第三条阐明：

“联合邦的教育政策是建立一个为全体人民接受的国民教育体系来满足他们的需求和促进他们的文化、社会、经济以及政治的发展，其目的在于使马来语成为国语，同时也维护和扶持我国非马来人语文和文化的发展”。

这项条文是独立前及独立初期实施的国家教育政策，符合我国多元民族的意愿。

#### 2. “最终目标”源自《1956 年拉萨报告书》第 12 段：

“我们相信我国教育政策的最终目标必须是把各族儿童纳入一个以国语为主要教学媒介的国民教育体系。虽然我们认识到达致这个过程，不能过急仓促而必须逐步来加以推行。”

所谓“最终目标”显然违反了国家教育政策的第二个目的，即“维护及扶持本邦非马来人族群语文及文化的发展。”

#### 3. 《1961 年教育法令》“绪论”阐明：

第一段：原本已在《1957 年教育法令》宣布的联合邦教育政策乃欲建立一种全国性教育制度，以满足国家的需求及促进其文化、社会、经济与政治之发展。

第二段：本法令认为有必要顾及依据家长意愿而为其子女提供教育的一般原则，只要这么做是符合教育政策，能够提供有效的教导，和避免不合理的公共开销。



**第三段：**为了确保有效地执行上述教育政策，应作进一步提供，尤其是包括提供一种逐步发展的，以国语为主要教学媒介的教育制度。

《1961年教育法令》绪论故意不提国家教育政策所阐明的第二个目的并在第三段把“最终目标”定位成主导方针，即把国语作为学校的主要教学媒介语。

#### 4. 《1995年教育法案》“绪论”阐明

国家教育政策是建立在“国家教育哲学”之上，而上述政策将通过一项国家教育制度加以实现；它规定国语为主要教学媒介、共同的国家课程和考试；“促进国家团结”。《1995年教育法案》绪论第六段强化了“最终目标”，并通过第16条、第17条（1）及第19条具体地推行。

5. 上述演变证明：《1961年教育法令》中的第21条（2）或第26条（A）不再出现在1995年的新教育法案里并不等于消除了“最终目标”所造成的危机。《1995年教育法案》的绪论和第17条说明了“最终目标”得到具体的贯彻。此外《1995年教育法案》中的第16条、第19条及第143条皆有促成“最终目标”的功能。
6. 过去40年的华教生存和发展历程，同“最终目标”的提出和落实，息息相关。只要最终目标存在一天，华教前途就一日不得安宁。

## （二）教学媒介语的问题

- 《1995年教育法案》17条（1）规定：

“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，除了在第28条下设立的任何国民型学校，或者由部长豁免不受本款约束的任何其它教育机构。”

第17条（1）可分成三段来分析：

第17条（1）第一段：“国语必须成为国家教育制度内既有教育机构的主要教学媒介语”。

第17条（1）第二段：“除了在第28条下设立的任何国民型学校”。

第17条（1）第三段：“或者由部长豁免不受本条款约束的任何教育机构”。

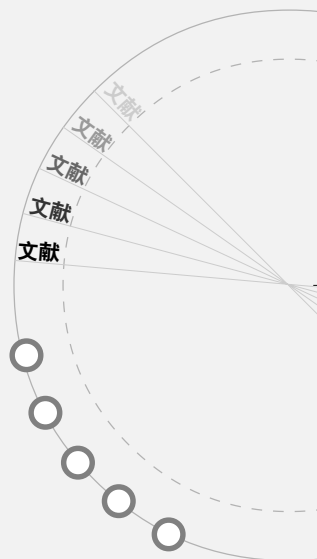
评析：①第17条（1）第一段即是“最终目标”在本法令具体化的例子。

②第17条（1）第二段的法律涵义是现有的所有国民型学校（即国民型华文小学与淡米尔文小学）都必须以国语为主要教学媒介语，因为现有的国民型学校都不是在第28条下设立的，而只有将来教育部长在第28条下设立的国民型学校的教学媒介语才是华文或淡米尔文。为确保现有的国民型学校继续生存，第17（1）条第二段“在第28条下设立的”字眼必须删除。

③第17条（1）第三段把教学媒介语置于教育部长豁免权之下。在法律下，这些学校（包括现有的国民型小学及独中）如果没有获得部长的豁免，或者豁免被收回之后，就必须使用国语为主要教学媒介语。

