

# 對 2015 年財政年度施政方針之意見(教育部分)

澳門中華教育會

2014.6.18

澳門中華教育會每年均對特區政府新一年度教育施政方針提出意見和建議，得到政府的積極回應，部分意見更得到政府採納。本年度，本會一如既往，關注教育熱點問題，收集本會團體會員學校、個人會員和前線教師的意見，綜合整理。又先後召開了理監事聯席會議、教育科學研究組會議等，就教育政策和當前突出的教育問題進行探討。現就相關意見綜述如下，供特區政府制訂 2015 年財政年度施政方針作參考。

## 一、落實對非高等教育的規劃和支持，培育優質人才

行政長官在 2014 年財政年度施政報告中提出構建本地人才培養的長效機制，將“人才建澳”作為基本的理念。為科學規劃人才培養的長遠發展，成立了人才發展委員會，啟動分別針對精英人才、專業人才和應用人才的系列計劃。非高等教育作為人才培養的先鋒部隊和重要力量，必須完善教育系統，保持澳門教育多元的特性，提升教育教學質量，向高等教育和社會輸送不同類型的人才。

### 1. 加大資源支撐，發展多元教育

雖然近年特區政府持續增加教育投入，但仍不如香港、台灣和中國大陸，更落後於 OCED 主要成員國家或地區。本會多年來一直建議政府把短、中、長期階段性的教育投入指標向教育界和社會公佈，合理地加大對基礎教育的資源投入，建立公平機制，保證經費落到實處。希望政府能建立科學、恆常化的教育資源投入機制，以利教育持續發展。

澳門教育“多元辦學，多元發展”的格局有利於培育多元人才。政府須堅持發展多元的學校系統、促進教育模式的多元化，在支持學校特色辦學的同時，促進學校提升“三文四語”(中文、英文、葡文，普通話、廣東話、英語和葡語)的教學質量，通過課程改革實施多元文化教育的理念。建議政府著手制訂教育品質保證機制，進一步提高澳門基礎教育整體素質。

### 2. 完善非高等教育法律體系

《非高等教育綱要法》從 2006 年制訂至今已有八載，當中各項規定得到良好執行，對澳門教育穩步發展奠定了基礎。其中，《私立學校教學人員制度框架》已順利立法，《私立學校通則》、《正規教育課程框架》、“基本學力要求”也在制訂當中，但是，還有餘下十多項的補充性法律法規還沒有具體立法時間表，如果不盡快落實，使之互相配套，恐怕法律的滯後會窒礙澳門教育健康發展。例

如，舊有的《義務教育法》已不能適應當前的教育環境，政府在近幾年的施政報告中，也表示正著手修訂，但幾年過去了，此法還未公開諮詢，更遑論立法！希望政府對現正制訂中的教育法律法規加快立法，並就餘下的補充性法律法規訂立明確的立法時間表。

制訂學生評核制度是完善法律體制的其中一項重點。早前，教委會“學生評核制度”專責小組經過十多次會議的深入探討，完成了關於制訂“學生評核制度”的初步報告。本會欣見報告能適時完成，接下來，政府便要進行廣泛的諮詢工作。學生多元評核制度的建立必須凝聚社會共識和具可操作性，本會期望政府能盡快開展相關的諮詢和立法工作。在廣泛聽取各教育持份者意見的同時，推動學校做好學生多元評核的各項準備，讓師生和家長充分認識多元評核的重要性和迫切性，共同促進學生學習成功。同時，也要盡快加強教師培訓，使教師盡快掌握形成性評核以及多元智能培養的理論和方法，為法規的立法與推行奠定良好基礎。

