



《非高等教育私立學校教學人員制度框架》法律的重點關注事項

專訪教育暨青年局老柏生副局長



採訪・整理 | 余巍 黃志榮

前言

現代社會的立法過程須同時關注民主、公開、正義和秩序等幾個核心價值。1991年頒佈的第11/91/M號法律《澳門教育制度》第廿五條第四款已有為私校教師訂定“章程、職程及薪酬制度”的條文，經過了大約十多二十年的反覆諮詢和討論，澳門特別行政區立法會於2012年2月28日舉行的全體會議表決通過第3/2012號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》

（以下簡稱《私框》），從制度上賦予了私立學校教學人員更明確的責任和義務，為長遠地提升教學人員的質素和穩定性提供了法理依據。

本期《教師雜誌》專訪在教育暨青年局統籌法律改革事務的老柏生副局長，除了詳細地陳述了立法的過程之外，也就前線教學人員共同關注的議題坦誠地講出了他的意見。

制訂《私框》的過程是否很艱鉅？

老副局長：《非高等教育私立學校教學人員制度

框架》法規草案的制訂是一件非常複雜的工作，所以制訂的歷史和過程也是艱辛和漫長的，中間有教育界和政府付出龐大的心血。

可否談談《私框》制訂的歷史背景？

老副局長：在1991年頒佈的第11/91/M號法律《澳門教育制度》規定，將頒佈教師“章程”和“職程”。因此，教育委員會在不同時期先後成立了三個專責小組跟進相關事宜。

1992年6月，第一個專責小組開始運作，1994年，教育委員會全體會議共識把教師“章程”和“職程”分成兩部分：前者包括教師的權利和義務等；後者包括職級、晉升等事項，屬於前者章程性質的立法工作已於1996年完成，同年頒佈第15/96/M號法令《私立教育機構教學人員通則》。至於職程部分，仍由專責小組繼續討論。

第三個專責小組於1998年2月、1999年3月及5月分別向教育委員會提交三份意見書，但

在全體會議的討論中均未能達成共識，當時遇到的主要困難是：私立學校之間薪酬制度、辦學條件都存在千差萬別，要訂出一套放之四海而皆準的規範制度是較難在教育界中獲得共識的。在未能取得共識下，直到2001年7月的教育委員會全體會議，決定把“教學人員職程”的制訂工作，納入行將進行的澳門教育制度的檢討工作當中。

在2006年底頒佈的第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》，當中訂明須為私立學校的教學人員訂定制度框架，以規範其工作類型、職級、考評、工作量、退休保障及相應的權利和義務。《綱要法》頒佈後，當時的崔司長，亦即是現在的行政長官下達明確指示，須優先處理這份教學人員的職程框架制度法案。

在制訂過程中有沒有進行公開諮詢？

老副局長：2007年起，教育暨青年局開始就有關問題進行密集研究及討論，隨後在2008年2月推出《非高等教育私立學校教學人員制度框架》法規（初步建議）及2008年10月推出《非高等教育私立學校教學人員制度框架》法規（諮詢意見稿），相繼展開兩個階段的公開諮詢工作，首階段共舉辦意見徵集會51場，其中42場到學校進行講解，收集各界的意見及問題共1,346條。第二階段舉辦了9場意見徵集會，並透過電話、電郵、郵寄等途徑，共徵集教育界人士、教師、學校、社團、社會人士提出的意見448條。

公開諮詢收集到的意見對《私框》制訂有甚麼幫助？

老副局長：教育局將這些意見整理結集後，連同教育委員會委員收集到的意見，交教委會的專責小組進行了多輪討論，經修訂的法案先後五次提交委員會全體會議討論。同時，教育局還先後就法案的內容徵詢多個公共部門的意見，擬訂了相關的法案文本呈行政會討論，並經過多輪的討論和修訂，在2011年6月，法案文本便提交立法會。隨著立法會全體大會上一般性通過後，第二常設委員會便和政府代表經過緊密討論，期間政府代表亦要將立法會的意見向行政會匯報，經過多輪的溝通和磨合，在今年新春伊始，終於獲得共識而訂定最終的文本。這可以說是多方面努力的成果，也達成了教師們多年來的願望。

