

## 澳門現代高等教育治理模式變遷與政策回應\*

蘇少丹 張紅峰

**[摘要]** 澳門現代高等教育自東亞大學始已屆四十年，其治理模式經歷了從“大學自治”到“政府管控”，再到“高校—政府—社會共治”的過程。治理模式的變遷蘊含着高等教育利益相關主體間的均衡、矛盾協調以及基於此的政策回應。在當前澳門高等教育治理模式之下，相應政策成效顯現，高校經費有所保障，法律法規逐步完善，中介作用得以發揮。但也存在着不可迴避的困境，高校自治與政府管治間存在矛盾張力、相關利益主體話語權不均、外部質量評鑑與學術自治角色錯位等。澳門高教治理的政策調整須從系統整體出發，探尋差異的偶然性與統一的必然性，回歸學術本身之作為存在之理的邏輯，構建可持續發展的治理體系。

**[關鍵詞]** 高等教育 治理模式 利益主體 公共政策

“治理”理念是一種影響國家政治、經濟、社會和文化等領域公共活動的新的管理思想，對公共事務管理方式的變革具有重要意義。高等教育隸屬公共事務範疇，公共治理涵蓋高等教育治理。高等教育涉及多方利益主體，在其發展過程中面臨着不同主體的利益協調。澳門現代高等教育源起於1981年創辦的私立東亞大學，因其私立性質，並受西方辦學傳統影響而呈現出較為明顯的大學自治模式。1987年《中葡聯合聲明》簽訂，澳門進入過渡期，為適應回歸期間實行的“三化政策”，澳門迫切需要高等教育承擔人才培養重任。因此，澳門高等教育的發展逐步為政府所重視，政府開始介入澳門高校治理，“高校—政府”模式在此時期逐步呈現。隨着澳門高等教育規模逐漸壯大，形成公私立學校並立的多元辦學格局，“政府—高校”之間的線性治理模式已不適應高教事業發展要求。社會力量介入澳門高教治理成為形勢所趨，“高校—政府—社會”多元治理模式開始形成。

《中國教育現代化2035》提出要“推進教育治理體系和治理能力現代化，到2035年形成全社會共同參與的教育治理新格局”，<sup>①</sup>隨着公共治理理念引入高等教育領域，高等教育管理範式向治理範式轉變，呈現出治理主體的多元化。澳門現代高等教育在其發展歷

\*本文為澳門理工學院研究項目“粵港澳大灣區背景下澳門高質量高教發展及政策研究”（RP/ESCHS-04/2021）的研究成果。

作者簡介：蘇少丹，澳門理工大學人文及社會科學高等學院博士生、佛山科學技術學院法學與知識產權學院助理研究員；張紅峰，澳門理工大學人文及社會科學高等學院副教授。

<sup>①</sup>中共中央、國務院：《中國教育現代化2035》，[http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content\\_5367987.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.htm)。

程中，呈現出由“高校自治”到“高校有限自治與政府實際管控”、再到“高校—政府—社會共治”的治理模式變遷。治理模式的變遷蘊含着主體間的利益協調與政策回應。

## 一、澳門高等教育發展的歷史回顧

### （一）回歸前：高等教育初步發展

#### （1）東亞大學創立

澳門現代高等教育事業始於 1981 年創立的私立東亞大學。1978 年，港商吳毓麟、胡百熙與黃景強向澳督建議在澳門氹仔與路環間實施填海工程，並籌辦一所大學。這一看似偶然的機會立刻轉化為澳門發展高等教育的機遇，雙方一拍即合，由澳葡政府在氹仔島的沿海半山上批給 10 萬平方米的土地，三位創辦人註冊的西島發展有限公司籌資，於 1981 年 3 月 28 日創辦了東亞大學。<sup>①</sup>自此，澳門現代第一所高校成立。1987 年，《中葡聯合聲明》簽訂，澳門進入過渡期。為適應“三化政策”（法律本地化、公務員本地化、中文官語化），澳門高校需承擔起人才培養的重任，因此，政府開始關注澳門高等教育的發展。1987 年 12 月 19 日，澳門總督以澳門基金會主席的身份與東亞大學創辦人簽署協議，以 1.3 億港幣收購私立東亞大學，由澳門基金會全面接受東亞大學物業以及管理和財政權。東亞大學的轉型，一方面制定了“當地語系化”的發展目標，另一方面亦想讓葡萄牙的語言文化留下痕跡。<sup>②</sup>

#### （2）澳門保安部隊高等學校成立

在過渡期間，澳葡政府為培養保安人才，於 1988 年 7 月 4 日，頒佈第 57/88/M 號法令，設立澳門保安部隊高等學校。法令指明，為在澳門回歸時保安部隊軍官返回葡萄牙後，能確保維持本地區的秩序、社會治安及民防安全，建立當地語系化的保安部隊，實屬當務之急。澳門保安部隊高等學校的成立，為澳門培養本地的保安人才隊伍發揮了巨大作用。

#### （3）澳門理工學院成立、公立東亞大學主體變為澳門大學、合辦亞洲（澳門）國際公開大學

1991 年 9 月 16 日，澳葡政府頒佈第 49/91/M 號法令，把理工學院從公立東亞大學獨立出來，成立澳門理工學院。同日頒佈 50/91/M 號法令，改公立東亞大學主體為澳門大學。<sup>③</sup>1992 年，原未轉入公立東亞大學的東亞公開學院則與葡萄牙國立公開大學合作開辦了亞洲（澳門）國際公開大學，作為一所私立高等院校而設。至此，東亞大學一分為三，完成了以“東亞”命名的學術發展使命，進入一個新的發展階段。<sup>④</sup>

