

教育局拒絕提供全港小學的退學人數及退學率 (本案涉及《公開資料守則》) 調查報告

2021 年 12 月 30 日，本署接獲投訴人對教育局的投訴。

投訴內容

2. 2021 年 12 月 22 日，投訴人向教育局提交「申請索取資料表格」，索取「全港小學（津貼、官校、直資、私立）在 2018/19、2019/20、2020/21 學年的退學人數及退學率」（「事涉要求」）。12 月 29 日，教育局回覆投訴人指，根據現行機制，屬學生資料管理系統（「STIMS」）下的學校須向該局申報離校個案（包括轉校），有關個案只顯示當刻個別學校的學生在學情況，而部分申報離校的學生可能因種種原因於同一學年或其後學年重返校園（包括入讀屬於或非屬於 STIMS 的學校），故學校申報的離校個案並不能準確反映某一學年的離校情況。該局認為，若按投訴人的要求編製相關資料，將無法準確反映全港小學在某一學年的離校情況或連續三個學年的離校趨勢，容易引起公眾的誤解，遂援引《公開資料守則》（「《守則》」）第 2.13(a)段（條文內容見下文**第 4 段**），拒絕提供資料。投訴人指稱，教育局應有整全的全港小學過去三個學年退學率和退學人數的數據，故認為該局拒絕事涉要求的決定不合理。

本署調查所得

《守則》及其「詮釋和應用指引」的相關條文

3. 《守則》的「詮釋和應用指引」（「指引」）的「引言」第(vii)段指示，部門應以所索取的資料將予公開的基礎來處理有關要求，除非有充分理由根據《守則》第 2 部的規定拒絕披露資料。

4. 按《守則》第 2 部第 2.13(a)段所述，「如披露與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料，可能會令人產生誤解，

或剝奪有關部門或任何其他人士發布資料的優先權或商業利益」，則部門可拒絕披露該些資料。「指引」第 2.13.2 段補充，如附上註釋解釋資料可能會造成誤解之處，部門或可決定發放《守則》第 2.13(a)段所述類別的資料。

5. 《守則》第 1.14 段訂明，不會強制政府部門編製從來沒有存在的記錄。不過，「指引」第 1.14.2 段說明：「倘若有關記錄可從電腦的資料中編製，而(a)有關部門備有製作有關記錄所需的材料、軟件和技術，以及(b)編製這記錄不會妨礙部門的正常運作，則所製作的記錄將成為部門所擁有的記錄，並可根據《守則》供人查閱。」

教育局的回應

學生資料管理系統 (STIMS)

6. 教育局會透過 STIMS 蒐集學生資料作教育相關用途，包括實施普及基礎教育、有關學生資料統計、中央學位分配等。參與 STIMS 的學校為香港日間授課的中、小學及特殊學校，主要包括全港官立、資助、按位津貼及直接資助學校；有關學生的個人資料及在學情況由參與 STIMS 的學校核實和提供。該局沒有強制私立學校及國際學校參與使用 STIMS。以 2018/19 至 2020/21 學年而言，全港約九成的小學生就讀於參與 STIMS 的學校。

7. 教育局規定，參與 STIMS 的學校須適時透過 STIMS 呈報學生離校／缺課個案；沒參與 STIMS 的學校則須以指定表格呈報學生缺課個案，但不必呈報離校個案。離校／缺課的資料是以個案形式收集，旨在保障學生按《教育條例》和相關政策接受教育的權利，讓懷疑輟學的學生得到適切跟進和支援。

8. 教育局要求學校透過 STIMS 呈報學生離校／缺課個案時，須填報有關學生的最後上課日期及離校原因；離校原因一般由家長向學校提供。學校經 STIMS 呈報離校／缺課個案時須在系統點選預設的離校原因選項，即「海外升學」、「轉校」、「移民」、「就業」、「死亡」、「入男／女童院」、「離港返內地／澳門」、「滿十五歲離校」、「學徒／職訓／青少年計劃」，以及「離校（其他原因）」。

關於事涉要求

9. 教育局表示，投訴人已明確指出其索取的退學人數及退學率是以全港小學為基礎，故事涉要求中的「退學人數」應理解為「在離開就讀的小學後再沒有在本港任何小學繼續學業的小學生人數」最為合理和有意義。

10. 全港小學的退學率是指退學人數佔該學年的小學生在學人數的百分比。就在學人數而言，教育局一般在每年 9 月透過 STIMS 及問卷調查方式，分別向參與及沒參與 STIMS 的學校進行「收生實況調查」，並根據 STIMS 和問卷調查所收集的數據，編製全港學生人數統計數字。換言之，學生人數是指在統計參照日（通常為 9 月中）的在學學生人數。而教育局已透過網頁公布每學年的全港學生人數統計數字¹，以便公眾查閱。至於退學人數，教育局因以下限制而無法取得準確數字：

- (1) 不參與 STIMS 的學校只須呈報缺課個案（上文第 7 段）。換言之，該局經 STIMS 及指定表格所收集到的離校／缺課個案無法全面反映全港小學生的離校情況。
- (2) STIMS 內有關離校個案的呈報和記錄非為統計全港退學人數及退學率而設，系統本身所儲存的資料和功能並不足以編製全港小學的退學人數和退學率。假如把 STIMS 內的離校人數當作為全港的退學人數將極為誤導。

