



《非高等教育私立学校教学人员制度框架》  
法律的重点关注事项  
专访教育暨青年局老柏生副局长

Education". In addition, they need to participate in the development of school-based curriculum, enhance teaching quality and actively participate in decision making in curriculum of various levels in the school.

### 2.To establish the school-based teaching research system

Teachers need to carry out such planned and targeted teaching research activities as group lesson planning, case study and discussion, class observation and lesson evaluation, so as to jointly explore the experiences of implementing the new curriculum and to promote academic exchange and professional development between teachers. In the early implementation stage of the new curriculum, schools may establish curriculum development working groups composed of the school leadership, heads of teaching units (e.g. the head of academic affairs), and representatives of teachers of various grades, in order to plan for and follow up the work relating to teaching research and administrative coordination.

### 3.To promote home-school co-operation

Teachers help to promote home-school co-operation allowing parents to understand and complement schools' implementation of new curriculum, so as to jointly promote and cultivate infants' learning interest and habits. In particular, through such activities as parent explanatory sessions and seminars, parents' understanding of education can be enhanced and the preparation time before the kindergarten's regular activities can be used to advocate school policy, so as to strengthen the communication between schools, teachers and parents.

### 4.Conclusion

Carrying out the pilot project is an important act for the implementation of

curriculum reform, especially through the accumulated experiences gained from this project. On the one hand, it provided references for other schools, and on the other hand, it provided sound basis and direction for new curriculum. From now on, along with the promotion of pilot projects for the curriculum of other education levels, gradual promulgation of various related curriculum decree laws, the education of Macao will advance gradually towards the development goals of all levels and types of education in the "Ten-year Plan for the Development of Non-tertiary Education". It will specially focus on the development of students' language proficiency, physical and mental qualities, moral and civic accomplishments, innovative thinking, international perspective and artistic accomplishments.

#### Remarks:

- 1.The seven schools participating in the "Infant Education Curriculum Pilot Project" were: Macau Pooi To Middle School (Praia Grande Branch), Escola dos Moradores de Macau, Escola Hou Kong Infantil, Escola Catolica Estrela do Mar, Escola Kao Yip (Primaria e Pre-Primaria) Sucursal, Escola Ilha Verde and Escola Oficial Zheng Guanying.
- 2.For related information of "Infant Education Curriculum Pilot Project" and the "Requirements of Basic Academic Attainments of Infant Education (Draft)", please visit the curriculum development information website of the Education and Youth Affairs Bureau at <http://www.dsej.gov.mo/crdc/mainnews.php>.

LOK WENG FAI (senior officer of Division of Research and Education Reform)  
Excerpted from: "Teacher's Magazine" Issue 38, Sept. 2012

## 03 《非高等教育私立学校教学人员制度框架》 法律的重点关注事项 专访教育暨青年局老柏生副局长

### 前言

现代社会的立法过程须同时关注民主、公开、正义和秩序等几个核心价值。

1991年颁布的第11/91/M号法律《澳门教育制度》第廿五条第四款已有为私校教师订定“章程、职程及薪酬制度”的条文，经过了大约十多二十年的反复咨询和讨论，澳门特别行政区立法会于2012年2月28日举行的全体会议表决通过第3/2012号法律《非高等教育私立学校教学人员制度框架》(以下简称《私框》)，从制度上赋予了私立学校教学人员更明确的责任和义务，为长远地提升教学人员的素质和稳定性提供了法理依据。

本期《教师杂志》专访在教育暨青年局统筹法律改革事务的老柏生副局长，除了详细地陈述了立法的过程之外，也就前线教学人员共同关注的议题坦诚地讲出了他的意见。

#### 制订《私框》的过程是否很艰巨？

老副局长：《非高等教育私立学校教学人员制度框架》法规草案的制订是一件非常复杂的工作，所以制订的历史和过程也是艰辛和漫长的，中间有教育界和政府付出庞大的心血。

#### 可否谈谈《私框》制订的历史背景？

老副局长：在1991年颁布的第11/91/M号法律《澳门教育制度》规定，将颁布教师“章程”和“职程”。因此，教育委员会在不同时期先后成立了三个专责小组跟进相关事宜。

1992年6月，第一个专责小组开始运作，1994年，教育委员会全体会议共识把教师“章程”和“职程”分成两部分：前者包括教师的权利和义务等；后者包括职级、晋升等事项，属于前者章程性质的立法工作已于1996年完成，同年颁布第

