

傳承與創新——澳門第三屆特區政府教育政策的總結與展望

郭曉明*

澳門特區政府成立十五年來，經濟和社會的快速發展，為非高等教育發展和革新提供了重要動力和保障，也提出了新的要求。特區政府將“教育興澳”作為重要的政策方向，高度重視人才培養。本文擬簡要回顧前兩屆政府在非高等教育領域所奠定的重要基礎，重點分析第三屆政府所採取的主要教育政策及其特點，並嘗試探討未來發展中的若干問題。

一、背景

教育作為社會事務的一部分，其政策與社會整體發展所提供的條件和需求緊密相聯。第三屆特區政府所採取的教育政策，得益於經濟的快速增長，以回應人才培養的需要為根本目的，同時又是在前兩屆政府已取得的成績的基礎上展開的。

（一）經濟穩步、快速發展

回顧澳門非高等教育過去十五年的發展，經濟的快速增長為其提供了根本保障。按照澳門統計暨普查局公佈的數據（表1），從回歸時的1999年到2013年，得益於賭權的開放，澳門的人均本地生產總值從14,718美元增加到了87,306美元，增加了4.93倍，已居於亞洲第一；尤其是2009年底第三屆政府成立以來，經濟保持了穩定、高速發展，本地生產總值增幅最少的2012年也達到16.7%，增幅最大的2010年達到了33.4%。

* 澳門特區政府教育暨青年局學校督導員，教育學博士，湖南師範大學前教授、博士生導師。

表1 澳門本地生產總值及人均本地生產總值的變化

年度	本地生產總值		人均本地生產總值	
	百萬澳門元	同期變動率	(澳門元)	(美元)
1999	~	~	117,620	14,718
2000	~	~	119,911	14,940
2001	52,332.4	~	120,555	15,007
2002	56,298.5	7.6	128,433	15,987
2003	63,579.4	12.9	142,854	17,809
2004	82,294.0	29.4	180,108	22,450
2005	94,471.0	14.8	198,406	24,767
2006	116,570.5	23.4	234,123	29,263
2007	145,084.8	24.5	278,539	34,661
2008	166,265.1	14.6	307,917	38,391
2009	170,171.3	2.3	317,575	39,775
2010	226,941.3	33.4	422,657	52,818
2011	293,745.0	29.4	534,734	66,687
2012	343,416.3	16.9	603,495	75,532
2013	413,471.0	20.4	697,502	87,306
2014 第一季	115,394.1	22.0	~	~
2014 第二季	114,966.7	18.6	~	~

資料來源：澳門統計暨普查局。本地生產總值以當年價格按支出法計算。

經濟的快速增長為政府的各項政策提供了強有力的財政保障。從2000年至2013年，特區政府的公共收入由153.38億澳門元增加至1,759.49億澳門元，增幅超過了10.47倍；尤其是第三屆政府成立後的幾年，增長的勢頭強勁而穩定（表2）。雖然政府的公共開支沒有直接跟隨財政收入的變化，第三屆政府最近兩年還有意識地控制了開支，2013年的實際開支甚至比上年減少了4.9%，但財政的大幅盈餘為政府推行各項政策創造了足夠空間。

表2 特區政府公共收入和公共開支的變化

年度	公共收入		公共開支	
	總數（千澳門元）	同期變動率	總數（千澳門元）	同期變動率
2000	15,338,502	~	15,024,270	~
2001	15,641,649	2.0	15,220,788	1.3
2002	15,226,922	-2.7	13,486,946	-11.4
2003	18,370,626	20.6	15,712,968	16.5
2004	23,863,539	29.9	17,703,006	12.7
2005	28,200,823	18.2	21,184,258	19.7
2006	37,188,518	31.9	27,349,764	29.1
2007	53,710,495	44.4	23,345,984	-14.6
2008	62,259,343	15.9	30,443,427	30.4
2009	69,870,878	12.2	35,459,918	16.5
2010	88,488,054	26.6	38,393,909	8.3
2011	122,972,322	39.0	45,593,322	18.8
2012	144,994,543	17.9	54,012,623	18.5
2013	175,949,331	21.3	51,388,612	-4.9
2014 第一季	42,146,153	22.1	7,061,696	10.9
2014 第二季	41,301,589	5.0	15,946,339	49.0

資料來源：澳門統計暨普查局。年度公共開支以“已支付開支”計算，季度公共開支以“開支結算額”計算。

（二）人才培養更顯重要

澳門的高等教育發展較晚，葡澳政府時期在很長時間裡對佔人口絕大多數的華人的教育也不太重視，因此與香港相比，澳門不論在人才的儲備和素質方面，還是在居民的整體競爭力方面，都顯不足。經歷回歸後，前十年的發展，到第三屆特區政府成立時，澳門經濟的快速發展不僅令本地人力資源的緊缺更加突出，大量外勞快速流入；更重要的是，經濟要走出博彩業一業獨大的老路而邁向適度多元發展，

而人才成為其重要的瓶頸之一。在社會治理和政治領域，青年人才的培養也亟待加強，以保障“愛國愛澳”的優良傳統能薪火相傳。

在此情況下，加強人才培養成為中央高層和澳門市民的普遍共識。2004年特區成立五週年時，時任國家主席胡錦濤就希望澳門“要着眼長遠，加緊培養澳門發展所需的各類人才”。¹到2009年，胡錦濤在第三屆特區政府就職典禮上更明確地指出：“不斷提升澳門競爭力，最關鍵的支撐因素是人才”，要求“著眼長遠，增強緊迫感”，培養造就一大批澳門社會發展需要的“政治人才、經濟人才、專業技術人才以及其他各方面人才”；加強優秀年輕人才的培養，“使‘一國兩制’事業後繼有人”。²

