

# 澳門教育業發展前景研究與建議

夏昌蘭

澳門城市大學商學院博士 澳門教業中學經濟學及商務管理教師

## 1、澳門教育產業發展歷程

國之大計，教育為本，教育業在國家發展中具有基礎性、先導性作用。澳門教育業經歷了近幾百年的發展，形成獨有的體系和特點，主要原因是隨著澳門的歷史變遷，政治、經濟、文化、法律、地緣等因素共同塑造了現在澳門教育業的特色和體制。1557年澳門被葡萄牙人佔住，1974年葡萄牙承認澳門是葡萄牙管治下的中國領土，到1999年12月20日，葡萄牙把澳門治權移交中華人民共和國<sup>1</sup>。在1987年中葡發表聯合聲明之前，澳葡政府關注於葡文學生教育，中文學生的教育由教會或社會團體承擔<sup>2</sup>。葡文學生群體主要包括：居住在澳門的葡萄牙居民、澳門出生的葡萄牙人、歐亞混血的“澳門人”；中國人及不會講葡語的族裔人，從中心一邊緣理論來看，是屬於邊緣地帶上的族群，澳葡政府對此類學生教育持有不過問的態度；澳門非高等教育體系逐步呈現出所謂的“三文四語”現象，即漢語學校、葡語學校、中葡語學校和英語學校並存，教學語言與書面語言各不相同<sup>3</sup>。其中，教會通過建立學校將西方的教育方法和科學知識引進澳門，對近代澳門的教育有著重大影響<sup>4</sup>。擁有較久殖民歷史的澳門曾經是葡萄牙海上貿易重要據點，1594年在澳門建立的聖保祿學院（Colégio de

---

<sup>1</sup> Shipp, Steve (1997). Macau, China: A Political History of the Portuguese Colony's Transition to Chinese Rule. Jefferson, North Carolina: McFarland & Company. WONG Ngai Chun, Margaret & Nirmala RAO.

<sup>2</sup> Wong, M.N.C., Rao N. (2005). Preschool Education. In: Bray M., Koo R. (eds) Education and Society in Hong Kong and Macao. CERC Studies in Comparative Education (pp.15-34), vol 7. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/1-4020-4449-6\\_2](https://doi.org/10.1007/1-4020-4449-6_2).

<sup>3</sup> 馬早明(2010)，回歸後的澳門高等教育：問題與對策，《江蘇高教》，第2期，[http://www.cnsaes.org.cn/homepage/html/resource/res10/res10\\_4/883.html](http://www.cnsaes.org.cn/homepage/html/resource/res10/res10_4/883.html)

<sup>4</sup> Tang, K.-C. & Bray, M., (2000). Colonial models and the evolution of education systems -Centralization and decentralization in Hong Kong and Macau. Journal of Educational Administration, Vol. 38, Iss. 5, 468 - 485.

So Paulo) 是教會在遠東地區建立的第一家高等教育機構<sup>5</sup>。隨著澳門對葡萄牙的經濟價值下降，葡國政府對澳門教育的投入熱情逐步降溫，且1762年耶穌會士受到澳葡政府驅逐，聖保祿學院被廢棄，直到1801年後教會再次回到澳門，陸續開辦和建設學校，正式的中文學校1874年才成立<sup>6</sup>。1987年開始，澳門政府積極推進教育制度建立與改革，包括1991年頒佈義務教育政策，推行從幼稚園教育至高中教育的免費基本教育；1993年出台《私立教育機構章程》，確認公共教育責任及政府與私校的權責；1995年，幼兒教育至初中各科試行課程大綱公佈並在一間公立學校試行，並訂立《普及7年免費義務教育的規劃》（法令第29/95/M號）；1996年，規範加入公共學校網路的私立學校的教師入職要求（法令第15/96/M號）、核准《特殊教育制度》（法令第33/96/M號）、規範技術及職業教育（法令第54/96/M號）；1997年，修訂了《私立教育機構通則》（法令第33/97/M號）、頒佈《高中課程框架法令》（法令第46/97/M號）；1999年，涵蓋學前、小學、初中、高中的課程文件正式出版<sup>7</sup>。在回歸後，澳門的教育體制繼續變革，主要方向包括：教育制度的鞏固與調整；公共教育的問責；課程事務的正式介入<sup>8</sup>。2003年，澳門教育暨青年局（2021年改名為澳門教育及青年發展局）推出《澳門教育制度修改建議》，於2006年經立法會通過並正名為《非高等教育制度綱要法》，調整非高等教育學制，規範了非高等教育體制<sup>9</sup>。雖然澳門教育的公共投入日益增長，政府推出一系列教育資助計劃，涵蓋一“小班教學”、“教學／課程標準”、“愛國主義、公民意識、品德教育”等多個範疇<sup>10</sup>，仍然無法動搖私校的影響<sup>11</sup>。