15/96/M号法令《私立教育机构教学人员通则》。至于职程部分，仍由专责小组继续讨论。

第三个专责小组于1998年2月、1999年3月及5月分别向教育委员会提交三份意见书，但在全体会议的讨论中均未能达成共识，当时遇到的主要困难是：私立学校之间薪酬制度、办学条件都存在千差万别，要订出一套放之四海而皆准的规范制度是较难在教育界中获得共识的。在未能取得共识下，直到2001年7月的教育委员会全体会议，决定把“教学人员职程”的制订工作，纳入即将进行的澳门教育制度的检讨工作当中。

在2006年底颁布的第9/2006号法律《非高等教育制度纲要法》，当中订明须为私立学校的教学人员订定制度框架，以规范其工作类型、职级、考评、工作量、退休保障及相应的权利和义务。《纲要法》颁布后，当时的崔司长，亦即是现在的行政长官下达明确指示，须优先处理这份教学人员的职程框架制度法案。

#### 在制订过程中有没有进行公开谘询？

老副局长：2007年起，教育暨青年局开始就有关问题进行密集研究及讨论，随后在2008年2月推出《非高等教育私立学校教学人员制度框架》法规(初步建议)及2008年10月推出《非高等教育私立学校教学人员制度框架》法规(谘询意见稿)，相继展开两个阶段的公开谘询工作，首阶段共举办意见征集会51场，其中42场到学校进行讲解，收集各界的意见及问题共1,346条。第二阶段举办了9场意见征集会，并透过电话、电邮、邮寄等途径，共征集教育界人士、教师、学校、社团、社会人士提出的意见448条。





### 公开咨询收集到的意见对《私框》制订有甚么帮助？

老副局长：教育局将这些意见整理结集后，连同教育委员会委员收集到的意见，交教委会的专责小组进行了多轮讨论，经修订的法案先后五次提交委员会全体会议讨论。同时，教育局还先后就法案的内容征询多个公共部门的意见，拟订了相关的法案文本呈行政会讨论，并经过多轮的讨论和修订，在2011年6月，法案文本便提交立法会。随着立法会全体大会上一致性通过后，第二常设委员会便和政府代表经过紧密地讨论，期间政府代表亦要将立法会的意见向行政会汇报，经过多轮的沟通和磨合，在今年新春伊始，终于获得共识而订定最终的文本。这可以说是多方面努力的成果，也达成了教师们多年来的愿望。

### 您认为《私框》最终文本是否已经尽善尽美？

老副局长：《私框》经过了两次公开的咨询，得到社会各界尤其是教育界广泛的参与，经过教委会内长时间的研究和探索，而行政和立法两会对法案也有多番讨论。可以说，这是集合社会各界的心血和凝聚各方的共识，并回应了很多教学人员的诉求，虽然不可能满足所有人，这也不现实，但已尽量做到整体的平衡，并为教学人员制订优化其职业条件及提升专业素质的制度。

### 《私框》的立法原则是甚么？

老副局长：《非高等教育私立学校教学人员制度框架》法律以澳门教育未来发展的需要为指向，但又立足现实，照顾澳门教育发展的历史，并兼顾保障和优化教学人员工作条件以及提升专业素质，体现教育行业作为公共利益领域的特殊性，并考虑与其他领域相关政策的协调为原则。

### 《私框》与《劳动关系法》的关系怎样？

老副局长：教育行业有其特殊性，一方面，作为公共利益领域的属性，要求政府从经费保障、福利政策上给予特别的关注和有效支持；另一方面，教育是一种育人的活动，教师的工作方式和时间要求与其他行业有所不同，学校的运作也不同于一般的企业，学校与教学人员的劳动关系须有特别的规定，以建立高水准的师资队伍，保证教育素质。

相对于《劳动关系法》来说，一方面，《私框》须遵循《劳动关系法》的原则，在劳动条件与保障方面不能低于其规定；但同时《私框》也须认真分析教育行业的特殊性，努力解决《劳动关系法》所没有规定或未能解决的特殊问题，为教育发展提供制度保障。

在此基础上，第9/2006号法律《非高等教育制度纲要法》第四十条第六款规定：私立学校教学人员的工作类型、职级、考评、工作量、退休保障及相应的权利和义务的制度框架，由专有法规订定。一方面对第15/96/M号法令因应教学人员的行业特性而订定的规范作进一步深化；另一方面，拟订了具职程性质的职级制度，给教学人员创造良好的工作条件，以稳定教师队伍，为建立一项具持续性及发展性的教学人员专业制度奠定基础。