前國務院總理溫家寶2010年11月在澳門會見各界人士代表時也強調，要想澳門強大，也必須先強教育，“要着眼長遠，大力發展教育、科技、文化等社會事業，打造具有區域特色的一流大學，加快培養各類人才，為澳門的長遠發展提供人力支撐。”³“一定要辦世界一流的大學，一流中學，一流的小學，和一流學前教育，這是澳門的未來和澳門的力量。”⁴

（三）回歸之後前十年非高等教育的發展

第三屆特區政府的教育政策是在回歸之後前十年已有的基礎上實施的，這主要包括：

第一，成功實施《非高等教育制度綱要法》，完善教育制度。特區政府於2006年頒佈第9/2006號法律——《非高等教育制度綱要法》，完善了澳門非高等教育的教育制度，包括實施新的學制⁵；實施十五年免費教育，覆蓋正規教育的幼兒教育至高中教育的所有年級；設立教育發展基金，支持非高等教育範疇的發展。教育制度的完善，為非高等教育的優質化和健康發展奠定了堅實基礎。

1. “胡錦濤向澳提四希望”，《澳門日報》，2004年12月21日。

2. 《人民日報》（網絡版），2009年12月22日。

3. “澳門與祖國同呼吸共命運心連心——溫家寶會見澳門各界人士代表演講”，《澳門日報》，第B05版，2010年11月15日。

4. 溫家寶：“澳門要有一流教育”，《澳門日報》，第A02版，2010年11月15日。

5. 取消“小學教育預備班”並把幼兒教育由兩年改為三年，小學教育維持六年，中學分初中教育和高中教育，各為三年。

第二，加大教育投入。自2007/2008學年起成為大中華地區第一個提供十五年免費教育的地區，學生完成正規教育的保障得以大大加強。隨著經濟的快速發展，澳門非高等教育的公共開支總數從2002年的10.07億元，增長至2008年的23.47億元，增長了1.33倍以上。免費教育津貼從1999/2000學年的3.69億元，增至2008/2009學年的10.20億元。

第三，小班制取得明顯進展。受出生率下降等因素的影響，澳門正規教育學生的總人數由2001/2002學年的96,821人，減少至2009/2010學年的73,826人。特區政府以此為契機，大力推行小班制，不斷優化班師比和師生比，幼兒教育、小學和中學教育階段平均每班的學生人數分別從1999/2000學年的37.9人、45.2人和43.1人，減少至2008/2009學年的25.0人、31.0人和35.3人。這為提升教與學的質量創造了良好條件。

第四，教學人員的專業培訓得到加強。從2002年至2007年，教育暨青年局與多所高等教育機構合作，分別為幼稚園、小學和中學教育階段的校長及中、高層管理人員提供初階和進階兩個階段的培訓課程，現職的校長及中、高層管理人員大多數都獲得培訓（圖1），促進了學校管理的專業化。另外，在中央人民政府及相關機構的協助下，教育暨青年局2003年以來分別委託北京師範大學和南京師範大學，以理論講授課與赴內地實地考察及交流相結合的方式，為澳門開展多學科的骨幹教師培訓（圖2）。此外，校本培訓、脫產培訓和休教進修也是有效提升教師專業素養的重要措施。

圖1 校長及中、高層管理人員培訓（2002-2007年）

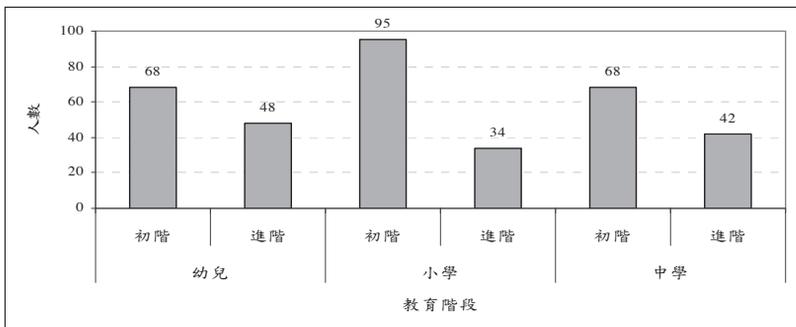
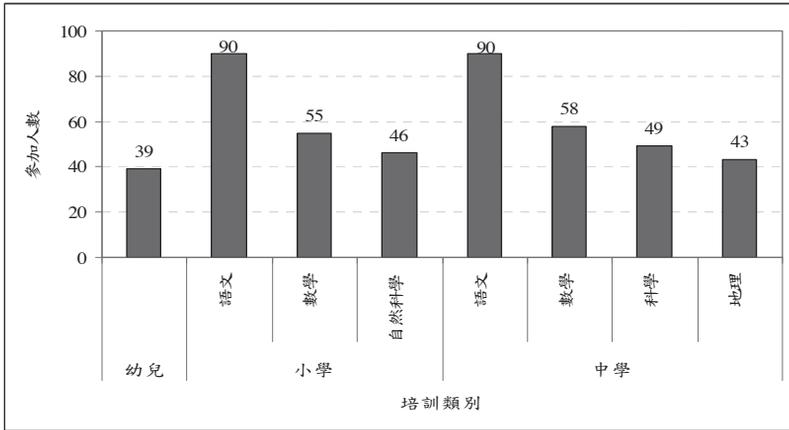


