

# “《高等教育制度》立法與澳門高等教育建設” 學術座談會紀要

澳門學者同盟秘書處

主辦：澳門學者同盟

時間：2015年4月23日(星期四)下午4:00-6:30

地點：萬豪軒酒家

主持人：駱偉建(澳門學者同盟常務副會長、澳門大學法學院教授)

與會者：楊允中(澳門學者同盟會長、澳門理工學院理事會顧問)

謝安邦(澳門理工學院理事會輔助處教授)

楊秀玲(澳門學者同盟副會長、澳門大學校長辦公室主任)

李嘉曾(澳門城市大學澳門社會經濟發展研究中心執行主任)

冷鐵勛(澳門學者同盟副秘書長、澳門理工學院一國兩制研究中心副主任)

范劍虹(澳門學者同盟常務理事、澳門大學法學院教授)

婁勝華(澳門學者同盟常務理事、澳門理工學院公共行政高等學校教授)

蔣朝陽(澳門學者同盟常務理事、澳門大學法學院副教授)

王禹(澳門學者同盟常務理事、澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

姬朝遠(澳門學者同盟理事、澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

邱庭彪(澳門大學法學院副教授)

稅兵(澳門大學法學院副教授)

黃明健(澳門科學大學法學院副教授)

朱世海(澳門科技大學法學院副教授)

陳卓華(澳門理工學院公共行政高等學校副教授)

陳華強(澳門法制研究會會長)

教育作為一項全民事業，無論從與經濟、社會發展的相關性，還是從保障公民的基本權利與提升綜合素質來考慮，教育制度的確立都應通過立法來體現。行政長官崔世安於《2014年澳門特別行政區政府工作總結》中指出，特區政府努力貫徹“教育興澳”的施政理念，致力建設教育系統的長效機制，其中更特別提到《高等教育制度》的修法進程。規範澳門特區高等教育制度的第11/91/M號法令至今已逾20年，很多內容都不合時宜，大大制約了高等教育的發展，及時跟進《高等教育制度》修法的必要性與迫切性顯而易見。為深入討論該法案的內容以及澳門高等教育的發展，澳門學者同盟2015年4月23日舉辦專題學術座談會，邀請到從事教育工作多年的資深人士及長期從事法律研究的專家學者互動交流，集思廣益。現將會議紀要整體發表，謹供政府有關方面和廣大讀者參考。(有關發言純屬爭鳴之見，不代表本刊立場)

**駱偉建：**由澳門學者同盟舉辦的“《高等教育制度》立法與澳門高等教育建設”學術座談會現在開始。顧名思義，這次座談會的主題是討論《高等教育制度》(法案)。這部討論了超過十年的法案終於在不久前提交到立法會，現正在審議階段。今天這個座談會旨在圍繞這部法案進行討論，大家可以獻計獻策，提出一些自己的見解。澳門特區政府提出人才培養政策，高等教育是人才培養其中一項重要途徑，《高等教育制度》關係到澳門整個高等教育體系的發展，法案訂得好不好對澳門的影響很深遠。是次座談會的與會者大部分都來自澳門的高等教育界，以及曾受過高等教育的專家學者，他們對於高等教育範疇的瞭解是與眾不同的。相信今天的討論肯定會對《高等教育制度》(法案)提出有建設性的意見。本會秘書處會後將把紀要整理好，供立法會及社會各界參考。

## 一、《高等教育制度》框架基本上完整

謝安邦：修訂《高等教育制度》一事將影響澳門高等教育的整體發展，是事關澳門社會的大事。在座均為從事高等教育的工作者，當然對此比較關心。這部法案已籌劃經年。從2002年起步到2004年公佈修改草案讓公眾討論，到現在已逾十年，2012年間出了修訂版，增加了許多新的意見，但奈何碰上澳門大學的公法人及基金委員會問題又被耽擱了一陣，現在終於提交到立法會了。我個人認為，這部法案總體來說是件好事，應該盡快讓它出台，因為一天新法不出台，澳門的高等院校運作的法律依據都仍然是老舊過時的第11/91/M號法令，這實在是妨礙了澳門高等教育的發展。與現行的第11/91/M號法令相比，《高等教育制度》(法案)的內容有以下幾方面的進步，分別是：法治、體制、投資、師資、品質。

第一個進步點是法治方面的。《高等教育制度》(法案)體現出以法律管治教育的理念，並努力建立一套法治體系，以理順高等教育中的各種關係。澳門因為以前葡萄牙的原因而使用成文法，法律上寫明白了可以做甚麼，沒有寫的便不可以做。由於第11/91/M號法令的老舊，很多符合高校發展需要的情況當時都沒有寫進去，以至高校若做了便成了違規，早年廉政公署對澳門理工學院的勸喻便是一個很好的例子。澳門理工學院的章程是根據第11/91/M號法令制定的，由於章程當時沒有寫上設立教務處和科研暨出版處，理工學院在廉署的勸喻下惟有撤消本來與時俱進而設立的這兩個與高等教育發展息息相關的部門。可是，作為一部法律，總不能所有事情都鉅細無遺，所以重要的是建立起一個法制體系，《高等教育制度》(法案)比較能做到這一點。法案本身是一個規範性文件，但當中提及到很多和高等教育發展相關的內容，如評鑑系統、學分制、主副修制、學術資金投入等等，法案中當然不可能對每一項都詳細規定，但當這部法案正式出台後，就可以再着手擬定其他相關的法規，如《高等教育規章》、《高等教育評監系統》、《學分制》等，在《高等教育制度》這一法例統籌下，就能形成一個較好的以法律管治教育的體系。

第二個進步點是體制方面的。《高等教育制度》(法案)對於高等教育的體制和機制的管治上有了比較大的革新。高等教育若要穩步發展，便應形成一種“政府放權、高校自律、社會監督”的良性循環。《高等教育制度》要做到的便是界定好政府與大學的關係、大學與社會的關係。《高等教育制度》(法案)第6

條闡述高等院校性質時指出“公立高等院校為公法人”，但我們究竟應該如何去理解“公法人”一詞呢？世界各地對此理解都不盡一樣。如果沒有任何的解釋和界定，高等院校作為公法人便會被視為一個政府機構，一切運作都必須按照公共部門的規章行事，沿用政府的行政程序法，運作上採用公共部門的財務制度、會計制度、採購制度，高等院校的教學人員成了公務員，高等院校的領導都是政府任命的，這不符合高等教育的辦學實踐狀況。就以採購為例，先是必須三家報價，而且價格不超過澳門幣50萬元，公立高等院校的領導才有權批給，否則便要上報社會文化司司長，讓司長親自批給，如果沒有三家能報價，批給價格不能超過澳門幣25萬元，在今天的澳門，這個價格上限未免太低了，不符合澳門高校教學、科研發展的實際需要。一旦超出澳門幣50萬，要等司長批示，行政程序非常繁鎖而耗時很長。我便曾聽說澳門大學曾打算訂購一批科研機器，待整個行政程序完成後新的型號已經出台了，要買最新型號還是從頭再做一次所有的行政程序。以這種管理公共部門的方式來管理高等院校完全不符合高校辦學規律、嚴重妨礙學術發展。作為公立的院校，大概我們很難拿掉“公法人”這頂帽子了，但怎樣解釋“公法人”卻是可以商榷的。作為公法人，其實可以採取“同管共治”的管治理念，引進利益關係人對大學共同管理，而不是單單由政府對大學進行管理。觀乎《高等教育制度》(法案)的內容，也可以看到政府願意放權，表明了“公立高等院校為公法人”，“但不妨礙其設立法規或相關修改的特別規定的適用”，也許法律用語可以更規範和明確些，但給以高校有更多的自主權是令人高興的。不過這點可能會遭到一些人反對，怕一但放權後成“無王管”了，所以最後仍有一句“在任何情況下，院校的擁有權及財產均屬於公產”。無論如何，相比起第11/91/M號法令，這部法案在高等院校體制設計方面已經有很大進步。