### 《私框》有哪些地方是优于《劳动关系法》的？

老副局长：《私框》在以下几方面的规定优于《劳动关系法》：

- 每周的正常工作时数为36小时；
- 可享有不少于二十二日的有薪年假；
- 可获专业发展津贴；
- 可享有免费的卫生护理；
- 有系统的职称和晋升机制；
- 可享有强制性的公积金保障。

同时，教学人员将继续享有特区政府提供的年资奖金，尽管这不是《私框》的规定。

### 教学人员评核制度的目的是甚么？

老副局长：《私框》订立了教学人员工作表现评核的机制，其目的是从正面去促进教学人员专业的不断发展，进而令教育的素质也不断提升。晋升只是评核所产生的一种效果，它不是评核的主要目的，当然更不是为了惩罚。

### 校长是否包括在评核对象内？

老副局长：在立法的讨论过程中，也增加将校长列作评核的对象的条文，由办学实体按规章进行，使评核的范围更全面。有需要厘清的是，办学实体不属于学校内部的架构，她是创办学校的实体，并且须为学校设立校董会，而校董会有指导和监督学校的职能。

### 教师不同意评核结果时，有甚么上诉机制？

老副局长：当教师不同意校内的评核委员会的评核结果时，除了可向校内的评核机关作声明异议外，还可以向校外的教学人员专业委员会提出上诉，而有最终决定权限的办学实体其实是属于校外、性质较超然且对学校及校长有监督作用的实体。

至于有意见认为：为甚么不干脆将决定权赋予校外的教学人员专业委员会？

因为私立学校始终是私人兴办的机构，第9/2006号法律《非高等教育制度纲要法》规定了私立学校在不妨碍公共部门行使监察权，并在遵守适用法例的前提下有其行政自主权，人事管理是行政管理的重要元素，所以这个法律对私立学校教学人员的工作表现评核事宜的规范以“适度介入”为原则。

### 评核制度对教学人员有甚么保障？

老副局长：为达致评核的效益且对被评核的教学人员提供一个保障机制，还有以下几方面的原则予以体现：

1. 由“合议制”的教学人员评核委员会负责进行评核工作，避免只由一个上级作评核，并确保该委员会必须要有不少于三分之一前线教师的参与；
2. 学校须订定具客观标准的评核规章送交教育局备案，并向该校的教学人员公布。教育局之前会向学校提供关于进行工作表现评核的参考文件，包括评核项目和具体指标，有需要时尚可提供相关的培训；
3. 要求设立校内的声明异议，以及对声明异议处理结果不满时可向校外的教学人员专业委员会申诉的机制，尽管委员会的意见对具最终决定权的办学实体不具约束力，但要求办学实体在作出最终决定后，应立即将有关内容通知教学人员专业委员会，这就让办学实体作出决定时有更深刻的考量。

以上各种规范不能不说这个评核机制既能对教学人员的权利作出最大的保障，而又可达致评核结果，促进教学人员专业发展的目的。

### 关于教学人员正常授课时间的下调，会否引致人力资源方面出现压力？

老副局长：澳门教师的授课时数普遍比其他地区偏多，工作负担和压力不小，为减轻教师的工作量和负担，教育行政当局一直规划以制度来达到让教师减负减压，从而提升教育的质量。因此，《私框》将教学人员每周授课节数作大幅度的下调，是用法律和制度进一步优化了教学人员的工作条件，让教师们有更充裕的时间和精力去提升教学活动的素质。虽然《私框》的授课时间有所下调，在一定程度上增加了人力资源的负担，但与此同时，特区政府即将推出的“正规教育课程框架”，提出“科学规划教育活动时间，适当延长每学校年度的学日数，同时适当减少每周上课数”的建议，对增加教师人力资源方面有一定程度的舒缓。

### 市场上有足够的师资提供吗？

老副局长：据我们的教师登记系统资料，曾登记为教师而现已离开教育系统，但未超过六十五岁的人士共三千六百多人。当中教龄满十年，可在法律生效后首五年内获豁免第十条任职要件的人士有八百多人，这类人士可随时重新担任教师；而其余教龄未满十年的二千八百多位人士，只要符合法律第十条所指任职要件的，任何时间均可重新返回教师队伍行列中；再加上每年毕业而可以投身教育界的生力军（估计这类人士每年应不少于三百人），显示在社会中具备任职教学人员条件的人力资源具可观的数量，问题是如何吸引这些人士加入或重投入教育界。

