

澳門私校教師法律制度之回顧與前瞻

陳志峰*

一、前言

被喻為澳門私立學校教師法律制度的《非高等教育私立學校教學人員制度框架》(以下簡稱《私框》)法律已於 2012 年 2 月 29 日在澳門立法會通過,意味着教育界歷經逾 20 年所爭取的澳門私校教師法律制度終於出台,為建立一支具備專業素養的澳門教師隊伍邁開重要的一步。追蹤其歷史發展軌跡,可分為兩個階段。

首階段是“教師職程”時期(1991-2001):1992 年教育委員會(以下簡稱“教委會”)成立專責小組開展和跟進相關工作,1994 年教委會全體成員共識把“教師章程和職程”分為教師的權利和義務、以及教師職級和晉升等條目,1996 年政府頒佈《私立教育機構教學人員通則》法令,規定設立教師職程專責小組,1998-1999 年間上述小組向教委會提交三份意見書,結果都因為種種原因未能取得共識而無法通過。

次階段是“私框”時期(2001-2011):2001 年教委會決議把教師職程納入《澳門教育制度》法律檢討的工作範疇,2006 年立法的《非高等教育制度綱要法》(以下簡稱《綱要法》)第八章第 40 條第 6 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”。2006 年澳門時任社會文化司司長崔世安公開承諾,為穩定和保障私校教師隊伍,提升澳門教育素質,把《私框》立法排在非高等教育範疇議事日程的第一順序。2008 年由教育暨青年局(以下簡稱“教青局”)提出《私立學校教學人員制度框架》諮詢文

本,經過兩階段的公開諮詢,幾經討論,該項法律終於在 2012 年獲得立法會通過。20 年並非一個短時期,有不少私校教師慨嘆:“由一頭青絲等到一頭白髮”、“由在職等到退休”,時任中華教育會理事長、澳門立法會議員何少金指出:“等了二十年的法律,教師們都希望該法律可以盡快完成”¹。《私框》法律文本最終獲澳門立法會通過,完成了澳門私校教師逾 20 年的宿願。

本文嘗試縷述該法制定的經過,探討立法的重要性,從而彰顯該項法律對於澳門教育發展的深遠意義。首先,探討澳門法律與澳門教育法律體系;第二,縷述澳門教育體系形成過程,並指出教師缺乏法律保障,處於相對弱勢;第三,剖析法律對澳門私校教師的法理保障,藉以綜述法律制定對澳門教育發展的深遠影響。

二、澳門法律與澳門教育法律

(一) 澳門法律體系

澳門作為中華人民共和國管轄下的一個特別行政區,在“一國兩制”方針下,澳門特別行政區依照《澳門基本法》在自治範圍內自行制定法律法規。澳門法學專家楊允中教授定義法律(廣義)是:“由國家制定或認可,規定人們權利與義務,並由國家強制力保證實施的調節人們行為的規範。”²

所謂法律體系,是指全部現行法律規範分類組合為法律部門而形成的一國法律有機聯繫的統一體。就

* 澳門理工學院成人教育及特別計劃中心副教授

澳門特別行政區而言，法律體系由《中國憲法》、《澳門基本法》及列入《澳門基本法》附件三的全國性法律、符合《澳門基本法》規定的澳門原有法律、澳門特區立法機關制定的法律及澳門行政規章等現行規範性文件組成。³

16 世紀中葉，葡萄牙人“入居”澳門，逐步形成在“服從中國官員的管轄”下的葡人自治格局。直至 19 世紀中葉，葡人驅趕中國官員，迫使當時積弱的清廷中止行使澳門的主權，並單方面宣稱澳門是葡萄牙的殖民地，從此《葡萄牙憲法》適用於澳門。及至 1974 年葡萄牙“四·二五”政變後，中葡兩國就建交問題和澳門問題列入談判日程。1976 年《葡萄牙憲法》始承認澳門的政治地位，並於《澳門組織章程》第一章宣告：“澳門地區為一國內公法人，在不抵觸共和國憲法與本章程的原則，以及在尊重兩者所定的權利、自由、與保障的情況下，享有行政、經濟、財政及立法自治權。”這明確宣示澳門不能被認為是葡萄牙領土的一部分，而是由葡萄牙暫時管治的中國地方。

澳門在 1976 年獲得立法自治權，並實行“雙軌”立法制度，即由立法會制定法律和澳督制定法令，兩者具有同等的法律位階和法律效力。1999 年 12 月 20 日，中國政府恢復對澳門行使主權，並實行“一個國家，兩種制度”的方針。而在 1993 年 3 月 31 日中華人民共和國第八屆全國人民代表大會第一次會議通過的《澳門基本法》便成為澳門回歸以後執行“一國兩制”方針的憲制性法律文件。《澳門基本法》第 8 條規定，“澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留。”澳門特別行政區在《澳門基本法》的規定下，制定《回歸法》(第 1/1999 號法律)作出相應的規範。

