

對 2016 年教育施政方針之意見

澳門中華教育會

2015.6.24

本會積極支持特區政府依法施政，每年均收集團體會員學校、個人會員和前線教師對當前澳門教育的意見，並認真討論，加以整理，寫成報告，供當局參考。以下是本會對 2016 年施政方針(非高等教育範疇)之意見：

一、增加教育用地，擴大活動空間

澳門特別行政區境內土地資源極為有限，如何有效地開發、分配、批給和運用，一直以來是社會各界十分關注的議題。

“教育用地”不足一直是澳門教育的癥結所在。近年教育當局雖已向部分“裙樓學校”作出批地，使“裙樓學校”的數目由回歸前的 21 所減少至今天的 17 所，但本澳仍然存在很多空間嚴重不足的學校，學生無法得到足夠的活動空間，從而影響身心發展。教育當局對不同教學階段的學校用地有明確指引¹，然而，至今依然有很多學校無法達到標準，學生人均建築面積和戶外活動面積在教育公平環境²中存在明顯差異。例如，北區人口密度最高，學生人數最多，但學校土地與空間最為不足，問題相當嚴峻。如當中的某所中學，每名學生的平均活動面積僅 3.7 平方米，遠低於教育當局的標準³。在此環境下，如何實現教育公平？

近年，本澳的出生率一直維持在高位，未來數年將進入入學高峰期，新生嬰兒的數目⁴及澳門居民未來二十年人口規模預測結果⁵將為教育帶來空間和環境使用的壓力。本會認為當局必須制訂長遠規劃，有序地解決教育用地不足的問題。建議當局：

1.分析各校的空間情況⁶，按實際需要，將現存各區的閒置土地優先批給空間緊絀的學校作解困之用；

2.加快舊區重整，針對廢置的工廠大廈，考慮將其拆建更改成校舍或可供學校使用的活動設施，如球場、室內活動場館等；

3.加大力度推動和支援學校空間共用計劃。近年，教育當局向各校提出設施共用的概念，此舉值得認同。但由於當中涉及眾多的問題，如時間安排和維修保養等，致使一些想參加的學校“望而卻步”。因此，希望當局加大對相關學校的支援，務求令提供場地的學校及受協助的學校互補長短，達至“雙贏”；

4.特區政府一直重視體育活動的開展，澳門各區大大小小的公共體育場地和

¹ 澳門特別行政區政府教育暨青年局 2014/2015 學校年度私立學校運作指南第三章第七節第七部分

² 《PISA 2009 國際測試報告》顯示教育公平澳門全球稱冠

³ 澳門特別行政區政府教育暨青年局 2014/2015 學校年度私立學校運作指南第三章第七節第七部分

⁴ 根據澳門特別行政區政府統計暨普查局的人口統計：2010 年 5114 人、2011 年 5852 人、2012 年 7315 人、2013 年 6571 人、2014 年 7360 人

⁵ 至 2036 年澳門居民人口規模預測結果：低方案人口達 75.4 萬人、中方案達 80.2 萬人，高方案則高達 85.2 萬人

⁶ 係指非高等教育系統的學校，但未計算回歸教育範疇的數字在內

設施在假日使用率非常高，然而在平日上班時間卻閑置，非常可惜，建議當局於上班日時間將一些大眾體育設施開放與學校使用。

二、建立教育投入恆常機制

為了使本澳教育事業能得到長遠發展，教育界多年來一直呼籲特區政府建立一套科學的公共教育財政撥款機制。雖然特區政府對非高等教育的投入，從 1999/2000 學年的 3.7 億元，到 2013/2014 學年的 15.5 億元，投入增加了 3.2 倍，但是，如果從教育投入佔 GDP 的比例、佔政府總公共開支的比例來看，與國際指標比較，還是有較大的差距。

行政長官崔世安先生在競選第四任特首的參選政綱中承諾，未來五年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。但是，本澳博彩收入從 2014 年 6 月起，至今已連跌 12 個月，當局公開表示即使本澳財政收入出現波動，特區政府仍會優先保障對教育方面的投入。對此，教育界翹首以盼，希望當局兌現承諾，作出科學的規劃和安排。

