

# 从马来西亚城乡规划剖析白小事件 与增建华小制度

沈天奇(马来西亚华校董事联合会总会[董总]资讯局研究员)

## 摘要

1957年独立建国迄今,总体上马来西亚的华文小学在减少中。由于政治原因,华小发展受到限制。虽然华小学生人数逐年增加,但学校数量不增反减。政治渗透到官方的城市与乡村规划制度,影响了学校规划的内容和过程。政府没有根据地方居民需求,制度化拨款拨地主动增建华小。这导致华裔人口密集区和新城镇发展区缺乏或没有华小,问题久悬未解,致使部分学生报读华小无门,引起民怨和不满。

首先,本文从城乡规划角度论述社区的学校规划,以及政治对社区学校规划的影响。接着以社区学校原理剖析雪兰莪州八打灵再也的白沙罗华小,在学生爆满情况下,从原欲建分校演变成迁校,原校被关闭的事件。该分析有助于让人们进一步了解白小保校运动对争取制度化增建华小的重要性。最后,本文将探讨一个具有马来西亚多元民族社会特色、符合人民基本权益和需求的各语文媒介源流学校之社区学校制度,以及建议进一步的探讨课题。

**关键词:** 华文教育、母语教育、多元语文文化教育、社区学校

# **An Analysis of the SJKC Damansara Issue and a System of Building New Chinese Primary Schools:**

## **From the Perspective of Town and Country Planning in Malaysia**

Shum Thin Khee (Research Officer, Resource and Information Affairs Department, United Chinese School Committees' Association of Malaysia (Dong Zong))

### **Abstract**

On the whole, the Chinese-medium primary schools of Malaysia have been decreasing in numbers ever since Independence in 1957. Due to political reasons, the development of these schools has been restricted, and the number of Chinese primary schools has been reduced although student enrolment has been increasing year by year. Politics has infiltrated into the government's town and country planning system and has affected the content and process of school planning. Consequently, the government has not institutionalised a system of building new Chinese primary schools with building fund and school land allocated by the government based on the demand of local residents. This has led to the shortage of Chinese primary schools since none of these schools are provided in new towns or areas with high density of Chinese population. The problems have long been unsolved leading to complaints and dissatisfaction among the people over the difficulty in enrolling their children in Chinese primary schools.

This paper attempts to discuss school planning from the perspectives of town and country planning, as well as political influences on community school planning. It will then apply the community school principles to analyse the issue of the closure of the SJKC Damansara Chinese primary school, located in Petaling Jaya, Selangor. The analysis helps us to further understand the importance of the Save Our School movement and the striving for an institutionalised system of building new Chinese primary schools. Lastly, this paper attempts to explore the idea of a community school system comprising of schools with different media of instruction, so as to reflect the characteristics of a Malaysian multi-ethnic society while satisfying the needs and safeguarding the basic rights and interests of the people. It then suggests some issues to be further

explored in future.

**Keywords:** Chinese education, mother tongue education, multilingual and multicultural education, community school

# 一 前言

马来西亚是一个多元民族、多元文化、多元语文和多元宗教的国家。<sup>1</sup>在国家独立前，当地早已存有各种语文媒介源流的学校。1950年代初，英国殖民政府企图以《1950年荷格报告书》和《1951年巴恩报告书》消灭华文学校和淡米尔文学校，但遭华印社群的强烈反对，而告失败。马来亚联盟政府接着发表《1956年拉萨报告书》，主张逐步落实单元化教育政策的“最终目标”（ultimate objective），即最后只有一种语文源流学校：国民学校（马来文学校），把各族孩子纳入以国语（马来语）为主要教学媒介语的教育体系。“最终目标”的形成主要是受到“马来民族中心主义”和“民族国家”相结合的“一个国家、一个民族、一种语文、一种文化”思想影响，同时成为国族打造的主导思想。单元主义被落实到社会各领域，而单元化教育政策是其一产物。“最终目标”把国民学校（national schools）作为国民教育（national education）实现国族打造（nation building）的工具，导致缺乏政治权力的族群的母语教育遭受打压和限制，引起民间不满。1957年独立建国迄今，“最终目标”成为巫统主导的政府的单元化教育政策核心，<sup>2</sup>并以“国民团结”为名，落实“最终目标”之实，把绝大部分教育资源用在发展国民学校。《拉萨报告书》更特别强调，落实“最终目标”的过程“必须逐步推行，不能操之过急”，因此许多教育措施就延着这渐进方式，逐步落实“最终目标”。

马来西亚政治长期摆布种族和宗教课题，冲击社会各领域，华文学校和淡米尔文学校常被指责是导致国内种族两极化的根源，主张只有国民学校才能团结各族，其它源流学校则造成各族的隔阂，破坏国民团结。1960年代，政府大力推行单元语文、文化和教育的政策及法令，引起华印族群的忧虑和不满，要求政府尊重各族群的语文、文化和教育的基本权益。华社力争华校的生存和发展，同时力保国内的多元文化特性，强烈反对单元化和同化政策。在“最终目

1 马来亚联合邦于1957年独立，即为今日的马来西亚半岛(西马)。1963年，马来亚联合邦、新加坡、沙巴和砂劳越组成马来西亚联合邦。1965年，新加坡脱离马来西亚联合邦而独立成为一

个共和国。2000年，马来西亚国籍人口为2189万人，其中马来人族群占53.4% (1168万人)、各

原住民族群11.7% (257万人)、华人族群26.0% (569万人)、印度人族群7.7% (168万人)，其余1.2% (27万人)为其他族群。此外，非国籍人口为138万人。

