

“私校公助”：澳门基础教育供给政策之评析

苏少丹 娄胜华

【摘要】澳门基础教育在特殊历史环境下形成以私立学校为主体的格局，回归后逐渐演变成“私校公助”的服务供给模式，伴随的是教育政策的逐步完善。随着特区政府基础教育投入的增长，“私校公助”政策取得了学生受教育权利得到保障、师资队伍素质提升等显著成效，同时面临着公共教育资源分配不公、分配方式不合理削弱办学效率、市场竞争机制缺位影响教育产出、制度约束弱影响教学质量等困境。因此，未来可从调整分配方式、引入市场机制、建设法制基础及强化监管机制等维度探索治理路径。

【关键词】私校公助；政策；成效；困境；治理

【作者简介】苏少丹，佛山科学技术学院法学与知识产权学院助理研究员、澳门理工大学公共政策博士生；娄胜华，澳门理工大学公共行政学教授。

【原文出处】《港澳研究》（京），2022.1.70~82

一、澳门“私校公助”政策背景

澳葡政府在其管治期间，未有切实承担起公共基础教育职能。为了满足居民对基础教育的需求，作为民间组织的华人社团与宗教机构成为办学主体，向居民提供基础教育服务，由此，逐渐形成了澳门基础教育由民间主导的格局。直到过渡时期来临，澳葡政府开始改变长期放任不理的政策，转而资助部分民间办学机构向居民提供基础教育，因此，澳门基础教育带有根基薄、起点低、办学主体民间化的时代发展烙印。回归后，随着博彩业开放带来的财政收入增长，特区政府加大了对澳门基础教育的投入，自2007/2008学年起，全面实施15年免费教育政策，并采取向民间办学实体输入资源的办法，从而承担起免费教育阶段资源的全面投入，由此形成独具澳门特色的“私校公助”政策。

（一）关注私校及承认其地位

历史上，澳葡政府对于教育事业采取“不闻不问”的态度，转折点在于1977年出台的第11/77/M号法律《给予不牟利教育事业以适当支持》，这是澳葡政府首次关注澳门私立学校，对私立学校给予适当的支持，然而其资助条件“教授葡文，列为课程之

一”^①为社会所抵触。其后，在1984年出台的第65/84/M号法律《给予不牟利私校若干资助方式》中，澳葡政府开始以官方法律文本承认私校的地位，并于1990年颁发第40/GM/90号批示《关于订定给予非牟利私校教师直接津贴事宜》，提出为私立学校教师发放直接津贴，以缓解私立学校与公立学校教师待遇差距较大的矛盾。

（二）制度建设与免费教育的提出

在葡萄牙管治澳门的很长时间内，澳门基础教育缺乏一套完整、系统的法律制度予以规范。直至《中葡联合声明》签署后，澳葡政府为在澳门留下葡萄牙文化遗产及影响，才开始着手制定澳门教育相关法律法规。1991年，政府出台第11/91/M号法律《澳门教育制度》，这是澳门历史上第一部成体系的教育制度。该制度明确基础教育是每个人所享有的基本权利，澳门将逐步实现十年免费教育目标，对加入公共教育网络的私立学校进行资助。1995年，政府出台第29/95/M号法令《为普及免费教育订定对非营利性私立教育机构给予之辅助》，提出七年倾向性免费教育政策，“倾向免费教育之普及，在第一阶段包括小学教育预备班及小学教育，总共七个年级，且

于1995-1996学年开始。”^②1997年,倾向性免费教育政策由7年延长至10年。

(三)免费教育全面实施与规范私校办学

1999年,随着澳门回归后政治环境变化与政府财力壮大,澳门基础教育的发展也大步迈进。2006年,第9/2006号法律《非高等教育制度纲要法》的颁布,标志着澳门15年免费教育政策的全面实施。“免费是指免缴学费、补充服务费和其他与报名、就读及证书方面有关的费用。”^③为加强私校教师队伍建设,保障教师权益,政府于2012年颁发第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《框架》),对私立学校教学人员的队伍建设、职级晋升、专业发展、津贴补助等问题进行明确规范。此外,2020年9月,政府颁发第15/2020号法律《非高等教育私立学校通则》,旨在“规范非高等教育私立学校的开办、管理、组织、运作及办学实体的转换”。^④

(四)澳门当前基础教育格局

澳门的基础教育在特殊背景之下逐渐形成了公私学校并存、私立学校主导的格局。目前,澳门基础正规教育(含幼儿、小学、中学教育阶段)学校共74所,其中公立学校10所,私立学校64所,私立学校占比86.49%,私立学校学生人数占比96.39%(见表1)。而在私立学校中,办学实体为教会组织的占45.31%,办学实体为社团组织的占54.69%。教会及社团办学均在澳门基础教育中发挥着重要的作用。

二、澳门“私校公助”政策内涵及国际比较

在澳门私立学校占基础教育绝大多数的现实状况之下,由政府与私校共同承担起公共教育职能,政府给予私立学校办学经费而由私立学校向居民提供基础教育服务,此即澳门现行的“私校公助”政策。

