

地方性與自主性： 澳門教育未來發展的政策基礎

郭曉明

[摘要]澳門回歸二十五年來，教育獲得良好發展，其中最重要的經驗就是基於澳門本地教育的特殊歷史與環境，自主採取有效的政策措施。澳門未來的教育政策要堅持地方性和自主性，這既是“一國兩制”的要求，也是澳門教育的特點和教育現代化規律所要求的。為此，未來在教育政策上要防止政府全能主義，探索澳門特有的教育經費保障機制，實施包容性的愛國愛澳教育，在高等教育領域走少而精的發展之路，並積極探索橫琴的教育發展策略。

[關鍵詞] 澳門 教育政策 政策基礎 地方性 自主性

一、前言

2024年是中華人民共和國成立七十五周年，也是澳門特別行政區成立二十五周年。回歸以來，澳門特區譜寫了具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐的華彩篇章，其中，教育起到了先導性的重要支撐作用。教育“高質量發展”既是時代的主題和強國建設的核心方向，也是澳門教育未來進一步服務特區發展的根本要求。^①

澳門回歸以來，隨着免費教育的推行和出生率的下降，基礎教育與20世紀90年代相比最重要的一個變化，就是發展重點“已由‘量的擴張’轉變為從整體上提升澳門教育的質量”。^②經過二十五年的發展，分別於2006年和2017年頒佈實施第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》和第10/2017號法律《高等教育制度》（2018年生效），以及相關的配套法規，為澳門建立了基礎教育和高等教育的新體制，學生發展和高校的國際排名都穩步提升。但是，澳門教育如何在新時期進一步高質量發展，依舊是一個需要仔細思考的問題。

作者簡介：郭曉明，澳門城市大學教育學院特聘教授、博士生導師、教育學博士；澳門特別行政區政府教育及青年發展局首席顧問高級技術員。

^①國家發展改革委、教育部、人力資源社會保障部：〈關於印發《“十四五”時期教育強國推進工程實施方案》的通知〉（發改社會〔2021〕671號），2021年5月20日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-05/20/content_5609354.htm，2024年6月18日讀取，該文件提出“建設高質量教育體系”；2022年10月中共二十大報告也提出“加快建設高質量教育體系”，參見新華社：〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，2022年10月25日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，2024年6月18日讀取。

^②郭曉明、蘇朝暉：〈優質教育的制度保障：澳門教育制度變革的內在價值〉，單文經、林發欽主編：《澳門人文社會科學研究文選·教育卷》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門基金會，2009年，頁28。

澳門是一個高度開放、多元的微型社會，在教育國際化呼聲越來越高，“一國兩制”實踐中“趨同”的指向日漸顯現的情況下，澳門教育發展未來的最大隱憂是同質化，包括區域內原有多元化教育的同質化，以及與其他地區教育的同質化。未來在政策方向上需因地制宜、實事求是，把握好澳門教育的特點，重視多元、自主、開放和發揮民間力量作用的辦學傳統，在“一國”的前提下發揮好“兩制”的優勢。地方性與自主性應成為澳門教育未來發展的政策基石。

二、回歸二十五年教育的發展與經驗

（一）發展

澳門回歸二十五年來，教育發展取得了有目共睹的成績。在基礎教育方面，這主要反映在學生的成長上，尤其是學生在“國際學生能力評估計劃”（Programme for International Student Assessment，簡稱 PISA）等國際測試中的良好表現，澳門學生的總體表現是不斷進步的。

PISA 是一項由經濟合作暨發展組織（OECD）策劃的國際研究，旨在評核全球 15 歲中學生應對現實生活中的挑戰和機遇的準備程度，始於 2000 年，每三年為一個測試周期，澳門從 2003 年開始參加此測試。該測試關注的焦點是一個現代人在未來的個人和社會生活中所應具備的關鍵素養和能力，主要涵蓋閱讀、數學、科學三個領域。2022 年 PISA 的評核焦點是數學素養，共 81 個國家 / 經濟體的 69 萬名中學生參與，澳門有 4,441 名學生參加了正式測試。根據 2023 年 12 月 5 日 OECD 公佈的研究結果（表 1），在參與的 81 個國家 / 經濟體中，澳門學生的“數學、科學和閱讀素養均表現出色，在 PISA 素養排名表上分別位列第二、第三和第七，尤其是作為本屆主要測試領域的數學素養，澳門學生更首次位居全球第二，是歷屆 PISA 測試所取得的最佳成績”。此外，澳門確保了幾乎全體 15 歲學生的三個核心素養都達到了有效參與社會事務的基本能力（即達到基準水平 2），並有機會充分發揮潛能，實現自己的目標；同時，澳門高表現學生比例“在數學有 28.6%，科學有 14.7%，閱讀有 8.9%”，明顯高於 OECD 國家的平均數。^①更為難得的是，從 2003 — 2022 年，澳門在參加的七屆 PISA 測試中，是全球少數幾個在數學、科學和閱讀三個領域 15 歲學生的素養均“保持穩步向上的趨勢”的教育系統之一。^②

^①澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈教育系統展現高韌性和適應力 學生素養和教育公平稱譽全球〉，2023 年 12 月 5 日，<https://www.gcs.gov.mo/news/detail/zh-hant/N23LEK4dDq?keyword=PISA>，2024 年 6 月 4 日讀取；Cheung, Kwok Cheung, et al. *Macao-PISA 2022 Report: Assessment of Mathematical, Scientific, and Reading Literacy Performance of 15-year-old Students from An International Comparison Perspective*. Educational Testing and Assessment Research Centre, University of Macau, 2023.

^②澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈PISA 2022：澳門學生表現優秀〉，2023 年 12 月 18 日，https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=100962&search_data=PISA%252B2022&，2024 年 6 月 4 日讀取。

表 1 PISA 2022 三項素養排名前 15 個國家 / 經濟體的平均成績

排名	國家 / 經濟體	數學素養平均分	國家 / 經濟體	科學素養平均分	國家 / 經濟體	閱讀素養平均分
1	新加坡	575	新加坡	561	新加坡	543
2	中國澳門	552	日本	547	愛爾蘭	516
3	台灣地區	547	中國澳門	543	日本	516
4	中國香港	540	台灣地區	537	韓國	515
5	日本	536	韓國	528	台灣地區	515
6	韓國	527	愛沙尼亞	526	愛沙尼亞	511
7	愛沙尼亞	510	中國香港	520	中國澳門	510
8	瑞士	508	加拿大	515	加拿大	507
9	加拿大	497	芬蘭	511	美國	504
10	荷蘭	493	澳洲	507	新西蘭	501
11	愛爾蘭	492	新西蘭	504	中國香港	500
12	比利時	489	愛爾蘭	504	澳洲	498
13	丹麥	489	瑞士	503	英國	494
14	英國	489	斯洛文尼亞	500	芬蘭	490
15	波蘭	489	英國	500	丹麥	489
OECD 平均		472	OECD 平均	485	OECD 平均	476

資料來源：澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈教育系統展現高韌性和適應力 學生素養和教育公平稱譽全球〉，2023 年 12 月 5 日，www.gov.mo/zh-hant/news/1030471/#&gid=1&pid=3，2024 年 6 月 4 日讀取。

