

教育局拒绝提供全港小学的退学人数及退学率 (本案涉及《公开资料守则》) 调查报告

2021年12月30日，本署接获投诉人对教育局的投诉。

投诉内容

2. 2021年12月22日，投诉人向教育局提交「申请索取资料表格」，索取「全港小学（津贴、官校、直资、私立）在2018/19、2019/20、2020/21学年的退学人数及退学率」（「事涉要求」）。12月29日，教育局回复投诉人指，根据现行机制，属学生资料管理系统（「STIMS」）下的学校须向该局申报离校个案（包括转校），有关个案只显示当刻个别学校的学生在学情况，而部分申报离校的学生可能因种种原因于同一学年或其后学年重返校园（包括入读属于或非属于STIMS的学校），故学校申报的离校个案并不能准确反映某一学年的离校情况。该局认为，若按投诉人的要求编制相关资料，将无法准确反映全港小学在某一学年的离校情况或连续三个学年的离校趋势，容易引起公众的误解，遂援引《公开资料守则》（「《守则》」）第2.13(a)段（条文内容见下文**第4段**），拒绝提供资料。投诉人指称，教育局应有整全的全港小学过去三个学年退学率和退学人数的数据，故认为该局拒绝事涉要求的决定不合理。

本署调查所得

《守则》及其「诠释和应用指引」的相关条文

3. 《守则》的「诠释和应用指引」（「指引」）的「引言」第(vii)段指示，部门应以所索取的资料将予公开的基础来处理有关要求，除非有充分理由根据《守则》第2部的规定拒绝披露资料。

4. 按《守则》第2部第2.13(a)段所述，「如披露与不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料，可能会令人产生误解，

或剥夺有关部门或任何其他人士发布资料的优先权或商业利益」，则部门可拒绝披露该些资料。「指引」第 2.13.2 段补充，如附上注释解释资料可能会造成误解之处，部门或可决定发放《守则》第 2.13(a)段所述类别的资料。

5. 《守则》第 1.14 段订明，不会强制政府部门编制从来没有存在的记录。不过，「指引」第 1.14.2 段说明：「倘若有关记录可从电脑的资料中编制，而(a)有关部门备有制作有关记录所需的材料、软件和技术，以及(b)编制这记录不会妨碍部门的正常运作，则所制作的记录将成为部门所拥有的记录，并可根据《守则》供人查阅。」

教育局的回应

学生资料管理系统 (STIMS)

6. 教育局会透过 STIMS 搜集学生资料作教育相关用途，包括实施普及基础教育、有关学生资料统计、中央学位分配等。参与 STIMS 的学校为香港日间授课的中、小学及特殊学校，主要包括全港官立、资助、按位津贴及直接资助学校；有关学生的个人资料及在学情况由参与 STIMS 的学校核实和提供。该局没有强制私立学校及国际学校参与使用 STIMS。以 2018/19 至 2020/21 学年而言，全港约九成的小学生就读于参与 STIMS 的学校。

7. 教育局规定，参与 STIMS 的学校须适时透过 STIMS 呈报学生离校 / 缺课个案；没参与 STIMS 的学校则须以指定表格呈报学生缺课个案，但不必呈报离校个案。离校 / 缺课的资料是以个案形式收集，旨在保障学生按《教育条例》和相关政策接受教育的权利，让怀疑辍学的学生得到適切跟进和支援。

8. 教育局要求学校透过 STIMS 呈报学生离校 / 缺课个案时，须填报有关学生的最后上课日期及离校原因；离校原因一般由家长向学校提供。学校经 STIMS 呈报离校 / 缺课个案时须在系统点选预设的离校原因选项，即「海外升学」、「转校」、「移民」、「就业」、「死亡」、「入男 / 女童院」、「离港返内地 / 澳门」、「满十五岁离校」、「学徒 / 职训 / 青少年计划」，以及「离校（其他原因）」。

关于事涉要求

9. 教育局表示，投诉人已明确指出其索取的退学人数及退学率是以全港小学为基础，故事涉要求中的「退学人数」应理解为「在离开就读的小学后再没有在本港任何小学继续学业的小学生人数」最为合理和有意义。

10. 全港小学的退学率是指退学人数占该学年的小学生在学人数的百分比。就在学人数而言，教育局一般在每年 9 月透过 STIMS 及问卷调查方式，分别向参与及没参与 STIMS 的学校进行「收生实况调查」，并根据 STIMS 和问卷调查所收集的数据，编制全港学生人数统计数字。换言之，学生人数是指在统计参照日（通常为 9 月中）的在学学生人数。而教育局已透过网页公布每学年的全港学生人数统计数字¹，以便公众查阅。至于退学人数，教育局因以下限制而无法取得准确数字：

- (1) 不参与 STIMS 的学校只须呈报缺课个案（上文第 7 段）。换言之，该局经 STIMS 及指定表格所收集到的离校 / 缺课个案无法全面反映全港小学生的离校情况。
- (2) STIMS 内有关离校个案的呈报和记录非为统计全港退学人数及退学率而设，系统本身所储存的资料和功能并不足以编制全港小学的退学人数和退学率。假如把 STIMS 内的离校人数当作为全港的退学人数将极为误导。