11. 就上段第(2)項所述，教育局進一步解釋不能靠加上註釋以消除誤解之原因，包括：

- (1) 經 STIMS 呈報的離校原因是由家長向學校提供。即使呈報的離校原因符合「全港小學的退學人數」的定義（例如：海外升學、移民、離港返內地等），但那只能反映相關學生當刻離校的狀況。事實上，有關學生其後返回原校或轉往另一所學校的情況時有發生，故

¹ 有關學生人數統計報告書載於該局網站 www.edb.gov.hk（路徑：有關教育局 > 統計及刊物 > 統計資料）。

STIMS 所載的離校學生人數往往包含轉校及學生暫時離校後重返校園的個案，不宜被視為退學人數。

- (2) 若要從 STIMS 系統內的學生離校個案編製出全港小學退學人數的統計數字，該局必須逐一檢視和追蹤離校學生繼後在本港就學的情況。但問題是，即使某些離校學生於 STIMS 內沒有轉校記錄，該局亦難以斷定他們是否已沒有在香港小學繼續學業，因這些學生可能轉往私立學校或國際學校等不參加 STIMS 的學校就讀。

12. 此外，教育局留意到，透過 STIMS 申報因「其他原因」離校的個案中，學校在備註欄所描述的情況林林總總²，若要確定這些離校個案是否符合「全港小學的退學人數」定義，該局需逐一進行檢視，並在有需要時聯絡學校再作了解。這些資料驗證工作不能由系統取代，當中甚或要該局人員作出判斷，所涉及的人手和時間實難以估計。以 2018/19 至 2020/21 學年而言，每學年平均約有 1,800 個離校個案被標示為「其他原因」。

13. 總括而言，教育局認為現時 STIMS 存有的離校個案雖與投訴人所要求的資料有相關性，但因上文所述情況而無法直接擷取 STIMS 內的離校個案數目以編製投訴人所要求的全港小學生退學人數和退學率年度資料，故認為適宜援引《守則》第 2.13 段來拒絕事涉要求。

14. 至於投訴人指教育局應有整全的全港小學過去三個學年的退學率和退學人數的數據（上文第 2 段），該局澄清此實屬誤解。雖然教育局會定期編製統計數字以掌握全港小學的在學人數及估算未來學齡人口的變化，以執行學位分配、發放資助及規劃教育政策等相關工作，但在學人數年與年之間的變化，並不等於退學人數；該變化亦已同時包含新來港就學的學生人數。事實上，家長有為子女選擇是否在本港就學的權利，學生流動（包括轉校、到海外升學等）亦屬常態。在保障學生接受教育的權利及為學生提供支援的工作層面上，教育局並無定期編製退學人數的

² 部分因「其他原因」離校的個案記錄註明學生離校的原因為「轉往 XXX 小學」、「搬屋」、「探親」、「返回內地」、「回鄉」、「往外國適應生活」等。

統計數字之需要。根據《守則》第 1.14 段（上文**第 5 段**），教育局無須提供本身沒擁有的資料。若因應事涉要求編製資料，如上文**第 11(2)及 12 段**所述，教育局須動員人手進行繁複的工序，將會妨礙其正常運作。

15. 不過，教育局在覆檢個案後認為仍有以下改善空間：

- (1) 該局將參考過往由學校所提供的備註內容，把一些較常出現的其他原因加入預設的離校原因代碼表內（例如：患病、父母派駐到海外工作、或返回到原居地定居等），以便學校從選單中選取合適的離校原因及減少標示為「其他原因」的離校個案數目。
- (2) 教育局恆常有將學生人數統計報告書上載於其網站（上文**第 10 段及註 1**），以便公眾查閱。儘管當中沒有退學的數字，該局認為在處理事涉要求時仍可向投訴人介紹該網站，讓他可考慮透過分析相關資料，以知悉在學人數年與年之間的變化（該變化除了包括退學學生人數，亦包含新來港就學的學生人數）。

本署的評論

16. 教育局已澄清並無備存全港小學每學年的退學人數及退學率（上文**第 14 段**）。該局現時收集離校／缺課學生資料的目的是為跟進懷疑輟學個案，而非為計算退學人數及退學率而設。經審研教育局的解釋及該局提供的資料，本署信納，即使教育局嘗試以現有資料編製投訴人所要求的退學統計數字，但由於該局難以確定有關離校學生是否已退出本港教育體系，將會令編製出來的退學統計數字不完整或具誤導性。因此，本署認為教育局有理由援引《守則》第 2.13(a)段去拒絕事涉要求。

17. 本署留意到，教育局在 2021 年 12 月 29 日給投訴人的回覆中表示「學校申報的離校個案並不能準確反映某一學年的**離校**情況……若果[教育局]按[投訴人]的要求編製相關數據，將無法準確反映全港小學在某一學年的**離校**情況或連續三個學年的**離校**趨勢」。觀乎該回覆的上文下理及教育局就這項全面調查的回應，本署認為教育局在該回覆中提及的「離校」，意思實為「退學」

(上文第 9 段)。本署藉此敦促教育局日後回覆市民時多加留意用字，務求能更清楚精確地解說事情，免生誤會。另外，本署欣悉教育局在覆檢本個案時主動提出可改善空間，尤其上文第 15(2)段提及的學生人數統計報告書，本署認同該局應在回應事涉要求時同時向投訴人介紹該報告書。

18. 基於以上所述，申訴專員認為投訴人對教育局的投訴不成立。

申訴專員公署
2022 年 5 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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

Instagram:

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

