

對《高等教育制度》(法案)的幾點分析

梁淑雯*

一、前言

教育是人類社會一種實踐活動，從廣義的角度，所有傳播和學習知識和經驗的過程都可以稱之為教育，這是一項推動着社會延續和發展的人類活動。¹ 在現代社會學的範疇，教育則通常按其狹義被理解，即指“培養新一代準備從事社會生活的整個過程，主要是指學校對兒童、少年、青年進行培養的過程”²，也就是學校教育或制度化教育。對於各國政府，學校教育都是其中一項關乎民生的重大議題，國運興衰，繫於教育；這是一項國家的、全民的事業，而且作為一項公民的基本權利，制度化教育往往會在一國的憲法或憲制性法律文件中得以體現。

在澳門特別行政區，這一點也毫不例外，《澳門基本法》第 37 條“澳門居民有從事教育、學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由”，保障了澳門居民接受教育的自由；第 121 條規範澳門特別行政區政府需自行制定教育政策、推動教育發展，並需依法推行義務教育；第 132 條表示澳門特別行政區政府應逐步完善教育資助政策；第 121、133 及 134 條規定了社會團體的辦學權利和自由，以及這些團體可根據需要冠用“中國澳門”的名義參與各項相關的國際性活動。此外，在澳門特別行政區適用的《經濟、社會與文化權利國際公約》中，也表明了締約國(或地區)承認人人有受教育的權利，而且應對一切人平等開放並盡可能做到免費(第 13 條)。事實上，澳門特區政府一直致力於發展澳門的教育事業，尤其是過去五年，第三屆特區政府提出了“教育興澳，人才建

澳”的口號，並在制定施政方針時，完全從教育質量入手，投入大量資源提升澳門的人口素質。其中，非高等教育範疇制定了一系列的法律法規，讓其整體發展循序漸進；可是，高等教育範疇的施政方針卻主要集中在資源的投入，並沒有很好地從修法和立法的方向去釐清高等教育各方面的關係，大大妨礙了澳門高等教育的發展。³ 人才培養和教育發展是特區政府意欲建立的施政長效機制⁴，高等教育的發展卻因法律滯後而倍受制約，這明顯是不妥的。終於，在第四屆特區政府剛開始運作之際，啟動修法已逾十年、反覆討論修改的《高等教育制度》(法案)被送到澳門特區立法會進行討論，並有望於 2015 年內正式通過實施。法案實施後便會成為澳門整體高等教育發展的調節器，相比起現行規範澳門高等教育事業的第 11/91/M 號法令(關於訂定在澳門地區從事高等教育活動的一切公立及私立教育機構的組織和運作)，《高等教育制度》(法案)在不同方面都有一定程度的革新，法案通過之後將會對澳門的高等教育事業發展帶來不同的影響，並將間接推動了澳門高等教育的改革。

二、拼棄雙軌制度，促進高校發展

高等教育“是學校教育的高級階段，……嚴格意義或狹義的高等教育是指建立在初等和中等教育基礎上的專門教育。”⁵ 現行的第 11/91/M 號法令頒佈已逾 24 年之久，該高等教育法令當時基本上是照搬葡萄牙的高等教育體系，也就是承襲了葡萄牙的雙軌

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

制(binary system)高等教育體系。所謂高等教育的“雙軌制”，即係完成中等教育後的學生通過一定方式分流，分別到綜合大學接受一般學術理論為主的教育，或到職業培訓院校接受技職教育，這兩種體系並行。在葡萄牙，這種制度的具體表現就是設立綜合大學與理工院校。綜合大學教育具有很強的理論基礎，是研究導向的，一些學術要求較高的學科如醫學、法學、自然科學、經濟學、心理學等學科只會在綜合大學開設。理工院校教育則是提供相對實用的職業培訓為主的，如護理、會計、幼小教育等只由理工院校提供。某些理論實踐皆有的專業如工程、管理、教育、農業、體育、人文科學等課程則綜合大學及理工院校均有教授。由於理工院校主要是提供技職方向的培訓，因此最高只能頒發學士學位，而綜合大學就能授予更高的碩士、博士學位。⁶ 澳門的高等教育在 20 世紀 80 年代才開始發展，1991 年頒佈了第 11/91/M 號法令，按照法令第 3 條，“一、高等教育包括大學教育和高等專科教育。二、大學教育在大學以及其他被認可具有大學教育資格的專門機構進行。三、高等專科教育在理工學院或專科學校進行。”可見當時澳門的高等教育是按照葡萄牙的“雙軌制”體系建設起來的，具體表現就是當時的澳葡政府通過購入私立東亞大學成立了澳門大學，以提供理論研究導向的大學教育，以及把東亞大學的理工學院獨立出來成立澳門理工學院，以提供實用的高等職業技能培訓。

