

# 對 2014 年教育施政方針之意見

澳門中華教育會

2013.5.20

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，部分意見得到政府採納。如“私框”成功立法，便是教育界與政府共同努力的成果。本年度，本會一如既往，關注熱點教育問題，積極收集團體會員學校、個人會員和前線教師的意見，加以整理。又分別召開了理監事聯席會議、教育科學研究組會議等，就當前教育問題和發展前景作出研討，提出了不少意見和建議。經本會整理綜合，表述如下：

## 一、檢視 15 年免費教育，提升教學質量

澳門 2007/2008 學年實施 15 年免費教育，落實了《非高等教育綱要法》內的免費教育政策，以回應“政府提供條件，使受教育者在入學和學習成功方面有均等機會。”的基本原則。入學有均等機會，主要可以體現在免費教育津貼之上，政府每年根據學生人數和班級數向免費教育學校直接發放免費教育津貼，向沒有加入免費教育網絡的學校直接發放学費津貼。這方面，政府在免費教育津貼的支出，從 1999/2000 學年的 3 億 6000 餘萬增至 2012/2013 為 12.5 億元，成為了非高等教育領域主要的支出項目。以初中為例，免費教育津貼從 1999/2000 學年每人 5800 元上升至 2012/2013 學年每班 820,000 元，以每班 25-35 人為限，每人 23,428-32,800 元；而學費津貼也由 1999/2000 學年每人 2,200 元上升至 2012/2013 每人 1,7000。政府根據學生人數向學校直接投入的免費教育津貼和學費津貼確實有很大的增長。驟眼看來，無疑有很大的量變，甚至，澳門在推行免費教育之時，可算是亞洲首列地區實施的政策。

然而，值得思考的是，這些投入是否能到位？學生真的能夠享有優質教育嗎？就以留級率為例，2010/2011 學年的幼兒、小學、初中、高中的比例是 0.6%、4.2%、11.8%、4.8%，與鄰近地區以至世界相比，依然高企，而同年的教育完成率分別是 94.7%、88.3%、78.5%、84.5%，這兩組數字正好說明，澳門學生在享有免費教育的同時，卻得不到具素質的教育，仍有很大部分學生學習不成功，尤以初中階段依然嚴重，一個 45 人的班級，平均有超過 5 人留級，而有 10 人則未能夠合格完成初中教育階段。而再從 2010/2011 學年的中學教育完成率為 71.2% 來看，澳門推行 15 年免費教育後的四年，只有七成中學生能夠順利完成整個中學

階段，也意味著依然有三成中學生並沒有完成中學教育階段。這樣的數字，絕對未能達成《非高等教育綱要法》內“使受教育者學習成功”的目標。

由此，本會認為特區政府應持續加大教育投入，維護教育公平(包括學生發展和學校發展的公平)，保證資源合理分配，用得其所。尤其應加大對入網私校的教育津貼比例，為15年免費教育作一次全面檢視。到底這五年來，澳門教育在哪些地方仍有進步的空間？導致學生留級的主因為何？有否適時適法地幫助後進生？又如小班教學的推行，是否只是人數的降低，而沒有把小班教學的理念投入當中？至於課程設計及教學方法上，是否能貼近學生能力的培養，以致能邁向全人發展的目標等等，必須特區政府作全面審視後，才能讓教育界對症下藥，實現普及教育的精神。

## 二、科學應對學額不足問題，關注學生健康成長

根據統計數字，2010年出生人口為5114人，2011年出生人口為5852人，而2012年出生人口已升至7315人。意味著至2015/2016學年，本澳幼稚園在學人數應超過一萬八千人，按目前澳門出生狀況，到2017/2018學年幼稚園在讀人數甚至有可能達到兩萬人。下表可見回歸後澳門幼稚園的人數和幼兒平均每班人數：

表一 澳門幼稚園的人數及班數值(2000年~2011年)

指標名稱	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
幼兒學生數	14847	13625	12639	11874	10962	10041	9301	9065	9127	9776	10804	11787
幼兒班級數	398	387	375	363	354	336	342	350	365	392	420	448
幼兒平均每班人數	37.3	35	33.2	32.3	30.8	29.7	27	25.9	25	24.9	25.7	26.3