### 您对于以上人士加入或重投教育界的可能性是否乐观？

老副局长：《私框》的颁布，体现了政府以至整个社会对教学人员这个行业和团队十分重视，政府透过立法保障教学人员的工作条件和薪酬福利。此外，新学年亦会设立奖学金鼓励优秀学生修读师范课程，以上种种政策措施，未来对吸引更多新力军加入教师行业，甚至令已离开教师队伍的人士回流到这个有意义的行业，情况是令人乐观的。

### 《私框》实施后有哪些措施提升教学人员的薪酬和福利？

老副局长：提高私校教师薪酬福利是政府一直努力的方向，为此，我们采取了多项措施，比如不断加大教育的投入，持续加大免费教育的津贴、学费津贴、优化班师比或师生比津贴……等等。此外，还有全澳唯一私人行业具强制性的公积金制度，亦有全澳唯一一个行业享有免费医疗、专业发展津贴等等，而专为私立学校教学人员而设的专业发展津贴（以前称为直接津贴），在实质上亦提升私立学校教学人员的整体收入。在《私框》颁布后，专业发展津贴亦将有一定程度上的提升，加上有达1.8倍的职级增幅，相信将让教学人员的整体薪酬收入和福利达到一个令人满意的水平。希望透过《私框》实施后的各种措施，可以优化和改善私校教学人员的薪酬待遇。未来，会继续透过投放资源，致力提升学校教学人员的薪酬水平，从而建立一支专业、高水平而又稳定的教师队伍，这是我们一直努力的目标。

接第14页





### 教学人员的薪酬和福利有制度上的保证吗？

老副局长：私校教师受雇于私营机构，薪金由办学实体订定和支付，政府的角色是在财政上作出支援，并着力监察公帑的合理运用。但《私框》从制度上规范学校把固定及长期收入的70%或以上用于教学人员的报酬及公积金供款支出，这是以制度来保障教学人员的薪酬福利维持在合理水平。

### 私立学校之间的薪酬制度、办学条件存在差异，为甚么规定学校薪酬必须体现职级上的差别，而不采用教育界曾提出的“双轨制”？

老副局长：在私校教学人员职程的讨论过程中，教育界一些团体曾提出过“双轨制”的概念，认为私立学校无论学校本身的情况和规模以至薪酬制度都千差万别，没有办法可以用一套制度予以全部适当地来规范，为着操作上的方便，提议用双轨制来处理。双轨制是指教师的薪酬组成有两部分，一部分是私校仍沿用各自的薪酬制度，由学校所发给的薪酬叫“职薪”，里面不必反映有晋级和薪级差别；另一部分是政府发放的教师直津，当中才反映教师的专业性的职级，叫“级薪”。政府之前一直以来未完全采纳“双轨制”的原因是：反映教学人员专业性的职级主要必须从学校所发的薪酬来体现。

政府发给私校教师的直接津贴的来源，其实是始于1980年代中后期，当时的教师上课数很多，但薪酬却较很多行业偏低，发放津贴确是作为生活补贴的方式来支援教师。现在将直接津贴转化为专业发展津贴，性质仍只能是津贴，不应作为薪酬部分。

另一方面，私立学校所从事的活动虽属公益活动，但按照《非高等教育制度纲要法》的规定，私立学校作为私人机构，其举办者和所有者始终属私人实体。在政府与私立学校处于此种法律关系的情况下，法律允许政府为私立学校提供财政支援，包括免费教育津贴以及通过教育发展基金提供的财政支援等，但政府并不可为私人机构的员工直接发放薪酬。否则政府将变成私立学校教学人员的雇主之一，并连带产生一连串问题：其一，这种劳动关系是适用《劳动关系法》还是公职法？现有的法律制度无法解决；其二，私立学校的性质势必变得模糊不清，除非修改《非高等教育制度纲要法》。总之，“双轨制”要求政府支付教师部分薪酬的诉求，在法律上存在严重障碍。

政府推出任何政策都应顾及政策的协调性和社会整体平衡，同属公共利益的行业在澳门还包括社福界、医护界……等。在私立学校教师已享有“直接津贴”多年的情况下，政府如果再将教师“直接津贴”进一步演变成薪酬的一个部分，并不一定能得到社会的广泛认同。

