

政策諮詢與《私立學校教學人員制度框架》

何秋祥* 蔡嘉琳**

前言

賭權開放間接地造成社會及家庭問題加劇，如青少年犯罪率增加，誘發綴學等問題，使學生學習及學校的質素一直備受各界關注。社會對人力資源的渴求，物價指數不斷攀升的同時，教師工作卻超負荷、教學人員流失、教師待遇偏低。而在教師壓力不斷加重的情況下，更致使教師不能滿足日益飆升的生活質素，釀成2007年10月1日的教師大遊行。行政當局在四個月之後，即2008年初推出《制度框架》諮詢文件，試圖藉此《制度框架》提高教師地位及專業化，為非高等教育素質的提升奠定基礎。從長遠角度看，《制度框架》的諮詢過程和政策的發展存在著一定的關聯，這對解決回歸後的澳門教育問題起著舉足輕重的作用。亦闡明制定此法規的重要性和迫切性。

一、《私立學校教學人員制度框架》法規文本諮詢過程

公眾參與是為市民提供一個正式的管道與政府進行溝通，使政策的制定能夠反映出市民的普遍利益，也是社會權力重新分配的一個過程。對公眾而言，參與政府的諮詢活動，能夠增加其對政策制定的影響力，而對政府官員而言，公眾的參與則是一種可以有效化解政治分歧的手段。為了使《制度框架》的立法過程更加完善，充分體現民意，教育暨青年局於2008年1月31日對《制度框架》法規展開初步建

* 助理教授，政府與公共行政系，社會科學與人文學院，澳門大學

** 碩士，政府與公共行政系，社會科學與人文學院，澳門大學

議及諮詢。由教師組織的法規關注小組認為，制定制度必需結合教師的現況，並相容教師專業化的發展。鑒於全澳九成多的私校自主性較強，欲要對其實施統一的制度，無疑是一種挑戰。諮詢的過程是否能免除教育界、家長以及教師對政策的困惑和疑慮，對政策的認受性與實施必然產生一定的效能和作用。

（一）第一輪諮詢期

為了推進《制度框架》的諮詢和最後的立法工作，由2008年2月1日起至4月4日，教育暨青年局以電郵方式通知本澳各校教學人員（校長及老師）諮詢活動的詳情，同時廣泛徵詢社會各界人士的意見。此外，為了進一步讓教學人員了解法規內容，當局於同年2月21日至3月31日期間，舉行了59場有關法規的講解會，當中各設葡文及英文專場，教學人員可透過網頁報名。期間當局還在本澳各份報章刊登相關事宜，如《澳門日報》、《華僑日報》、《正報》、《市民日報》等。

第一輪諮詢過程從各方的回應中可見公眾參與程度甚高，部分教師組織關注小組透過電台廣播，積極推動其他同行的參與。而教育會、各界議員、社會團體（如新澳門學社、工聯權益工作部）等亦以座談會的形式廣納意見。由此可見，政府在諮詢過程中扮演了重要的角色，促成了較高的公民參與水準。

從美國已實施教師職程的各州經驗，及台灣推行職級制度的情況，可見職級制度的推行普遍得到正面的支持和肯定。但在職級設計的細則上，則不論對教師、學校、家長、社區以至整個教育環境都具有相當大的爭議，因此《制度框架》草案文本須要經過多番修訂，才能更設合本澳的教育現況。

政府、教師、學校及社團在第一輪諮詢中，對草案內容有以下的觀點及建議：

1. 政府立場

在《制度框架》法規的諮詢過程中，教育界最關注的問題莫過於教師晉升級別及薪酬制度。由於目前本澳教師的薪酬是按課時節數及

學校各自訂定的標準計算，政府希望藉此改變教師的薪酬計算方式，轉為整體收入而不受上課節數影響，以穩定教師隊伍及幫助教師專業素質的提升。框架特別制定了教師職級制度，即“2+6級”，包括2級預備級，6級正式級，教師的入職要求及薪酬標準將與職級掛鉤。

2. 教師立場

在美國猶他州於1991年對教師生涯階梯方案所進行的調查中，發現許多教師贊同，該方案對教學方式有正面影響，且有38%受訪教師認為影響是極大或很大。對於教師職級制度的改革，本澳教師亦持正面態度，但在《制度框架》的內容細則上則存有較大的爭議，兩方面主要有以下：