在本澳出生率增加的狀況下，現今托兒所緊張情況仍未得到解決，二年後幼稚園同樣面對學位不足問題，學位緊張迫在眉睫，家長為求一學位必定又要通宵排隊，政府應盡快公佈學位增加情況，以平息家長憂慮。澳門學校是否具有足夠的合符條件的課室給我們的學生學習呢？現在實行小班化教學，按平均每班30人(25~35的平均數)，要提供18000個學位，必須有600個班級數；若要提供20000個學位，則要有667個班級數。從上表我們可以知道，澳門幼兒班級數嚴重不足。

建議政府應科學規劃。首要在公平、正義教育原則下，保證學校硬件公平，讓所有學生都受到公平的教育待遇。再根據人口分佈興建更多符合教育條件的學校，並依據已完成的澳門學生使用活動空間報告，改建一些完全沒有活動空間的學校，盡快提供足夠學額及改善學生學習環境。

在學生人數增加時，學生健康問題應引起關注，應全面實施體適能測試，健康孩子是教育最重要一環，本澳學校運動場所不足，建議教青局可與相關部門協調，幫助沒有操場學校解決場地問題，可參考外地解決方法，例如：幾所學校共用操場等方式。另一方面，面對學額不足亦會衝擊小班化教育政策，教育界認為小班化教育計劃應具前瞻性和規劃性，擔心小班化因為學額不足而輕易走回頭路。

政府應大力支持學校發展公民教育，致力學生品德培養，建立健康的社會價值觀。建議成立專責研究小組，深入研究校園毒品問題，教育學生樹立正確的人生觀，培養健康的生活習慣。政府、教育機構及家長多方結合，預防青少年接觸不良分子以及受毒品誘惑。同時，還須注意學生心理素質的培養，開展心理健康教育，健全學生人格的發展。

### 三、凝聚共識，努力解決留級問題

《非高等教育發展十年規劃(2011-2020年)》中提出：“審視和完善學校的評核和升留班制度，促進所有學生學習成功，減低留級率。”“原則上不開除義務教育階段學生”。可惜，高留級率仍然存在於澳門教育界，就以2010/2011學年幼兒、小學、初中、高中的比例分別是0.6%、4.2%、11.8%、4.8%，意味著小學階段每25人仍有1人留級，初中則約8人有1人留級，而幼兒班依然有留級跡象。至於2010/2011學年的初中及高中（不包括留級生的鞏固率）是65.6%及72.7%，中學的鞏固率是42.3%，這數字意味著，澳門初一年級的學生經過相應的學習年限後，升至高三而沒有留級者的比率只有42.3%——不足五成的澳門中學生能夠順利完成中學教育階段而在過程中沒有留級。雖然這些數字有逐年遞減的趨勢，但與經濟合作與發展組織等比較，澳門的留級率仍然高企，對於大部分國家或地區已經大力消滅留級率的同時，澳門的步伐又是否緩慢了些？

值得思考的是，有不少評鑑報告也指出澳門的留級制度無助學生進步的消息。如本年度政府公佈的《澳門中小學生閱讀專項評鑑總結報告》成績發現，學生留級次數愈多，對提升學生閱讀能力不單沒有幫助，反而有下降趨勢，這與PISA2009的結果是一致的。然而，坊間仍有不少聲音認為應該保留留級制度，

認為這是保證教育質量的措施，不過，合理降低留級率卻是教育界所共識的。那麼，關鍵仍在於怎樣合理降低。保留留級制度真的能促進學生學習成功？目前，本會已積極開展有關留級的議題，讓教育同工參與，集思廣益，望能凝聚共識。政府也

由此，本會認為特區政府應對民間有關留級的研究給大力支持，收集全澳留級生的資料，供研究者作參考，以找出造成學生留級的原因，對症下藥。另外，也應盡快完善學生評核制度的行政法規立法工作，讓學校能全面地審視學生的能力，並給予留級生更多的關懷和協助，促進學習成功。

#### **四、革新學習評核制度，發展學生多元智能**

多年前，報章報道全澳八十間學校中竟有一百二十三種評核制度，社會紛紛要求革新學生學習評核制度。教育當局對此作出了積極回應，開展了一些研究工作，制定相關計劃。但是，評核改革進展緩慢，應試教育仍然是教學主流。早前學聯與青年研究協會進行調查發現，超過五成中學生學習壓力顯著、學習態度被動，教育改革的呼聲高漲。當前，本澳的留級率高、教育完成率低，三分之一學生未能完成高中畢業，留在教育體制中超過三分之二的學生曾經留級。學生評核定位應以學科知識的認知水平，還是以培育學生面對社會、面對國際的競爭力，必須經過深入討論研究，形成共識。學校、教師、學生和家長受傳統教育觀念和應試教育的影響甚深，要摒除單以成績評優劣的教育模式，建立多元評核制度，必須要多方配合，在實踐中循序漸進。革新學習評核制度，發展學生多元智能，應該是教育當局未將來的工作重點和難點。