④《1961年的教育法令》并没明文规定私立学校的教学媒介语，只有在结论中阐明“最终目标”。但是在《1995年教育法案》中，“最终目标”已化为具体条文即第16条、第17条（1）及第19条加以贯彻。

⑤独中使用母语为教学媒介语，是《宪法》第152条款所赋予的宪法权利。但在《1995年教育法案》立法通过后，这项宪法权利将自动丧失，除非部长援





引第17条(1)第三段或第143条豁免独中使用国语作为主要教学媒介语。虽然今天独中或可通过部长的豁免权保住母语作为教学媒介语,但是这项保障是不稳定,因为部长也可随时援引第143条撤销这项豁免。

### (三) 华小董事会的问题

按照《1995年教育法案》第53条(1)及第53条(3):国民型小学及部长所指定的学校必须有董事会。因此,华小董事会得以继续存在。

《1961年教育法令》第26条(A)授权部长,可随时废除董事部。虽然在《1995年教育法案》没有这项条文,但其精神犹存,以化整为零的方式,暗藏在下列条文中:

#### ① 第56条:

“(1) 如果部长认为——

- (a) 任何教育机构的纪律未获得充分的维持;
  - (b) 任何教育机构管理证状(即董事会章程)的条文被故意地不受到理会;
  - (c) 本法令的任何规定,或在本法令下制定的任何条规被故意地不受到理会:或者
  - (d) 任何政府资助教育机构的财产或资金未获得适当的管理。
- 他可以为该教育机构指名委任他认为适当的额外董事。

(2) 部长可以在任何时候由他自决取消在第(1)款下受委任的任何额外董事。

(3) 在第(1)款下受委任的任何教育机构的任何额外董事,必须所有情况下被视为该教育机构的董事。

#### ② 第58条(b):

“董事没有履行由本法令或在本法令下赋予他的职责,那么,部长可以——

(bb) 暂停或开除所有或任何董事,不论有关教育机构有什么章程规定,委任他认为适当的一名或多名人士掌管及执行有关董事的所有职务,任期多久将由部长作出训示。”

#### ③ 第59条(1):

“在依据本法令下制定的条例给予一所政府或政府资助教育机构董事会一个请愿的机会之后,部长可以将书面通知,寄交至该董事会的董事长,命令解散该董事会。如果部长认为该董事会——

- (a) 已经违反本法令或在本法令下制定的任何附属法律条文的规定;
- (b) 没有防止该学校被利用于危害马来西亚或其任何部分的利益,或违反公共利益。”

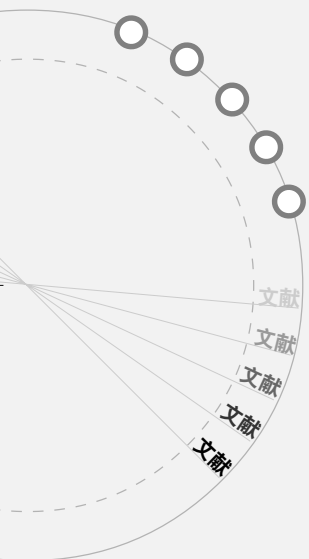
#### ④ 第93条(1):

“总注册官可以将某位董事或雇员从名册中除名——

- (b) 如果依总注册官看来,为了联合邦、公共或任何人的利益,该名人士不应当继续留任为一名董事或雇员。”

#### ⑤ 第125条:

“若是一所教育机构的董事或负责管理的人士不遵守本法令的任何规定或在法令



下所制定的任何条规,部长可以中止或取消或导致中止或取消提供给任何教育机构的任何拨款。”

评析：

1. 关于第 56 条：

- (a) 部长有权委任额外董事以改组或改变原有董事会的人事结构。
- (b) 法令条文并未规定部长可委任多少名额外董事及其任期。这等于授权部长可放手去改组或控制董事会，以达到既定目标或政策。

2. 关于第 58 条：

- (a) 这项条文的法律效果与第 56 条雷同，虽然行文有异。
- (b) 在这项条文下，部长有权暂停或开除所有或任何董事。
- (c) 而委任他认为适当的人士来执行董事职务。
- (d) 受委董事任期多久由部长决定。