第三個進步點是投資方面的。規範高等教育的法律必須解決高等教育的資金問題。高等教育機構無論是公立還是私立，作為一個公共服務機構，都必須有資金來支持其運作。公立高等院校的主要資金來源自公帑，私立的高等院校很多時候也會得到政府一定的資助。公帑是納稅人的錢，怎樣公平合理地投放到高等教育中、通過甚麼渠道投放、投放後怎樣監督其使用？另外，高等院校本身對於資金運用的自主權如何？再有，高等院校是可能通過投資自身的資產再創造財富的，這個過程又該如何處理？等等。這一系列

的問題都是法律應該要說明白的。現行的第 11/91/M 號法令也指出“在適用的一般法律規定的範圍內”，高等院校有財政自主權，而且可以“經法律批准後出售不動產”，但總的來說仍是有所欠缺。相比之下，《高等教育制度》(法案)是有進步的，其對於高等教育資助有了規範，並指出會成立高等教育基金。這適應了國際的慣例，政府對高等教育的投資通過專門的基金委員會再投放到高等教育機構。基金委員會的人員主要是專家，對於怎樣資助不同的高等院校，不同的專項等等，都有規範的公式計算和撥款原則，如香港的大學教育資助委員會。其實，與其他地方相比，澳門對高等教育的投入並不算高，澳門居民的整體教育程度也偏低，整體人口和勞動人口中曾接受高等教育的比例儘管在上升，但仍然有很大的進步空間，加大對高等教育的投入對於社會的整體發展至關重要。成立高等教育基金，讓公務員的使用更科學合理，才能有效促進高等教育的發展。我希望澳門會朝這個方向努力，但現階段我們應先讓《高等教育制度》出台，高等教育資助之事可從長計議，再通過訂立行政法規來對其進行規範。

第四個進步點是師資方面的。相比起第 11/91/M 號法令，《高等教育制度》(法案)很重視高等院校的學術人員，並把人員分了四類：領導人員、教學人員、研究人員、非教學人員。這代表了法案認同了高等院校教學與科研結合的定位，也承認了研究人員在高等教育機構中的地位，這已經是一大進步。不過，這個方面仍有很大的改進空間。雖然已提到有研究人員，但其資格、待遇等等均沒有任何闡述。此外，就算是關於教學人員的規定也過於簡單。作為規範整個高等教育發展的法律，《高等教育制度》理應對高等教育體系中整個師資隊伍的建設有所說明。高校教師的定位如何？這個理念問題很關鍵。很多地方有獨立訂立《教師法》來規範高校師資隊伍的建設，我認為澳門也該這樣做。總括而言，我認為《高等教育制度》應該讓高校教師有兩個脫離：一是脫離公務員、二是脫離管理人員。教師既不是公務員，也不是行政管理人員，教師是專門技術人員，其資格、待遇、晉升都不應如公務員一樣。以公立院校為例，公立高校教師是沒有寒暑假的，只有如公務員般一年 22 天年假，工資也不能高於副局級的薪酬水平，因為院校最高領導也就是局級水平。我關注的不是錢多錢少的問題，而是這種管理模式所展示的理念問題。《高等教育制度》(法案)已經開始注意到這個問題，希望法案通過以後，各校在修改章程中能更好地體現教學人員和研究

人員的地位和尊嚴，這對師資隊伍的專業化發展極為重要。

第五個進步點是品質方面的。《高等教育制度》(法案)引入了評鑑制度，而且有一整個章節的內容是關於學生的，這對於高等教育的發展極為重要。一直以來，澳門的高等教育沒有一套完整的評估體系，這很落後。建立高等教育機構一套外部的和內部自我評估體系是必須的，沒有質量如何取信於人？此外，高等教育本來就應該以學生為本，如果法案中完全沒有提及學生，這是教育理念出了問題，可見這部法案從理念上有所轉變，這是一件好事情。

以上五點是我認為《高等教育制度》(法案)的進步點。法案本身當然不是完美的，甚至可以說問題還不少。在此我只提一個問題：理念和定義。《高等教育制度》(法案)中對於許多基本的定義沒有闡述清楚，比如：何謂高等教育？何謂高等教育機構？大學和學院有分別嗎？這一切基本的概念都應有清晰的定義，這是最根本的理念問題。希望在法案通過之前，政府和立法會能好好斟酌此點。

**范劍虹**：首先，政策和法律是有區別的。政策可以經常變化，如果發現錯誤可即時修正。法律穩定性較強，一旦有錯誤，不但修正的程序會比較麻煩，而且會發生與其他法律的衝突，影響法的穩定與安全。因此，法律在頒佈前應該盡可能完善規範，消除缺陷與漏洞。

我找到了一本歐洲的一個國家高等教育法的匯編，並把當中的內容與《高等教育制度》(法案)作了簡單的比較，在此為大家提供一些信息和意見。

比較國外的法規，高等教育法的框架也可設定以下幾個方面：第一部分是組織法，第二部分是學習法，這兩部分在《高等教育制度》(法案)都有。第三部分是相關大學的規定，即為一些有特殊性、專業性的高等院校作出相應的規定，比如有些國家會對醫科大學處理倫理問題作出相應規定，《高等教育制度》(法案)中也有類似的條款，如第 55 條中關於保安部隊高等學校的課程規定，但這似乎不足夠。若這些學校包括旅遊學院被視作高等院校的話，在《高等教育制度》中也應該有相應的條款，並不一定用單行法處理。第四部分是人事規定，澳門有專門的《勞動關係法》對人事問題進行詳細的規定，但高等院校的人事關係有具體細化的必要，我提到的這個國家的高等教育法中就對高等院校教學人員的聘用、解僱保護等，都有專門規定。第五部分是刑法條款，這在《高等教

育制度》(法案)中是沒有的。所謂刑法條款是針對高等院校一些可能違法的行為進行規制，比如變賣學位、非法授予非本校的學位，而該外校又沒有此等授予學位的權限等等。這些可在本法中設定刑法的條款。《高等教育制度》(法案)應該考慮加上這一部分。第六部分是對不動產、建築物及場地的使用、買賣的規定。第七部分是關於大學議庭的規定。所謂大學議庭類似一個議會，主要職責為就該大學的情況作出諮詢、觀察、監督和決議。澳門大學就有這樣一個大學議庭。國外的這個高等教育法中對大學議庭的年期、人員組成等都有明確的規定。最後一部分是過渡規則，這在《高等教育制度》(法案)中已經有了。