(一)政策内涵

澳门“私校公助”政策随着澳门政治更迭、中西文化交融以及20世纪80年代后期经济腾飞而逐步完善,体现为政策惠及度的不断加强。从福利性津贴时期的适当资助,逐步发展到倾向性免费教育、全面免费教育。当前,澳门的“私校公助”政策主要体现在学校、教师及学生三个主体上。

1. 学校资助

政府对于非牟利私立学校的资助包括免费教育津贴、学校发展基金及税收减免政策。(1)免费教育津贴。政府向加入免费教育系统的私立学校给予免费教育津贴,以班级为单位拨付教育经常费,每学年分两次拨付到校。学校不得收取任何形式的学费、杂费与报名、证书等其他方面的费用(资助金额见表2)。(2)学校发展基金。第16/2007号行政法规《教育发展基金制度》规定,“通过无偿资助及优惠信贷,支持和推动在非高等教育领域内展开各类具发展性的教育计划和活动。”^⑤政府设教育发展基金会支持教育发展,第82/2008号行政长官批示核准的《教育发展基金财政援助发放规章》提出,无偿资助内容包括:“(一)举办教育活动或计划;(二)购置设备及教材;(三)教育设施的兴建、重建、修复、修葺、保养及装修等。”^⑥“优惠信贷优先用于教育设施的购置、兴建、重建及装修。”^⑦(3)税收减免政策。政府对非牟利私校给予相关的税收减免优惠。

2. 教师资助

根据第3/2012号法律《非高等教育私立学校教学人员制度框架》规定,给予私立学校教师直接津贴与培训津贴。一是在澳门教育行政当局登记在册的私立学校教师,可根据教师的学历、师范经验、年资、

表1 澳门基础教育分布情况表

学校性质		学校数	学校占比	学生人数(人)		人数占比		
非牟利	公立	10	13.51%	2903	2903	3.61%	3.61%	
	免费私立	58	86.49%	70339	77560	96.39%	87.42%	
	非免费私立	5		5880			7.31%	
牟利	私立	1		1341			1.66%	
总计		/	74	100%	80463	80463	100%	100%

资料来源:根据澳门教育及青年发展局2020年10月统计资料整理。

表2 2020/2021 学年各教育阶段免费教育津贴列表(每班)

教育阶段	2020/2021 学年免费教育津贴(澳门元)
幼儿	1063800
小学	1159100
初中	1396800
高中	1584300

资料来源:第105/2020号行政长官批示,《澳门特别行政区公报》,2020年第17期,第4121页。

表3 2020/2021 学年各教育阶段学生学费津贴列表

教育阶段	2020/2021 学年学生学费津贴(澳门元)
幼儿	20970
小学	23140
中学	25480

资料来源:第106/2020号行政长官批示,《澳门特别行政区公报》2020年第17期,第4122页。

任课时数等发放有差别的津贴;二是对于满足资助条件的非牟利私校教师给予培训津贴,补贴教师培训学费,给予脱产进修教师工资津贴等。^⑧

3. 学生资助

当前,特区政府对于学生的资助,除了免费教育津贴直接提供到学校用于学生教育经费之外,尚有部分资助是直接给予学生个人。(1)学费津贴。对于就读于非免费教育系统学校的澳门学生,可获得政府给予的学费津贴(见表3);(2)学费援助。对于家庭经济贫困的澳门学生,可向政府申请学费援助金。不过,学费援助与免费教育津贴不可兼得;(3)学习用品津贴。所有就读于澳门非牟利学校的家庭经济贫困学生,可向政府申请学习用品津贴;(4)政府还为学生提供学生保险津贴、特殊时期相关学习补贴(如新冠疫情期间的学习用品津贴)等。

(二)国际比较

“私校公助”政策在国际上为不少国家所实行,较为典型的国家包括法国、荷兰、澳大利亚、美国等。不同国家因经济、政治环境及意识形态差异,其“私校公助”政策体现出不同的价值蕴意。

法国“私校公助”政策采用“契约”形式,政府对私立学校的资助力度与政府对私立学校的规范程度成正比。政府与私立学校建立不同的契约类型,以此为基础对私立学校给予不同程度的资助。契约类型有四种:无契约私校(no contract)、简单契约私校(simple contract)、联合契约私校(association contract)

以及统整于公立学校内之私校(integrated in public education),依照不同的契约,学校接受政府不同程度的资助与规范。^⑨

荷兰采用“教育折价券”的形式对私立学校进行经费支持,私立学校与公立学校一样接受政府的相关教育督促和监管。“政府为每位学龄儿童提供折价券一张,凭此券,家长可为其子女在不同的公私立学校中进行选择,以最大限度地适合其子女成长的需求。公私立学校一律通过收取‘折价券’向政府部门集中兑换,从而获取拨款。”^⑩在“教育折价券”的资助制度之下,私立学校与公立学校在获得政府资助方面几乎无异。这种资助模式属于全额资助,其资助力度在国际上居于前列。荷兰“教育折价券”最为典型的特点是资助的公平性与选择的自主性,公私立学校所获资助无异,家长可在不同公私立学校之间凭券自主选择。

