

區域合作下專業認證制度的發展 ——澳門居民教育程度實證研究的啓示

施遠鴻、柯麗香、陳建新*

2010年的“五·一”遊行較往年進取，示威者希望透過遊行得到特區政府積極回應他們的訴求。如今“五·一”已過，社會各界仍然議論紛紛，除了關注政府的回應外，最令學者和專家們擔憂的是這次遊行對澳門政府及整個社會的長遠影響。今年“五·一”遊行的參與者來自不同組織及不同階層，他們各自表達不同方面的訴求，其中兩組隊伍在這次遊行中備受矚目：其一是幾百名“80後”、“90後”青少年在網上自發組織參與這次遊行，當中亦包括一些專業人士，他們以理性和平的方式表達關注就業、住屋困難等系列民生問題，並期望社會給予年輕人發展的空間；其二是由幾個工會組織發起的遊行活動，這些遊行人士向政府反映“保就業”、“嚴打黑工”、“削外勞”、“增經屋”等訴求，但由於參與者堅持遊行路線途經新馬路，因而與警方發生衝突。

這兩組隊伍以不同形式表達訴求。前者是澳門的“80後”、“90後”和專業人士，應視為社會正向改革的動力。回歸的1997/1998學年，澳門便推行十年免費教育¹，回歸後更將免費教育延至15年²，這些“80後”、“90後”青少年正是免費教育得益的一群，平均學歷水平比上幾代人要高很多，但由於缺乏專業認證機制，他們大專畢業後縱使從事專業工作，也只能停留在專業的底層，暫無可靠的公平晉升機會；後者大多是一群中壯年、學歷較低、大多從事建築行業的工人，他們過去缺乏接受教育機會而從事技工行業，但現時勞資雙方對工人技能評價存在分歧，僱主指工人的技術低但要求工資高，工人則指自己經驗豐富，但又無法證明，問題在於澳門沒有相關的專業認證制度，使工人沒有機會往更高層面晉升發展，從而保障自己的工作機會及待遇。

兩群遊行參與者雖然教育程度相差甚遠，但共有一項共同點——都苦於澳門缺乏專業認證機制失去往

上層社會流動的機會，迫使他們出來透過遊行來表達不同的訴求。澳門回歸十年來經濟發展迅速，不過要想保持可持續發展，教育資源的投放及人才培訓是不可或缺，專業認證制度更是當中的關鍵。而近期政府交由立法會審議及通過的公立學校教師職程及六份衛生範疇人員職程制度法案，就是澳門政府重視專業發展的其中一個表現。現時珠三角區域融合是大勢所趨，當中同時存在機遇與挑戰，粵港澳三地財力、人力、物力屆時會全面流通，為三地帶來無限發展機遇，但澳門若不做好準備，面對粵港兩地人才的競爭，可能澳門市民會因缺乏競爭能力而被淘汰。因此本文首先透過有關澳門人口教育程度的實證研究，剖析是否存在一些影響澳門教育不均的因素，繼而利用所推算的結果深入探討澳門面對區域合作下專業認證制度發展的前景。

一、研究背景

自1999年澳門回歸祖國後，有賴“一國兩制”的全面落實以及博彩業的蓬勃發展，居民生活水平得到較大的改善。與此同時，澳門在開放賭權及引入《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)後，已經成為世界上其中一個大型的旅遊與經貿中心，澳門在東亞經濟體系中已成為一個人均GDP很高的地區。在取得美好經濟成果的背後，澳門正面臨兩大挑戰，包括經濟逐漸向博彩業傾斜和居民收入差距不斷擴大，特別是弱勢群體。政府已經意識到這兩個挑戰很多年，因此也作了不少政策措施，如引進15年免費教育、積極參與泛珠三角經濟一體化、改善現有的社會福利制度、引入一些有效的扶貧方案等去解決這兩個挑戰對市民造成的影響。儘管博彩業的蓬勃

* 前者為澳門大學公共行政碩士研究生；中者為澳門大學公共行政學本科生；後者為澳門大學政府與行政學系助理教授

發展及引入這些措施，弱勢群體還沒有真正因澳門經濟快速增長而受惠。³ 弱勢集團的不滿，亦觸發了近期幾次的暴力示威。

儘管這兩個問題的本質是完全不同的，但有一個方案可以同時解決這兩個問題——教育。一方面，由於較高的營運成本和受到鄰近地區的競爭，如珠海、深圳，澳門已經失去了勞動密集型產業的競爭優勢，因此，澳門經濟要走向技能和技術密集型產業，或知識型經濟體系。當然，那些具有合適專業資格的人才相對支付的薪金較高，而低學歷工人支付薪金自然較低。另一方面，教育是一個重要和有效的工具去改善福利和減少貧困，因為平等接受教育可以增加弱勢群體往上層社會流動(social mobility)的機會。⁴