回歸以後，《澳門基本法》賦予澳門特別行政區立法權(第 2 條)，但前提是任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得與《澳門基本法》有所抵觸。《澳門基本法》賦予立法會制定、修改、暫停實施和廢除法律的職權(第 71 條)；賦予行政長官制定行政法規、發佈行政命令和作出批示的職權(第 50 條)；賦予主要官員作出批示的職權(第 64 條)。根據《法規

的公佈與格式》(第 3/1999 號法律)，澳門特別行政區自定的法律、行政法規和其他規範性文件包括：①由立法會制定的法律；②由行政長官根據其職權，經聽取行政會意見後制定的行政法規；③行政長官行使其職權制定的行政命令；④行政長官行使其職權批示的行政長官批示；⑤主要官員行使其職權批示的主要官員批示等。

(二) 澳門教育法律

教育法律是指國家(或地區)為促進教育正常發展，達成教育目標，經由一定的制定程序所制定規範教育運作及活動的準則。因此，教育法律是一種教育運作與活動的準則，如果缺乏這些準則，整個教育執行將無所遵循，最後可能失去教育發展方向，導致教育呈現失序狀態。⁴

就澳門教育法律而言，它是指澳門特區保證實施的有關教育活動的行為規範，在教育領域的不同持分者依法保證和維護教育教學活動有序運作，並就既定的教育目標，有序地發展。因此，澳門教育法律可以理解為一套有關教育運作的準則，促使特別行政區內教育按既有的政策有序發展。

就澳門的非高等教育而言，澳門現行的教育法律體系基於《澳門基本法》中明確規定，澳門特別行政區自行制定教育政策，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，以此推動教育的發展(第 121 條第 1 款)。除此以外，《澳門基本法》規定特區政府依法推行義務教育，並賦予社會團體和私人可依法舉辦各種教育事業的權利(第 121 條第 2、3 款)。再者，《澳門基本法》確保原有各類學校均可繼續開辦，並享有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由(第 122 條第 1 款)。同時，各類學校可繼續從澳門以外招聘教職員和選用教材；學生則享有選擇院校和在澳門以外求學的自由(第 122 條第 2 款)。

特區政府根據《澳門基本法》第 121 條和第 122 條，在 2006 年制定了《非高等教育制度綱要法》這部有關教育的綱領性法律，取代澳葡政府在 1991 年所制定的《澳門教育制度》。不過，不得不注意的是，由於“平穩過渡，順利回歸”的大前提下，只要不抵

觸《澳門基本法》，澳門原有的法律均予以保留。故此，在現行的教育法律體系中，一方面存在《綱要法》法律體系下的教育法律法規體系，但又同時存在《澳門教育制度》法律體系下的教育法律法規體系。

從法律的位階來看，《澳門基本法》是澳門特別行政區憲制性法律，它是澳門一切法律的根源，而《綱要法》就是根據《澳門基本法》第121條和第122條有關澳門教育的條文而制定的教育綱領性的法律文件，可以理解為它是有關澳門教育的“母法”，其他相關的教育法律文件，都是服膺《綱要法》的法律精神來制定的。檢視《綱要法》，其內容包括12個不同的範疇，包括：①一般規定：定義澳門教育制度及非高等教育制度所涵蓋的範疇；②教育制度的原則和目標：落實澳門教育制度的基本原則及教育的總目標；③非高等教育的組成：明確澳門教育的類型，包括正規教育，內含幼兒教育、小學教育、中學教育(初中及高中)、職業技術教育、特殊教育等，而持續教育包括家庭教育、回歸教育、社區教育和職業培訓等；④義務教育和免費教育：規定未成年的澳門居民(5-15歲)之強制性義務教育及在正規教育範疇內的免費教育；⑤課程和教學：釐訂澳門課程編制、課程內容、餘暇活動和學生評核等內容；⑥教育輔助：確立學生均等的入學機會和學習機會，促進學生全面發展，為學生提供學習輔助、心理輔導、升學和就業輔導，對行動受限制者的就學支援、學生福利及學生保健等；⑦教育機構和學校制統：明確教育機構的公立和私立性質，確立其教學、行政和財政自主，亦包括對學校系統的公、私立學校制訂教學語文、管理和評鑑的相關條文；⑧人力資源：落實澳門從事教學的人員的相關法規(公立教學人員)和制度框架(私立教學人員)，規劃其職前、在職培訓及其專業發展；⑨物質資源：明確支援私立學校的校舍和硬件設施的興建、維修和改善工程；⑩教育經費：確立教育經費的財政責任(由家庭和政府共同承擔)，明確政府財政的支援和學費的相關規定，落實設立教育發展基金；⑪教育制度的實施和評核：落實教育管理，推動評核機制，設立教育委員會以制訂澳門教育政策；⑫最後和過渡規定：訂明處罰制度、廢止性規定和該法的生效和實施的具體日期。