圖2 骨幹教師培訓（2003/2004-2008/2009學年）



註：2008/2009學年骨幹教師培訓參加人數至2009年12月31日止。

第五，教育品質保障取得進展。為保證學校的教育質量，教育行政當局對學校進行系統的綜合評鑑或專項評鑑，由2003年至2009年底，共完成46所學校（約佔學校總數的55.4%）的綜合評鑑，以及9項專項評鑑。⁶ 另外，自2003年起參加由經濟合作與發展組織（OECD）舉辦的“學生能力國際評估計劃”（簡稱PISA），隨後又於2006和2009年兩次參加PISA測試，為檢視澳門十五歲學生的閱讀、數學及科學素養，提供了一個連貫的、具有國際可比性的參照系統。

第六，大力發展回歸教育。從1999/2000學年至2008/2009學年，回歸教育的學生數基本穩定在3,000人左右，但小學教育及初中教育階段分別有44%及29%的下調，而高中教育階段的學生人數的增幅達60%（表3）；教師人數的增長亦超過27.4%。為給回歸教育的發展創設更佳的條件，教育暨青年局每年調升回歸教育津貼的金額，2008/2009學年各小學、初中和高中學生每人的津貼金額分別達到12,000元、13,000元和15,000元。

6. 評鑑項目包括：學校衛生、中小學體育課程及實施現況、中葡學校小幼階段的葡語教學、中小學品德與公民教育、幼兒教育中文學習領域、中小學自然科學領域教育、中葡中學葡語教學、視覺藝術教育、中葡中小學回歸教育葡語教學。

表3 回歸教育學生人數的變化

學年	小學	初中	高中	小計
1999/2000	450	1,391	1,046	2,887
2008/2009	250	989	1,679	2,918

最後，教育的區域合作取得進展。由2004-2009年，教育暨青年局先後與泛珠三角區域的九個省、香港特別行政區以及深圳市教育局，簽署了一系列教育交流與合作協議⁷；還積極推動粵、澳兩地學校締結姐妹合作關係，姐妹學校已達20對，姐妹學校間在學校管理、創新教學設計及師生交流等方面開展了積極的交流及合作。

二、第三屆特區政府推出的主要教育政策

行政長官崔世安2009年的《參選政綱》以“傳承創新，共建和諧”為主題，比較重視“傳承”的一面，關心社會民生，因而在非高等教育方面，總的施政方向是“繼承和發揚現行澳門教育制度和教育實踐中的優秀元素，積極促進澳門教育的發展。保障教學人員的權利、提高教育工作者的社會地位和專業水準，改善教學質量。完善回歸教育、持續教育、職業教育及特殊教育，體現本土關懷，持續終身學習。堅持國民教育，深化學生對祖國和澳門的認識，培養學生的愛國愛澳情懷。”⁸ 第三屆特區政府秉持上述思路，推出了一系列新的教育政策。

（一）頒佈並實施《十年規劃》

教育是一項長期的事業，其政策要長期有效，就須有一定的預見性，並保持政策之間的協調性。澳門回歸後的前十年，政府推動非高等教育發展的策略是以制度的更新為重點，並將加大教育投入作為促

7. 包括：《關於加強泛珠三角區域教育交流合作的框架協議》（2004）、《關於粵港澳三地學校締結姐妹學校事宜的框架協議》（2005）、《粵澳教育交流與合作意向書》（2005）、《共建泛珠三角區域教育信息平台合作協議》（2006）、《推進粵澳兩地教育交流與合作協議書》（2008）和《深澳教育合作協議》（2008）。

8. 崔世安：《傳承創新 共建和諧——2009年參選行政長官政綱》，澳門，2009年。

進教育發展的首要動力，取得一定效果。第三屆政府提出“科學決策”，因為經歷十年的發展後，澳門的定位已基本清晰，就是努力建設成為“世界旅遊休閒中心”，促進經濟的適度多元發展（尤其是大力發展旅遊、會展、金融、文化創意等現代服務業以及科技、文化等社會事業）。這就要求政府各方面的政策都圍繞此定位，在深入研究的基礎上作相對長遠的規劃。

特區政府於2009年決定訂定非高等教育未來發展的“十年規劃”，2010年上半年通過多次專門會議聽取社會各界的意見，下半年在非高等教育委員會及其“專責小組”作更深入的專題討論，並擬訂了《十年規劃》的諮詢稿。經2011年的公開諮詢和修訂後，《非高等教育發展十年規劃（2011-2020年）》（以下簡稱“十年規劃”）於2011年11月以特區政府“施政報告”附件的方式正式頒佈。⁹

“十年規劃”的基本思路，是通過發展高品質的教育，培養優秀人才，並提升居民的整體素質和競爭能力，以配合澳門經濟和社會等各方面長遠發展的需要。該規劃認為，澳門非高等教育正處於“提高品質、邁向優質教育”的關鍵期，未來十年發展的願景是“按照優先發展、提高品質、育人為本、促進公平的方針，在十五年免費教育的基礎上，推進特殊教育、職業技術教育的發展，加快小班制在中學實施的步伐，建立一支師德高尚、專業精湛的高素質師資隊伍，形成符合時代發展需要和有利於學生發展的課程與教學體系，並發揮持續教育和終身學習在提高市民工作技能以及生活素質方面的重要作用，從人才培養上為澳門的可持續發展提供有力保障。”