#### （4）旅遊學院成立

旅遊學院的創辦，可追溯至 1982 年 2 月創辦的旅業與酒店業學校，該校主要以開辦

<sup>①</sup>張紅峰：《微型社會與澳門高等教育發展研究》，廣東：廣東高等教育出版社，2019 年，第 4 頁。

<sup>②</sup>張紅峰：《微型社會與澳門高等教育發展研究》，廣東：廣東高等教育出版社，2019 年，第 7 頁。

<sup>③</sup>李向玉、謝安邦主編：《澳門現代高等教育的轉制變革》，廣東：廣東高等教育出版社，2020 年，第 22 頁。

<sup>④</sup>張紅峰：《微型社會與澳門高等教育發展研究》，廣東：廣東高等教育出版社，2019 年，第 10 頁。

短期課程為主，為旅遊司下屬的一個廳級單位。1986年，東亞大學理工學院開辦二年制酒店管理文憑課程；1991年，酒店管理課程與1990年開設的旅遊課程，跟隨東亞大學理工學院轉至澳門理工學院。1993年，澳葡政府頒佈48/93/M號法令，設立旅遊高等學校籌設委員會，擬成立澳門旅遊學院。把旅業及酒店業學校，以及澳門理工學院旅遊和酒店管理課程納入旅遊高等學校籌設委員會。政府的構想是成立一所由政府直接領導的旅遊高等學校，定位等同一個司級部門，行政制度與政府其他部門沒有區別。這樣就可以更有效地執行本地區的旅遊博彩政策，更靈活地針對市場的需求開辦培訓課程。<sup>①</sup>1995年8月28日，澳葡政府頒佈第45/95/M號法令，正式設立旅遊培訓學院。1997年，澳葡政府頒佈第47/97/M號法令，將旅遊培訓學院更名為旅遊學院。該學院成為澳門第四所公立高等院校。

#### (5) 澳門高等校際學院成立

澳門高等校際學院是天主教在澳門主辦的一所高等院校。<sup>②</sup>1995年，澳門教區與葡萄牙天主教大學決定共聚資源，並於1995年成立天主教大學暨高等教育基金。1996年，澳葡政府頒佈第206/96/M號訓令，承認並准予設立澳門大學校際學院，最後更名為澳門高等校際學院。<sup>③</sup>澳門高等校際學院由澳門教區與葡萄牙天主教大學共同創建，屬於私立性質。

#### (6) 澳門鏡湖護理學院成立

澳門鏡湖護理學院可追溯至1923年創辦的澳門鏡湖醫院慈善會屬下培養護士的鏡湖高級護士學校，之後幾經易名。1999年11月15日，澳督頒佈第418/99/M號訓令，認可鏡湖護士助產學校升格為高等教育機構，並易名為澳門鏡湖護理學院。澳門鏡湖護理學院隸屬於鏡湖醫院慈善會，為私立高等教育機構。

### (二) 回歸後：高等教育漸成規模

#### (1) 澳門科技大學成立

根據第19/2000號行政命令，澳門特區政府於2000年3月，認可精英教育發展股份有限公司為私人高等教育機構所有人，正式批准其成立澳門科技大學。2003年，澳門科技大學基金會成立。根據第22/2006號行政命令，澳門特區政府承認澳門科技大學基金會對澳門科技大學的所有權。澳門科技大學的建設與發展，得到特區政府在土地資源、經費資助等方面的大力支持。

#### (2) 澳門高等校際學院升格為聖若瑟大學

2009年12月1日，澳門高等校際學院易名，升格為聖若瑟大學。該校的學位、文憑由葡萄牙天主教大學和聖若瑟大學聯合頒發，實質上是國外高等教育機構在澳門的辦學形式，亦可看作是葡萄牙天主教大學在澳門設立的分校。<sup>④</sup>聖若瑟大學逐步發展，下設五個學院和一個研究所，並設有持續進修部。

<sup>①</sup>李向玉、謝安邦主編：《澳門現代高等教育的轉制變革》，廣東：廣東高等教育出版社，2020年，第215頁。

<sup>②</sup>李向玉、謝安邦主編：《澳門現代高等教育的轉制變革》，廣東：廣東高等教育出版社，2020年，第232頁。

<sup>③</sup>龐川、馬早明、林廣志：《澳門高等教育研究1999—2019》，澳門：文化公所，2020年，第15—16頁。

<sup>④</sup>焦磊：《澳門高等教育國際化發展策略探究》，《世界教育信息》（北京）2015年第4期，第67頁。

(3) 亞洲（澳門）國際公開大學更名為澳門城市大學

2011年，特區政府頒佈第6/2011號行政命令，認可將“亞洲（澳門）國際公開大學”更名為“澳門城市大學”。更名後，原有的公開教學課程被轉入其內的國際公開學院。國際公開學院一方面引進境外大學的公開教育課程，向澳門及內地高等院校提供公開課程；另一方面面向境外高等教育機構輸出公開教育課程，提供教學與培訓。<sup>①</sup>更名後的澳門城市大學呈現良好的發展態勢，成為一所學科健全，具備學士、碩士、博士授予權的綜合性私立大學。

(4) 澳門管理學院成立

澳門管理學院的創辦，可追溯至1984年10月由澳門管理專業協會成立後開辦的工商管理課程，旨在為澳門培養當地語系化的高層管理人才。1988年，為規範辦學，政府要求管理專業協會成立一所專門的教育機構。基於此，澳門管理學院得以創辦。2000年7月，特區政府頒佈第45/2000號行政命令，認可澳門管理學院為私立高等教育機構。學院以培養專業化的管理人才為目標，開辦學位課程及為澳門各行業提供全面企業管理課程，以適應工商界、公共機構及其他性質機構對會計、管理理論和應用相結合的發展需求。<sup>②</sup>