<sup>5</sup> Beatriz Basto da Silva (1995). *Cronologia da historia de Macau(Macau Chronicle)*, Chinese translation by Xiao Yu, Macao: Macau Foundation.

<sup>6</sup> Adamson, B., & Pang, L.S. T. (2005). Primary and Secondary Schooling. In: Bray M., Koo R. (eds) *Education and Society in Hong Kong and Macao*. CERC Studies in Comparative Education, vol 7. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/1-4020-4449-6\\_3](https://doi.org/10.1007/1-4020-4449-6_3)

<sup>7</sup> 黃素君、吳娟、孫旭花（2010），澳門校本課程改革的「雙城故事」：「遙控」vs.「浸入」式的U-S夥伴協作兩種校本支援路徑，*課程研究*，特刊，1-28。

<sup>8</sup> 單文經、楊秀玲、張國祥、張春莉、田野、王秉正等（2007），澳門非高等教育課程的檢視與改革路向，*澳門特別行政區政府教育暨青年局委託專案報告*，澳門：澳門大學教育學院。

<sup>9</sup> 黃素君、吳娟、孫旭花（2010），澳門校本課程改革的「雙城故事」：「遙控」vs.「浸入」式的U-S夥伴協作兩種校本支援路徑，*課程研究*，特刊，1-28。

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Tang, K.-C. & Bray, M., (2000). Colonial models and the evolution of education systems -Centralization and decentralization in Hong Kong and Macau. *Journal of Educational Administration*, Vol.38, Iss. 5, 468 - 485.

在高等教育發展方面，1835年聖保祿學院因雷擊起火遭焚而徹底停辦之後，澳門就一直沒有真正屬於自己的本土高校，本澳青年學子升讀高等教育的手段包括：葡語學校學生畢業後大多進入海外的葡語國家高校；英語學校學生主要升讀英聯邦地區和美國的院校；中文學校畢業生則進入中國內地或台灣地區院校學習；還有一些是職業學校，學制及課程標準要求迥異<sup>12</sup>。澳門高等教育發展相對緩慢，直到1981年，澳門第一家私立的現代高校才成立，即東亞大學；澳門政府於1988年收購東亞大學，並重組轉型為多家大學、學院，包括澳門大學、澳門理工學院、澳門旅遊學院等；成立之初，東亞大學採用的三年學制，因為創立者來自香港，且招收對象除了澳門本地居民外，還包括香港、馬來西亞、新加坡等適應三年學制的學生；隨著澳門公立高校的發展，澳門高教學制向四年學制轉型，對接葡國合作院校體制外，還對接內地、台灣、加拿大、美國等高校體制<sup>13</sup>。隨後，澳門特區政府採取諸多措施以保證澳門高等教育持續發展，包括：政府設立學生福利基金，鼓勵青年升讀高教機構；從2007/2008學年開始，全澳實現普及從學前教育至高中教育階段15年的免費義務教育；2002年起中央政府先後批准澳門大學、理工學院、旅遊學院、科技大學、城市大學和鏡湖學院等6所高校在中國內地25個省市招生，內地來澳註冊就讀的學生人數迅速上升，並超過香港成為澳門高校最大的外地生源<sup>14</sup>。澳門特區政府重構本澳高等教育管理模式，包括：組建澳門高等教育常設委員會，提升政府對高校的監管；特區政府自2002年開始研究修訂高等教育法規，於2004年及2005年先後兩次向全澳市民公開諮詢，最終於2017年8月公佈了《高等教育制度》法律，保障院校自身管治水平，課程設置自主性和靈活性<sup>15</sup>。