2 例如，2002年3月11日，马来西亚首相马哈迪在邀请当地7家华文报到首相署专访其时，承认

标”笼罩下，华文小学和淡米尔文小学逐年减少，其发展受限制。华小更多次面对语文媒介被改变的存亡危机。1957至2002年，马来西亚半岛（即西马），华裔人口增加约275万人（2,333,800增至5,085,500），华小学生增加近15万7千人（361,208增至518,004），但华小却减少361所（1,342减至981）或27%，同时期，淡小减少361所（888减至527）或41%。<sup>3</sup>由此可见单元化教育政策不利于华小和淡小母语教育生存与发展的严重性。

## 二 社区学校

### 社区的学校规划

马来西亚政府的城乡规划制度采用“邻里单位”概念来规划学校。因此，要了解华小短缺问题，就有必要了解“邻里单位”概念，以及政府规划学校的制度。

1929年，美国城市规划与社会学家克莱伦斯·阿图·佩里（Perry, Clarence Arthur, 1872-1944）提出“邻里单位”（neighbourhood unit）概念，即一个小型居住区规划理念。这个充满理想主义的邻里规划概念虽受到一些人的质疑，但它还是被世界各国广泛运用，对现代居住区的规划影响深远，尤其在规划居住区和社会设备如学校方面。“邻里单位”概念主张以一所小学为中心，规划一个人口3千至1万人的邻里。它着重于营造一个舒适、方便、安全、宁静，促进团体生活和地方邻里精神的居住环境。邻里也提供低层次性质的基本日常必需品、服务和社会设备，以便上学、休闲、日常购物和服务等基本活动能在步行范围内进行。

规划“邻里单位”的6个基本原则是：（1）小学在离家半英里（0.8公里）的范围内；（2）明显区别的各区分界线；（3）约10%土地面积作为公园和开放空间用途；（4）社会设备（如小学、宗教场所、图书馆、绿地草场和社区中心等）和团体机构位于邻里中心；（5）商店零售和服务位于邻里边界（邻里之间的衔接路口）并服务2或3个邻里单位；（6）安排好内外的交通系统以减少车辆穿越居住区，避开内部行人区，以免干扰居住环境。

由于各种因素，邻里规划（neighbourhood planning）逐渐发展为社区规划

---

<sup>3</sup> 由于缺乏相关1957年教育统计数据，本文没有列入东马沙巴和砂劳越的情况。

(community planning)，改善了在规划和实践之间的落差与不足之处，并扩大服务区范围更全面规划各社区和所需的设备，照顾人们多元化生活需求。社区规划提倡民主精神，鼓励居民参与社区事务的决策和执行过程，以改善社区发展、生活环境和居民素质。

### 政府的学校规划制度

一直以来，马来西亚从中央政府到州至地方政府的城乡规划局，都各别实行不同的学校规划指南和标准。整体上，政府拥有一套规划和增建社区学校的制度，以在一个社区里设立多所学校，提供一个良好学习环境。

图表1：马来西亚联邦政府的小学规划指南和标准<sup>4</sup>

小学标准	人口标准	学生人数	班级人数	校地面积	服务区范围
12 间教室	3,000 人	420	每班最多 35 名学生	5-10 英亩 (2-4 公顷)	0.4-0.8 公里 (1/4-1/2英里) 步行10分钟上学
24 间教室	6,000 人	840			
30 间教室	7,500 人	1,050			

资料来源：马来西亚半岛城乡规划局，《社会设备发展与规划指南》，1999年。

图表2：学校与住家的距离和路程时间



图解：在一个拥有3,000至7,500人或420至1,050名小学生的邻里，就需要1所小学，校地5至10英亩，学校离住家0.4至0.8公里或步行10分钟路程上学。

资料来源：马来西亚半岛城乡规划局，《社会设备发展与规划指南》，1999年。

备注：图表1和图表2只列出指南里的幼儿园、小学和中学的规划，省略了社区学院的规划。

4 联邦政府房屋与地方政府部把该份新指南发给各州政府和地方政府。有些地方政府采用该指南，  
但有者还使用旧指南或制定本身的指南，使到各指南的数据标准也有所不同。由于受到地方因素和实际作业问题的影响，各级政府的学校规划指南和标准就有所差异，因此学校的规划也有所差别。

1999年，房屋与地方政府部城乡规划局制定的《社会设备发展与规划指南》，再次采用“邻里单位”概念来规划社区学校（community school）的设立。该局在制定新指南过程中，纳入了教育部的学校规划指南和标准。该局的指南规定，在一个拥有人口3,000至7,500人或420至3,050名小学生的邻里，就需要1所小学，校地5至10英亩，<sup>5</sup>学校离住家0.4至0.8公里或步行10分钟路程上学。

在此举例说明，该指南在执行上确实能够用来设立社区学校。例如，图表3列出八打灵再也哥打白沙罗新镇第6区国小（2004年1,012名学生）设立在居住区里，提供了一个良好学习环境，方便学生步行上学和进行课外活动。



图表3：八打灵再也哥打白沙罗第6区国小(Sekolah Kebangsaan Seksyen 6, Kota Damansara, Petaling Jaya)

## 学生从住家步行到社区内的学校上学

虽然政府拥有一套规划和增建社区学校的制度，但该制度只指出是幼儿园、小学、中学和社区学院的规划，而没有列出各源流学校的规划。这个模糊地带的产生，是由于政治因素渗透了学校的规划过程，进而以单元化教育政策作为学校规划的基础。这个现行制度表面上看似符合社区学校的规划原理，但若深入分析之，它漠视了各源流学校的存在和发展需求的客观事实。可见学校规划的模糊地带是由政治决定的，而不是以居民的权益和需求以及规划原理作为决策的主要考量。政治因素扭曲了城乡规划的“规划为人人”（planning for people）精神。