此外，澳門還被 OECD 認為是“實現卓越和公平的典範”，澳門“學生的素養表現與其社經地位的關係最弱”，“澳門社經弱勢學生的素養表現領先不同國家／經濟體中具有相似社經背景的學生，甚至超過了許多參與國家／經濟體的最優勢學生”。^①因此，OECD 稱澳門的學校系統既有非常卓越的素養表現，又有很好的教育公平以及高度的包容性。^②

澳門 15 歲學生在不斷提升 PISA 測試的各項素養的同時，澳門學校教育系統及特區政府過去 25 年間在致力降低學生留級率方面亦取得了明顯的進展。2003 年的 PISA 測試結果顯示，澳門留級學生的比例遠高於國際平均水平。近年來，特區政府推出了澳門學生評核制度，並向學校和公眾宣傳透過改善學生學習成效和幫助學生學習成功，逐步取代留級政策的必要性。下圖顯示澳門 15 歲學生在 PISA 2022 測試中的年級分佈，澳門學生就讀高一者最

^①澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈教育系統展現高韌性和適應力 學生素養和教育公平稱譽全球〉，2023 年 12 月 5 日，<https://www.gcs.gov.mo/news/detail/zh-hant/N23LEK4dDq?keyword=PISA>，2024 年 6 月 4 日讀取。

^②PISA 將教育公平 (Education Equity) 視為一個重要的目標，同時考慮公平 (Fairness) 和包容 (Inclusiveness)，前者是指不論學生背景如何，都應給予均等的機會讓他們充份發揮學習潛能，包容則是指確保所有學生，特別是來自弱勢家庭或傳統意義上被邊緣化的學生群體，都能接受優質教育並獲得最基本的技能。

多（69.3%），93.0% 的學生就讀初三或以上，就讀初一和初二的學生比例則下降至 7.0%。^①

在高等教育方面，回歸以來最重要的發展是教育規模顯著擴大。澳門目前有 10 所高等院校，從 2000/2001 – 2023/2024 學年，在校學生總人數由 12,749 人增加至 55,611 人，增長了約 3.36 倍（表 2）。尤其是外地學生有很大增長，在學生總數中的比例從 2011/2012 學年的 31.1%，增加至 2023/2024 學年的 72.5%，其中，2019/2020 – 2023/2024 學年的比例更從 55.8% 增長至 72.5%（表 3），說明澳門高等教育的吸引力迅速增加。

表 2 澳門高校學生人數的變化

學年	人數
2000/2001	12,749
2004/2005	26,324
2008/2009	31,249
2012/2013	27,776
2016/2017	32,750
2020/2021	39,093
2023/2024	55,611

資料來源：根據澳門特別行政區政府教育及青年發展局歷年公佈的〈教育統計數據概覽〉整理，https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=85814，2024 年 12 月 30 日讀取。

表 3 澳門高校近年本地生和外地生人數及百分比的變化

學年	本地生		外地生		總人數
	人數	百分比	人數	百分比	
2011/2012	18,056	68.9%	8,161	31.1%	26,217
2015/2016	18,421	37.6%	13,549	42.4%	31,970
2019/2020	15,969	44.2%	20,138	55.8%	36,107
2023/2024	15,275	27.5%	40,336	72.5%	55,611

資料來源：根據澳門特別行政區政府教育及青年發展局歷年公佈的〈教育統計數據概覽〉整理，https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=85814，2024 年 12 月 30 日讀取。

澳門高等院校高等教育課程數目在回歸以來也有很大增長，^②從 2000/2001 學年的 187 個增加至 2023/2024 學年的 363 個，增長了 94.11%。這其中，研究生課程增長最快，僅在 2012/2013 – 2023/2024 學年間（表 4），博士課程從 51 個增長至 84 個，增加了 64.71%，碩士課程從 72 個增長至 143 個，增加了 98.61%；相同時間裏，兩類課程的註冊學生人數更是分別從 772 人和 4,379 人，增長至 6,838 人和 14,849 人，分別增長了 7.86 倍和 2.39 倍，遠高

^①張國祥：〈他山之石，可以攻玉：澳門 PISA 2022 結果解讀與啟示〉，《澳門教青雜誌》（澳門），第 3 期，2024 年，頁 26 – 32。

^②澳門的高等教育課程除本地院校開設的課程外，還有外地高等教育機構獲批准在澳門開設的課程，此處僅限於本地高等院校開設的高等教育課程。

於學士學位課程數和註冊學生數的增長幅度。^①可見，澳門回歸以來高等教育的整體規模有很大發展，尤其研究生教育發展更快，在學生總人數中的比例由 2012/2013 學年的 18.5% 上升至 2023/2024 學年的 39.0%，這是高等教育結構的重要轉變，表明澳門高教朝研究型方向提升。

表 4 澳門高等院校高等教育課程數目的變化

學年	博士學位課程	碩士學位課程	學位後文憑課程	學士學位課程	學士學位補充課程	高等專科學位課程	文憑課程	總計
2000/2001	/							187
2003/2004	/							213
2004/2005	/							252
2012/2013	51	72	6	104	19	17	3	272
2013/2014	56	71	6	109	17	16	3	278
2014/2015	57	77	6	103	15	10	6	274
2015/2016	57	83	6	101	11	3	7	268
2016/2017	56	87	8	102	3	2	9	267
2017/2018	58	91	9	100	3	0	11	272
2018/2019	62	98	7	101	2	0	10	280
2019/2020	62	110	7	108	2	0	11	300
2020/2021	88	122	7	115	0	0	10	342
2021/2022	80	123	8	115	0	0	11	337
2022/2023	89	129	7	112	0	0	10	347
2023/2024	84	143	4	122	0	0	10	363

資料來源：2000/2001、2003/2004 及 2004/2005 三個學年的數字，參見龐川、馬早明、林廣志：《澳門高等教育研究（1999－2019）》，澳門：文化公所，2019 年，頁 124。其他學年的數字根據澳門特別行政區政府教育及青年發展局歷年公佈的〈教育統計數據概覽〉整理，https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=85814，2024 年 12 月 30 日讀取。

除辦學規模擴大外，特區政府推行新的高等教育體制，強化和提升院校自身的管治水平，並建立高等教育素質保證制度，澳門高校在多個世界大學排行榜、學科排行榜的排名持續上升。在全球高等教育研究機構（Quacquarelli Symonds，簡稱 QS）公佈的 2025 年世界大學排名中，澳門大學在 1,500 所大學中排名第 245 位，較 2024 年上升 9 位；澳門科技大學的排名亦從全球第 505 位升至第 464 位，較上 2003 年上升 41 位。^②而在泰晤士高等教育（Times Higher Education，簡稱 THE）公佈的 2024 年世界大學排名中，共有 1,904 所

^① 2012/2013－2023/2024 學年，澳門本地高等院校開設的學士學位課程數目和註冊學生數目分別增長了 24.0% 和 63.2%，資料根據澳門特別行政區政府教育及青年發展局歷年公佈的〈教育統計數據概覽〉整理，https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=85814，2024 年 12 月 30 日讀取。