據悉，非高等教育委員會成立研究學生評核制度的專責小組，正著手制訂綱領性文件，將於今年中提交文本草稿，推動全澳學校採用多元評核形式，綜合評定學生的學習能力，這是重要的一步，令人振奮。本會希望教育當局切實做好諮詢和宣傳工作，凝聚教育持份者的共識，消除學校、教師和家長的顧慮。

#### **五、積極宣傳“課框”，深化先導計劃**

教育當局提到由於立法需時，宣佈《正規教育課程框架》將會延後一年實施，即由原定的二〇一三／二〇一四學年延至二〇一四／二〇一五學年。課程框架及基本學力要求對澳門教育發展是關乎澳門下一代的素質，但課框諮詢階段的反應並不熱烈，學校行政人員和教師普遍對課程框架理念的認識不夠深入，往往只停留在技術層面上面，沒有深入理解課框的四大核心價值。希望教能當局好好

把握今次推遲實施課框的有利時機，深入宣傳推廣課框內涵，讓社會更廣泛了解課框的內涵及立法意圖，為澳門教育發展提供足夠的支撐。建議政府在下一階段的推廣宣傳工作方面，要充分考慮澳門教育的歷史背景，在宣傳、研討課框的做法上，要發揮四層培訓機制(教青局主辦、教育專業社團主辦、校本培訓、社會培訓)，應自上而下，合力發揮作用。教青局與教育專業社團對本澳學校負責人及中高層管理人員加大課框的研討工作坊，再讓中高層管理人員根據學校情況回校對教師進行解說，發揮層級的培訓作用，讓不同持分者能在其所處位置積極建言，凝聚共識。

另一方面，前年教育當局在七所學校推出幼兒教育課程框架先導計劃，去年亦在八間小學推行先導計劃，這是一個很好的政策，先在部分學校試驗，總結經驗，再全面推行。有參加先導計劃的學校負責人承認實施課框有難度，課框不宜倉猝推行，需要充分獲得社會共識。希望教育當局可再加大先導計劃參加的學校，並適當延長先導年期，明年中學亦應同樣進行先導計劃才全面落實。更要做好先導計劃的總結，並把這部分經驗整理分享，要充分發揮好先導計劃的意義，不能走過場，應付了事。

## 六、《私立學校通則》應廣泛諮詢，制定適合澳門的教育制度

為了落實《非高等教育制度綱要法》的相關規定，有效規範和監督非高等教育私立學校的運作，政府去年擬定了《私立學校通則》（以下簡稱《通則》）草案，規範非高等教育私立學校的運作，並進行了公開諮詢。澳門是一個擁有獨特辦學環境的地方，這裡學校以私立學校為主，因此《通則》中不牟利私立學校的要件、校董會的職權、組成及運作模式等原則以及私立學校人員編制等條文都必然會使澳門的教育制度產生翻天覆地的變化。

在諮詢期間，本會推動各團體會員學校及個人會員積極參與討論，大家認為當局推出的《通則》草案諮詢文本只以框架形式列出，非常空泛，缺乏具體條文，較難提出具體建議。亦有意見認為《通則》中提到的部分條文可能與《基本法》規定私校財政獨立和行政自主抵觸。政府應細緻研究，避免激化矛盾。事實上，澳門私校情況千差萬別，政府管得太細並非就是好事，《通則》必須在所有類型學校均行得通。這既要讓免費教育經費使用受到有效監管，也要考慮澳門教育歷史發展原因，更要考慮以往澳門學校的運作模式，發揮澳門多元辦學的優勢，才能保證教育質素。例如：《通則》草案規定學校須於新學年招生前，將新學年的

學費金額及選擇性服務費的項目和金額，以書面方式通知教育暨青年局，並向外公佈。但以現時學校的運作模式來看，《通則》此項規定的可操作性不高。

希望教育當局在聽取相關意見後，細緻考慮澳門的教育現況，制訂具體的條文，再進行第二輪更廣泛諮詢，吸收教育界及社會意見，以保證法案制訂更透明化和民主化，讓法案能有效規範非高等教育私立學校的運作，對澳門教育體系的現代化發展能起到積極的促進作用。