其實，這種雙軌制的高等教育體系並非葡萄牙獨有，在世界不同的國家和地區都曾經實施或仍然實施類似的雙軌制高等教育體系。比如，英國在 20 世紀 60 年代由於社會需求增加，高等教育需要擴展，因此實施了雙軌制，通過建立技術學院來取代傳統大學的擴充，但隨着高等教育自身的發展以及政府資助等相關問題的出現，在 80 年代，技術學院又通過升格或合併等方式和大學統整為單一體系。⁷ 又例如，台灣的現行學制是自 20 世紀 10 年代開始發展出來，期間雖有小幅更動，但基本架構未曾改變，從橫向面而言，自中等教育就實行雙軌制，一直伸延至高等教育，高等院校包括了一般大學院校和技職體系大學院校。⁸ 雙軌制與單一體系比較起來各有好壞，不同國家和地區在不同時期，由於社會、經濟、政治環境等

改變，對高等教育的需要也可能改變，一個地區的高等教育是否適用雙軌制需視乎其具體情況決定。

回顧澳門過去二十多年的高等教育發展，雙軌制不見得對澳門社會帶來很大的效益，相反，這個制度某程度上制約了高等教育的發展。第一，縱觀世界各地高等教育雙軌制的建立其中一個主要因素是高等教育需求擴大並走向大眾化，還有是因為社會發展趨向多元化，原來精英式綜合大學教育未能滿足社會發展，因而促成了高等技職培訓的出現。在 20 世紀 80 年代開始，澳門高等教育的發展的確遵循了世界潮流走向大眾化和多元化，在二、三十年間由原來只有一所生源以香港及東南亞學生為主的東亞大學，增加至現在的十所高等院校。但澳門居民對大學教育的需要是否擴展得如此迅速，此點值得探討。在坊間有一種說法，在澳門只有不想上大學的，沒有上不了大學的，原因是澳門的升學方向和機會很多，除了在本地高等院校升學外，澳門中學畢業生還可以選擇在內地、台灣、香港或外國升學。根據澳門高等教育輔助辦公室的數據，在 2011/2012 學年，澳門正規教育高中畢業生為 5,430 人，其中有 5,023 人繼續升學，升學率為 92.5%。⁹ 升學率很高，但並非所有居民都仍在澳門升學，從 2013 年度澳門大專學生學習用品津貼的申請情況所見，符合申請資格的 32,241 名澳門居民當中，約 56% 在澳門就學，其餘於外地升學，雖然過半數的學生留在澳門升學，但從數據可以看出，到外地升學對學生而言亦相當吸引。¹⁰ 此外，雖然回歸後澳門經濟發展迅速，而且一直朝着經濟多元發展方向努力，但我們無法不承認，澳門的經濟結構始終是處於以博彩業為主的相對單一狀態。由此可見，澳門高等教育雙軌制的出現僅僅是因為當初葡萄牙的因素，而非源於澳門居民對高等教育需要的增加或澳門社會對多元技能的需求。第二，在許多實施高等教育雙軌制的國家或地區，雙軌制不是在高等教育範疇才進行分流，往往在中等教育階段，這種分流已然存在。以台灣為例，普通教育體系的學生經由高級中學進入一般大學校院，技職教育體系的學生畢業或就業或再入技專校院或科技大學進修，兩條軌道反而在高等教育階段會慢慢接軌交流。¹¹ 澳門只有兩所名義上的職業中學¹²，且其畢業學生和正規教育的高中畢業

生無異，只要通過一般大學的入學考試，就能攻讀學士學位，實際的雙軌制並不存在於中等教育階段，而高等教育准入門檻也沒有嚴格的分流制度。第三，隨着世界高等教育發展的潮流，在過去二十多年間，澳門的第 11/91/M 號法令中所指的提供“高等專科教育”的高等院校在慢慢轉型，發展過程中越來越趨近一般的大學，儘管仍以教學為主，但對科研的重視日益提高，並且在提供高等技職培訓的同時，慢慢開設更多的人文社會學科等一般課程，而且經過努力，這些院校的轉型受到社會的認可，其頒發的學位基本上被視為等同於一般大學頒發的學位。以澳門理工學院為例，以前該學院提供的課程是為期三年的高等專科學位課程，外加一年或一年半的學士學位補充課程，但現在，該學院已不再設這種“3+1”的課程，取消了高等專科教育，而是像一般大學一樣，提供四年制的學士學位課程。這種轉變實際上是對社會發展、學生需求、甚至教師期望的理性回應，也符合大部分高等教育機構發展的趨勢。可是，由於第 11/91/M 號法令對這些高等專科教育院校的定位，導致這些院校的發展受到局限，就算師資、科研配套已經提升到可以提供更高的學位課程，礙於法律的規定，這些院校最多只能頒授學士學位，變相限制了這些高等院校只能培養技術性人才，不能進一步發展學術科研。如前述，澳門學生可以選擇的升學路徑很多，加上澳門的中學畢業生人數大大少於澳門十所高等教育機構提供的學位數目，吸引外地生源對澳門高校來說也是很重要的，雙軌制的存在制約了高等專科院校的發展，變相限制了其競爭力的提升。綜上所述，可見澳門高等教育雙軌制的出現並不基於實際的社會需求，在實行過程中也沒有遵循一般雙軌制教育的做法，沒有太高的實際社會效益，而其存在更制約了高等院校的發展。