^② 澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈特區政府持續推動高等教育發展 澳門高校國際排名上升〉，2024 年 6 月 5 日，https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=700251&，2024 年 6 月 5 日讀取。

高校上榜，澳門大學首次躋身世界前 200 強，排名第 193 位，在亞洲大學排名第 36 位，在全球年輕大學排名升至第 14 位；澳門科技大學全球排名第 251 – 300 位，在亞洲大學排名第 58 位，在全球年輕大學排名升到第 38 位。

其他院校也表現不俗，澳門理工大學在 2023 年泰晤士高等教育（THE）全球大學影響力排名中，“可持續城市和社區”指標及“就業與經濟增長”指標均居於全球第 101 – 200 位。澳門旅遊大學在 2023 年的 QS 世界大學排名中，款待及休閒管理學科居全球第 10 位和亞洲第 1 位。

（二）經驗

（1）加大教育投入

澳門回歸後經濟的快速發展為教育發展創造了有利條件，特區政府持續加大教育投入，非高等教育的公共開支總數從 2002 年的 10.07 億澳門元，增長至 2022 年的 77.68 億澳門元，學生人均年公共開支更從 10,153 澳門元增加至 89,104 澳門元。^①在免費教育方面，從 1999 年的 10 年免費教育，到 2006 年歷史性地宣佈實施 15 年免費教育，包括幼兒教育、小學教育、初中教育和高中教育的所有年級；同時，將免費的範圍由“學費”拓展至“補充服務費和其他與報名、就讀及證書方面有關的費用”，制度不斷完善，就讀“免費教育學校系統”學校的學生從 1999/2000 學年的 61.7%，提升到 2023/2024 學年的 92.8%，^②覆蓋了全澳絕大多數學生。

表 5 公共教育開支及其佔本地生產總值和政府公共總開支的比例

年份	公共教育開支 (千澳門元)	公共教育開支佔本地 生產總值百分率	公共教育開支佔政府總 公共開支百分率
2018	11,630,000	2.6%	14.5%
2019	12,755,000	2.9%	15.6%
2020	12,243,000	6.0%	12.3%
2021	11,934,000	4.8%	12.9%
2022	11,729,000	5.9%	10.1%

註：公共會計制度（適用於本地區內部比較）：政府一般綜合帳目採用現金收付制會計編制，反映特定機構以外，澳門特別行政區的預算執行結果和財務情況。

資料來源：澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈教育統計數據概覽（2024）〉，頁 38。

就整體教育投入而言，公共教育總開支（包括高等教育和非高等教育）即便在新冠疫情最嚴重的 2021 年和 2022 年，都維持了較高水平，其絕對數及在政府公共總開支中所佔的比例雖有所下降，但在本地生產總值中所佔的比例卻明顯上升（表 5）。正是因為教育

^①郭曉明、王敏：《澳門學校課程與教育變革——19 世紀以來文化傳承的視角》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門特別行政區政府文化局，2024 年，頁 148。

^②澳門特別行政區政府教育及青年發展局，內部資料。

投入的大幅增加，為回歸以來教育的發展和素質提升提供了保障，優先發展教育的政策值得長期堅持。

（2）發展符合澳門本土特點與需要的教育制度

制度是教育發展的基礎。澳門回歸後教育改革的重點方向之一，就是發展符合澳門本土特點與需要的教育制度。在基礎教育階段，1999年頒佈的第42/99/M號法令訂定義務教育範圍及有關制度，標誌着澳門教育從“政府要不要參與”演變成“政府如何參與”。回歸後，特區政府於2006年頒佈實施的《非高等教育制度綱要法》調整了教育的目標，改革了學制，完善了教育經費投入機制，擴大了免費教育的範圍，突出了課程與教學的重要性，強化了政府的課程領導權，加強了對學生的援助及教師專業地位的保障，並力圖強化學校管理的多元參與。以此為基礎，澳門的非高等教育法進入了系統調整期，在教師制度方面，2010年公立學校實施了新的教師職程制度，2012年特區政府訂定了《非高等教育私立學校教學人員制度框架》，從法律層面提升了私立學校教學人員的專業素質和職業保障。2014年及2015年起先後頒佈了《本地學制正規教育課程框架》和《本地學制正規教育基本學力要求》行政法規，以及幼兒教育、小學、初中和高中各教育階段的“基本學力要求”，初步建立起本地的課程基準。澳門基礎教育的制度實現了系統性的、深刻的變革。

在高等教育方面，特區政府2003年前後開始推動高教領域相關法律的修訂，第10/2017號法律《高等教育制度》最終於2018年生效。該法給予高校更多自主權、專業和課程設置上更多的靈活性，以及資源上的支持，包括師生教學、科研方面的多種經費資助。同時加強高校內部管理，要求高校設立董事會，實行董事會領導下的校長負責制，實施高等教育素質評鑑制度，構建澳門高等教育品質保障體系。此後，特區政府先後頒佈了《高等教育基金》、《高等教育委員會》、《高等教育規章》、《高等教育素質評鑑制度》、《高等教育學分制度》等一系列配套行政法規，新的高教體制基本形成。制度的全面完善，為澳門教育的發展奠定了基礎。

（3）重視教育規劃的作用

澳門回歸前從未制定及實施過教育發展規劃，但教育政策要長期有效，就須有一定的預見性。2009年，澳門特區第三屆政府提出“科學決策”，決定訂定非高等教育發展中長期規劃，2011年11月以特區政府《施政報告》附件的方式正式頒佈《非高等教育發展十年規劃（2011—2020年）》。該規劃以“提高品質、邁向優質教育”為根本目標，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，加快實施小班制，建立高素質師資隊伍，形成符合時代發展需要的課程與教學體系。規劃為澳門2011—2020年非高等教育的發展確定了基本政策方向，成為促進教育發展的重要動力。

2021年，特區政府又先後頒佈了《澳門特別行政區非高等教育中長期規劃（2021—

2030)》^①和《澳門高等教育中長期發展綱要(2021—2030)》^②，描繪接下來的十年教育發展藍圖。非高等教育領域提出四個重要發展方向(培養家國情懷與國際視野、發展學生軟實力、提升幸福感以加強創意與科技教育)，以及九種重要措施；高等教育提出建成更完善及更市場化的院校運作機制，優化生源及課程結構，並配合產業適度多元的要求，發展更多特色品牌學科，打造中葡雙語人才培訓基地及粵港澳大灣區旅遊教育培訓基地，形成更具區域競爭力的高等教育體系，為社會進步提供有力的支撐。同年，特區政府還頒佈了《澳門青年政策(2021—2030)》^③，要求培育既有家國情懷，又具國際視野，且身心健康、競爭力強、德才兼備、志存高遠的新一代，並提出三大政策方向與目標。上述規劃和政策指引了第五屆特區政府的相關工作，其引領作用還將延伸至2030年。

