

# 华小董事会主权是否依法有据？

饶仁毅

这些日子来，华小董事会主权争议不断，教育部或含糊其辞，校长或立场暧昧，一时间，董事会是华小管理机构的事实渐被模糊了。这当中最难过的莫过于，一些董事甚至对自身的角色与权力仍然掌握失准。然而，却在这一片激起华社波涛连连的叫嚣声中，让我们有机会重新回顾董事会的角色，也让我们藉此厘清一些有关董事会权责的疑问。谈到权责问题，最关键的就是回归法律。只有从最根本去探索董事会的主权与职责，才能杜悠悠之口，一还董事会应有的原貌。因此，我们将在这个环节探讨董事会主权是否依法有据的问题。

根据《1996 年教育法》，第四章第十一节是教育机构的管理部分( Management of Educational Institutions )，其中从第 53 至 63 条都是有关政府资助学校董事会的规定。

首先，要知道国会立法所规定的种种事项，必然有其作用，因为国会不会制定一套花瓶法随便敷衍社会某个阶层的需求。举例而言，华社坚持延续华文教育和拥有董事会主权，致使政府制定《1996 年教育法》时因回应华社需求而制定上述第 53 到 63 项条文。换句话说，教育法明文规定国民型小学董事会的确立，同时也规定董事会的作用或功能。这就是广义的董事会主权。

接下来，让我们逐一谈谈这几项条文。

## ● 第 53 条规定：

“教育机构的管理章程 ( Instrument of government for educational institutions )

- ( 1 ) 在本法规定的约束下，每所学校或教育机构必须有一个管理章程。
- ( 2 ) 每个管理章程必须规定成立一个有一位主席的董事会 ( board of governors )，以在符合本法或本法下任何条例的方式来管理该教育机构。
- ( 3 ) 第 ( 1 ) 项不适用于政府教育机构，除了国民型学校以及经部长鉴定的学校外。
- ( 4 ) 管理章程必须依据所规定的方式来制定、修正或废除。”

从上述规定可知，除了非政府学校和国民型学校 ( 包括国民型华小和国民型淡米尔文小学 ) 之外，政府不准其它政府学校或教育机构设立董事会。第 53 条 ( 1 ) 中所讲的学校，还包括所有私立或非政府学校，因此可知，像独中般的非政府学校也必须要有董事会进行管理。这是因为按第 53 条 ( 3 ) 的规定，同时以常理推论，政府学校乃由政府管理，自然不需成立董事会，也因此非政府学校的管理就交由董事会负责。

再说，国民型学校和非政府学校同样受第 53 条 ( 2 ) 约束，即两者必须在“本法或本法下任何条例的方式来管理该教育机构”。如此一来，此条文已经把国民型学校和非政府学校同等处理，也就是说两者都必须拥有董事会。依此条例，将来若有任何新的董事会条例 ( 教

育部长迄今仍未颁布任何新的董事会条例)，也将适用于国民型学校和非政府学校。最后，必须注意的是，第 53 条亦注明董事会是依章程管理学校的机构，因此其存在价值与功能早已开宗明义的在这项条文中列明了。

- 第 54 条是有关新的董事会条例 ( regulation )，其规定：  
“制定关于管理章程的条例的权力 ( Power to make regulations in relation to instruments of government )  
( 1 ) 部长可以为董事会的成立及董事会对一所教育机构的管理制定一些条例；并且在不损害到该权力的广泛性下，部长可以在该条例中，规定董事和负责管理该教育机构的其他人士的职责。  
( 2 ) 在第 ( 1 ) 项下制定的任何条例，可以为不同种类的学校或教育机构的董事或其他负责管理人士规定不同的职责。”

这项条文规定部长制定学校管理章程的条例后，各校须自行订立章程。第 54 条 ( 2 ) 注明，部长有权为不同种类的学校作不同的规定，同时亦可为学校董事会成员之职责作不同规定。要注意条文中注明“规定董事和负责管理该教育机构的其他人士的职责”，“管理”的字眼不断出现；由此再次印证董事会的管理职责。

