



# 申诉专员公署



## 主动调查报告

教育局拒绝提供教师注册数据的问题

二〇一五年三月

# 教育局拒绝提供教师注册数据的问题 主动调查报告摘要

## 背景

目前，任何公众人士向教育局索取注册教师名单，该局一律会以保障教师私隐为由予以拒绝。不过，本署得悉，有家长组织及部分教师团体曾向传媒表示，该局应公开该名单让公众查阅。有鉴于此，申诉专员进行主动调查，以探究教育局在向公众提供教师注册数据方面有否需要改善。

## 调查所得

2. 调查结果如下。

### *教师注册制度*

3. 根据《教育条例》，任何人如欲在学校任教，必须先向教育局申请注册成为教师。因此，该局持有注册教师的名单。

### *教育局拒绝向公众披露教师注册资料的理由*

4. 教育局解释，基于以下理由，该局不会公开注册教师名单或向个别公众人士披露个别教师的注册数据：

- (1) 根据《个人资料（私隐）条例》（「《私隐条例》」）中保障资料的「第3原则」的规定，如无资料当事人的同意，其个人资料只可用于收集资料时原订之目的。该局认为，向公众披露教师注册数据并不符合该局当初向申请注册的教师搜集其资料的目的。
- (2) 《教育条例》并无赋予该局公开教师注册数据的权力。
- (3) 现时由该局及学校把关的制度已足够防止不适合或不适当的人士成为教师或继续执教。
- (4) 公开教师注册数据可能会导致以下情况：引起法律诉讼；间接披露了教师的就业情况；以及令公众误

会一些在学校任职的人员（例如该些根本无须在教育局注册的非教学职员）是「无牌教师」。

## 本署的评论

### **教育局应探讨如何可达致教师专业资格透明公开**

5. 教育局拒绝公开注册教师名单让公众查阅，无疑是依法办事。

6. 不过，设立教师注册制度的目的是为确定学校所聘用的教师具备相关资格，从而保障学生获得适当及有质素保证的教导。教师有否注册实关乎所有学校、学生及家长的利益。因此，本署认为，教育局理应，在公共行政须公开透明的大原则下，尊重公众的知情权，积极推动公开注册教师名单。

7. 再者，在现有制度下，教育局根本上无法完全杜绝不适合或不适当的人士获学校聘用执教。个别学校没有遵从教育局的规定或建议的情况并非没有可能发生，例如：

- 在教师人手短缺时为求方便，聘用相熟但未获注册人士暂时执教；
- 为免影响校誉，没有向教育局通报教师干犯罪行或失德的情况，局方因而无从考虑撤销该教师的注册资格。

因此，公开注册教师名单，让公众协助监察，举报涉嫌有问题的个案，以进一步保障公众利益，乃最稳妥的做法。

8. 至于教育局及部分反对公开注册教师名单的人士所顾虑的问题（例如：教育局未有获得教师同意披露其个人资料；公众可能会进一步要求公开教师其他数据；公开名单会令公众误会一些在学校任职的人员是「无牌教师」），本署认为，该些问题实非不能解决，更不足以否定公众对注册教师名单的知情权。

9. 此外，教育局虽然了解业界部分人士对公开注册教师名单的顾虑，但却忽略了市民大众（尤其是家长）的意见。事实上，早已有意见指出：现时本港其他多个专业，包括医生、律师及社会工作者都有公开其注册成员的名单让公众查阅；注册教师的身份实无须隐瞒。因此，教育局应就这议题进行广泛公众咨询或民

意评估，以确定市民大众的要求，然后考虑就如何推动公开注册教师名单作下一步的部署。

### **教育局应开始放宽考虑与索取资料者的切身利益有关的要求**

10. 根据《私隐条例》保障资料「第3原则」的相关条文，以及个人资料私隐专员公署的意见，教育局向个别人士只是披露某教师是否已获注册，如披露数据的目的是直接与收集该数据时拟用于的目的有关，便不一定属违反《私隐条例》。

11. 本署认为，对于学生家长 and 考虑聘请教师的学校而言，有关教师是否已获教育局注册，实在关乎该些家长 / 学校的切身利益。该些家长 / 学校要求查阅有关教师的注册资料，属合情合理。教育局向他们提供资料，按理亦可视为直接与该局收集教师数据时拟用于的目的（包括教师注册、提供教育服务）有关。因此，教育局在如此情况下披露教师注册资料，未必会违反《私隐条例》。

12. 基于以上所述，本署认为，教育局有必要检讨其目前处理个别公众人士或学校要求索取个别教师注册资料的做法：若该些要求是关乎索取资料人士 / 机构之切身利益，该局便应放宽考虑他们的要求。

### **建议**

13. 申诉专员敦促教育局：

- (1) 检讨现行处理公众人士 / 机构所提出的索取个别教师注册资料的要求之做法，以放宽向关乎其切身利益的人士披露资料；
- (2) 就公开注册教师名单进行广泛公众咨询或民意评估，以确定市民大众的要求；若结果显示公众普遍要求公开该名单，该局便应从速考虑修订相关程序和法例，以落实措施。

申诉专员公署  
二〇一五年三月

## **Executive Summary**

### **Direct Investigation into Education Bureau's Non-disclosure of Teachers' Registration Status**

#### **Background**

The Education Bureau (“EDB”) currently rejects all requests from the public for access to the list of registered teachers (“the List”) on grounds of protecting the teachers’ privacy. However, this Office notes from media reports that certain parents’ associations and some teachers’ organisations have commented that EDB should open up the List for public inspection. The Ombudsman, therefore, conducted a direct investigation into EDB’s handling of public requests for information on teachers’ registration status, with a view to identifying room for improvement.