“十年規劃”為澳門非高等教育未來十年的發展確定了基本政策方向，包括優先發展教育、以提高品質為核心任務、促進教育公平、優化教育的各組成部分、發展多元的學校系統。因此，相應的重要措施包括：加大教育投入、完善免費教育和義務教育、培養有能力面向未來的學生、建設專業精湛的師資隊伍、加快小班制的實施、優化課程與教學改革、強化教育品質保障、積極發展持續教育、擴大教育開放和區域合作。

9. 澳門特別行政區：《二〇一二年財政年度施政報告》，2011年11月15日，第121-134頁。

“十年規劃”成為第三屆特區政府非高等教育領域施政的根本指針，近年得到有效實施，取得明顯進展。

（二）加大教育投入，完善十五年免費教育

教育資源是非高等教育發展的基礎。特區政府成立至今，不斷加大教育投入，2002年至2012年非高等教育公共開支增長超過2.7倍，學生人均非高等教育公共開支增長更超過4倍；其中，2009年以後的增長尤為明顯（見表4）。

表4 非高等教育公共開支及學生人均公共開支的變化¹⁰

年度	政府總公共開支 (萬元)	非高等教育公共開支 (萬元)	學生人均公共開支 (元)	學生人均公共開支增長率
2009	3,363,600	276,300	35,794	-
2010	3,870,900	289,600	38,345	7%
2011	4,485,000	329,300	44,835	17%
2012	5,158,100	373,900	52,064	16%

資料來源：公共開支資料來自財政局。

在私立學校的免費教育津貼投入方面，1999/2000學校年度至2013/2014學校年度，免費教育開支從大約3.7億元增加至超過15.5億元，增加近3.2倍。其中，2009/2010學年以來亦保持了明顯增長，為優化免費教育發揮了積極作用。按照十五年正規教育計算，2012/2013學年政府投放在每名“入網”學校學生的資源近33萬元，非“入網”學校學生的資源近24萬元。

10. 會計制度採用國際貨幣基金組織（IMF）所定的國家政府財政統計。

表5 免費教育津貼總額的變化

學年	總津貼金額（萬元）	總金額的增長率
2009/2010	102,440	-
2010/2011	107,929	5.4%
2011/2012	116,466	7.9%
2012/2013	123,828	6.3%
2013/2014	155,195	20.3%

（三）構建教育發展長效機制，鼓勵學生繼續升學

第三屆特區政府按照“教育興澳”的施政路向，在過去加大教育投入、完善教育制度的基礎上，進一步提出構建教育發展和人才培養的長效機制。《二〇一三年財政年度施政報告》首次提出四大民生長效機制，其中包括“教育系統長效機制”。¹¹《二〇一四年財政年度施政報告》進一步提出“人才培養長效機制”：在制度方面，成立人才發展委員會，以便建立人才培養工作的統籌規劃制度，加快落實專業認證、職業技能測試的制度建設，建立公平、公正、公開的人才選拔制度，優化人才的激勵和獎勵制度；在措施和資源投入方面，啟動“精英培養計劃”、“專才激勵計劃”和“應用人才促進計劃”。¹²

為此，特區政府在非高等教育領域，一方面積極促進學校系統的發展，大力資助各類學校的新建、改建和擴建，努力完善學校的環境和設施，在裙樓中運作的學校過去五年由21所減少至17所，學生人均建築面積亦從2009年的9.92平方米增加至2013年的11.55平方米；另一方面，積極完善義務教育的保障機制，為新來澳學生提供適切的學習輔助，小學和初中學生的留級率分別由2009/2010學年的5.2%和13.8%減少至近年的3.3%和9.4%。除此之外，幼兒教育、小學教育及中學教育的班師比，分別從2009/2010學年的1：1.5、1：1.8和1：2.1提升至2013/2014學年的1：1.7、1：2.0和1：2.6，提早完成《十年規劃》所

11. 包括社會保障長效機制、醫療系統長效機制、教育系統長效機制和住房保障長效機制，見澳門特別行政區：《二〇一三年財政年度施政報告》，2012年11月13日，第12-19頁。

12. 澳門特別行政區：《二〇一四年財政年度施政報告》，2013年11月12日，第12-15頁。

訂定的中期發展目標。另外，全力推進對學校的綜合評鑑，完成與閱讀、自然科學、特殊教育和視覺藝術等領域有關的多個專項評鑑及研究，為學校和教育變革提供了參考。

為支持學生修讀大專課程，培養更多優秀的人才，教育暨青年局積極加大學生福利基金，尤其是其中的“大專助學金計劃”的資助力度，大幅增加獎、助學金的名額和金額。其中，獎學金的名額2013/2014學年由200名增加至280人；貸學金以無息貸款的方式資助家庭經濟有困難的學生，2012/2013學年的名額增加逾一倍，並放寬申請者的家庭月入上限。2008/2009學年還推出“利息補助貸款計劃”，以利息補助的形式協助學生升讀高等教育，每人的累計貸款上限從2012/2013學年起已調升至澳門幣60萬元。¹³ 在上述措施的作用下，近年正規教育高中三年級學生升讀大專課程的比例一直保持在86%或以上。