(5) 中西創新學院成立

中西創新學院伴隨着澳門旅遊博彩業的發展而誕生。2001年8月，特區政府頒發第33/2001號行政命令，認可創新教育社股份有限公司為一所私立高等教育機構的擁有人，並批准其開辦中西創新學院。中西創新學院以招收旅遊博彩業從業人員為主，向其提供更高層次的教育培訓，以提高博彩從業人員的整體素質為目標。從招生主體及課程開設形式來看，中西創新學院是一所以招收在職人員為主的受認可高等教育機構。<sup>③</sup>

以上澳門的公立和私立高等教育機構總結如下（表1、2）：

表1 澳門公立高等教育機構的分佈

學校性質	學校名稱	創建年份	依據	創立概況
公立	澳門大學	1991年	第50/91/M號法令	1981年3月28日，東亞大學成立。
				1988年，澳門基金會正式收購東亞大學，私立東亞大學轉型為公立東亞大學。
				1991年，東亞大學“一分為三”，公立東亞大學主體變為澳門大學。
	澳門保安部隊高等學校	1988年	第57/88/M號法令	1988年，回歸過渡期，為培養本地保安專業人才而設。
澳門理工大學	1991年	第49/91/M號法令	1991年，由東亞大學理工學院與政府開辦課程共同設立。2022年3月1日更名為澳門理工大學。	

<sup>①</sup>焦磊：《澳門高等教育國際化發展策略探究》，《世界教育信息》（北京）2015年第4期，第67頁。

<sup>②</sup>龐川、馬早明、林廣志：《澳門高等教育研究1999—2019》，澳門：文化公所，2020年，第21頁。

<sup>③</sup>焦磊：《微型社會高等教育發展比較研究：兼論澳門高等教育發展策略》，華東師範大學博士學位論文，2013年，第64頁。

	旅遊學院	1995年	第45/95/M號法令	1986年，東亞大學理工學院開辦酒店管理文憑課程；1990年，該院開辦旅遊文憑課程。
				1991年，旅遊和酒店管理課程跟隨東亞大學理工學院進入公立澳門理工學院。
				1995年，旅遊培訓學院成立。旅業及酒店業學校及澳門理工學院旅遊和酒店管理課程納入其中。
				1997年，旅遊培訓學院更名為旅遊學院。

資料來源：作者根據各高等教育機構官網資訊及澳門相關法律法規、文獻資料綜合整理。

表2 澳門私立高等教育機構的分佈

學校性質	學校名稱	創建年份	依據	創立概況
私立	澳門城市大學	1992年	第178/92/M號訓令、第6/2011號行政命令	1992年，由東亞公開學院與葡萄牙公開大學合作設立亞洲（澳門）國際公開大學。
				2011年，更名為澳門城市大學。
	聖若瑟大學	1996年	第206/96/M號訓令、第64/2009號行政命令	1996年，成立澳門高等校際學院。
				2009年，更名為聖若瑟大學。
	澳門鏡湖護理學院	1999年	第418/99/M號訓令	1923年，澳門鏡湖醫院慈善會開辦鏡湖高級護士學校。
				1999年，升格為高等教育機構，更名為澳門鏡湖護理學院。
	澳門科技大學	2000年	第19/2000號行政命令	2000年3月，特區政府認可澳門科技大學為私立高等教育機構。
				2006年，特區政府承認澳門科技大學基金會對澳門科技大學的所有權。
	澳門管理學院	2000年	第45/2000號行政命令	1988年，澳門管理專業協會辦澳門管理學院。
				2000年，特區政府承認澳門管理學院為私立高等教育機構。
	中西創新學院	2001年	第34/2001號行政命令	2001年，特區政府批准創新教育社股份有限公司開辦中西創新學院，認可其為私立高等教育機構。

資料來源：作者根據各高等教育機構官網資訊及澳門相關法律法規、文獻資料綜合整理。

自1981年東亞大學創辦起，澳門高等教育事業不斷發展、壯大，形成多元化的公私立並設的高等教育格局。目前，澳門四所公立院校、六所私立院校在特區政府的支持下穩步發展。

## 二、澳門高等教育治理模式變遷

### （一）高校自治

1981年創辦的私立東亞大學，因其私立性質而呈現出較為明顯的市場導向、大學自治特點。其市場導向主要體現在招生定位、課程設置等方面。私立東亞大學招生主要面向香港及東亞地區，學科設置也是基於市場的人才需求，側重於管理、財務、銀行、會計和語言等課程的開設。此外，大學呈現出較為明顯的自治模式，體現在：自設章程、校董會、理事會、學術委員會、監事會等管理機構。其在籌備階段就秉承了西方大學的傳統，一些從英國、香港聘請的學者參與主導和設計了大學的章程。由於大學的私立性質，章程中規定的權利主體必須要體現出創辦者的意志，正式的結構不能與大學創辦的目的、與政府簽訂的協議以及創辦者的根本利益相衝突。<sup>①</sup>創始人認為，章程基本權利的表述是為了體現出大學從出資方那裏獲得自治權利的合法性。<sup>②</sup>整體而言，在澳葡政府管治時代，私立東亞大學呈現出內生、自治，遠離公共行政干預的發展樣態。

### （二）高校有限自治與政府實際管控

1987年，《中葡聯合聲明》簽署後，澳葡政府與東亞大學簽署收購私立東亞大學的協議書，並由澳門基金會全面接受東亞大學的物業以及管理、財政權。私立東亞大學轉制為公立東亞大學。澳門基金會管理委員會對公立東亞大學實施管治，這也意味着：政府作為公共行政力量開始介入澳門高等教育事業的發展。