### 1.3倍的职级差幅是如何订出来的？

老副局长：关于职级差幅的讨论，在《私框》进行首次咨询时，所提出的起点与最高职级间的差幅是较为进取的，但到了最后的文本调整为1.3倍，这一发展过程是综合各方的共识而订定的。实施教学人员的职级制度，学校财务安排必须作出配合及调整。由于各校的实施条件不一，若将起步点订得过高，一下子要求所有学校同时配合，很多学校都表示在实施上有困难。但立法程序不宜再拖延，大家都期待《私框》早日颁布实施，所以迫切的任务是先让《私框》尽早通过，因此讨论中的共识是分两步走，政府的津贴可以先走快一点，将职级间的差幅设定得较理想，而学校的薪酬则以1.3倍为起步点，这样推行较具可行性，而且，1.3倍不是终点，待日后条件充裕时可逐步将有关的差幅调升。按《私框》的规定，1.3倍的职级薪酬差幅将于2013/2014学校年度起实施。

### 政府将如何落实/监管学校固定及长期收入的百分之七十或以上用于教学人员的报酬及公积金供款上呢？

老副局长：按现时制度，所有接受行政当局财政资助的学校(包括其他持续教育机构)，不论是否加入免费教育学校系统，均须向教育暨青年局提交年度会计帐目，为配合《私框》对教学人员报酬及公积金供款支出占固定及长期收入百分比的规定，教青局已要求学校在提交年度会计帐目中，新增了“年度领导及教学人员报酬明细表”。学校须在该表中，详细填报领导及教师的报酬及公积金供款的支出。教青局在每年审核私立学校的会计帐目时会监察学校是否落实将固定及长期收入的70%用在教学人员的薪酬上。

教育暨青年局正着手修订规范私校会计帐目的法规，其中的重要考虑因素之一就是配合《私框》的实施。相信这将有助于加强对教育机构运用公帑的监管，提升学校财政开支的合理性。

### 如何令学校人员数量及构成，以及相关开支的比例趋向合理及规范。

老副局长：对于学校的人员数量及构成，比较恰当及可行的方法是在规范学校运作的《学校通则》中作出规定。目前，教青局正在研拟对第38/93/M号法令《私立教育机构通则》的修订，我们会考虑对不同类型及规模的学校设定各类人员，

包括管理层、教学人员以至其他人员配置的合理幅度作出规定，在此基础上，相信这将让各类人员开支的比例趋向合理及规范。

### 听说有高职级的教师担心学校为省成本，尽量起用年资低的教师甚至先把他们赶走，这让他们有“高处不胜寒”之感，有甚么措施可让教师们安心？

老副局长：具丰富经验的资深教师既是澳门教育的重要人力资源，也是学校发展的重要财富，这是包括学校在内的教育界以至整个社会的共同认知。相信学校在教师团队的建设方面，会考虑其合理的教龄结构。

据我们所掌握的资料，目前大多数学校的新教师和资深教师的薪酬已存在一定差幅，没有资料显示这些学校有倾向裁走资深教师的情况。未来1.3倍的规定实施后，对学校的影响相对温和。而且该政策并不会在《私框》生效时马上实施，学校在实施时可以有充分的准备，对资深教师的影响似乎是心理上多于实质上。学校非商业牟利机构，肩负育人重任的事业，宣扬尊师重道精神，培育学生正确的道德价值观是其使命，故此，对于教学经验丰富、积极进修、工作表现良好的老师，实在看不出存在解雇的理由。相反，这批高职级教师理应成为学校珍视的宝贵人力资源。

1.3倍的规定将在2013/2014学年实施，未来，政府将有相应的措施让政策顺利开展。学校或有其本身的离休机制，而每年各校都会有正常的人员流动情况，不必将这些情况与《私框》的实施连上关系。

### 各私校的财政状况不同，支付予不同职级的教师之间的薪酬也不一样，可能会在甲校第五职级的教师薪酬比乙校第四或以上职级的还要高的情况，是否会不公平？

老副局长：私立学校之间其实存在很大的差异性，各自有不同的制度，在条件上有一些资源比较丰厚，有一些比较薄弱，这情况一直已经存在。相对低级教师的收入可能高于别校相关高职级教师的情况是会出现的，考虑到私立学校享有财政自主权，学校可自行制订薪酬准则。而私人劳动市场属自由市场，政府不宜以法律规定各校教师薪酬的统一，事实上我们也没可能统一所有私校的薪酬制度。当然我们对条件薄弱但具可行教育规划的学校会有特别额外的财政支援方案。但是我们知道，六个级别的薪酬差幅其实是反映教师的专业发展和晋级位阶。至于不同学校对于不同级数有不同的薪酬是属于自主的范围，教师选择学校任教，相信除了考虑薪酬福利这个因素外，还有其他很多重要的考虑因素，从事育人事业的教师不会只从薪酬方面作考量，他们可能认同某些学校的背景、办学宗旨或者教育理念、团队的氛围和合作等，作为他们选择学校的一些依据。无论如何，行政当局亦会构思相关的财政资源投入方案，以保障教师队伍的稳定性。