表6 支持學生升讀高等教育課程的受惠學生人數¹⁴

學年	學生福利基金		教育暨青年局	
	大專助學金	利息補助貸款計劃（於2008/2009學年設立）	優秀學生修讀教育課程資助計劃（於2012/2013學年設立）	培養葡語教師及語言人才資助計劃（於2013/2014學年設立）
1999/2000	2,905	--	--	--
2008/2009	5,299	449	--	--
2009/2010	6,554	786	--	--
2010/2011	7,166	885	--	--
2011/2012	7,178	1,131	--	--
2012/2013	7,258	1,212	40	--
2013/2014	7,214	1,354 ¹⁵	99	13

13. 除此之外，高等教育輔助辦公室還從2011/2012學年開始推出大專學生學習用品津貼，並於2012/2013學年把津貼金額由2,000元提升至3,000元；鼓勵和支持居民修讀研究生課程的研究生獎學金，近年的名額和金額均有較大升幅。

14. 包括過往獲批但仍然在學的受益人及當學年獲批的受益人。

15. 實際受惠人數將因應學生於學年間（2013年9月至2014年8月）的在學情況及每月還款情況而有所調整。

表7 支持學生升讀高等教育課程每學年總開支

學年	學生福利基金		教育暨青年局	
	大專助學金	利息補助貸款計劃（於2008/2009學年設立）	優秀學生修讀教育課程資助計劃（於2012/2013學年設立）	培養葡語教師及語言人才資助計劃（於2013/2014學年設立）
1999/2000	59,889,967.00	--	--	--
2008/2009	142,527,212.00	449,238.00	--	--
2009/2010	176,816,246.87	1,115,940.00	--	--
2010/2011	208,439,105.00	1,797,285.00	--	--
2011/2012	219,153,575.00	2,867,342.00	--	--
2012/2013	246,027,189.00	3,784,509.00	2,328,000.00	--
2013/2014	280,000,000.00	5,876,000.00	6,044,000.00	4,600,000.00

（四）加強教師隊伍建設，整體提高師資水平

建設優秀的師資隊伍是發展優質教育的重要基礎，也是特區政府近五年不遺餘力持續加以推動的工作。

首先，在制度建設上取得了突破性進展。尤其是在2012年頒佈和開始實施第13/2012號法律——《非高等教育私立學校教學人員制度框架》，並逐步落實相關的配套措施，第一次為私立學校的教學人員建立了職程及晉升制度、公積金制度、薪酬級差制度以及工作表現評核制度；提升了專業發展津貼的金額，優化了免費衛生護理；適當提升了任職教師的學歷和其他相關要求¹⁶，規定任職校長及任職學校其他中、高層管理人員須在就任前完成規定的專業進修，有助於建立專業

16. 小學及幼稚園教師最少須具備高等專科學位或以上學歷，以及相應的師範培訓，中學教師須具備學士學位或同等學歷，同時須具備師範培訓方可晉升。

的師資隊伍和學校管理團隊；減少了教師每周的授課時數¹⁷，為教學人員更充分地關注學生和參與專業發展創造了條件；設立教學人員專業委員會，建立“卓越表現教師”的評選和嘉許機制。該法律既有效提升了教學人員的職業保障，又為促進教學人員的專業發展提供了制度基礎，有助於逐步建立教學人員的自我約束和專業管理機制，保證師資的專業水準，鼓勵教師長期獻身教育事業，必將在澳門教師隊伍的長遠發展中發揮歷史性作用。另外，2010年還制定和頒佈了《非高等教育公立學校教師及教學助理員職程制度》，提升了公立學校教師的任職資格和薪酬待遇，並促進其專業發展。

其次，近年大力加強了教學人員的在職培訓。持續開展骨幹教師培訓及各類專業發展活動，加大校長及學校中、高層儲備人才培訓的力度，並開辦新教師的入職培訓課程，努力提升具師範培訓教師的比例，2013/2014學年幼兒、小學及中學教育階段具師範培訓的教師已分別達到92.1%、88.2%和81.8%。持續實施“教學設計獎勵計劃”和“內地優秀教師來澳交流計劃”，在學校營造相互觀課的文化和開展教學研討的風氣，建立校內教研制度，促進教師的自主專業發展。

另外，為吸引更多優秀學生投身教育事業，促進教師隊伍的長遠發展，特區政府於2012/2013學年推出“優秀學生修讀教育課程資助計劃”，至2013/2014學年資助近100位優秀學生修讀師範課程；2014/2015學年進一步加大力度，單個學年的資助名額已提升至100人。

（五）成功實施“持續進修發展計劃”

為推動全民學習，鼓勵市民不斷自我提升，特區政府除開辦回歸教育課程，支持適齡期未完成正規教育的居民重返校園外，還於2011至2013年推出第一階段“持續進修發展計劃”，為合資格的澳門居民每人提供5,000元，共審批了9期本地項目的申請，323所本地機構共提出64,270項持續教育課程、高等教育課程及證照考試申請，經評審共有58,413個項目獲得批准，為澳門居民提供超過110萬個學習名額，