## **七、提升教學人員的專業素養，共建優質師資隊伍**

隨著《非高等教育私立學校教學人員制度框架》頒佈後，從法律的層面保障了澳門私校教師的各種待遇，目的是要建立一支高素質的教師隊伍。然而，真正執行和實施期間，確實碰到了不少實質性的操作問題，例如學校在增聘合適教師時遇到困難，未能在短時間內一步到位，唯有要求在職教師以超節方式應對；又如目前教師要面對《正規課程框架》及《基本學力要求》的重大教育改革時，不少教師未能清晰了解，以致容易陷入誤區，認為《私框》的建立，不但沒有為他們在教學上鬆綁，反而加重了煩瑣的工作負擔，以致未能得到原來大家期望上的專業發展。

由此，本會認為要提升教學人員的專業素養，前提是各持分者必須認清自己的權責：教育當局必須就未來的教育改革為教師們解說清楚，並且為教師們提供適時的培訓，讓教師們認清澳門教育未來的發展方向，大力幫助他們專業發展。應及時舉辦各種培訓、講座、工作坊等，但也要考慮各個活動的必要性和效果，注意教師的負載能力；學校領導方面，則規劃好未來人力資源的安排，並且合理地分配工作，讓教師在專業成長上得到健康發展，才能為學生提供更優質的教學；教師本身也應自強不息，主動了解澳門教育的整體現況，希望能全面且宏觀的認清現時澳門教育的問題，並且做好教書育人的工作；社會方面，應該給予教師更大的支援，共同尋求有效的教學方法，為教師們提供更多的交流平台，集思廣益，不讓教師們單打獨鬥。

## **八、促進持續教育健康發展，使與正規教育比翼齊飛**

持續教育包括家庭教育、回歸教育、社區教育、職業培訓以及其他教育活動，為體現終身學習理念，為對正規教育作有效的補充。教育當局必須重視發展持續教育，設法解決現存的困難。

回歸教育可以彌補以私校為主的澳門正規教育的不足。就本澳當前來說，回歸教育作為澳門基礎教育的重要補充，承擔了不少社會教育補救的功能，值得重視。隨著十五年免費教育的推行，近年回歸教育整體人數逐年減少，但政府對回歸教育的資助與正規教育資助相比，生均資助比例不是增加而是減少。回歸教育學校辦學愈見困難，需引起高度關注。政府可從長遠和整體考慮，在加強引導和監管、確保資源用得其所的同時，考慮一視同仁地給予不牟利私立回歸教育和正規教育基本相同的資助，並檢視津貼的發放方法，建議按學校規模作資助，定出班級的學員上下限人數，按班撥款，使學校能有穩定的年度財政收入，以利學校的發展。

政府推行持續教育津貼，對推動學習，構建學習型社區起到重要作用。五千元持續教育資助鼓勵居民求知向上，令鄰近地區羨慕不已。但如何更好地善用這些資源，更好地發揮它的作用，值得檢討。某些項目(例如學車)一次已用完五千元，導致有些人士沒有資金學其他課程。建議學車等技術課程由政府勞工局資助，讓教青局專注文化、體藝、博雅的學習。政府應鼓勵社區開展多種類型教育的同時，加強引導和監管，使之朝更健康的道路發展。持續教育通則諮詢已結束一段時間，但現時仍不見文本出台，政府應加快制訂步伐，並將修訂後的條文再向持續教育機構進行諮詢，集思廣益，辦好持續教育。

對學生成長而言，家庭和學校都是不可缺少的重要組成部分，家庭教育和學校教育具有同樣重要的地位。當前，澳門作為旅遊博彩城市，單親家庭、破碎家庭、雙職工家庭不少，加上市民整體文化程度不高，不少家長面對複雜多變的社會環境，不知如何教育好自己的子女。家庭教育力量的單薄值得關注。建議政府研究創設家長學校的可能性，令家長學會如何更好地教育子女。

為適應經濟多元發展的要求，政府應加強發展職業教育，特別是中等專業技術學校，為部分未能順利完成基礎教育的學生提供職業技術培訓。特別應為旅遊、會展、物流、文化創意、中醫藥等新興產業培養更多本地專才。