#### （1）完善法律法規

1991年，澳葡政府頒佈的第11/91/M號法令《關於訂定在澳門地區從事高等教育活動的一切公立及私立教育機構的組織和運作》中提出：根據澳門基金會接收東亞大學以後的新形勢，有必要在該大學的章程中加入有關其宗旨和機構性質的相應修改，使之更符合政府在高等教育領域裏的教育、科學和技術政策。<sup>③</sup>政府通過法律制度，開始對大學章程的制定提出要求。該法令同時提出，公立高等教育是公共法人，享有制定章程以及學術、教學、行政和財政的自主權；私立高等教育機構，在不妨礙該法令第44條至46條的規定的情況下，享有管理自主權，以及學術和教學自主權。<sup>④</sup>

澳門大學和澳門理工學院於1992年分別起草章程，章程中規定在確保學校行政、學術和財政的自主的同時，也在組織架構上訂立澳門總督為大學的校監，校監享有任免學校校長、副校長、秘書長及主持大學校董會的職權，從實質上規定了政府對於大學的直接控制權。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> Bernard Mellor, *The University of East Asia: Origin and Outlook*, Hong Kong: UEA Press Ltd, 1988, p. 21.

<sup>②</sup> Bernard Mellor, *The University of East Asia: Origin and Outlook*, Hong Kong: UEA Press Ltd, 1988, p. 21.

<sup>③</sup> 第11/91/M號法令，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/91/05/declei11\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/91/05/declei11_cn.asp)。

<sup>④</sup> 第11/91/M號法令，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/91/05/declei11\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/91/05/declei11_cn.asp)。

<sup>⑤</sup> 張紅峰：《微型社會與澳門高等教育發展研究》，廣東：廣東高等教育出版社，2019年，第10頁。

1999年12月，第470/99/M號訓令核准《澳門大學章程》，該章程提出，澳門大學作為公權法人機構，享有學術、教學、紀律、行政及財政自主權。政府以法律形式對大學自主權予以支持，給了澳門大學一定的自主發展空間。但是，法律將公立高校定義為“公法人”，在澳門高等教育的語境中，公立高校基於公法人的定義一向被認為是公共行政的自治機構，雖然在行政和財政上享有自治權，但本質上仍然是公共行政機構。<sup>①</sup>

2002年，澳門大學新一任校董會組成後，開始着手修章工作。但修章工作卻受到有關政府部門顧問的干涉。“修章建議提交政府後，有關政府部門的一些顧問就某些問題提出刁難。這些顧問們並不理會（或不曉得）現代國際高等教育的發展趨勢，只着眼於改革建議與政府行政運作不同而諸多反對”。<sup>②</sup>由此可見，在這一階段，政府行政力量直接干預大學章程的制定並起到了實際的管控作用。第14/2006號行政命令，核准《澳門大學章程》以及第1/2006號法律《澳門大學法律制度》，對澳門大學自主權予以支持的同時，也提出一定的限制。如：澳門大學受適用於公法人的法例所規範；澳門大學人員的報酬受對公共行政工作人員所定出的年報酬上限所約束，但校長、副校長及講座教授的報酬除外。

2017年，第10/2017號法律《高等教育制度》頒佈，除對高等院校自主權提供法律支持外，也明確提出政府對於高等院校的監察以及財政上的管控權利。《高等教育制度》提出，公立高等院校為公法人，具有學術、教學、行政及財政自主權。私立高等院校自行管理，享有學術、教學、行政及財政自主權，但受相關法例約束。高等院校的自主權不影響公立高等院校須按高等教育素質評鑑制度接受評鑑，且不影響澳門特別行政區政府監察公立及私立高等院校的活動及運作。政府在財政支持、課程核准、行政違法行為處罰等方面，對高等院校有着直接的管控權。

## (2) 健全行政機構設置

### 2.1 設高等教育輔助項目組

1991年以後，澳門高等教育的宏觀治理隸屬於澳葡時期的行政教育暨青年事務政務司，第158/GM/91號批示頒佈，設立高等教育輔助項目組，對高等教育事務進行相關協調工作。

### 2.2 設高等教育輔助辦公室

隨着高等院校的相繼設立，1998年，最後一任澳葡政府總督韋奇立頒佈了第11/98/M號法令，認為“高等教育作為教育制度之專門領域，需有一行政當局之專責部門協調及處理與其有關之事務”，<sup>③</sup>取消高等教育輔助辦公室（GAES）項目組，並設立高等教育輔助辦公室（GAES）技術辦公室。“高等教育輔助辦公室為一負責支援、跟進及發展澳門特別行政區高等教育的技術辦公室”。<sup>④</sup>

<sup>①</sup>張紅峰：《探討澳門高教實現良治》，《澳門日報》（澳門）2013年5月8日。

<sup>②</sup>《將不可能變為可能》，《澳大新語》（澳門）2009年第1期，第6—7頁。

<sup>③</sup>第11/98/M號法令，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/98/14/decllei11\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/98/14/decllei11_cn.asp)。

<sup>④</sup>第11/98/M號法令，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/98/14/decllei11\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/98/14/decllei11_cn.asp)。

### 2.3 設高等教育局

高等教育輔助辦公室自 1991 年以項目組形式成立，至 1998 年之後以技術辦公室形式設立，歷經二十多年，在高等教育事業上主要起輔助及協調作用。隨着澳門高等教育事業規模的逐步壯大，高等教育事務由輔助辦公室進行輔助協調顯然已無法滿足現實要求。根據第 1/2019 號行政法規設立高等教育局，“高等教育局為一具行政自治權的公共部門，負責輔助、跟進及發展澳門特別行政區的高等教育”。<sup>①</sup>高等教育局的設立，意味着高等教育事業由具有專職功能的政府公共行政部門統籌管理。

