

如何優化澳門教師隊伍 澳門教師職程的政策 現狀與發展

文·何秋祥 蔡嘉琳

教育是反映時代與社會的一面鏡子。成人社會中的種種不合理，轉化為持強凌弱或違反道義的行為，原原本本地投影在孩子們的言行舉止中。因此，由現在的教育狀況即能推量未來的社會。

池田大作《談新世紀人本教育》

前言

伴隨著全球經濟模式向知識型經濟轉變，澳門特區政府投放在教育方面的經費，亦大幅度調升。在2005年，澳門特區成立六週年的施政報告中，在教育範疇加大的投入資源已達五成，採取一系列免費教育政策，反映了特區政府對教育事業的高度重視。近年來，由於社會對人力資源的渴求日益高漲，學生學習及學校的質素，倍受各界關注。政府制定教育政策的過程，亦相應作了調整。以2008年起草《私立學校教學人員制度框架》為例，其法規之比重變化，可見政府進一步實行優質教育的宗旨。而近期一系列政策、法律諮詢方案的推出，無疑是為增加施政透明度、擴大公眾參與邁出了重要一步。本文旨在探討《私立學校教學人員制度框架》在多元因素的影響下被擺上政策制定的議程，對澳門特區政府實現優質教育和解決人力資源問題，帶來的啟示及其長遠意義。

澳門教師職程的社會及經濟背景

隨著後工業社會的來臨，人力資源日益受到各國的重視，亦被視為國家發展的重要資源之一。全球經濟模式逐漸轉向知識型經濟，使各國的焦點投放在資訊、科技及創新能力上，而對於提升自身的競爭力、培養擁有知識、思維及具創見的人才尤為重要。在澳門，隨著賭權開放，大量外資湧入，經濟勢頭強勁，國民平均GDP已達



亞洲之冠，在政府收入增加、庫房豐厚的情況下，其投放在教育的經費亦大幅度調升。由於經濟的躍進，在缺乏天然資源的澳門，人力資源成為經濟發展的焦點，因此人才的培訓及人力素質的確立，成為澳門可持續發展的關鍵。

探討回歸以來教育政策演變的趨勢，可見特區政府已從滿足“量”的需求，轉移到“質”的需求，重點落在主導課堂教學的因素上。特區政府對教育事業抱持著積極的態度，與前澳葡政府大有不同。以往《澳門教育制度法》放任寬鬆的私立學校監管模式，以致有2001年立定檢討法規的必要，成立教育改革專責小組，就澳門教育制度的各個重要議題進行研究和討論，及後更為教學人員專業持續發展作出規劃。2008年起草《私立學校教學人員制度框架》，從法規的比重變化，可見政府對私立學校的關注日益加重。

澳門經濟的超速發展，加劇了青少年社會問題的出現，如青少年犯罪率增加、輟學等問題，使學生學習及學校的質素受到越來越多的關注。青少年犯罪日趨嚴重，近年更趨年輕化、暴力化。據保安司資料顯示，2005年涉及各類案件的未成年人共304人，比2004年上升超過三成半。而根據檢察院2006年統計數字，涉及各類案件的未成年人共317

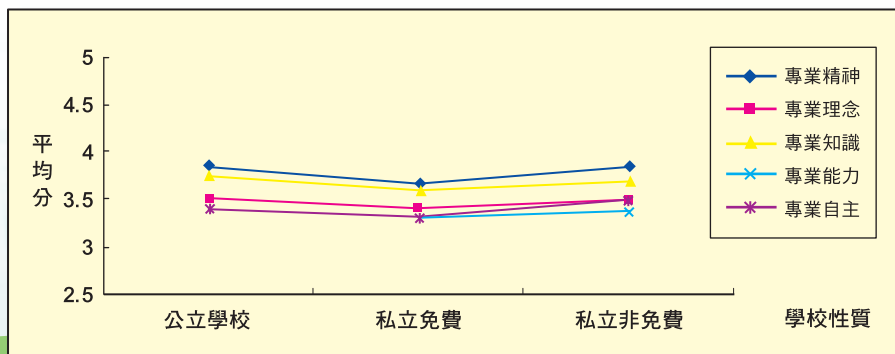
人，2007上半年較2006年同期相比更上升34%。在這樣的環境下，對青少年的健康成長而言，優質的教師隊伍是不可或缺的。品質教學需要的是高素質的教師隊伍（McKinsey & Company, 2007），因此提升教師生涯的發展和專業化，也就是教師職程成為政府制定一系列教育政策的核心議題。

回歸前後澳門教育存在的問題

本澳教育一直以多元化政策為主，正規教育學校分為官立學校及私立學校兩類。據《教育數字概覽2007》指出，2007-2008學年統計，非高等教育機構中，私立中文及英文學校學生（特校除外）人數約佔全部學生人數的95.6%。私校教師約佔全澳教師的92.9%。從中顯示出私立學校在澳門的教育事業中扮演著重要角色。

根據北京師範大學對澳門教學人員專業發展狀況的研究，顯示了來自不同學校性質的教師，在專業發展的五個方面，即專業精神、專業理念、專業知識、專業能力與專業自主意識表現出了顯著的差異。配合圖1，可見，私立免費學校教師在專業發展上，低於公立學校與私立非免費學校的教師。