雖然澳門特區政府加大了對各層次教育機構的干預，通過立法或建立委員會、巡查員機制加大對教育機構的規範和監督，但是澳門各教育機構的課程設置、教學進度、學力標準仍然保持著多樣性，形成了多語教學、學制和學校自

---

<sup>12</sup> 馬早明(2010)，回歸後的澳門高等教育：問題與對策，*江蘇高教*，第2期，[http://www.cnsaes.org.cn/homepage/html/resource/res10/res10\\_4/883.html](http://www.cnsaes.org.cn/homepage/html/resource/res10/res10_4/883.html)。

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> 澳門特別行政區教育及青年發展局(2021)，認識新高教法，<https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/site/lei/index.html>。

治為特徵的多元化的教育特點<sup>16</sup>。

## 2、澳門教育業發展前景

澳門教育業受到中西方文化的影響，具有多元發展、中西相容的特點，與香港的教育體系有一定聯繫和相似。但是，與香港相比，澳門特區政府部門更多將澳門教育業納為公共管理事業，對教育業管束程度更深，設立更為統一的標準與管理模式，包括愛國教育的普及、師生比優化要求與建設等。然而，澳門教育業即將面臨的挑戰就是日益下降的人口、適度市場化機制的亟待完善和特色教育品質保證。

到2021年4月為止，澳門非高等教育體系中，澳門公立非高等教育學校共11所，私立非高等教育學校共67所，具體情況為：僅教授幼稚教育的學校共5所，其中公立學校1所，私立學校4所；教授幼兒及小學教育的學校共21所，其中公立學校5所，私立學校16所；相容教授幼小中三個層次教育的學校共32所，公立學校1所，私立學校31所；僅教授小學教育的機構只有1所私立學校；教授小學及中學教育的共有7所私立學校；教授中學教育的共有8所，3所公立學校，5所私立學校<sup>17</sup>，詳情見表1。

---

<sup>16</sup> 馬早明(2010)，回歸後的澳門高等教育：問題與對策，*江蘇高教*，第2期，[http://www.cnsaes.org.cn/homepage/html/resource/res10/res10\\_4/883.html](http://www.cnsaes.org.cn/homepage/html/resource/res10/res10_4/883.html)。

<sup>17</sup> 澳門教育及青年發展局(2020)，[https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter\\_main\\_page.jsp?id=8525](https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8525)。

表1. 2020-2021學年澳門非高等教育機構概況

學校的不同教育類型	學校數量(間)	教育類型	入學人數(人)	教師人數(不含管理人員)(人)	師生比
幼稚教育	5	幼稚教育	18,908	1416	1 : 13.35
幼小教育	21				
幼小中教育	32				
小學教育	1	小學教育	35,521	2823	1 : 12.58
小中教育	7				
中學教育	8	中學教育	28,664	3105	1 : 19.23
特殊教育	4	特殊教育	891	156	1:5.71
合計	78	合計	83,984	7500	1:11.2

資料來源：澳門特別行政區政府教育及青年發展局（2020）。[https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter\\_main\\_page.jsp?id=8525](https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8525).

2019/2020學年澳門高等院校共10所，在36,107位在校註冊學生中，來自外地的註冊學生達到近56%，除了澳門本地居民有多重高校升學途徑外，澳門近年的新出生人口數出現下降趨勢，詳情見圖1。2011年澳門新出生人口數為5114人，2011年至2014年，澳門人口數量逐步增長至7360人，2015年澳門新出生人口數量開始緩步下降，至2020年，澳門新出生人口數僅為5545人。澳門的新出生人口數量的減少，中長期會影響本澳入讀或註冊的本地學生人數。另外，此次疫情對澳門的衝擊再次顯現出澳門單一產業結構的風險，澳門的財政支出能否一直保證所有教育機構運轉，是澳門應該思考的重要問題。

表2. 2019-2020學年澳門高等教育機構概況

學校類別	學校數量(間)	學生類別	學生人數(人)	教學人數(人)	師生比
公立	4	本地生	15,969	2,598	1 : 13.9
私立	6	外地生	20,138		
總計	10	總計	36,107		

資料來源：澳門高等教育局(2020)。[https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter\\_main\\_page.jsp?id=80108](https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=80108)

