

# 對澳門特別行政區基本法（草案） 教育部份的分析及討論

張子明 \*

## 前 言

一九八七年，《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》出席。

一九九一年七月《中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》發出。

一九九二年三月《中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）》發出。

本文就該三份文件中的教育部份作一相互比較分析，並從教育科學及教育專業的發展看與基本法（草案）的離異。

## 中葡聯合聲明的精神

中葡聯合聲明第二條：“中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國根據“一個國家、兩種制度”的方針，對澳門執行如下的基本政策：

（二）澳門特別行政區直轄於中華人民共和國政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，享有高度的自治權。澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

（十二）上述基本政策和本聯合聲明附件一所作的具體說明，將由中華人民共和國全國人民代表大會以中華人民共和國澳門特別行政區基本法規定之，並在五十年內保持不變。

---

\* 教育暨青年司教育研究暨教育改革輔助處長。

簡言之，中央政府只管國防和外交，這是最基本的原則，其餘特區內的事務則交由《澳門特別行政區基本法規定》之。

## 中葡聯合聲明與基本法（草案）的比較

### 比較圖

中葡聯合聲明中（附件一之七）教育部份：	基本法徵求意見稿教育部份：	基本法（草案）教育部份：
澳門特別行政區	A. 澳門特別行政區政府 （第一百二十二條）	同左（第一百二十一條）
澳門特別行政區自行制定有關文化、教育和科技政策，諸如	1. 澳門特別行政區政府自行制定教育政策，	同左
	2. 包括教育體制和管理、	同左
教學語言（包括葡語）	3. 教學語言、	同左
	4. 經費分配、	同左
	5. 考試制度、	同左
和學術資格與承認學位級別的制度。	6. 承認學歷和學位等政策，	同左
	7. 推動教育的發展。	同左
	8. 澳門特別行政區依法逐步推行義務教育。	中文版刪除了「依法」二字，葡文版仍保留。
	B. 特區的社團和私人 （第一百二十二條）	同左（第一百二十一條）
	1. 社會團體和私人均可依法舉辦各種教育事業。	刪去了「均」字
特區的學校	C. 特區的學校	同左（第一百二十二條）
各類學校均可繼續開辦，	1. 澳門原有各類學校均可繼續開辦。	同左
保留其自主性，	2. 澳門特別行政區各類學校均有辦學的自主性，	同左
	3. 依法享有教學自由和學術自由。	同左
並可繼續從澳門以外招聘教職員和選用教材。	4. 各類學校可以繼續從澳門特別行政區以外招聘教職員和選用教材。	同左
	D. 特區的宗教組織	同左
	1. 宗教組織開辦的學校可以繼續提供宗教教育，	被刪去
	2. 包括開設宗教課程。	刪去
	3. 宗教組織可依法開辦宗教院校和其他學校、醫院和福利機構以及提供其他服務。	將「服務」改為「社會服務」（第一百二十七條）
特區的學生	E. 特區的學生	同左（第一百二十二條）
	1. 學生享有選擇院校	同左
學生享有在澳門特別行政區以外求學的自由。	2. 和在澳門特別行政區以外求學的自由。	同左

《中葡聯合聲明》中有關教育部份的說明，列舉了一些較為受關注的、較大的事項，但並不意味着將來特別行政區（包括特區政府、私人團體、學校和學生）不可以從事《聯合聲明》未有寫上的事項。而《基本法》也不宜將《聯合聲明》中的條項縮窄或將之條件化，如《聯合聲明》中的：“各類學校均可繼續開辦，保留其自主性”，《基本法》（草案）卻變成：“澳門原有各類學校均可繼續開辦。澳門特別行政區各類學校均有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由。”前者的“保留其自主性”被縮窄為“辦學的自主性”，至於教學及學術的“自主性”就被條件化為“依法”享有教學自由和學術自由。

其實，不單“各類學校”須依法，“特別行政區政府”也須“依法”。

## 基本法如何分配特區政府與私人團體、學校間的權力

在《基本法（草案）》中，介定了制定教育政策、教育體制和管理、教學語言、經費分配、考試制度、承認學歷和學位等政策、推動教育的發展、與及逐步推行義務教育等職權屬於將來特別行政區政府。這之中，是將《聯合聲明》中，本來屬於澳門“特別行政區”的權力撥歸“澳門特別行政區政府”及加上一些新的權力（在聯合聲明中無提及者），在這樣的情況下，原來可以屬於“各類學校”的權力，就得抽調給“特別行政區政府”，而予“各類學校”以“依法”的規限。像教學語言，《聯合聲明》中並沒有指明是特別行政區“政府”的權力；澳門的現實是學校可自行採用教學語言；而澳門教育界也認為教學語言應屬學校的自主權（見澳門日報29 / 5 / 1991）。但《基本法（草案）》就把教學語言列入將來澳門特別行政區“政府”的權力範圍。