#### **Our Findings**

2. The findings of the investigation are as follows.

##### ***Teacher Registration System***

3. Under the Education Ordinance (“EO”), any person who intends to teach in a school must first apply to EDB for teacher registration. Accordingly, EDB holds the List.

##### ***EDB's Reasons for Refusal to Release Information on Teachers' Registration Status***

4. EDB gives the following reasons for its refusal to disclose the List or information on individual teachers’ registration status:
  - (1) According to Principle 3 of the Data Protection Principles under the Personal Data (Privacy) Ordinance (“PDPO”), personal data shall only be used for the purpose stated at the time of data collection, unless the consent of the data subject has been given. EDB considers that disclosure of teachers’ registration status is not in line with the original purposes for which such information was collected.
  - (2) The EO does not empower EDB to disclose information on teachers’ registration status.
  - (3) There is already a system under which EDB and schools can adequately guard against the employment or continued employment of people who are not fit or proper as teachers in schools.

- (4) Disclosure of information on teachers' registration status may lead to the following problems: lawsuits; indirect disclosure of teachers' employment status; and public misunderstanding that some school employees (such as non-teaching staff who are anyway not required to register with EDB) are "unlicensed teachers".

## **Our Comments**

### ***EDB should explore how to make teachers' professional status open and transparent***

5. In refusing to disclose the List for public inspection, EDB is acting in accordance with the law.

6. Nevertheless, the aim of the teacher registration system is to ensure that schools employ only teachers who have acquired the necessary professional status to provide proper education with quality assurance to students. Whether teachers are registered is indeed of interests to all schools, students and parents. Therefore, we consider that based on the broad principle of open and transparent public administration, EDB should respect the public's right to access such information and strive to open up the List.

7. Moreover, EDB's current system cannot completely prevent people who are not fit and proper from being employed as school teachers. One cannot rule out the failure of some schools to follow EDB's requirements or advice. For example:

- when there is a shortage of teachers, some schools may employ people they know but who are not registered with EDB, as temporary teachers for the sake of convenience;
- some schools may choose not to report to EDB cases of crime or misconduct involving their teachers to avoid bringing the schools into disrepute, in which case EDB would have no basis to consider de-registering the teachers in question.

The best way, therefore, is to open up the List so that the public can help monitor teachers and report suspicious cases to further safeguard public interest.

8. As regards the concerns raised by EDB and opposition of some people to disclosure of the List (e.g. that: teachers have not given consent for EDB to disclose their personal data; the public may further request disclosure of teachers' other information; and disclosure of the List may cause public misunderstanding that some school employees are "unlicensed teachers"), we believe that those problems are not insurmountable. Besides, such concerns are no good reason for denying the public of their right to information.

9. Moreover, while EDB understands the reservations of some members of the profession about disclosure of the List, it has neglected the views of the public at large, particularly those of parents. In fact, some have already pointed out that currently many other professions in Hong Kong (including medical practitioners, lawyers and social workers) do make their lists of registered members open for public inspection. Hence, keeping the identity of registered teachers secret is unwarranted. EDB, therefore, should conduct an extensive public consultation exercise or opinion poll to confirm the public's aspirations; then consider what to do next as to how to open up the List.

***EDB should adopt a more accommodating approach in considering information requests made by those whose vital interests are affected***

10. According to the relevant provisions of Principle 3 of the Data Protection Principles under the PDPO and the view offered by the Office of the Privacy Commissioner for Personal Data indicated, EDB's disclosure of only the registration status of a teacher to individual persons may not amount to a breach of the PDPO, so long as the purpose of such disclosure is directly related to the purposes for which the information was to be used at the time the information was collected.

11. The registration status of a teacher certainly concerns vital interests of the students' parents and the school which intends to employ the teacher. Requests made by those parents/school authorities to access the information on teachers' registration status are reasonable. Disclosure of such information by EDB to them could be deemed as directly related to the original purposes of collecting such data (which include teacher registration system and provision of education services). Therefore, it may not amount to a breach of the PDPO if EDB is to disclose information on the teachers' registration status under these circumstances.

12. In the light of the above, we consider it imperative for EDB to review its current practice relating to handling requests from individuals and schools to access information on the registration status of individual teachers. If requests of the individuals / organisations are related to their vital interests, EDB should adopt a more accommodating approach in considering such requests.