(4) 抓住學校課程和師資兩個關鍵因素

優質教育最終需要有優質的課程教材和師資隊伍。由於歷史原因，澳門基礎教育的課程缺乏基本標準，完全依賴外地教材，師資也缺乏完整的專業培訓和穩固的工作保障。針對上述情況，特區政府回歸後積極強化課程與教材建設，並透過立法夯實教師隊伍的制度基礎。

在課程與教材方面，首先是設立本地的課程基準。2006年頒佈的《非高等教育制度綱要法》規定由政府規劃“各教育階段的課程框架”，訂定學生須達到的“基本學力要求”，學校在遵守上述法規的基礎上，方可自主發展其校本課程。這是課程決策領導機制的一次重要轉變，改變了眾多私立學校課程絕對自主的狀況，提升了政府的影響力。隨後，2014至2017年先後頒佈的《本地學制正規教育課程框架》、《本地學制正規教育基本學力要求》，以及幼兒教育、小學教育、初中和高中教育的“基本學力要求”，共同構成澳門基礎教育階段的課程基準。其次，緊緊抓住本地教材編寫的主導權。隨着“課程框架”和“基本學力要求”的實施，特區政府第一次系統開展了本地教材的編寫和出版，與人民教育出版社合作編寫及出版《品德與公民》、中學《歷史》、《澳門地理》教材，委託廣東教育出版社編寫小學、初中和高中《中國語文》教材，還分別與澳門科學技術協進會和澳門筆會合作，編寫及出版《小學常識》教材和《書寫我城》初中文學補充教材。

在校長和師資隊伍建設方面，2004年開始關注骨幹教師培訓，2005年實施“校本培訓資助計劃”，2007/2008學年實施“脫產進修”和“休教進修”政策。2006年頒佈的《非高等教育制度綱要法》，對教學人員的專業發展提出了一系列新的規定，2010年頒佈實施的《非高等教育公立學校教師及教學助理員職程制度》以及2012年推出的《非高等教育私立學校教學人員制度框架》為澳門建立起系統性的教學人員制度，尤其是私立學校教師的職級制度、校長和學校主管人員的培訓和任職資格制度，優化了公、私立學校教師的職業保障，推出教師評核制度和專業發展時數的規範及其審核準則，還成立了“教學人員專

^①澳門特別行政區政府教育及青年發展局：《澳門特別行政區非高等教育中長期規劃(2021—2030)》，2021年6月。

^②澳門特別行政區政府高等教育局：《澳門高等教育中長期發展綱要(2021—2030)》，2020年12月。

^③澳門特別行政區政府教育及青年發展局：《澳門青年政策(2021—2030)》，2021年6月。

業委員會”。上述舉措有效促進了校長和教師隊伍建設。

(5) 吸收教育社團參與教育治理

澳門是一個社團社會，在一個本地人口大約僅有 50 萬人的微型社會裏，各種社團早已超過一萬個。故在社會的治理上，必須引入“市民社會”的視角，政府不可全能化，而應主動整合和發揮民間等團體。在教育界，特區政府非常重視發揮教育社團的作用，其中，最有影響的是澳門中華教育會、天主教學校聯會和公職教育協會等團體，吸收他們的代表參與教育諮詢組織，如過去的“非高等教育委員會”、“高等教育委員會”和“課程改革與發展委員會”，以及現在的“教育委員會”、“教學人員專業委員會”和“教師培訓專責小組”中，都有他們的代表。此外，教育行政部門每年定期與這些團體會面，就最新的教育政策聽取他們的意見，讓他們提出自己對教育的關切或訴求。這種機制令政府在發揮教育主導作用的同時，與教育界保持良好的溝通，順利推動各項教育政策。

三、地方性、自主性及其限度

回歸以來澳門教育獲得良好發展的眾多經驗，歸結為一點，就是基於澳門本地教育的特殊歷史與環境，自主採取有效的政策措施，積極促進教育發展。其中的關鍵在於，一是要深入理解和把握好澳門教育的特點和地方性，而非簡單套用外地的經驗；二是堅持政策的自主性，以“我”為主研究和規劃澳門教育的發展，而非機械貫徹上層的政策要求。

(一) 地方性、自主性的必要

(1) 法律依據

國家對澳門的基本方針政策，已由中國政府在《中葡聯合聲明》中予以闡明。其所以強調澳門教育政策的地方性和自主性，首先是由“一國兩制”的制度決定的。《澳門基本法》的“序言”明確指出，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定按照“一國兩制”的方針，不在澳門實行“社會主義的制度和政策”。

具體到教育領域，《澳門基本法》第 121 條規定，澳門特別行政區政府“自行制定教育政策，包括教育體制和管理、教學語言、經費分配、考試制度、承認學歷和學位等政策，推動教育的發展”；第 122 條進一步規定，各類學校“均有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由”，可繼續從澳門以外“招聘教職員和選用教材”。所謂特區政府“自行”制定教育政策，即中央不具體干預，內地或澳門的其他實體也不可介入。可見，在“一國兩制”的框架下，教育屬於特區“高度自治”的範疇，既是高度自治的體現，也是其具體內容之一。中央將澳門的教育政策定位為地方教育政策，尊重其特殊性，不直接干預，中央的教育政策更不直接適用於澳門，在澳門不具有等同於內地其他地區的約束力。

“一國兩制”要行穩致遠，既要強調和落實“一國”的要求，也須正視“兩制”的區別，不僅是資本主義制度與社會主義制度的區別，而且包括兩地的歷史、文化和教育現實

情況的差異。澳門教育須把握好自身的特殊性，避免“只有‘一國’，沒有‘兩制’”的思維模式，針對澳門教育發展的問題，依據澳門社會的民情和條件，提出有利於澳門教育長遠發展的政策，充分發揮澳門教育特有的優勢。這是實事求是的要求，也是彰顯“兩制”之利的必然選擇。

（2）澳門教育的特殊性

強調澳門教育政策的地方性和自主性，更根本的原因還是澳門教育所具有的特殊性。首先，澳門是一個典型的微型社會，其教育系統也是一個微型系統。世界銀行將人口在150萬以內的國家劃為微型國家，聯合國在2009年召開的“國際教育規劃研究所政策論壇”上則將人口在300萬以下的國家視為微型國家。^①澳門無論從人口規模、土地面積還是經濟總量上看，都是世界上為數不多的微型社會之一，而且是一個語言、文化及族群多元的社會。微型社會在運作上有許多不同於大、中型社會的特點，例如微型社會範圍較小，個體、族群和社團的影響在有限的“圈子”中容易被放大。澳門目前總人口大約68.7萬，除去18.1萬外勞，本地人口只有50.6萬人。^②在這種情況之下，基礎教育的學生人數從1999/2000學年的9.6萬人降低到2023/2024學年的8.8萬人，最低的2013/2014學年只有6.9萬人；教師總人數雖然一直增加，但至2023/2024學年也僅有7,883人。^③規模小，這是澳門教育的一個基本特點。這給澳門教育帶來很大影響，例如，由於人口基數小，學生人數有限，因而教材市場小，很少有出版機構願意專門為澳門編寫和出版中小學教材。故20世紀以來，澳門歷來缺乏系統的本地教材，學校往往習慣選用周邊地區的教材，20世紀20—40年代以中國內地民國時期的教材為主，50年代開始引入新中國的教材，90年代則基本採用香港教材，直至回歸前夕，發展本地教材方成為澳門教育界談論的重要課題。

