

华小董事会 地位的演变

邝其芳

马来西亚现有的一千二百多所华文小学都是由华社创办的，都有自己的董事会。华文小学早期完全靠自力更生维持，从20世纪20年代末开始才获得政府给予少许的津贴。独立后，政府于1958年向华文小学献议给予行政开支上的全部津贴，但附有条件。华文小学接受了献议，成为政府资助学校。起初，有关条件并不苛刻。然而，教育部长接着下来就逐步修改或颁布新的条例。华小董事会独立自主的地位就逐渐被动摇。1972年之后，随着教师成为政府公务员，教育部通过直接向校长和教师发出指示，逐渐将华小董事会架空，使华小董事会的地位严重地被边缘化。

完整自主权的时期

19世纪初，马来西亚就有了以旧式私塾的形式进行教学的华文学校。它们一些是由有关教师自己开设，一些是学生家长自己请教师来开班，另一些则是由某个团体开设的。只有由团体开办的私塾才会设立某种形式的管理组织。

20世纪初，马来西亚才出现作为现代新式学校的华文小学，并且设立正式的董事会组织。1920年之前，当时的英殖民政府和各州政府基本上是对华校不理不管。在此基础上，华小董事会有完整的自主权和绝对的决定权力，可以按照自己的规划来管理和发展学校。

开始被管制的时期

1920年，英殖民政府在海峡殖民地和马来联邦先后颁布了《1920年海峡殖民地学校注册法令》和《1920年马来联邦学校注册法令》，开始管制非政府学校，主要是华文学校。

在学校注册法令下，每所学校和其董事必须向当局注册，否则将会被罚款。如果当局认为某所学校被用来传播危害海峡殖民地或马来联邦利益或公众利益的政治学说，当局可以宣布该学校为非法学校，其董事可以被罚款。当局也可以对学校卫生、训育、记录簿和账簿的保管以及学生医药检查等方面作出规定。

华小董事会必须遵守学校注册法令的多项规定，不能像以前那样完全自由地处理学校的事务。

1925年，海峡殖民地政府颁布了管制学校和董事会的《1925年海峡殖民地学校一般条

例》。马来联邦隔年也颁布了同样内容的条例。在这个条例下，新学校的建筑和既有学校的改建或扩建工程必须获得教育局长的批准后才能进行；学校的设备必须符合某些规格；董事会必须每年呈报学校的收支与董事及教师的资料。华小董事会必须遵守的事项更加繁琐，稍微疏忽即可能会受到惩罚。

1926年，海峡殖民地政府颁布了新的《学校注册法令》以取代1920年的《学校注册法令》。新法令规定每所学校必须有一位总理（即董事长）。旧法令下是整个董事会向当局负责，新法令下，当局却只是唯董事长是问。当局因此可以集中施加压力，更有效地管制华小和其董事会。

1920年后，英殖民政府对有关法令或条例做了多次的修订，以填补任何可能出现的“漏洞”，对华校的管制越来越严密。从1929年开始，英殖民政府也对华校给予有条件的部分津贴。通过“一手拿棍棒、一手拿萝卜”的作法，英殖民政府就一步一步地将华小纳入其控制的范围内。在这段期间，英殖民政府对华校的管制主要还是在政治思想方面。在学校内部管理和行政方面，董事会仍有极大的权力。

加紧管制的时期

二次大战后，当马来半岛处于紧急状态的情况时，英殖民政府认为华校都有亲共的倾向，必须严厉管制。当局于1950年颁布了适用于整个半岛的新的《学校注册法令》。在新的法令下，学校董事必须选出一位董事长，并集体签名向当局呈报。在批准学校注册前，注

册官可以决定学校是否必须缴付二项保证金，以确保学校、董事和教师都遵循法令或有关条例的规定。

消灭华校和其董事会的意图

50年代初期，英殖民政府所提出的《1950年荷格报告书》、《1951年巴恩报告书》以及《霍根报告书》都认为华校的存在不利于建国(nation-building)的需要，建议设立和优先发展“国民学校”，以使其他源流的学校逐渐缺乏学生而被迫关闭或改制为国民学校。届时，也就没有所谓华小董事会的存在了。