### 2.4 教育及青年局與高等教育局合併為教育及青年發展局

澳門教育暨青年局於 1999 年設立，是領導管理澳門義務教育以及青少年相關問題的政府部門。為統籌管理澳門基礎教育與高等教育事務，2020 年，教育暨青年局與高等教育局兩局合併。根據第 40/2020 號行政法規，教育及青年發展局成立，為一具行政自治權的公共部門，負責構思、統籌、協調、執行及評估澳門特別行政區的教育政策及青年政策。

以上法律法規的逐步完善以及教育行政部門的設置與調整，折射出澳門高等教育已逐步形成高校對政府的依附以及政府對高校的直接管控模式。高等教育事業明顯呈現出“政府—高校”的管理模式，高校自主權沒有擴大，政府管控權逐步加強。

### （三）“高校—政府—社會”共治

社會力量作為高等教育的另一重要利益主體，在澳門高等教育治理中逐步發揮其作用。具有里程碑意義的是，2018 年，新《高等教育制度》生效、高等教育委員會成立、高等教育素質評鑑制度等出台。

#### （1）緩衝器：高等教育委員會設立

高教委員會的設立是高等教育治理社會參與的典型體現。第 15/2018 號行政法規提出設立高等教育委員會，作為澳門特別行政區政府的諮詢機構，其宗旨是：一，促進行政當局與高等院校或高等院校之間的溝通和協調；二，集社會各界力量，藉參與、協調、合作和檢討，推動高等教育的發展。高等教育委員會由公共行政部門代表（4 名）、高教實體代表（10 名）、相關社團組織代表（12 名）以及高教領域傑出專家學者代表（4 名）組成。高等教育委員會的設立宗旨及其人員構成，目的在於吸納社會力量參與高等教育治理，以改變傳統高教管理模式中社會力量的缺位與邊緣化狀態（表 3）。

<sup>①</sup>第 1/2019 號行政法規，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2019/04/regadm01\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2019/04/regadm01_cn.asp)。

表3 澳門高等教育委員會人員架構表

公共行政部門	高校實體	社團代表	個人委員
社會文化司司長 教育及青年發展局局長 社會文化司司長辦公室主任 教育及青年發展局副局長	澳門大學 澳門理工學院 澳門旅遊學院 澳門保安部隊高等學校 澳門科技大學 澳門城市大學 聖若瑟大學 澳門鏡湖護理學院 澳門管理學院 中西創新學院	暨育服務中心 澳門業餘進修中心 澳門中華學生聯合總會 國際青年商會中國澳門總會 澳門青年企業家協會 澳門中華新青年協會 澳門發展策略研究中心 澳門理工學院校友會 澳門科技大學校友會聯合總會 澳門高等教育發展促進會 澳門高等教育人員交流協進會 澳門國際研究所	郭小麗 謝安邦 楊俊文 姚偉彬

表格來源：作者自製。

### (2) 外部監督：高等教育素質評鑑制度頒佈

2018年，第17/2018號行政法規提出，根據第10/2017號法律《高等教育制度》第40條的規定，經徵詢行政會的意見，制定《高等教育素質評鑑制度》作為補充性行政法規。高等教育素質評鑑制度的宗旨為：<sup>①</sup>

- 1) 設立有效機制，以規範一切有關院校和課程評鑑活動的原則及運作；
- 2) 訂定保障高等教育素質的要件，以推動高等院校的持續自我完善；
- 3) 促進高等教育的發展；
- 4) 鼓勵提高學術活動的素質；
- 5) 提升高等教育的學術、教學及研究水平；
- 6) 確保高等教育課程的素質和持續改善。

高等教育素質評鑑制度包括院校評鑑與課程評鑑。評鑑工作主要是由外評實體進行。院校根據指引的規定，並按其需要和發展規模，選擇合適的外評實體進行評鑑工作。<sup>②</sup>引進外部評審，意味着高等教育的素質評鑑突破院校內部評鑑以及政府公共行政部門的評鑑、而由具有專業資格的第三方評鑑機構開展素質評鑑工作。《高等教育素質評鑑制度》是澳門高等教育治理納入社會力量的又一個體現。

自1981年東亞大學創辦以來，澳門現代高等教育發展至今四十年。伴隨着澳門經濟、政治、文化環境的變化，高等教育治理模式也發生變遷，詮釋着高校、政府、社會等相關主體的利益權衡與矛盾協調。公共教育政策因應高等教育治理過程中所呈現的矛盾而進行調整。當前，高等教育以“高校—政府—社會”三維協調的多元治理模式回應高等教育作

<sup>①</sup> 第17/2018行政法規，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/32/regadm17\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/32/regadm17_cn.asp)。

<sup>②</sup> 第17/2018行政法規，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/32/regadm17\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/32/regadm17_cn.asp)。

為公共教育事業的屬性要求。其宏觀治理模式以及法律規範、行政機構設置等政策取向，顯示“參與式民主”在高等教育事業治理中得到重視，傳統的“政府—高校”的二維管控模式已為時代發展所摒棄。然而，政策執行過程中所暴露出來的相關主體的利益矛盾、民主參與的均衡性、品質評鑑制度與高校內部自治的角色錯位，是當前高等教育治理所面臨的難題。

### 三、理論基礎與利益主體

#### （一）理論基礎

治理興起於西方，英語中的“治理”（governance）可以追溯到古典拉丁語和古希臘語中的“操舵”（steering）一詞，原意為控制、引導和操縱，與統治的含義接近。<sup>①</sup>1989年，世界銀行首次以“治理危機”（crisis in governance）一語描述非洲國家因政府失靈而使經濟和社會發展陷入混亂的情形，“治理”的含義開始以別於“統治”而出現。1992年，世界銀行在其年度報告《治理與發展》（“Governance and Development”）中，以解決發展中國家的“治理危機”為目標，提出了通過建立“善治”（good governance）的制度。此時的“治理”還是“統治”的同義詞，但當“善治”提出時，它意味着一種新的統治方式出現。<sup>②</sup>