現今社會是一個開放、多元化社會，個人不應因上一代的地位、經濟環境等因素而限制其發展，所以國家需要致力保障國民接受教育的機會，不因經濟條件而使他們失去可以改變自身地位的權利，國家亦可透過培養人力資源，改善國家的經濟，擺脫貧困落後的环境。相反，教育不均程度擴大，會有可能使國家經濟增長出現障礙，一些外國研究亦證明此點。⁵ 這可能是一個原因導致一些教育政策的不足，如15年免費教育及增加接受高等教育的機會，未能完全解決上述所提及的兩個問題的癥結。縮小教育不平等或不公平對於這兩個問題或許是一個有效的解決方法。

因此，世界上各個國家都把提高國民教育水平作為國家其中一項的重要國策，教育項目亦在大部分的年度財政預算中佔有一定比重，因為各國相信國家經濟的發展影響國家財政收入，國家收入會間接影響教育的投資，而教育投資的多與少會影響教育人員及資源質素，從而影響國民的教育發展，而國民的教育水平是對帶動國家經濟的增長、科技的進步有着密切的關係，故對教育事業的資源投放是尤其重要。⁶ 而一些領導的發展組織視教育和公平為21世紀發展的重要主題。例如，聯合國的千年發展目標“實現普及初級教育”及“促進兩性平等和賦予婦女權力”，皆與全球層面的教育程度和平等相關。⁷

澳門政府亦明白發展教育的重要性，回歸後亦明顯地增大對教育事業的投放。伴隨着經濟的高速發展，澳門居民需求日益增大，政府繼而引入或改革大量社會政策，其中包括教育範疇。而為了當地的人力資本積累和產業多元化發展，政府近年推出15年免費教育及決定將澳門大學遷移至橫琴，以增加澳門市民接受教育的機會。根據表1顯示，澳門的公共教育開支逐年持續上升，由2005年的2,219百萬澳門元升至

2007年的3,028百萬澳門元，其佔政府總公共百分比亦由2005年的14.1%升至16.2%，這不難發現政府對教育事業的重視。根據經濟合作與發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)於2007年發佈的《教育概覽》(Education at a Glance)顯示，2004年各國公共教育開支佔政府總公共開支百分比的平均為13.4%⁸，比較澳門的數據，發現現時澳門政府對公共教育的投入符合普遍國際標準。

表1 澳門公共教育開支與政府總公共開支及本地生產總值的關係

項目	年份		
	2005	2006	2007
公共教育開支佔政府總公共開支百分比(%)	14.1	14.9	16.2
非高等教育公共開支佔政府總公共開支百分比(%)	7.7	8.8	10.2
公共教育開支佔本地生產總值百分比(%)	2.4	2.3	2.0
非高等教育公共開支佔本地生產總值百分比(%)	1.3	1.4	1.3
非高等教育每位學生的公共教育開支(澳門元)	13,083	17,454	22,819
政府總公共開支(百萬澳門元)	15,717	17,481	18,662
公共教育開支(百萬澳門元)	2,219	2,611	3,028
非高等教育公共開支(百萬澳門元)	1,207	1,539	1,912
本地生產總值(百萬澳門元)	92,191	113,709	149,457

然而，可能是由於比較高的收入不均及教育不均的差距，致使市民對政府產生不滿，不斷提出要求，希望政府制定措施改善居民生活，這亦成為近幾次居民上街遊行的原因。我們知道，收入差距是與教育不均存在高度相關，而澳門的收入不均是相對較為嚴重，但政府現時已加大對教育資源的投入，這說明教育資源的投入不能有效改善當地教育不均的問題。因此，本文希望透過堅尼系數的拆解分析，檢測一些傳統上影響教育不均的因素，分析澳門教育不均問題的成因。

事實上，關於這類對教育不均因素分析的研究已成為一個熱門話題。⁹ 隨着對教育不均深入的認識及逐步引入先進的方法進行對堅尼系數的拆解，出現了越來越多的相關研究。¹⁰ 其中本文主要探討的是地域和種族(出生地)這兩個因素。