其次，澳門教育歷來具有中西合璧的特質。由於四百多年來澳門是東西方經濟、文化、宗教的交匯地，因此中西合璧的特點也滲透於教育。今天在澳門可以看到不同文化背景的學校，既有中文學校，也有葡文學校和英文學校；既有社團學校，也有公立學校和國際學校；既有本地教師，也有來自世界各地的教師；澳門基礎教育的學制在過去很長一段時間裏也是多元的，直到2006年新頒佈的教育制度才將其統一。

第三，澳門教育系統以私立學校為主。2023/2024學年，在基礎教育階段的73所學校中，公立學校僅有8所，私立學校則有65所，佔學校總數的89%。更為特別的是，澳門絕大多數私立學校都加入“免費教育學校系統”，其經費的主體部分都來自政府提供的公帑。換言之，澳門的免費教育主要是通過私立學校承擔的，而這些學校在財政、行政和教學上都依法享有自主權。澳門的高等院校在數量上也以私校為主，10所院校中6所為私院校。受人口基數小的影響，澳門學校的規模通常也較小。基礎教育階段即便是中、小、

^①許振光：〈微型社會背景下的微型教育探究〉，《教學與管理》（太原），第36期，2014年，頁51—53。

^②澳門特別行政區政府統計暨普查局：〈2024年第2季人口統計〉，2024年8月，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=101>，2024年8月7日讀取。

^③澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈教育統計數據概覽（2024）〉，頁9。

幼各教育階段都有的“一條龍”學校，2023/2024 學年學生最多的濠江中學也只有 5,567 人，200 人以內的學校就有 17 所。佔 21.25%；高等院校的規模也不大，2023/2024 學年 10 所院校學生總共 55,611 人，平均只有 5,000 餘人，超過 1 萬人的僅有澳門科技大學、澳門大學和澳門城市大學。^①學校規模小，且以私立學校為主，對學校的運作以及政府教育經費的投入，都有深遠影響。

最後，澳門學校非常自主，從幼兒教育、小學、初中到高中都沒有統考，現在高中畢業升學有一個“四校聯考”，其實不是真正的統考。學生升大學的途徑是多元的，以 2022/2023 學年為例，高中正規教育畢業生留在澳門升學的 44.6%，前往內地的 40.7%、台灣的 5.5%、香港的 1.7%、其他地區（包括歐美）的佔 7.5%。^②總而言之，以澳門、內地和台灣為主要升學地，但也面向世界各地。沒有統考以及升學途徑的多元化，為學校辦學提供了廣闊空間，而政府的許多政策則必須以軟性的方式發揮作用。

（3）教育現代化的邏輯

現代化通常指發展中國家或地區在社會、政治、經濟和文化等方面向發達國家或地區學習以及達到相同發展水平的過程。澳門從經濟上看顯然早已屬於發達地區，但教育的進步仍然是必要的，尤其在觀念、方法、教育技術和師資隊伍的能力等方面。盛行於 20 世紀 50 – 60 年代，以美國社會學家帕森斯（Talcott Parsons）為代表的結構—功能主義學派認為，現代化是發展中國家從傳統社會向現代社會轉變的過程，通過接受西方發達國家的先進技術、科學文化以及思想觀念，發展中國家克服傳統的障礙，走上與發達國家相同的道路。這一理論過分強調向發達國家學習，而忽視了多樣性的事實及價值，因而自 20 世紀 60 年代後受到依附理論的批評。

現在一般認為，教育現代化既要引入發達地區的成功經驗，也要基於本地區的特點和現實，選擇最符合自身發展需求的路徑。因此，堅持教育政策的地方性和自主性是更好地推進教育現代化須遵循的基本邏輯之一。

（二）地方性、自主性的限度

需要指出的是，澳門教育政策的地方性、自主性不是絕對的、沒有邊界的，須處理好“一國”與“兩制”的關係，其基本限度是將維護“一國”作為最根本的原則。

必須看到，在“一國兩制”的總體背景下，澳門的教育治理包括相互關聯的兩個層次，不僅有特區政府和澳門社會對教育的管治，《澳門基本法》授權特區政府管理澳門教育，按照“行政主導”的原則實施管治，而且有中央對澳門教育的監督和參與。不僅立法會制定的所有涉及教育方面的法律，必須送全國人大常委會備案，中央也可以提請特區留意某些重要議題，確保“一國兩制”的實施，尤其是辦好國民教育。^③

總之，要協調好中央與特區在教育領域的關係，尤其澳門須認同和尊重中央在教育領

^①澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈教育統計數據概覽（2024）〉，頁 26 – 27、30 – 37。

^②澳門特別行政區政府教育及青年發展局，內部資料。

^③郭曉明、謝安邦、朱世海、王敏：〈澳門回歸以來加強教育治理的經驗〉，《港澳研究》（北京），第 3 期，2020 年，頁 49 – 58、95。

域的地位和作用。當然，中央對澳門教育的關切也以“維護‘一國’的原則和國家整體利益”為重點，不干涉特區符合這一原則的具體政策和教育活動。

四、未來關鍵領域和環節

無論從澳門回歸二十五年以來教育發展的經驗，還是“一國兩制”的政策框架看，澳門的教育政策都須在維護“一國”原則和尊重中央管治權的前提下，堅持地方性和自主性。然而，作為一個微型社會，面對教育國際化的衝擊以及國家和周邊地區的影響，澳門教育失去自主性的風險越來越高。要避免區域內教育的同質化以及與其他地區教育的同質化，未來須在一些關鍵領域和環節保持定力。

（一）防止政府全能主義

在政府與社會的關係上，澳門歷來奉行“低稅制、小政府”的治理模式和理念，重視發揮市場和社會的作用，這是澳門公共行政的重要特點，得到市民的擁護。與此相反，“政府全能主義”則視政府為全能者，將幾乎所有民生和社會治理工作都扛在自己肩上。這必將導致政府與社會失衡，政府不堪重負，也令社會不滿，不宜在澳門推行。

在教育領域，回歸二十五年來，特區政府透過修訂基礎教育和高等教育制度，適度加強了政府在教育事務上的影響力。例如，無論是2006年《非高等教育制度綱要法》對於課程領導制度的調整，還是“課程框架”和“基本學力要求”的頒佈實施，以及政府主導的多項本地教材編寫計劃的實施，都是政府加強其課程影響力的體現。但政府仍給學校的課程自主留出了較大的空間，“非本地學制”的私立學校可以選擇不跟隨政府頒佈的“課程框架”和“基本學力要求”，“基本學力要求”對於課程內容的規範遠也低於內地和台灣地區的課程標準，也低於香港的課程大綱，學校還可自主選用教材，教科書的編寫和出版也不受任何限制，澳門也沒有真正統一的考試制度，學校在教學上有較大的發揮空間。

