

国小和国中为首选学校政策：贯彻单一源流学校“最终目标”

沈天奇整理

前言

马来西亚教育部于2012年9月11日和2013年9月6日，先后公布《2013-2025年教育大蓝图》的初步报告和定稿。当局提出在该蓝图的第三阶段时期，即2021年至2025年，实现以国语（马来语）为教学媒介的国民小学（国小）和国民中学（国中）成为所有家长的首选学校的目标，并检讨“多种源流学校的选择”和“国家教育体系结构”。此外，该蓝图亦提出把华文小学、淡米尔文小学、教会学校和改制中学等学校的法定地位，从“政府资助学校”改为“政府学校”。

上述两项政策非常不利于华文小学、淡米尔文小学、教会学校、改制中学及华文独立中学等学校的生存与发展。它具有边缘化、变质及废除多种源流学校和母语教育的意图，建立单一源流学校的教育体系，实现《1956年拉萨报告书》的“最终目标”，即最后只有一种源流学校：以马来语为主要教学媒介的学校。

本文阐述教育部“首选学校”政策的来龙去脉及现行《1996年教育法令》下的国家教育体系结构和学校种类。本文亦分析“国小和国

中为首选学校”和“政府资助学校改为政府学校”，以及当局检讨“多种源流学校的选择”和“国家教育体系结构”，会如何致使华小和淡小等学校继续被边缘化，面对变质及失去法定地位而消亡的危机。

《1956年拉萨报告书》的“最终目标”

英殖民政府在《1951年巴恩报告书》主张推行以英文或马来文为主要教学媒介的国民学校制度，废除其他语文源流学校，并在过渡时期优先把教育资源拨给国民学校。

1955年，马来亚举行第一次大选。由巫统、马华公会和印度国大党组成的联盟，在大选宣言中承诺：“允许方言学校正常发展”，“对于本邦各民族的学校、语文和文化，非特不使消灭且予以鼓励”，“在联邦财政允许范围内，对所有津贴学校一视同仁”。

但是，联盟政府（国阵政府的前身）不仅违反承诺，更提出单元主义教育政策的“最终目标”。《1956年拉萨报告书》第12条文阐明：“教育政策的最终目标必须是把所有族群的孩子，集中在一个以国语（即马来语）为主

要教学媒介语的国家教育体系，而为达到这个目标的过程必须逐步推行，不能操之过急”。

这个“最终目标”的形成，主要是受到马来中心主义和“民族国家”政治思想的影响，旨在实现“一个国家、一个民族、一种语文、一种文化、一种源流学校”。自《1956年拉萨报告书》提出“最终目标”以来，相继推出的各种教育报告书、教育法令、教育大蓝图、政策和措施等，仍不断设法实现“最终目标”。

2001年3月19日，时任首相马哈迪表示政府推行国民学校制度，其实已等同在推行单一源流学校制度，虽然我国事实上拥有各种源流学校，但是许多人仍不明白，政府已采用国民学校制度。他于2002年3月间接受7家华文报专访时强调，政府不会废除《1956年拉萨报告书》的“最终目标”精神，但是却说保证国阵政府不会关闭华小，若国阵政府关闭华小，华社可以起诉政府。

20 MAR 2001 中 國

首相：國民學校制度等同單一源流教學

【吉隆坡十九日訊】首相拿督斯里馬哈迪表示，我國推行國民學校制度（國小和國中），其實，已等同在推行單一源流教學制度。他說，我國事實上已擁有各種源流學校，但是許多人仍不明白，我國已採用國民學校制度。馬哈迪今日在國會大廈主持國陣國會議員會議後，向記者這樣指出。他指出，在實施國民學校制度之前，我國已經擁有華文及馬來語源流的教育系統。他說，過後，政府讓這些學校，成為國民型學校，不關閉這些學校。他表示，他有信心，國民學校能更吸引華裔及印裔學生就讀。