（1）職級的設計年限及晉升制度

對於《制度框架》的內容，教育團體及教師提出不少建議。有人認為職級和晉升制度不利職業生涯的發展，主要因為不滿從預備第1級到第4級職級，每晉升一級須工作滿五年的條文，提出規定年限過長。此外，部分教師亦擔心各所私校不同的宗旨及背景，可能導致評核標準未達一致，對職級晉升評核的公平性存疑。而中華教育會收集了該會學校行政人員代表和教師代表的建議，也顯示在教師職級與晉升制度方面，普遍認為晉升時間太長，對吸引年輕人入行及對在職教師均缺乏鼓勵作用。

對於教師職級的設計，其晉升劃分的級數在多國已是一個極具重要的議題。當中沒有統一的職級設計指引，主要受當地教師生涯發展的影響。若職級劃分過少，缺乏職級制度設計的功能；反之，則過度繁瑣而缺乏實用性。

（2）內容嚴謹性

中華教育會認為在教師職級與晉升制度方面的相關條文不夠清晰，對其操作性存疑，希望對此作出更詳細的規定。如在《制度框架》中佔有不少比重的“權利”與“義務”的相關條文，希望可加入校方的權利和義務，作為對照。

3. 學校立場

在政策諮詢的過程中學校領導的立場是極為重要的，如在美國猶他州一項有關生涯階梯計劃的研究中發現，個別學校領導（校長）與該校教師的互動，影響生涯階梯計劃的落實程度。此外，校長對計劃的解釋不同，而計劃實施結果亦產生差異。

在《制度框架》中，教學人員薪酬待遇與福利是校方較為關注的部分，不少校方管理層擔心框架的可行性，例如，能否有足夠的資源投入到不同職級的教學人員身上。中華教育會理事長何少金指出，由於普遍學校以教學節數計算教師薪酬，若以級別劃分教師薪酬，實際操作上將存有較大問題。因為不同學校薪酬可能有較大的差距，對老師存有不公平。亦有校長表示，《制度框架》令財力和規模較小的學校難以留住優秀的教師，導致學校不能提高質素和競爭力。由此可見，校方擔心負擔教師薪酬成為學校的負擔，規模較小的學校被邊緣化。

當中劉羨冰校長建議特區政府考慮推行“雙軌制”，即現時各校的薪酬制度保留，政府再統一發放職級薪酬，而這亦與工聯權益會的意見相同。

4. 社團與市民立場

工聯權益工作部與教師團體，及新澳門學社所述之建議大致相同，意在著重改革聘用制度。市民認為諮詢方案存在的不足，主要體現在校方可自訂教職員入職起薪點方面，未能體現穩定教學人員隊伍，容易造成同工不同酬、同級不同酬的不公平情況。同時指出教師開支佔校方經常性開支七成半，容易造成校方財政壓力。另外，還有市民認為，教育當局提供的進修課程涵蓋面不足，較缺乏針對性和專業性。建議制訂一套教師專業發展的自學綱要制度，使教師在選擇自我進修時有所依循。

另一方面，議員李從正對《制度框架》在公眾參與方面作出正面評價，認為法案的諮詢過程體現出政府在增加施政透明度、提升公民參與方面邁出重要的一步。

（二）第一輪諮詢結果

在為期兩個月的《制度框架》草案諮詢過程中，政府舉辦了多場解釋會，教青局人員還前往學校講解，廣泛收集社會各界的建議。諮詢內容主要集中在五方面：教師職級數量、教師晉升制度、專業發展、工作時數，及教學人員入職資格和教齡計算等。

在教師職級方面，受訪人士認為職級制度有“一刀切”的可能性，但從另一方面看，教師評級能夠促進教師盡力提升其專業能力。有人建議設立教師最低薪酬，以保障教師基本權利，令不同學校同一職級的教師能獲得相同待遇，穩定校內的教師團隊。在設立教師最低薪酬方面，若以目前本澳私校自治的情況則較難實行，由於各私校的背景、資源不一，薪酬難以厘定，亦對本澳教育的多元發展產生消極影響。