教育業的適度市場化是澳門中長期發展的一個有利選擇。以香港、新加坡為例，雖然香港的教育業市場化程度較高，但是香港的教育水準在內地或國際上都受到好評。在有關報告中，香港的教育產業並不是以牟利作為最高目標，一方面香港政府要求教育機構服務於本地居民，並提供大量教育津貼；另一方面，香港政府支持國際學校建立、多元化課程，擴大非本地居民入學名額，高等教育界僅就讀教資會資助課程的非本地學生數目，由1999/2000學年的1,611人增至2010/11學年的10,106人，中小學教育界國際教育機構2010/11學年非本地學生約31,860人，涉及超過30多個不同國籍<sup>18</sup>。教育業適度市場化不僅帶來了外地學生數量的提升，彌補一定數額的運營開支，還有可能促進教育業改革，提升品質。以新加坡為例，以“思考型學校，學習型國家”為理念推出了促進學校多樣性、自主性和創新性的教育政策，導致各階段學校選擇增加、學制和評估途徑範圍廣、私校增加、學校商業模式運用增加、校際競爭增加等教育業市場化發展特點<sup>19</sup>。但不可否認的是新加坡的教育水準受到國際一致認可，帶動了整體居民素質提高和經濟持續發展。澳門的文化優勢、區位優勢、制度優勢及中央政府對澳門特區多重政策支持，澳門教育業適度多元化，可以讓澳門成為內外循環的中轉樞紐，成為國人與國際社會思想文化交流溝通的平台。

教育適度產業化的長遠戰略就是教育特色明顯、教育品質有保證。經過多年積累，澳門本地學生晉升高等教育的方式中，面向西方教育的考試入學體系已較為完善，中文入學體系並未建立統一的標準。不少澳門非高等教育學校仍然保持西方教育體系，比如，澳門天主教會下的聖德蘭學校、聖玫瑰學校、聖若瑟教區中學等，隸屬於天主教會組織母佑會的陳瑞祺永援中學、聖瑪沙利羅學校，及慈幼會的慈幼中學、粵華中學、鮑思高粵華小學、雷鳴道主教紀念學校等，涵蓋了幼兒、小學、中學等階段，教授實用學科，或以晉升西方國家高等教育機構為最終目的的課程，如英國高中課程General Certificate of Education Advanced Level。還有一些國際學校注重學生全面發展的教育模式，如教授加拿

---

<sup>18</sup> 發展香港教育產業工作小組教育統籌委員會(2011)，香港教育產業發展報告，[https://www.e-c.edu.hk/doc/tc/publications\\_and\\_related\\_documents/education\\_reports/Report\\_Dev\\_Edu\\_Service\\_Chi.pdf](https://www.e-c.edu.hk/doc/tc/publications_and_related_documents/education_reports/Report_Dev_Edu_Service_Chi.pdf)。

<sup>19</sup> 吳偉彬，陳惠萍(2011)，新加坡學校教育市場化的政策與實踐。城市觀察，第1期，94-103。

大IB國際文憑課程的澳門國際學校，施行以巴哈伊教義為基礎的非應試教育的澳門聯合國學校，畢業學生大多也晉升國際高教機構。另外，在華人建立的非高等教育機構中，既注重中國文化的傳承，也教授學生西方科學、實用的課程，既推進中英文為媒介的課程，也加強學生才藝的培養，鼓勵學生參與內地、國際的比賽和交流活動，為本地居民提供多樣化的晉升管道。澳門現代高等教育雖然發展歷史較短，但是在本澳高等院校的課程當中，與旅遊、博彩、葡語及翻譯等類別相關的課程，在長期的教育實踐當中逐漸形成了自身的體系和特色<sup>20</sup>。2019/2020 學年本澳高等院校的註冊學生當中，分別有8,663人（佔總註冊學生的 23.99%）及5,726人（佔總註冊學生的 15.86%）修讀“商務與管理”和“旅遊及娛樂服務”專業的高教課程，佔10所高等院校學生總人數的四成，其中，部分院校開辦的多個旅遊範疇高教課程，已獲得聯合國世界旅遊組織頒發“TedQual”優質旅遊教育認證，反映本澳高等院校在旅遊管理相關培訓上的專業水準已獲得國際上的肯定<sup>21</sup>。多年來，澳門教育機構較為自主靈活，澳門政府對教育機構的教育品質監控力度較低，主要是政府人力無法滿足對各種學制和學力進行監控。與澳門類似，香港、新加坡也鼓勵教育業的多元化和國際化，教育品質主要依靠國際教育品質認證機構或專門的資歷評審單位以保證教學品質。澳門對教育業的品質監督主要依靠法律法規，比如澳門於2006年通過《非高等教育制度綱要法》，規定教育行政當局應對非高等學校進行系統的綜合評鑑或專項評鑑，並從2018年開始推行“以學校自評為核心，結合外評的學校綜合評鑑先導計劃”，促進教育品質改善；又如澳門公佈的第17/2018號有關高等教育素質評鑑制度的行政法規，規定高等院校素質核證具強制性和週期性，以提昇高教素質。澳門教育行政當局已逐步對有關的教育機構進行了一定程度的干涉，但是只是處於起步階段。雖然澳門的教育體系國際化、多元化程度高，但其品質需要進一步受到國內外社會認可和好評，依舊任重道遠。