5 马来西亚教育部发展、私营和供应组1997年《选择教育计划位置指南》指出，若小学建在平地上，校地面积为5至8英亩(2至3公顷)。若有山坡或地形斜度不大，校地面积为8至10英亩(3至4公顷)。

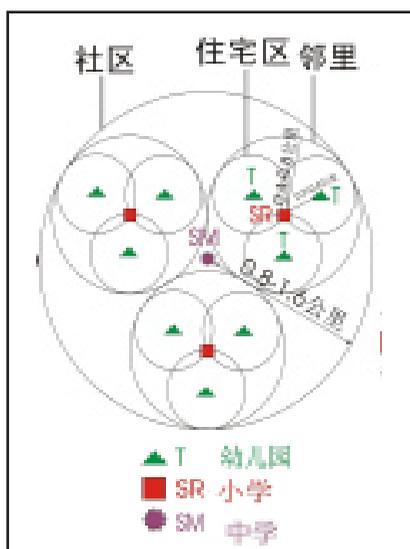
因此，政府实行的社区学校制度，只着重国小（马来文小学），漠视了华文小学和淡米尔文小学的需求及居民接受母语教育的权益。这造成华裔人口密集区和新城镇发展区缺乏或没有华小，进而导致各种问题的发生，如小学生被迫舟车劳顿远到其它地区上学，早出晚归，造成家长和孩子面对各种压力和负担，以及加剧交通阻塞和社会成本。

由此可见，社区学校的规划标准只是其中的必要条件，更重要的是应以社区居民需求为导向，来决定社区学校的内容，体现民主和参与的精神。例如以各源流学校为基础的社区学校制度，才符合社区居民的需求。由于中央集权由上而下和国族打造的因素，政府实行的是一个以单一源流学校为基础的社区学校制度，只着重国小，漠视了华小和淡小及母语教育权利，不符合社区居民对各源流学校的需求，同时限制了社区民主和社区参与的精神。

另一方面，从该指南的分析显示，每个社区有2或3个邻里，每个邻里由3个住宅区组成。若依据一个邻里7,500人口的标准，社区可分为两类型。第一：由3个邻里组成的社区，有22,500人口，需要1所中学、3所小学和9所幼儿园。第二：由2个邻里组成的社区，有15,000人口，需要1所中学、2所小学和6所幼儿园。换言之，一个社区有2或3所小学。这种通过社区概念设立学校的做法，为华小短缺问题提供了一个制度化的解决方案，即理论上社区里的3所小学能分配给各源流学校。例如，一个社区内有国小、华小和淡小各1所，或2所国小和1所华小，而实际的分配就根据社区人口结构和居民对各源流学校的需求而定。

换言之，社区学校制度能够被用来设立各源流学校，确保各社区有本身所需学校，以满足社区居民对各语文媒介源流学校（如马来文学校、华文学校、淡米尔文学校）和各教育阶段（如幼儿园、小学、中学）的需求。然而，政府现行的社区学校制度，是否继续以单元化教育政策为基础，只设立国小，或改为多元化教育政策而设立各源流小学，实是个政治决定，而城乡规划只是执行有关政治决定的工具。

图表4：社区的学校规划



图解：

1. 每个邻里（7,500人）由三个住宅区（每个住宅区2,500人）组成。三个邻里组成一个社区（22,500人）。几个社区组成一个市镇。
2. 邻里是一个小居住区，设有小学和幼儿园，提供一般生活需要，日常必需品及服务及社会设备在步行距离内，使学生能就近上学，居民就近享用。
3. 依据邻里概念（neighbour hood concept）来规划和增建社区学校。社区内设有幼儿园、小学和中学，以便学生能就近上学。每种学校有其服务区范围。规划和增建学校的考虑因素包括人口、距离、路程时间、地形和校地面积，以及学生人数（包括班级和教室数量、班

图表5：每种类型社区所需要的各种学校数量

项目	第一类型社区	第二类型社区
社区人口	22,500(7,500 x 3)人	15,000(7,500 x 2)人
幼儿园	9所	6所
小学	3所	2所
中学	1所	1所

资料来源：依据作者的经验及对马来西亚城乡规划局1999年《社会设备发展与规划指南》的分析。

备注：第一类型社区是常用的规划标准。第二类型社区则在特定情况下使用。

政府颁布实行《1976年城市与乡村规划法令》后，从1980年代迄今在全国各地制定的法定发展蓝图（statutory development plans）如结构蓝图（structure plan）和地方蓝图（local plan），都没有提出规划及增建华小和淡小。此外，政府规定房屋发展商在房屋发展计划中，划出学校保留地移交给政府。这些学校保留地，在教育部通过各种行政措施和政策限制下，一般上只供兴建国小、国中和宗教学校。1980至2002年，全国增加了1,045所国小（4,519增至5,564），华小减少27所（1,312减至1,285），淡小减少56所（583减至527）。

### 三 白沙罗华小原校课题

2001年，雪兰莪州八打灵再也的白沙罗华小，在学生爆满情况下，发生了该校董事会原欲建分校演变成迁校，原校被关闭的事件。当时教育部长慕沙莫哈末宣布白沙罗华小暂迁至万达镇与培才二校共校，待白小新校舍完成后才迁

到丽阳镇，原校址则关闭，不再作为学校用途。这促使白沙罗新村居民展开“保留原校、争取分校”运动，部分学生在原校旁的阮梁圣公庙货柜箱上课，迄今已4年。

政府的人口普查报告指出，2000年八打灵再也华裔人口近17万7千人，占当地马来西亚国籍公民的43%。根据董总的调查，2004年该区有42所国小、7所华小（占13.5%）和3所淡小；平均每所国小有学生732人，华小2232人，淡小624人。这显示当地华小严重短缺，学生拥挤。根据政府的人口统计和学校规划标准，估计八打灵再也需要24所华小，但目前只有7所华小而已，严重缺乏17所华小。