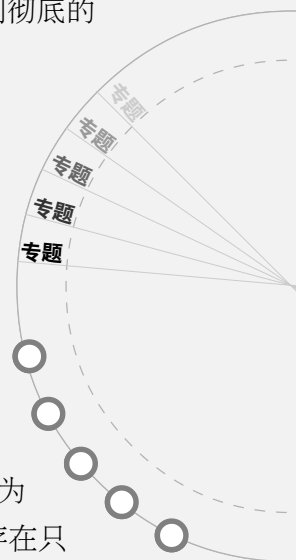
上述这些报告书都忽视华小董事会是华小的拥有者和管理者这一法律地位。当局在推行《1954年教育白皮书》时，更是不顾华小董事会的主权，意图强行在华小开设英文班。幸好，由于教总、董总、马华中央教育委员会、各华团以及各华校董事会的坚决反对，该计划遭受到彻底的失败。

政府开始插手董事会组织

独立前夕颁布的《1957年教育法令》在其第3条款中规定了一个基本上符合我国多元民族和多元文化国情的国家教育政策。该法令接受华文小学为我国教育体系之一环的地位，也承认华小董事会作为学校教职员雇主的地位，有权聘请和解雇校长、教师和职员。然而，该法令又将马来文小学划分为“标准小学”和将其他源流小学划分为“标准型小学”，这隐隐地暗示，其他源流小学的存在只是暂时的，其实已乖离了第3条款所规定的国家教育政策。这也意味着，华小董事会的存在是暂时性的。

在《1957年教育法令》下，华小成为全部资助学校(fully-assisted school)，可以获得政府给予全部资助拨款。然而，要获得全部资助拨款是有条件的，是要付出代价的。独立后的第二年，教育部长就根据《1957年教育法令》所授予的权力颁布了《1958年资助学校(管理)条例》、《1958年资助学校(管理章程)条例》、《1958年学校(财政资助)条例》以及《1958年学校(注册)条例》。所有的资助学校都要受到这些条例的约束。

独立前，华小董事会的成员都是由创办机构或乡团派出，或是在赞助人大会上选出，没有学生家长或校友的代表。在上述条例下，华小董事会的成员改为从学校赞助人、学生家长、校友和信托人中选出，另加教育部长委任的代表。



上述由教育部长颁布的条例无需经过国会讨论和通过，可以随时任由教育部长修改，使有关方面很容易干涉资助学校的运作和内部业务。在《1961年教育法令》通过后，教育部长正是通过修改有关条例来一步一步地削弱华小董事会的自主权，从而加大华小变质的可能性。

董事会主权受到践踏

根据《拉曼达立报告书》制订的《1961年教育法令》将《1957年教育法令》的多元化国家教育政策篡改为单元化的教育政策。没有被《1957年教育法令》接受的“最后目标”，在经过一番用心良苦的诡辩，被《1961年教育法令》的绪论解释为是《1957年教育法令》第3条款所规定的国家教育政策。该法令的第21(2)条款是华小随时会被改为国小，而当局根本无需征求有关华小董事会的意见和同意。其第26A条款授权教育部长可以随时废除华小的董事会。这些条文都严重践踏华小董事会的主权和地位。

在《1961年教育法令》下颁布的《1962年教育(拨款)条例》起初与旧的条例大致一样，但在经过1963年和1966年的两次修订后，教育部长可以委任的董事从一位增加到不少过三位。这就使到教育部可以随时控制学校董事会，实现变相地官占民产。

A. Winding-up of board of managers and governors

(1) On the date to be determined by the Minister, every board of managers and governors in any fully assisted school or fully assisted educational institution shall be wound-up in such manner as the Minister may determined; and thereupon it shall cease to employ and to be the employers of teachers and other employees and every instrument of management or government pertaining to such school or educational institution shall cease to have effect.

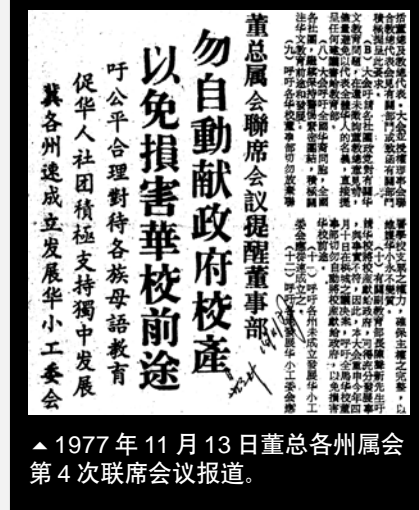
▲ 根据《阿兹报告书》的建议，政府于1972年颁布了《1972年教育(修订)法令》，在《1961年教育法令》里增添一条第26(A)条款，规定所有全津贴学校的董事部必须在教育部长所确定的一个日期解散。