## 二、把握好三對基本關係

**朱世海：**《高等教育制度》(法案)內容豐富，總的來說可以歸納為三個關係：學校與社會、學校內部、學校與政府之間的關係。首先，高教法對這三個關係應採原則性規定為宜，不要規定得太細，不然不利於大學自治，例如第 24 條“參與學術活動”、第 25 條“實習”、第 26 條“報名及註冊”等，我認為不作具體規定會更好。第二，對於學校內部發生的爭議，特別是對學生的處分、開除，或者因為學生違紀而不頒發畢業證或學位證等等，如何救濟學生的權利？我認為法案對這一塊應該予以關注，保障學生權益。第三，法案規定博士學位課程一般為 3 學年，先不說與國際接軌，跟內地比較起來，完成博士課程一般要 4 年，因此我同意“至少 3 年”的寫法較為適宜，至於需要修讀的具體年份可由各學校自行訂定。第四，第 19 條第 5 項規定“取得博士學位尚可取決於是否及格通過有關博士學位課程學習計劃所載的各項評核”，我認為這本是大學自行管理的事，法案連這個情況也規定顯得管太多了。第五，關於博士導師資格問題。教授如何解釋？是否將教授改為教師，對現實作出確認。因為我們作為副教授事實上可以帶博士，甚至連助理教授也可以。是否需要再在法案中作出相應規定，從而回應現實情況。第六，由行政長官來行使處罰權不太合適，我認為由教育主管部門行使處罰權比較合適，至於行政法院可以成為被處罰的相對人實行救濟的場所。

**婁勝華：**我簡單談三點內容。第一，《高等教育制度》作為一個法案，究竟該規定甚麼內容？這是一

個最基本的問題，必須明確。現在的《高等教育制度》(法案)文本是規範高等教育機構的，即以高等教育機構作為規範對象。但是，高等教育機構成立的條件是甚麼？甚麼樣的機構可以稱作高等教育機構？法案並沒有明確規範。如果高等教育機構本身就是法案規範的對象，為甚麼卻要另外以行政法規作出具體規定呢？其做法令人感到奇怪。作為法例，一般要規範最基本或者最直接相關的主體之間關係，例如，學校與政府之間是甚麼關係。在座的各位都認為要突出大學自治的理念，這也是世界高等教育發展的方向，但是，從目前法案文本中很難看清大學自治權到底包括了哪些權力。又如，學校與政府、社會之間的監督關係如何平衡？如果政府要成為其中的一個監管者，那麼，政府監管權力的邊界在哪裏？假如政府是高等教育機構的資源提供者，那麼，資源輸送到甚麼程度最為合適？再比如，法案訂明要成立一個高等教育發展基金，但又要由另一個行政法規來規定，市民僅憑現在的法案內容並不能清晰而充分地瞭解高教發展基金的運作與監督。第二，《高等教育制度》應對高等教育機構之間的關係作出清晰釐定。法案規定澳門設有公立和私立高等教育機構，那麼，兩者分別在提供高等教育中扮演甚麼角色，究竟是以“公立為主、私立為輔”，還是兩者同等重要，都沒有清晰闡述。社會比較關心的是，如果連公、私立高等教育機構的角色都沒有定位清楚，那麼，政府為甚麼且以何種標準向私立高校撥放公共資源呢？同時，如何監管以及由誰來監管撥付至私立高校的資源呢？第三，《高等教育制度》應對高等教育機構內部關係，例如，學生與學校的關係、教師與學校的關係，作出明確規定。有立法會議員在審議這個法案時提到，法案條文表示要為“所有人”提供平等接受高等教育的機會，“所有人”是甚麼意思呢？是澳門居民，還是全國人民，甚至全世界的人，沒有寫清楚。在高校中，教師與學生的地位如何？要不要提出“教授治校”等？因此，現法案文本必須明確回應高等教育中最基本的一些問題，清楚界定高等教育的基本關係和原則，在這些方面，不能存在模糊之處，也得到，否則，法律通過以後在執行中必然出現很多爭議。

**黃明健：**我想談談以下三個問題：第一，《高等教育制度》(法案)第 38-47 條規定了設立及關閉私立高等院校的內容。這是一個非常重要的問題，私立高等院校不能隨便設立及關閉，有需要進一步明確。世界先進國家都有私立大學的存在，且往往在聲望、數

量方面，成為一國高等教育的主流。私立大學領銜了美國的頂尖高等教育，因為資金方便活用，且校友及企業樂於捐款，並與公立大學同樣享有政府補助。在獎學金的資助下，私立大學往往壟斷最優秀的青年生源。美國排名前 20 名的大學幾乎都是私立大學，其校友、教授囊括全球絕大部份的諾貝爾獎，比如 8 所常春藤盟校以及芝加哥大學、斯坦福大學、麻省理工學院、加州理工學院、約翰·霍普金斯大學、卡內基梅隆大學等。日本早稻田大學、慶應義塾大學、同志社大學、立命館大學、上智大學、明治大學、法政大學、立教大學、中央大學等私立大學，也是政商精英、社會名人的搖籃。韓國排名前 15 強的大學，有 10 所屬於私立大學。因此，澳門高教法應當重視私立大學的發展。

第二，關於權利救濟問題，各位專家都提到了學生權利救濟，確實很重要，我想補充教師的權利救濟問題。舉個例子，澳門私立大學教師不僅工資低，而且工作量大。某私立大學還規定：有科研任務的教師一年 12 個月工資(每週授課 12 節)，沒有科研任務的教師一年 10 個月工資(每週授課 16 節)；而澳門公立大學教師不僅工資高，一年還有 14 個月工資，而且教學工作量低(每週授課 6 節)。在座談會前我與一些私立大學的教師交流，聽聽他們對澳門高等教育制度的看法。他們沒有特別意見，只期待能與澳門公立大學在教學工作量、工資水平上看齊。其實，澳門私立大學在招聘教師過程中已遇到了一些尷尬問題，優秀的應聘者只要比較一下各院校情況就不考慮來了，甚至內地一些高校教師(除了剛畢業和已退休的教師)也不願意來，因為與內地高校相比澳門私立大學在教師待遇和發展前景方面沒有明顯優勢，私立大學優秀教師流失嚴重。所以《高等教育制度》要重視教師的權利救濟問題。

第三，立法技術有待改進，在座各位都已提到了。建議高教法應該先對一些比較宏觀的問題作出規範，再由政府頒佈實施細則予以全面、正確實行。

### 三、立法技術尚待提高

楊允中：《高等教育制度》大家期待已久，現在法案已進入立法程序，相信今年之內《高等教育制度》這部法律有可能正式出台。這對於澳門的高等教育事業，又或者是高等教育產業都將影響深遠，因此社會各界均希望此法的訂定能盡可能完善。高等教育事關

人才培養中的成才階段，因此《高等教育制度》對澳門整個未來發展的推動力是值得期待的。

《高等教育制度》(法案)整體來說是可以接受的，但其中的完善空間仍有不少，在此舉出幾個例子以供大家參考：

1. 第 4 條“平等入學”建議修改為“平等權”。高等教育不僅是入學問題，整個學習階段以及成才發揮都應人人平等。

2. 第 7 條“學術自主”中的描述過於空泛不夠具體。建議加第 3 款：“教學與研究人員的學術成果可自由發表，不受干涉。”