賭收下跌，從另一角度看，卻是推動經濟適度多元發展的契機。發展本澳的非博彩業元素，培養各行各業優秀人才，關鍵在於教育。因此，特區政府必須從制度上保障教育的資源投入。研究表明，澳門本地教育投入對於經濟增長有較強的正向作用，教育投資每增加 1%，能帶動經濟增長 8.95%；澳門教育投入對非教育部門的外溢效應十分明顯，教育投入每增長 1%，在其他因素不變的情況下，非教育部門增長 1.3%；教育投入與經濟增長間存在著協整關係⁷。因此，如果要推動澳門經濟適度多元發展，培養社會發展需要的各類人才，首要建立穩定、科學的公共教育財政撥款機制。

三、檢視教育政策，完善法律法規

本會在 2015 年的施政建言中，提出檢視《非高等教育十年發展規劃》階段工作目標的建議，但當局至今還沒有公佈當中子項規劃的執行時間表和階段性目標。今年是頒佈《非高等教育十年發展規劃》的第五年，按照計劃，須進行中期檢討，就當中每個子項目執行的情況和已完成的部分進行評估，若有不足，務必加以修訂；若有落後進度的地方，務必加強推進，以完成各項目標。

《私立學校教學人員制度框架》立法已經三年，但當中多項補充法規和指引還沒有完成，例如教學人員專業發展活動時數的審核準則一直沒有落實。首先，教師的專業發展和教學質量息息相關，教學人員必須不斷進修，與時並進，教學質量才能不斷提升，學生才能受惠。再者，教師專業發展時數是教師晉級的三大要件之一，學校對教師進行評核和晉級考量時，亦需相關標準作為依據。因此，期望當局與“教學人員專業委員會”盡快訂定教學人員專業發展活動時數的審核準則，以使教師的進修培訓更有效果。

《本地學制正規教育課程框架》(以下簡稱《課框》)於 2014 年頒佈，但各學

⁷ 袁雨晨《澳門教育投入對經濟增長的效應分析——基於 Feder 模型的實證研究》

習階段的“基本學力要求”仍未正式出台。《課框》只是一個框架，沒有“基本學力要求”的配套，學校在制訂校本課程及教學要求時便失去依據。因此，建議當局盡快落實“基本學力要求”。

此外，《非高等教育制度綱要法》中還有多項補充性法律法規仍未訂立，它們和現有的法律法規是相輔相成的，沒有這些補充性法律法規，將窒礙澳門教育的整體發展。希望當局藉“教育十年規劃”中期檢討之機，訂立明確的立法時間表，讓澳門教育法律體系趨向完善。

四、推動教育改革，提升教育品質

面對社會經濟新常態，要培養出能把澳門建設成為世界旅遊休閒中心的人才，教育質量的持續提高是關鍵因素。現時，澳門教育正朝著優質化道路前進，但是，教育改革是系統工程，教育質量要得到提高，仍有大量的工作要靠當局和教育界共同完成。

1. 加快推動學校實施多元評核。社會進步其中的一個標誌，就是關注弱勢群體。在教育上，教師要關注學生的個體差異，促使每一個學生都能得到不同的發展。當局除了要提升教師的教育水平外，更重要的是在各校推動學生多元評核。現在一些學校對實施學生多元評核進行了一些探索，教育當局也舉行相關的活動和講座，但是，畢竟顯得零碎，不夠系統。《非高等教育制度綱要法》明確規定以專有法規訂定“學生評核制度”，非高等教育委員會因此成立了“學生評核制度”專責小組，經過深入探討，於2014年完成制訂“學生評核制度”的初步報告，並提出了相關建議。但是，該法規及措施何時能夠落實，至今還是未知之數。為了促進學生學習成功，建議當局盡快制訂“學生評核制度”，完成相關的政策指引，讓師生和家長充分認識多元評核的重要性。同時，還要加強教師培訓，使老師盡快掌握形成性評核及多元智能培養的理論和方法。

2. 繼續推動《課框》先導計劃，優化政策措施。《課框》已於2014學年正式生效，部分條文已經實施，六年內將全面落實。為使《課框》有效推行，當局推動各教育階段進行“先導計劃”，初中階段已於2014/2015學年開始，2015/2016學年將推行至高中階段。如何鼓勵更多學校參與計劃，如何做好對教師的宣傳推廣工作，值得當局深入思考。建議當局做好先導計劃的經驗總結和分享，對相關政策和措施進行優化；加大宣傳推廣，做好教師培訓，提升教師對課程改革的認識與專業能力。