您認為《私框》最終文本是否已經盡善盡美？

老副局長：《私框》經過了兩次公開的諮詢，得到社會各界尤其是教育界廣泛的參與，又經過教委會內長時間的研究和探索，而行政和立法兩會對法案也有多番討論。可以說，這是集合社會各界的心血和凝聚各方的共識，並回應了很多教學人員的訴求，雖然不可能滿足所有人，這也不現實，但已盡量做到整體的平衡，並為教學人員制訂優化其職業條件及提升專業質素的制度。



《私框》的立法原則是甚麼？

老副局長：《非高等教育私立學校教學人員制度框架》法律以澳門教育未來發展的需要為指向，但又立足現實，照顧澳門教育發展的歷史，並兼顧保障和優化教學人員工作條件以及提升專業素質，體現教育行業作為公共利益領域的特殊性，並考慮與其他領域相關政策的協調為原則。

《私框》與《勞動關係法》的關係怎樣？

老副局長：教育行業有其特殊性，一方面，作為公共利益領域的屬性，要求政府從經費保障、福利政策上給予特別的關注和有效支持；另一方面，教育是一種育人的活動，教師的工作方式和時間要求與其他行業有所不同，學校的運作也不同于一般的企業，學校與教學人員的勞動關係須有特別的規定，以建立高水準的師資隊伍，保證教育素質。

相對於《勞動關係法》來說，一方面，《私框》須遵循《勞動關係法》的原則，在勞動條件與保障方面不能低於其規定；但同時《私框》也須認真分析教育行業的特殊性，努力解決《勞動關係法》所沒有規定或未能解決的特殊問題，為教育發展提供制度保障。

在此基礎上，第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》第四十條第六款規定：私立學校教學人員的工作類型、職級、考評、工作量、退休保障及相應的權利和義務的制度框架，由專有法規訂定。一方面對第15/96/M號法令因應教學人員的行業特性而訂定的規範作進一步

深化；另一方面，擬訂了具職程性質的職級制度，給教學人員創造良好的工作條件，以穩定教師隊伍，為建立一項具持續性及發展性的教學人員專業制度奠定基礎。

《私框》有哪些地方是優於《勞動關係法》的？

老副局長：《私框》在以下幾方面的規定優於《勞動關係法》：

- 每週的正常工作時數為36小時；
- 可享有不少於二十二日的有薪年假；
- 可獲專業發展津貼；
- 可享有免費的衛生護理；
- 有系統的職稱和晉升機制；
- 可享有強制性的公積金保障。

同時，教學人員將繼續享有特區政府提供的年資獎金，儘管這不是《私框》的規定。

教學人員評核制度的目的是甚麼？

老副局長：《私框》訂立了教學人員工作表現評核的機制，其目的是從正面去促進教學人員專業的不斷發展，進而令教育的素質也不斷提升。晉升只是評核所產生的一種效果，它不是評核的主要目的，當然更不是為了懲罰。

校長是否包括在評核對象內？

老副局長：在立法的討論過程中，也增加將校長列作評核的對象的條文，由辦學實體按規章進行，使評核的範圍更全面。有需要釐清的是，辦學實體不屬於學校內部的架構，她是創辦學

校的實體，並且須為學校設立校董會，而校董會有指導和監督學校的職能。

教師不同意評核結果時，有甚麼上訴機制？

老副局長：當教師不同意校內的評核委員會的評核結果時，除了可向校內的評核機關作聲明異議外，還可以向校外的教學人員專業委員會提出上訴，而有最終決定權限的辦學實體其實是屬於校外、性質較超然且對學校和校長有監督作用的實體。

至於有意見認為：為甚麼不乾脆將決定權賦予校外的教學人員專業委員會？

因為私立學校始終是私人興辦的機構，第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》規定了私立學校在不妨礙公共部門行使監察權，並在遵守適用法例的前提下有其行政自主權，人事管理是行政管理的重要元素，所以這個法律對私立學校教學人員的工作表現評核事宜的規範以“適度介入”為原則。