回教徒不迫人

「我們身為回教徒，不會強迫其他種族，根據我們的生活方式生活——例如要求他們戴頭巾或其他事。」馬哈迪說，各種族可在不盡面對任何壓力之下，學習同樣的知識，以及學習各自的母語。

他說，最近所發生的事，某些人士企圖將國民學校，轉變為宗教學校。

協助增加教員

他表示，政府讓人民擁有各自源流的教師，但是政府沒有能力提供他們，這並非政府政策上的問題。「我們要訓練更多教師，請假個人們參與專業師範課程，成為他們各自語文的教師。」他說，政府要這些老師以本身語言教學，相信我國也是東南亞國家甚至世上，唯一允許及鼓勵非土著使用及學習各自的語言。此外，馬哈迪說，本屆國會將討論兩次課題，即第三個長期計劃及第八次馬五年計劃。不過，他相信，反對黨會再次在細節上大作文章。他說，反對黨的干預，導致國家的建設成本更昂貴，甚至造成政府延遲落實這些計劃。「如果我們根據反對黨的鬥爭邏輯，我們就不會有馬六甲計劃、吉隆坡水利計劃、檳城大橋及南北大道。」

2001年3月20日新聞報道。

首相：全面檢討教育制度 確保所有孩子就讀國小

【吉隆坡 29 日訊】首相拿督斯里馬哈迪醫生今日說，政府將全面檢討現有教育制度，確保最終所有孩子都在遵循政府政策的國小就讀。首相說，此舉也是確保國小的校政不被一些不相干的人所干預。首相也是巫統主席，他是在主持巫統最高理事會後談及人民宗教學校時這麼說。馬哈迪說，這項全面檢討是必要的，因為目前除了國小外，還有州政府擁有的宗教學校、人民宗教學校、私立學校等等。

不再資助人民宗教學校

他說：「我們必須研究，因為我們的目標是要讓孩子在國小就讀，他們是根據政府所訂的教育政策上課，而且還可和其他種族相處。」首相說，今日的巫統最高理事會會議檢討人民宗教學校存在的必要性，並認為這一類學校不需要存在。他說，政府也停止給予人民宗教學校一切資助，因為政府認為這類學校根本不需要存在。他指出，我國自獨立以來，政府便負起發展和資助

2002年11月30日新聞報道。

希望各族一起學習 拉薩報告書不廢除

【布特拉再也十三日訊】首相拿督斯里馬哈迪醫生說，政府不會廢除拉薩報告書的「最終目標」精神，但政府也絕不會消滅任何一間華小。他解釋，不廢除最終目標的精神，是因政府始終希望各族孩子自小一同接受教育，這意願不會改變，鼓勵各族人民自小養成共同學習交流習慣，以避免種族兩極化的情況愈發嚴重。「為甚麼華人不可以和其他族群的孩子一同學習？談話也可以嗎？為甚麼有人反對？政府不鼓勵華人將孩子都送往華小，也不會加以阻止，我不希望看到華裔孩子都送到華小，否則大馬可能成為中國。」他說，政府堅決否認如反對黨所指，藉落實宏願學校來達到消滅華小的目的，因為這將逼使華人將孩子送往國際學校。

統一媒介語

一九五六年拉薩報告書提出的國家教育政策和精神，是要達致促進國民團結，必須逐步推行以國語作為所有類型學校的統一教學媒介語，這也是所謂的「最終目標」。

2002年3月14日新聞報道。

活動/專題
事件/專題
文獻
圖表與數據
編后語
編委會名單



当前执政者继续贯彻“最终目标”的最新一面，可从当局宣布、制订和实施《2013-2025年教育大蓝图》过程中揭示。2011年7月16日，副首相兼教育部长慕尤丁在宣布检讨国家教育体系和制订教育大蓝图时，曾表明关注国家教育体系，是否已经全面执行和实现《1956年拉萨报告书》的政策与目标。