在晉升方面，教師代表及中華教育會建議，以“教師津貼”形式推行級別制，由政府訂定各級教師應得的津貼金額。此外，由於教師職級設計受地區影響為更適合澳門教育發展及教師的實際需要，有建議指出，應適當縮短晉級年限，將其減至四或五級。

在工作時數和每週上課時限方面，綜合意見認為應限定每週課時在十八節以下，每節四十五分鐘或以下，以減輕教師負擔，但亦有建議認為教師每週的教學節數可因應實際情況調節，超過規定的節數可作超時工作補薪，結合目前不少學校採取的以教課節數計算薪酬的方式。中華教育會在2002年對本澳教師的工作量進行問卷調查，當時有六成受訪者表示心力交瘁。而近期北京師範大學對澳門教學人員專業發展狀況之研究顯示，教師每天的工作時間為9.47小時，研究顯示出澳門教師工作時間長，工作量大，但教師用於教學研究的時間比較少。故教師期望完善工作時間的條例，有助於通過減少教學量，來提高教學質素。

在教師工作量繁重的情況下，無疑教育的質素會受到影響。特區政府亦對此表示關注，教育局廳長黃健武表示調整法規方案，減少上課節數，若超出節數及工作時限範圍，須設超時補貼。重新調整學校

年度，由9月1日至翌年8月31日，學年則由9月至翌年6月或7月考試結束。可見當局除落實減輕教師工作負擔外，更進一步保障教師權益。

在教師退休保障方面，不少意見認為教齡短的教師可供公積金，但教齡長的教師，可以選擇由政府發放的津貼作退休保障。在政府財政豐厚的情況下，此舉能夠舒緩教師隊伍的不穩定性，為教職提供保障。

在有關教學人員專業方面，受訪人士建議，需要明確訂定教學人員專業委員會及學校評核委員會的評核準則，教育部門工作人員亦應參與其中。受訪者指出，需要重申教學人員專業委員會成員比例，確保其專業及代表性，因為教師評鑑的公正客觀性是決定教師職級制度成敗的因素之一。觀看鄰近地區台灣，職程評鑑的公平性及可信性亦是困擾問題，當地受訪者同樣要求成立客觀的評鑑小組，透過適當的評鑑程序，以減低教師的憂慮。

（三）第二輪諮詢

在第一輪諮詢期間，一共收回1346條問題和意見，其後政府對《制度框架》進行了為期半年的修訂，並於2008年10月29日至翌年1月5日，對《制度框架》以法律文本的形式，向教育界和公眾推出第二輪諮詢。

與2008年初推出的《制度框架》法規文本相比，諮詢法律文本主要在私校教師最為關注的方向作了調整，其中對職級制度方面的修改幅度較大，晉級年限縮減，由最低級別升至最高級別，需要二十至廿三年教齡，較建議文本的廿七至卅七年明顯減少。另外，教師的專業發展津貼將與職級和年資掛鉤，最低與最高級別的增加部分差距有50%。

在首階段的講解會中教學人員普遍認為《制度框架》法律文本比08年初的法規文本更完備，在職級、晉升條件、報酬及專業發展時數的登記等方面，都回應了教學人員的要求。議員李沛霖表示能滿足客觀事實的需求，又能回應教師的意願。

政府、教師、學校及社團在第二輪諮詢過程中對《私立學校教學人員制度框架》的主要觀點及意見如下：

1. 政府立場

《制度框架》法律文本在進行諮詢過程中，特區政府強調該制度的主要目的，是要使私校教師受到尊重，具有其專業素質和計劃，得到適當的待遇及醫療保障，包括退休後的醫療保障，同時希望教師能夠持續培訓，符合現代教學要求。

2. 教師立場

（1）採取“雙軌制”

教育界基本一致建議教師報酬制度採取“雙軌制”，即政府負擔職程津貼，學校則負擔教師每月的薪資。而職級津貼則不同，任教於不同學教的教師，應具有同樣的被職級評定標準。所以，職級津貼應按職級統一劃分，並由政府發放，以確保公平性。