- 第 55 条规定：  
“教育机构必须依据章程进行管理 ( Educational institutions to be managed by its instrument of government ) 在本法其他条文，特别是关于豁免的条文的约束下，每所教育机构必须依据管理章程来管理。”

依据上述条文，董事会须依章管校。而这些章程必须根据部长所颁布的条例来制定，学校管理工作则须根据章程的内容来执行。

在这之下的条文经常饱受华教人士批评和抗议。尽管如此，换个角度来看，这些条文无疑加强了董事会管理权的法律依据，同时也清楚描绘董事会管校所应尽责任之轮廓。正因为责任与权力是一体的两面，这于是也反映出董事会对学校管理主权的轮廓。

- 看看第 56 条：  
“部长委任额外董事的权力 ( Power of Minister to appoint additional governors )  
( 1 ) 如果部长认为 —  
( a ) 某所教育机构的纪律未获得充份的维持；  
( b ) 某所教育机构章程中的条文受到蓄意的忽视；  
( c ) 本法或本法下制定的任何条例的任何条文受到蓄意的忽视；  
( d ) 在某所政府资助教育机构，该教育机构的财产或基金未得到恰当的管理，他可以指名委任他认为适当的人选，出任该教育机构的额外董事。  
( 2 ) 部长可以在任何时候自行决定取消在第 ( 1 ) 项下委任的任何额外董事。  
( 3 ) 在第 ( 1 ) 项下受委出任某所教育机构的额外董事，必须在任何意义下，被视为该育机构的董事。  
( 4 ) 第八章第三节不适用于在第 ( 1 ) 项下委任的额外董事。”

从第 56 条 ( 1 ) ( a ) 来看，董事会有维持学校纪律的责任。而根据第 56 条 ( 1 ) ( a ) 至 ( d )，当董事会未克应尽的责任时，教育部长有权委任额外董事去执行董事会的工作。

这当然不是华小董事会愿意看到的现象。但是从正面的角度来看，法律正给了董事会重大的责任，鞭策它善尽责任，使教育部长没有借口委任额外董事。

第 56 条 (1)(b) 和 (c) 目前是依照第 155 条沿用旧法，因为教育部长到目前为止仍未颁布任何新条例，因此也就无法制定新章程。要注意的是第 56 条 (1)(d) 中所指学校财产或基金 (property or funds) 未得恰当管理的问题，因为国民型华小不是政府学校，而是政府资助学校，所以此条文适用于华小。

至于财产或基金，是指由董事会拥有、赞助人选出的信托人所保管的校产，包括校地和建物，以及因校产所取得的收入，如食堂和礼堂租借收入等。如果两者未得到恰当管理 (not being properly administered)，则无疑是大门洞开，让教育部长得以委任额外董事入校掌权。要阻止这种现象发生，董事会就必须依法做好管理财产和金钱的工作。

在政府拨款方面，其拨下的行政费用和教师薪金属于政府开支，董事会无权过问；这方面政府有稽核师进行审查。因此 56 条所说的基金，按最符合逻辑与法律的解释，即是所有的校产收益、董事会所筹得的捐助，以及董事会依章程取得的任何其它收益。如此看来，第 56 条当然是进一步肯定华小董事会肩负的法律责任。诚如刚才所说的，责任和权力是一体的两面，因此董事会的法律责任也就是其管理学校的主权。

● 第 57 条规定：

“在本法和本法下制定的任何条例的其他条文约束下，非政府或政府资助的教育机构的教师，其委任必须根据该教育机构的章程。”

这项条文主要涉及到非政府学校，不适用于华小。不过，一旦新条例颁布后，包括独中在内的非政府学校就必须依此条例下所制定的章程委任教师。

第 58 和第 59 条是当年华教团体向政府激烈反对的条文，因为它们给予教育部长极大权力来管制和解散华小的董事会。

● 第 58 条规定：

“部长在执行任务等时的权力 (Power of Minister in relation to exercise of functions, etc.)