### 3. 加快落實《非高等教育十年發展規劃》

本會早在 2013 年提出的施政建言中，提出了檢視《非高等教育十年發展規劃》階段性工作目標的建議，希望具體列明子項規劃的執行時間表和階段性目標。近幾年，儘管政府在推行小班制，建設師資隊伍，進行課程改革，推動持續進修等方面做了積極且具實效的工作，但在推進資優教育，明確職業技術教育發展方向，實現非高等教育各組成部分的協調發展，擴大教育區域合作等方面，仍然缺乏清晰的工作目標和落實進程。希望政府能把握時間，加快落實“規劃”中的各項發展目標。“規劃”已推行三年多，對其成效和不足，應該及時作出中期檢討，以進行必要的調整。

### 4. 構建全民教育網絡，倡導終身學習

人才培養離不開終身教育。發展全民教育、終身教育，建設學習型社會，必須成為政府和全社會的努力方向。在政府措施上，繼續深化和優化“持續進修發展計劃”，優化資助方法，適當加大對職技類課程的資助力度，鼓勵居民持續進修，提升職業或專業水平。在學校教育上，透過實行素質教育和推進多元智能開發，重視學生各種能力的培養，調動學生的學習能動性，養成終身主動學習的良好習慣。在社區支援上，政府須加強終身學習的宣傳力度，增加社區的閱讀設施，鼓勵學校開放更多的閱讀資源。在家庭功能上，當局應大力推動親子閱讀，培養孩子正確的學習習慣和閱讀興趣。

據悉，政府現正制訂“學生閱讀素養發展長效機制”，本會認為此舉及時且影響深遠，對推動學生終身學習和成長、成才，起到關鍵作用。建議政府把它作為 2015 年教育施政方針的重點表述之一，並規劃諮詢及推行方案，協調各教育持份者，共同做好此一極具意義的工作。

## 二、制訂人口政策，促進教育發展

據統計暨普查局資料顯示，澳門回歸前後出生率持續下跌，至 2003 年逐年回升，2012 年達到高峰。特區政府在 2012 年 11 月公佈的人口政策框架諮詢文本中，預計 2036 年澳門人口規模最大機會至 80.2 萬人，外僱數目佔 15 萬至 20 萬人。2013 年本澳人口有 57 萬，而到 2014 年第一季人口總數便接近 62 萬了。近年本澳人口的增長速度較快，遠遠超出預期。現時社會負荷 62 萬人口已近飽和，要應付未來的人口增長，必須及早在土地、房屋、交通、醫療、教育、社會福利服務、社會保障等軟、硬件設備上作出規劃。

展望未來十年，澳門小幼階段的學生人數將不斷上升，中學學生人數會在逐漸減少後有所增加，高等教育學生人數會不斷減少。預料 2014 年本澳嬰兒出生率會繼續增加，人口變化直接影響到教育的發展，托兒服務迅即受到影響，接著，幼稚園和小學的學位也將漸趨緊張。人口的變化會影響到教育資源的分配，也會妨礙教育質量的提升。故此，隨著本澳人口迅速增長，為了落實“教育興澳”的施政理念，教育配置也要與之步調一致。希望政府在制訂教育中、長期政策時，一併考慮人口政策和其它各方面的因素，作出前瞻性規劃；落實在填海新城區預留教育用地的承諾，並藉向橫琴租地之機，因應人口變化，做好各項教育配套建設的準備。尤其對仍由停車場和商場等改建而成，沒有運動場，甚至連一角藍天也看不到的辦學條件甚差的學校，優先給予關注和傾斜性支援。這亟需政府切實支持辦校實體，制訂能持續改善弱勢學校辦學環境的中、長期規劃，訂定工作時間表，徹底改善學生的學習環境和活動空間，達至真正的教育公平。

## 三、加強道德與公民教育功能

澳門賭權開放以來，博彩業一元獨大，澳門迅速成為“世界第一賭城”。然而，社會繁榮背後，暗藏隱憂，首當其衝影響到青少年的成長。現在本澳的青少年普遍缺乏生涯規劃和競爭意識，加上社會日益複雜，增加了青少年犯罪的可能性。同時，家庭的教育功能正在逐漸減弱，隨著雙職家庭、單親家庭的急速增加，親子間缺乏足夠的溝通。凡此種種，增加了教育青少年的難度。因此，政府、學校和家庭，必須加強道德與公民教育的功能，根據社會的不斷發展，對症下藥，促進青少年健康成長。就政府而言，應做好下列工作：