澳大利亚先后采用“教育资源标准”^⑪和“社会经济地位拨款模式”对私立学校进行资助。两种资助政策下,政府对私校并非采用绝对化均等的资助,而是充分考虑公平因素及个体需求差异。当前,澳大利亚“社会经济地位拨款模式”以学生或家庭的经济地位差异为基准,给予不同程度的资助,学生或家庭的社会经济地位越低,获得的资助资源越大。

美国奉行“儿童受益”与“政教分离”原则,并不采用明确的标准对私立学校进行直接经费资助。政府对于私立学校的支持主要体现为服务性资助,给

予有需要的人群以相关援助,如交通服务支持、教科书支持、用餐支持等。此外,还体现在对私校减免税款、对选择私校的家长减免税款、向贫困家庭发放教育券等。可见,美国的资助方式体现为“按需资助”,即更为直接面向有需要的儿童及家庭,以儿童可直接享用的服务性支持为主。

不同国家的“私校公助”政策均建立在各自经济水平、社会文化环境等基础之上。与上述国家“私校公助”政策进行比较,澳门“私校公助”政策的特点体现在以下几个方面:其一,私立学校所占比重较大。澳门私立学校占基础教育绝大多数的现实,是澳门“私校公助”政策制定的客观基础。其二,资助方式以经济资助为主。澳门“私校公助”政策,主要采用直接的经济资助方式,即对私校或学生进行直接的经费资助,包括学校教育津贴、学生学费津贴等。与其他国家或地区采用“教育券”或教育服务等资助方式有所差异。其三,资助标准单一化。“包班制”“人头费”是目前对免费教育系统的私校班级教育津贴及非免费教育系统的学生学费津贴的资助标准。在基础条件参差、规模大小不一的私校中,并没有采用有差别的、分等级的资助标准。

三、澳门“私校公助”政策的成效

(一)私立学校:办学稳定,质量有所提升

1. 经费保障增强私校稳定性

澳门于2007/2008学年全面实施15年免费教育政策,办学的稳定性也随之增强。历史上,因办学资源有限而出现的私立学校数量波动性大的情况已不复存在。免费教育是民生大政,它将公帑注入独立自主的私立学校,使之成为公共教育事业。^②2007年至2020年,澳门基础正规教育私立学校校部数量维持在92至99所之间,学校的稳定性显著增强(见表4)。其中,加入免费教育系统的私校数量近几年也呈现上升趋势,目前仅有5所学校未加入免费教育系

统。稳定的基础教育格局为澳门教育事业的长远发展打下坚实基础。

2. 教育发展基金支持私校优质发展

按照《非高等教育制度纲要法》的规定,设立教育发展基金的目的是改进特区政府教育经费的使用方式,在免费教育津贴和学费津贴之外,通过给学校制定的发展计划提供专项财政资助,推动澳门教育优先发展事项。^③对于私立学校而言,通过教育发展基金,其教学环境、设备、课程、教学质素得以改善,教师专业发展等项目获得相应支持。一方面,教育发展基金给予私立学校同样的机会与平台申请财政支持,对于缩小公立学校与私立学校的教学资源与教学质量差距起到一定的作用;另一方面,教育发展基金经由学校申请、政府审核批准发放,而在申请过程中,受竞争机制影响,私立学校会有一定的压力确保申请项目的合理性与规范性,从而有利于督促私立学校优质办学。统计显示,2019/2020学年,全澳共有67所私立学校获得教育发展基金支持。可见,该基金资助广度及力度较大。教育发展基金自2007年成立以来,一直配合澳门教育规划投入资源,通过推出多元资助计划,支持学校开展各类教育计划和活动。截至2019年,基金共投入超过70亿元优化学校的软硬件设施,取得显著成效。^④教育发展基金对于澳门私立学校优质发展起到较大的促进作用。

(二)私校教师:队伍稳定,素质提升

1. 薪资保障增强教师队伍稳定性

澳门私立学校教师薪资问题为社会所关注,缘于历史上公立学校与私立学校教学人员收入差距悬殊。刘羨冰曾对1978-1988年澳门私立中学新教师的流动情况进行调查,结果显示澳门私立学校师资流失率相当高,教师队伍极不稳定。可见,回归前澳门私立学校教师队伍的稳定性较弱。2012年《框架》的颁布对于提高私立学校教学人员的薪酬起到关键

表4 2007年至2020年澳门私立学校数量表(校部)

学年	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20
免费教育系统	80	79	80	80	78	79	81	83	83	83	92	92	93
非免费教育系统	16	15	15	14	14	14	14	13	13	12	7	7	5
合计	96	94	95	94	92	93	95	96	96	95	99	99	98