### 《私框》实施之后，如何以制度保证教学人员的专业资格？

老副局长：行政当局将设立的教学人员专业委员会为教学人员制定专业准则，充分保证教学人员队伍的专业性。

其次，专业资格是具有持续性和发展性的，它体现于教学人员的专业发展和工作表现评核。工作表现评核可以优化教育质量和人力资源管理，并促进教学人员的专业成长和工作效能。与此同时，教青局会同步支援教学人员的专业发展，一方面从财政上向不牟利的本地学制私立学校的教学人员发放具有级差的专业发展津贴，亦根据其在本地各学校累计的实际服务时间发放年资奖金，鼓励教学人员持续提升专业能力。

### 《私框》如何以制度化来提升教学人员的素质以回应社会对他们的期望？

老副局长：提升教学人员的专业素养是发展优质教育的基本保障，也是《私框》的根本目的。借鉴世界各地的经验，《私框》从以下几个方面对教学人员素质提供了制度保障：

首先，提升了各教育阶段教师以及校长和学校其他中、高层管理人员的任职要求，未来将严格把好职前培训的关。

对各教育阶段教师的学历和师范培训等要求的规定有助于提升教学人员任职前的专业水准，并建立其专业认定和审核的机制。

《私框》还规定校长的学历，并要求校长及其他中、高层管理人员须在就任前完成教青局规定或认可的相关专业进修，以确保担任该等职务的人员具备领导学校与发展的专业能力。上述规定有助于提升本澳学校校长以及整个领导与管理团队的专业素质。

其次，从制度上加强了教学人员的在职培训，有利于促进其入职后的专业发展。主要机制包括：《私框》明确将教学人员的任职以后的专业发展作为职级晋升的三大要件之一，并详细规定了每一个职级晋升所需的专业发展时数（平均每年30小时）。





另一方面又会为教学人员的专业发展创造条件，例如积极推动校本培训，以及可以让教师暂时放下工作，专心一意地进行的休教进修及脱产培训计划、开展校长及学校其他中高层管理人员储备的培训计划、资助修读经确认的教育学位和证书课程……等。此外，《私框》还进一步设有提前晋级条件申请及“卓越表现教师”荣誉，种种的政策措施相辅相成，务求全面关注教学人员的专业精神、专业理念、专业知识、专业能力以及专业自主发展意识的五个发展内涵。

诚然，育人的工作是崇高的，尊师重道是我国自古以来的优良传统。随着澳门近年经济的发展，社会急速变化，教师的工作愈来愈复杂，也面对不少的挑战。教师除了需要专业知识、能力，更重要的是有敬业乐业的精神以及对教育工作的热忱，要有与时俱进，不断自我要求和自我提升的动力，让教育事业成为备受社会敬重的专业，以回应家长、社会和公众对提升教育质素的诉求，以及对教育工作的期望。

## 后记

孟子曾经说过：“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”良法之治，是立法者的理想，也是法治的本质；然而法之难行，则是法治的大敌。澳门非高等教育范畴的学校以私立学校为主体，是历史形成的状况，是在世界上罕见的独特教育体制，因而在《私框》的立法和实施过程中，难免缺乏其他国家或地区实质性的经验可供借镜。然而，《私框》的最终愿景是希望借着提升澳门教学人员的整体素质，从而持续优化澳门的教学效能，最终惠及芸芸学子。只要政府、学校、教师等各方面都能抱着开放的态度，坦诚地就《私框》落实过程中可能会出现的问题并真诚地沟通，互信和合作，相信最终能达至“善”“法”兼顾的双赢局面。

摘自：《教师杂志》第三十六期，2012年4月

## 03

# “Quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior” Principais preocupações da lei Entrevista ao subdirector da DSEJ Lou Pak Sang

### Prefácio

Na sociedade actual, o processo legislativo deve acompanhar ao mesmo tempo os vários valores nucleares da democracia, abertura, justiça e ordem. Já existem os dispositivos legais de “estatuto, carreiras e sistema remuneratório” estabelecidos para os professores das escolas particulares no n.º 4. do artigo 25.º da Lei n.º 11/91/M “Sistema Educativo de Macau”, promulgada em 1991. Após muitas consultas e discussões durante cerca de 20 anos, o “quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior” (adiante designado por quadro geral) foi votado e aprovado na reunião plenária da Assembleia Legislativa realizada em 28 de Fevereiro de 2012, conferindo ao pessoal docente das escolas particulares, no sistema, responsabilidades e deveres mais claros, e fornecendo a base jurídica para o melhoramento a longo prazo das qualidades e da estabilidade do pessoal docente.