（2）評鑑公平性

代表教師的法規關注組織，較為關注教學人員評級的公平性，希望以一人票選出代表，避免委員會成員擁有雙重身份，造成利益衝突。Lerman（1990）和Schlechty（1989）指出教師職業生涯進階制度的最大問題是教師評鑑。觀視美國的相關制度，田納西、密蘇里等州為有效進行教師職業生涯進階制度，嚴格選出顧問委員會，編修教師評鑑系統。強化執行方案後的評鑑工作，使政策以此為依據定期作出修訂，以便符合實際教學環境，由此可見評鑑的公平性亦是職程制度成效的關鍵所在。

（3）政策內容嚴謹性

受訪人士認為法規中對教學人員的定義模糊，由於本澳多元化的私校行政單位和職稱存有差別，可能引發混亂情況出現，故教師團體

希望設立有效和嚴謹的區分，在教師評核、教師工作時數方面引入詳細指引等。以台灣在此方面的措施為例，顯示出要使政策順利實行，政策內容的嚴謹是相當重要，必須確保教師對政策充分瞭解且不存有疑問。因此，清晰政策中的模糊地帶，亦是特區政府需要參考之處。

3. 學校立場

校方在與教師待遇相關的政策中，同樣面臨著衝擊。有校方認為優化教師授課時限和工作時間是理想的構思，但隨之而來的是一系列龐大的行政費用，有些學校不一定有能力承擔。而教師隊伍的增加，亦不意味著一定能夠聘用到合適的教師人才。事實上，為確保關於保障教師待遇的一些列法例能夠具有較強的操作性，還需要政府、學校管理層及教師三方面共同努力。政府則需要在資源上加以支持，減輕學校在政策操作上的憂慮。

4. 社團與市民立場

議員區錦新表示，不少教師關心專業培訓、推進教育專業發展等問題。目前，政府還未就教師個人發展問題作出具體規劃，因而難以達到教育專業改進。相對台灣案例可見類同情形，其實可以參考美國教師職業生涯進階方案的成功例子，其在職培訓活動的設計方面的嚴密性是成功因素之一。美國的相關政策注重對有關人員加強專業培訓，如評鑑人員在專業知識和技能上的訓練；加強教師的基本能力，如教學技術、班級經營，協助教師順利通過各項評鑑；加強較高職級教師的表現能力，如課程發展、視導質評鑑同儕的教室教學等，以協助其順利承擔專業責任。

（四）諮詢成效

在有關公共參與的學術文獻裡，學者把政府主導卻缺欠公眾真正參與的諮詢歸類為一種政府對提供公共資訊（public information）和公共關係（public relations）的表態，雖然還不足以構成真正的公共參與（public participation），但提供市民足夠的資訊是真正的公共

參與不可或缺的一環。在以法律為依據的情況下，當政府提供市民相關的諮詢資料時，已經對推進公共參與和建立有根據的決策起到促進作用，但這卻未必能構成真正的政策制定的協商（negotiation）和諮詢（consultation），因為這只是符合程序上的公共參與（procedural public participation）。

真正的協商需要政府在諮詢過程中，盡量鼓勵市民踴躍參與，並對政策或法案本身發表不同的觀點和意見，進而一起進行檢討解決問題的對策（problem solving），這樣的做法有利於提高市民對政策本身的理解，以便達成多數市民對政策理解的共識（informed consent），包括對政策持有異議的市民或團體。因此，這樣的諮詢過程被認為是徵求共識的過程（consensus seeking），旨在謀求更多的反對者對政策本身達到某種理解的共識，他們或許未真正認同，但也不再堅持反對的立場，反對者的聲音也因此被削弱了。

事實上，諮詢活動的成敗，受到諮詢本質（應用的方法和程序，是否開放和民主等）、時間及程序三方面的制約。以《制度框架》為例，由於諮詢過程同時受到時間及經費的限制，時間的分配與恰當的程序就成為影響諮詢成效的因素之一。特區政府在正式開展諮詢活動的前一天，即1月31日通過各大報章宣傳是次《制度框架》的諮詢文件，從時間方面考量可能較為倉促，由於第一輪諮詢期正值農曆年假，校方與教師較難聯繫商討，因此這項法案的主要適用群體（對象）——教師的影響因素可能有某程度被忽視。同時，有相關的教師團體曾反映諮詢期較短，為使諮詢活動能夠更顯成效，他們希望第二輪諮詢期能適度延長。此外，不少教師的意見多以學校集中整合遞交，在時間不足，工作繁忙及對政策內容認識不清晰的情況下，教師的參與程度對推動諮詢活動所發揮的作用受到限制。如上所述，公共資訊，公共關係以及程序上的公共參與是一個諮詢制度不可或缺的必要條件。另一方面，在諮詢的本質上特區政府可考慮適當加強對所推行的政策的宣傳活動，配合群體對法律的認知程度，以較容易理解的方式，透過各種媒體提供資訊，以減少諮詢當中不必要的爭議。