而在工作時間方面，從吳國珍與過偉瑜於2003對港澳京滬四地教師工作時間的比較研究發現，澳門教師每日的工作負荷在9.596小時，比北京（9.33小時）、上海（8.55小時）、香港（9.43



資料來源：北京師範大學（2006）。澳門教學人員專業發展狀況之研究。

圖 1- 不同學校性質教師的專業發展現況

小時)教師略長。澳門教師工作時間長,工作量大,但教師用於教學研究的時間比較少(北京師範大學,2006)。雖然近年政府採取措施加以改善,但近期北京師範大學對澳門教學人員專業發展狀況的相關研究,顯示出教師每天的工作時間減至9.47小時,但與其它地區相比還略高。

此外,在澳門物價指數不斷攀升的同時,教師待遇卻偏低,致使一些教師願意轉投旅遊博彩等薪酬較高的行業,教學人員流失造成的嚴重人才荒,也為教師的職業生涯發展帶來諸多的不穩定因素。教師壓力不斷加重,以及待遇不理想,導致了2007年10月1日的教師遊行活動,以表達訴求。時任中華教育會理事長李沛霖表示,希望政府在制訂教育政策的過程中,能採取具體措施,解決教師工作壓力大的問題。

回歸後澳門教育政策的發展

回顧澳門教育政策的發展,從《澳門教育制度法》自1991年開始實施,制定教師和其他教育工作者有職業培訓的權利和義務,至2001年成立檢討澳門教育制度工作小組,教育界提出教育的“量”已達基本需要,而“質”則仍需進一步提升,可見有必要進一步提升教育品質及教師職程。2003年政府提出《澳門特別行政區非高等教育制度(法案)》(以下簡稱《澳門教育制度》)草案文本,並進行廣泛社會諮詢,教委會常務委員會亦進行全面教育檢討,以完善有關法律。

特區政府在2004年初修訂《澳門教育制度》第二份諮詢文本。這份諮詢文本制定了教學人員接受培訓的權利和義務,同時,教育暨青年局須為相關培訓提供條件和資源,明確提出了教學人員應為其專業持續發展作出規劃。此時期推出了校內教師培訓資助計劃,藉以提升教學人員的專業素質及學校的教學質量。

於2005年中華教育會重申應加快落實《非高等教育制度綱要法》中賦予教育的法律權利,以政府行為促成盡早制訂及頒布教師職程,以回應全澳教師長達十五年持續不斷的強烈訴求。其後教育暨青年局於2005-2006學年根據教師的學歷程度,重新劃分及調整教師津貼金額,對教師直接津貼的投入增幅達25.3%(澳門非高等教育概況,2005/2006)。2006年12月立法會通過《非高等教育制度綱要法》,其內容主要對教育制度的基本原則和總目標進行分析,亦詳細列明教育的類型、學校分類,以及學生福利等,但內容沒有提出解決在諮詢過程中教育界所關注減輕教師負荷過重的有效措施。直至2007年特區政府承諾,在不同的教育範疇作出適時、適度的支援。政府將透過《非高等教育制度綱要法》及相關補充性法規,規範及完善教學人員制度框架。

特區政府教育政策制定的變化與趨勢

結合回歸前後的問題,顯而易見,澳門政府在政策制定的過程中發生了變化。政府已逐步把工作重心移至基礎教育,以創造優質教育為宗旨,促進學生發展為根本目的。然而,在制訂政策和諮詢的過程中,尚有不足之處。由於沒有統一的評核,教師隊伍整體專業發展的成效較難作詳細體現。儘管教師職程的政策制訂在諮詢過程中成為大眾關注的焦點,但從法律草案直至《非高等教育制度綱要法》出台後,教師職程未被提及,而政府採取了增加津貼以安撫教師,可見此時大眾參與程度若以Arnstein的諮詢模式(羅紹麟等,2002)比對仍處於初步階段。直至2007年在各界對教師職程的強烈訴求下,政府才進一步開展確立教師地位,試圖完成《澳門教育制度法》中《教師職程》的補充條例。

特區政府於2008年年初推出《私立學校教學人員制度框架》（以下簡稱《制度框架》）諮詢檔，其內容集中在成立“教學人員專業委員會”；統一教師的薪酬待遇；建立教師的職級和晉升制度；設立公積金制度；調整每週上課的時限；衛生護理保障；收緊入職資格；增加“專業發展與培訓”為教學人員專業發展及培訓提供條件和資源，資助學校進行校內培訓，安排教學人員進行脫產進修和休教進修，及增加專業發展津貼。

教育暨青年局為於2008年1月31日對《制度框架》法規草案展開為期兩個月諮詢，第一次的諮詢後，政府經過約半年時間的修訂，以法律文本的形式推出第二輪諮詢。教師職程的政策制訂、關注教師工作量過大、教師的福利等亦是諮詢當中的焦點。政府嘗試有效利用公眾諮詢這一形式，收集社會各界，包括辦學團體、教師組織、立法會議員、社會學術團體以及學者等對教師權利、義務和專業化的不同意見與看法，以使法規獲得更強的認受性。儘管諮詢過程本身存在著有待改善的空間，這也顯示出，政府在制訂教育政策的過程中，逐漸增加施政透明度、擴大公眾參與。