在《綱要法》中，不少範疇都需要另定專項法律或行政法規充實，才能形成一個完善的教育法律體系，包括：①特殊教育制度；②回歸教育學歷的評核制度；③職業培訓制度；④義務教育制度；⑤免費教育制度；⑥課程框架及基本學力要求的制度；⑦學生評核制度；⑧學生輔導制度；⑨學生福利制度；⑩非牟利教育機構制度；⑪公立教育機構制度；⑫私立教育機構制度；⑬私立學校校董會章程制度；⑭教學人員的專業資格制度；⑮公立學校教學人員制度；⑯私立學校教學人員制度；⑰教學人員培訓制度；⑱免費教育學校系統津貼制度；⑲回歸教育學校系統津貼制度；⑳未受惠於免費教育學生學費津貼制度；㉑教育發展基金管理制；㉒教育委員會制度；㉓違反或不遵守法律和規章的罰處制度；㉔實施免費教育的具體日程。通過以上相關《綱要法》的補充性專項法律和行政法規等法律文件，便形成澳門特別行政區非高等教育的法律體系。

三、澳門教育法律體系形成的特殊背景

(一) 澳門獨特的“公費私辦”教育體系

根據《澳門基本法》第121條，授權澳門特別行政區自行制定教育政策。在《澳門基本法》的前提下，《綱要法》在2006年制定，並根據過往歷史發展的因由，從而法定了一套以“公費投入，私校辦學”的獨特教育體制。在正規教育體制中，為全澳學生提供以私校為主的普及性基礎教育，根據教青局所公佈的2015/2016學年之教育統計數字，全澳提供正規教育的學校共74間，其中10間為公立學校，64間為私立學校，但公、私校澳門學生之百分比，分別佔3.5%與96.5%，換言之，超過九成半的澳門正規教育學生，均就讀於私校。⁵

但是，根據《綱要法》，澳門免費教育主要由公立學校及加入免費教育系統的私立學校提供，凡加入免費教育系統的私立學校，均獲得政府提供免費教育津貼，用以支付其運作經費，這類型的私立學校有54間；而不加入免費教育系統的私立學校，政府則向未受惠於免費教育的學生，提供學費的津貼，這類型的

私校有 10 間。因此，肩負起全澳九成半以上的正規教育責任，實以私校為主，但兩類私校均全部或部分獲得政府的經費投入。因此，澳門的私校，尤其是加入免費教育系統的私校，在法定保障教學、行政及財政自主的前提下，都具有明顯的公共特性。基此，澳門便形成了所謂的“公費私辦”的獨特教育體制。

從澳門教育發展歷史軌跡來看，基礎教育所走的並不是政府統一規劃、全面推行義務教育的路綫。葡治澳門的百多年來，在政府沒有推行全民義務強迫教育的條件下，為華人子弟提供教育的大部分責任，均由民間承擔，如宗教團體和志願團體承擔相關責任，以營辦牟利學校來解決上述問題。劉羨冰認為澳葡政府對華人教育“放任自流”，私校地位變得很重要，中文教育和平民教育的普遍、自由辦校的傳統、自由競爭的積極作用以及辦校團體舉足輕重，成為了澳門地區的特殊性。劉羨冰所謂的特殊性，就是有別於其他地區，尤其是澳門鄰近地區，如香港、中國內地和台灣地區的教育體制。⁶ 馮增俊認同劉羨冰這個觀點，他指出澳門教育是獨特的，不可能也不應當套用於其他模式，它不同於一般的殖民教育，更不同於二戰前的殖民教育。馮氏認為這是因為澳門受到早期主權和治權的二部制的影響，使中葡教育平行發展，演變為官立和私立的對立教育體制。⁷ 這個觀點，甚至得到時任澳葡政府教育司羅成達的認同，羅氏認為澳葡政府對制定澳門教育政策的干預，幾乎接近於零，過去政府的教育工作，一直只圍繞着葡萄牙教育制度而展開，此為民間提供了教育的發展空間。他承認澳葡政府沒有主動採取行動滿足華人居民的教育要求，使得民間團體必須採取行動，因此，1980 年代末期，澳門仍然沒有統一的教育制度，但也不是一個非集權化的制度，而是一個多元化的體制。⁸