资料来源:澳门教育及青年发展局资料统计。

作用。《框架》对于私校合理使用办学经费进行引导,提出确保教学人员的报酬及公积金供款支出达到学校固定收入的70%,私立学校须为教学人员设立公积金。此外,《框架》订定了明确的教学人员职级晋升制度,并对其薪资作出相应规范。据2020年澳门教育及青年局统计,澳门基础教育公立学校教学人员458人,私立学校教学人员7319人。相比较而言,私立学校教学人员规模庞大,其薪酬保障直接关系到教学队伍的稳定性。特区政府在“私校公助”政策中重视私校教师队伍,直面公私立学校教学人员收入差距问题并通过完善相应制度予以回应,以保障私校教学人员权益,从而增强了私立学校教师队伍的稳定性。

2. 专业发展计划促进教师素质提升

澳门私立学校教师占基础教育教师人数近95%,其专业素质直接影响澳门基础教育质量。澳门“私校公助”政策中,对于私校教学人员的专业发展与素质提升给予大力支持。主要体现在专业发展津贴发放、休教进修、脱产进修及校本培训等方面。《框架》明确提出,为对教学人员专业发展提供财政支持,教青局向不牟利的本地学制私立学校的教学人员发放专业发展津贴。^⑤第76/2012号社会文化司司长批准核《专业发展津贴发放规章》提出,私立学校教师专业发展津贴发放标准按不同学历层次及是否参与师范培训而有所差异。这在一定程度上激发了私立学校教师进行学历提升及师范培训的热情。2011/2012学年,私立学校教学人员参与培训进修的人数占79.98%。2019/2020学年,相应比例已提升至96.89%。教师最高学历也有了显著提升,2011/2012学年,具备学士以上学位的教师所占比例

为80.96%。2020/2021学年,相应比例已提升至95.46%(见表5)。

此外,据2003年至2019年资料统计,由原教育暨青年局(现教育及青年发展局)、澳门大学、澳门理工学院(现澳门理工大学)、圣若瑟大学、圣若瑟教区中学及华南师范大学组织的教学人员培训,参加人次由10851上升至49076(见图1),呈明显上升趋势。特区政府从政策上给予私立学校教学人员的专业发展支持有效地优化了私立学校的师资结构,教师队伍学历层次的提升以及多元的专业培训对于改进教学方法、提高教育质量起到关键作用。

(三)学生:权利得到保障,经济压力缓解

1. 免费教育政策保障学生受教育权利

实施15年免费教育政策意味着政府承担基础教育职能。学生可在政府教育津贴资助下就读于免费教育系统学校,或在学费津贴资助下就读于非免费教育系统私立学校。免费教育政策体现教育的公平性与公益性,是对学生受教育权利的直接保障。历史上,澳葡政府漠视澳门教育事业,为数不多的公立学校主要面向葡籍儿童,华人子女受教育权利得不到保障。特区政府成立后,面向私立学校推行免费教育政策,从政策价值层面关注学生基本教育权利。免费教育系统私校的教育津贴、非免费教育系统私校的学费津贴,以及第14/2020号行政法规《2019/2020学校年度广东省学校就读学生学费津贴及学习用品津贴》的颁发,体现出特区政府不断完善免费教育政策,使其更趋公平公正,以保障澳门居民的受教育权利。教育及青年发展局资料显示,2002至2006年间,每年申请学费援助的学生均达到6000多人。自2007/2008学年15年免费教育政策实施之

表5 2011/2012学年(《框架》颁发前)与2020/2021学年教师学历及培训进修对比

类别	培训进修	博士	硕士	研究生	学士	专科	文凭	专科以下	总计	占比
2011/2012 学年	有	6	367	7	2759	252	366	191	3948	79.98%
	无	4	132	4	717	37	34	60	988	20.02%
	占比	80.96%					19.04%			100%
2019/2020 学年	有	31	1162	15	5645	105	150	65	7173	96.87%
	无	5	74	1	136	3	2	11	232	3.13%
	占比	95.46%					4.54%			100%

资料来源:澳门教育及青年发展局统计资料。

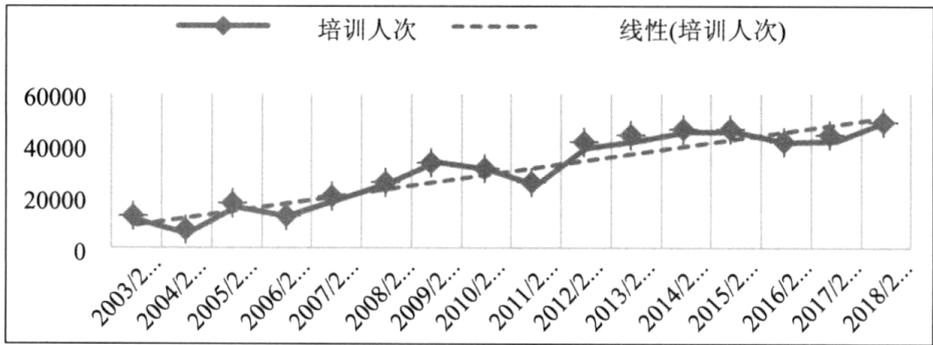


图1 2003-2019年教学人员参与培训人次图

资料来源:澳门教育及青年发展局统计资料。

后,申请学费援助的学生人数大幅度下降,2018/2019学年申请学费援助的学生人数仅为23人。数据表明,澳门免费教育政策有力地保障了学生的受教育权利,确保学生在基础教育阶段不因经济压力而致学业中断。