評核制度對教學人員有甚麼保障？

老副局長：為達致評核的效益且對被評核的教學人員提供一個保障機制，還有以下幾方面的原則予以體現：

1. 由“合議制”的教學人員評核委員會負責進行評核工作，避免只由一個上級作評核，並確保該委員會必須要有不少於三分之一前線教師的參與；
2. 學校須訂定具客觀標準的評核規章送交教育

局備案，並向該校的教學人員公佈。教育局之前會向學校提供關於進行工作表現評核的參考文件，包括評核項目和具體指標，有需要時尚可提供相關的培訓；

3. 要求設立校內的聲明異議，以及對聲明異議處理結果不滿時可向校外的教學人員專業委員會申訴的機制，儘管委員會的意見對具最終決定權的辦學實體不具約束力，但要求辦學實體在作出最終決定後，應立即將有關內容通知教學人員專業委員會，這就會讓辦學實體作出決定時有更深刻的考量。

以上各種規範不能不說這個評核機制既能對教學人員的權利作出最大的保障，而又可達致評核結果，促進教學人員專業發展的目的。

關於教學人員正常授課時間的下調，會否引致人力資源方面出現壓力？

老副局長：澳門教師的授課時數普遍比其他地區偏多，工作負擔和壓力不小，為減輕教師的工作量和負擔，教育行政當局一直規劃以制度來達到讓教師減負減壓，從而提升教育的質量。因此，《私框》將教學人員每週授課節數作大幅度的下調，是用法律和制度進一步優化了教學人員的工作條件，讓教師們有更充裕的時間和精力去提升教學活動的素質。雖然《私框》的授課時間有所下調，在一定程度上增加了人力資源的負擔，但與此同時，特區政府即將推出的“正規教育課程框架”，提出“科學規劃教育活動時間，適當延長每學校年度的學日數，同時適當減少每週上課時數”的建議，對增加教師人力資源方面有一定程度的舒緩。



市場上有足夠的師資提供嗎？

老副局長：據我們的教師登記系統資料，曾登記為教師而現已離開教育系統，但未超過六十五歲的人士共三千六百多人。當中教齡滿十年，可在法律生效後首五年內獲豁免第十條任職要件的人士有八百多人，這類人士可隨時重新擔任教師；而其餘教齡未滿十年的二千八百多位人士，只要符合法律第十條所指任職要件的，任何時間均可重新返回教師隊伍行列中；再加上每年畢業而可以投身教育界的生力軍（估計這類人士每年應不少於三百人），顯示在社會中具備任職教學人員條件的人力資源具可觀的數量，問題是如何吸引這些人士加入或重投入教育界。

您對於以上人士加入或重投教育界的可能性是否樂觀？

老副局長：《私框》的頒佈，體現了政府以至整個社會對教學人員這個行業和團隊十分重視，政府透過立法保障教學人員的工作條件和薪酬福利。此外，新學年亦會設立獎學金鼓勵優秀學生修讀師範課程，以上種種政策措施，未來對吸引更多新力軍加入教師行業，甚至令已離開教師隊伍的人士回流到這個有意義的行業，情況是令人樂觀的。

《私框》實施後有哪些措施提升教學人員的薪酬和福利？

老副局長：提高私校教師薪酬福利是政府一直努力的方向，為此，我們採取了多項措施，比如不斷加大對教育的投入，持續加大免費教育的

津貼、學費津貼、優化班師比或師生比津貼……等等。此外，還有全澳唯一私人行業具強制性的公積金制度，亦有全澳唯一一個行業享有免費醫療、專業發展津貼等等，而專為私立學校教學人員而設的專業發展津貼（以前稱為直接津貼），在實質上亦提升私立學校教學人員的整體收入。在《私框》頒佈後，專業發展津貼亦將有一定程度上的提升，加上有達1.8倍的職級增幅，相信將讓教學人員的整體薪酬收入和福利達到一個令人滿意的水平。希望透過《私框》實施後的各種措施，可以優化和改善私校教學人員的薪酬待遇。未來，會繼續透過投放資源，致力提升學校教學人員的薪酬水平，從而建立一支專業、高水平而又穩定的教師隊伍，這是我們一直努力的目標。