▲ 1971年12月5日，教育部长胡先翁在语文出版局接见董教总与马华公会二百余名代表。他解释，《阿兹报告书》的建议是重组董事会而不是废除董事会，而且除了“雇佣及解雇”的权利外，董事会其他权利照旧。



▲ 1977年10月26日报章报道。



▲ 1977年11月13日董总各州属会第4次联席会议报道。

董事会主权被架空

由于《阿兹报告书》的实施，华小的教职员都成为了政府公务员，不再是学校董事会的雇员。华小属于董事会所拥有，但其教职员却是政府的属下。学校董事会对教职员失去行政上管理的权力，而当局却可以通过行政管道，直接向教职员发出指示，要他们推行当局的计划或政策。通过直接向校长发出指示，“不允许董事长签学校支票”、“董事会无权处理食堂招标事务”、“董事会无权处理学校礼堂的使用事务”等无理措施就得以推行。董事会对学校资产以及其财务的管理权因此面对被剥夺的威胁。

新教育法令下，董事会的地位仍然没有保障

《1995年教育法案》在国会三读通过后，于1996年在宪报上正式公布，成为《1996年教育法令》。它代替了《1961年教育法令》，但却把《1961年教育法令》中的“最后目标”进一步变为现在就要实现的目标。

据了解，《1995年教育法案》的初稿是要废除所有学校的董事会，但在华基党团的争取下，政府同意只废除国民学校的董事会，保留国民型学校的董事会。同时，《1961年教育法令》第26A条款也没有出现在《1996年教育法令》里。

但是，人们也必须知道，在《1996年教育法令》第17条款下，现有的国民型学校已丧失使用母语作为主要教学媒介的权利。这是一项更严重的损失。如果现有的国民型学校被迫放弃使用母语作为主要教学媒介，那还有什么华文小学和华小董事会呢？

与此同时，教育部长仍然可以随时委任不少过三位董事来控制董事会的运作。教育部长也还可以通过委任没有人数和任期限制的额外董事改组原有的董事会。他可以委任新的董事来取代他认为没有履行职责的董事，还可以暂停甚至开除任何董事或所有董事。可见，虽然已没有旧法令的第26A条款，董事会的地位和权利依然是毫无保障的。

教育部目前在各地建立宏愿学校，直接鼓励和间接施压使华小和淡小被吸纳入(diserap ke dalam)宏愿学校。宏愿学校将设立一个由校长和教师等公务员组成的协调委员会，来协调宏愿学校里不同源流的行政管理。如此一来，即使华文源流学校有设立所谓董事会，该所谓董事会也会被撇在一旁，变成是可有可无的组织。

1998年1月14日，教育部内部行政会议通过由教育政策研究与规划组以及建筑、私营化和供应组联合草拟的《关于某（非政府）方面在 bantuan modal 的政府资助学校校地增建/重建校舍的指南》（简称《指南》）。该《指南》将先前教育部官员只以口传的“全津贴学校”和“半津贴学校”的说法正式文件化，并由教育政策研究与规划组发给各州教育局，以传达各县教育局和各校校长。该指南规定，凡所谓“半津贴学校”（即校地不属于教育部的学校）要增建或重建校舍，其董事会必须书面同意不要求教育部给予资助，自行筹款，而且保证在有关校舍建好之后，移交给教育局，再由教育局移交给校长使用。如此，董事会对辛辛苦苦筹款建好的校舍，就被剥夺了使用和管理的权力。该《指南》事实上违反了教育法令规定董事会是管理学校单位的条文。

结语

在新的《1996年教育法令》下，董事会的地位和权利仍然没有保障。据了解，教育部早已草拟了新的资助学校董事会条例，但至今仍未正式在宪报上颁布。目前之前已修订的《1962年资助学校（管理）条例》、《1962年教育（资助）条例》以及《1963年教育机构（管理章程）条例》仍然适用。但是，华教工作者必须紧密关注此事。

如今，无论是长期上看，还是宏观上看，华文教育的前途都是光明的。因此，华文小学以及其董事会的前途也将是光明的。华教工作者，包括华小的董事，在这个重要历史转折关头，一定要排除无力感，绝对不要对华教前途持悲观的态度，而应该放眼世界、依靠群众，加强顽强奋斗的精神，主动与各华团联系和沟通，把组织建设好，并不断要求修改教育法令，删除不利母语教育生存和发展的条文，以在法理上保证母语教育的长存久安。