由此可见，当局是通过以国语（马来语）为主要教学媒介的国民学校制度，来实现单一源流学校“最终目标”，这项核心政策继续实行，没有废除或改变。

国小和国中为“首选学校”政策的由来

2003年6月21日，巫统代表大会决议强化国小为马来人和所有族群的首选学校。同年10月27日，《马来西亚前锋报》对马哈迪即将卸下首相暨巫统主席职前在人民进步党代表大会主持开幕时的谈话，封面报导马哈迪的最后梦想就是全部人民把孩子送进国小和宏愿学校就读。

强化国小为首选学校的政策（Dasar Memperkasakan Sekolah Kebangsaan Sebagai Sekolah Pilihan Utama）是由巫统代表大会决议通过，由教育部执行。教育部在《2006-2010年首要教育大蓝图》和《2013-2025年教育大蓝图》，把实施首选学校政策的范围，从国小扩展到国中。

2007年1月16日，教育部公布《2006-2010年首要教育大蓝图》，强调建立“民族国家”（Nation State / Negara Bangsa），提出国小和国中成为首选学校的政策，同时继续推行宏愿学校计划。该蓝图第4.26章节阐明，在幼儿园学前教育、小学和中学阶段，建立一个以国语（马来语）为教学媒介语的教育制度或体系，把课程、课外活动、考试和文凭划一，并且只把我国其他族群语文列为中小学的选修科目。如此一来，华小和淡小等源流母语教育学校则面对变质和消失的危机，华印裔等民族的母语只可在以马来语为主要教学媒介的幼儿园、国小和国中，当作一科语文课来学习；华语、淡米尔语丧失作为学校教学媒介语的地位。



《马来西亚前锋报》2003年10月27日封面报道。

2012年《国家教育政策》更特别强调，实行至今的教育政策是以《1956年拉萨报告书》为核心，国语为本国教育机构的主要教学媒介语，推行巩固国语政策，国民学校成为所有家长的首选学校，以建立一个“民族国家”，达致所谓的“国民团结”。

2012年和2013年，教育部先后公布了《2013-2025年教育大蓝图》的初步报告和定稿，提出在2021年至2025年实现国小和国中成为所有家长的首选学校，检讨“多种源流学校的选择”和“国家教育体系结构”，并重提宏愿学校计划。



教育部《2001—2010年教育大蓝图》。



教育部《2006—2010年首要教育大蓝图》。



教育部《2011—2020年中期策略蓝图》。



教育部《2013—2025年教育大蓝图》初步报告。



教育部《2013—2025年教育大蓝图》定稿。



教育部2012年《国家教育政策》。

教育部曾于1985年提出“综合学校计划”，把国小、华小和淡小建在同一个校园，续而于1994年在《1994-2000年教育部首要工作目标》提出同样概念的计划，并于1995年和2010年又提出其翻版“宏愿学校计划”。当局在《2001-2010年教育大蓝图》、《2006-2010年首要教育大蓝图》和《2013-2025年教育大蓝图》，继续推行宏愿学校计划。

宏愿学校计划是一种“过渡期学校”计划，先把各源流小学集中在同一个校园，最终把华小和淡小的媒介语改为国语而成为国小，实现《1956年拉萨报告书》的“最终目标”。

教育部1995年《宏愿学校：概念与实

活动/专题

事件/专题

文献

图表与数据

编后语

编委会名单



教育部《1994—2000年教育部首要工作目标》。

施》第4.2条文阐明：“在达致国家团结的目标方面，教育扮演着非常重要的角色。以《1956年拉萨报告书》为核心的国家教育政策，明确地强调教育政策的目标，是作为团结国民的工具，特别是在学童方面。因此，国语（即马来语）作为所有种类学校（即各源流学校）的统一教学媒介，是一个最重要的特征，而且必须逐步全面实行。”

明显的，当局推行“国小和国中为首选学校”及“宏愿学校”，旨在贯彻单一源流学校“最终目标”，建立“民族国家”。这本质上是单元同化政策。

国家教育体系结构和学校种类

《1996年教育法令》是根据学校拥有权（或学校创办者）和学校主要教学媒介语来划分学校种类。综合这样的划分就可得到图表1，罗列出《1996年教育法令》下的国家教育体系结构和学校种类。