2. 教育相关津贴减缓学生家庭经济压力

澳门基础教育政策的逐步完善还体现在各类津贴上。学生保险金、免费卫生护理、学生书籍津贴、家庭经济困难学生学费援助、膳食津贴及学习用品津贴、广东省就读澳门学生学费及学习用品津贴等政策支持,涉及不同资助内容与资助对象。多元化的教育津贴,是政府对基础教育常规性办学支持的额外补充,可在一定程度上减缓学生家庭经济压力,充分体现澳门社会福利。教育及青年发展局资料显示,2010至2019年间,特区政府在学生学费援助、学习用品津贴及膳食津贴方面资助的人数相对较为稳定(见表6),从侧面反映出澳门当前依然存在着部分经济困难群体需要政府的相应津贴以顺利完成学业。相关教育津贴不分公私立学校,公平地面向有实际需要的澳门学生,针对不同群体在不同方面给予津贴,体现政府教育政策的人文关怀。

四、政策成效的原因分析

(一) 尊重既有办学传统

主要由私立教育机构提供基础教育的情况在澳门历史悠久。自十六世纪中叶葡萄牙人入居澳门起,教会教育就开始在澳门立足。而在澳葡政府管治期间,当局弃守其应承担的公共教育责任,由此,宗教组织与华人社团等创办带有慈善性质的私立学校,并逐步形成私立学校占澳门基础教育主体的格局。

回归后,特区政府责无旁贷承担起公共教育责任,面对基础教育主要由私立学校承担的格局,政府没有采取其他地区基础教育政府自办的方式,而是在尊重澳门办学传统的基础上逐渐发展“私校公助”的政策。一方面,通过政府拨款资助私立学校保障办学经费,稳定教学队伍,改善办学主体的教学基础设施与教学资源;另一方面,在尊重私立教育机构办学自主权的基础上,通过立法规范澳门基础教育的目标及教学内容等,从而保证基础教育的质量。

(二) 多元参与主体的责任界定

澳门“私校公助”政策之所以能够取得成效,是多元主体合作承担责任的结果。第一,基础教育作

表6 2010-2019年申请各类教育津贴的学生人数(单位:人)

类别	学年								
	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
学费援助	183	112	72	58	65	64	101	32	23
学习用品津贴	3934	3765	3050	3404	2929	2802	3291	3312	3399
膳食津贴	2785	3490	2937	3303	2771	2673	3155	3194	3294

资料来源:教育及青年发展局统计资料。

为公共产品,理应由政府承担供给责任。政府是基础教育的首要责任主体。回归后,特区政府并未回避自身责任,考虑到澳门基础教育的办学传统,本着合作治理的理念,在公共产品的提供上,采取与其他社会主体合作方式向居民提供基础教育。特区政府通过“私校公助”政策承担了基础教育出资者的责任,体现了与此前澳葡政府推卸基础教育责任的差异,也反映了基础教育的公共性本质。第二,特区政府不仅给私校以财政资助,而且在受资助私校的教学内容提供、教学人员素质保障、教学资源运用等方面充当起监督者的角色。第三,私校办学实体在基础教育的提供过程中,承担办学主体的责任,在接受政府监督的同时,也督促其主办的学校按照相关法律法规依法提供基础教育。第四,继续发挥私立教育机构作为基础教育具体承担者的责任,通过“私校公助”政策,政府为私立教育机构注入公帑,使其成为公共教育事业的一部分,承担起基础教育供给的具体执行者角色。第五,教育社团作为联结私校及教师的专业团体,其在特区基础教育政策的制定、私校办学水平的提升、教师合法权益的保障等方面发挥参与者的责任。第六,在公共基础教育中,澳门学生与学生家长以及学生、家长社团是公共基础教育的接受者与参与者。回归后,澳门居民的自我权益意识与社会参与意识不断增强,对下一代教育也格外关心,因此,自觉履行接受基础教育的义务,同时为教育发展教育政策的制定积极提供意见,不断推动“私校公助”政策的完善。

可见,澳门基础教育经历了回归前主要由私立教育机构主导到回归后多元主体共同参与供给的新格局。其中,“私校公助”政策成为连接政府与社会的基本环节。在基础教育合作供给的参与中,政府、办学实体、学校、专业社团、教师与学生、家长等多元主体形成分工负责、责任明确、共同承担的治理结构。

(三) 订定基础教育供给的法律基础

建立系统的基础教育法律法规体系,是澳门“私校公助”政策推行的基础与前提。回归后,特区政府先后制订了一系列教育法规规范基础教育。2006年,政府颁布第9/2006号法律《非高等教育制度纲要法》;2012年,政府颁发第3/2012号法律《非高等教育

私立学校教学人员制度框架》;2020年9月,政府颁发第15/2020号法律《非高等教育私立学校通则》。上述法律以及一系列有关教学课程等方面的法规构筑起澳门基础教育的法律体系。这些基础教育法律法规直接弥补了历史上澳门基础教育的法制缺失。