3. 第 21 條“主修及副修”與之前幾條在次序上建設作出調整。主修和副修講的是非學位課程，建議移至第 16 條“學士學位”之前。

4. 第四章“教學人員”建議修改為“教學與研究人員”。高等學府的主體人員除了教學人員外，還包括為數不少的研究人員，兩者學術地位理應並列等同。建議在第 22 條“教學人員資格”後增加一條“研究人員資格”，內容如下：“①具有博士學位、碩士學位或同等學歷者，則具備從事高等院校設立的研究機構所開展的學術研究資格。②專業研究人員享用與教學人員同等的學術位階。③教學人員可在同類及接近的研究機構擔任兼職研究人員，其成果視為教學成果一部分。④研究人員從事的活動屬公共利益活動。”這方面澳門的高等院校早就有經驗教訓，澳門大學就是因為章程中沒有具體的設計，所以把從事研究的人員均視作行政人員來管理，這種認定完全不符合高等教育的理念。我們應該把握是次《高等教育制度》的立法，從根本上理順關係。

5. 第 27 條“高等教育的入學條件”建議修改為“高等教育機構的入學條件”。高等教育不存在入學條件，只有機構才可以。另外，該修第 2 款“完成十二年級制高中教育者”的表述有邏輯錯誤，高中教育只有三年，十二年級制包括了小學、初中及高中教育，應考慮更改用詞。

6. 第 54 條“職權”第 1 款“科處本法律所定的處罰屬行政長官的權限”，建議把“行政長官”改為“行政法院”。行政長官的工作繁重，此項法律的處罰權可以分解到行政法院處理。

以上幾點是一些具體的修改意見，但幾的來說，《高等教育制度》立法應本着以下幾點原則：第一，高等院校無論是公立還是私立，都是學術單位，不是行政機構，不能作行政管理。澳門大學因為擁有獨立的章程因此相對自立，但澳門理工學院與旅遊學院仍

然被視作行政機關，如去年特區政府提出要壓縮行政費用，這兩個學府也按比例被壓縮了38%的經費，這並不符合學術規律。第二，高等教育中的研究機構並不是可有可無，而是該被認定為該校學術水平高低的衡量標準。這個理念在世界大部分地區的高等教育範疇都被認可了，偏偏在澳門卻沒有這項意識，這與過去受葡萄牙學制的影響不無關係。第三，澳門的高等教育應該堅持多元化、開放化、特色化、學術化，不應該走片面的國際化、葡國化、行政化。第四，從政府架構上理順關係。主管高等教育的政府部門為高等教育輔助辦公室，從名字就能看出關係的混亂。其葡文名稱還好，Cabinete de Apoio as Ensino Superior 意謂支持高等教育發展的機構，因此過去定位該機構並不享有或未全部享有政府部門的職能。當葡文名字翻譯成中文後就變得很奇怪——高等教育輔助辦公室——究竟是這個辦公室輔助高等教育，還是高等教育輔助這個辦公室？顯然是詞不達意，而且其地位也很不恰當。建議特區政府把澳門的整體教育事業歸納與一個局級單位管理，可稱為“教育及人力資源開發局”，該局轄下設“基礎教育廳”、“高等教育廳”等等，主持管理監督相關教育範疇的發展。

**駱偉建：**我主要從法律文字上作評論，有些條文需要更明確一些。第一，第2條第2項不協調，標題為“高等教育的目標”，即人才培養，結果在此項中寫到“創造條件讓個人在完成中學教育後有接受高等教育的機會”，這條應講如何辦高等院校，而不是如何收生，明顯不能納入高等院校的目標中。第二，第4條規定學生有受教育的權利，如果通過公平競爭的話，應該有機會進入大學，原意應是這樣，但表述不妥，標題是“平等入學”，學生通過考試，合格了就能平等入學，但現在表述變成所有人都有機會進入大學，目的跟表達用語不銜接。第三，第6條涉及對公立高等院校“監督”和對私立高等院校“監察”兩個概念，政府應該作清晰的解釋。第四，第30條中是否有特定含意，從文本上“資助”和“援助”的差別在哪裏？應在法律中說明清楚，避免爭論。

**范劍虹：**我就《高等教育制度》(法案)中一些具體內容再提出意見：第一，《高等教育制度》(法案)中第一章和第二章內容有點重覆，邏輯上有問題。建議兩章合併，主要針對所有的原則、職責、任務、適用範圍等進行規定。原則的主要內容可以包括：教學自由、科研自由、教學與科研相結合、學生參與權、

對學生學習的監督權、學費使用的監管權、機會平等權、男女平等權、對殘疾人士的不歧視及照顧原則等等，還可包括高等院校對財產運用需秉持經濟、節約及具目的性的原則等等。

第二，高等院校的法律形式是大家所關心的，大家剛才已提出公法人的問題，但其實關鍵不在於是公法人還是私法人，而在於法律中如何規定和處理這個法律形式。高等院校的法律形式可以單獨列出，不應該放在其他條款中。

第三，《高等教育制度》(法案)第12和13條講的是機關和人員，我認為應該詳細列明作為校長的權利和義務、功能和職責，以及校長選舉辦法。

第四，關於機關和人員的內容方面，還應加入對婦女的支援及其平等權的保障，這在西方國家是非常重要的環節。

第五，《高等教育制度》(法案)裏應該有明確條款提出校長是否能夠接受相關的資助，比如一些科研資助。校長若可以接受，該如何接受、如何代理、如何運作，這些在法律中都應該明確寫出來。

第六，《高等教育制度》(法案)的第一部分基本上就是一般的組織法，但應該在這第一部分後加上相關程序的條款，比如關於學校管理的程序、處理學校收入的程序、對監管意見不服時可提出起訴的程序、可以引用哪些澳門法律的程序。還有，某些機關人員缺位元如何補缺的程序、保密義務、法定代理程序、處理衝突時可採取如訴訟或調解的程序等等，凡是跟程序有關係的都應在此說明。

第七，《高等教育制度》(法案)第二部分是關於學習權的規定，我認為應加上學生的學習、轉學等權利。據說澳門大學法學院就出現過忽視學生學習選擇權的情況：英文法律碩士課程的學生因為外語問題，希望轉到中文法律課程，跟中文的刑法教授寫畢業論文，據說結果是規則不允許其申請轉為中文碩士。在西方國家，莫說是專業，連不同學校的專業都可以自由轉換的。我認為《高等教育制度》應對學生的自主學習權提供更大的保障。還與學生參與教育品質檢查、課程改革、費用使用等的參與也非常重要。

第八，按照國外的管理經驗，《高等教育制度》應對高等院校，尤其是私立高等院校的設立條件作出限制，因為高等院校不能變為變相的賺錢發學位的產業，更應該是培養澳門高質量人才的重要基地。在澳門工作的年輕人的高等教育質量優秀，澳門的將來就有保障。《高等教育制度》應對對高等院校的教育目標、師資質量、硬體設備嚴格把關，明確規定設立的

條件。對於那些硬體與軟件低於公立大學，尤其是師資質量與法律地位（包括待遇及勞動等各項權利）不能得到保證的，不予開辦。

第九，關於非本地高校開辦的教育課程要嚴格監管，進行資格認可。據說，過往可能發生過內地大學的成人管理機構打着其所屬大學的牌子到外面開辦課程，結果課程的質量得不到保障，最後的文憑亦非該大學直接頒授的文憑，而是以其下屬機構的名義頒發的。《高等教育制度》對此應作出相應規定，避免產出大批教育質量低下的學生的情況發生，影響年輕人的將來。