大多數有關教育或收入不平等的中國研究都關注城鄉的差距，因此，教育有關地域上的不平等一直被認為是一個重要的研究領域¹¹；此外，一些研究發現

貧窮集中化(poverty concentration)和“鄰居效應”(neighborhood effect)是擴大地域不平等的關鍵因素。由於城市容易出現社會隔離的問題，即同一經濟階層居住分佈過於集中，造成極化現象，如公屋密集的地區經常出現這種情況，由於入住公屋的人都是收入較低的人士，所以以興建公屋來解決住屋問題的其中一個較大的爭議是窮人聚居所產生的負面影響，亦即所謂的“鄰居效應”。¹² 貧民區對住戶造成的負面影響就是較少接觸社會的機會，例如就業、社會網絡不多、容易被標籤或邊緣化等。而不同地區(堂區)在澳門有不同的特點，不同地區居民的教育水平會否受貧窮集中化的影響而跟其他堂區有所差異，這是其中一個我們值得觀察的對象。

在西方，種族在教育上的不平等亦已被確定為一個導致許多不利結果，如社會流動和貧窮等的預測因素。¹³ 澳門是一個移民城市，20世紀90年代前大多居民都是來自其他地方，尤以大陸移民為主。在接受教育方面，外地移民中的適齡學童(5-15歲)需要接受澳門的強制性教育¹⁴，但超出該年齡層則沒有規管，由於中國的教育政策發展較為緩慢，直至在1986年4月12日第六屆全國人民代表大會第四次會議通過的《義務教育法》中才有九年制義務教育的條款，而落實過程中亦存在部分問題，致使部分居民，尤以農村居民缺乏接受教育的機會，而近十幾年間許多澳門居民都是從國內移民過來，這可能導致澳門的居民的教育水平不高，亦拉大了與澳門出生居民教育水平的差距，通過這次研究可以說明現在這種情況的發展如何。

二、研究方法

(一) 資料

在這項研究中使用的數據是來自統計暨普查局的兩次人口普查(1991和2001年)和兩次中期人口普查(1996和2006年)。根據澳門的教育系統以及統計暨普查局有關的教育分類，本文採用四個級別的教育程度，包括從未入學，小學教育、中學教育、高等教育。四個級別的教育程度相應的在學年數如表2所示。

表2 接受教育程度及與其相應的在學年數

接受教育的程度	在學年數
從未入學	0
小學	6
中學	12
高等教育	16

(二) 在學平均年數

在學平均年數(Average Years of Schooling, 簡稱AYS)通常用作代表接受教育程度，我們利用以下公式(1)去計算在學平均年數。

$$AYS = \sum_{i=1}^7 p_i y_i \quad (1)$$

其中 p_i 表示第 i 種教育程度佔整體人口中的比例， y_i 表示第 i 種教育程度的在學年數[如 $i=1$ 即為從未入學、 $i=7$ 即表示高等教育(學位課程)]。

(三) 教育堅尼系數

在許多量度收入或教育分配程度的統計方法中，眾所周知堅尼系數是一種可解釋的，可計算的和規模不變的方法。堅尼系數的範圍介乎於0(相當於完全平等)至1(相當於完全不平等)。根據Shujie Yao的計算方法，堅尼系數可以由下列公式(2)得出。¹⁵ Shujie Yao的計算方法的相關內容可參考其文章。

$$G = 1 - \sum_{i=1}^7 p_i (2Q_i - w_i) \quad (2)$$

$Q_i = \sum_{k=1}^i w_k$ ，為直至第 i 組在學年數的累加。

w_i 表示第 i 組教育程度的人口在學年數的部分，此外，根據堅尼系數的性質，所有在等式(2)的元素或組群必須由小到大排序。

(四) 教育堅尼系數的拆解

堅尼系數的拆解方法可以大致分為兩種類型——泰爾指數(Theil's index)和原本的堅尼系數。¹⁶ 分解方法可用於估算組群之間及組群之內佔整體教育不均的比例，以及特定的因素對教育不均所造成的影響。然而，大多數方法只能將堅尼系數分解為兩部分，組群之間及組群之內的分組。社會的不平等，如收入和教育，是一個多面性和複雜的問題，因此這些方法可能過於簡單，只把堅尼系數分解為兩部分。不像大多數的分解方法，Shujie Yao的方法是類似變異數分析(ANOVA)的過程中方差的分解。¹⁷ 推算結果顯示，Shujie Yao將堅尼系數分解為三個部分： G_a 表示由於組群內部教育程度的差異而出現的內部組成部分， G_b 表示由於組群之間教育程度的差異而出現的組群之間組成部分，而 G_o 則類似在變異數分析的過程中，可算作剩餘部分，或者作為組群重疊的部分，以反映各組群之間的差異。