其實，澳葡政府在 1974 年葡萄牙革命後，有了明顯的變化，劉羨冰指出政府在 1978 年開始主動津貼不牟利私校，即使金額微不足道，但仍然有劃時代的意義，體現了澳葡政府決心改變殖民地教育政策的態度。直到 1980 年代後期之前，政府仍然很少對澳門教育採取干預立場，但由於《中葡聯合聲明》簽署，澳門進入後過渡期而產生了一些變化，澳門社會與澳葡政府都有教育改革的意願，即使不同持份者的意願

未必完全相同。⁹ 時任澳門護督范禮保甚至表示，政府決心把開展教育改革作為工作重點，謹慎地制定一系列措施，以提高教育質量，創造條件建立一套適合澳門、能夠加強澳門地區特色並保持其自治地位的教育制度。¹⁰ 這預示了澳葡政府即將在 1990 年代採取更多干預的立場，例如統一學制、六年免費教育以及中小學引入葡語課程等，但實際上，卻處處受制於歷史悠久的學校自治傳統。¹¹ 因此，澳葡政府在 1991 年訂定第一部有關澳門教育制度的法律時，曾明確表示相關制度的制定，應符合澳門地區歷史現實的特殊條件以及社會實況的需求與特色。第 11/91/M 號法律《澳門教育制度》就明確賦予私立學校行政、財政、教學以及教學語言的自主，並向納入教育制度的不牟利私立教育機構，提供財政上的資助，並推行有傾向性的免費教育，從而形成了具有澳門獨特性的“公費私辦”模式雛型。

回歸之後，正如單文經所言，澳門教育發展處於一個變化相當緩和的狀態，這與平穩過渡的總體策略不無關係，他們主張以“延續與變化”的觀點去檢視澳門教育發展。回歸以來的澳門教育政策都是以延續為主，儘管有所變化，但都植根於以往的基礎上，體現出公共化和制度化的進程。單文經利用殖民理論分析澳門教育發展，他的結論是“揭露”、“檢視”和“批判”，而非“斷裂”、“顛覆”和“否定”。換言之，整個回歸以後的澳門教育發展重點，在於傳承，在於循序漸進地落實公共化和制度化的進程，從而推動量變到質變的轉化。¹²

在這個前提下，在澳葡時代已見雛型的“公費私辦”模式，在回歸以後，順應“延續”和“優化”的準則，逐漸形成一套更趨完善的教育體制。這套體制配合 15 年免費教育的全面落實，並在此基礎上，致力提高品質，邁向優質教育，將教育工作的重心，真正落實到學生的發展上，達至全人發展的目標，並進一步落實教育公平，加強對相對弱勢學生的支援，為澳門培養優秀的人才，從而提升居民整體素質和城市的競爭能力。

(二) 澳門私校教師長期處於弱勢的獨特背景

早在制定第 11/91/M 號法律《澳門教育制度》的

時候，社會普遍有共識要以法律形式訂立澳門教師的章程和職程。基於澳葡政府從來都沒有在華人教育投放足夠的資源，甚至在 1977 年前完全不投入資源，澳門華人的教育主要由民間獨力承辦，基於社會資源匱乏，民辦學校經費嚴重緊絀，私校教師薪酬福利長期處於低水平，甚至比社會上一些藍領階層的收入更加微薄。在一些澳門資深教師的口述歷史中，上世紀五、六十年代不少學校因缺乏經費，一直都未能向老師支付全額的薪酬，甚至有個別困難的老師，為了生計的問題，竟然要賣血為生。這些案例在當今可謂匪夷所思，但過去澳門曾經發生。即使到了上世紀七、八十年代，澳門私校教師的薪酬都沒有明顯改善，仍然在一些資深教師的口述歷史中，可以看出這個行業的困境。有一案例，某夫婦都是教師，供養兩名年幼的孩子感到非常吃力，於是兩夫婦只好商議由其中一位離開意義非凡的教師崗位，轉往其他行業謀求較優厚的收入，結果丈夫辭去教席，轉到電力公司擔任抄錶員，諷刺的是，學歷要求較低的抄錶員工作收入竟然大高於老師的收入，可是心繫教學的丈夫沒有因為生活放棄教學，反而在劳累的抄錶生涯中還堅持在晚上任教夜校。類似個案在澳門過去舉目皆是。劉羨冰總結了上個世紀澳門教師隊伍的困境，比起其他的專業，如工程師、醫師、律師、會計師等，澳門私校教師待遇很微薄，不單低於同等學歷的其他行業，甚至低於公務員最低的人職薪俸點，由此推論教師未被社會認同為專業。在教育界要承擔養家糊口的男教師難以堅持教育崗位，1970 年代末澳門經濟起飛，中、青年教師也逐年流失，加上在 1980 年代外來人口驟增，班級人數大漲，社會發展使教育工作壓力變大，教師隊伍流失加快，嚴重影響當時的教育質量。¹³