Esta “Revista do Professor” fez uma entrevista ao subdirector da DSEJ Lou Pak Sang, que coordena os assuntos da reforma jurídica. Para além da descrição pormenorizada do processo legislativo, apresentou a sua opinião franca sobre os temas que o pessoal docente de primeira linha acompanha em conjunto.

### Foi muito difícil o processo de elaboração do “quadro geral”?

Subdirector Lou: A elaboração da proposta do diploma “quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior” foi um trabalho muito complicado. Por isso, a história e o processo da elaboração foram difíceis e longos, tendo sido realizado um enorme esforço pelo sector educativo e pelo governo.

### Poderia falar sobre o fundo histórico da elaboração do “quadro geral”?

Subdirector Lou: O “estatuto” e as “carreiras” dos professores foram promulgados no disposto na Lei n.º 11/91/M “Sistema Educativo de Macau”, promulgada em 1991. Por isso, o Conselho de Educação criou três grupos especializados nos diferentes períodos para acompanharem estes assuntos.

Em Junho de 1992, começou o funcionamento do primeiro grupo especializado. Em 1994, o Conselho de Educação dividiu, consensualmente, o trabalho em duas partes na reunião plenária, sendo elas o “estatuto” e as “carreiras”: a primeira inclui os direitos e deveres dos professores; a segunda inclui os níveis e a promoção. O trabalho legislativo da natureza do estatuto foi concluído em 1996, e promulgou-se o Decreto-Lei n.º 15/96/M “Estatuto do Pessoal Docente nas Instituições Educativas Particulares” no mesmo ano. Sobre as carreiras, estas foram sendo discutidas continuamente pelo grupo especializado.

O terceiro grupo especializado entregou três pareceres ao Conselho de Educação, respectivamente, em Fevereiro de 1998, e em Março e Maio de 1999. Porém, não se conseguiu obter acordo na discussão da reunião plenária, e as principais dificuldades encontradas residiam no facto de haver muitas diferenças entre as escolas particulares no regime de remuneração e nas condições educativas, pelo que foi mais difícil encontrar um consenso para o regime normativo universalizado no sector educativo. Como ainda não havia acordo em Julho de 2007, a reunião plenária do Conselho de Educação decidiu integrar a elaboração das “carreiras do pessoal docente” nas revisões do sistema educativo de Macau que seriam realizadas.

A Lei n.º 9/2006 “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior”, que foi promulgada no fim de 2006, define que se deve estabelecer um quadro do sistema para o pessoal docente das escolas particulares, para regularizar o tipo de trabalho, as carreiras, a avaliação, o volume de trabalho, a garantia de aposentação e os respectivos direitos e deveres. Depois da promulgação da “Lei de bases”, o então Secretário Chui, que é actualmente o Chefe do Executivo, emitiu uma orientação clara em que se devia gerir preferencialmente esta proposta do regime do quadro das carreiras do pessoal docente.

### Houve consulta pública no processo da elaboração?

Subdirector Lou: Em 2007, a DSEJ começou o estudo intensivo e as discussões sobre estes assuntos, e depois lançou o diploma (sugestão inicial) do “Quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior” em Fevereiro de 2008 e o diploma (texto para recolha de comentários) do “Quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior” em Outubro de 2008. Desenvolveram-se duas fases de consulta pública: na primeira fase realizou-se um total de 51 sessões de recolha de opiniões, tendo 42 sessões consistido em explicações nas escolas, recolhendo-se um total de 1.346 comentários e questões dos diversos sectores; na segunda fase realizaram-se 9 sessões de recolha de opiniões, recolhendo-se um total de 448 comentários apresentados por personalidades do sector educativo, professores, escolas, associações e indivíduos sociais, através de meios como telefone, e-mail e envio de correio.