该法令第16条文规定，在国家教育体系内有三种教育机构，即“政府教育机构”、“政府资助教育机构”和“私立教育机构”。该法令所指的“教育机构”就包括了学校。

根据该法令第2条文的译义，“政府学校”（government school, sekolah kerajaan）是指“由教育部长设立并负责其所有经费的学校”。“政府资助学校”（government-

aided school, sekolah bantuan kerajaan）是指“获得全部资助拨款及固定资本拨款的学校”。“私立学校”（private school, sekolah swasta）是指“不属于政府学校或政府资助学校的学校”。

该法令也根据学校主要教学媒介语，把政府学校和政府资助学校划分为国民学校（即国小）、国民中学（即国中）和国民型学校（即华小和淡小）。“国民学校”是指一所以国语（即马来语）为主要教学媒介语的政府小学或政府资助小学。“国民中学”是指一所以国语（即马来语）为主要教学媒介语的政府中学或政府资助中学。“国民型学校”是指一所以华语或淡米尔语为主要教学媒介语的政府小学或政府资助小学。

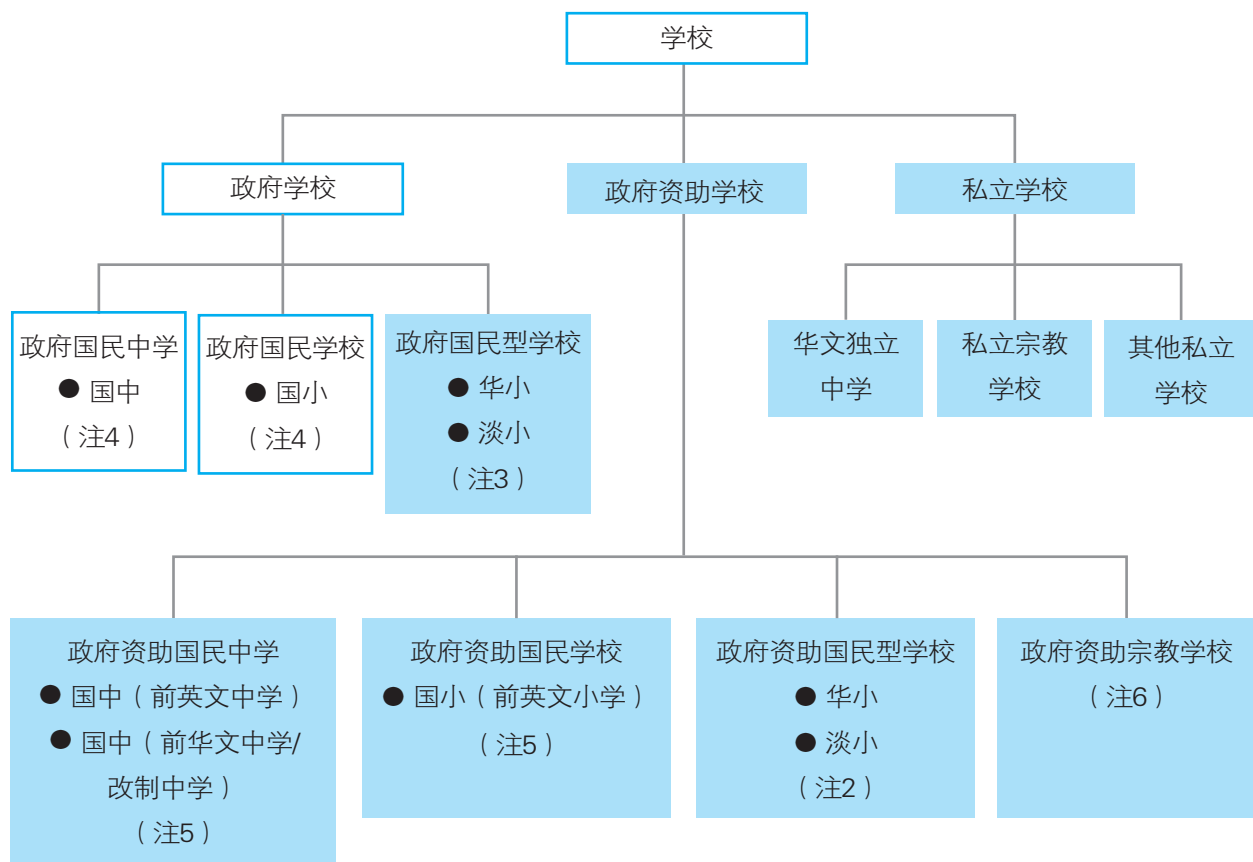
因此，政府学校是政府设立的学校，其学校拥有权属于政府。政府资助学校和私立学校不是政府设立的学校，而是学校董事会设立的学校；政府资助学校和私立学校不是政府学校，这两种学校的学校拥有权属于董事会，而不是政府所拥有。换言之，创校者就是学校拥有者。