教學人員的薪酬和福利有制度上的保證嗎？

老副局長：私校教師受僱於私營機構，薪金由辦學實體訂定和支付，政府的角色是在財政上作出支援，並著力監察公帑的合理運用。但《私框》從制度上規範學校把固定及長期收入的70%或以上用於教學人員的報酬及公積金供款支出，這是以制度來保障教學人員的薪酬福利維持在合理水平。

私立學校之間的薪酬制度、辦學條件存在差異，為甚麼規定學校薪酬必須體現職級上的差別，而不採用教育界曾提出的“雙軌制”？

老副局長：在私校教學人員職程的討論過程中，

教育界一些團體曾提出過“雙軌制”的概念，認為私立學校無論學校本身的情況和規模以至薪酬制度都千差萬別，沒有辦法可以用一套制度予以全部適切地來規範，為著操作上的方便，提議用雙軌制來處理。雙軌制是指教師的薪酬組成有兩部分，一部分是私校仍沿用各自的薪酬制度，由學校所發給的薪酬叫“職薪”，裏面不必反映有晉級和薪級差別；另一部分是政府發放的教師直津，當中才反映教師的專業性的職級，叫“級薪”。政府之前一直以來未完全採納“雙軌制”的原因是：反映教學人員專業性的職級主要必須從學校所發的薪酬來體現。

政府發給私校教師的直接津貼的來源，其實是始於1980年代中後期，當時的教師上課節數很多，但薪酬卻較很多行業偏低，發放津貼確是作為生活補貼的方式來支援教師。現在將直接津貼轉化為專業發展津貼，性質仍只能是津貼，不應作為薪酬部分。

另一方面，私立學校所從事的活動雖屬公益活動，但按照《非高等教育制度綱要法》的規定，私立學校作為私人機構，其舉辦者和所有者始終屬私人實體。在政府與私立學校處於此種法律關係的情況下，法律允許政府為私立學校提供財政支援，包括免費教育津貼以及通過教育發展基金提供的財政支援等，但政府並不可為私人機構的員工直接發放薪酬。否則政府將變成私立學校教學人員的僱主之一，並連帶產生一連串問題：其一，這種勞動關係是適用《勞動關係法》還是公職法？現有的法律制度無法解決；其二，私立學校的性質勢必將變

得模糊不清，除非修改《非高等教育制度綱要法》。總之，“雙軌制”要求政府支付教師部分薪酬的訴求，在法律上存在嚴重障礙。

政府推出任何政策都應顧及政策的協調性和社會整體平衡，同屬公共利益的行業在澳門還包括社福界、醫護界……等。在私立學校教師已享有“直接津貼”多年的情況下，政府如果再將教師“直接津貼”進一步演變成薪酬的一個部分，並不一定能得到社會的廣泛認同。

1.3倍的職級差幅是如何訂出來的？

老副局長：關於職級差幅的討論，在《私框》進行首次諮詢時，所提出的起點與最高職級間的差幅是較為進取的，但到了最後的文本調整為1.3倍，這一發展過程是綜合各方的共識而訂定的。實施教學人員的職級制度，學校財務安排必須作出配合及調整。由於各校的實施條件不一，若將起步點訂得過高，一下子要求所有學校同時配合，很多學校都表示在實施上有困難。但立法程序不宜再拖延，大家都期待《私框》早日頒佈實施，所以迫切的任務是先讓《私框》儘早通過，因此討論中的共識是分兩步走，政府的津貼可以先走快一點，將職級間的差幅設定得較理想，而學校的薪酬則以1.3倍為起步點，這樣推行較具可行性，而且，1.3倍不是終點，待日後條件充裕時可逐步將有關的差幅調升。按《私框》的規定，1.3倍的職級薪酬差幅將於2013/2014學校年度起實施。