作為組群內部的部分， G_a 的計算方法主要是將

各組群的堅尼系數的平均值進行加權，計算公式如下：

$$G = \sum_{i=1}^S w_i p_i G_i \quad (3)$$

S 代表該群組方法中群組的數目， G_i 代表第 i 組的堅尼系數。

作為組群之間的部分， G_b 的計算方法與公式(2)相似，但當中七個教育程度會由該群組方法中的組群所取代。

$$G_b = 1 - \sum_{i=1}^S p_i (2Q_i - w_i) \quad (4)$$

$$Q_i = \sum_{k=1}^i w_k, \text{ 為直至第 } i \text{ 組在學年數的累加。}$$

同樣地，根據 G_b ，在等式 4 中所有元素或群組須以在學平均年數 (AYS) 由小至大排列 (如 $AYS_1 \leq AYS_2 \leq \dots \leq AYS_s$)。

最後， G_o 作為剩餘的部分，可以由以下公式計算：

$$G_o = G - G_a - G_b \quad (5)$$

三、研究結果

(一) 數據整體分析

在數據收集的期間(1991-2006 年)，澳門在教育事業上的表現出現一個很大的改善，如文盲率(由 1991 年的 10% 下降至 2006 年的 5%)，接受高等教育的人口佔整體的比例(由 1991 年的 5% 升至 2006 年的 13%)，平均接受教育年數(從 1991 年的 7.097 躍升到 2006 年的 9.130)，以及教育不均程度(即教育堅尼系數)(從 1991 年的 0.294 下降到 2006 年的 0.203)。

根據表 3，地域(堂區)的教育堅尼系數的組成部分

中，剩餘的部分 G_o 是整體教育堅尼系數的主要部分(至少 57%)。地域上不均，包括群組之內和群組之間，對教育不均的影響是最小(兩者合共約 40%)；在出生地的教育不均中，就以組群內部對教育不均的影響較大，分別約佔 41% 至 45%。

根據表 4 的結果顯示，各堂區教育堅尼系數(教育不均程度)在調查期間都持續下降，而在學平均年數則持續上升，其中以氹仔區變化最為明顯，其教育不均程度由 1991 年的 0.368 下降至 2006 年的 0.143，平均在學年數就由 1991 年的 6.845 上升至 2006 年的 11.916，但各堂區之間並沒有教育不均的顯著差距，因為堂區組群之間的教育堅尼系數只佔整體的少部分比例。從在學年數來看，除路環區外，花地瑪堂區的居民的平均在學年數在澳門市區的堂區中較為偏少，而且 2006 年的平均在學年數更比路環區少。

而在居民出生地的教育不均程度的比較中(表 5)，與堂區的分類相同，來自各出生地的居民，其教育不均程度持續下降，在學平均年數持續上升。其中出生自中國的居民相比起出生於其他地方的居民，其教育不均程度相對嚴重，平均在學年數也相對較少，其次則是出生於澳門的居民，但從數據中可以看出中國的教育不均已開始逐步改善。

在調查期間，澳門的教育不均程度(即教育堅尼系數)不斷減少，而教育程度(即平均在學年數)不斷增加，這個可以反映澳門免費教育政策的成效(在 1991 年引進的 10 年免費教育政策，包括一年的學前教育，6 年小學教育和 3 年的初中教育，以及後來於 2006 年出台的 15 年免費教育政策，其中包括 3 年學前教育及 3 年高中教育)。免費或強制教育政策總被認為是一項有效縮小教育不均，提高人力資本質量的方法。

表 3 教育堅尼系數各部分的分佈

年份 \ 系數	G	G _a	G _b	G _o	G _a (%)	G _b (%)	G _o (%)
堂區							
1991	0.294	0.069	0.040	0.184	0.236	0.136	0.628
1996	0.277	0.068	0.040	0.169	0.247	0.144	0.609
2001	0.229	0.055	0.037	0.137	0.241	0.161	0.598
2006	0.203	0.048	0.040	0.116	0.236	0.195	0.569
出生地							
1996	0.280	0.125	0.050	0.104	0.447	0.180	0.373
2001	0.228	0.101	0.040	0.088	0.440	0.173	0.387
2006	0.204	0.085	0.040	0.080	0.414	0.195	0.391

表 4 堂區各組群的教育堅尼系數

堂區 系數	聖安多尼堂	望德堂	風順堂	大堂	花地瑪堂	氹仔	路環
1991							
G _i	0.296	0.251	0.315	0.296	0.278	0.368	0.375
AYS	7.069	8.461	6.942	8.004	6.674	6.845	5.877
1996							
G _i	0.281	0.247	0.306	0.282	0.263	0.251	0.361
AYS	7.626	9.146	7.468	8.740	7.358	9.529	7.024
2001							
G _i	0.238	0.20	0.254	0.213	0.223	0.188	0.302
AYS	9.107	10.310	8.989	10.267	8.926	11.125	8.070
2006							
G _i	0.218	0.188	0.225	0.179	0.203	0.143	0.268
AYS	9.801	10.991	9.909	11.255	9.591	11.916	9.659