17. 2012/2013學年幼兒教育、小學、中學及特殊教育教師的每周任教節數分別比2011/2012學年下降了14%、12%、14%和30%。

共31.47萬人次參與學習。為繼續推動持續進修，配合澳門“世界旅遊休閒中心”及“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的定位，特區政府在2014年進一步推出第二階段“持續進修發展計劃”（2014至2016年），為每位合資格的澳門居民提供6,000元資助。

“持續進修發展計劃”是本地區人才培養長效機制的重要組成部分，為構建連接非高等教育、高等教育、持續進修以及職業培訓等領域的全民教育網絡邁出了堅實的一步，對促進學習型社會的形成、提升市民的綜合素質提供了有力支撐。

（六）穩步推進課程改革

如前所述，《十年規劃》把提高教育品質作為非高等教育發展的核心任務。而要做到這一點，就必須積極推進課程改革，形成“符合時代發展需要和有利於學生發展的課程與教學體系”，將教育革新的重心真正落實在學生的發展上，讓全體學生健康、快樂地獲得全面發展。

為此，第三屆特區政府將推進課程改革作為施政的一個重點，並取得明顯進展。一方面，積極研製《本地學制正規教育課程框架》，2014年作為第15/2014號行政法規正式予以頒佈，並從2014/2015學年開始逐步實施。該法規設置學習領域，關注學生的全人發展，整體規劃幼兒教育、小學、初中以及高中的課程；將每學年教育活動日數的下限由原來的180日適當延長至195日，有助於學校更科學、合理地安排教育活動；適當減少了每週的上課時數，增加了藝術、體育等科目的課時；規定高中必須開設藝術課程，不允許過早文、理分科，並發揮選修課的作用。為積累實施上述課程框架的經驗，還先後組織部分學校實施幼兒教育、小學教育和初中教育課程先導計劃，在學校間建立經驗分享機制。《本地學制正規教育課程框架》的實施，為非高等教育的優質化奠定了重要基礎。

另一方面，努力推進各教育階段“基本學力要求”的研制。幼兒教育階段已經完成，將從2015/2016學年開始正式頒佈實施；小學階段各學科的“基本學力要求”也已完成，將從2016/2017學年開始在小一至小三實施；初中和高中將從2017/2018學年開始實施。“基本學力要

求”的逐步實施，將與各教育階段新的課程框架相配合，讓課程改革真正得以落實。

此外，在教材建設上，與人民教育出版社合作，自2008年起先後推出小學、初中和高中三個教育階段的《品德與公民》教材。該教材為學校推行品德與公民教育提供了有力支持，受到師生的廣泛歡迎。截止2014/2015學年，小學、初中及高中階段選用此教材的學校，分別達到相應教育階段學校總數的63%、56%及51%。目前，教育暨青年局正邀請相關機構有序展開教材的修訂工作。

（七）推進教育對外合作，向在廣東就讀的澳門學生發放學費津貼

在全球化趨勢日益加強的背景下，澳門將自己定位為“世界旅遊休閒中心”，必須重視各個方面的對外合作與交流。在教育方面，第三屆特區政府首先加強了與內地的教育合作，與國家教育部、廣東省教育廳、四川省教育廳和深圳市南山區人民政府簽訂教育合作協議，完成澳門援助四川地震災後重建中有關文化和教育的系列項目共103項。優化“內地優秀教師來澳交流計劃”，並積極促進澳門與內地的教育機構締結姐妹學校。另外，亦重視與葡萄牙共和國的傳統聯繫，與其教育部在原有合作的基礎上增訂了教育合作協議。在與國際組織的合作方面，與聯合國教科文組織（UNESCO）持續加強教育統計方面的合作；連續參加經濟合作與發展組織（OECD）的“學生能力國際評估計劃”（PISA），以更廣闊的視野推動非高等教育的發展。

在區域合作方面，澳門特區與廣東省於2011年簽訂《粵澳合作框架協議》。¹⁸ 該協議在非高等教育方面規定：“推動幼兒園和中小學教育資源相互開放”，“澳門逐步對在廣東就讀幼兒園和中小學的澳門幼兒及學生提供學費津貼。”為落實上述規定，並促進教育公平，特區政府近年逐步向在廣東省就讀正規教育的澳門學生發放學費津貼。2012/2013學年以“先行先試”的方式向210名就讀於珠海市及中

18. 《粵澳合作框架協議》，2011年3月6日。

山市高中教育的學生發放津貼，津貼總額約80.8萬元；2013/2014學年津貼發放的對象進一步增加就讀於上述兩市幼兒教育的澳門學生。未來將進一步考慮就讀於廣東省其他地區和其他教育階段的澳門學生。

三、總結及展望

(一) 第三屆特區政府教育政策的特點

總體而言，第三屆特區政府在非高等教育方面所採取的政策是積極的、穩妥的，表現出以下鮮明特點：

首先，重視教育規劃，加強了教育政策的整體性和協調性，有助於發揮教育政策的引導功能。第三屆特區政府提出“陽光政府”和“科學施政”兩大基本政策方向，而科學施政的重要體現，就是以研究為基礎，加強短、中、長期規劃的整體協調。在教育領域，2011年頒布及開始實施的《十年規劃》是澳門教育領域有史以來的第一個十年規劃。該規劃配合澳門未來發展的定位，總結了澳門回歸之後前十年非高等教育發展的經驗，諮詢了各方面的意見，圍繞提升教育品質這一核心任務提出了非高等教育十年發展的願景、五個基本政策方向以及相應的重要措施，並確定了一系列重要政策的推出時間以及達成一些教育指標的時間點。由於有了十年的長期規劃，各教育階段以及各類教育的發展得到全面照顧，教育經費和資源的投入、學校系統的發展、師資培訓、課程改革、學校管理以及教育制度的變革等影響教育發展要素的優先秩序得到重新安排。與此同時，學校和教育界從規劃中看到了未來的發展目標和重要時間點，因而該規劃也對學校的發展發揮了政策引導的功能。