治理理論創始人之一羅西瑙（James N. Rosenau）在其著作《沒有政府的治理》（*Governance without Government: Order and Change in World Politics*）中提出：治理不同於政府統治，治理由參與者的共同目標支援，這個目標不一定是法律規定下的政府職責，也不一定需要依靠政府的強制力量去實現，治理具有比統治更豐富的內涵，它擁有更規範的行動機制，既包括政府的機制，也包括非政府的、非正式的機制，政府及其他各類組織、群體甚至個人都可以借助這些機制滿足各自的需要，實現各自的目的。中國學者俞可平作為較早期研究治理的專家對“治理”作出如下定義：治理一詞的基本含義是指官方的或民間的公共管理組織在一個既定的範圍內運用公共權威維持秩序，滿足公眾的需要。治理的目的是在各種不同的制度關係中運用權力去引導、控制和規範公民的各種活動，以最大限度地增進公共利益。所以，治理是一種公共管理活動和公共管理的過程，它包括必要的公共權威、管理規則、治理機制和治理方式。<sup>③</sup>“治理的本質上是多元主體在共同利益目標下共同參與協調相互之間的多元利益矛盾衝突的結構安排和持續過程”。<sup>④</sup>

依據治理的定義，高等教育治理可定義為高等教育中多元主體的利益協調機制與過程。公民社會成為社會公共治理形成的必要條件。高等教育治理中，社會力量的納入則是

<sup>①</sup>鮑勃·杰索普：《治理的興起及其失敗的風險：以經濟發展為例的論述》，俞可平主編：《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社，2000年，第55頁。

<sup>②</sup>唐漢琦：《高等教育治理改革的價值研究》，青島：中國海洋大學出版社，2018年，第29頁。

<sup>③</sup>俞可平：《全球治理引論》，《馬克思主義與現實》（北京）2002年第1期，第20—32頁。

<sup>④</sup>唐漢琦：《高等教育治理改革的價值研究》，青島：中國海洋大學出版社，2018年，第7頁。

公民社會參與高等教育治理的體現。對高等教育治理展開研究，首先應當明晰高等教育作為公共事業所涉及的相關利益主體，進而挖掘各主體的利益訴求、主體間的利益與矛盾衝突以及應對相關矛盾衝突的協調機制及政策回應等。

## （二）相關利益主體

高等教育涉及多方利益主體，在訪談調研中，澳門學者提出：關於高等教育利益主體，對公立院校而言，利益主體主要是政府、學生（家庭）、社會（納稅人和福利受眾）、捐贈人等；私立院校還要增加出資辦學者，此外政府亦在私校的經費來源構成上增加比重。<sup>①</sup>相關利益主體所反映的訴求均基於各自的立場，如有某一方的利益訴求管道受阻，在高教治理中缺位，那麼制定出來的政策則難以兼顧各方利益。

當前，澳門高等教育治理呈現相關利益主體共治的局面。政府，作為公共行政部門，在高等教育治理中充當統籌者與引導者，以公共利益為政策制定的基礎；高校，是高等教育的實體機構，在高等教育治理中為核心主體，高校在財政、行政、教學、學術方面，始終有其自主權的訴求；學生及其家長，作為高等教育的消費者與受益者，對高校教育的公平性、師資力量、教學品質、規範管理等方面有相應的要求及期望；社會，具體為社會機構組織及市民，對於本地區高等教育的治理同樣有其重要的角色體現。高等教育是準公共產品，一地區高等教育事業的發展狀況對該地區經濟、政治、文化、教育、民生等領域產生巨大影響。高校知識生產、人才輸出、研究成果轉化等與社會的整體發展休戚相關。因而，社會作為高等教育治理的利益相關主體，隨着澳門高等教育事業規模的壯大而更為彰顯其角色與作用。

## 四、治理模式變遷之下的政策成效

澳門高等教育治理模式變遷過程中所呈現的利益主體參與的逐步多元化，是教育實現社會共治的表現。縱觀澳門現代高等教育發展歷史，可以看到，澳門現代高等教育經歷從無到有、從私立東亞大學自謀發展、逐步發展到當今澳門十所高等院校公私並立多元的高等教育格局，這是公共政策在高等教育事業整體規劃上的有力推動而成。在此過程中，也伴隨着高等教育治理模式的變化以及相應政策的完善。總體而言，政策的成效包括以下方面：

### （一）高等教育辦學經費得以保障

自1987年，政府以1.3億港元收購私立東亞大學以來，高等教育事業開始為政府重視。回歸之後，特區政府對高等教育的發展越來越重視。在高等教育經費投入方面給予大量支持，經費投入總額逐年上升。<sup>②</sup>澳門公立院校的辦學經費主要來自特區政府的財政投入，同時，特區政府也通過批准建設用地、發放資助款項或設立優惠貸款等方式對私立學校進