### Qual foi a ajuda dos comentários recolhidos na consulta pública para a elaboração do “quadro geral”?

Subdirector Lou: A DSEJ, depois de reunir e organizar estes comentários, incluindo os comentários recolhidos pelos vogais do Conselho de Educação, entregou-os ao grupo especializado do Conselho de Educação e foram realizadas várias rondas de discussões. A proposta de lei com alterações foi entregue sucessivamente cinco vezes para ser discutida nas reuniões plenárias do Conselho de Educação. Ao mesmo tempo, a DSEJ ouviu também os vários serviços públicos sobre o conteúdo da proposta de lei, elaborou o texto da proposta respectiva e submeteu-o à discussão do Conselho Executivo. Depois das várias rondas de discussões e alterações, o texto da proposta foi submetido à Assembleia Legislativa em Junho de 2011. Aquando da aprovação geral na reunião plenária da Assembleia Legislativa, a 2.ª Comissão Permanente e os representantes do governo obtiveram finalmente um consenso e definiu-se o texto final no início da Primavera deste ano, depois de intensas discussões. Entretanto, os representantes do governo deram também conhecimento ao Conselho Executivo das opiniões da Assembleia Legislativa, bem como das várias rondas de comunicações e articulações. Pode dizer-se que foi um resultado dos esforços em muitos aspectos, atingindo-se finalmente um desejo que os professores tinham há muitos anos.

### Acha que o texto final do “quadro geral” já está perfeito?

Subdirector Lou: Após duas consultas públicas, o “quadro geral” teve uma extensa participação dos vários sectores sociais, particularmente do sector educativo. Depois do estudo e da exploração pelo Conselho de Educação a longo prazo, o Conselho Executivo e a Assembleia Legislativa tiveram também muitas discussões sobre a proposta de lei. Pode dizer-se que é uma recolha dos esforços dos vários sectores sociais e uma concretização do consenso das partes, respondendo às solicitações de muito do pessoal docente, embora não consiga satisfazer toda a gente, o que também seria irreal. Já existe o maior equilíbrio global possível, tendo-se elaborado para o pessoal docente o melhoramento das condições de serviço e aumentado o regime das qualidades profissionais.

### O que é o princípio legislativo do “quadro geral”?

Subdirector Lou: Tendo como direcção as necessidades do desenvolvimento futuro da educação de Macau na lei do “Quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior”, mas baseado também na realidade, atende à história do desenvolvimento educativo de Macau, tendo em conta a garantia e o melhoramento das condições de serviço do pessoal docente e o aumento das qualidades profissionais, reflecte a especialidade da indústria educativa como área de interesse público e considera como princípio as coordenações com a política respectiva das outras áreas.

### O que é a relação entre o “quadro geral” e a “Lei das relações de trabalho”?

Subdirector Lou: O sector educativo tem as suas especificidades: por um lado, é uma área de interesse público, exige que o governo dê uma atenção especial e um apoio eficaz na garantia dos fundos e na política de bem-estar; por outro lado, a educação é uma actividade que cultiva as pessoas, as exigências do método e do tempo de trabalho dos professores são diferentes das outras indústrias, o funcionamento das escolas é também diferente das empresas em geral, e por isso deve ter-se uma disposição especial para a relação de trabalho entre a escola e o pessoal docente, a fim de criar um corpo de docentes de alto nível, garantindo as qualidades pedagógicas.

Em relação à “lei das relações de trabalho”, por um lado, o “quadro geral” deve cumprir o princípio da “lei das relações de trabalho”, que não pode ser inferior às suas disposições sobre as condições de trabalho e sobre as garantias; ao mesmo tempo, o “quadro geral” deve também analisar a especificidade do sector educativo, esforçar-se em resolver os problemas especiais sobre os quais não existem disposições na “lei das relações de trabalho” ou que esta não consegue resolver, e fornecer ao desenvolvimento educativo as garantias do regime.

Com esta base, a disposição do n.º 6 do artigo 40.º da “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior” diz que o quadro geral do tipo e volume de trabalho, das categorias, da avaliação e da garantia de aposentação, bem como os respectivos direitos e deveres do pessoal docente das escolas particulares são objecto de diploma próprio. Por um lado, aprofunda ainda mais as normas do Decreto-Lei n.º 15/96/M, estabelecidas em conformidade com as características da indústria do pessoal docente; por outro lado, elabora um regime de níveis que tem em conta a natureza da carreira, cria boas condições de trabalho para o pessoal docente, a fim de estabilizar o corpo de docentes, e estabelece uma base para a criação de um regime profissional do pessoal docente sustentável e em desenvolvimento.