---

<sup>20</sup> 澳門高教局（2020），澳門高等教育中長期發展綱要（2021-2030），<https://es.dsedj.gov.mo/HEMLD/hemld03.pdf>。

<sup>21</sup> Ibid.

### 3、有關澳門教育業發展相關建議

筆者認為，澳門教育有著多元化、國際化、相容並蓄的特點，與香港類似，有著區位、制度、文化優勢；同時，相比於現在的香港，政治支持更穩定、文化包容性更強，澳門的教育業前景光明，對大灣區社會發展和人文素養提高大有助益，尤其對帶動教育周邊服務行業，如課程補習、托兒服務、家政服務等行業發展，有巨大的潛力。澳門特區應不斷提升教育業的發展空間，對此，筆者有以下建議：

(1) 整合資源，提高規模優勢。第一，澳門地域狹小人口有限，學校數量多且分散，尤其是私立學校，規模小、設施簡陋、學生活動空間小、缺乏宿舍等，資源匱乏導致學校發展有限。第二，雖然澳門的教育機構學制和學力要求自主權較大，但是很多學校都提供晉升西方國家教育機構的課程，目標和內容有許多相似處，比如高教機構中大多都提供經濟、管理、旅遊產業等相關專業課程，課程設置重複，教育資源重複購置。第三，外地教育業的競爭加劇。澳門教育業面臨多地教育業的競爭與挑戰，比如珠海等內地國際私校和大學園區的建立，一方面，私校大多沿用國際標準，校舍、設施齊全，品質有保障；另一方面，大學園區規模龐大，不同層次高校互補，資源分享，學費價格較低，這些都在一定程度上壓縮了澳門教育的生存空間。澳門教育業應重構或重組教育體系，比如合併學科、合併學校等，達到資源整合及規模優勢。

(2) 提升特色教育品質，錯位發展特色科目和體系。澳門具有文化優勢、制度優勢、區位優勢及政策支持優勢，澳門教育業經過常年積累，已初步建立中西兼容的教育體系，在學科建設方面除了積累了與博彩、旅遊、葡語及翻譯等類別相關課程的教學與實踐優勢外，還有受到政策支持、與社會發展高度相關的前沿學科的陸續發展。澳門應識別具明確競爭優勢或優厚發展潛力的特色教育範疇，進一步提升教育質素，比如加強教師專業資質，持續評估和改善教學質素等，加強與周邊地區、院校的合作，實現教育科目和體系錯位發展，為大灣區教育發展注入活力。

(3) 加大宣傳力度，帶動相關服務行業的發展。宣傳和建立品牌是發展教

育業成功的關鍵，澳門教育業有一定特色和積累，既要向本澳居民宣傳澳門教育業的特色，又要讓居民瞭解澳門教育業的目的，帶動相關行業發展，比如督課服務、補習服務、生活家政服務等；此外，對外宣傳亦十分重要，澳門政府、各院校和其他持分者必須通力合作制訂全面的宣傳和品牌策略，向多個國家地區內進行各項宣傳和招生計劃，提高本地教育業的知名度，提升澳門教育業的形象，並推介澳門作為理想的留學目的地。