<sup>①</sup>根據澳門學者訪談素材整理。

<sup>②</sup>龐川、馬早明、林廣志：《澳門高等教育研究1999—2019》，澳門：文化公所，2020年，第25頁。

行相應資助。由於政府的經費投入，澳門公立高等院校發展有着強大的財政支持，私立高等院校也在澳門回歸之後呈現迅猛的發展態勢。

## （二）高等教育法律法規日趨完善

在澳門高等教育治理模式變遷過程中，伴隨之是相關法律法規的完善。“澳門高等教育法規及其政策都是為相關主體的利益服務的”。<sup>①</sup>相關法律法規，從不同層面對高等教育事業的發展給予了法制保障。1991年頒佈的第11/91/M號法令《高等教育法》在私立東亞大學轉制為公立東亞大學、又一分為三的歷史時期，為推動澳門高等教育的發展起到有力的作用。舊高教法沿用多年，經過十幾年的醞釀、修訂和完善，2017年，特區政府頒佈第10/2017號法律《高等教育制度》並於2018年8月生效，同時推出的還包括高等教育規章、高等教育委員會、高等教育素質評鑑制度、高等教育基金、高等教育學分制度等行政法規。高等教育相關法律法規的逐步完善，為澳門高等教育事業有序發展提供了保障。

## （三）高等教育委員會起橋樑作用

澳門高等教育委員會設立，旨在調動社會力量參與澳門高等教育事業的發展。其人員架構體現來自與高等教育相關的不同利益主體，包括政府、高校、相關機構社團、個人代表等。高教委員會自設立以來，其角色定位以及實際運作都起到與相關利益主體溝通和協調的橋樑作用。本研究對高教委員會委員進行訪談，其提到：“如果沒有高教委員會，僅靠政府，那麼制定出來的政策，是難以完全服眾的。高教委員會在中間起到協調的作用，也就是說，在政策出台之前，如果不同的利益相關者有意見相左，在高教委員會這個層面就已經進行了協調了。那麼，到了政策正式對外公佈的時候，出現大規模的反對聲音的情況可能性就不大。因為，高教委員會的組成，是具有代表性的利益相關者，在協調的過程，其實就是不同利益主體之間的溝通了。因此說，設立高等教育委員會是非常有必要性的。”<sup>②</sup>在對澳門學者的訪談中，其提出：高教委設立是澳門高教法規體系健全的重要一環，具有重要意義，改變了原來僅有政府與高校密切聯繫的形式，政府也確實能夠在委員會運行過程中得到廣大參會人員對於高教發展的建議。<sup>③</sup>可見，高等教育委員會的設立，對於教育行政當局與高校，以及高校間的協商、溝通起到重要的橋樑作用。

# 五、治理模式變遷之下的政策困境

## （一）“高校自治”與“政府管控”存在矛盾張力

在澳門高等教育治理中，政府的角色定位應為宏觀管控者而非直接管控者。《高等教育制度》對高等院校的自主權予以了保障。然而，高等院校尤其公立院校因其“公法人”的性質而受到諸多規約。這其實反映出政府的角色轉型並沒有完全實現，政府直接介入高

<sup>①</sup>龐川、馬早明、林廣志：《澳門高等教育研究1999—2019》，澳門：文化公所，2020年，第79頁。

<sup>②</sup>根據澳門高等教育委員會委員訪談素材整理。

<sup>③</sup>根據澳門學者訪談素材整理。

等教育事務，對高等院校自主權發揮帶來一定阻礙。“政府無論如何出資，都應該以一種‘外行’的姿態退出直接管控，變成一種宏觀調控，並透過一種組建利益相關者治理委員會的形式，對高校實施間接治理”。<sup>①</sup>

### （二）利益相關者間話語表達權不均

澳門高等教育治理逐步呈現出“高校—政府—社會”的多元治理樣態，從相關法律及機構設置上看，都已關切到各相關利益主體。然而，細究相關組織架構、治理過程，則發現不同利益相關者在對於高等教育治理的話語表達權存在着實質上的不均衡。例如：高等教育委員會的人員架構，其構成上雖包括了來自政府、高校、社團、個人等代表，但其核心領導層為政府公共行政人員，主席為社會文化司司長，副主席為教育及青年發展局局長。作為旨在調動社會力量參與治理的高教委員會，“主導的是政府，主席、副主席就是司長局長，無法站在政府以外的中介者一方”。<sup>②</sup>此外，學生或家長作為高等教育的“消費者”與“獲益者”，在高等教育治理中，理應有直接、暢通的渠道供其反映訴求，表達意見。在對學生代表進行訪談時，其提出：“青年學生是高校發展和‘服務’的主體，瞭解他們直接的想法更能有效地實施教育政策。學生也需要有一定的平台來表達合理訴求。”<sup>③</sup>但在當前的治理機制之下，這一群體話語表達僅能以相對間接的方式進行（如：向高教委員會的社團代表表達意見、在高等院校內部通過不同層級反映訴求等），這樣的表達途徑效率較低，其所起的效果也顯然有限。

### （三）外部質量評鑑與內部學術自治角色錯位

澳門高校實行外部評鑑制度，自東亞大學創辦時所參照的英國模式就已有所體現，隨着澳門高等院校的逐步壯大，高校品質評鑑制度也逐步多元。特區政府於2018年頒佈《高等教育素質評鑑制度》。評鑑制度為高等院校的院校認證、課程認證、院校素質核證、課程審視提供宏觀指引與標準規範。當前，全澳10所高等院校共開設三百餘個課程，其認證及品質評審主要經由第三方評鑑機構按相應指標進行。這也意味着，在評鑑制度導向之下，高等院校一定程度上對標其選擇的評鑑機構的指標而發展。由此形成的結果是，高校可能在教學、科研、學生管理、文化建設等方面各有權衡取捨。然而，大學作為學術組織，學術自治是大學之根，不應受制於外部因素。以外部評鑑主導大學治理的方向，將吞噬學術精神對於高校的支撐力量。當前，澳門高等院校重視國際化、多元化評鑑制度的引進，但卻弱化了高校內部學術力量的參與。澳門高校學者在接受訪談時提出：我個人感到沒有渠道可以發揮直接的作用，但作為學者和高校研究者，有一個權力是別人無法剝奪的，那就是通過學術參與發聲，我會保持發表見解的權利。<sup>④</sup>外部品質評鑑與內部學術自治角色錯位，從長遠看，違背了高校學術為本的價值基礎。