表 5 出生地各組群的教育堅尼系數

出生地 系數	澳門	中國	香港	葡萄牙	菲律賓	其他
1996						
G _i	0.245	0.294	0.257	0.170	0.168	0.257
AYS	8.205	7.217	9.166	12.489	11.782	9.050
2001						
G _i	0.200	0.246	0.179	0.140	0.119	0.207
AYS	9.904	8.835	11.169	12.939	12.989	10.227
2006						
G _i	0.182	0.223	0.149	0.096	0.095	0.184
AYS	10.629	9.530	12.142	14.055	13.350	10.871

(二) 堂區分類的結果分析

從堂區分類的結果可以得悉，因為堅尼系數的其他部分佔整體堅尼系數的主要部分，因此不能說明是群組之間或群組之內存在教育水平上的差異，原因可能與澳門的陸地面積小有關，直至 2008 年，澳門的陸地面積為 29.2 平方公里，人口密度為 18.2 千人/平方公里¹⁸，屬於全球人口密度最高的地區之一。而雖然澳門的交通網絡系統仍有許多不足之處，但由於地方細小的緣故，居民往來不同地區所花費的時間亦不多，跨區工作及上學的情況非常普遍，所以地域因素對教育不均的影響相對較弱。

單從描述性數字來看，路環區的教育堅尼系數稍高非常合理，因為該區仍屬未發展的地區，當地居民居住此區有很長時間，而年齡也較大，故居民教育水平相對落後。關於氹仔區的情況，氹仔區於 20 世紀 90 年代起成為澳門發展的新市區，陸續興建新式住宅，吸引其他地區的居民遷入氹仔，而這些樓房多數屬於中高價樓宇，故傾向中產或高收入人士遷入，該批人士的教育水平亦相對較高，致使現在氹仔區居民的教育水平為各區中最高，相對教育堅尼系數也最小。花地瑪堂區雖然沒有出現居民之間或與其他堂區的居民教育水平差距顯著的現象，但居民平均在學年

數亦比其他堂區的居民仍偏短，這因為該區是新移民的聚居地，而新移民的教育水平不高，故拉低整體居民平均在學年數。

(三) 出生地分類的結果分析

而有關出生地分類的結果顯示，出生自中國的居民的教育堅尼系數都比其他地方大，而他們的平均在學年數亦比出生於其他地方的居民短，這反映內地移民之間出現教育水平的差距，可以想像到這差距是由於新老移民接受教育機會不均所致。

現在內地移民(尤其是家庭團聚)主要為小孩及婦女，因為澳門部分達適婚年齡的男士會選擇到國內結婚、生子，及後申請他們來澳定居。而根據澳門《非高等教育網要法》規定，5-15 歲的兒童需要接受強制性教育，並受到澳門政府的資助¹⁹，現在實行的 15 年免費教育更保障居民有機會去取得高中學歷的資格。然而，特區政府回歸後投放大量資源於學生及高等院校中，使一般家庭的子女都有機會接受高等教育，澳門教育政策的發展拉大現在中年與青年的教育水平差距。此外，由於內地教育政策發展的遲緩，造成過去很多適齡學童失去接受教育的機會，導致現時出生於內地的中年人士擁有較低的學歷水平。

四、澳門職業培訓的發展

由於上述這批出生於內地的中年居民教育水平普遍不高，大多只能從事體力化低技術的工作，導致平均收入水平低，同時低教育水平削弱他們在勞動市場上的競爭力，由於澳門的產業發展策略已從回歸前的四大產業共同發展，逐漸轉變成現在的以博彩旅遊業為主導而衍生的多元化產業結構，即主要由第三產業主導澳門的經濟命脈，而第三產業對勞動力教育水平的需求比第二產業高，如外語能力、管理能力等，而澳門許多中年人士未有能力配合澳門的產業轉型，這成爲澳門中年人士結構性失業問題的主因。

要解決這種困局，政府需要給予他們更多培訓進修的機會，讓其提升知識及技術水平，這讓成人教育及職業培訓再受社會及政府所重視。回顧過去，澳門職業培訓活動開展於 20 世紀 80 年代，由於對科技、管理以及技術人員需求的改變，以應付經濟的急速發展，同時內地移民數目在這段時間亦大幅增加，有鑒於此，澳葡政府頒佈了第 44/82/M 號法令，爲開展職業培訓活動奠定基礎，及後政府透過成人教育處轄下的職業培訓中心進一步推廣成人教育和職業教育。²⁰