## **Recommendations**

13. The Ombudsman urges EDB to:

- (1) review its current practice relating to handling of requests from individuals / organisations to access information on the registration status of individual teachers, with a view to adopting a more accommodating approach in considering requests made by those whose vital interests are affected; and

- (2) conduct an extensive public consultation exercise or opinion poll to confirm the public's aspirations for disclosure of the List; if the results indicate wide public demand for disclosure, EDB should expeditiously consider amending the relevant procedures and legislation to implement the measure.

**Office of The Ombudsman  
March 2015**



# 目录

## 报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查范围及过程	1.3 – 1.6
2 现行制度和程序	
教师注册制度	2.1 – 2.6
处理索取教师注册数据的要求之程序	2.7 – 2.10
教育局的解释	2.11 – 2.13
私隐专员公署的意见	2.14 – 2.15
3 公众意见	3.1 – 3.3
支持公开注册教师名单的意见	3.4 – 3.6
反对公开注册教师名单的意见	3.7 – 3.9
4 本署的评论及建议	
绪言	4.1
教育局应探讨如何可达致教师专业资格透明公开	4.2 – 4.12
教育局应开始放宽考虑与索取资料者的 切身利益有关的要求	4.13 – 4.18
建议	4.19
鸣谢	4.20

## 背景

**1.1** 二〇一四年二月，本署接获一学生家长组织对教育局的投诉。该组织不满该局以保障教师私隐为由，拒绝提供注册教师名单。在就该宗投诉向教育局查讯期间，本署得悉，任何公众人士索取注册教师名单，该局均会拒绝。

**1.2** 从传媒的相关报道，本署亦留意到，有其他家长组织以至部分教师团体都认为，为释除公众疑虑，教育局应公开注册教师名单，让公众可随时查核每位教师是否已获注册。

## 调查范围及过程

**1.3** 鉴于上述家长组织及教师团体的关注，申诉专员在二〇一四年八月二十七日根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条，对教育局展开主动调查，以探究该局在向公众提供注册教师数据方面有否需要改善。

**1.4** 在调查期间，本署审研了教育局所提供的资料，以了解该局拒绝公开注册教师名单的理据是否充分。鉴于教育局所提出的拒绝理由主要是保障教师的个人资料，本署亦向负责执行《个人资料(私隐)条例》(「《私隐条例》」)的个人资料私隐专员公署(「私隐专员公署」)作出咨询。

**1.5** 为了令调查更全面，本署去函一些教师组织及全港十八区的家长教师会联合会(「家教会」)，并发出新闻公报，希望可以收集到一些教师、家长以至各界人士对公开注册教师名单的看法和意见。

**1.6** 二〇一五年二月四日，本署将调查报告的初稿送交教育局，请其置评。经考虑该局的意见后，本署于三月十三日完成这份报告。

# 2

## 现行制度和程序

### 教师注册制度

#### 《教育条例》的规定

**2.1** 根据《教育条例》，任何人士如欲在学校<sup>1</sup>任教，必须先向教育局常任秘书长申请注册成为：

- (1) 检定教员 (Registered Teacher)；或
- (2) 准用教员 (Permitted Teacher)。

**2.2** 若申请注册成为**检定教员**，申请人必须具备师资培训资历。申请人须自行向教育局提出申请。获注册后，申请人可终身持有检定教员的资格。

**2.3** 申请人若未有师资培训资历，则可申请注册成为**准用教员**。申请必须由聘用他的学校代他向教育局提出。获注册后，如他转往另一所学校任教，其原先的准用教员许可证会自动失效，新雇用他的学校须为他重新申请注册成为准用教员。

#### 注册程序

**2.4** 就上述两类教师注册，在接获注册申请后，教育局均会于六个月内处理申请并作出决定。在一般情况下，如申请人所提交的数据齐全，该局需时约一个月便可完成处理申请。按照《教育条例》的规定，已递交注册申请的申请人在等候教育局通知其申请结果期间，可在学校任教，不会被视作违反条例。

**2.5** 教育局表示，为防止不适合或不适当的人士(not a fit and proper person)成为教师，该局在处理申请时规定教师注册申请人

---

<sup>1</sup> 根据《教育条例》的释义，「学校」是指一间院校、组织或机构，其于任何一天向 20 人或多于 20 人或于任何时间同时向 8 人或多于 8 人提供幼儿、幼儿园、小学、中学或专上教育或以任何方式提供任何其他教育课程，包括以专人或邮递服务交付的函授方式。另外，根据《教育（豁免）（提供非正规课程的私立学校）令》（「《豁免令》」），提供非正规课程的私立学校（例如补习学校），在符合《豁免令》指明的所有条件下（包括任教的教员须具备准用教员的最低学历及没有干犯若干罪行），可获豁免向教育局申请注册其教员成为注册教员。