11. 就上段第(2)项所述，教育局进一步解释不能靠加上注释以消除误解之原因，包括：

- (1) 经 STIMS 呈报的离校原因是由家长向学校提供。即使呈报的离校原因符合「全港小学的退学人数」的定义（例如：海外升学、移民、离港返内地等），但那只能反映相关学生当刻离校的状况。事实上，有关学生其后返回原校或转往另一所学校的情况时有发生，故

¹ 有关学生人数统计报告书载于该局网站 www.edb.gov.hk（路径：有关教育局 > 统计及刊物 > 统计资料）。

STIMS 所载的离校学生人数往往包含转校及学生暂时离校后重返校园的个案，不宜被视为退学人数。

- (2) 若要从 STIMS 系统内的学生离校个案编制出全港小学退学人数的统计数字，该局必须逐一检视和追踪离校学生继后在本港就学的情况。但问题是，即使某些离校学生于 STIMS 内没有转校记录，该局亦难以断定他们是否已没有在香港小学继续学业，因这些学生可能转往私立学校或国际学校等不参加 STIMS 的学校就读。

12. 此外，教育局留意到，透过 STIMS 申报因「其他原因」离校的个案中，学校在备注栏所描述的情况林林总总²，若要确定这些离校个案是否符合「全港小学的退学人数」定义，该局需逐一进行检视，并在有需要时联络学校再作了解。这些资料验证工作不能由系统取代，当中甚或要该局人员作出判断，所涉及的人手和时间实难以估计。以 2018/19 至 2020/21 学年而言，每学年平均约有 1,800 个离校个案被标示为「其他原因」。

13. 总括而言，教育局认为现时 STIMS 存有的离校个案虽与投诉人所要求的资料有相关性，但因上文所述情况而无法直接撷取 STIMS 内的离校个案数目以编制投诉人所要求的全港小学生退学人数和退学率年度资料，故认为适宜援引《守则》第 2.13 段来拒绝事涉要求。

14. 至于投诉人指教育局应有整全的全港小学过去三个学年的退学率和退学人数的数据（上文第 2 段），该局澄清此实属误解。虽然教育局会定期编制统计数字以掌握全港小学的在学人数及估算未来学龄人口的变化，以执行学位分配、发放资助及规划教育政策等相关工作，但在学人数年与年之间的变化，并不等于退学人数；该变化亦已同时包含新来港就学的学生人数。事实上，家长有为子女选择是否在本港就学的权利，学生流动（包括转校、到海外升学等）亦属常态。在保障学生接受教育的权利及为学生提供支援的工作层面上，教育局并无定期编制退学人数的

² 部分因「其他原因」离校的个案记录注明学生离校的原因为「转往 XXX 小学」、「搬屋」、「探亲」、「返回内地」、「回乡」、「往外国适应生活」等。

统计数字之需要。根据《守则》第 1.14 段（上文第 5 段），教育局无须提供本身没拥有的资料。若因应事涉要求编制资料，如上文第 11(2)及 12 段所述，教育局须动员人手进行繁复的工序，将会妨碍其正常运作。

15. 不过，教育局在覆检个案后认为仍有以下改善空间：

- (1) 该局将参考过往由学校所提供的备注内容，把一些较常出现的其他原因加入预设的离校原因代码表内（例如：患病、父母派驻到海外工作、或返回到原居地定居等），以便学校从选单中选取合适的离校原因及减少标示为「其他原因」的离校个案数目。
- (2) 教育局恒常有将学生人数统计报告书上载于其网站（上文第 10 段及注 1），以便公众查阅。尽管当中没有退学的数字，该局认为在处理事涉要求时仍可向投诉人介绍该网站，让他可考虑透过分析相关资料，以知悉在学人数年与年之间的变化（该变化除了包括退学学生人数，亦包含新来港就学的学生人数）。

本署的评论

16. 教育局已澄清并无备存全港小学每学年的退学人数及退学率（上文第 14 段）。该局现时收集离校 / 缺课学生资料的目的是为跟进怀疑辍学个案，而非为计算退学人数及退学率而设。经审阅教育局的解释及该局提供的资料，本署信纳，即使教育局尝试以现有资料编制投诉人所要求的退学统计数字，但由于该局难以确定有关离校学生是否已退出本港教育体系，将会令编制出来的退学统计数字不完整或具误导性。因此，本署认为教育局有理由援引《守则》第 2.13(a)段去拒绝事涉要求。

17. 本署留意到，教育局在 2021 年 12 月 29 日给投诉人的回复中表示「学校申报的离校个案并不能准确反映某一学年的离校情况……若果[教育局]按[投诉人]的要求编制相关数据，将无法准确反映全港小学在某一学年的离校情况或连续三个学年的离校趋势」。观乎该回复的上文下理及教育局就这项全面调查的回应，本署认为教育局在该回复中提及的「离校」，意思实为「退学」

（上文第 9 段）。本署藉此敦促教育局日后回复市民时多加留意用字，务求能更清楚精确地解说事情，免生误会。另外，本署欣悉教育局在覆检本个案时主动提出可改善空间，尤其上文第 15(2)段提及的学生人数统计报告书，本署认同该局应在回应事涉要求时同时向投诉人介绍该报告书。

18. 基于以上所述，申诉专员认为投诉人对教育局的投诉不成立。

申诉专员公署
2022 年 5 月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>



Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