20 世紀 90 年代，政府爲發展與協助青年及成人的職業培訓成立勞工就業局職業培訓中心(現時的職業培訓廳)，到目前爲止，該部門已爲澳門各階層居民開辦不少有關技術培訓的課程，如第二技能培訓計劃、學徒培訓課程、職業資格培訓課程等。除政府部門外，生產力暨科技轉移中心、成人教育中心等非牟利機構及各大專院校都有持續舉辦相關課程，協助中年人士進修。此外，爲關注職業培訓的發展及鼓勵培訓實體爲就業市場而舉辦之職業培訓課程之需要，2006 年經濟財政司司長透過第 60/2006 號批示訂定《職業培訓專款規章》，規定自社會保障基金將澳門特別行政區財政預算中專項撥款的收入，用作資助培訓實體爲就業市場而舉辦之職業培訓課程之發放制度，藉此鼓勵各機構積極向澳門市民開辦高質素的課程提升市民的專業技能。

雖然政府已提供不少資助及資源於成人教育及職業培訓上，然而，這些課程的成效過去亦受到質疑，問題的關鍵在於澳門現時的大部分專業欠缺一套完善的專業認證制度。由於部分課程缺乏專業認證的成分，使業內人士質疑相關課程的質素及就讀課程人士的工作能力，造成就讀人士即使完成課程，也不一定獲得工作機會的情況，導致中年人士失業情況沒有充分改善，亦成爲最近幾次遊行示威的重點。此外，對

於需要接受培訓的居民，亦由於培訓課程沒有對其所取得的知識技術給予正規的認可，即使政府給予許多的財政支助，居民亦失去接受培訓的動力，沒有決心參與培訓課程。而大部分專業團體亦表示有需要盡快建立相關的專業認證制度，如工程界已多次提出向政府要建立其專業認證制度，由於澳門工程界的專業認證工作滯後，相關專業的學士畢業後，只需在工務局登記，便可註冊成專業人士，無須通過任何專業培訓，使業內的專業人士未受重視，再者業界亦較難在業界推行培訓工作，無法提升業界專業水平²¹，這亦可能是造成澳門工程界水平較鄰近地區低的原因之一。

五、澳門發展專業認證制度的契機

回歸後，爲提高內地與澳門特別行政區經貿交流與合作的水平，促進兩地經濟貿易的發展，CEPA 自 2004 年 1 月 1 日開始實施，當中列明中澳雙方可按照 CEPA 附件四列明的內容和時間對另一方的服務及服務提供者逐步減少或取消實行的限制性措施，並可應一方的要求，雙方可通過協商，進一步推動雙方服務貿易的自由化²²，這爲中澳專業人員的相互流動提供有利條件。及後在多年的磋商，中澳服務貿易的自由化已進一步擴大，最新一次的補充協議亦已於 2010 年 5 月 28 日簽署，當中在原有開放的基礎上，進一步放寬包括：建築、醫療、視聽、分銷、銀行、社會服務、旅遊、文娛、航空運輸、專業技術人員資格考試和個體工商戶等 11 個服務領域的市場准入條件，同時，還新增加了技術檢驗分析與貨物檢驗和專業設計服務 2 個領域，總開放領域由此增加至 43 個。²³

除 CEPA 外，有關《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2010 年)》已在 2009 年 1 月獲國家批准，而 2009 年 10 月公佈《大珠三角洲城鎮群協調發展規劃研究》提倡珠三角要建設成爲世界級的先進製造業和現代服務業基地及全國重要的經濟中心，將來會以粵港澳合力打造大珠三角地區成爲可持續發展的世界級城市，珠澳同城發展亦作爲大珠三角發展的一個核心。在此美好的發展的前景下，可以預見跨境投資項目將更見頻繁，本地的專業人員亦能藉此機會走進珠三角的平台，發展個人所長。

CEPA 及其補充協議的簽署以及珠三角地區將來的發展規劃無疑爲澳門居民提供很多到內地發展的機會，然而因爲澳門大部分專業沒有相關的專業認證制度，造成澳門專業人士到內地工作的障礙。由於中國