上述情況不容樂觀，尤其當澳門進入回歸的後過渡期，社會求才若渴，如果基礎教育教師隊伍不穩定，必會對人才培養工作造成巨大的打擊。因此，自從澳葡政府通過第 11/77/M 號法律《對不牟利私立教育事業的扶助》，社會便開始有聲音向澳葡政府爭取資源來改善私校教師的待遇。例如在 1981 年，中華教育會便向時任教育文化司司長碧嘉路提出訴求，要求承認不牟利私校教師從事社會公共利益工作，並豁免其職業稅；1985 年中華教育會致函澳門總督高斯

達，要求改善教師待遇；同年澳葡政府開始向不牟利私校教師發放直接津貼，每人每月 400-600 元不等，雖然微薄，與官立學校教師比較微不足道，但對於私校教師來說已經有如天降甘露¹⁴，可是根本的問題仍然無法解決。

1988 年，在一個關係澳門教育改革的大型研討會上，有研究者指出近 3 年來澳門教師流失超過 700 人，對於當年教師人數不足 2,500 人的規模來說，這無疑是一個非常驚人的數字。¹⁵ 陳既詒指出當時澳門教師流失很嚴重，每年約有 1/10 老師另謀高就。加上當時澳門教師團隊的資歷薄弱，在 2,410 位老師當中，擁有大學學位的只有三成左右，有近三成半的澳門教師只有中學學歷。¹⁶ 楊惠萍在其研究報告指出，當時私校教師普遍薪酬偏低，月薪 3,500 元以下的教師佔大多數，月薪已包括學校內一些選擇性收費項目，如督課班的額外報酬，基本薪酬可能更低。與當時任教官立學校的教師相比，官校教師薪酬是私校教師的近三倍。而且，在研究調查中發現，近 1/4 私校教師必須兼職以提高收入，而教師亦反映班級人數過多、工作量大和福利保障不足導致他們感到不滿這份工作，但超過六成受訪教師因為“有志教育工作”而選擇繼續留任。總括而言，1980 年代末澳門教師隊伍正處於一個非常不穩定的狀態，因此教育改革無疑令人引頸以待。¹⁷

及至討論訂定澳門第一份適用全澳的教育法律文件，私校教師待遇問題被提到議事日程，根據後來出台的第 11/91/M 號法律《澳門教育制度》第 25 條第 1 款規定：“教師和其他教育工作者從事一項被視為公共利益的活動，有權擁有一個與其專業資格與社會責任堪當的及相應的章程。”可是，當 1996 年澳葡政府頒佈第 15/96/M 號法令《訂定有關納入公共學校網絡之私立教育機構所實際擔任職務之教學人員通則》時，只定義了教學人員，規定了教學人員職業上的權利和義務，也訂定了工作條件，包括每週工作時數、上課時數、上課時數的安排、上課時數的減少、非上課時數、超時教學服務、年假和缺勤等，可是私校教師最關心的報酬問題，卻未見有明確的薪酬標準，仍然無法解決私校教師的合理薪資問題，引起當時普遍教師的不滿。

有關私校教師職程的問題在澳葡時代無法解決，當時政府無法兌現在第 11/91/M 號法律《澳門教育制度》第 53 條第 1 款訂立“教師章程和職程”的承諾。這個議題被帶到特區政府時代，根據劉羨冰的說法：“澳葡政府長期不承擔公共教育，澳門至今仍以私校為主，這是世界罕有現象，而私校之間人員編制、薪津福利都存在差異，多數沒退休或公積金制度，且教師隊伍的年齡、教齡、學歷結構不盡相同，學生人數差異更大，加上私校自主權……要在澳門立一個統一的教師法，難度確實大。教委會(教育委員會，官方設置的教育諮詢機構，直至 2010 年依法易名為非高等教育委員會)先後成立了三個專責小組去研究方案。前兩小組作出‘探路’的貢獻；第三個小組正找到出路時，半途被停。”¹⁸ 劉羨冰這段回憶性的文字，可見自從 1991 年以來訂定教師法也好、教師職程也好、教學人員制度框架也好，都面對不同持份者之間的利益衝突和角色矛盾，畢竟澳門教育體系的特殊性，超過 95% 的中小學生就讀私立學校，從《澳門基本法》到《綱要法》都賦予私校在依法的情況下擁有辦校的自主權，包括財政自主權。過往的澳葡政府缺乏資源，無法在經費上肩負起保障及調升私校教師薪酬的責任，如今的特區政府即使擁有足夠的資源卻苦於無法完全介入私校自主的內政，任教不同學校的教師期望在薪酬福利與公立學校教師看齊似乎成了最大的公約數，可是私校教師比照公立學校的教師薪酬福利標準卻會大大增加了公帑的負擔，更牽涉到特區政府如何回應其他公益事業的從業者，如社工和護理人員的相同訴求，現階段當然難以做出這個政治決定，於是，教師便埋怨任教不同學校會出現“同工不同酬”的不公平現象。三方利益之間的糾結，造成這個法案在逾 20 年間產生巨大的博弈，共識難求。