上述 (b)、(c)、(d) 的结合使用，就可改组或控制董事会，以达到既定目标或政策。

3. 关于第 59 条：

本条文授权部长解散董事会，如果部长认为有关董事会违反或没有遵照第 59 条。

4. 关于第 93 (1) 条：

- (a) 在《1961 年教育法令》或《1995 年教育法案》下，学校董事必须向教育部总注册官注册。
- (b) 本条文授权总注册官为了马来西亚、公共或任何人的利益，可以撤销董事注册。因此若有任何人不满某人担任某华小董事，而向注册官告状，就可能将他所不满的董事拉下台。而告状者的姓名与地址是受保密的。

5. 关于第 125 条：

- (a) 本条文授权部长,或其属下官员可以中止或取消政府提供给任何教育机构的任何拨款,如果部长或其底下官员认为有关教育机构的董事或负责管理的人士不遵守本法令的任何条文或条规。
- (b) 如果这条文施于国民型华小，其结果如何？

假设：如果部长或属下官员对华小实施一些被华社或华小认为不利的条文或条规，而华小不遵循，那么，政府的拨款就可能被中止或取消。这是以“经济制裁”或“财务封锁”的方法迫你就范。

#### (四) 独中统考的问题

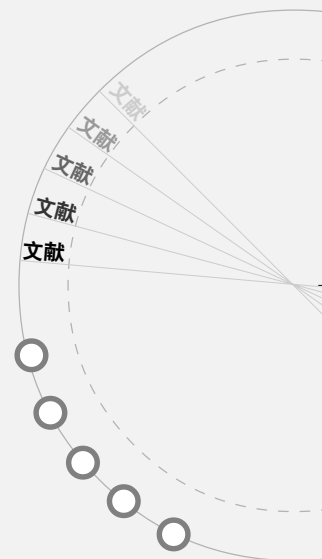
《1995 年教育法案》中涉及独中统考的条文，计有下列条款：

1. 第 19 条：

“每一间学校必须准备其学生参加由或在本法令下或者在其下制定的任何条例规定的考试，除非是由或在本法令下获得豁免者。”

2. 第 67 条：

- (1) 部长可以规定小学及中学评估学生的方式，以及有关学生必须达致的水平。
- (2) 在第 (1) 款下规定的评估标准必须成为在本法令下规定的任何考试的补充。





### 3. 第69条：

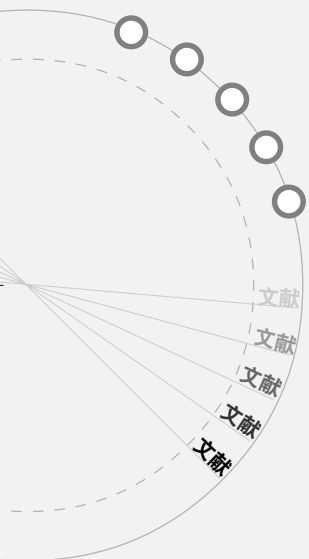
- (1) 在第(4)款的约束下，若事先未获得考试局局长的书面批准，没有任何一个人或教育机构，可以举办、允许或导致举行或举办或通过任何的方式为任何教育机构的学生，或任何私立学生举行或举办任何考试。
- (2) 在第(1)款下给予批准时，考试局局长可以实施他认为适合的限制及条件。
- (4) (c)任何教育机构为检定本身的学生而举办的本身考试、测验及其他检定方式。
- (5) 任何人违反第(1)款或没有遵守第(2)款下实施的任何限制或条件，将被视为一项犯罪，若罪名成立，将被罚款不超过一万元或监禁不超过一年的期限或两者兼施。

#### 评析：①关于第19条：

法令中没有豁免独中的条文，如果政府不给独中豁免，本条文实施的结果，将导致独中必须为其学生准备政府考试，进而影响独中办学方针，改变独中的教学媒介语、课本及师资结构，从根本上改变华文独中的特质，造成华文中学第二次改制。