關於公法人和私法人的問題，其實公法人也可以很開放，私法人也可以很嚴謹地管理，不要以為作為私法人，就沒有多少法律管轄，其實管轄的法律並不比公法少。當中提到了去行政化的問題，政府應該管甚麼，不管甚麼？國外有個做法，奧地利高等教育法中有規定在財政上高等院校與政府簽訂公法性質的合同，內容包括如何確保教學質量，有效使用教育資源等，以這種方式將一些不宜作為法條規定的內容，通過公法合同加以規範，比如實習問題。我在德國讀法律時都要到司法機構、企業等實習，哪有外國人不能在就讀地點實習的？當然，可以作一些規定，來防止將實習作為規避使用非法勞工法律規定的問題。這些不需要在《高等教育制度》中作出如此詳細的規定。另外，高等教育的原則可以在《高等教育制度》中多設立一些，以後可通過原則留下解釋的空間，以解決未來的問題。

**蔣朝陽：**《高等教育制度》(法案)有以下特點：①重視高等教育素質保障，對評鑑制度、對外地高校在本地活動的規管；②規範大學管治，對組織(架構)、學術、教學、行政、財政自主、校董會最高機關，辦學條件、開辦課程的條件，公立學校的性質與財產屬性，本地高校在澳門以外辦學作出了規定；③規範課程設置，即學分制、雙學位、副學位、主修和副修文憑；④強化師資隊伍建設，規定授課資格(碩士以上)，明確教學活動屬公共利益活動的性質；⑤規範課程開辦(人才培養)、入學條件(中學及年齡)、學生參與校內與教學和科研相關的活動、實習；⑥明確高等教育資助政策，如對大學的資助、對學生的獎助學金等。

從立法角度看，我認為有以下幾個問題：①第4條平等入學的表述。“所有人”接受高等教育在現實可能做不到，這應該明確地域範圍即“澳門居民”；②第6條第6款“高等院校從事的活動屬公共利益活

動”，似乎有點絕對化，商業行為屬不屬？③第13條2項“從事教育教學”和第3項“在科學研究單位從事研究工作的人員”表述，這個表述上有問題，第2項中的“教育教學”中間是否應加頓號，第3項應該是指高等院校中從事研究工作的人員，而不是泛指科學研究單位，研究人員與教學人員同等待遇。④第14條第8款關於課程證書的名稱，符合“課程所屬的研究型或授課型”，意思模糊。⑤第16-21條，有關學位的授予性質不明確，能否對拒絕授予學位提起上訴？⑥第16條學士學位中，學習期間(本法規定稱時效制度)與學分制關係。提前畢業該如何處理。⑦第19條第3款“博士課程一般為3個學年”，應為“至少3個學年”，第2款“授課型”，難道有授課型博士？第6款導師資格問題，規定為教授，是正教授還是副教授還是助理教授？第7款學士直升博士問題，僅規定成績優異，其標準和程序是甚麼？未區分博士學位、博士學位候選人制度。⑧第22條第4款“教學人員從事的活動為公共利益活動”不妥，應為教學科研活動。⑨第24、25條學士參與學術活動、實習活動與外地僱員工作許可的關係。⑩第27條第2款“12年制高中教育”，指的是甚麼？高中教育為12年制？12年制的國民教育？⑪第34-37條：評鑑制度的架構如何組成、評鑑方式和結果的法律效果等能否由行政法規規定？⑫第44條第2款，私立大學的教學人員由擁有人、還是校董會或校長聘任？⑬資助制度的核心內容未規定。⑭第53條對公立大學未設立處罰。⑮大量規定透過補充行政法規，但在草案中未規定制度的原則、框架、運作的基本方式，不利於對行政自由裁量權的法律控制。

**稅兵：**首先，我們要區分政策和法律兩個概念。法律可能適用時間比較長，對社會生活有比較大的影響。一部法律的制定需要考慮兩個重要因素，一是科學性，意味着內在體系和諧，不與現有規則衝突；二是前瞻性，法律能促進發展，例如高教法的法律名稱，用高等教育促進法會比高等教育法來得更前瞻。很多人關注的是，高等院校的性質問題。我認為這個問題在整部法律中起到提綱挈領的作用，但是在這個法案中涉及到公法人、公產和非牟利三個基本概念，立法者在立法時對這三個概念的理解可能有重覆甚或錯誤的地方。第一，需區分公立與公法人，公立不等於公法人，例如澳門有4所公立學校，但不是所有都是公法人，保安高校就不具備法律人格。如果公立院校一定是公法人，是否合適？我們並不能先驗性

地，在沒有充分論證的情況下認為公法人比私法人更有效率，或者認為私法人比公法人更有效率，這個前提不一定成立。但作為一部法律必須具有開放性，為未來發展提供預設空間，一旦將公立學校確定為公法人，就意味着公立學校的人員、財產、內部管理及外部關係都要受到公法規則的約束，這可能存在一定問題，比如會導致管理的僵化，使得高等教育難以適應社會的發展。因此這樣的規定未必合適。事實上，澳門理工學院的章程明確規定學校為公法人，但澳門大學法律制度刪除了公法人的表述，這就更加具有彈性。然而，《高等教育制度》(法案)直接規定所有的公立教育機構都是公法人，是退回到了以前的法律立場，不能說是一種進步。尤其在去行政化已經成為世界各國潮流的大趨勢下，這種規定與時代發展不相符合。雖然相關條款裏加了但書，以表達新法優於舊法，特別法優於普通法，但“妨礙”這個表述不規範，成立的要件也不清楚，留下很多無意義的法律漏洞。第二，關於公產和私產的劃分，即使把公立教育機構定性為公法人，也不能認為所有財產都是公產，因為政府有公產，也有私產，大學接受捐贈或投資產生的效益應該屬於私產，只不過在管理規則上不同於一般的私產而已。第三，第6條犯了知識性錯誤。私立高等院校按照擁有人的性質，分為牟利和非牟利。先不說牟利和非牟利的表述，應用營利和非營利，按照兩大法系普遍接受的法理，營利和非營利的區分絕不是根據擁有人的性質，而是法人成員有沒有利潤分配請求權。例如哈佛大學在2006年財產已超過比爾蓋茨基金會，但它的董事會不具有利潤分配請求權，屬於非營利法人。非營利法人已經是一個廣受認可的概念規則，只是在不同法域有不同稱謂而已，當然，由營利法人轉變為非營利法人有很多法律上的要求，例如稅法的要求、行政法的要求、私法的要求等等。不論如何，劃分標準都不是根據擁有人的性質，就算政府也能辦營利機構，但一旦享受非營利法人的資格後，必須承擔相應的義務。《高等教育制度》(法案)案應當糾正這個錯誤表述。

**王禹：**我提兩個問題：第一，立法技術問題。例如法律名稱中能否將“高等教育制度”的提法改成“高等教育法”；第一章“引則”，是葡萄牙用語，中文似乎沒有這樣的說法；第28條中的“學生可於高等院校間流動”，是否指學生的轉學問題。這些用語是否可以改成符合中文的立法習慣。第二，關於高等院校的性質問題。①法案把高等院校分為公立