特區政府年代，社會在 2003 年開始討論教育制度的檢討工作，教師職程的問題再次被廣泛提起，畢竟到了澳門人當家作主的年代，對於長期為澳門教育事業無私奉獻的教師，當然希望能夠給予被喻為“吃草擠奶”的一群一個合情合理的法律保障。追蹤《私框》的歷史發展軌跡，2008 年由教育當局提出《私框》諮詢文本，期間經過兩階段的公開諮詢，最後文本於 2011 年 6 月 20 日上呈立法會，在同年 6 月 29 日獲議

會一般性通過，而細則性通過則要到 2012 年 2 月 29 日。法律的通過，意味着澳門教師超過 20 年的盼望終於成真，儘管仍有不少聲音批評《私框》未盡完美，但經過多方博弈後的一個妥協的成果，始終為澳門教育發展以及教師專業發展奠定了里程碑的作用。

四、《私框》立法對私校教師的法理保障

(一) 保障教學人員的權利與義務

《私框》首先訂明教學人員的定義，包括私立學校裏的校長、中高層管理人員以及教師，而法律是適用於澳門非高等教育本地學制私立學校的教學人員。法律同時明定了教師的權利：①按適用法例取得與其專業地位相應的報酬和福利、免費衛生護理及退休保障；②按適用法例享有職業活動上的安全保障，其中包括在職意外和職業病的保障；③依法行使教學自主權，開展教育、教學及課程研發活動，輔導學生的學習和發展；④評定學生學業成績和品行；⑤對學校的教育、教學管理工作，以及教育暨青年局的政策和提出意見及建議；⑥組織和參加專業機構及團體，開展教育研究及參加學術交流活動，發表相關研究成果及專業意見；⑦參加在職培訓、進修課程及其他專業發展活動，並獲得所需的資訊、技術、財政及物質上的協助；⑧由學校章程、有關合同條款以及第 7/2008 號法律(《澳門勞動關係法》)所衍生的福利。

至於義務：①遵守法規；②恪守教學人員專業委員會訂定的專業準則；③樹立良好行為榜樣；④落實法定的教育目標、課程框架和學生須達到的基本學力要求；⑤組織、舉辦面向學生的教育活動，特別是所任職學校的教育及教學活動；⑥愛護、尊重和公平對待全體學生，促進學生的全面發展；⑦對教育教學革新持積極的態度，並與教育過程中的其他參與者分享自身的經驗；⑧規劃自身的專業發展，透過培訓、進修等途徑不斷提升專業素養；⑨協助建立並發展教育過程中不同文化間互相尊重的關係；⑩履行由學校章程、有關合同條款以及第 7/2008 號法律(《澳門勞動關係法》)所衍生的義務。

(二) 保障教學人員的職務內容

除了教學人員的權利和義務外，法律更訂明校長、學校其他中高層管理人員和教師的職務內容。校長的職務包括：①制定學校的教育規劃及確保完成其目標；②構思、領導及指引學校的教育活動；③建立和完善學校的各項規章制度；④領導學校發展並監督其實施；⑤統籌、監察及促進學校的行政、訓育或輔導、教學等各領導機關的工作；⑥確保學校依法運作，有效地規劃和運用各項教育資源，尤其是財政及人力資源；⑦確保學校文件的保存，尤其是學生的註冊和報名紀錄、學校教職員的聘任合同以及財務管理的紀錄；⑧促進學校和家庭及所在社區的互動與合作。學校其他中高層管理人員的職務包括：①副校長要協助校長領導及管理學校；擔任由校長分配的職務及工作；校長因不在、出缺或因故不能視事時，按學校的規定代行校長職務；②行政機關主管人員的職務包括：規劃及統籌行政管理、財務管理、人事管理、設備設施管理以及對外關係管理的工作；訂定相關管理的規章制度，並監督執行；③訓育、輔導領導機關的主管人員的職務包括：制定學生訓育、輔導的規章以及學校品德與公民教育的規劃，並監督其執行；統籌、規劃及推行訓育、輔導以及學生發展的活動；④教學領導機關的主管人員的職務包括：制定課程、教學、學生評核的標準及管理規章，並監督其執行；提升教學效能；統籌課程發展、教學、學生評核以及學術科研有關的規劃及活動，並監察其執行；⑤教師的職務包括：教學職業、非教學職務以及個人專業發展；制訂課程與教學計劃；實施課堂教學；執行課堂管理；實施學生評核；參與非教學任務和個人專業發展。