#### ②关于第69条：

- (a) 第69(1)及(2)规定，任何人或教育机构在事先未获得考试局主任书面核准前，不准举办任何考试，即使批准，也要符合考试局主任认可的条件才可举办。
- (b) 独中是学校，或教育机构。
- (c) 董教总是社团。在法律上是“任何人”。
- (d) 独中历来都为本身学生主办大考、小考及测验，这是第69(4)(c)项所批准的。
- (e) 但是校内的大考、小考及测验不是独中统考。
- (f) 全国60所独中或任何一所独中不是主办“独中统考”的机构。
- (g) “独中统考”是由董教总全国独中工委主办的。而独中工委是董教总的属下工作单位，因此，实际上，独中统考是由董教总主办的。
- (h) 而董教总不是学校，而是“任何人”，因此，董教总在没有获得考试局主任事先书面核准及遵守他规定的条件（如果有附加条件的话）而擅自举办独中统考，董教总就抵触法令，如果罪名成立，董教总负责人就会被罚款最高一万元或坐牢一年或两者兼施。
- (i) 在《1961年教育法令》下，董教总主办统考，并不需向教育部申请准证。在《1995年教育法案》下，董教总不可主办统考，除了获得教育部事先书面批准。
- (j) 今天摆在董教总面前的现实是：国会若通过法案，第69条未删除或修改，统考就必须立即停办。法令中没有核准董教总可主办统考的条文。







## (五)高等教育问题

### ① 第 71 条：

“任何人不可：

- (a) 设立、组织、倡办或进行任何活动以设立或组织或促成设立或组织一间高等教育机构；
- (b) 募集、提供或接受任何款项，捐助、礼物或捐赠或进行任何与设立或成立高等教育机构有关的任何行动或活动；
- (c) 主持、管理或维持任何教授及学习高等教育的班级，除非该班级是由一个高等教育机构所主持、管理或维持的；
- (d) 以“大学”字眼来设立、主持、管理或维持一所高等教育机构，除非上述活动获得有关高等教育成文法律的允准。”

### ② 第 72 条：

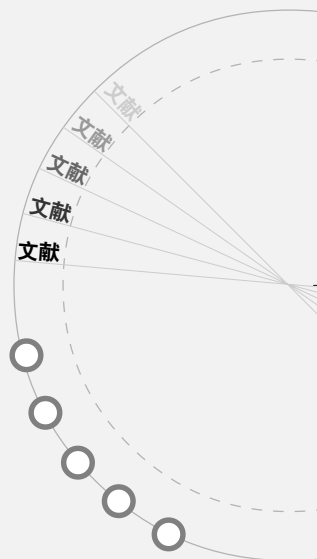
“抵触第 71 条者将属犯法，若罪名成立，将被罚款不超过五万元或监禁不超过五年或两者兼施。”

评析：①任何人欲设立一间高等教育机构只能按照有关高等教育的立法申办否则将面对严厉的惩罚；

②本条款中指明不但接受各类捐献者有罪，包括给礼物如送一盆（束）花、一幅字画或以某方式协助者皆有罪——在此条款下，出钱办学虽是一种美德，但未必无罪，慎之。

③一般上，以营利为主的私立高等学府不会向社会人士募捐办学。因此被本条款打击及影响既深且巨者必是申办私立高等学府的民间团体，如正在申办新纪元学院的董教总。

④本条文如不修改，而获国会通过，董教总必须立即终止一切为新纪元学院筹款、筹募活动，否则董教总负责人将面对最高罚款五万元或坐牢五年或两者兼施的后果。



## (六)与其他团体联系的问题

- 第 77 条：(1) 除非获得部长的书面批准，没有任何私立教育机构可以与马来西亚境内或境外的任何大学或高等教育学府或教育机构、或任何团体以共同、联合、附属、合作或其他方式，进行任何课程或训练计划。
- (2) 部长不可在第 (1) 款给予批准，除非他觉得满意该私立教育机构经与有关大学或高等教育学府或其他教育组织或团体，对该所提到的课程或训练计划所需的设施，作出了适当的安排。
- (3) 当部长在第 (1) 款下给予批准时，部长可施加任何他认为恰当的限制及条件。

评析：①虽然上述标题中所指的是颁发学位的大学，这一条款既然在有关私立教育机构的章节中出现，在标题中指的“大学”无疑是指私立大学。可是，在本条文内的字眼却是“除非得到书面批准外，没有任何私立教育机构可以被允许与……马来西亚内外任何大学或教育机构或任何机构举办任何课程或训练计