政府將如何落實/監管學校固定及長期收入的百分之七十或以上用於教學人員的報酬及公積金供款上呢？

老副局長：按現時制度，所有接受行政當局財政資助的學校（包括其他持續教育機構），不論是否加入免費教育學校系統，均須向教育暨青年局提交年度會計帳目，為配合《私框》對教學人員報酬及公積金供款支出佔固定及長期收入百分比的規定，教青局已要求學校在提交年度會計帳目中，新增了“年度領導及教學人員報酬明細表”。學校須在該表中，詳細填報領導及教師的報酬及公積金供款的支出。教青局在每年審核私立學校的會計帳目時會監察學校是否落實將固定及長期收入的70%用在教學人員的薪酬上。

教育暨青年局正著手修訂規範私校會計帳目的法規，其中的重要考慮因素之一就是配合《私框》的實施。相信這將有助於加強對教育機構運用公帑的監管，提升學校財政開支的合理性。

如何令學校人員數量及構成，以及相關開支的比例趨向合理及規範。

老副局長：對於學校人員的數量及構成，比較恰當及可行的方法是在規範學校運作的《學校通則》中作出規定。目前，教青局正在研擬對第38/93/M號法令《私立教育機構通則》的修訂，我們會考慮對不同類型及規模的學校設定各類人員，包括管理層、教學人員以至其他人員配置的合理幅度作出規定，在此基礎上，相信這將讓各類人員開支的比例趨向合理及規範。

聽說有高職級的教師擔心學校為省成本，儘量起用年資低的教師甚至先把他們裁走，這讓他們有“高處不勝寒”之感，有甚麼措施可讓教師們安心？

老副局長：具豐富經驗的資深教師既是澳門教育的重要人力資源，也是學校發展的重要財富，這是包括學校在內的教育界以至整個社會的共同認知。相信學校在教師團隊的建設方面，會考慮其合理的教齡結構。

據我們所掌握的資料，目前大多數學校的新教師和資深教師的薪酬已存在一定差幅，沒有資料顯示這些學校有傾向裁走資深教師的情況。未來1.3倍的規定實施後，對學校的影響相對溫和。而且該政策並不會在《私框》生效時馬上實施，學校在實施時可以有充分的準備，對資深教師的影響似乎是心理上多於實質上。

學校非商業牟利機構，肩負育人重任的事業，宣揚尊師重道精神，培育學生正確的道德價值觀是其使命，故此，對於教學經驗豐富、積極進修、工作表現良好的老師，實在看不出存在解僱的理由。相反，這批高職級教師理應成為學校珍視的寶貴人力資源。

1.3倍的規定將在2013/2014學年實施，未來，政府將有相應的措施讓政策順利開展。學校或有其本身的離休機制，而每年各校都會有正常的人員流動情況，不必將這些情況與《私框》的實施連上關係。

各私校的財政狀況不同，支付予不同職級的教師之間的薪酬也不一樣，可能會在甲校第五職級的教師薪酬比乙校第四或以上職級的還要高的情況，是否會不公平？

老副局長：私立學校之間其實存在很大的差異性，各自有不同的制度，在條件上有一些資源比較豐厚，有一些比較薄弱，這情況一直已經存在。相對低職級教師的收入可能高於別校相關高職級教師的情況是會出現的，考慮到私立學校享有財政自主權，學校可自行制訂薪酬準則。而私人勞動市場屬自由市場，政府不宜以法律規定各校教師薪酬的統一，事實上我們也沒可能統一所有私校的薪酬制度。當然我們對條件薄弱但具可行教育規劃的學校會有特別額外的財政支援方案。

但是我們知道，六個級別的薪酬差幅其實是反映教師的專業發展和晉級位階。至於不同學校對於不同級數有不同的薪酬是屬於自主的範圍，教師選擇學校任教，相信除了考慮薪酬福利這個因素外，還有其他很多重要的考慮因素，從事育人事業的教師不會只從薪酬方面作考量，他們可能認同某些學校的背景、辦學宗旨或者教育理念、團隊的氛圍和合作等，作為他們選擇學校的一些依據。