图表6：2000年八打灵再也和八打灵县的人口结构

人口分类	八打灵再也		八打灵县	
	人口额	公民比率(%)	人口额	公民比率(%)
公民	410,261	100.00	1,193,650	100.00
马来人	158,977	38.75	569,960	47.74
其他土著	2,688	0.66	14,468	1.21
华人	176,995	43.14	429,548	35.99
印人	66,574	16.23	166,542	13.95
其他	5,024	1.22	13,192	1.11
非公民	22,358		61,196	
总人口	432,619		1,254,846	

资料来源：马来西亚统计局，《2000年马来西亚人口和房屋普查：地方当局管辖区和地区（Mukim）人口分布》，2001年12月。

图表7：2004年八打灵再也各源流小学学校数量、学生人数和学生拥挤程度

学校源流	学生人数	比率(%)	学校数量	比率(%)	平均每校学生人数
国小	30,749	63.73	42	80.77	732
华小	15,625	32.39	7	13.46	2,232
淡小	1,871	3.80	3	5.77	624
总数	48,245	100	52	100	928

资料来源：马来西亚华校董事联合会总会（董总），2004年学校资料调查档案。

备注：华小数据不包括白沙罗华小原校（50名学生）。

白小事件引起轩然大波，受到各族和国内外媒体的关注，暴露了许多与此事有直接或间接关系的课题。例如，八打灵再也华小严重短缺，白沙罗新村地契

图表8：八打灵再也华小分布和创校年份



目前，八打灵再也7所华小中，6所于1920至1940年代创办。1975年，当地有5所华小4,614名学生，2004年7所华小15,592名学生，共增加10,978名学生。培才华小早前从吉隆坡迁至八打灵再也(1983年开课)。当地迄今只增建1所华小，即1999年全国大选前获批准设立的培才二校(2001年开课)。当地许多社区严重缺乏或没有华小。

图表9：八打灵再也“白沙罗社区”中小学分布



从图表9，我们可以看到八打灵再也第11、12、13、16、17、17A、19和部分52区组成一个社区：白沙罗社区，保守估计有3万人口。第17A区(白沙罗新村)里的白沙罗华小原校于1930年创校，是附近多个住宅区惟一的华小。其周边多为

华裔居民居住区，近年更有数个新住宅区在建设中，因此当地人口将增加，居民对华小的需求将更为殷切。2004年，白沙罗社区有4所国小(2,306名学生)<sup>6</sup>和2所国中(3,032名学生)。随着白小被迁至丽阳镇，原校被关闭后，该社区已没有华小，造成当地华小学生被迫到其它地区上学。据估计，该区需要2所华小。

图表10: 1999年白沙罗华小（原校）学生来源



资料来源：1999年白沙罗华小校刊。

备注：(1)白小原校邻近区为白沙罗新村、17区、白沙罗达南木屋区；白小原校西南区为白沙罗再也、SS2区；白小原校西北区为敦依斯迈花园、万达镇、百乐镇、

甘榜双溪加尤阿拉。

(2)虽然“西南区”部分学生的住家靠近育才华小和培才华小，但因该两校学生爆满，而被派到白小原校就读。西南区需增建华小。2004年，育才华小有3,505名学生，培才华小3,210名学生。

(3)“西北区”学生人数足以让当地增建一所华小。万达镇和丽阳镇是人口稠密区，日后培才二校(“万达镇华小”)和“丽阳镇白小”(“丽阳镇华小”)学生

多

来自这两地区，会对学生爆满和华小不足问题。到时若没有增建华小，白沙罗社区的华小学生就会面对入读华小无门的问题。2004年，培才二校有1,505名学生，“丽阳镇白小”1,932名学生。

6 国小1：斯里达迈国小 (SK Sri Damai) 365名学生；国小2：斯里八打灵国小(SK Sri Petaling)1,311 名学生；国小3：苏丹亚南莎国小1 (SK [1] Sultan Alam Shah) 407名学生；国小4：苏丹亚南莎国小2 (SK [2] Sultan Alam Shah) 223名学生。

7 国中1：苏丹阿都萨玛国中 (SMK Sultan Abdul Samad) 1,806名学生；国中2：武吉免登国中

和财团购地疑云等。此事表面上是迁校问题，实质上是单元化教育政策导致华小严重不足，华小难获增建的困境，以及社区教育权益受漠视。

白小原校面积0.8英亩，1998年有16间教室，1,361名学生，开办31个班级分上下午班上课。1999年，白小原校学生增至1,422人。其中360名学生（25.29%）来自白小原校邻近区，即白沙罗新村、176区和白沙罗达南木屋区，其余1,062名学生（74.71%）来自白沙罗社区以外地区。（可参考图表10）。

该校学生密度高达每亩地1,778名学生，远远超过政府所定标准，即每亩校地最多容纳210名学生。随着周边数个新住宅区将陆续竣工及人口的增加，可预见居民对华小的需求更加殷切。这说明白小原校有足够的学生来源，白沙罗社区需要华小。

若从更广泛范围来分析，可见华小短缺不只是八打灵再也所面对的问题，而是整个八打灵县<sup>8</sup>各个地区共同面对的问题。2000年，八打灵县华裔人口近43万人，占当地马来西亚国籍公民的36%（请见图表6）。2004年，该县有97所国小、16所华小（占12.5%）和15所淡小。平均每所国小学生人数为905人，华小2,293人，淡小392人。由此可见华小不足导致学生拥挤的严重问题。根据政府的人口统计和学校规划标准，八打灵县需要57所华小，但现只有16所华小，缺乏41所华小。此外，八打灵再也市议会《1997-2010年八打灵再也第一地方蓝图草案》也建议扩建白沙罗华小原校。因此政府应在八打灵再也各社区增建足够的华小，而不是把白沙罗华小迁到丽阳镇和关闭白小原校。关闭白小原校无疑是浪费社区教育资源。