《私框》亦規定了校長、學校其他中高層管理人員和教師的任職要件，以法律的角度去保證師資隊伍素質，同時亦明定了教師的轉任制度、職級及晉級制度，法定教師晉級主要標準包括：①服務時間；②工作表現評核；③專業發展。法律亦明定教學人員的評核制度，法規訂定了教師評核的目的、準則及一般原則，規範了質量評語，法定要求成立校內的教師評核委員會，並要求學校自訂評核規章，加上法定申訴制度，加強了機制的完整性。

(三) 保障教學人員的薪酬福利

《私框》同時亦規定了私校教學人員的工作時間，每週工作一般 36 小時，中學教師每週授課 16-18 節，小學教師每週授課 18-20 節，幼兒教育教師 21-23 課節。在法規中，亦定明了夜間授課的定義和相關薪酬的計算方法，同時又規定了超時工作和超時授課，年假的日數亦在《私框》中有所規定。對於各所私校給予教師的薪酬，基於私校擁有辦學自主權而無法劃一規定，但訂明：“不牟利私立學校須保證每個學校年度教學人員的報酬及公積金供款支出佔學校固定及長期收入百分之七十或以上”，這條款保障了大部分私校教師都能獲得基本接近的工資，雖然未必能夠達到私校教師同薪同酬，但利用特區政府對私校常費投入的百分比進行教師薪資的宏觀調控，無疑會縮窄不同學校相同教學階段教師薪酬的差距，大大降低了過往不公平的狀況。再者，將來特區政府只需要加大對私校的常費投入，依據法律私校教師便會獲得相應比例的薪酬增幅，不會再次出現以往政府加大投入而教師沒有獲得加薪的狀況。《私框》還清楚訂明了教師超時工作和超時授課的補償制度，也從法理上落實了年資獎金和公積金的制度，雖然公積金制度仍然以私校自主為主，但法律規定每所學校都必須要為教學人員提供公積金制度，這已比過去只有少數學校設有這制度更能保障教師，無疑亦是一大進步。除此以外，私校教師依此法亦能獲得免費的公立衛生護理，這無疑是進一步體現了對澳門私立學校師資團隊的保障。

(四) 保障教學人員的專業發展

《私框》又以法律保障了私校教師的專業發展，透過成立教學人員專業委員會，並為澳門私校教師團隊制訂專業發展時數的準則，讓全澳教師在一個公開透明的準則下規劃自身的專業發展，一方面作為自身專業的正向發展，同時又作為教師晉升其中一個重要的依據，特區政府更為私校教師提供專業發展津貼，大力支援教師進修，加上配套了脫產進修和休教進修的計劃，法理上保障了教師專業發展的彈性。

五、結語

總而言之，《私框》的出台，在澳門教育界無疑是有劃時代的意義，從過往澳門教師“不窮不教書”，到如今獲得比其他同屬社會服務範疇的專業人員獲得更廣泛的保障，並以法律形式從入職、權利與義務、專業發展、晉升制度、薪酬制度、醫療及退休保障、評核制度等為私校教師規劃出較合理的職涯發展，的確意義深遠。當然，法律在實施的過程中遇到多方磨合的困難，如何更順暢運作，可能需要若干年的時間。加上此法是適用於私立學校，在保證私校自主的同時，要真正發揮教師法的功能，恐怕亦是如今澳門教育生態的難點。不過，無論如何，《私框》的立法都是體現了教育界不同持份者經過逾 20 年的博弈，求同存異，在相互尊重的前提下達成的妥協成果，這實在是得來不易的一份法律文件。

澳門教育體系有別於世界各地基礎教育，世界主流往都是由政府主導基礎教育，公校為主，統一化和標準化程度甚高，老師更被歸類為廣義的公務人員；相反，澳門則以私校為主，實行“公費私辦”的教育模式，辦學實體既有法律賦予的辦學自主、行政自主和財政自主，校長對教師有較大的人事權，加上各所私校薪酬制度各異，教師制度亦不盡相同，造成有“同工不同酬”的質疑。這種獨特的“公費私辦”模式，源於澳門過去複雜的歷史因素，加上通過 1991 年定立的《澳門教育制度》以及 2006 年定立的《綱要法》，這種模式已經得到了法律上的落實，尤其是《綱要法》是走完澳門現行立法制度，可以理解為這