3. 創設各校老師的交流平台，促進互相合作，推動資源共享。澳門以私校為主，各由不同的團體辦學，而《私框》立法通過後，社會很關注教師的專業發展，近年一些學校之間時有進行交流觀摩，老師互相分享教學經驗，力求共同進步。但是，相關交流並沒有形成制度，未能擴大影響。長久以來本澳各校少有教學交流的局面必須被打破，政府在此可發揮領頭作用，制訂各校觀摩交流計劃，幫助教師專業成長。

4. 開展補救教育，促進學習成功。多年來澳門留級率高企的問題困擾著社

會，在教育當局和教育界的共同努力下，近兩年留級率已有所下降，但仍然處於較高水平。據本會教育科學研究組對留級問題的研究顯示，留級對改善學生的學習並沒有必然的幫助，而現時一刀切取消留級制也不可取，因此，為了提升學生的學習質量，在改變以紙筆測試的單一模式為多元評核模式外，為後進生開展補救教育也是十分重要的環節。當前，澳門各校雖然也有開展一些補救教育措施，但仍處於起始階段，台灣在此方面做得比較成功，有很多經驗值得澳門借鑒，期望當局與各校共同開展相關研究，以制訂具體方案。

五、推進品德與公民教育，深化愛國愛澳教育

澳門自賭權開放以來，國際化程度日益加快，“新生代”受外來文化的影響，對本國的歷史文化和思想價值的了解越來越少。這種趨勢，對澳門的長遠發展造成一定衝擊。特區政府必須高度重視對“新生代”的培養，才能確保愛國愛澳優良傳統薪火相傳，才能使“一國兩制”、“澳人治澳”的事業越走越順。

為了更好培養青少年學生良好的品德修養和愛國愛澳精神，建議當局：

1.在學校加強中國歷史文化和國情教育。鼓勵學校在學科教學中滲透德育思想，強調愛國元素，客觀、立體、多角度呈現中國在政治、經濟、文化等方面的發展情況，讓學生學會在全面了解的基礎上進行分析，作出正確的價值判斷。鼓勵學校開展更多關於國情的專項調查和研習計劃。澳門本土歷史教育發展相對緩慢，教材匱乏，教育質量得不到保障。建議當局將本土歷史教育納入相關課程中，加強本土歷史教材的開發和應用；

2.推動更多學校把“澳門基本法”列為必修課程，使學生增強法治觀念，提高守法意識，深入理解“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的含義和內容。

3.搭建平台讓更多學生到內地進行研習、參觀、交流，讓他們對祖國各方面情況有比較深刻的了解，增強國民身份認同感。

4.開辦各層次的基本法學習課程，或者通過校本培訓，促使學校行政、公民教師和科級組骨幹教師深入了解澳門基本法和區情，提升公民教育水平。

5.澳門青年教師多，對內地的發展不熟悉，若不創設條件讓他們親赴內地參觀學習，了解國情民情，則如何做好愛國主義教育工作？因此，建議把“愛國之旅”延伸至教師，開拓他們的視野。

六、發展職業教育，培養更多應用性的人才

職業技術教育跟傳統教育相比，更需要多方面的配合，需要的師資更多元。政府除了訂立適切的制度，以符合社會日新月異的發展之外，更應加強培訓職校師資，提升學生在專業上的操作能力、創意以及可持續發展。

從 2013 年政府施政報告的“逐步構思職業技術教育制度的發展方向”，到 2014 年的“鼓勵普通中學開設‘學以致用課程’，並探討符合澳門未來需要的職教發展模式”，可見當局對發展職業教育已作出認真思考。但是，未來職教發展的方向和模式如何，似乎還沒有具體方案。澳門職業教育學生的人數從 2010

年到 2014 年，呈逐年下降趨勢，2014 年職業教育學生 1600 多人，大約佔澳門高中生的 10%，而且開設的課程專業主要集中在第三產業，專業偏窄。在 2012/2013 學年，職業技術教育的畢業生選擇繼續升學的比例為 72%，沒有選擇升學的比例則佔 28%⁸。當前本澳的職業教育面臨不少挑戰：學生少，專業窄，發展前景不明朗；社會對職業教育的需求越來越殷切，但職教畢業生就業率相對偏低；政府積極推動職業教育，但學校並不太樂意開設職技課程。澳門職業教育何去何從，當局要有政策引導。建議當局：