在《1996年教育法令》下，华文独立中学归类为“私立学校”。在该法令下已没有了“国民型中学”（即英文中学）这个名称。

1950年代末至1970年代初，我国西马、砂拉越州和沙巴州有许多华文中学遭改制为“国民型中学”（即英文中学），亦称改制中学（被改制的前华文中学）。1976年起，政府逐年把国民型中学（包括教会英文中学和改制中学）的主要教学媒介语从英文改为国语（即马来语），并在《1996年教育法令》正式在法律上废除了“国民型中学”，并把其改为“国民中学”。

此外，政府分别于1970年和1976年起，先后把国民型英文小学和国民型英文中学的主要教学媒介语从英语改为国语，国民型英文中小学最终改为国小和国中。

图表1: 《1996年教育法令》下的国家教育体系结构和学校种类



- 注1: 图表中灰底框所涵盖的学校是在《1996年教育法令》下必须有董事会的学校。
- 注2: 全国现有1290多所华小是华社通过董事会设立, 属于政府资助学校, 享有获得全部行政和发展拨款的法定权利。这类华小不是所谓的“半津贴学校”。
- 注3: 《1996年教育法令》第28条文下由教育部长设立并属于政府学校的国民型华小和淡小至今还没有出现。根据第2条文对“国民型学校”的译义和第53条文, 这类国民型学校的主要教学媒介是华语或淡米尔语, 并且必须有董事会。
- 注4: 在《1961年教育法令》下, 一直以来以马来语为主要教学媒介的国小和国中都必须有董事会, 但是在《1996年教育法令》下已废除了这类国小和国中的董事会。
- 注5: 前身是英文小学、英文中学和华文中学的国小和国中在《1996年教育法令》下是政府资助学校, 必须有董事会, 其学校主要教学媒介语是马来语。
- 注6: 政府资助宗教学校 (Sekolah Agama Bantuan Kerajaan, SABK) 的前身是人民宗教学校 (Sekolah Agama Rakyat, SAR)。2002年, 时任首相马哈迪宣布, 政府停止给予人民宗教学校一切资助。这迫使一部分人民宗教学校中小学为了获得拨款及生存, 而遭改制为政府资助宗教学校。

活动/专题

事件/专题

文献

图表与数据

编后语

编委会名单

绵里藏针：“政府资助学校”改为“政府学校”

教育部在《2013-2025年教育大蓝图》定稿中，以“拨款”和“保证不变质”为鱼饵，提出了三项非常不利母语教育和多种源流学校制度生存与发展的措施，即把华小、淡小、教会学校和改制中学等“政府资助学校”的法定地位改为“政府学校”，把“政府资助学校”的校地长期租给教育部及把校地信托权交给教育部。这些措施一旦落实，后果非常严重，各界必须坚决反对，万勿掉入陷阱。

上述三项措施配套是变质和改制华小等学校的计划，采取“明修栈道，暗渡陈仓”及“绵里藏针”的策略，带来重重危机。它蚕食及剥夺华小等学校董事会主权，改变董事会成员结构以钳制、控制董事会，致使董事会丧失学校拥有权及校产管理权、信托权和使用权，使董事会名存实亡。