划……。

- ②一般上法庭是根据条文本身的字眼的含意来诠释而不是根据标题的内容或字眼作为解释的标准。是故本条文不可当作只对私立大学有约束力而不包括董教总在内。
- ③上述条款中在指出“任何大学”后，最后才加“或教育机构或任何机构”。可见后者是立法者特意加上以包括与大学有区别的不同的其他教育机构和团体。
- ④根据本法案中私立教育机构的定义，无疑它包括了华文独立中学。而董教总肯定是“马来西亚其他机构”下的一个机构。虽然董教总并不是一间大学（如标题所指之类的）或“教育机构”，按本条文的内容，“任何机构”显然地包括了董教总。根据以上的解释，除非得到部长书面的批准，任何一间华文独中不能与董教总以“共同、联合、附属、合作或其他方式”中的任何一个方式进行任何课程或训练计划。
- ⑤除此之外，任何私立教育机构，除非得到部长书面的批准，是不准与任何马来西亚国内、外大学，高等教育机构或团体进行任何课程或训练计划。例：现在马华中医学院与中国联办的一些中医课程是在被禁止之列，除非它得到部长的批准。

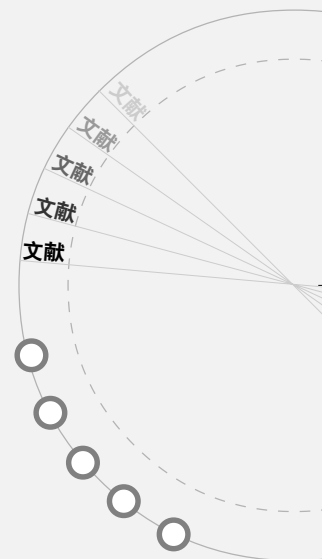
#### （七）《1995 年教育法令（草案）》限制文化活动的条文

1. 《1995年教育法案》里的条文不只对教育诸多限制，其管制的层面还包括了一般社团所推动的文化活动，要了解教育法案如何管制文化活动，必须先了解其对“学校”及“教育机构”的释义：
2. “学校”指有十名或以上人士，不论在一个或多个班级内，受教导或经常受教导的地方。除了仅限于教导任何宗教的任何地方。
3. “教育机构”包括一间学校或在进行任何组织或机构的工作的时候，人们——不论是在一间或多个班级内——受教导或经常受教导的任何地方，包括幼儿园和远程教育中心，惟不包括：
  - (a) 仅限于为教导任何宗教而设的任何地方；
  - (b) 由部长在宪报上宣布下被认为是教育机构的任何地方；
4. “地方”指任何地方，公共或私人的。
5. 从以上“学校”或“地方”的定义中便可看出本法案定义中所指的“教育机构”的涵盖面是如何的广泛了。
6. 因此，除了我们平常所理解的学校外，只要有三几个小组，每组内有三几个人，每组就算属于个别不同的班级，如加起来共有十名或以上的人士，在任何地方，不管是私人或公共场所，只要在这个地方，惯性地接受教导，就被视为一间学校。私人场所可被解释为包括会馆、会堂，任何组织的会所、礼堂及体育馆等。而公共场所可被解释为所有可让公众人仕自由进出的地方，例如公园。
7. 本法案并未对“受教导”、“任何组织或机构的工作”、“惯性地”等字眼作更进一步的诠释。
8. 不过，根据比较合理的解释，“受教导”是指接受教育指导的意思。参加系列的座谈会、研讨会、讲座、歌艺班、跳舞班、插花班、美容班、烹饪班、各种健身活动如太极拳