(1) 如果部长认为某所教育机构的 ——

(a) 董事在行使本法赋予的任何权力 (power) 或履行本法规定的任何职责 (duty) 时，已做出或建议做出不合理的行动；或

(b) 董事没有履行本法规定的任何职责，

部长可以 ——

(aa) 发出他认为适当的关于行使权力或履行职责方面的书面训令，而董事必须遵循上述训令；或

(bb) 不论有关教育机构的章程有什么规定，暂停或开除所有或任何董事，委任他认为合适的一位或多位人士掌管及执行有关董事的所有职务，其任期由部长决定。

(2) 如果在任何时候，某所教育机构没有在本法下设立的董事会，部长可以委任他认为合适的一位或多位人士执行有关机构的董事职务，其任期由部长决定。”

由此条文可见，部长有权在其主观认定任何董事没有履行在此法下的任何权力或职责的时候，将之开除。在这里，要强调的是法律使用了“power”的字眼，正印证了前面提到要履行法律强制于董事身上的职责，董事就必须拥有权力。第 58 条 (1)(a) 更清楚说明，董事若未好好运用其权力来履行职责，就有被开除的可能。

● 第 59 条规定：

“解散政府或政府资助教育机构的董事会( Dissolution of board of governors of government or government-aided educational institutions )

- ( 1 ) 在依据本法下制定的条例而给予董事会一个解释的机会后，部长可以发出书面通知，致予和交予该教育机构的董事长，命令解散该董事会，如果部长认为该董事会 ——
- ( a ) 已经违反本法或本法下制定的任何条例的规定；
  - ( b ) 已经违反部长在第 9 条下发出的训令；
  - ( c ) 已经违反根据第 82 条 ( 3 ) 所加予的任何限制或条件；
  - ( d ) 没有遵守或实施该教育机构章程的任何条文；
  - ( e ) 没有防止该学校被用于危害马来西亚或其任何领土的利益、或违反公共利益用途；
  - ( f ) 没有阻止学校被用于任何非法的活动或目的，或非法团体、非法社团或其他非法组织的活动或目的。
- ( 2 ) 当部长在第 ( 1 ) 项下将董事会解散，他必须在通知书上列明解散的理由及解散生效的日期。”

这项条文进一步说明，部长有权解散整个董事会，尽管他解散的理由可以非常主观且牵强。不过，正因为他拥有这样的权力，加上他若抱有运用此权力的欲望，不正好证明华小董事会绝不是花瓶而已？华小董事会事实上握有实权。除依条例规定办事之外，董事会也可以在校内办活动，只要此活动不是非法，或属非法团体、社团或组织的活动；否则部长就有权解散整个董事会。根据第 59 条 (1)(e)，董事会更可以在不影响教学的情况下，用学校来作其它用途，只要不危害国家领土或公众利益即可。由此可见，董事会其实掌握了学校的一切设备、校产、活动及其用途的主权。

现在，综合看第 60 和 61 条。

● 第 60 条规定：

“解散通知应有的善后处理指示 ( Notice of dissolution to contain consequential directions ) 在第 59 条 ( 1 ) 下发出的解散董事会通知，可以含有任何在部长看来是必要的，或是合适的，或是恰当的属于连带性质，或善后性质，或辅助性质，或过渡性质的指示。”

● 第 61 条规定：

“部长必须在解散董事会后委任另一个不同的董事会( Minister shall appoint a different board upon dissolution of a board )

- ( 1 ) 当部长在第 59 条下解散一个董事会，他必须在之后的任何时间根据本法委任另一个不同的董事会。
- ( 2 ) 如果部长还未在第 ( 1 ) 项下委任董事会，该教育机构的校长或由部长自公共服务职员中委任的人士将执行该董事会的权力、职务和责任。
- ( 3 ) 当一所政府或政府资助教育机构的董事会在第 59 条下被解散后，第 53、54、55、56、57 及 87 条的规定，将不适用于该教育机构。”

第 60 和 61 条是有关董事会解散后的善后问题，以及部长必须 (shall) 委任新的董事会。这表示华小不能没有董事会，它一经解散后就必须有所填补，否则华小将无人管理。由此可知董事会权责之重大。

● 第 62 条说明：

“政府教育机构董事会的解散 (Dissolution of board of managers or governors of government educational institutions)