必须申报所有刑事犯罪记录，包括已失时效的犯罪记录。该局亦会主动向警务处查核申请人的刑事犯罪记录，确保没有遗漏。若发现申请人曾干犯严重罪行，该局会拒绝其注册申请。

**2.6** 此外，教育局亦透过下列程序，进一步防止不适合或不适当的人士成为教师或继续执教：

- (1) 该局会透过不同途径，例如警务处和学校的通报，获得教师干犯罪行或失德的资料。若发现在职教师干犯严重罪行或有严重的失德行为<sup>2</sup>，该局会取消其注册资格。教师注册资格一经被取消，该人士便不得在学校（包括补习学校）任教。其教师注册证亦会被收回。
- (2) 该局规定，学校在聘请教师时须要求应征者申报所有刑事犯罪记录及出示教师注册资格证明文件。同时，在征得应征者同意后，学校可向教育局查核其教师注册资格及有关资料。
- (3) 该局建议，学校（包括补习学校）在聘请雇员（包括教员）时进行「性罪行定罪记录查核」<sup>3</sup>，以确定应征者曾否干犯性罪行。
- (4) 该局设有「电子化服务入门网站」。当学校为新聘任的教师在网站设立户口后，该计算机系统会自动查核该教师的注册资格。若该教师的注册有问题，该系统会要求学校与该局联络，以作跟进。此外，该局亦会每三个月把该网站内的教师数据与该局所持有的教师注册数据进行核对；若发现有问题的，会与学校跟进。

---

<sup>2</sup> 一般而言，以下情况会被视作干犯严重罪行或有严重的失德行为，教育局会取消事涉教师的注册资格或拒绝其注册申请：

- (a) 被定罪及判处监禁（包括缓刑）；
- (b) 干犯罪行后，重犯罪行；
- (c) 被裁定干犯性罪行，尤其是受害人是儿童或其学生；
- (d) 干犯与虐待儿童或性骚扰儿童有关的罪行；
- (e) 涉及严重欺诈或贿赂个案；
- (f) 品行对学生的安全及福祉构成严重危险。

<sup>3</sup> 警务处自二〇一一年十二月实行「性罪行定罪记录查核」机制，让机构或企业的雇主在聘请雇员从事与儿童或精神上无行为能力人士有关的工作之职位时，可确定准雇员是否有列表所指明的性罪行之刑事定罪记录。机构或企业如需聘请雇员，可以在准雇员同意的情况下，请他向警务处提出「性罪行定罪记录查核」申请。在获得准雇员授权后，该机构或企业可致电自动电话查询系统，收听查核结果。

- (5) 学校必须每年将受雇于该校任教的教师之数据（包括教师的注册编号）悉数呈交该局备查。
- (6) **资助学校**在聘任教师后须向该局递交聘任表格，学校须在表格内填写教师的注册数据。该局在核实有关资料后，才会发放教师的薪酬。

## 处理索取教师注册数据的要求之程序

### 处理程序

**2.7** 在收到索取注册教师名单或查询个别教师的注册数据的要求时，教育局会按照《私隐条例》及政府的《公开资料守则》中有关披露个人资料的原则（下文**第 2.11(1)及(2)段**）作出考虑。若索取数据的要求未能符合该些原则，该局会拒绝提供数据。

### 统计数字

**2.8** 二〇〇九年一月至二〇一四年八月期间，教育局共接获 231 个来自公众人士或学校的索取全港注册教师名单或个别教师注册数据的要求，详情如下：

索取的人士 / 机构		索取全港注册教师名单的个案			索取个别教师注册数据的个案		
		宗数	提供名单	不提供名单	宗数	提供资料	不提供数据
(1)	公众人士	3	0	3	15	0	15
(2)	学校	0	0	0	213	213	0
(3)	<b>总数</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>228</b>	<b>213</b>	<b>15</b>

**2.9** 就以上的索取名单 / 资料要求，教育局向本署补充：

- (1) 提出要求的公众人士包括：个别人士、传媒及学校以外的其他组织。
- (2) 上列 213 宗由学校所提出的索取个别教师注册资料的要求都是：学校在聘请新教师时，已取得应征教师的同意，教育局才披露该些教师的注册资料。

**2.10** 本署已审研上列 15 宗由公众人士所提出的索取个别教师注册资料的要求之档案。本署发现，当中大部分是由传媒提出的要求，主要查询某些涉嫌或已被证实干犯性罪行的教师是否已被取消注册资格，以及教育局有何跟进行动。档案显示，就该些索取数据的要求，教育局一律拒绝披露事涉教师有否被取消注册资格。至于其余数宗由业界组织或个别人士提出的索取资料的要求，教育局经考虑后最终亦没有向他们提供相关教师的注册数据。

## 教育局的解释

**2.11** 教育局解释，过往曾有公众人士要求索取注册教师名单，该局基于以下理由拒绝了他们的要求：

- (1) 该局曾征询律政司的法律意见。该司表示，由于教师注册资料涉及有关人士的个人资料，根据《公开资料守则》第 2 部第 2.15 段，该局可考虑拒绝披露有关数据，除非索取数据的要求能符合以下条件的其中一项：
  - (a) 披露该些数据符合搜集数据的目的；
  - (b) 资料所述的当事人或其他合适人士已同意披露资料；
  - (c) 法例许可披露资料；
  - (d) 披露数据的公众利益超过可能造成的伤害或损害。