無論如何，行政當局亦會構思相關的財政資源投入方案，以保障教師隊伍的穩定性。

《私框》實施之後，如何以制度保證教學人員的專業資格？

老副局長：行政當局將設立的教學人員專業委

員會為教學人員制定專業準則，充分保證教學人員隊伍的專業性。

其次，專業資格是具有持續性和發展性的，它體現於教學人員的專業發展和工作表現評核。工作表現評核可以優化教育質量和人力資源管理，並促進教學人員的專業成長和工作效能。與此同時，教青局會同步支援教學人員的專業發展，一方面從財政上向不牟利的本地學制私立學校的教學人員發放具有級差的專業發展津貼，亦根據其在本澳各學校累計的實際服務時間發放年資獎金，鼓勵教學人員持續提升專業能力。

《私框》如何以制度化來提升教學人員的素質以回應社會對他們的期望？

老副局長：提升教學人員的專業素養是發展優質教育的基本保障，也是《私框》的根本目的。借鑒世界各地的經驗，《私框》從以下幾個方面對教學人員素質提供了制度保障：

首先，提升了各教育階段教師以及校長和學校其他中、高層管理人員的任職要求，未來將嚴格把好職前培訓的關。

對各教育階段教師的學歷和師範培訓等要求的規定有助於提升教學人員任職前的專業水準，並建立其專業認定和審核的機制。

《私框》還規定校長的學歷，並要求校長及其他中、高層管理人員須在就任前完成教青局規定或認可的相關專業進修，以確保擔任該等職務的人員具備領導學校與發展的專業能力。上述規定有助於提升本澳學校校長以及整個領導與管理團隊的專業素質。



其次，從制度上加強了教學人員的在職培訓，有利於促進其入職後的專業發展。主要機制包括：《私框》明確將教學人員的任職以後的專業發展作為職級晉升的三大要件之一，並詳細規定了每一個職級晉升所需的專業發展時數（平均每年30小時）。

另一方面又會為教學人員的專業發展創造條件，例如積極推動校本培訓，以及可以讓教師暫時放下工作，專心一意地進行的休教進修及脫產培訓計劃、開展校長及學校其他中高層管理人員儲備的培訓計劃、資助修讀經確認的教育學位和證書課程……等。此外，《私框》還進一步設有提前晉級條件申請及“卓越表現教師”榮譽，種種的政策措施相輔相成，務求全面關注教學人員的專業精神、專業理念、專業知識、專業能力以及專業自主發展意識的五個發展內涵。

誠然，育人的工作是崇高的，尊師重道是我國自古以來的優良傳統。隨著澳門近年經濟的發展，社會急遽變化，教師的工作愈來愈複雜，也面對不少的挑戰。教師除了需要專業知識、能力，更重要的是有敬業樂業的精神以及對教育工作的熱忱，要有與時並進，不斷自我要求和自我提升的動力，讓教育事業成為備受社會敬重的專業，以回應家長、社會和公眾對提升教育質素的訴求，以及對教育工作的期望。

後記

孟子曾經說過：“徒善不足以為政，徒法不能以自行。”良法之治，是立法者的理想，也是法治的本質；然而法之難行，則是法治的大敵。澳門非高等教育範疇的學校以私立學校為主體，是歷史形成的狀況，是在世界上罕見的獨特教育體制，因而在《私框》的立法和實施過程中，難免缺乏其他國家或地區實質性的經驗可供借鏡。然而，《私框》的最終願景是希望藉著提升澳門教學人員的整體素質，從而持續優化澳門的教學效能，最終惠及莘莘學子。只要政府、學校、教師等各方面都能抱著開放的態度，坦誠地就《私框》落實過程中可能會出現的問題並真誠地溝通，互信和合作，相信最終能達至“善”、“法”兼顧的雙贏局面。🌱