特區政府未來要繼續把握好政府與社會的邊界，適當分權給社會，防止政府全能主義。在教育方面，政府主要承擔兩方面的責任，一是提供充足的教育經費並監督其得到有效及合理使用，完善學校系統以及教育空間與場地，改善辦學條件；二是持續制定教育規劃，實時完善教育制度與法律，為教育發展提供良好的制度環境和政策指引。而教育的具體活動與過程，則應交給學校和社會去負責。

首先，要在辦好公立學校的同時，正視澳門以私立學校為主的事實，從制度上肯定其法律地位，保障其發展所需，並充分發揮其作用。

其次，要肯定不同類型學校的作用，特別是教會學校、葡語學校和特殊教育學校的作用。正如有學者所指出的，“澳門一直具有教會、葡人與華人共負興學責任的傳統，而且在課程事務早已形成多元並進的特色。”^①

^①單文經、黃素君、宋明娟：〈三十年來澳門地區課程政策的理論反思〉，《西南大學學報（社會科學版）》（重慶），第4期，2009年，頁75－84。

第三，在課程領導方面，要把握好“為”與“不為”的力度，既依法有效地發揮好自己的職能，也在課程決策中為社會的多元參與提供空間，尊重學校的課程決策。目前，澳門在課程領域不存在“政府全能主義”的風險，但時不時也聽到社會傳來“統一課程”、“統一教科書”要求。對此，教育行政部門和教育界都不可模糊視線，政府應強化服務學校課程發展和民間課程事務的職能。例如在教科書方面，澳門自身的教材開發能力有限，需要外來教材的自由競爭給教科書市場提供活力，所以澳門的教科書不能控制得太嚴格，但也不能對教材沒有任何品質要求。內地在過去的 20 多年裏已由國家統一編寫、指定使用的“國定制”走向編審分離、適度放開教材編寫的“審定制”，澳門的教科書的編寫和出版更要繼續放開，實行比較自由的“認定制”，以確保教材的多樣性。政府負責設立教科書認可基準及機制，將獲認可的教科書列入書單，推薦給學校選用。特區政府不獨攬教科書的認定權，而是設立機制，鼓勵並支持出版商、發行商，成立行業協會，推舉代表參與教科書的認定，從而實現政府與教科書出版者、使用者在教科書認定中的良性互動，保證教科書認定的公開、公正。政府主動為教科書的編寫、出版、發行、選用及推廣提供資訊和技術等方面的支持。^①

（二）教育經費的特別保障機制

政府教育經費佔國民生產總值（GDP）和政府財政總支出的比例，是國際上兩個衡量政府教育投入水平的通行指標。以 2020 年為例，經濟合作與發展組織（OECD）國家政府教育經費佔 GDP 的比例平均為 4.6%，佔政府財政總支出的比例平均則為 9.2%。^②而發達國家政府教育經費佔 GDP 的比例，通常會達到 5.8%。如前所述，特區政府回歸以來大幅提升了教育經費的投入，2022 年的總投入達到 117.29 億澳門元，分別佔 GDP 和政府財政總開支的 6.6% 和 10.1%，兩者均高於 OECD 國家 2020 年的平均值。

但對於澳門這樣的微型經濟體而言，僅看某一年的比例是不夠的。因為微型社會的經濟總量小，加之澳門的產業極為單一，經濟容易受國際及周邊地區因素影響而出現大的起伏，政府亦難以通過增加貨幣供應量、大規模發行公債等手段控制和優化財政情況，每當整體經濟下行，政府的教育投入就難以保持穩定甚至出現負增長。以近年新冠肺炎疫情期間為例，澳門的本地生產總值由 2018 年的 4,455.27 億澳門元，減少到 2022 年的 1,973.13 億澳門元，2023 年也僅恢復至 3,794.78 億澳門元。^③相應地，政府的公共教育開支也由 2019 年的 127.55 億澳門元，減少到 2022 年的 117.29 億澳門元，減幅超過 8%。^④

回歸以來，特區政府的教育政策從未對教育投入的比例作出具體規定。2012 年頒佈的《非高等教育發展十年規劃（2011－2020 年）》，僅承諾“每年的財政預算優先安排非高等教育財政投入具一定的增長比例”，將非高等教育的開支在政府公共總開支中所佔的

^①郭曉明：〈論政府對澳門教科書制度的有限介入〉，《全球教育展望》（上海），第 7 期，2005 年；郭曉明、王敏：《澳門學校課程與教育變革——19 世紀以來文化傳承的視角》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門特別行政區政府文化局，2024 年，頁 333－348。

^②OECD. *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing, 2023, pp. 296, 331.

^③澳門特別行政區政府統計暨普查局：《2023 統計年鑑》，2024 年，頁 397；〈2024 澳門資料〉，2024 年，頁 19。

^④澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈教育統計數據概覽（2024）〉，頁 38。

比例“提高到理想水平”，而有關“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”的設想則從沒有實施過。^①2021年頒佈的《非高等教育中長期規劃（2021－2030）》也僅籠統地表示“保障公共教育開支在相對穩定的經濟條件下維持理想的資源投入水平”，同年推出的《澳門高等教育中長期發展綱要（2021－2030）》則對教育財政投入未作出任何規劃，反而要求“高等院校逐步朝着市場化方向發展”，逐步“提高財務自我保障能力”。

其所以出現上述情況，是由於澳門的政府教育投入不能簡單引入其他地區或國際性的指標，尤其不能僅與上一年的GDP或下一個年度的政府財政總支出掛鉤，否則必將隨經濟起伏而出現周期波動，與教育經費須長期、穩定增長的需求相悖。教育是民生領域的經常性剛性支出，在經濟容易出現周期性波動的情況下，政府要保證教育經費的持續、穩定投放，須考慮建立“中期財政或預算框架”。^②例如，按一定比例與過去三至五年本地GDP或政府財政總支出的平均數掛鉤；或拓寬教育基金的職能，每年將一定比例的財政收入注入教育基金，以發揮其教育經費的儲備功能，當政府某年的預算難以保障教育所需時，可用該基金的儲備金予以補足。上述方案考慮了澳門教育投入的特殊環境，也是教育界長期以來對政府的希望。

（三）實施包容性的愛國愛澳教育

愛國愛澳教育是澳門教育政策的永恆主題。在“一國兩制”背景下，既不能簡單地用內地的標準要求澳門，也不能將內地習慣的教育模式直接套用在澳門，而必須具有“包容性”：包容澳門歷史和現實環境的特殊性，肯定澳門居民在政治權利、個人生活方式、社會運作機制以及情感歸屬等方面的差別和合理關切。^③

包容性的愛國愛澳教育首先要有澳門的標準。尤其是品德與公民、歷史、中文以及小學常識等科目的“基本學力要求”，須不違背“一國”的原則，但在具體要求上要考慮澳門的實際，在一定程度上區別於內地的課程標準。以品德與公民科為例，國家認同涉及“文化中國”與“政治中國”兩個方面，澳門的課程標準與內地一樣強調“同宗同源”和對文化中國的認同，但在政治認同的內容和程度方面有必要作調整。