### 1. 推進品德與公民教育，重視實效性

當局須盡快啟動德育政策的檢討和諮詢工作，制訂符合社情的品德與公民教育政策。持續評估博彩業發展和濫藥問題對青少年價值觀的影響，及時制訂應對措施，加強正面的宣傳和教育，強化青少年學生對賭博和毒品的抵抗能力。

促進學校強化對學生的生涯規劃教育和道德品質養成教育；不斷優化品德與公民教育的培育手段，制訂適合國情、區情的品德與公民教育課程；制作更具針對性的本土公民教材；把道德及公民教育融入各科教學之中；加強相關師資培訓，優化隊伍建設。

加強推動與公民教育有關的活動，如組織學生參觀政府部門、法院、檢察院、立法會、少年感化院；鼓勵更多學生參加國防教育營、軍事夏令營、飛鷹計劃等。建議政府創設平台，促成學校與民間服務機構的合作，讓學生參與更多社會實踐活動，鍛煉他們能力的同時，又能培養其守法有禮、愛國愛澳的意識，建立正確的價值觀和人生觀。

## 2. 制訂完善的家庭教育政策

眾所周知，家庭教育十分重要，培養子女健康成長，父母責無旁貸。沒有家庭文化的影響、規範，就沒有文化傳承。任何教育單位也不能取代父母的角色，只有家庭教育得到重視和發展，才能讓青少年更好地成長。以往，施政報告中促進家庭教育方面著墨較少，希望當局盡快制訂完善的規劃，在法律和政策層面，促使家庭教育發揮更大的作用。

## 四、關注學生體質健康，全面提升生活素質

學生體質是學業表現及構建人生的發展基礎，是綜合素質的重要組成部分。所以，自 1994 年開始，特區政府對於市民體質狀況有著較長時期的調查和研究，尤其對於青少年學生體質的研究更不少。在 2013 年出版之《2010 年澳門特別行政區市民體質監測報告》中指出，與 2005 年相比，2010 年澳門學生呼吸機能、循環系統機能下降，身體速度、耐力和力量素質均有所下降。當中的原因很多，可能是“學生生活方式的變化”、“學校體育活動的開展成效”和“學校、學生升學壓力大，學生空餘時間少”等各方面原因造成的。例如：學生上網和打遊戲機的時間與 2005 年相比，2010 年學生戶內活動時間在 3 小時以上的比例(21.4%)明顯高於 2005 年(15.5%)；2010 年學生睡眠時間在 8 小時以下的人數比例較 2005 年的學生高出接近 9%；在家寫作業時間在 1 小時以上的人數比例比 2005 年的學生高出 14%。還有，2010 年學生不參加體育課外活動的人數比例高於 2005 年學生 7%。由此可見，學生並沒有利用課餘時間到戶外參加鍛煉和玩耍，而是喜歡留在室內活動或完成繁重的作業。

研究結果顯示，經常參與課外體育鍛煉的學生，身體素質比不鍛煉和偶爾鍛煉者好。因此，中、小學生除了上每週兩節的體育課外（每節不少於 35 分鐘），學校及家長還應該引導學生規劃每天預留適當的體育活動時間，並設法解決學習負擔重而影響睡眠的問題。此外，運動場地及設施不足等，也一定程度上制約著學生參加課外體育活動的意欲。希望有關部門能審視問題，解決硬件設施，並考