其次，突出了師資和課程改革在提升教育品質方面的關鍵性作用，並取得實質進展，為非高等教育的未來發展奠定重要基礎。澳門回歸以來，非高等教育前十年的發展重點是大幅增加教育投入，着力完善教育制度（標誌是2006年頒佈和實施的《非高等教育制度綱要法》）。第三屆特區政府由於將提升教育品質作為教育發展的重點，

因而高度重視師資和課程改革。一方面，於2012年歷史性地完成並開始實施《非高等教育私立學校教學人員制度框架》法律，為提升教學人員的職業保障和促進其專業發展提供了制度保障，同時以此為基礎加大了校長及學校中、高層儲備人才培訓的力度，開辦新教師的入職培訓課程，並減輕了教師的每週授課時數。另一方面，課程與教學改革是影響學生發展最核心、最關鍵的因素，第三屆特區政府於2014年正式頒佈並開始實施第15/2014號行政法規——《本地學制正規教育課程框架》，同時積極推進各教育階段“基本學力要求”的研制，為提升非高等教育的品質奠定了堅實基礎。

第三，提出教育發展和人才培養長效機制。“十年樹木，百年樹人”，教育和人才培養是一項長期的事業，須有長期的政策安排。第三屆特區政府提出教育發展長效和人才培養長效機制，是相關政策上的一個重要改變和特色。兩個長效機制相互配合，尤其教育發展長效機制是落實人才培養的重要基礎。長效機制整體關注對於教育發展和人才培養具有長期影響的核心要素，例如法規、制度、資源投入、專門的獎勵和支持性的計劃、師資以及課程等。前兩屆特區政府雖然重視教育制度的變革，並大幅提升了教育投入，但未從整體上建立長效機制。第三屆特區政府提出的教育發展和人才培養長效機制，從人才培養的角度，將高等教育與非高等教育作整體考慮，並延伸至專業認證制度和社會的人才選拔與培養機制，提出有針對性的三大人才培養計劃，明顯增強了政策的整體性，可發揮更長遠的效能。

第四，重視發展持續教育。自上世紀七十年代終身學習的概念被提出以來，尤其是近二十餘年，全球發展和社會變革由於信息技術的廣泛使用而日益加快，持續進修和終身學習成為每一個人的普遍需求，建立學習型社會也成為政府和社會組織的重要使命。在澳門的非高等教育制度中，持續教育與正規教育具有同等重要的地位。過去政府在持續教育方面主要重視回歸教育，為沒有完成中、小學的市民提供第二次受教育的機會。第三屆特區政府在此基礎上，提出覆蓋全體年滿15歲居民的“持續進修發展計劃”，是在持續教育政策上的一個重要進步，對於構建全民教育網絡、促進學習型社會的形成以及提升市民的綜合素質，均將起到十分重要的作用。

（二）未來政策展望

對於未來五年非高等教育的發展和人才培養，崔世安在其《參選政綱》中已提出比較清晰的政策：一方面，將“培養多元人才，實施人才興澳”。因此，在人才培養方面，將“配合經濟適度多元發展，落實人才培養的短、中、長期政策和措施，不斷建立和完善人才培養的長效機制，大力培養政治人才、各類專業技術人才和多元化應用人才，為澳門居民提供繼續發展和向上流動的機會”；另一方面，將“從實際出發，推動教育與人才培養長效機制的互動，發揮教育作為人才培養基礎的作用，發展多元化的教育和職業培訓，實現人才培養和教育系統的互動結合”。而在非高等教育領域，將“繼續加大對教育的資源投放，爭取五年內提升教育佔預算開支的比例，致力推動教育系統的發展及政策制度邁向國際化。着力優化十五年免費教育，全面執行非高等教育十年發展規劃。加大力度發展與經濟適度多元化相適應的職業技術教育和持續教育，並制訂發展大綱；進一步完善特殊教育，切實保障教育公平。同時，加強科學技術普及和教育，不斷提升居民的綜合素質”。¹⁹

由此可見，加強人才培養，進一步落實《十年規劃》，提升教育素質，是未來五年教育政策的總體方向。而在具體政策方面，筆者認為以下幾點尤其須認真處理和解決：

1. 研究和處理好教育經費投入方面的一些重要問題

行政長官表示將繼續加大對教育的資源投放，“爭取五年內提升教育佔預算開支的比例”，這與《十年規劃》要求“在政府財政預算中優先保障教育投入”和“將非高等教育的開支在政府公共總開支中所佔的比例提高到理想水平”的規定是一致的。但是，在整體加大教育投入的同時，尚須重視以下問題：