图表11：2004年八打灵县各源流小学学校数量、学生人数和学生拥挤程度

---

8 八打灵县范围涵盖八打灵再也市议会、梳邦再也市议会和部分莎亚南市政厅的管辖区。

学校源流	学生人数	比率 (%)	学校数量	比率 (%)	平均每校学生人数
国小	87,810	67.35	97	75.78	905
华小	36,693	28.14	16	12.50	2,293
淡小	5,874	4.51	15	11.72	392
总数	130,377	100	128	100	1,019

资料来源：马来西亚华校董事联合会总会（董总），2004年学校资料调查档案。

备注：华小和淡小数据不包括雪州首府市宏愿学校（各682和275名学生），以及白沙罗华小原校（50名学生）。

于1988年起草的《八打灵县及部分巴生县结构蓝图》指出，1980至2010年，蓝图人口将从38万人增至174万人，激增136万人；新增房屋需求约59万间（589,984），其中约28万间新房屋（279501，占47.4%）建在八打灵再也市议会管辖区范围里。蓝图提出将于1987至2010年增加153所小学（64增至217），其中八打灵再也市议会管辖区将增加35所小学（29增至64）。<sup>9</sup>该蓝图没有说明所增小学是否包括华小和淡小。但在实行上，新建小学都是国小，政府没有主动规划华小和淡小的增建，反而在当地设立宏愿学校取代增建华小，以及在全国大选前才批准增建华小。

## 四 增建华小制度

### 兴建学校的基本原则

1974年11月24日，董教总在教总大厦召开有各社团及校友会代表列席的董教总代表联席会议，大会授权董教总综合公意，拟定备忘录，呈给内阁教育检讨委员会。12月，董教总发表《全国华人注册社团备忘录》初稿，征求公意，获得华社的热烈支持。在兴建学校方面，备忘录要求教育部长根据《1961年教育法令》第21条（1）项权力，在八打灵卫星市多建国民型华文小学；以及在各发展区建校时，应配合各区居民的需求，兴建各源流学校。这是马来西亚华教史上首份文献提出“配合各区居民需求，兴建各源流学校”的基本原则，深具意义。1975年1月30日，这份深具广大华社公意的备忘录，由董教总连同3,200多个华团共同签盖呈予内阁教育检讨委员会。

1974年12月，雪兰莪州八打灵再也商会发布呈予内阁教育检讨委员会的备忘录  
<sup>9</sup> 请见图表7:2004年，八打灵再也也有52所小学，即42所国小、7所华小和3所淡小。当地仍缺乏17所华小。

忘录，请政府在八打灵再也增建多所华小，以符合当地居民的迫切需要。1977年9月，由八打灵再也商会、雪州董联会和热爱母语教育人士推动下设立的“八打灵再也增建华小筹委会”，发动雪隆各地人士、华文独立中学学生和派报公会同人到八打灵再也，展开一项大规模的增建华小沿户抽样民意调查。1978年4月，筹委会发表调查结果和告社会人士书，指出91.4%华裔家长认为应该在当地增建华小，并向政府呈备忘录要求增建华小，引起全国华社的关注。<sup>10</sup>

1970年代的《华团备忘录》和八打灵再也增建华小备忘录及民意调查，掀开了马来西亚华社以调研方式，根据地方居民需求争取增建华小的运动。1982年11月30日，董总、马来西亚华校教师会总会（教总）、吉隆坡联邦直辖区马华联委会、吉隆坡联邦直辖区民政联委会、雪兰莪中华大会堂、马来西亚中华工商联合会、雪兰莪中华总商会和雪兰莪行团总会8个团体，针对《吉隆坡结构蓝图草案》联合提呈备忘录给市政府，以对各领域提出看法和建议，包括建议在设立各源流小学时，必须考虑各区种族人口比例、地点、小学类型并尊重家长意愿，以及优先处理华小面对的问题，特别是校地问题。这是华社各方面首次针对政府引用《1982年联邦直辖区（规划）法令》制定的发展蓝图联合提呈备忘录。<sup>11</sup>此后，各地华社陆续在缺乏华小的地区争取增建华小，但政府仍不正视所表达的民意。

历年来，这些争取工作比较着重增建华小计划的批准、校地和拨款事项，但缺乏增建华小制度方面的论述。它们所提出的以“地方居民需求”和“母语教育”作为增建华小的论点，其实已使“社区学校”和“母语教育”相结合的概念隐隐若现，但当时这个概念还不很明显，缺乏深入的论述。

白小运动掀起了“社区学校”和“母语教育”相结合的概念，进而推动更具体的理论建设和实践方案的探讨工作，如要求政府制度化增建华小。白小运动激发了社区民主和社区参与的精神，以争取社区居民的权益。这些精神符合

---

10 图表12显示，政府没有在八打灵再也增建华小，说明政府没有接纳1970年代的八打灵再也增建华小备忘录和民意调查报告。1980年代初，吉隆坡培才华小迁至八打灵再也。1999年全国大选前，政府才批准在八打灵再也设立培才二校。这显示政府通过搬迁华小和大选的方式，来缓和华社要求政府增建华小的压力。

11 教育部统计数据 displays，政府没有在吉隆坡增建华小，说明政府不接受8团体所提呈的备忘录。直到安华事件发生后的1999年全国大选，政府才批准在吉隆坡设立甲洞华小三校和康乐华小二校。