其次，要考慮澳門社會和教育環境的特殊性。澳門教育參與者的文化和政治譜系與內地明顯不同，既有社團學校和公立學校，又有為數不少的教會學校、葡文學校和國際學校，政府一方面須要求所有學校落實愛國教育，但要允許教會學校繼續開設宗教課，在歷史教材中不回避宗教的特殊地位，照顧葡裔社群對澳門史某些議題的合理關切。^④另一方面，如果條件允許，澳門在愛國教育方面的要求可高於內地。例如，《中華人民共和國國歌法》

^①澳門特別行政區政府：《非高等教育發展十年規劃（2011－2020年）》，載於《2012年財政年度施政報告》，2011年，頁126。

^②何偉鴻：《發達微型經濟體財政預算過程研究——對澳門特別行政區的啟示》，澳門：澳門基金會；北京：社會科學文獻出版社，2022年，頁156－157。

^③郭曉明、王敏：《澳門回歸以來教育發展與經驗》，廣州：廣東經濟出版社，2020年，頁74－75。

^④郭曉明：〈澳門中學歷史課程與教材的變革〉，《港澳研究》（北京），第4期，2018年，頁20－28、92。

和《中華人民共和國國旗法》只要求將相關教育活動納入中小學，而澳門由於早在回歸初期幼兒教育就已完全普及，並於 2006 年納入免費教育，所以特區政府多年來一直鼓勵學校從幼兒教育階段開始組織學生參加升國旗、奏唱國歌活動。

此外，包容性也意味着需避免絕對主義和單向思維。以身份認同為例，認同的關鍵在於求同存異，既要“求大同”也須“存小異”，有時甚至是“存大異”。如在對待資本主義和宗教的態度上，在對民主選舉、憲政體制和三權分立的認識與感情上，就有必要“存大異”。國家認同教育不能“只談成就，不談缺失”，只有實事求是，開誠佈公，認同才會是深刻的、持久的和道德的，粉飾太平只會適得其反。^①有學者在談到地理教學時，認為須“平衡教學內容”，在介紹澳門與中國內地的關係時，客觀準確地呈現相關歷史和現實情況，避免過度渲染和誇大；教師應當提供多方面的信息和材料，讓學生能夠全面瞭解澳門的地理、歷史和文化，形成客觀的認知。^②這樣的態度值得肯定。

（四）高等教育要堅持走“小而精”的特色發展之路

如前所述，澳門高等教育的規模回歸以來有很大的發展，在校學生人數增長了約 4.4 倍，2023/2024 學年達到 55,590 人。5.5 萬多人雖然不是一個大的數字，尤其與內地相比，甚至僅相當於一所大學的規模。但對於澳門這個人口不到 70 萬、地域十分狹小的城市來說，10 所高等院校、5.5 萬多在校學生已經是一個相對飽和的規模了。澳門未來高等教育的發展，不能以規模取勝，而要走“小而精”的特色發展之路。這是由澳門作為微型經濟體和微型社會的現實決定的，它無法支撐規模龐大的高等教育。

“小而精”首先是對政府高等教育發展策略的要求。如前所述，《澳門高等教育中長期發展綱要（2021－2030）》要求高等院校“逐步朝着市場化方向發展”，“提高財務自我保障能力”，這意味着政府對包括公立院校的經費投入已有所保留，並準備逐步降低在高教總投入中的比例；而學校要強化經費自我保障能力，重要策略之一就是增加學生人數。長期而言，這條路是走不通的。澳門幾乎所有高校的校園空間都非常狹小，有的幾乎沒有自己的校園，即便未來在橫琴為澳門部分高校設立新校區，教育規模的增量也是有限的。政府高教政策的重點，應該調整結構，包括調整專業結構和不同層次課程的結構；同時，繼續提升教育質量，真正做到小而精、出精品，提升地區和全球影響力。

“小而精”也是對學校的要求。澳門高校多年來普遍選擇走小而精的道路，以澳門大學為例，2023/2024 學年學生人數只有 13,652 人，全職教師僅 658 人，^③比其他地區的許多院校少很多，但在 2024 年泰晤士高等教育大學排名中卻躋身世界前 200 強，其成功的策略就是不追求大而全，重點發展自己的優勢學科，同時適度控制學士學位課程的規模，加快發展研究生教育。特色化的另一方面，就是學校間的差異化。澳門旅遊大學多年來一直聚

^①郭曉明、王敏：《澳門學校課程與教育變革——19 世紀以來文化傳承的視角》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門特別行政區政府文化局，2024 年，頁 331－332。

^②馮業楓：〈中學地理教學如何實施愛國主義教育——以澳門東南學校為例〉，《澳門日報》（澳門），2024 年 6 月 26 日，頁 C9。

^③澳門特別行政區政府教育及青年發展局：〈教育統計數據概覽（2024）〉，頁 26。

焦於旅遊教育、旅遊科技和國際化的旅遊培訓，依託澳門強大的旅遊產業，充分利用相關資源，並與世界旅遊組織和國際一流旅遊高校合作，已發展成為亞洲地區極具影響力的旅遊高等教育機構。澳門理工大學多年來將自己定位為東亞高等教育領域的葡語教育及培訓中心，並努力發展工科和藝術教育。未來，澳門高等教育機構須相互配合，在專業及課程設置上錯位發展，發揮各校的品牌效應。同時，繼續組成院校聯盟，在設施設備、圖書資源、對外推廣、活動安排以及通識教育課程等方面，實現資源共享、優勢互補。特區政府近年來透過教育基金資助高校的“圖書館聯盟”統一購置部分圖書和各種資料庫，既節約了資源，又極大地增加了圖書資料的種類。這在澳門可以做到，也是澳門高校特色發展的成功之道。

（五）積極探索橫琴深合區教育發展新問題

澳門教育政策最大的特殊性是如何在“一國兩制”下辦好教育，而橫琴的教育發展是“一國兩制”教育實踐中從未嘗試過的新課題。2021年9月中共中央、國務院發佈的《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，將橫琴定位為“粵澳深度合作區”，開發的主要目的是推動澳門經濟適度多元發展和長期繁榮穩定；2023年12月，經國務院批覆同意，國家發改委印發的《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》（以下簡稱《總體發展規劃》），要求橫琴着力構建“與澳門一體化高水平開放的新體系”，不斷健全“粵澳共商共建共管共享的新體制”。上述“新體系”“新體制”都涉及教育，即在屬於內地的一塊土地上，在國家的教育法律、制度和政策仍然適用於該區域的情況下，如何通過制度和政策創新，逐步構建與澳門銜接、主要服務在橫琴生活的澳門居民的教育體系，這是新時期澳門教育須解決的特殊課題。

在高等教育領域，首先須解決的問題是如何允許澳門高校在橫琴辦學。如前所述，澳門高校亟須在橫琴拓展辦學空間。《總體發展規劃》要求橫琴“建設高水平人才集聚地”，“允許已獲教育部批准具有在內地招收本科生資質的澳門高校，在合作區開展與培養本科生及研究生相關的教學及實驗，其聘任的愛國愛澳澳門教師可在合作區開展跨境教學”，“推動設立微電子學院、醫學院、金融學院等特色學院”，“大力開展旅遊管理、中葡雙語、跨境電商、金融科技等職業技能培訓，培養一批急需緊缺人才”。上述規定表面上很具體，但按照內地的《中外合作辦學條例》及其實施辦法以及CEPA等法規和政策，澳門高校只能以與內地機構合作的方式在橫琴辦學，而不允許獨立辦學，澳門高校的優勢難以發揮。這與橫琴主要服務於澳門長遠繁榮穩定的定位存在落差，甚至是矛盾的。