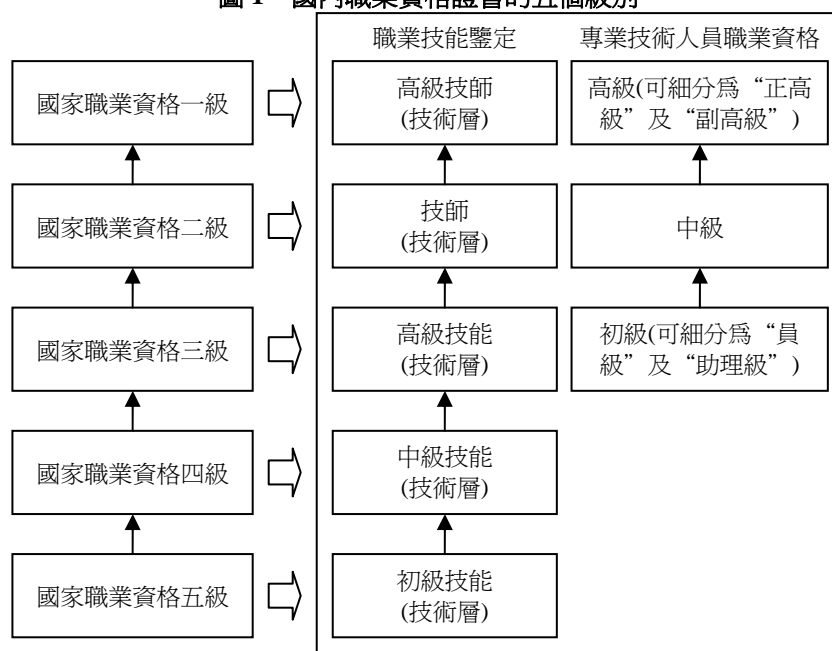
內地已在 1994 年確認國家職業資格證書制度，這制度主要指按照國家制定的職業技能標準或任職資格條件，通過政府認定的考核鑒定機構，對應考者的技能水平或職業資格進行評價和鑒定，對合格者授予相應的職業資格證書的政策規定和實施辦法，因此內地的專業人士已考核相關的專業資格從事其專項工作，除了中國內地，英聯邦國家、美國、德國、日本、韓國等國亦承認該專業資格。但澳門的專業人員大多沒有取得認可的專業資格，難與內地制度接軌，使澳門的專業人員卻步，失去到國內發展的機會。再者，將來國內的專業人士有機會到澳門工作，相比之下澳門專業人士由於沒有具有認可的專業資格而失去市場的競爭力。因此，在面對 CEPA 帶來的機遇與挑戰，澳門推行專業認證制度已是刻不容緩。

鑒於專業認證制度的構建問題已造成社會廣泛迴

響，特區政府決定於建築業落實專業認證機制，並率先為建造業研究技能鑒定方向、標準，並與工務部門研究把建築業工種分門類別。政府當局表示制訂職業技能鑒定，將可減少勞資爭拗對方的技能評價，當已通過技能鑒定的工人失業而有企業需輸入相關技術外僱，政府可要求聘請該失業人士，更好地落實保障本地人優先就業。²⁴

勞工局擬定的職業技能鑒定制度，建議實行內地的考核系統(如圖 1)，分為初級、中級及高級技工，技工之上有初級技師、高級技師。倘工人考獲高級技工則等同有高中畢業的學歷程度、高級技師則有大學畢業的學歷程度，甚至是教授級的學歷程度，這個擬定的制度包含了學歷認證的成分，這有助將澳門的教育不均進一步縮窄。

圖 1 國內職業資格證書的五個級別



職業技能鑒定制度已正準備當中，而本文則認為政府當局需對以下幾個問題進行思考：①由於過去缺乏認證制度，令投身專業的人士資歷存有差異，或影響將來推行專業認證的工作，鑒定制度需否引入一些專業設立委員會，以業內人士的經驗及履歷，作為評核專業資格的根據？②職業技能鑒定制度包含學歷認證元素，而專業資格的考核卻可能不需涉及一般學校所傳授的知識，學歷認證過去都是教育暨青年局的工作範圍，勞工事務局在研究職業技能鑒定制度時需否與教育局相討考核的安排？③針對已註冊專業的人

員，為了充實及提升其專業知識，需否向其給予實習期以及制訂考試或持續進修機制，維持專業人士的知識技術水平？④澳門的技能鑒定制度需否與其他地區相關的職業技能鑒定制度有所接軌，進行相互認證的工作，以增加日後澳門居民到外工作的機會？

六、結語

本文主要以地域(堂區)及種族(出生地)兩個較常

影響教育不均程度的因素，對澳門教育堅尼系數進行拆解，分析澳門居民教育程度是否存在教育不均的現象及造成的原因。結果顯示澳門居民的教育不均程度逐步收窄，這是由於澳門政府隨着經濟發展而加撥資源於教育範疇中，包括推行免費教育，使大部分澳門居民都平等享有接受教育的機會。另一方面，在拆解分析中，雖然出生於內地的澳門居民的教育程度逐漸提高，但他們與出生於其他地方的澳門居民的教育程度仍有着顯著差距，這與出生於內地的中老年一輩和年青一輩接受教育機會不等有密切關係，這亦導致現