其一，要處理好非高等教育投入和高等教育投入的關係。非高等教育由於涉及全民的教育素質，因此大多數國家和地區都會優先保證

19. 崔世安：《同心致遠 共享繁榮——崔世安參選政綱》，2014年。

非高等教育的發展。澳門過去在這方面的政策意識並不強，近年來高等教育投入所佔的比例明顯偏大，未來在政策上須有清晰的定位。

其二，要研究教育發展基金的運作方式，充分發揮其教育經費的儲備功能和政策引導功能。成立於2007年的教育發展基金近年的預算不斷增加，但一直以年度預算的方式運作。而《十年規劃》要求“透過分階段財政撥備，有步驟地增加教育發展基金的規模，充分發揮其教育經費的儲備與調節功能，強化其對非高等教育發展的政策引導和財政扶持作用”，這就需要改變教育發展基金的運作方式，應允許資金的滾存，並落實財政撥備的具體方案。

其三，在教育投入越來越大且大部份經費都投向私人教育機構的情況下，必須加強對教育經費使用的監察。尤其對於私立學校，有必要配合《私立學校教學人員制度框架》等法規的要求，加緊修訂有關私校會計制度的法規，真正對公帑的運用實施有效監管，以提升教育經費使用的合理性和有效性。

2. 要充分發揮非高等教育在人才培養中的作用

毫無疑問，教育在人才培養中起基礎性的作用，因為任何人才的成長都離不開基礎教育。除此之外，非高等教育在特定人才的培養方面的作用也是不可忽視的。例如，精英人才的培養是人才培養長效機制的重要內容，而精英人才的發現、選拔和培養應從基礎教育開始，而且應建立相應的機制，建立完整的計劃。再如應用人才的培養以及專業認證制度的建立，也與中等職業技術教育和職業培訓緊密相聯。因此，有必要研究如何實現人才培養與教育系統的互動結合。

3. 發展與經濟適度多元發展需要相協調的職業技術教育

近年，特區政府著力發展職業技術教育，尤其是自2005/2006學年起推出“職業技術教育課程資助計劃”，支持私立學校發展職業技術教育，截至2012/2013學年已有9所公、私立學校共開設41個職業技術教育課程，開辦職業技術教育的學校和課程數目均有較大的升幅。同時，正在路環石排灣區（CN6地段）籌建一個新的職業教育實踐中心，以發展學生的專業技能和實踐應用能力。

但是，要發展與經濟適度多元發展需要相協調的職業技術教育，還須按照“大職業技術教育觀”的要求和本澳的發展定位，完善職業技術教育的法規和制度，建立職業技術教育與業界合作的有效機制，真正提升學生的職業技能，將職業技術教育與專業認證和職業技能考核有機結合。

另一方面，要加強與鄰近地區的合作，尤其是與珠海和珠三角其他地區的合作，充分利用內地的專業認證機制和職業技能認證系統，以及鄰近地區的優勢專業和優勢資源，同時發揮本澳在旅遊、酒店、會展、創意設計等方面的優勢，共同培養符合澳門和鄰近地區產業發展需要的技術和技能人才。

4. 努力完善特殊教育

保障特殊教育學生的受教育權利，努力完善特殊教育系統，已成為全社會的共識。從現有情況看，現行的特殊教育法規已嚴重滯後於特殊教育的實踐，亟需借鑒先進地區的經驗，按照時代發展的需要予以修訂，當中尤其要注意吸收澳門多年來已形成的、被證明行之有效經驗和做法。

與此同時，要努力提升特殊教育的專業性和有效性，尤其要改進融合教育的素質，提升相關教師的專業性以及個別化教學計劃的有效性，並加強特殊教育專業團隊的建設。

另外，還須進一步加大對有特殊教育需要學生家長的支援，資助相關教育機構為家長提供更充分的照顧和服務，減輕家長的負擔。

5. 深入研究政府與私立學校的關係

按照現有法律的規定，澳門的私立學校享有教學、行政和財政三大自主權，但其經費絕大部份直接來自政府的公帑。這就形成了一個不可迴避的問題：一方面，政府給私立學校的投入越來越大，須向市民負責，監督相關經費的合理使用；另一方面，法律賦予私校的三大自主權，又讓政府束手無策，缺乏制約學校的必要途徑和手段。隨着

《私立學校教學人員制度框架》及相關法規的實施，這方面的問題暴露得更加明顯。

解決上述問題的關鍵，是要在政府與私立學校之間嘗試建構一種新的關係。在這方面，香港的經驗可供參考。例如香港的津貼學校，就是香港政府在上世紀基於香港的實際需要，在私立學校自願的情況下，與其建立的一種新型關係：此類學校既不同於一般的私立學校，政府給予學校可觀的津貼，學校則須在招生、教師配備及其薪酬等方面遵循政府的一系列規定；又不同於政府直接管理的公立學校，學校在法律地位上仍屬私人實體，在管理上也有更大的自主性。此種經驗值得澳門借鑒，在深入研究的基礎上，澳門有必要對《非高等教育制度綱要法》的相關內容予以修訂。

6. 須將課程改革落到實處

如前所述，《本地學制正規教育課程框架》業已頒布實施，各教育階段的“基本學力要求”也將相繼完成和頒佈實施。但是，這都僅僅是政策層面的、地區性的課程，要落實到學校，尤其是要進入到老師的課堂與教學，還有很長的路要走。

為此，必須加強學校的課程領導，保證學校層面的課程開發是在遵循政府所訂定的課程框架和基本學力要求的基礎上進行的；其次，必須加強教師培訓，提升教師的課程素養，尤其是形成正確的課程觀念，養成良好的課程開發能力。