和私立，私立又分為牟利和非牟利，有沒有可能規定私立院校不能牟利？教育應該以非牟利為主，如果要賺錢，可以開辦培訓機構。對於非牟利的私立高等院校，應該受社會監督，提供如財務報告等文件。②澳門的高等院校之間如何體現互相合作和競爭的關係。③職稱需要統一，例如澳門大學和澳門科技大學都設有助理教授，澳門理工學院則沒有，若高等院校之間要競爭合作，老師之間說不定也會流動，因此職稱需要統一。

**姬朝遠：**第一，目標問題，也就是說澳門高等教育的任務和目標是甚麼？現時內地每年全國統一高考後向澳門提供重點大學生源的是澳門大學和澳門理工學院，作為地區性高等教育制度的建設一定要有層次性，到底是參與國際競爭，還是僅僅符合澳門60萬人口的高等教育需要，如果是後者，《高等教育制度》(法案)似乎無需制定，通過澳門各所大學章程規制就可以了。如果着眼於國際競爭這個目標，澳門的高等教育立法就顯得非常必要。近30年來，世界各國高等教育迅速發展，特別是內地高等教育學科齊全、評估規範、學生生源穩定，教學品質和科研成果並重，在經濟社會生活中正發揮着愈來愈大的作用。反觀澳門自身的高等教育，除了本地生源存在嚴重不足的問題外，本科通識教育體系和評估標準、師資評估和科研水平等難以躋身國際行列，需要制度化的促進。

第二，釐定《高等教育制度》(法案)的原則問題。這個事情非常關鍵，這些高等教育原則的釐定是今後大學章程修改和檢討的原則性依據。需要指出的是，這裏要釐定出高等教育特有的原則，比如教學和科研並重原則、鼓勵學術競爭原則、大學自治原則、政府輔助原則等。此外，注意原則本身的層次性，不能把《澳門基本法》明確的平等原則再重複寫進來。《澳門基本法》是憲制性法律，《澳門基本法》確定的平等權是居民的一項基本權利，因此，高等教育機會也必須平等，不必要在重複列出平等原則。

第三，立法層次問題。《高等教育制度》(法案)是一部《澳門基本法》之下的一部一般法律，具有宏觀性，其下面還將有單行的大學教師選任和資格考評、大學的學位設置與認證等制度，還有各所大學自己的章程，因此，對有關事項應該做出原則性和宏觀性的規定，不宜太細。對於應該屬於大學自治範圍內的事宜，應該交給各所大學的章程來定。比如說，學生學習成績的考評方式，就應該留給大學自行確定。

**陳華強**：依我看來，《高等教育制度》(法案)中的很多規範都需要行政長官用行政法規來解決，沒有實質內容。可能因為行政法規比要經過立法會審議的法律通過來得容易，說到底，政府只是通過這個法案獲得立法會授權，就如剛才各位提到的很多重要內容可能由將來的行政法規來規定。我比較關心的問題是高等院校的評鑑制度和強制關閉，其實這兩個問題是有關聯的。評鑑制度需要行政長官以行政法規規定，予人印象是先掌握了評鑑制度制定的主導權，具體如何評鑑由一個人說了算，這種做法存在很大法律漏洞，意味着可以按照個人意願來決定評鑑制度。所以評鑑制度不能授權給行政長官以行政法規規定，因為這已涉及到高等院校存在與否的問題，評鑑制度的標準、規則等內容應該在《高等教育制度》(法案)中再作充實。至於強制關閉後可依法提出上訴應該進一步規定清楚。一般情況下，對行政長官作出決定後可到中級法院提出上訴，但是一般行政行為沒有中止效力，即行政行為先執行，到法院申訴或者要求法院給予中止效力。對於一所高等院校來說，老師和學生很多，涉及各方利益，如果不在這個法律中規定中止效力，將來面對的問題非常複雜，要解決也將面臨很大困難。

#### 四、明確高等教育發展路向

**楊秀玲**：從上個世紀 80 年代初澳門大學(前身為東亞大學)創立以來，特別是澳門回歸以來，高等教育發展迅速，高等院校如同雨後春筍般涌現，如今澳門擁有 12 所高等教育機構。澳門已走向國際，力爭經濟適度多元，並向世界旅遊休閒中心邁進。在全球化的潮流中，作為培養人才的高等教育，必然要走向世界，力爭朝一流大學的方向發展，創造條件，使一兩所甚至幾所大學逐步在本地區、大中華地區、亞洲甚至全球脫穎而出，作出更多貢獻。然而，澳門的高等教育有很多自身特殊性，既不可過快冒進，浪費資源，但又要志懷高遠，把握時機，勇於創新。高等教育又是極其複雜的，受到種種可變和不可變因素制約。綜觀全球的大學，即使是百年名校，都會陷入各種困境。所以一定要有人腳踏實地，認真研究，全面考慮，包括高教立法。可惜在澳門，有些從事高等教育或熟悉高等教育的專家學者不甚瞭解和關心澳門《高等教育制度》的立法與本澳高等教育建設，也很少發聲和提供意見。從外面請來的專家，似乎也是來

去匆匆。澳門法律滯後，高等教育第 11/91/M 號法令至有逾 20 年未有修改，而恰恰是在這 20 年間高等教育經歷千載難逢的發展機遇，第 11/91/M 號法令有些內容已不合時宜，制約了高等教育的發展。因此，深入研究和跟進澳門的高等教育和制度，絕非權宜之計，建議由從事和熟悉高等教育的人組成一個負責人的專家班子，坐下來認真研究高等教育發展的普遍規律和大學之道，研究澳門社會經濟發展的人才需要，研究澳門高等教育的特色，等等，並作出長遠規劃，為引領社會健康發展作出貢獻。

**李嘉曾**：即將在近期完成立法程序的《高等教育制度》，同 24 年前頒佈、一直沿用至今的第 11/91/M 號法令相比較，確實有不少進步之處。主要表現為內容有所充實，從整體結構來看，增加了第七章“高等教育的素質保證”、第九章“非本地高等教育課程”，以及其他章節的某些條文，如第一章第四條“平等入學”、第二章第五條“高等院校的職責”等等。在一些概念和提法上，也修正了原法令中的欠缺或不足。總之，在一定程度上體現了與時俱進的精神。從總體上看，這一《高等教育制度》是值得肯定的。然而，一部高等教育法律的制定，應當充分反映，也確實能夠反映法律制定者的教育理念。從這個意義上說，目前成文的澳門《高等教育制度》(法案)存在着明顯的缺憾。

第一，關於“以培養人才為中心”。《中華人民共和國高等教育法》第一章第 5 條規定：“高等教育的任務是培養具有創新精神和實踐能力的高級專門人才，發展科學技術文化，促進社會主義現代化建設”；第 31 條進一步明確指出：“高等學校應當以培養人才為中心”。可見“以培養人才為中心”是高等學校的首要任務。為了培養社會需要的合格高級專門人才，高教法應當體現“德、智、美”各方面的要求。聯合國教科文組織在《21 世紀的高等教育：展望和行動世界宣言》的報告中，明確提出了高等學校培養目標在思想、文化上的要求，強調高等教育要“培養非常合格的畢業生和能夠滿足人類各方面活動需要的負責人的公民”。世界上不少國家的高等教育重視德育，在法律法規中也有所反映。日本在 20 世紀 80 年代中期推行教育改革，將沿用已久的教育培養目標順序從“智、德、體”改為“德、智、體”，要求對科學專門人才“在精心培養德、智、體協調發展中尋求‘真、善、美’和‘寬廣的胸懷’與‘健康的體魄’”。美國在 1965 年修訂了《高等教育法》，對德