为何会这样呢？首先，各界必须了解，我国现有1290多所华文小学不是政府设立的，而是华社通过董事会设立的并获得政府给予资助，在《1996年教育法令》下是属于“政府资助学校”，享有获得全部资助拨款（即行政拨款）及固定资本拨款（即发展拨款）的法定权利。该法令阐明，固定资本拨款涵盖的款项用途是设置建筑物；翻修或扩建现有校舍；为新建、翻修或扩建的校舍购置家私或配备；或其他指定用途。资助拨款是除了固定资本拨款以外的任何款项，如水电费等。

在《1957年教育法令》和《1961年教育法令》下，“固定资本拨款”的定义涵盖了政府提供给学校的土地，以及兴建、扩建或翻修校舍，购置设备的拨款。但是，政府在《1996年教育法令》下，在“固定资本拨款”的定义中删除了“土地”的字眼。这剥夺了华小、淡小、改制中学、教会中小学或前英文中小学等，所应享有的学校保留地。政府必须修改教育法令，在“固定资本拨款”定义中，恢复加入“土地”的字眼，规定由政府负责提供土地给这些学校，制度化拨款拨地兴建这类学校，

确保它们也享有国家教育资源，获得公平合理对待。

目前，《1996年教育法令》第28条文下由教育部长设立并属于政府学校的国民型华小和国民型淡小至今还没有出现。因此，一旦当局把现有华小的“政府资助学校”地位改制为“政府学校”，那么属于政府学校的华小就出现了（见图表1及其注3），而遭改制的有关现有华小的学校拥有权就是属于政府的。这项措施实际上是国有化华小董事会所设立及拥有的华小。

此外，一旦把华小校地长期租给教育部，校地信托权交给教育部，将进一步蚕食华小董事会主权，尤其是在管理学校土地及食堂、贩卖部、草场、礼堂、会议室、校舍等校产方面，甚至连使用校产都须获得教育部的批准。教育部试图通过成为华小校地信托人的方式，再次改变华小董事会成员结构，即由教育部委派3名产业信托人进入华小董事会，再加上3名官委董事，造成15名华小董事里有6名是教育部委派的董事，形成教育部进一步钳制、控制董事会的严峻局面。

其实，《1996年教育法令》阐明属于政府资助学校的华小、淡小、改制中学、教会学校等，在法律上享有获得全部行政拨款和发展拨款的权利，政府必须承担这些学校的全部行政和发展开销。因此，当局提出把“政府资助学校”改为“政府学校”，把“政府资助学校”的校地长期租给教育部及把校地信托权交给教育部的措施，实是推卸责任，别有意图。

根据《1996年教育法令》，华小所享有的行政和发展拨款，根本与土地拥有权完全没有关系。“政府资助学校”（Sekolah Bantuan Kerajaan）不是所谓的“半津贴学校”（Sekolah Bantuan Modal）。“半津贴学校”根本不是《1996年教育法令》的规定，而是教育部官员违反教育法令下自订的区分，长期剥夺了华小、淡小、教会学校和改制中学等学校所享有的拨款权利，是一项歧视及打压这类学校的行政措施。教育部偷换概念，误导

民众，把“全津贴学校”（Sekolah Bantuan Penuh）等同于“政府学校”（Sekolah Kerajaan），以及把“半津贴学校”（Sekolah Bantuan Modal）等同于“政府资助学校”（Sekolah Bantuan Kerajaan），事实上它们完全是两回事，不能够等同。《1996年教育法令》根本没有所谓的“全津贴学校”和“半津贴学校”区分。

已在改制中学、教会学校和英文中小学实现“最终目标”

为何教育部提出在实现国小和国中为所有家长的首选学校时，还要检讨“多种源流学校的选择”和“国家教育体系结构”呢？

长期以来，教育部把绝大部分教育资源，拨给国小和国中。其他源流学校如华小、淡小、教会学校和改制中学被边缘化，长期面对的拨款不公、学校短缺、师资不足及缺乏土地建校等问题，至今仍没有获得解决。