该局认为，披露注册教师名单的要求并不符合(a)至(c)项所述的条件。至于(d)项所述的情况，由于该局现行的教师注册制度已有适当的机制防止不适合或不适当的人士成为教师，以及撤销有严重失德或干犯严重罪行的教师的注册（**第 2.5 至 2.6 段**），故该局不认为披露注册教师名单可达致的公众利益会超过可能造成的伤害或损害。

- (2) 律政司亦指，由于教师注册数据涉及个人资料，该局须遵守《私隐条例》中保障资料的「第 3 原则」，即如无资料当事人的同意，其个人资料不得用于新目

的。新目的是指下列目的以外的任何目的：

- (a) 在收集该数据时拟将该数据用于的目的；或
  - (b) 直接与(a)项提述的目的有关的目的。
- (3) 《教育条例》并没有赋予该局公开注册教师名单的权力。

**2.12** 就第 2.11(1)(a)及(2)段，教育局不认为披露注册教师名单符合当初向教师搜集其资料的目的，理由是该局在「教师注册申请须知」所列明的个人资料用途并不包括向公众披露数据。这些列明的用途包括：

- (a) 处理该项申请；
- (b) 就有关申请与相关的其他政府部门 / 决策局及 / 或政府以外的组织核实数据；
- (c) 教师注册；
- (d) 提供教育服务；
- (e) 进行研究及编制统计资料，以便规划教育服务；
- (f) 处理有关教育专业人员发展的事宜；
- (g) 执行《教育条例》及《教育规例》。

**2.13** 就第 2.11(1)(d)段，教育局亦表示，不公开注册教师名单不会令公众利益有任何损害，反之，若纯粹为增加透明度而公开名单，可能会造成以下问题：

- (1) 根据《私隐条例》，未得资料当事人同意，该局不可披露任何教师的个人资料。若该局公开有关资料，可能会引起法律诉讼。即使该局尝试征询所有已获注册的教师之同意，由于以下原因，最终可公开的注册教师名单亦会是不完整的：
  - (a) 检定教员的注册资格是终身持有的(第 2.2 段)。现时全港约有 130,000 名检定教员，当中不少已离职，该局不可能根据他们起初在注册申请表内所提供的通讯数据成功联络上他们全部；

- (b) 该局估计，即使能联络上所有注册教师，当中也必有一定数目的教师不会同意该局公开其注册数据。
- (2) 准用教员如转往另一所学校任教，其原先的准用教员许可证会自动失效，新雇用他的学校须为该教员重新申请注册成为准用教员（**第 2.3 段**）。换言之，对准用教员来说，公开其教师注册数据等同公开其就业情况。该做法是否属于侵犯私隐，仍需斟酌。
- (3) 注册教师名单只包括已获注册的教师，不包括已递交申请但未完成注册程序而又已开始在学校任教的教师（**第 2.4 段**），亦不包括根本无须在教育局注册的非教学职员（例如：课外活动导师、教学助理、学生辅导员等）。该局认为，由于家长未必了解《教育条例》对上述各类职员是否有注册要求，以及各类职员的实际职位和职务，披露注册教师名单很可能会引起家长误解，令他们误以为部分在学校任职的人士是「无牌教师」。

## 私隐专员公署的意见

**2.14** 就教育局若公开注册教师名单会否违反《私隐条例》的问题，私隐专员公署向本署提供了以下意见：

- (1) 数据不论是由数据当事人提供抑或是从其他途径搜集得来，只要从该项资料可直接或间接地确定有关人士的身份，而该项数据的存在形式令予以查阅及处理是切实可行的，该项数据便属于《私隐条例》下所订的「个人资料」，受法律保障。数据用户在考虑披露该项数据时，必须遵守《私隐条例》的规定。
- (2) 因此，即使「已获教育局注册」这身份是由教育局赋予教师，在结合个别相关教师申请时所提供的姓名及有关资料后，便可从该项资料直接地确定有关人士为已注册教师的身份。故此，该项资料属教师的个人资料。在考虑披露该项资料（即某教师是否已获教育局注册）时，教育局必须按《私隐条例》的规定处理。

根据《私隐条例》的保障资料「第 3 原则」，如无资



料当事人的订明同意，其个人资料不得用于搜集资料原来目的以外的新目的（**第 2.11(2)段**），除非《私隐条例》所订明的豁免条文适用<sup>4</sup>。

- (3) 《教育条例》并没有赋权教育局公开注册教师名单。
- (4) 若教育局没有征得这些教师的同意便披露该资料，那是否属违反《私隐条例》的保障资料「第 3 原则」，**则须视乎每宗个案的情况而定**，当中必须考虑披露该数据的目的可否被视作直接与搜集该资料时拟用于的目的有关。