育也提出相應要求。美國大學開展德育的主要內容圍繞政治教育(含愛國主義教育、法制教育和歷史傳統教育)、道德觀價值觀教育和健康人格教育三方面展開。《中華人民共和國高等教育法》中尤其強調德育，總則第4條規定了高等學校培養人才的總體規格：

“使受教育者成為德、智、體等方面全面發展的社會主義事業的建設者和接班人”。在第六章“高等學校的學生”的第一個條目(第53條)中，更是詳盡規範了高等學校學生品質要求：“遵守法律、法規和學校的各項管理制度，尊敬師長，刻苦學習，增強體質，樹立愛國主義、集體主義和社會主義思想……具有良好的思想品德”，最後才是“掌握較高的科學文化知識和專業技能”。由於社會制度不同，澳門《高等教育制度》當然不必涉及“社會主義”的相關內容，但是無論如何不該迴避德育。在公佈的《高等教育制度》法案文字稿中，第2條“高等教育目標”的第1款只是規定“透過傳授理論與務實的知識，培養文化、科學與技術等方面的高級人才，並培養品格及促進其思維、科研、創新、評析、融入團隊及適應轉變等能力的發展，使其能從事專業活動”。至於培養甚麼品格則避而不談，其內容未免太籠統，更沒有強調德育方面的規範，應當說是有所欠缺的。時代已經發展到21世紀10年代中期，但《高等教育制度》(法案)的指導思想和總體框架基本上沒有超越20世紀90年代初期澳葡政府制定的第11/91/M號法令，這不能不是一個遺憾。特別是日前澳門高等教育領域的生源有1/3來自祖國大陸，《高等教育制度》也必須考慮這一實際情況，要力求與世界、與祖國大陸適當接軌。

第二，關於“以教學為中心”。《中華人民共和國高等教育法》第51條規定：“高等學校的教師、管理人員和教學輔助人員及其他專業技術人員，應當以教學和培養人才為中心做好本職工作”。可見“以教學為中心”是高等學校工作安排的首要方針。為了體現“以教學為中心”的方針，《中華人民共和國高等教育法》中有不少配套的內容，包括：①機構設置：高等學校“自主確定教學、科學研究、行政職能等內部組織機構的設置和人員配備”。在這裏，“教學機構”是排在第一位的。②工作制度：“高等學校的校長全面負責本學校的教學、科學研究和其他行政管理工作”，“主持校長辦公會議或校務會議”；“設立學術委員會”；通過“以教師為主體的教職工代表大會等組織形式，依法保障教職工參與民主管理和監督”。在這裏，負責本校的教學工作是校長的首要職責。③教學質量保障機制：實行“教師資格制度”，

經“認定合格”方可“取得高等學校教師資格”；實行“教師職務制度”，設“助教、講師、副教授、教授”；實行“教師聘任制”和“教育職員制度”等等。這表明要想成為高等學校的教師必須經過認定，成為資深教師必須經過實踐的檢驗，不是有了學位就行的。這樣才能貫徹以教學為中心的方針，保證高校的教學質量。可是在澳門的《高等教育制度》法案文稿中，卻難以看到體現“以教學為中心”的實質性內容：①機構設置：第二章第三節第12條“機關”中，規定高校必須設置“校董會”、“領導人”、“管理及行政機關”、“學術機關”，偏偏缺失了“教學機關”。試問，各高等院校的“學院”、“系”屬於上述哪一類機關？②教師資格：第四章第22條中，只規定“具有博士學位、碩士學位或同等學歷者，則具備從事高等教育教學工作的資格”；第三章第18條第6款規定，碩士學位修讀者“撰寫論文、項目報告及參與實習，須由開辦課程的學術單位內具有相關學術領域博士學位的教師”等人指導。但是本法案從頭到尾沒有提及體現高等學校教師實際水平的“職稱”或“職銜”制度，似乎教授、副教授的職稱可有可無。法案文稿中通篇未見關於教師其他任職資格的規定，也缺失關於教師培訓和師資隊伍建設的內容。這意味着只要獲得博士或碩士學位就能在澳門的高校任教甚至指導碩士論文。這也將導致“惟學位(博士)論”的偏差，使得一些剛畢業的年輕博士學位獲得者便可名正言順地在高校任教甚至指導碩士，從而降低高校的教學質量，無法落實“以教學為中心”的方針。須知世界上許多國家的高等學校中並非以學位(博士)為評價教師水平的主要標準，只有一些歐洲國家強調教授必須具有博士學位，而中國大陸和美國評定教授主要看成果與水平，並不以博士學位作為必要條件。目前澳門高校的師資隊伍中來自內地的教師佔有很大比例，也有一些來自美國的教師，相反來自歐洲的卻極少。為了同國際國內的先進教育體制接軌，應當廢除“惟博士論”的法規與政策。③工作制度：法案文稿中缺失有關高等學校教學質量保障制度的規定，在提及高校的有關工作時，通常遵照“學術、教學、行政、財政”的順序行文，甚至對高等教育的評鑑宗旨，也將“鼓勵提高學術活動的素質”放在首位，然後是“提升高等教育的學術、教學及研究水平”，最後才是“以及確保高等教育課程的品質及持續改進”，在這裏，“教學”的地位可想而知。不以“教學”為中心而強調學術，將混淆高等學校與研究機構的界限。

“高等教育去行政化”是內地高等教育領域議論已久的話題，也是高等教育改革的重要內容。《國家中長期教育改革與發展綱要(2010-2020年)》指出：要“推進政校分開管辦分離”；“探索建立符合學校特點的管理制度和配套政策，逐步取消實際存在的行政級別和行政化管理模式”。在澳門，高等學校管理行政化的傾向是相當嚴重的。例如，幾所公立高校都被列入政府部門系列，教職員都按照準公務員的管理辦法來進行管理，學校的課程開設、校內的機構設置等，都要經政府批准，自主權受到很大限制。《中華人民共和國高等教育法》賦予高等學校很大的自主權，規定“高等學校自批准之日起取得法人資格。高等學校的校長為高等學校的法定代表人”；而且規定高校的“辦學宗旨”、“辦學規模”、“學科門類的設置”、“教育形式”等均由高等學校的章程自行規定。高校“依法自主設置和調整學科、專業”；“根據教學需要，自主制定教學計劃、選編教材、組織實施教學活動”；“自主開展科學研究、技術開發和社會服務”等等。可見內地高等學校具有很大的自主權。這是由高等學校的性質和任務所決定的。然而，澳門《高等教育制度》(法案)文稿中，儘管多處提到高等學校的自主權，但實際上賦予高校的自主權是有限的。高等學校的許多業務工作，已經被納入了政府行政工作的軌道。例如，“開辦及修改高等教育課程，須經監督高等教育範疇的司長以公佈於《澳門特別行政區公報》的批示認可”；“終止及取消高等教育課程，須經監督高等教育範疇的司長以公佈於《澳門特別行政區公報》的批示核准”；就連“因具專業經驗或其他資格而獲准從是高等教育教學工作者，以及獲有關高等院校學術機關確認局資格從事高等教育教學工作者(即使不具備相應學歷)”，也必須“經高等教育範疇的主管部門批准”。這裏體現的是政府行政管理高於高等學校學術管理的原則，是高等教育管理行政化的典型表現。至於對私立高等學校的管理，同樣體現出行政化的傾向。例如。私立高等院校的設立許可、認可，都必須經過特區行政長官批准，並以行政命令形式公佈於《澳門特別行政區公報》。私立高等院校章程的制訂和修改，也必須由行政長官批示核准，且在公佈於《澳門特別行政區公報》後才生效。甚至連私立高校的關閉聲明，也必須“由監督高等教育範疇的司長以公佈於《澳門特別行政區公報》的批示作出”。須知高等學校不是政府部門，也不是單純的行政單位，高校內部自有推行行政管理的制度與方法，政府完全沒有必要越俎代庖。