图表12: 1975-2004年雪兰莪州八打灵县和八打灵再也华小学生增长趋势和学生拥挤程度

学校名称	行政 区属	创校年份	校地面积 (英亩)	2004年 班数	学生人数					学生增长		2004年学生拥挤程度		
					1975	1981	1998	2001	2002	2003	2004	1975-2004	2004	平均每亩 学生密度
培才二小	MPPJ	2001	6.0	32	—	—	—	280	699	1,153	1,505	+ 1,505	251	47
白沙罗华小	MPPJ	1990	5.6	42	280	630	1,361	1,401	1,453	1,597	1,932	+ 1,652	345	46
育才华小	MPPJ	1999	5.0	83	550	928	2,821	3,261	3,436	3,450	3,505	+ 2,925	701	42
培才华小	MPPJ	1923	3.4	78	—	—	2,866	3,258	3,280	3,239	3,210	+ 3,210	944	41
双溪流华小	MPPJ	1938	2.1	46	1,699	2,241	1,969	1,862	1,837	1,772	1,679	- 20	800	37
翠武华小	MPPJ	1936	2.2	60	1,590	2,859	2,656	2,597	2,589	2,591	2,595	+ 1,005	1,180	45
粤群华小	MPPJ	1966	4.2	29	465	711	686	830	880	970	1,166	+ 701	278	40
<b>八打灵再也</b>			<b>28.5</b>	<b>370</b>	<b>4,614</b>	<b>7,369</b>	<b>12,355</b>	<b>13,489</b>	<b>14,174</b>	<b>14,772</b>	<b>15,592</b>	<b>+10,978</b>	<b>547</b>	<b>42</b>
禾律华小	ME-SA	1928	6.0	33	774	589	648	1,084	1,175	1,280	1,451	+ 657	239	45
依莉华小	ME-SA	1947	2.0	32	638	715	716	906	1,066	1,203	1,318	+ 680	639	41
金碧华小	MPSJ	1930	4.7	72	554	629	2,025	2,905	3,305	3,450	3,614	+ 3,660	769	50
力行华小	MPSJ	1939	2.2	81	—	—	2,680	3,520	3,723	3,836	3,958	+ 3,958	1,246	49
于文华小	MPSJ	1939	4.2	16	—	—	—	149	302	453	822	+ 822	195	51
社登一校	MPSJ	1951	6.0	57	1,525	1,613	1,837	1,954	2,017	2,152	2,345	+ 822	391	41
公灵华小	MPSJ	1920	1.5	46	287	252	1,150	1,709	1,825	1,913	2,019	+ 1,732	1,346	44
社登二校	MPSJ	1967	6.0	58	1,535	1,639	2,153	2,266	2,465	2,561	2,720	+ 1,185	455	47
双玉华小	MPSJ	1921	4.5	55	371	367	624	1,512	1,564	2,345	2,760	+ 2,389	613	50
<b>其它地区</b>			<b>37.1</b>	<b>450</b>	<b>5,682</b>	<b>6,104</b>	<b>12,163</b>	<b>16,007</b>	<b>17,840</b>	<b>19,203</b>	<b>21,017</b>	<b>+15,335</b>	<b>566</b>	<b>47</b>
<b>八打灵县</b>			<b>65.6</b>	<b>820</b>	<b>10,296</b>	<b>13,473</b>	<b>24,518</b>	<b>29,496</b>	<b>32,014</b>	<b>33,975</b>	<b>36,609</b>	<b>+26,313</b>	<b>558</b>	<b>45</b>

资料来源: (1) 教育部1975和1981年统计报告。

(2) 雪兰莪州巴生县华小校长理事會: 《1998年雪州华小简史特辑》, 1998。

(3) 雪隆华校董事會聯合會: 《雪隆华校董事會聯合會手冊(2001-2002)》, 2001。

(4) 雪隆董聯會八打灵发展华小工委各年華小資料調查報告。

备注: (1) 根据房屋与地方政府部城乡规划局1999年《社会设备发展和规划指南》的分析显示, 小学每班学生人数最多为35人, 每亩地最多容纳210名学生 (1,050名学生 ÷ 5英亩校地)。

(2) 大部分八打灵再也华小的平均每班学生人数和每亩学生密度远远超出当局所规定的标准, 而面对华小学校不足和学生拥挤问题。

(3) 培才华小从吉隆坡迁至雪兰莪州八打灵再也于1983年开课, 1985年有1,004名学生。培才二校则于1999年全国大选前得批准兴建, 2001年开课。

(4) 力行华小从吉隆坡迁至雪兰莪州八打灵县首邦市于1991年开课。子文华小从雪兰莪州瓜拉雪兰莪县迁至八打灵县首邦市于2001年开课。

(5) 华小数据不包括于2002年设立的首邦市宏愿学校, 以及于2001年被关闭的白沙罗华小原校。

(6) 八打灵县范围分为八打灵再也市议会 (MPRJ)、梳邦再也市议会 (MPSJ) 和部分沙亚南市政厅 (MBSA) 的管辖区。

城乡规划专业所强调的“规划为人人”和“人人参与规划”的精神，是城乡规划过程中的重要和必须的一环。社区居民体现这些精神争取权益，是合情合理的，是民主社会的实质内涵的体现，而不应视之为对抗政府。

《1976年城市与乡村规划法令》提供“有限度的民主空间”让人民参与决策过程。该法令有作出规定让人民可针对结构蓝图和地方蓝图提出反对和建议。此外，与发展计划地段毗邻的地主可针对该发展计划提出反对和看法。然而，实践显示，有关当局不够积极吸引人民参与决策过程，缺乏透明度，而且人民也缺乏认识和醒觉，以致反应冷淡。这些问题会导致所制定的发展蓝图和决策出现错失，缺乏周全考虑，进而使人民的权益受损。