量如何幫助學生改善身體素質。體質監測是瞭解市民體質狀況的重要途徑，建議政府利用收集得來的數據，更好地制訂政策措施，增強學生體質。

## 五、完成“基本學力要求”制訂，做好《課框》實施準備

《正規教育課程框架》（下稱《課框》）第二文本已送交行政會，依立法進程來看，很有可能在下學年正式頒布及實施。從內容上看，《課框》須配合各個教育階段的“基本學力要求”，才是完整課程系統。鑒於《課框》和基本學力要求對正規教育課程的重要規範作用，本會提出以下建議：

### 1.完成基本學力要求，做好諮詢工作

當前，教青局透過組織本澳前線教師和鄰近地區的專家學者共同參與，已完成了幼兒、小學和初中三個教育階段的基本學力要求，至於高中階段各科目的基本學力要求則仍在制訂當中。

本會認為，教青局應嚴格按照計劃，盡早完成高中階段基本學力要求的制訂；制訂推廣計劃，透過公開講解及到校講解等方式，向學校、教師、學生及公眾等持份者解釋基本學力要求的制訂理念、具體內容和檢測方法等；善用各階段的課程先導計劃和講解會等形式，就各階段的基本學力要求內容和檢測方法等做好諮詢工作。

### 2.善用課程發展先導計劃，為《課框》全面推行做好鋪墊工作

為使《課框》有效推行，教青局與個別學校合作推行“先導計劃”。下學年(2014/2015 學年)，幼稚園將完成三年的先導計劃，小學的先導計劃將踏入第二年，初中階段將開始第一年的先導計劃；再過一年(2015/2016 學年)，高中將開始實施先導計劃。

為了善用先導計劃，做好《課框》的全面推行工作，本會認為，須加大宣傳推廣，爭取更多學校加入初中第二年和高中階段的先導計劃；做好先導計劃的經驗總結和分享，讓“先導計劃”起到真正的“先導”作用，為兩年後依階段實施的《課框》做好鋪墊工作；做好與《課框》配套的教師培訓，提升教師對課程改革的認識與專業能力。

## 六、做好《非高等教育私立學校教學人員制度框架》的後續工作

《非高等教育私立學校教學人員制度框架》（以下簡稱《私框》）制訂已有兩年，《私框》的出台，令教師得到了良好的職業保障，促進了教師的專業成長。但同時，《私框》實施後還有很多後續工作需要完成。例如，當局須加強與校方的溝通協作，幫助學校解決在《私框》實施過程中遇到的行政操作層面的困難；

關注教師評核和專業進修中出現的問題，檢討不足之處，擬定改進方案；關注各校教師結構的差異，體現教育資源投入的公平性，按各級教師的比例調整包班津貼，讓一級教師安心工作。

當前，人資不足制約了小學和幼稚園的發展。按《私框》規定，第十條第一款和第二款所規定的幼稚園和小學教師的入職資格(即擁有幼稚園、小學師範學歷)，自公佈後第三個學校年度(即 2014/2015 學年)之首日起實施。但是，由於人資儲備不足，現在市場上根本沒有足夠的合符《私框》入職要求的小、幼教師可供學校招聘，學校相互間人資競爭激烈，容易造成惡性循環。而且，小學教育已漸趨專科專教，很多學校都希望能招聘具大學學歷的專科教師任教，但 2014/2015 學年新措施一旦實施，學校則不能再招聘沒有小學師範學歷的專科教師，這將直接影響小學師資隊伍的整體質素。因此，建議政府盡快建立完善的小、幼教師培訓機制，吸引更多人報讀幼稚園和小學師範專業，儲備足夠的師資人才。

## 七、加強對留級問題的研究，做好實施留級率設限的準備工作

為了解本澳留級率高企成因及找出解決方法，本會 2011 年開始進行專項研究，寫成了相關研究報告，向社會公佈。在特區政府和行政長官的大力支持下，2013 年，本會又與華東師範大學合作，多角度對本澳留級問題進行深入研究。經過一年的努力，報告將於今年下半年完成，稍後會向有關當局提交總報告。本會希望整個研究報告能引起教育界，乃至政府和社會對留級問題的足夠重視，起到拋磚引玉的作用。研究本澳留級問題，並不是單純的研究如何有效控制留級率，或對留級制度作出存或廢的論斷，更應藉著留級問題的研究，發現本澳教育系統中存在的各種突出問題，有針對性地加以解決，達至全面提升教育效能，培育社會所需的各類型人才的目標。