1. 調查市場對職教畢業生的實際需要，做好協調配對，提升對職教的認同和重視，並推動學校與不同行業的機構、企業建立相應的實習計劃，加強學生的職業技能和素養；

2. 修訂“職業技術教育法”，作為職校和學生發展的依循；

3. 推動澳門的職業認證制度，擴大認證範圍；

4. 加強區域合作，特別是與鄰近地區的職教聯繫，互補長短；

5. 加強師資培訓，可考慮為在職教師及教育學院在讀學生提供職教課程。

七、重視回歸教育，制訂發展規劃

回歸教育在某種程度上彌補了正規教育的不足，對推動人才向上流動有不可替代的作用。但是，當前回歸教育還面臨不少問題，例如政府對回歸教育的資助方式不合理；資源不足，難以給學生更多關顧；教師培訓不足，教學質量有待提高。這些問題急需當局和社會高度重視，設法解決。本會建議：

1. 加大力度投放資源支持回歸教育，盡快檢討現時對回歸教育的資助模式；

2. 在回歸教育階段加快實施小班教育，優化班師比；

3. 制訂“回歸教育課程框架”，提高教育質量；

4. 加強對教師的支援和培訓，提升專業水平；

5. 把融合教育政策延伸至回歸教育，使學校有足夠的資源和師資對融合生進行適切的教育。

八、完成特殊教育法修訂，增加人力資源投放

現時，澳門的特殊教育主要可分兩種形式：一是特殊教育（包括特殊教育小班及特殊教育班）；二是融合教育，以融入普通教學班的形式進行。從 2003/2004 至 2013/2014 學年的十年內，特殊教育（含融合教育）的學生人數從 724 人上升到 1304 人。隨著出生率上升，社會對特殊教育的需求也會增加。因此，當局應盡早規劃特教學額，讓有需要的學生能得到適切的教育。

人力資源缺乏是阻礙特殊教育發展的最大原因，本澳現時仍有不少私校沒有提供融合教育，原因是學校很少甚至沒有具特殊教育資格的教師，即使部分在職教師修讀了資源教師培訓課程，亦未必願意參與融合教育。加上學校硬件未必符合招收各類融合生的要求，其他家長或擔心融合生影響課堂進度等，都是影響學

⁸ 教育暨青年局，“職業技術教育資料”

校加入融合教育的因素。因此，建議當局：

1. 加大資源投入，完善學校在硬件及輔具上的設置；
2. 分派資源教師給學校，因應融合生情況提供伴讀人員；
3. 通過在職培訓，加強教師對特殊教育的信心和能力；
4. 適當減少特教教師的課時，以保證他們有足夠的時間來照顧有特殊需要的學生；
5. 增加特教教師津貼，吸引普通教師進入特教行列；
6. 鼓勵教職員修讀融合教育證書課程，進一步了解特教的概念和教育教學方法；
7. 透過高等院校的職前培訓，培養特教人才。

九、完善“教育發展基金”的申請審核，促進資源合理利用

“教育發展基金”（以下簡稱“教發基金”）自 2007 年設立以來，八年共投入 37.8 億元，支持學校建設維修、設施設備、專職人員、餘暇活動、圖書購置及推行教育計劃等項目，對推動本澳非高等教育發展起著積極作用。2015 年度“教發基金”預算更增加至 8.18 億元，並在現有基礎上發展新的資助計劃。進一步完善“教發基金”的運作模式，充分發揮其人才培養的功能，是當局未來的工作重點之一。

“教發基金”近年主要透過“學校發展計劃”資助學校按照自己的實際需要推行各類發展計劃及活動，受到學校的歡迎，取得了成果。但同時，繁複的行政程序和手續卻令學校花費大量時間和人力資源。為了使公帑得到適切的運用，教育當局對學校申請的項目應該嚴格把關，但應盡量避免增加學校的行政負擔，使各校疲於奔命。首先，從申請的時間上看：每年要提早六個月的時間進行申請，凡是涉及採購的，均要找三間公司報價，這又要提前一至二個月進行準備，試想新學年才剛開學兩三個月，當年的各項計劃才在初步實施中，學校又要為明年的各項計劃提出申請，這樣能引導學校科學辦校嗎？再從批核的情況看，有些關乎學校長遠發展的項目，未能獲得連續性的批給，造成學校持續性的教改被迫中斷。“教發基金”已經常態化，政府應該簡化行政手續，例如，常規項目不必年年申請。希望當局作出階段性檢討，進一步完善監管機制和批給程序，確保資源合理分配與利用。