## 制定涵盖各源流学校的社区学校制度

长期以来，教育部推行单元化教育政策，使华小短缺问题日渐严重，久悬未解。在政治考量上，《1996年教育法令》并没有禁止增建华小，但实质基本政策是不增建华小。<sup>12</sup>教育部不主动规划和增建华小，也没有鉴定需增建华小的地区、数量、校地、拨款、建校计划和时间表等具体方案。在华社不断争取和要求下，国阵政府会根据“政治需要”，在必要时，尤其是全国大选或补选，宣布搬迁和增建一些华小。由此可见，增建和搬迁华小沦为政治人物捞取选票而分派的“政治糖果”之一。它不是一个解决华小短缺的方案，因为它没有对症下药，从制度上修正不公平合理的政策和措施。事实上，单单在雪隆巴生河流域和柔佛州新山县，就需增建124所华小。只增建几所华小，或搬迁华小，过后又得克服诸多问题才得以落实，费时费力，其实是没有解决根本问题，而是回避问题，使问题累积而日渐严重。

国家独立迄今，人口逐年增长，教育日渐普及。在城市化和社会经济发展

12 例如：

(1) 1998年4月25日，教育部长纳吉表示，根据政治承诺，华小将保持原状，并维持现有的数目，教育部目前并不打算增建新的华小；华小可以在不增加数目的情况下进行扩充，包括扩建校舍；那些缺乏学生来源而面临关闭的华小，可以申请搬迁，但必须获得教育部的批准。

(2) 1999年2月12日，教育部长纳吉重申政府不增建华小的政策，不过教育部会根据情况，批准一些华小迁校，或以开设“二校”（即所谓的“分校”）方式进行扩建；至于目前花园住宅区的学校保留地，是保留给国民学校的，教育部不可能把这些国民学校的保留地用来增建国民型华小。

(3) 2000年5月1日，教育部副部长韩春锦表示，目前教育部还没有增建华小制度化的方案。

过程中，大量人口迁居城镇，乡区人口流失，致使部分乡区华小缺乏学生而萎缩为微型学校，进而关闭或陷入关闭边缘，但华裔人口稠密的城市和新发展区则面对华小不足和学生爆满问题。

在不增建华小的基本政策下，扩建华小校舍，设立分校，搬迁学校，增加学额，以及推行落实《1956年拉萨报告书》“最终目标”的宏愿学校计划<sup>13</sup>，成为取代增建华小的权宜之计。这模糊了扩建、分校、迁校、增加学额、宏愿学校与增建华小的根本区别。

解决华小短缺问题必须正本清源，其正确做法是制定涵盖各源流学校的增建学校制度，有系统、专业、全面和公平合理地规划各源流学校的设立和发展，把母语教育精神延伸到社区教育里。本文建议以社区居民需求、多元语文文化教育和民主参与为基本原则，制定一个具有马来西亚多元民族社会特色、符合人民基本权益和需求的各源流学校之社区学校制度。这个新制度包括以下要点：

1. 根据社区学校原理、人口结构和各源流教育的发展需求，来分配学校保留地，设立各源流学校；
2. 在解决华小短缺方面，该制度必须明确列出增建华小的政策、程序、措施和计划，以及执行单位和其职责，同时协调各级政府相关机构主动增建华小，使建校计划能有效落实，<sup>14</sup>并拨款拨地兴建华小，把增建华小纳入国家5年发展计划（即大马计划）、<sup>15</sup>财政预算案、各地发展蓝图（结构蓝图和地方蓝图）和房屋发展计划；
3. 制定一个具有透明度和体现民主精神的法定机制，让人民参与规划和兴建学校的决策和执行过程；

13 马来西亚政府于1985年推行“综合学校计划”，遭到华社的强烈反对。政府接着于1995年和2000年两次推行综合学校计划的翻版：“宏愿学校计划”，要把各源流小学集中在同一个校园（即宏愿学校），以达致所谓的“国民团结”。教育部《1995年宏愿学校计划指南》第4.2条文指出“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的，是作为团结国民的工具，特别是在学童方面（即小学方面）。因此，国语（即马来语）作为所有类型学校（即各源流学校）的统一教学媒介语，是一个最重要的特征，而且必须逐步全面实行。”由于宏愿学校计划假借“国民团结”之名，落实《拉萨报告书》“最终目标”之实，是变质华小把华教连根拔起的计划，因此遭到华社的强烈反对。当时，董教总向政府提出重新推行教育部与董教总双方同意的《1986年学生交融团结计划》，以取代宏

4.重新修订教育部、房屋与地方政府部的学校规划指南和标准，以把各源流学校的规划发展纳入有关指南和标准内，作为策划兴建各源流学校的准则。原有学校规划指南内的标准数字可继续采用或作出修改，但必须把各源流学校纳入该标准数字里；

5.运用地理信息系统（Geographic Information System，简称GIS），<sup>16</sup>以提升各源流学校规划发展和资源分配的成效。规划学校的考虑因素包括：

- i. 人口、学生、学校、校地、土地运用和交通的资料分析；
- ii. 各源流学校的分布（distribution）、地点（location）和位置（site）；
- iii. 学校的服务范围（catchment or service area）和学生人口；
- iv. 各源流学校的需求与供应；
- v. 各区需增建各源流学校的数量、地点位置和学校保留地分配；
- vi. 学校靠近住家或容易到达（accessibility）；
- vii. 学校的四周环境、安全与交通问题。