**2.15** 此外，私隐专员公署亦表示，若教育局只披露诸如某学校的教师是否全部已获注册或该校有多少名准用教师等概括统计资料，但不包括教师的姓名，则按理不应视为披露教师的个人资料。

---

<sup>4</sup> 《私隐条例》第 58 条订明为罪行的防止或侦测、犯罪者的拘捕、检控或拘留、不合法或严重不当的行为、或不诚实的行为或舞弊行为的防止、排除或纠正（包括惩处）等的目的而使用个人资料，而遵守保障数据「第 3 原则」相当可能会损害该目的，则该数据获豁免不受该条文所管限。另外，《私隐条例》第 61 条订明向从事新闻活动的数据用户披露个人资料，而有合理理由相信发表或播放该数据是符合公众利益，则该数据获豁免而不受保障资料「第 3 原则」的条文所管限。

# 3

## 公众意见

**3.1** 除了探究教育局拒绝公开注册教师名单的理据是否充分，本署亦搜集了一些教师、校长、家长及其他人士对公开注册教师名单的看法和意见（第 1.5 段），以了解各持份者的关注。

**3.2** 在调查期间，本署收到共 23 份书面意见：

提供意见的人士 / 机构	数目
家长	3
家教会	4
教师 / 教师组织	6
校长 / 校长组织	2
办学团体	5
个别人士	4
<b>总数</b>	<b>24</b> （注）

（注：其中一名提供意见的人士既是家长，亦是教师。）

**3.3** 另外，本署亦与一具代表性的教师组织，以及数个校长组织的主席进行了会面，听取他们的意见。

### 支持公开注册教师名单的意见

**3.4** 支持公开注册教师名单的家长、教师、家长 / 教师组织和个别人士认为，家长和学生作为教育服务的持份者，理应对注册教师名单有知情权，他们应可自由查核个别教师是否已获注册资格。

**3.5** 上述支持者亦普遍认同，教师的个人私隐应受尊重和保障，不过，若因此而否定公众的知情权，便属不合理。再者，其他多个专业例如医生、律师、护士及社会工作者等均有公开其注册成员的名单予公众查阅。教师长时间接触学生，对学生的学习和成长有莫大的影响，教师的注册数据没有理由不公开。

**3.6** 该些支持者并指出，公开注册教师名单可带来以下的好处：

- (1) 鼓励业界自律，严守已获注册的教师才可在学校任教；
- (2) 让公众协助监察，进一步保障学生的利益；
- (3) 可鼓励未获师资培训资历的教师考取相关资格，有助提升教师行业的整体水平；
- (4) 让家长有多一个指标衡量学校的教学质素，为子女挑选学校时更有保障。

### 反对公开注册教师名单的意见

**3.7** 反对公开注册教师名单的教师、校长、教师 / 校长组织和办学团体则提出，根据现行法例（即《教育条例》及《私隐条例》），教师无须公开其注册资料，而教育局亦未获授权公开。

**3.8** 该些反对者表示，当初教师向教育局申请注册时并未获告知其注册教师的身份会被公开。教育局若未征得他们的同意便公开注册教师名单，便属侵犯他们的私隐。此外，反对者亦担心，名单一旦公开，便可能会出现下列问题：

- (1) 公众若可查阅注册教师名单，便会进一步要求公开教师其他的数据，例如他们的学历和执教年资、教师是否专科专教等；没甚必要的查询会接踵而来，没完没了。
- (2) 教育局所持的注册教师名单不包括已递交申请但未完成注册程序而又已开始在学校任教的教师（**第 2.4 段**），亦不包括基本上无须向教育局注册成为教师的非教学职员（**第 2.13(3)段**）。由于家长未必了解《教育条例》对各类学校职员的注册要求，以及各类职员的实际职位和职务，披露注册教师名单很可能引起家长误解，令他们误会部分在学校任职的人士是「无牌教师」。
- (3) 若注册教师名单公开，公众便可计算出任何一间学校检定教员与准用教员的比例<sup>5</sup>，甚至按此衡量学校的水

---

<sup>5</sup> 检定教员和准用教员在申请注册要求的主要分别，在于前者必须具备师资培训资

平，批评学校的管理和教学方式。

- (4) 非检定教员（例如未有师资培训资历的准用教员）可能被标签为次等，对他们构成压力。

**3.9** 上述反对者亦认为，要求公开注册教师名单给公众查阅的理据并不充分，原因包括：

- (1) 现行的制度和程序已足够保证所有在学校任教的教师皆是注册教师，家长应信赖教育局及学校可做好把关的角色。
- (2) 若家长或公众人士有充分理由需要查核个别教师的注册数据，可直接向聘用该些教师的学校查询。因此，教育局没必要公开注册教师名单。