時澳門結構性失業的主因。

澳門政府已設法提升這批居民的教育程度和技能，加撥資源發展成人教育和職業培訓上，但尤於缺乏一套完善的專業認證制度，致使現時的職業培訓活動沒有取得預期的成效，在面對 CEPA 及珠三角發展帶來的機遇以及社會各界的訴求，澳門特區政府需要積極着手建立自身的專業認證制度，以提升澳門居民的競爭能力、增加澳門居民工作的機會，同時澳門居民亦要積極充實自己，擴大知識和專業的積累，避免因將來人才互通而被勞動力市場所淘汰。

註釋：

- ¹ 見第 34/97/M 號法令。
- ² 見第 17/2007 號行政法規《修改免費教育津貼制度》。
- ³ 鄧玉華：《澳門社會福利和社會保障》，澳門：澳門社會保障學會，2007 年。
- ⁴ Sylwester, K. (2003). Enrollment in Higher Education and Changes in Income Inequality. *Bulletin of Economic Research*. 55. 249-262.
- ⁵ Wu, F., D. Zhang and J. Zhang (2008). Unequal Education, Poverty and Low Growth – A Theoretical Framework for Rural Education of China. *Economics of Education Review*. 27. 308-318; Rehme, G. (2007). Education, Economic Growth and Measured Income Inequality. *Economica*. 74. 493-514.
- ⁶ 陳奎熹：《教育社會學》(增訂四版)，台北：三民，1995 年；蔡啓達：《影響教育發展的因素》，載於徐宗林等，《教育導論》，台北：五南圖書出版公司，2007 年，第 175-194 頁。
- ⁷ World Bank (2000). *Attacking Poverty. The World Development Report 2000/01*. New York: Oxford University Press.
- ⁸ 單文經：《澳門教育發展》，載於郝雨凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告(2008-2009)》，北京：社會科學文獻出版社，2009 年，第 263-279 頁。
- ⁹ Holsinger, D. B. and W. J. Jacob (2008). *Inequality in Education – Comparative and International Perspectives*. Hong Kong: Springer.
- ¹⁰ Zhang, C., Z. Huan and H. Li (2007). An Empirical Study on Education Equity in China, 1978-2004. *Frontier Education China*. 2(4). 536-544; Lin, C. H. (2007). Education Expansion, Educational Inequality, and Income Inequality: Evidence from Taiwan, 1976-2003. *Social Indicators Research*. 80. 601-615.
- ¹¹ Zhang, X. and R. Kanbur (2005). Spatial Inequality in Education and Health Care in China. *China Economic Review*. 16. 189-204.
- ¹² Cole, I. and B. Goodchild (2001). Social Mix and the Balanced Community in British housing policy – A Tale of Two Epochs. *GeoJournal*. 51. 351-360; South, S. J. and K. D. Crowder (1999). Neighborhood Effects on Family Formation: Concentrated Poverty and Beyond. *American Sociological Review*. 64(1). 113-132.
- ¹³ Charles, C. Z., V. J. Roscigno and K. C. Torres (2007). Racial Inequality and College Attendance: The Mediating Role of Parental Investments. *Social Science Research*. 36. 329-352.
- ¹⁴ 見澳門特別行政區第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》第 20 條。
- ¹⁵ Yao, S. (2005). *Economic Growth, Income Distribution and Poverty Reduction in Contemporary China*. London, New York: RoutledgeCurzon.
- ¹⁶ Mukhopadhaya, P. (2003). Trends in Income Disparity and Equality Enhancing? Education Policies in the Development Stages

of Singapore. *International Journal of Educational Development*. 23. 37-56; Molina, D. I. and J. Peach. 2005. Mexico's Changing Distribution of Income? *Journal of Economic Issues*. 39(2). 419-427.

¹⁷ Molina, D. I. and J. Peach (2005). Mexico's Changing Distribution of Income? *Journal of Economic Issues*. 39(2). 419-427.

¹⁸ 統計暨普查局：《2008統計年鑒》，載於澳門統計暨普查局網站：http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/63d2e74e-986a-4f51-8f77-8ced92bb1ae1/C_AE_PUB_2008_Y.aspx，2010年4月26日。

¹⁹ 同註 14。

²⁰ 梁官漢：《澳門成人教育的回顧》，載於單文經、林發欽主編《澳門人文社會科學研究文選(教育卷)》；北京：社會科學文獻出版社，2009年，第399-418頁。

²¹ 《工程界倡設專業認證制度 建議訂持續進修機制提升水平》，載於《澳門日報》，2009年8月29日，第B01版。

²² 見《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》第11條。

²³ 見《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》補充協議七。

²⁴ 《當局決鑒定建造業技能 研究把工種分門別類訂立標準》，載於《澳門日報》，2010年5月18日，第A01版。