班、香功班、气功班…等等不胜枚举，皆被视为“受教导”。

9. “教育机构”的定义比“学校”的定义的涵盖面更广。除了一些相似的条件外，它只要是用作进行任何组织或机构的活动外，不需如“学校”一般要求有十个或以上的人参与的活动便可。
10. 何谓“任何组织或机构的工作”呢？它所指的可以是：
  - ① 各华团、地缘、血缘及业缘性的组织或机构或商业团体及政党等，“任何”二字当然包括未正式注册的组织或机构在内，如公园内定期健身的一群超过十个人的同好者；
  - ② “工作”与组织或机构挂了钩，当然是指它们的活动了。它们活动的范围如何？看看个别的章程就知道了。
11. 至于何谓“惯性地”呢？本法案中并无特别的诠释。它只能作惯常或习惯性的解释。可是不一定是经常性。它的字义比经常性还要广，即使一些不是经常进行的活动，也可能在此法令下受到约束！
12. 由此，只要惯性地在一个地方举行进行某种活动，皆可能在这无边的法网下，被视为是开课“建”校。
13. 那么，它在国家教育体系中是属于哪一类的教育机构呢？如没有接受任何政府的资助，当然是私立教育机构了。
14. 当一个非教育性的组织、机构或团体，无论在自己的会所或公共场合，惯性地进某种训练、益智或甚至保健活动时，它们所活动的地方，很可能在不知不觉中便掉入了本法案的天罗地网内而摇身一变，便被视为一间“学校”或“私立教育机构”。除非得到部长，或在本法案本身或其条规下获得豁免，否则便须受本法案内所有条款的约束。
15. 以下是在本法案的教育体系下所有的教育机构必须遵循的一些主要条文：
  - ① 除非得到部长的豁免，国语必须成为主要的教学媒介。(s.17)
  - ② 任何教育机构必须有一个根据董事会的章程 (INSTRUMENT OF GOVERNMENT) 所成立的董事会。它的操作受到本法案条文及教育部有关官员的管制 (s.53)。
  - ③ 任何教育机构必须注册 (s.79)。而部长无权豁免教育机构的注册 (s.143)。除非已经在本法案下得到注册，任何教育机构不可通过广告、说明书、宣传单或其他方式进行宣传 (s.86)；违例者若罪名成立，可能被判以罚款不超过三万元或监禁不超过2年或两者兼施。(s.87)
  - ④ 全部的董事及雇员必须注册。(s.88、s.89)
  - ⑤ 没有人可被允许在任何教育机构执教，除非他在本法案下被注册 (s.104)；违者可被判以罚款不超过五千元。如雇请无注册之教师则须面对最高不超过一万元之罚款。
  - ⑥ 学生也必须进行注册。(s.98)



#### (八)《1995年教育法案》不合乎常理的审查过程及刑罚

1. 《1995年教育法案》第126条款给予部长不寻常的权力，部长的决定是最后的，不得上诉至法庭。
2. 第127条款则赋予调查委员会在审查过程中接受法庭在民事或刑事审讯中所不能被接





纳的书面或口头证据（127（d））。除此，第127（e）条文允许调查委员会，在上诉人缺席的情况下，进行供证接受证据，这显然违反自然公正法则。

3. 尤有甚者，《1995年教育法案》比《1961年教育法令》更为严峻的是：法案第128条文规定不准代表律师出席任何调查委员会的查问，这是在《1961年教育法令》内不曾有的不合理条文；加上第129条文明文规定调查委员会在审查中不必透露提供情报者的名字及住址，这比内安法令更严厉及不民主。除此，这类在50年代紧急法令时期间所制订的条文，在国家正朝向2020宏愿迈进的90年代，依然保存在新教育法案内，证明法案草拟者根本跟不上时代。
4. 在刑罚方面。《1961年教育法令》对不遵守法令规定者只施以最高一千元及最高一年的监禁，但在新法案内，违反某项条文者在定罪后，其最高刑罚为罚款五万元或监禁五年，或两者兼施。这种对非刑事性质的事务施以比刑事犯罚更重的刑罚，是极不合理的！

## 结论

基于法律意见书分析，七华团确认：

- （一）《1995年教育法案》依然有许多令人深感担忧的条文，有些比《1961年教育法令》更严峻。
- （二）虽然《1961年教育法令》第21（2）及26（A）条未出现在《1995年教育法案》内，然而，华教的生存与发展空间却受到更大的箝制和威胁。
- （三）部长对华小及独中所作的保证并未明文列入《1995年教育法案》内。
- （四）基于上述各点，七华团要求政府基于国家长远利益和各民族的意愿：
  - （A）展延二读新教育法案，以便人民有更充分的时间对新教育法案表达意见及作出建议。
  - （B）制定一个符合各民族的意愿及多元种族、文化、语文及国情的教育法令。
- （五）七华团呼吁华社提高警惕，密切关注新教育法案的最新演变，争取新教育法案能符合各民族对母语教育及文化发展的意愿与要求。