教育局即使最终决定公开注册教师名单，亦应只限于披露教师的姓名及注册编号。

# 4

## 本署的评论及建议

### 绪言

**4.1** 本署明白，碍于法例所限，教育局现时难以公开注册教师名单。而对于把该名单公开，部分人士目前亦仍有所顾虑。不过，教师是否符合基本资格执教，实关乎所有学校、学生及家长的切身利益，教育局理应支持公共行政须公开透明的大原则及尊重公众的知情权，积极推动公开注册教师名单，并让公众参与监察教师资格。在达致全面公开注册教师名单前，该局亦应开始放宽处理索取个别教师注册数据的要求。本署的论点详述如下。

### 教育局应探讨如何可达致教师专业资格透明公开

**4.2** 上文第 2 章已说明，注册教师名单所载的是教师的个人资料，因此教育局必须按《私隐条例》的保障个人资料原则决定可否披露（**第 2.11(2)段及第 2.14(1)及(2)段**）。此外，《教育条例》亦没有赋予教育局权力公开注册教师名单（**第 2.11(3)段及第 2.14(3)段**）。因此，教育局在现行法例的规限下拒绝公开注册教师名单让公众查阅，是依法办事。

**4.3** 不过，政府设立教师注册制度，目的不外是为确定学校所聘用的教师具备相关资格，从而确保由他们施教的学生获得适当及有素质保证的教导。既然教师有否注册关乎所有学校、学生及家长的利益，公众要求对注册教师名单有知情权，实属合情合理。道理就正如获食物及环境卫生署签发食肆牌照的食肆必须将牌照张贴在当眼处让公众查阅一样，都是为保障公众的权益，尊重及彰显市民的知情权。

**4.4** 至于教育局指称，现行的教师注册制度已有适当的机制防止不适合或不适当的人士成为教师，以及撤销有严重失德或干犯严重罪行的教师的注册，故并无需要披露注册教师名单（**第 2.11(1)段**），本署对此不敢苟同。事实上，在现有制度下，教育局能够保证的，只是不适合或不适当的人士不会获得注册教师资格。该局根本上无法完全杜绝该等人士（包括未有获得注册教师资格的人士）获学校聘用执教。

**4.5** 尽管教育局有就学校聘用教师的安排作出了多项规定和建议（第 2.6 段），而本署亦相信本港大部分学校都遵守规定，不会肆意聘用没有注册的教师，或包庇失德或干犯罪行的教师，但个别学校未有遵从这些规定和建议的情况并非没有可能，例如：

- (1) 由于行政上的疏忽，校方没有查核应征者的注册资格证明文件，亦没有向教育局查核其教师注册资格，因而聘用了未经注册或已遭取消注册资格的教师；
- (2) 在教师人手短缺时为求行政方便，校方聘用相熟但未获注册人士暂时执教；
- (3) 校方没有或遗漏向教育局呈报聘任教师的资料，令局方无从核对；
- (4) 为免影响学校声誉，校方没有向教育局通报教师干犯罪行或失德的情况，局方因而无从考虑撤销该教师的注册资格。

**4.6** 本署认为，公开注册教师名单会有利于防止上列的流弊，以及让公众参与监察。

**4.7** 就本署在第 4.4 至 4.6 段的看法，教育局响应指：聘请未经注册的教师须负上刑事责任，因此，学校不会铤而走险。该局并指称，根据其记录，以往出现问题的极少数个案，全是因为学校误解申请注册的程序和规定才会延误递交申请表，并非由于学校故意聘用没有注册的教师。该局重申，现时由该局及学校把关的机制已能有效确保学校聘用的教师符合注册要求，故并无需要公开注册教师名单，让公众参与监察。

**4.8** 然而，本署留意到，过往确曾出现有教师涉嫌向校方讹称没有刑事记录因而获得聘用的个案。再者，教育局所称的「极少数个案」实只涵盖已曝光的问题个案；至于尚未被发现的问题个案到底有多少，性质是否严重，该局无从知晓。该局指由该局及学校把关的制度行之有效，本署认为此说值得商榷；公开注册教师名单，让公众协助监察，举报涉嫌有问题的个案，以进一步保障公众利益，方为最稳妥的做法。

**4.9** 教育局目前未获法例赋权公开注册教师名单，实在是既有的不足。然而，该局安于现状，不愿探讨改善方法以彰显公众知情权和加强监察教师注册的情况，未免不符现今公共行政趋向公开透明的要求。

**4.10** 一个较简单的方法是先尝试取得现有教师的同意(尽管未必能实时全数获得(第 2.13(1)段)),以及在作新注册时于「个人资料用途」一栏加设「向公众提供教师注册数据」,让公众先可查阅部分教师的注册数据,并最终透过修订法例,令注册教师名单得以全面公开。至为重要的是:该局虽然了解业界部分人士对公开注册教师名单的看法,但似乎忽略了市民大众的意见。本署认为,该局应率先就公开注册教师名单这议题进行广泛公众咨询或民意评估,以确定市民大众对公开名单的要求,然后视乎结果考虑下一步的部署。

**4.11** 至于反对公开注册教师名单的人士(包括一些教师)担心,在公开该名单后,公众会要求公开更多数据,甚或会利用所得数据月旦学校的管理和教务,以及会误解有些在学校工作的人员是「无牌教师」(第 3.8 段),本署认为,该些人士所担忧的问题实非不可能解决:

- (1) 拟议公开注册教师名单的目的,是让公众知悉教师是否已获注册,即是否已经达到教育局所规定的基本教学资格,而非让公众进一步仔细地审评教师的资历和教学水平;假若日后有人要求教育局公开更多资料,除非他们能够提出充分理据,否则该局大可根据《隐私条例》予以拒绝;
- (2) 虽然初期或会有个别市民对教师注册的范围或意义有所误解,但只要加以解释,问题便不会持续。教育局不应因噎废食,就公开注册教师名单一事裹足不前。

**4.12** 总言之,本署难以认同公开注册教师名单会对个别教师或业界造成任何实质的损害或不能解决的问题;反之,公开该名单不但是彰显公众的知情权,进一步保障学校、学生及家长的利益,更可鼓励业界加强自律,严守获注册的教师才可在学校任教的规定。再者,现时其他多个专业团体都有公开其注册成员的名单让公众查阅(第 3.5 段);为人师表同样是崇高的职业,注册教师的身份又何须讳莫如深?本署认为,教育局应积极跟进这议题,而首要工作是进行广泛公众咨询或民意评估,以确定市民大众对公开注册教师名单的要求。

**教育局应开始放宽考虑与索取资料者的切身利益有关的要求**

**4.13** 从上文第 2.8 段第(1)项、第 2.9(1)段及第 2.10 段，以及第 2.6(2)段及第 2.9(2)段可见，就处理个别公众人士或学校索取个别教师注册资料的要求，教育局现时采取以下的做法：

- (1) 若没征得有关教师的同意，又或索取资料者未能提出该局认为充分之理据，该局会拒绝任何公众人士（包括传媒）索取数据的要求；
- (2) 在聘请教师时，学校亦一律须要先取得应征教师的同意，始能向教育局查核该教师的注册资料。

**4.14** 本署认为，该局上述做法虽是合法，但并不合乎情理。

**4.15** 教育局解释，由于当初向教师搜集其资料的目的（即是该局在「教师注册申请须知」所列的个人资料用途）并不包括向公众披露数据（第 2.12 段），故若未征得有关教师的同意，该局便不能向任何公众人士或机构，包括考虑聘请该些教师的学校，提供教师的注册数据。

**4.16** 然而，《私隐条例》保障资料「第 3 原则」的相关条文及私隐专员公署所提供的意见（第 2.14(4)段）显示，教育局向个别人士 / 机构只是披露某教师是否已获注册，并不一定属违反《私隐条例》。每宗个案须视乎情况而定，当中须考虑披露数据的目的可否被视作直接与收集该些数据时拟用于的目的有关。

**4.17** 本署认为，对于学生家长或考虑聘请教师的学校而言，有关教师是否已获教育局注册，实在关乎该些家长 / 学校的切身利益。该些家长 / 学校要求查核有关教师的注册资料，属合情合理。教育局向他们提供有关教师的注册资料，让他们知悉该些教师是否已获注册，具备基本资格提供教育服务，按理亦可视为直接与该局收集教师资料时拟用于的目的有关（第 2.12 段第(c)及(d)项）。况且，对考虑聘请教师的学校而言，他们之所以向教育局查核应征者的注册数据，正正就是要满足法例要求，确定他们聘请的教师已符合注册资格执教，这根本就是设立注册制度的意义所在。教育局现时规定学校必须先征得应征者同意才向校方提供后者的注册数据，未免是与设立注册制度的目的背道而驰。

**4.18** 有鉴于此，本署认为，尽管现有法例是有一些规限（第 4.1 段），教育局实有必要检讨其目前处理个别公众人士或学校索取个别教师注册数据的要求之做法，尤其需要就何谓「充分理据」制订具体及清晰的标准（第 4.13(1)段）。本署认为，若该些要求是关乎索取资料的人士 / 机构之切身利益（例如上段所述，索取资料者



是与教师的教学资格直接有关的持份者)，教育局应放宽考虑他们的要求可否被视作直接与收集教师资料时拟用于的目的有关，然后决定是否向他们提供所需资料。如有疑问，该局应征询法律意见再作定夺，而大前提应是尽可能提供所需数据。

## 建议

**4.19** 综合上文所述，申诉专员敦促教育局：

- (1) 检讨现行处理公众人士 / 机构所提出的索取个别教师注册资料的要求之做法，包括就何谓「充分理据」制订具体及清晰的标准，以放宽向关乎其切身利益的人士披露资料（**第 4.17 及 4.18 段**）；
- (2) 就公开注册教师名单进行广泛公众咨询或民意评估，以确定市民大众的要求；若结果显示公众普遍要求公开注册教师名单，该局便应从速考虑修订相关程序和法例，以落实措施（**第 4.10 及 4.12 段**）。

## 鸣谢

**4.20** 本署进行调查期间，获教育局通力合作，私隐专员公署亦不吝赐教。申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署  
档案：**OMB/DI/365**  
二〇一五年三月