实际上,“澳门的教育制度长期以来以‘潜制度’的方式存在,既没有系统的制度设计,也没有法定的制度文本”。^⑧基础教育法律法规体系的建立,对于私立学校自主办学及依法办学,分别从不同层面给予法律保障与规范,以其强制性、权威性有效缓解“私校公助”政策推行过程中私校所面临的权利与义务之间的矛盾关系。教育法律法规在保障澳门私立学校教学、行政及财政自主权的同时,对私立学校办学过程中所应承担的义务、应接受的财政审计、教学督查等提出法律要求,体现出法律基础建设在私校的利益要求与责任规范之间的平衡。

以基础教育法律法规为基础规范不同参与主体的责任,保障教育提供者、受教育者等主体的权益,进行利益协调与冲突管理,使“私校公助”政策的效益得以彰显。

(四) 公共收入急增奠定基础教育财政基础

回归后,博彩业带动澳门经济蓬勃发展,公共财政收入急剧增长,从而为特区政府承担基础教育责任并顺畅实施“私校公助”政策奠定了财力基础。“教育财政是一个国家或地区筹措、分配和运用教育经费的经济行为……也是衡量教育民主和公平的重要指标,决定着这个国家和地区教育的兴衰,并关系到经济发展和社会稳定”。^⑨2006年,澳门特区政府宣布全面实施15年免费教育,自此,特区政府先后向私立教育机构调整提升免费教育津贴标准14次。此外,教育发展基金给予私立学校发展性教育计划和活动的支持,更加直接地体现特区政府对私立学校软、硬件建设所承担的公共教育责任,其支持力度及效果,取决于特区政府的财政收入多寡。若无特区政府雄厚的财政基础,“私校公助”政策在执行上可能会大打折扣。

五、澳门“私校公助”政策的困境

(一) “包班制”资助方式削弱办学效率

以“包班制”形式,按私立学校的班级数量给予

经费,作为对该校年度内办学经常费的支持,是目前澳门对于加入免费教育系统私立学校的资助方式。私立学校有其自主权利对特区政府所拨付的办学经费自主安排。“包班制”从资助形式上采用统一的标准,是公平性的体现。

然而,对澳门私校的规模、基础设施、个性需求等方面进行分析则可发现,“包班制”资助方式因忽视校际差异而难以达成公平资助,甚至影响私校办学效率。罗尔斯在其《正义论》中提出最少受惠者最大利益原则。“包班制”资助方式忽略了学校间的个体差异。从学校规模大小看,学校规模越大,班级数量越多,得到的政府资助则越多,反之,得到的政府资助则越少。在经费总额差距悬殊的情况下,容易出现有的学校经费结余,有的学校却捉襟见肘。以澳门目前办校规模最大及最小的两个免费教育系统学校为例,2020/2021 学年学生人数最多的学校是濠江中学,学生数为4860人,学生人数最少的学校是九澳圣若瑟学校,学生数为63人。在当前政策下,这两个学校每学年可得到的政府资助差距无疑是悬殊的。对于因学生规模小而获得经费资助有限的学校来说,学校的创新性、开拓性发展难度较受资助总额大的学校必然更大。因此,“包班制”资助方式应当引起思考,面对多元、复杂、规模不一的利益主体时,绝对的均等其实无法推动效率的发挥。

(二)市场竞争机制缺位影响教育产出

从经济学角度看,教育作为“生产过程”,对其投入必然会有有一定的产出。澳门15年免费教育政策实施后,私立学校的办学压力大大减弱。自2006年实

施《免费教育津贴制度》以来,特区政府调整免费教育津贴金额14次,资助金额逐年增长,其增长趋势如图2所示。在政府的财政支持之下,免费教育系统的私立学校在办学过程中几乎不受市场竞争机制影响,政府的财政支持为学校的正常运转与办学需求提供了强有力的保障。历史上私立学校艰难发展、汰弱留强的现象已不再出现。然而,“包班制”资助形式,仅凭学校开办的班级数量进行资助,而不与学校的教学素质挂钩,难免在一定程度上弱化了私立学校寻求教育创新与教学素质提升的动力。缺乏竞争动力的教育生产活动,就像马达力度不足的机器,其产出有限。

(三)制度约束弱难以确保教育经费使用效率

《免费教育津贴制度》仅规定了六项私立学校接受政府资助所应承担的基础性义务,而对于私校在政府资助经费的使用规范性方面并没有相应的明确制度约束。如接受经费审计、教学督查、评估等。关于经费的规范使用,现有法规仅规定“不牟利私立学校须保证每个学校年度教学人员的报酬及公积金公款支出占学校固定及长期收入的70%或以上”。^⑧该规范性要求较为笼统,且不同规模、基础各异的私校实行同一标准。因私立学校数量多,政府“私校公助”政策对于资助经费的运用本应有一套系统的、规范的制度,规定基础设施建设、课程质量提升、师资队伍建设等在经费使用中的比例,并运用预算、督查与审计等手段加强监督,以确保经费使用的科学性、效率性与合理性,引导与促进高效、优质教育的发展。否则,制度约束弱容易