而從諮詢活動的效果來看，它可以使政府有效地修訂政策中模糊不清的條款。例如在《制度框架》的第一輪諮詢文件中，教師普遍認

為法規存在一些不清晰的地方：職級晉升的準則、教學人員的定義等問題。特區政府及時聽取市民的建議，對條款加以修改和闡明。同時，透過諮詢過程公眾能夠清晰地認知政策的目標及需要，積極建言獻策，並在各方的溝通中找出有效的解決方法。例如，在第一輪諮詢過程中，參與諮詢的人士發現同工不同酬及學校行政費用的問題，而經與政府探討後，提出了“雙軌制”的解決方法。

經過對《制度框架》法規文本的公開諮詢後，特區政府充分聽取民意，在此基礎上，促成了《制度框架》法律文本的出臺。在對《制度框架》進行的兩輪諮詢活動中，特區政府以開放接納、仔細分析的正面態度去對法案條文進行修改，可見政府在這項政策制定的過程中所扮演的角色，已逐漸傾向於民主的行政角色。由於公眾參與在確認問題上可能遇到較多的爭議，故現行的決策方式較以往多奉行的單方面決策，儘管可能消耗較多的時間，但在經由諮詢過程，政府即可以建立更完善的政策。另一方面，由於公眾自身參與立法，不僅能夠使政策的內容更貼近民意，也可以使政策的落實更加富有成效。

從具體形式可以看出，對《制度框架》進行的兩次諮詢參與程度頗高，都收集了多方的意見，如代表教師的團體：中華教育會、由部份教師自發的法規關注小組等，以及其他利益相關社團：如新澳門學社、工聯權益工作部等亦提交各類意見書。儘管如此，最重要的還是諮詢所收集到的意見、問題與對策，及所有討論方案都必需被納入政策決策中，才能起到諮詢的效果，達成諮詢的目標。在某種程度上，第二輪諮詢的過程顯示了第一輪諮詢的成效，因為法律文本的出臺和內容對不同的意見和問題進行了一些必要的修改，雖然諮詢制度和過程本身還是存有值得改善的地方，例如在公共關係和公共資訊條件下，考慮透過不同的管道去讓主要適用群體對法案有更清晰的理解，帶來更飽滿的諮詢效益。此外，需要進一步考量，在政策的決策過程中，要如何更有效地反映市民或團體對政策的不同觀點，以及如何建立起更堅固的政府與市民或團體之間的關係及橋樑。

二、小結

回歸以來，本澳為提高教育質量，進一步實行“優質教育”的宗旨作出甚多努力，不僅推行小班制、增加教育資源投入、開展校長及

師資培訓課程，特區政府還將視角進一步放寬，轉移至教師職程的修改方面。《制度框架》的第二輪諮詢期於2009年1月5日完結，特區教育部門目前正在進行最後修訂工作，並送交行政會討論，期望儘快落實。特區政府在對此法案進行的兩輪諮詢中，以講解會、電話、傳真、電郵、郵寄，以及直接遞交等多種方式主動聽取教師聲音，顯示出希望得到教師支持的意向。公眾諮詢在制定公共政策的過程中，承擔著重要的作用及功能。如果整個諮詢過程具有全面性和透徹性，能廣泛、深入地吸納各方良言，促成利益相關者達成共識，將有利於政策順暢實施。

但由於所有政策的實施過程都存在特定的干擾因素，因此，公眾諮詢在立法過程中扮演著重要的角色。如果諮詢過程透徹，且能廣泛、深入地吸納相關利益團體的意見，以徵求共識，政策實施的過程將會更加順暢，其目標及意義亦容易彰顯。由於任何制度涉及的利益關係必定繁多，政策的推行難以盡善盡美，因此需要透過不斷的修正及回饋，才能逐步切合實際的需求。