教委會專責小組早前建議小學低班不設留級，小五、小六與初中年級分設百分之四、百分之八的留級率限制，這是一次很好的嘗試，希望當局能適時為學校和教師制訂相關指引，並建立檢討和調整機制。同時，政府須利用擁有豐富留級數據的優勢，結合民間組織的研究成果，加強對留級問題的探討，以制訂最終的解決方案。

## 八、做好“四校聯考”的準備工作

“四校聯考”將於 2017 學年開始執行。本會認為，鑒於澳門教育界多元並存、獨立自主的教育現狀，要有效推行聯合考試，避免因遭遇巨大阻力而使聯考觸礁擱淺，在推行時必須講求方法，注意策略。

### 1. 建立“四校聯合考試”不能縮減學生的多元升學渠道

在建立聯合升大考試後，包括四校在內的澳門高等院校必須保持保送這一行之有效的制度。預計再過五年後，澳門高等教育將面臨生源不足的危機，本會認為，各高等院校可考慮逐年擴大保送生數量，吸引更多高三畢業生留澳，為解決高校生源危機作準備。

## 2. 做好聯考的考綱與《課框》、“基本學力要求”的結合工作

聯考的內容和難度應該與《課框》和“基本學力要求”密切相關。因為上述兩份文件仍未出台，現行的澳門大學和四校聯考之考綱肯定需要隨之修訂。如果四校聯考之考綱與《課框》和“基本學力要求”不銜接，那麼即意味著中學生既要完成《課框》和“基本學力要求”的內容，又要額外應付聯考的東西，無疑加重負擔。因此，本會認為，做好聯考的關鍵就是做好考綱與《課框》、“基本學力要求”的無縫銜接。

## 3. 廣泛做好諮詢工作

本會認為，建立四校聯考，不但影響參與招生的四所高等院校，非高等教育階段的教學人員、學生、家長等也是此項措施的重要持份者。正因為牽涉面廣，又是新生事物，所以在聯考推行之前應作充分諮詢，認真聽取各持份者的意見。本會建議，因應距離推行聯考仍有數年時間，工作小組的諮詢工作可以更充分開展，尤其集中對考綱的意見整理。在時機成熟時可推行聯考的試考工作，使過渡工作更為順利。

# 九、促進回歸教育、職業技術教育及特殊教育健康發展

## 1. 回歸教育方面

澳門當前人均文化教育水平仍然不高，回歸教育在澳門社會和澳門教育中仍發揮重要作用，應繼續給予充分重視。加強對回歸教育學生的關顧，減少和避免出現相關學生學習上的“二次挫敗”。為回歸教育的畢業學生創造更多的升大渠道，保障其接受高等教育的機會，促進向上流動。

正視並切實解決當前澳門回歸教育學校所遇到的困難。例如，政府對回歸教育學校的津貼資助額很遲才公佈，為學校在財政預算和招聘教師方面造成困難。建議政府及時向回歸教育學校公佈津貼資助額，並將其津貼與正規教育津貼掛鉤，按一定的百分比計算，以穩定學校的年度財政收入，促進回歸教育的發展。

因應澳門實際，回歸教育學校相對有條件發展職業技術教育，應進行引導並加大力度支持回歸教育學校發展職業技術教育，以更好地推動澳門教育和社會的發展。

## 2. 職業技術教育方面

隨著澳門已走向知識型社會，為配合經濟適度多元的發展，提升本地生產力，實現技術提升和轉型，未來對於具備專業技術、高學歷勞動人才的需求將越來越迫切。因此，優化現時職業教育體系是政府急需做好的工作。