<sup>①</sup>根據澳門學者訪談素材整理。

<sup>②</sup>根據澳門學者訪談素材整理。

<sup>③</sup>根據澳門高校學生訪談素材整理。

<sup>④</sup>根據澳門學者訪談素材整理。

## 六、政策完善路徑

### （一）調整政府角色定位，重構政校關係

“高等教育的治理首先意味着政府的作用將發生很大變化，政府的角色應當從原來的舉辦者、辦學者、管理者，轉變成協調者和品質控制者”。<sup>①</sup>在澳門現行的高等教育治理體系中，公立院校是作為“公法人”的性質而存在的。這也意味着公立高等院校被視為公共機構而受到政府相關行政制度及法規的約束。在本研究訪談中，學者提出：澳門高教行政治理的本質沒有改變，甚至存在一種文化依賴性。尤其對於公立高校而言，到目前為止，依然是作為政府的行政機構而存在的。高校是特區政府的一個行政部門，缺少社會參與和學術上的自主性。<sup>②</sup>澳門現代高等教育緣起於私立東亞大學，有着大學自治的歷史基礎，校董會、大學章程、學術委員會等，突顯其遠離行政干預、趨向學術精神，回歸大學存在之理的邏輯起點。但伴隨經濟、政治及社會環境的變化，澳門高等教育的治理模式發生變遷，政府的角色也在其中經歷了“強介入”、“慢退出”的過程。當前，雖然高等教育治理中開始重視吸納社會力量參與，但政府在高等教育領域，尤其在公立院校中的“管控”角色依然明顯。調整政府角色，重構政府與高校的關係，需要政府、社會對於高校作為一個獨立的學術組織的認可，給予其空間與關切。

### （二）調整高教委員會架構，發揮實質中介協調作用

“政府的直接干預和市場的直接介入易破壞大學的學術自由，而大學脫離政府、社會（市場）的‘完全自治’也必然步入迷途或陷入困境。因此，需要有獨立的中介組織介入治理結構”。<sup>③</sup>澳門高教委員會設立的初衷就在於調動社會力量參與高教治理，如高教治理引入第三方組織的典型代表——英國高等教育基金委員會，在政府與高校之間起到較好的“緩衝器”作用。然而，正如本研究訪談時學者指出的，澳門高等教育委員會的核心領導層為政府教育行政部門領導，這意味着，政府非但沒有退出“第三方組織”之外，且作為高教委員會中處於核心領導層。這實際上與高教委員會設立的價值取向相違背。在“官民共治”中，往往“官”因其絕對權威而削弱了“民”的話語權。因此，高等教育委員會作為中介組織，其人員架構中，政府行政代表的介入將對不同主體間的利益協調產生影響，高等教育委員會所發揮的中介協調作用的實效也因此而大打折扣。

### （三）固守大學學術本位，重塑外部評鑑機構角色

外部評鑑與內部學術自治並不相衝突。外部質量保障體系的實施主體是政府或者社會

<sup>①</sup>盛冰：《高等教育的治理：重構政府、高校、社會之間的關係》，《高等教育研究》（武漢）2003年第2期，第47—51頁。

<sup>②</sup>根據澳門學者訪談素材整理。

<sup>③</sup>李彩虹、楊移貽：《治理理念下的高等教育第三部門》，《大學教育科學》（長沙）2012年第6期，第23—28頁。

第三方機構，內部質量保障體系的實施主體則是高校自身。<sup>①</sup>學術自治是基礎、外部評鑑是補充，高校治理應基於這個角色定位。外部評鑑一定程度上由規章制度與指標體系構成，其制定的價值基礎應是出於遵循教育規律，保護學術自由，規範高校管理，其終極目標也應是回到大學精神內涵。因而，外部評鑑、制度約束並不與學術自治相違背，而應當以其作為外部推動者、中間聯動者的角色定位，服務於大學自治，體現高校學術本位、學術自由的精神內核。在外部品質評鑑過程中，不同的高校在內部管理機制、教育教學規律、學術研究、課程設置、人才培養等方面，有其共性與個性。因而，固守大學學術本位，是對一切差異、矛盾、衝突的最有力回應。無論社會發展樣貌如何，大學的使命始終不變。

## 七、結語

澳門現代高等教育發展已歷四十年，其治理模式變遷以及政策調整基於一定的歷史條件以及社會環境的變化。葡萄牙四百多年管治史結束，澳門回歸祖國並實現經濟騰飛，澳門現代高等教育的發展迎來契機，也具備充分的基礎條件。而高等教育的相關利益主體矛盾也逐步顯現。高等教育治理，應當從系統整體出發，在歷史發展進程中探索差異的偶然性與統一的必然性，回歸學術本身作為存在之理的邏輯，固守學術自治。一所完全為外部力量所牽制並成為權力和利益僕從的大學，不可能為其內部的成員大膽探索、用於求知和求真提供精神庇護和精神動力。<sup>②</sup>因此，任何高教治理模式的探索，究其根本，應當為了體現大學作為求真、求實的學術組織的精神內核。

[ 責任編輯 陳超敏 ]

<sup>①</sup>劉振天：《系統、剛性、常態：高等教育內部質量保障體系建設三個關鍵詞》，《中國高教研究》（北京）2016年第9期，第12—16頁。

<sup>②</sup>閻光才：《理解大學——關於大學的幾點斷想》，《教育研究》（北京）2002年第3期，第36頁。