

調查報告摘要

根據《教育條例》推行普及基礎教育的情況

背景

由於不時有報道指某些適齡兒童（6歲至15歲）沒有入學接受教育，並指本地的少數族裔兒童無法覓得學位，申訴專員決定根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條進行直接調查，審研推行強迫教育的機制是否有不足之處，以保障香港兒童的權益。

調查方法

2. 本署除了分析教育統籌局（「教統局」）和前教育署所提供的有關文件和統計數據外，還審研了教育工作者、關注團體和公眾人士的意見；以及研究教統局在過去七年曾發出入學令的學生輟學個案。

現時的執行機制

3. 教統局負責推行強迫教育。《教育條例》授權教統局命令父母送適齡兒童入學。任何父母如沒有合理的原因而不遵守入學令，即屬違法，可被罰款10,000元和監禁三個月。

學生輟學

4. 教統局規定，校長須勸諭輟學的學生重返校園。若勸諭無效，校長須透過「及早知會程序」，盡速向教統局報告。
5. 學生輟學的個案由教統局的學生輔導組負責處理。教統局會運用局內和局外的一切方法，安排教育心理學家、輔導員、家庭和學校社會工作者勸告輟學的學生重返校園。
6. 至於難以處理的個案，若在六個月後仍未能解決，便會轉介到教統局的內部檢討委員會採取行動，例如發出警告信和法定的入學令。

學前兒童

7. 政府當局會透過宣傳計劃，提醒父母送子女入學。雖然教統局沒有機制記錄學前兒童入學的資料，但據入學人數的統計資料顯示，大部分學前兒童都會入讀幼稚園或小學。

少數族裔兒童

8. 關於少數族裔兒童沒有獲安排入學，教統局並沒有這方面的記錄。那些聲稱在為子女尋覓學位時遇到困難的家長，可能一直在嘗試安排子女轉往他們認為更合適的學校。教統局已要求收到額外入學申請的學校把有關的申請轉交該局跟進，並會與服務少數族裔的非政府機構加強合作。

觀察所得及意見

9. 本署同意，根據入學人數的統計資料，學前兒童未能入學的情況並不嚴重。另一方面，教統局提醒家長注意他們有法律責任送子女入學的宣傳計劃，已相當合適和足夠。
10. 本署十分高興教統局能夠保證，少數族裔兒童會有足夠學額。但是，當局仍需要加強宣傳工作，讓市民更加了解政府為安排學生入學而提供的協助。

11. 本署注意到，教統局對學生輟學個案發出警告信和入學令有所保留。本署認為，當局既已制定法例，保障兒童接受教育的權利，有關法例就必須遵守。不當的寬鬆只會危害這種權利，亦有損法律的精神。

12. 本署得悉，學校往往沒有遵從教統局的指引，透過「及早知會程序」向學生輔導組匯報有關學生輟學的情況。

13. 輔導工作有時看來成效不大。當局規定學生輔導組在把這類個案轉介給內部檢討委員會之前，先進行六個月的輔導工作，只會延遲執法行動。即使個案在轉介後，教統局看來對採取較強硬的行動還猶疑不決（又或以該局的說法，是「態度審慎」），有些難以解決的輟學個案便一直拖延多年。

14. 內部檢討委員會需要幾個月才發出警告信，而且更不願意發出入學令。在本署研究的四宗個案當中，律政司曾兩次表示，由學生輟學至採取法律行動之間的時間實在拖得太長。周詳策劃並不能作為拖延的藉口。

15. 市民大多認為，從前童工受到剝削，促使政府當局推行強迫教育。時至今日，我們的社會已經較為富裕，勞工法例保障更為全面，而政府為清貧和亟需援助人士提供的協助亦大大增加。本署認為，政府現時正適宜檢討是否需要透過法律途徑，強迫學生入學，以及考慮實施「免費普及基礎教育」的行政政策。然而，這方面涉及教育理念和政府政策，本署會把這個課題留給教統局和社會人士考慮。

建議

16. 申訴專員向教育統籌局常任秘書長提出下列建議，以便根據《教育條例》的規定，更有效地推行強迫教育：

(a) 一般情況

定期檢討和重覆進行宣傳計劃，以便：

i) 提高市民對有關強迫教育法例的認識；以及

ii) 宣傳入學的益處。

(b) 少數族裔兒童

- i) 透過學校、相關的非政府機構和傳媒等渠道，使少數族裔人士知悉政府為他們編配學位而提供的協助。
- ii) 加強與相關的非政府機構合作，更深入地了解少數族裔對教育的需要。

(c) 學生輟學

一般情況

制定合理和實際的時間表和流程表，並透過下列辦法讓學生重返校園：

- i) 積極輔導；或
- ii) 較果斷的法律措施。

向學校發出指引

- i) 檢討有關學校匯報學生輟學個案的指引，以便減少採取跟進行動的延誤；以及對違例情況盡早發出警告。
- ii) 去信校長，提醒他們遵從「及早知會程序」的規定，以保障學生的權益。

輔導

- i) 若發覺輔導工作不大有效時，應迅速把個案轉介給內部檢討委員會，不可再延誤；

警告及法律行動

要求內部檢討委員會：

- i) 堅決和果斷地及早發出警告信；
- ii) 如家長不遵從警告信的要求，即決定及時發出入學令。

(d) 法定入學安排

- i) 檢討是否需要透過法律途徑，推行強迫教育。

教統局的回應

17. 教育統籌局常任秘書長的回應十分積極。本署得悉，我們提出的某些建議，如上文(a)及(b)項已經開始落實，令人感到鼓舞。就(c)項建議而言，常任秘書長已承諾教統局會改進現行的程序和做法，縮短對於學生輟學個案的介入和提供支援服務所需的時間。

18. 就(d)項建議而言，教統局已重申政府當局的立場，認為有需要透過法律途徑執行強迫教育。因此，該局不會檢討有關政策。

19. 教統局認為，輔導工作有相當的價值，並表示會繼續在採取法律行動上保持審慎的態度。教統局已承諾密切監察所有學生輟學個案，以確保在得悉有關個案後六個月內完成輔導工作。

結語

20. 申訴專員感謝教統局迅速回應本署的調查結果，並總結本署的各項觀察所得如下。

21. 輔導工作的價值是無可置疑的。然而，倘若「輔導工作有時看來成效不大」（見第13段），再進行輔導也無補於事，因為這只會拖延學童重返校園。如果當中涉及家庭問題，正如教統局在評論本調查

報告時所提出的，就應該獨立處理這個問題，不能因此而遲遲不採取行動，以致學童不能重返校園，否則，就會失去法律的原意。

22. 至於在採取法律行動須審慎從事方面，申訴專員重申，法律行動須周詳策劃，但這並不能作為拖延的藉口（見第 14 段）。

23. 關於(d)項建議，申訴專員維持她的意見，但就如何推行普及基礎教育一事，她會尊重教統局的專業判斷和權力。

附加意見

24. 對於政府把少數族裔兒童融入社區的政策，本署明白，少數族裔都十分關注他們的子女在學習正規課程時遇到困難，因此，有些人士建議：

- 為他們提供「中文作為第二語言」的課程；以及
- 讓他們也學習本身的母語。

基於以上所述，政府應該為這些兒童檢討課程。至於課程應否改善和如何改善，本署明白這是政策上的問題。本署所述的觀察所得，目的是引起各方面討論。

25. 最後，對於教統局（以及前教育署）在這次調查期間的通力合作和協助，申訴專員表示感謝。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/DI/104

二零零三年五月