一直以來，政府對職業教育欠缺長遠的政策規劃和具體行動目標，以致職業教育發展方向未能清晰。應盡快為職業教育作短、中、長期的規劃。

現時本澳缺乏一套完善的專業認證制度，社會上普遍對職業學校的理解仍停留在工業職業學校，畢業以後只是做一個低級技工的思維，令到職業學校被標籤化。因此，政府應加快專業認證制度的研究工作，建立完善的專業認證制度，使職教學生能看到發展前景，安心學習。

政府必須優化職業教育資源，在努力提供更多選擇的同時，對現有的職業技術學校、職業培訓課程進行優化，以跟上社會的變化。

由於現時法規及資助制度的不完善，令有意開辦職業教育的學校在場地、設備購置等方面均遇到較大的阻力和困難，削弱了學校參與職業教育的意欲。因此，必須盡快優化職業教育津助制度。

隨著《粵澳合作框架》協議的簽訂與落實，特區政府應把握粵澳兩地的長效合作機制，有效運用周邊城市的職業教育資源，讓兩地的職業技術教育能互相合作，發揮各自優勢，共同提升兩地的職教水平。

### 3. 特殊教育方面

特殊教育是教育整體中不可或缺的一部分，特殊教育工作做不好，我們整體的教育質量難言優良。

首先，持續優化特殊教育成效。盡快制訂特殊教法規和完整課程；加大資源投入，做好資源使用的支援和指引工作；為特教生提供適切的學習輔導用具。

其次，加強對特教教師的支援和培訓，加速融合教育普及。澳門本土的特教師資一向不足，現時，本澳大專院校沒有開設特教的本科專業，使很多選擇留澳而又對特教有興趣的學生只能放棄，非常可惜。建議政府鼓勵相關高等教育機構開辦特殊教育師範訓練專業，並在本澳高等教育師範培訓中加入特教課程。同時，還應鼓勵在職教師參加政府或學校開設的特教課程，為普及融合教育掃清障礙。

再次，推進資優教育發展。為達成“資優教育得到實質推進”這一目標，本會建議當局重新審視資優教育的整體規劃，訂定培養目標，做好政策配套和行政支援工作，以小班教學、個別化教學模式，讓資優生得到適切培育。

最後，還要做好特殊教育的延展工作。未來，將會有越來越多的特教生有升大需求，特殊教育延伸到高教系統已是急需解決的事情。本會促請政府協調教青局與高教辦的溝通合作，做好相關規劃，讓具備條件的特教生能接受到適切的高等教育。

## 十、儘快修訂高教法，促進各高校平衡發展

本會一直關心高等教育的發展，近年來，尤其關注高等教育法律滯後給高校發展造成障礙的問題。“高教法”實施至今已有二十三年，早已不適應澳門社會和高校發展的需要，高校本身、社會人士和立法議員等早已要求儘快修法，政府也在連續多年的施政報告中表明修訂“高教法”的重要性和決心。早在 2004 年，政府已開展相關的立法工作，但時隔 10 年，到目前為止，當局還未有明確的立法時間表，令高校“望穿秋水”、“心急如焚”。政府要建立完善的人才培養長效機制，促進高教健康發展是十分重要的一環，如果不在法律上為高校的管理制度及財會制度鬆綁，將不利於各公、私立高等院校的錯位發展，窒礙高教健康發展。本會促請當局爭取在短期內儘快把澳門高等教育制度法律草案提交立法會，以回應社會期望。

此外，為落實新高教法，政府還需要制訂一系列重要的配套專屬法規，如高等教育管治機構組織法規、高等教育學位法規、高等教育教師法規、高等教育評鑑法規、高等教育辦學章程法規等，希望當局能有全盤的立法規劃，制訂立法時間表，循序漸進予以落實。