- (1) 在指定日期之前成立的所有政府教育机构，除了 —
  - (a) 政府国民型小学；以及
  - (b) 由部长指明的政府国民小学或国民中学，其董事会将在指定日期根据部长决定的方式解散，而随此它将停止雇用教师及其它职员以及停止成为他们的雇主，同时与该教育机构有关的董事会章程也将停止生效。
- (2) 在政府教育机构的董事会根据第 (1) 项解散后 —
  - (a) 在指定日期之前担任董事的人士将停止担任该职位；
  - (b) 在指定日期之前原属于董事会承担的与任何事项有关的权益、责任及义务，将从该指定日期起转由政府承担；以及
  - (c) 第 53、54、55、56、57 及 87 条将不适用于政府教育机构。”

根据第 62 条，可知《1996 年教育法》生效后，除了国民型学校和部长指定的学校之外，任何政府学校若过去有董事会的，其董事会都被解散了。这无疑是再度重申上述提到的，董事会的权力和责任得以继续保留在国民型学校之中。而随着第 62 条 (2)(c) 注明，一些条款不适用于政府学校，可知包括独中在内的所有非政府学校，以及前面提到的国民型学校都必然，同时也将受到第四章十一节第 53 至 63 条的约束。

**在逐一阐释过相关条文后，接下来，大家应该很关切的问题是：教育部长迄今仍未颁布新条例，亦即还未推出第 54 条注明其有权制定关于管理章程的条例，如此，董事会会否因无新条例而不能成立，乃至影响其执行工作？**

当然不会。这是由于在 1961 年的旧教育法之下，存在着部长颁布的条例，注明国民型华小的董事会应如何组织起来；同时明确表示，董事会的章程可依此条例而自行制定。这项条例的最后版本是 1966 年政府资助学校的组织条例，明确说明当前华小董事会将依条例所规定，由 3 个赞助人代表、3 个信托人代表、3 个家长代表、3 个校友代表，以及 3 个官委代表组成。〔此手册备有经修订后的《1962 年教育（拨款）条例》的中文翻译附录供参考〕。

**那么，这项条例到今天是否仍然适用？**

法律上不能存在没有法律的空窗期，所以在新条例制定前，旧条例仍然有效。同样的，华小管理不能处于完全没有法律的空窗期。按此原则，任何新法未正式生效前，旧法自动延续。其实，《1996 年教育法》也自动有这项条文[即第 155 条 (2)]说明：新条例未颁布前，所有旧条例，或旧法下所作的任何委任、批准、注册或登记都是有效的。

第 155 条 (2) 规定：

“所有在本条文废除的法律或命令下做出的委任、条例、规条、规则、豁免、指示与命令，所有已保存的名册，以及颁发或有效的证书，并且在本法令实施时已生效者，必须继续生

效及实施（但不能影响部长通过任何条例来修改该条例、规条与规则，或是通过本法令的适当条文制定的命令或指示来修改、撤消或收回有关豁免、指示或证书等的权力，以及为使到该条例、规条、规则、豁免、指示或命令与本法令相一致而需要作出的修订），犹如是在本法令下做出、保存或发出，直至在本法令下做出其他规定为止。”

### **对于有人质疑法令下 Board of governors 究竟该作何解释？**

其实，法律中 Board of governors（董事会）等于是任何过去法律所提的 board of managers；第 154 条就说明了这两个名词有相同的意义。在《1961 年教育法》下，小学董事的英文名称是“manager”，中学董事的英文名称是“governor”；但《1996 年教育法》将所有学校董事的名称统一为“governor”。因此，不必争论今天这个 Board of governors 应作何解释、如何翻译等。而且，自国家有教育法以来，学校的 Board，不管是指向 governors 或 managers，一向都意指董事会，这点是很明确的。

*综观上述条文，可知董事会确是华小的合法管理机构。董事会主权既然依法有据，华小各董事就应该认清本身的职责，主动行使法律赋予的权力；特别在国家单元化教育政策的背景下，华小董事会更应极力摆脱当局打压与蚕食董事会主权的困境，并加大力度，致力于维护与发展华文教育的工作。如此，华教事业才能走得更稳健。*