上述以各源流学校为基础的社区学校制度，可以进一步的加以探讨和改善。制定此制度时所涉及的专业层面问题不大，较易克服，反而是政治问题更棘手。这个制度在什么条件下才能够被落实，开拓新境界，实是需要各方人士思考和处理的最关键环节。在此建议一些探讨课题：

---

14 例如，确保各州政府、地方政府与州县教育局，在制定和落实发展蓝图和建校计划过程中，有研究华小短缺、需求与供应问题，提出华小各类建校计划、校地和拨款分配的建议。

15 建校计划纳入大马计划的程序：州教育局将先收集各县教育局、学校和公众人士所呈资料，然后研究有关各类建校计划的可行性，接着向教育部呈建议书。教育部在综合和研究各州教的建议书后，提出该部的建议书给负责草拟大马计划的首相署经济策划组，要求拨款及关键建校计划纳入大马计划。政府接着召开各项会议如大马计划发展咨询理事会、国家发策委员会会议等。最后，大马计划草案经内阁讨论、修改和接纳后，将呈上国会讨论过，然后在宪报颁布实行。在推行大马计划约2年多后，政府将向国会提呈大马计划中讨报告，若有需要将要求作出调整，交国会讨论和通过。

育局  
把有  
展和  
和通  
期检

16 随着科技的进步，城乡规划领域就采用“地理信息系统”电脑软件，以提升学校规划发展和资源分配的成效。例如ArcView GIS ([www.esri.com](http://www.esri.com))、SchoolSite ([www.davisdemographics.com](http://www.davisdemographics.com))、SPSPlus.Net ([www.pstgi.com](http://www.pstgi.com))、SchoolVision District Planner ([www.schvision.com](http://www.schvision.com))、MasterPlan ([www.planware.net](http://www.planware.net))、GeoSchool ([www.baragar.com](http://www.baragar.com))、Maptician与autoBound ([www.digitalcorp.com](http://www.digitalcorp.com))。

- 1.在政治层面，首先是马来西亚的政治局势走向，如何摆脱种族和宗教政治，或增强多元开放和自由民主人权的空间，以及研究人民对“全民概念”、“国族打造”和“公民概念”的不同看法。
- 2.如何推动多元开放、自由民主人权和公民社会的建设，改善政治文化，影响政治局势和各政党的政治路线，促进政策论述和竞争及比较着重民意的政体。
- 3.提倡文明对话，以促进共存共荣以及互相了解、尊重、赏识和学习的精神，更新各族群对各种事物的观念，达致各方所能接受的局面。
- 4.建议加强理论建设和实践方案的研究工作。例如进行社区研究和民意调查，公布报告，提出社区政策的建议，更新人民的观念；同时，解开“国民团结”的争议，提出各方所能接受的“国民团结”方案，以制定一个符合社区教育、母语教育和国民团结的制度，强调各源流学校对国家的重要性。
- 5.建议研究国内政治局势和各个全国大选对增建华小的影响。
- 6.由于民间长期发挥其角色功能，表达民意，作出种种努力，造就了今时较为改善的环境，多少克制了同化和单元化政策的推行，丰富了国家多元民族社会的色彩。这些功能应该延续下去，并设法加强其成效。民间历年来所提出的各类表达民意和要求的文件，是民间致力于改善国家环境过程中的一部分，多少有发挥其推动作用，同时是群众教育和凝聚力量的长期工作。此外，也应加强对官方体制及其运作的了解和参与，影响决策和执行过程。
- 7.母语教育运动路线可走两方向。第一、全国性的母语教育运动：继续凝聚全国各地的群众力量，发挥其影响力，并争取各族的认同和支持。第二、社区性的母语教育运动：结合社区教育与母语教育，向社区各族居民推广这些教育理念，鼓励居民积极参与。从长远来看，这对提升认知、醒觉和教育素质，改善社区生活观念、质量和发展以及人民素质，都能发挥积极作用。有一些观点认为，采取由

下而上策略，先在社区阶层把教育办好，有助于延上办好整体国家教育，改善人民的生活，增强国力。

瞳 学校是社区的基本设备，人民的基本需求，每个社区应建有所需的学校。这是一项社区教育<sup>17</sup>和人民基本权益课题。若从专业而言，城乡规划能被用来实行多元化教育政策，在各社区设立各源流学校。但在实践上，它受政治因素影响，成为落实单元化教育政策的工具，着重兴建国小，漠视华小和淡小，与多元教育背道而驰。

近20年，马来西亚城镇人口大幅度增长，华小学生增加进而对学校的需求更殷切。未来人口增长和城市化发展将延续此趋势。目前，急需制定一个能解决华小短缺的建校制度。由于单元化教育政策根深蒂固，可预见在制定有关制度过程中所面对的巨大困难。但这项努力起码是迈向解决问题的一个推动力，需要各方的支持和配合，做好各方面的基础建设。

---

17 广义而言，社区教育(community education)是社区的整体教育，提供给居民的各类正规和非正规教育，这包括学校、家庭和社会教育。这种办学的内涵已远远超越了普通正规学校教育的范畴。一些国家政府把社区教育纳入教育改革政策里，并致力改善社区关系、教育情况和生活观念，鼓励居民参与社区建设，以建立学习型社会，进而提升国力、人民素质和生活环境。“社区教育”着重社区整体的教育规划发展，而“社区学校”(community school)则着重学校的规划发展及其对居民日常生活上的方便。社区学校是社区教育的其中组成部分。有些时候，“社区教育”和“社区学校”两者被混合使用。社区学校的设立，让学生能够在其住家邻近范围内上学，有利于推行全日制教学，也有助于改善社区居民的生活和学习环境，加强居民与学校的互动关