是全澳社會的共識，作為教師，或者任何一方持分者，都應該對法律予以尊重。因此，只能在現在法律基礎上議論有關澳門教師保障才有實質性的意義。

正如前文所縷述，《私框》立法可謂困難重重，政府負責保障資源，辦學實體運用公共資源卻又成為教師的僱主，老師作為勞動關係的勞方的同時，又要兼顧行業的專業獨立性，這個三角關係的錯綜複雜，正好就是二十多年無法就私校教師制度凝聚一個讓大家都接受的共識。在這個前提下，私校教師甚至連一部教師法都無法爭取得到，只有退而求其次爭取得到《私框》。不過，可幸的是，經過超過 20 年的努力，《私框》終於立法，雖然或許有些條文未盡人意，但基本上能夠做到對澳門私校教師起到一定的保障作用，但仍然無可避免會遇到一定的局限。

誠然，在澳門這個比較特殊的教育體制中，要釐清政府、辦校實體和教師之間的關係，仰賴法律未嘗不是給三方一個準則。誠然，法律，是雙方，甚至是多方共同的承諾，它需要大家共同尊重與遵守的，一旦法律被大家所認可，就成為利益關係人之間共同遵守的協議，不管政府、辦學實體和教師都無權隨便修改，畢竟法律成為各方達至共識的最大公約數，各利益關係人都必須受到法律的規範與約束。就《私框》而言，政府、辦校實體、校長及中高層管理人員和教師，都各有權利和義務，同時必須履行法律賦予其自身的責任，這點是不容置疑的。因此，如果有任何一方被認為是超出了法定的權限，違背了法律的條文，沒有履行法律賦予的責任，都應該依法來加以釐清，這才符合法治精神。

註釋：

- ¹ 《私框制訂廿載始出台》，載於《澳門日報》，2011 年 6 月 21 日，第 A03 版。
- ² 見“法”詞條，載於楊允中主編：《“一國兩制”百科大辭典》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，第 87 頁。
- ³ 見“法律體系”詞條，前引註 2，第 94-95 頁。
- ⁴ 吳清山：《教育法規理論與實務》（第三版），台北：心理出版社，2010 年，第 12 頁。
- ⁵ 澳門教育暨青年局：《非高等教育統計數據概覽 2016》，載於澳門教育暨青年局網站：http://portal.dsej.gov.mo/webdsej-space/internet/Inter_main_page.jsp#，2016 年 11 月 29 日。

- ⁶ 劉羨冰：《受教育機會人人平等，中葡文化融和共進》，載於《從教議教》，澳門：澳門出版協會，2005年，第58-65頁。
- ⁷ 馮增俊、黎義明：《澳門教育概論》，廣州：廣州教育出版社，1999年，第8-9頁。
- ⁸ 羅成達：《澳門過渡時期的教育現狀與前景》，載於黃漢強編：《澳門教育改革》，澳門：東亞大學澳門研究中心，1989年，第37頁。
- ⁹ 同註6。
- ¹⁰ 范禮保：《在開幕式上致辭》，載於黃漢強編：《澳門教育改革》，澳門：東亞大學澳門研究中心，1989年，第6頁。
- ¹¹ 貝磊等主編：《香港和澳門的教育——從比較角度看延續與變化》，北京：人民教育出版社，2006年，第186-189頁。
- ¹² 單文經：《澳門教育發展的後殖民反思》，載於《學校教育革新引論》，台北：學富文化出版社，2011年，第163-165頁。
- ¹³ 劉羨冰：《澳門教育史》，北京：人民教育出版社，2002年，第330頁。
- ¹⁴ 劉羨冰：《世紀留痕——二十世紀澳門教育大事誌》(作者自資出版)，2002年，第111-112頁。
- ¹⁵ 楊惠萍：《本澳私校教師調查問卷報告》，載於黃漢強編：《澳門教育改革》，澳門：東亞大學澳門研究中心，1989年，第182-188頁。
- ¹⁶ 陳既詒：《澳門師資訓練的回顧與展望》，載於黃漢強編：《澳門教育改革》，澳門：東亞大學澳門研究中心，1989年，第170-176頁。
- ¹⁷ 同註15。
- ¹⁸ 劉羨冰：《正心誠意，事在人為》，載於《教書育人再思考》，澳門：澳門出版協會，2013年，第78-79頁。