回顾过去，当局采取温水煮青蛙的策略，用了35年时间，通过《1961年教育法令》和《1996年教育法令》，在国民型英文中小学（包括改制中学和教会英文中小学），实现了《1956年拉萨报告书》的“最终目标”。

当局曾检讨了国民型英文中小学的选择及在国家教育体系结构内的法定地位，最后在法律上废除了国民型英文中小学。这些学校丧失法定地位，不复存在，其教学媒介语改为国语，而成为国小和国中。这些惨痛教训是前车之鉴，各界必须阻止类似浩劫在各源流学前教育、华小、淡小和华文独中发生。

企图在幼儿园学前教育、华小和淡小贯彻“最终目标”

现在，当局从2013年至2025年，通过3个阶段共13年时间来实行《2013-2025年教育大蓝图》，更有计划、有步骤的在幼儿园学前教育、华小和淡小，加速实现单一源流学校“最终目标”，到时华文独中亦无法幸免于难。

因此，当局提出“国小和国中为首选学校”和“检讨多种源流学校的选择及国家教育体系的结构”，意味着当局将检讨华小、淡小等学校的法定地位和存在价值。这令人担忧多种源流学前教育、华小、淡小和华文独中继续被边缘化，面对变质和失去法定地位而消失的危机，使家长失去为孩子选择接受母语教育或就读何种源流学校的权益。

结语

我国是一个多元民族、多元文化、多种语文和多种源流学校和多种宗教信仰的国家。这些多元社会特点是国家的宝贵资产和优势。母语教育、语文和文化的生存与发展，对每一个民族来说都是非常重要的，是本族人民的权益，是天经地义的。

任何假借所谓“国民团结”之名，行“一个国家、一个民族、一种语文、一种文化、一种源流学校”之实的施政，完全违背我国多元社会国情，侵犯人权，剥夺母语教育、语文和文化权利，不利于国家与人民的利益，势必会遭遇广大人民的强烈反对。

人们希望有真正的国民团结，各民族地位平等，获得公平和公正的对待，共存共荣，社会丰富多彩，国家繁荣昌盛与进步。

部分参考文献：

1. 马来西亚华校董事联合会总会（董总），《1996年教育法令中译本》，2006年10月。
2. 邝其芳，马来西亚学校的种类，收录在董总2013年11月出版的《华小董事参考资料》，页121-123。
3. 沈天奇，综合学校、宏愿学校与“最终目标”，收录在董总2004年出版的《董总50年特刊》，页543-554。
4. 马来西亚教育部，《1994-2000年首要工作目标》（Sasaran Kerja Utama 1994-2000），1994年1月3日公布。
5. 马来西亚教育部，《2001-2010年教育大

- 蓝图》(Pembangunan Pendidikan 2001–2010)，2001年10月公布。
6. 马来西亚教育部，《2006–2010年首要教育大蓝图》(Pelan Induk Pembangunan Pendidikan 2006–2010)，2007年1月16日公布。
 7. 马来西亚教育部，《2011–2020年中期策略蓝图》(Pelan Strategik Interim 2011–2020)，2012年出版。
 8. 马来西亚教育部，《2013–2025年教育大蓝图初步报告》(Laporan Awal Pelan Pembangunan Pendidikan Malaysia 2013–2025)，2012年9月11日公布。
 9. 马来西亚教育部，《2013–2025年教育大蓝图：学前至中学后教育》(Pelan Pembangunan Pendidikan Malaysia 2013–2025 (Pendidikan Prasekolah hingga Lepas Menengah))，2013年9月6日公布。
 10. 马来西亚教育部，《巩固国语和加强英语》(Memartabatkan Bahasa Malaysia & Memperkukuh Bahasa Inggeris, MBMMBI)，2010年出版。
 11. 马来西亚教育部，《国家教育政策》(Dasar Pendidikan Kebangsaan)，2012年出版。