2024年，澳門特區政府與粵澳深度合作區執委會合作，已在橫琴為澳門大學、澳門理工大學和澳門旅遊大學三所公立大學劃定建設新校區的用地，並開始建設發展。澳門大學已明確宣佈正籌建橫琴新校區，以進一步推動產學研結合，希望2028年正式運作，增收8,000名學生，其中4,000名為研究生，並招聘500名教師。新校區將設立醫學院、工學院、信息學院和設計學院等，以滿足橫琴深合區對高科技、大健康、金融等方面人才的需求。^①

^① 〈澳大橫琴新校區擬二八年運作〉，《澳門日報》（澳門），2024年6月18日，頁B2。

因此，特區政府和教育部應盡快協商，爭取讓有招收內地本科生資質的澳門高校，以先行先試的方式在橫琴設立校區獨立辦學，初期可開設理工類專業和院系，開展跨境教學。

其次，是橫琴合作區發展基礎教育的需要。據橫琴教育部門統計，在深合區就讀的澳門學生從 2021 年秋季學期 122 人，增至 2024 年春季學期 274 人，學生人數成倍增長。^①截至 2024 年 8 月，該區基礎教育階段已開設 15 所教育機構，其中公辦學校 9 所（含幼兒園 3 所、小學 4 所、初中 2 所），民辦教育機構 5 所（含幼兒園 1 所、九年一貫制學校 2 所、高中 2 所），澳人子弟學校 1 所。^②這所唯一的澳人子女學校，就是為“澳門新街坊”配套的濠江中學附屬橫琴學校。該校由特區政府建設，交由澳門濠江中學辦理，獲廣東省教育廳批准設立。該校的辦學規模為幼兒園 12 個班、小學 18 個班，幼兒園和小學自 2024/2025 學年開始招生；中學已全面啟動建設，預計於 2026 年落成並交付營運，屆時將可提供從幼兒園至高中的“一條龍”教育服務。按照《總體發展規劃》的要求，到 2029 年和 2035 年，在橫琴居住的澳門居民將分別達到約 6 萬人和 12 萬人。可以預見，屆時澳門居民在橫琴接受基礎教育的需求將進一步增加，澳人子弟學校也不可能只有濠江中學附屬橫琴學校一所。

目前，橫琴澳人子弟學校有一系列政策問題需要梳理、明確和解決。首先是學校的性質和招生範圍。濠江中學附屬橫琴學校於 2023 年 11 月 24 日在橫琴完成法人登記，登記證書顯示，該校是“民辦非企業單位”，在性質上非以盈利為目的，顯然是私立學校。但在橫琴教育行政部門的統計中，該校既不是公立學校，也不屬於私立學校，而是單列一個類別，這在教育政策的適用上就會遇到問題。同時，該校目前只能招收澳門居民學生，長遠看不利於澳門未來年青人與橫琴居民的融合，也不利於整體規劃橫琴的教育系統，充分發揮澳人子弟學校的效益。

其次是批准學校設立的權限和依據。濠江中學附屬橫琴學校是經廣東省教育廳批准設立的，在橫琴作法人登記的發證機關為“廣東省人民政府橫琴粵澳深度合作區工作辦公室社會事務局”。目前，橫琴澳門人子弟學校雖然可經廣東省教育廳批准設立，但主要是參照 1995 年“國家教育委員會”頒佈的《關於開辦外籍人員子女學校的暫行管理辦法》，以及 2015 年教育部出台的《關於做好外籍人員子女學校有關工作的意見》批准的。顯然，澳人子弟學校不能等同於外籍人員子女學校，有必要從制度上為這類學校的設立確立恰當依據。而且要下放審批權限，簡化行政手續。

最後是澳門和內地教育政策的適用問題。澳人子弟學校的學生既然主要是澳門居民，因而基於教育平等的原則，特區政府應為學生提供基本的教育服務，並在學校建設、運作和發展方面提供種類和力度都與澳門本地的私立學校基本相當的支持。對於濠江中學附屬橫琴學校，特區政府已推出第 21/2024 號行政法規《二零二四 / 二零二五學校年度廣東省學校就讀學生就學財政支援》，規定向辦學實體發放“學生就讀津貼”，以免除學生的“學

^①橫琴粵澳深度合作區民生事務局，內部資料。

^②橫琴粵澳深度合作區民生事務局：〈教育資源概況〉，<https://www.hengqin.gov.cn/livelihood/msgk/jzyz/gk/index.html>，2024 年 12 月 30 日讀取。

費及相關費用”，使“該校的本澳學生享有趨同本澳免費教育津貼制度的待遇”，同時向該校學生發放“學習用品津貼”；澳門除免費教育津貼外，還有教育基金支援學生發展活動、學校硬件建設等，橫琴的澳人子弟學校亦會獲得與澳門同類學校標準相同的支援；在橫琴聘請的教師要按當地法律制度及教師要求，同時需符合澳門的要求，但在當地聘請的教師不可享有澳門教師津貼福利。當然，辦學實體須遵守相應的義務，如優先錄取本澳居民、向特區政府教育行政部門提交會計帳目及審計報告，課程設置及學生評核也須符合澳門相關法規的要求。^①

但是，內地的教育政策是否全部適用於此類學校，以及如何與澳門的政策相協調，則有很多方面均需要研究。例如，澳門私立學校的中學教師允許非師範學士學位的持有者任職，內地則必須有師範培訓；更重要的是教材的選用，是必須用內地出版的教材，還是在澳門可用的教材橫琴澳人子弟學校均可使用；還有學校的建設標準，包括教室、實驗室、圖書館、體育活動場地及其他各類設施設備，是遵守內地的標準還是澳門的要求。這些都是未來須進一步研究和解決的。

五、結語

澳門作為一座東西方文明交匯已長達四百餘年的城市，教育既具有開放的氣質，不斷引入、學習東西方的先進經驗，又堅守自己的傳統，立足本地的需要，表現出強烈的自主性。回歸二十五年來，澳門的“一國兩制”實踐成功譜寫了具有自身特色的華彩篇章，這是研究澳門的特殊性和地方性、堅持自主實踐的結果。強調“一國”不是要否定“兩制”，更不是為了將澳門變成一座與內地沒有區別的城市。恰如澳門的歷史城區，面對現代化和全球化的潮流，必須依靠自身因歷史沉澱而得來的特質，方能保有那份獨特的奪目光芒。澳門未來必須用心把握好教育的地方特色和發展需要，自主制定教育政策，積極推動教育發展。

〔責任編輯 宋永豪 陳超敏〕

〔校對 何仲佳 葉蘅如〕

^① 〈深合區澳校趨同澳免費教育〉，《澳門日報》（澳門），2024年6月15日，頁A3。