## 教育科學的發展挑戰教育體制和考試制度

對“教育體制”的理解，相信一般人都會認為是：由政府制定學制結構，如小學六年，中學五或六年等。

但一項名為“學業目標及目標為本的評估”制度（Targets and Target-Related Assessment 簡稱 T. T. R. A.）將為教育帶來體制上的變革，學校級別不再以年齡為基礎來劃分，而是各科按照學生所達到目標的等級來進行教與學，可採用的方法是，學生按各科不同的能力等級分組上課（Split Class），於是級別及年制將被打破，或採用給予先進學生“增潤練習”（Enrichment Exercise）、後進學生“訂正練習”（Corrective Exercise）的“通達學習”（Mastery Learning）。

傳統的考試制度（公開考試）的方式和意義也將隨之改變，達到目標就為之合格的“標準參照”（Criterion-Referenced）將取代以分數論高低成敗的“常模參照”（Norm-Referenced）。

這些採用科學的方法和人性化來進行的“個別教學”（ Individualized Instruction ），正是要改革大批量生產式、工廠式的、只培養尖子、淘汰程度不合的、形成高次品率的教育，而回歸“因材施教”的理想和原則。

對還未實施強迫教育的澳門來說，把學生通通都關進學校裏所產生的如學生行為問題等，未見嚴重，但隨着教育的普及、規模的擴大，一些先行國家的經驗和他們所採取的方法，值得澳門作為殷鑑。

這些措施和方法，對澳門來說，似乎是很遙遠的事，但在外國已行之有十多年，而香港在九二年撥款開始推行（見香港教育統籌委員會1990第四號報告書）。

除非澳門不要跟上這些教育科學的發展，否則我們對教育體制的理解和要求，必須採取彈性的態度，而《基本法》必須予體制和考試等以寬鬆的定義，才不致限制教育的發展。如果“教育體制”被理解為“統一年制”的話，那是既不符合教育科學、不符合澳門教育的實際、澳門教育界也是不表贊同的（見澳門日報 29 / 5 / 1991 ）。

## 教育專業化挑戰傳統的教育管理

教育的發展已從政府→學校→教師→學生這命令層層下壓的從屬關係而變為：學生→教師→學校→政府這樣一圈一圈的擴散開去，而圈外的對圈內從旁協助，這是教育的發展趨勢，也是民主式的教育。正如中華人民共和國中央人民政府讓澳門特別行政區享有高度自治，同樣，澳門特別行政區社會內各個領域也應享有高度的自治。

一項名為“學校為本”（ School - Based ）的概念就是強調學校是教育的中心，只有把教育的重心放在學校，使學校自主管理（ School - Based Management ），以及各學校按照其本身及學生的情況和需要來設計學校本身的課程發展（ School - Based Curriculum Development ）才有利達致高效能的教育（ Effective Education ），而學校本身自主管理則須輔以校本員工發展（ School - Based Staff Development ），校本課程也須要教師的專業化（ Professionalism ）和發展以學校為本位的教師進修（ School - Based INSET ）（ Inset = In - Service Education for Teachers ），此外還有以學校為本位的自我評估（ In - school evaluation ）等。

上述都是往教育自主、學校自主的方向發展，而政府的職責是合理和公正地進行經費分配、擔當社會資源重分配的角色，並予以教育、學校適時的輔助。

所以站在教育專業的角度，教學語言可由學校自行訂定、學術資格與承認學位級別的制度也可由有關的學校或大學自行制定，澳門既是一自由開放的地區，本地的學校自會因應其辦學宗旨、教育理想與及學生的出路而設計其教育制度，最主要的是教師隊伍的專業化。



而對於往外國升學的學生或外來的移民，私人機構自有其認可和判斷的方法，如現在一樣。至於公共機構方面，實不宜採取學歷或文憑主義，對公務員的入職，應採取一公開考試的制度，考試的內容應為從事該職位所應熟悉的法律、所應具備的知識、能力和經驗。

## 最後建議

### 一、刪除有關教育自由的“依法”二字

既然《基本法（草案）》已將《徵求意見稿》中：“澳門特別行政區依法逐步推行義務教育。”中的“依法”二字除去，筆者也認為，應將草案第一百二十二條：“……依法享有教學自由和學術自由……”中的“依法”二字刪去，因為教與學的自由和學術自由並不影響其他人的自由，若要強調“依法”，則基本法中所有有關將來特別行政區政府、私人團體、居民的權利、自由與義務都冠上“依法”一詞，但看來沒有這個必要，《基本法（草案）》也不是這樣，而法律有其層次高低，也有其他基礎性的法律如民法、刑法等規範和適用於各個領域，這些基礎性的法律當然也適用於教育，所以“依法”二字可以刪除，以體現教育和學術的自由，擺除這等予教育和學術以箝制的字眼。

### 二、將“義務教育”改為“免費普及教育”

“義務教育”的意思，是居民到一定的年齡，有權利、也有義務到學校接受教育，換言之，義務教育帶有強迫性，但“學校”不一定就等於“教育”，家長應有選擇教育其子女方式的自由和權利，故此，只宜鼓勵，不宜強迫入學。特區和國家行政機關，在教育上，也沒有甚麼特定的東西要強迫“灌輸”給澳門特別行政區的兒童的，而“免費普及教育”則意味着每一個兒童都有物質條件去接受其應得的教育。