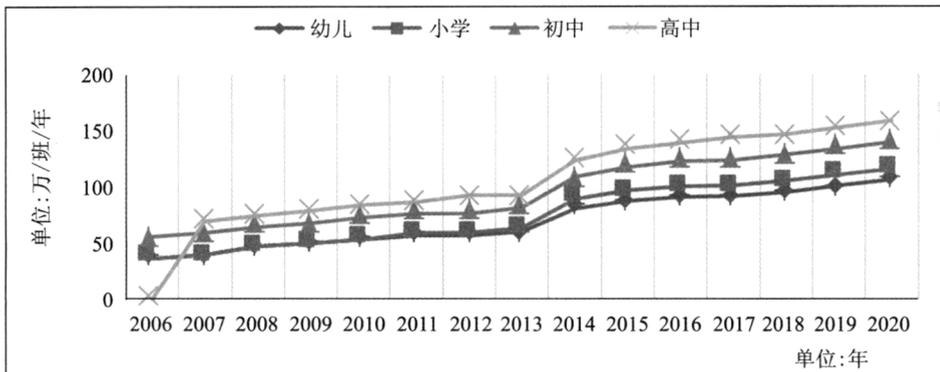


图2 2006年—2020年政府给予私校的免费教育津贴

资料来源:根据澳门特区政府历年调整免费教育津贴金额的行政法规整理。

导致私校经费使用无序。

六、澳门“私校公助”政策的完善

审视澳门“私校公助”政策面临的困境,在经济涌动、利益主体多元、民众自主意识增强等政策环境之下,依靠政府的单一力量,其政策效应是有限的,需要多渠道探索治理路径。

(一)调整资助方式:兼顾公平与个体差异

政府投放教育资源以保证私校办学经费、保障学生受教育权利,是澳门基础教育事业发展的基础。然而,资源的合理分配对政府资助方式的调整提出要求。教育政策应考虑个体差异,实行弹性资助。当前,对于私立学校进行资助的主要方式是以“包班制”标准发放教育津贴。对私校间的个体差异进行考虑和深入分析,可以发现“包班制”资助方式无法实现真正意义上的公平。公平有水平公平与垂直公平之分,水平公平体现为绝对性公平,垂直公平体现为差异性公平。澳门私立学校发展背景、办学理念、办学力量、软硬件基础参差不齐,由此形成的需求、定位、发展路径也就大相径庭。不同类别的学校,在自身客观实际与利益方面会产生不同的需求。因此,资助标准需要体现学校个体差异,分档设级,根据私校的实际发展需求而体现资助的灵活性和精准性,完善教育资助政策。

(二)引入市场机制:竞争与奖惩

资源的合理配置与使用,是提高效率的基础条件。奖惩机制在资源的再次分配中可起到一定的作用,既是激励,也是督促。在此过程中,奖惩并非目的,而是为实现公共教育价值而采取的方式。因而,在“包班制”资助模式之下,引入一定的奖惩机制,从其价值取向而言,是为实现公共教育价值,坚持公平原则,激励优秀、督促后进而采取的资源分配调节方式。一方面,一定的奖励性机制,对于基础条件较弱的私立学校而言,是一个争取更多教育资源的机会。学校可通过提高教学质量、增强办学特色、提高办学创新性等方式,获取相应奖励性资源,从而缩小与基础条件较好的学校之间的差距。对于基础条件较强的私立学校而言,适当的奖励可以激励学校进一步提升教学素质。澳门基础教育由“量”到“质”的转变,离不开对优质学校的打造与培育。另一方面,

一定的惩戒性机制,对于办学质量差、资源使用不合理的学校,可起到一定的约束与规范作用。通过合理、公正、科学的惩戒措施,以减少甚至停止资助的方式,在办学管理、经费使用、教育教学等方面给私校一定的压力,是提高公共资源利用率、保证基础教育办学质量的政策选择。

(三)完善法制建设:填补漏洞与精准规范

权利与义务是一对辩证关系,无“义务”的权利容易导致“权利”过度膨胀。法律法规的完善在一定程度上可以平衡权利与义务之间关系。在尊重私校自主权的同时,完善的制度约束应体现出对相关权利的制约性。当前,有关“私校公助”政策的法律法规尚不健全,在规范管理私校方面依然存在一定程度的缺失,必须予以重视。同时,法律约束还应体现为对相应权利制约的精准性。笼统的法律法规难以起到实质性规范管理作用。“私校公助”政策虽在管理私立学校方面作出了宏观指引,但是,具体细则以及相应的监督、评核、问责机制应当得到明确与精细审定并精准落实。全面的法律法规、精准的制度细则是确保私校行使权利与履行义务达成平衡并有章可循的基础。