總結

澳門教育一直採用自由自主、多元化政策，而學校之間參差的教師素質及待遇，影響了教師的專業成長。回歸後，特區政府為了提倡優質教育，制定和實施了一系列教育政策，如十五年免費教育，小班制、校長培訓課程等。

但直至2007年，教師的薪酬和專業化等問題始終未能被推上政策制定的議程(agenda setting)。這也顯示了制度的議程(institutional agenda)著重於經濟發展略勝於關注社會的整體和全面的發展。從長遠的角度來看，擁有高素質的教師隊伍，以推廣優質教育是解決澳門人力資源問題及促進經濟發展所不容忽視的有效途徑。原先亞洲四小龍（即新加坡，韓國，香港，台灣）的成功發展也顯示了在發展經濟的同時，致力於發展社會的政策(social policy and development)是成功的關鍵所在。通過優質教育來提高市民的素質是建立一個具競爭性的良識社會(good and just society)、和諧社會(harmonious society)及可持續的發展(sustainable development)所不可或缺的條件之一。因此，教師專業化是實行優質教育這一宗旨所不容忽視的首要條件。誠如名教育家池田大作(1999)所言：“教育的成敗，的確可以說是取決於教師的水準。若無良師，絕對無法培育出好孩子及優秀的人才。教育工作者的‘良識’甚為重要，教育大業是決定於有良識的人……教育就某種意義而言，沒有比教育意義更深遠的工作了。”有鑑於此，特區政府是否能以民主和有效率的方式制定和實施《私立學校教學人員制度框架》的政策，對澳門社會和經濟的可持續發展以及構建和諧社會是至關重要的。無可質疑的，《制度框架》的推出，是否能提高教師地位及專業，建立一支高素質的教學人員隊伍將對澳門發展人本教育，社會和經濟有著深遠的意義。

（作者何秋祥現職澳門大學政府與公共行政系助理教授，蔡嘉琳為澳門大學政府與公共行政系碩士研究生）

【參考文獻】

(一)中文文獻

- 2005/2006學年澳門非高等教育概況(2005年8月30日)。《華僑報》，21版。
- 北京師範大學教師教育研究中心課題組(2006)。《澳門教學人員專業發展狀況之研究結題報告書》。北京市：該校。
- 池田大作(1999)。《教育指針》。台北市：正因文化。
- 池田大作(2008)。《談新世紀人本教育》。台北市：正因文化。
- 教育暨青年局(2008)。《教育數字概覽：2007/2008學年學校基本資料》。上網日期：2009年1月3日，檢自：http://202.175.82.54/dsej/stati/edu_num07_part3.pdf
- 檢察院刑事訴訟辦事處2007年度統計數字。上網日期：2009年1月3日，檢自：<http://www.mp.gov.mo/statistics/stat2007/stat2007f.pdf>

羅紹麟、童秋霞、葉美智、黃有傑(2002)。《社區居民之認知及態度調查期末報告》。台中市：國立中興大學。

(二)英文文獻

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Eidsvik, H. K. (1978). Involving the Public in Park Planning: Canada. *Parks*, 3(1), 3-5.
- Fwu, B. J. & Wang, H. H. (2002). The social status of teachers in Taiwan. *Comparative Education*, 38(2), 211-224.
- McKinsey & Company (2007). How the world's best-performing school systems come out on top. Retrieved January 4, 2009, from http://www.mckinsey.com/client/service/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf

歡
迎
投
稿

本刊徵稿

為慶祝澳門特別行政區成立十週年，《教師雜誌》將分別於九月、十二月籌編以“過去·現在·將來——教育回顧與前瞻”，出版兩期環繞十年教育回顧、展望將來教育藍圖為主題內容的特輯。舉凡與主題相關的教育議題、教學心得、匯聚點滴教育情懷作品，歡迎不吝投稿。

其他欄目，如：語文教育、數學教育、品德教育、音樂教育、教育研究、經驗共享、創作空間、隨筆、知識精靈等，也同時歡迎賜稿。

文稿一般以三千字為限，並請附電子檔（手稿則務須字體清晰）。如屬攝影、繪畫、書法等視覺藝術作品，或手工藝術創作過程，請附以電子影像檔或預約數碼拍攝。作品請註明為首次發表、著作時間，並附真實姓名、任職單位、職稱、通訊地址、聯絡電話、電郵地址。

來稿文責自負，一經採用，將視為作者許可《教師雜誌》進行複製、發行、信息網絡傳播。

- 來稿請電郵至 tmag@dsej.gov.mo 或寄澳門南灣大馬路926號二樓《教師雜誌》辦公室。
- 歡迎透過電郵、傳真(853)2837 0448或電話(853)8395 9138查詢。
- 瀏覽上網版，請登入 <http://www.dsej.gov.mo/cre/tmag>