總之，一部不能很好體現先進教育理念的《高等教育制度》，是很難起到促進高等教育健康發展並盡快實現現代化目標的。此外，法案文稿中還有多處概念欠嚴謹、意義欠明確、文字欠通順之處，需要認真推敲。

**邱庭彪：**在座各位都是有資深教學經驗的前輩，所提觀點我都認同。本人從一個澳門人角度來思考高等教育的問題，主要有以下四點意見：①有關雙學位的設置管得太死，現時雙學位只是一種副修而不是真正意義上的雙學位，將不利於澳門人才培養。這是由於受限於現行第 11/91/M 號法令，一個人不可同時註冊兩個學位有關，可能基於當時澳葡政府對教育資源的考慮，不傾向投入更多資源讓學生升讀大學。但是，現時情況已完全不同，要想教育產業化，培養更多人才，特區政府必須開放和更新思維。學生如果有能力的，應容許學生同時修讀兩個學位並且可以自由選擇相同學院或不同學院的任何學科或專業，只要符合相關資格，不應該阻止這種做法。將來這類學生就更有可能是跨專業人才，能同時具備兩門專業知識，這才是雙學位的真正意義，對於人才培養非常重要。②關於規定學士學位課程 4 年修讀期限的制度。這點與雙學位相輔相成，例如學校或學院已經承認了學生某些科目的已修學分，有沒有需要限制 4 年修讀期，我認為這個規定應該要考慮刪除，學生有能力 3 年修讀完的話，可以容許畢業。現時高等教育制度已由學年制改為學分制，有沒有必要硬性規定修讀期為 4 年？這就涉及到法律字眼和法律表述的問題，究竟修讀年期的含義是包括可以少於 4 年，還是一定要 4 年，應該要解釋清楚。假如學生 3 年修讀了所有學分，但礙於法律規定，致使其不能畢業，要等到第 4 年才能畢業。這種做法一方面會限制了有能力學生的機會，另一方面也加重了學校的資源負擔，因此這個問題需進一步釐清。③關於實習問題，我們要建立世界一流大學，其中一個評估標準在於外地學生或非本地居民的學生的數量，根據澳門的勞工政策，是否可以在澳門實習，這應該在《高等教育制度》(法案)中規定清楚，不能模糊過關，以免將來觸犯法律。由於本地居民生源不足，錄取外地生已經是一種趨勢，如果要將教育培育成一種產業，就應該多關注這方面的問題，前瞻性地作出考慮部署。④財政制度要有一套嚴謹的管理機制是正常的，但是否必須採取由每年 1 月 1 日至 12 月 31 日的民事年度作為高等院校的會計年度？明顯地在教育領域是不適合的，因為學年是每

年8月底到翌年7月，學校的財政年度與現時採用的財政年度有很大差距，使學校的行政部門工作人員在具體操作時遇到很多困難，財政預算要分別規劃，加重工作負擔。因此，如何管理高等院校的財政有需要獨立制定一部法律法規。

在採購制度方面，仍然沿用第122/84/M號法令，法律制度已遠遠落後於現代化高等院校的運作，例如購買電子產品或教材，本來想購買的產品是最先進的，但經過一系列採購程序後已落後了。因而也有需要訂立一部專門適用於高等院校的採購制度。如果高等院校這套制度運作得順利的話，更可發揮先行先試作用，其他政府部門可以借鑒。

**冷鐵勛：**首先，我認為高等教育機構去行政化是一個重要的問題，以體現高等教育機構的自主性。一方面，高等教育機構的預算是可以被砍掉的，有些支出還是需要政府批准，沒有體現財政方面的自主性。按常理，高等院校做了預算並批准了，應該可以由學校自行支配，學校也有自己的監察制度，但現實卻不是這樣，原因是把高等院校看作是行政機構。另一方面，在人事上也不具有自主性，學校需要多少人員需報政府批准額數，那麼招聘時候按理學校可以自行決定，但現實是要將文件送到人力資源辦公室和司長，層層批下來，這完全是按着行政機關的程序來操作。第二，《高等教育制度》(法案)提到了科研人員這種職位，澳門理工學院以前是沒有的，後來修改法律後就有了，但是《高等教育制度》(法案)應該規定教學人員和科研人員平等的權益保障，包括工作量考核、晉升條件等等。

**姬朝遠：**《高等教育制度》(法案)的完善要事實求是。澳門自身的高等教育現狀是甚麼？最為突出的一點是發展的局限性非常大。正因為如此，各所大學尚存在一些自身難以克服的問題。例如，要給澳門高等教育立法，主要是想把眼光放長遠一點、放高一點，使法案能促進澳門高等教育發展，使澳門盡早出

現世界一流大學。但是，只要緊扣現實看看，澳門沒有一所大學學科門類齊全，很明顯，現代科技類的電子訊息工程、醫學工程、高等物理、生物化學化工等理工學科，需要理科基本功很紮實的學生才能開這門課，因為學習起來比較難，一般學生是不可能選擇這樣的學科。不僅如此，優勢學科，即能與國際知名大學的知名專業一比高下的也寥寥無幾。因此，標準放得太高，恐怕距離現實越遠。只能立足現實情況，一步一步來。目前《高等教育制度》立法完善可看作是澳門高等教育邁向新紀元的歷史契機，在法案頒佈後，仍需要在實施過程中進一步積累經驗、發現問題，繼續修訂和改進。結合《澳門基本法》要求，結合澳門自身的法律體系和立法技術，結合行政法典中的有關法律術語的界定，我認為《高等教育制度》(法案)文本是可取的，體現了澳門高等教育發展對立法完善的迫切需要。

**陳卓華：**剛才提及要增加澳門公立院校的自主性，是否可以參與鄰近地區如香港醫管局的經驗，將其公司化，在行政、財政上獨立，當然仍要受政府監管，這些做法值得深入思考。社會上關注政府向私立大學提供資源，如提供土地辦學，私立院校能否隨便變賣資產，特別是一些被定義為可牟利的高等院校，股東如將這類資產變成自己的利益怎麼辦？居民也十分關心公立和私立院校的老師或科研人員，與私人產業合作研究後獲得的利益或知識產權如何歸屬？政府可能給予高等院校自主性，但由於不同大學有不同原則，如果彼此相差太大，老師或科研人員會否覺得不公平，我認為政府需要作出原則性規定。當一所私立大學是牟利的，會否有一些不合理規定如老師薪酬待遇太低，學費太高，從而損害了學校以教學為原則的大前提。對於老師本身是否可以賺外快、開設公司或者獲得科研經費贊助等，得到的利益與大學劃分的原則如何訂定？我認為都需要制定原則性規定，使大學有規則可循。