(四)强化监管机制:政府、社会组织与公民

教育是社会公共事业,关系社会文明与进步。澳门私立学校作为基础教育事业的执行主体,其运作是关乎澳门青年一代成长的社会公共活动。而教育活动因其公共性、社会性而不脱离监督管理。私立学校办学的规范性及其教育质量应当被置于社会公共场域中,由政府、社会组织及公民进行监督。“参与主体从单一化到多元化,包括政府、市场、中间组织以及社会成员等,要求公民具有积极的公民意识。公民不再是被动接受管理和服务的消极参与者,而是社会管理与社会活动的热心参与者,是具有参与公共事务管理动机和能力的人。”^⑩必要的管理和多元的校政参与,是优质教育的必要保证。^⑪在自主权利与社会约束之间,寻求折中点,是政策制定的理性选择。私立学校的自主权发挥不等于没有约束和监管,任何一种自由都有其界限。构建政府、社会组织与公民三位一体的监督机制,推动私校规范办学,从而体现多元合作治理的意涵。

特区政府在私校的规范办学及经费的合理使用方面,应发挥有力的常态化监督职能。教育行政当局及相关职能部门对于私校的教学督查、经费审计、教学评估等,应体现实际约束力与督促力,避免监管流于形式。此外,社会组织,特别是澳门中华教育会与天主教学校联合会两大教育社团,作为官方与私校之间的桥梁,在“私校公助”政策推行过程中,应发挥沟通、协调与监督作用。而公民作为教育活动的监督主体,可通过在教育政策制定的公开咨询中进行意见反馈、积极参与私校办学质量满意度调查、借助媒介平台关注教育活动以施压私校优质办学等途径,发挥社会力量对私立学校办学的督促与评核作用。总之,加强监督机制建设,使“私校公助”政策的具体执行“阳光化”,是提高教育政策实际效果的理性选择,也是教育责任公共分担的体现。

七、结语

澳门私立学校自成规模,并主导基础教育的格局,有其特殊的历史缘由。与其他国家及内地教育发展比较,澳门“私校公助”政策同样有着较强的特殊性。然而,政策执行过程中呈现出来的利益主体间的教育价值取向、公共教育资源的分配和使用、教育的投入与产出效应等问题,以及公平与效率的权衡,是澳门基础教育事业过程中不可避免的话题。

澳门虽是一座微型城市,其“私校公助”政策体系构建过程以及由此显现出来的矛盾、困境同样有其典型性,值得不同国家与地区在推进教育发展时深思。正视澳门“私校公助”政策推行过程中所取得的成效及面临的困境,从调整分配方式、引进市场机制、完善法制建设、强化监管机制等维度强化政策治理,是澳门基础教育发展的理性路径选择。

注释:

①第11/77/M号法律《给予不牟利事业以适当资助》第五条,《澳门政府公报》,1977年第43期。

②第29/95/M号法令《为普及免费教育订定对非营利性私立教育机构给予之补助》第一条,《澳门特区公报》,1995年第

26期。

③第9/2006号法律《非高等教育制度纲要法》第二十一条,《澳门特区公报》,2006年第52期。

④第15/2020号法律《非高等教育私立学校通则》第一条,《澳门特区公报》,2020年第35期。

⑤第16/2007号行政法规《教育发展基金制度》第二条,《澳门特区公报》,2007年第35期。

⑥第82/2008号行政长官批示核准《教育发展基金财政援助发放规章》第八条,《澳门特区公报》,2008年第15期。

⑦第82/2008号行政长官批示核准《教育发展基金财政援助发放规章》第九条,《澳门特区公报》,2008年第15期。

⑧第3/2012号法律《非高等教育私立学校教学人员制度框架》第四十七条,《澳门特区公报》,第12期。

⑨王晓辉:《法国基础教育》,呼和浩特:内蒙古教育出版社,2003年,第171页。

⑩洪成文:《荷兰私立中小学教育——一种独特的模式》,《外国中小学教育》1995年第1期。

⑪澳大利亚联邦政府将80%在校连续三年达到全国读写与计算评估项目最低标准的学校定为“成功学校”,并分析“成功学校”的运营资金水平,进而得出学校教育资源标准(The Schooling Resource Standard, SRS)。

⑫刘羨冰:《澳门免费教育的回顾与前瞻》,卢德祺编:《澳门教育、历史与文化论文集》,广州:《学术研究》杂志社,1995年,第11~23页。

⑬郭晓明:《回归20年澳门非高等教育法的变革》,《港澳研究》2019年第2期。

⑭老柏生:《教育发展基金举办2020/2021学校年度教育发展计划资助申请说会》, https://portal.dsedj.gov.mo/webdse-jospace/addon/allmain/msgfunc/Msg_funclink_page.jsp?msg_id=74661,最后访问时间:2021年3月8日。

⑮第3/2012号法律《非高等教育私立学校教学人员制度框架》第四十七条,《澳门特区公报》,第12期。

⑯郭晓明:《回归以来澳门教育制度的变革》,《全球教育展望》2009年第5期。

⑰冯增俊:《澳门教育概论》,广州:广东教育出版社,1999年,第406页。

⑱第3/2012号法律《非高等教育私立学校教学人员制度框架》第四十条,《澳门特区公报》,第12期。

⑲娄胜华等:《新秩序:澳门社会治理研究》,北京:社会科学文献出版社,2009年,第143页。

⑳郭晓明:《回归以来澳门教育制度的变革》,《全球教育展望》2009年第5期。