《高等教育制度》(法案)徹底改變這種葡萄牙式雙軌制高等教育體系，不再把高等教育分為大學教育和高等專科教育，而是把“高等教育”定義為“由高等院校提供的中學教育以上程度的各級教育”。這個做法也代表了不再把高等院校區分為大學或理工學院(專科學校)，而是泛指了所有“根據適用法例獲認可從事高等教育活動的組織”。這種革新有助澳門的

高等院校發展，意味着所有高等院校只要有足夠的師資能力，並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，便可以開辦課程及頒授相應學位。高等教育與社會經濟發展一直緊密相連，高等院校的職能早就“從單一的教學演變為教學、科研、服務三位一體的綜合職能”¹³，《高等教育制度》(法案)採用了較為符合現代高校發展趨勢的宗旨，取消了对高等院校的硬性定位，讓高校可以自由發揮教學、科研和服務的職能，這種做法符合澳門的社會實際情況，而且減少了制度對高等教育發展的制約。這是一項對整個高等教育理念具導向性的轉變，並將從體制系統上引發澳門高等教育的根本性改變。

三、肯定科研功能，推進教研相長

高等教育的目標是甚麼？社會投入人力物力，以期高等教育發揮甚麼樣的職能？創造甚麼價值呢？這其實是作為規範高等教育發展的法律所應該要回應的，以為高等教育的發展提供指導性方向。與第 11/91/M 號法令比較，《高等教育制度》(法案)在這方面最大的改進就是提高了對高等院校科研功能的重視。

高等教育機構的主要職能是傳授知識，這種教育和培養人才的職能可以說是從這些機構誕生的第一天就開始了；事實上，若要追溯高等教育發展史，不難發現在“遠古、中世紀乃至近代，大學被建立、被改進、被擴展的首要 and 唯一的目的是和任務就是培養人才”¹⁴，“滿足社會對人才數量的要求……對人才質量和水平的挑剔”¹⁵，19 世紀之前，大學“不被認為是一種科學研究機構”¹⁶。高等教育機構的教育功能無庸置疑，培養人才是其貫徹始終的價值所在，到了今天，這一點從未改變。不過，隨着時代的改變和社會的發展，“教學、科研和服務社會已經成為學者們公認的現代高校的主要職能，尤其是教學和科研職能，已經成為高校中的核心事業。”¹⁷ 大學教學與科研相統一的原則最早由德國教育家威廉·馮·洪堡(Wilhelm von Humboldt)於 1810 年創辦柏林洪堡大學時所提出，洪堡主張大力發展大學的科學建設，破除

過去大學的陳規，認為大學應肩負起兩種職責：傳播科學(教育)和發展科學(科研)，把文化教育、教學與科學研究結合起來。¹⁸ 洪堡提出的辦學理念適應現代社會發展的需要，因而得到世界各地廣泛採納，高等教育機構，開始強調教學與科研相結合，尤其是研究型的大學，其“擔負着教學與科研兩大職能，其科研是原創性科研，教學是研究型教學，通過高水平的教學與科研培養出高水平的創造性人才”¹⁹。可見，教學與科研並重發展是現代高等教育的發展趨勢。

第 11/91/M 號法令中雖然也有關於高等教育要促進“科學研究、創新和創造”的規定，指出高等教育其中一個目的是“在教學活動與科研活動之間建立必要的聯繫”(第 2 條)，同時也有關於學術自主權(第 9 條)和學術研究(第 10 條)的相關規定，但這些規定都相對表面，對於高等院校的科研支持並不足夠，也未能顯示高等教育應是教學與科研相統一的理念。相比之下，《高等教育制度》(法案)就有了明顯的改進。《高等教育制度》(法案)第 2 條“高等教育的目標”列出了八項，其中“(一)透過傳授理論及實務的知識，培養文化、科學及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；(二)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；”這兩項強調了高等教育的教育功能；與此同時，“(三)推動文化、科學及技術領域的研究及發展”及“(五)推動創新，發揮本地科研潛力”肯定了高等教育的科研功能；另外，“(四)促進知識傳播，尤其在文化、科學及技術領域，並提高研究活動的價值”及“(六)促進教學與研究互相結合”，這兩項明確展示了教學與科研相統一的高等教育理念。第 5 條“高等院校的職責”中所列的七項職責，也都明確了教學和科研都是高等院校應肩負的責任：“(一)透過關辦學位課程、研究生課程或根據本法律及其他適用法例的規定而開設的其他課程，培養高級人才；(二)促進學術研究，並為進行研究及開發活動，以及為發表學術著作創造所需的條件；……(五)推動文化創新與傳播及知識的傳承”。

除此之外，《高等教育制度》(法案)對高等教育科研功能的肯定還包括在人員設置方面，法案第 13 條

“人員”中列明，高等院校的人員按工作類型，分為四個組別：領導人員、教學人員、研究人員和非教學人員。這是高等教育法例中首次提出高等院校中可有“研究人員”的概念，這一點創新對於高等院校的科研發展極為重要。根據法案的陳述，“研究人員”是指“在科學研究單位從事研究工作的人員”。事實上，澳門高等院校中早已不乏這類人員，可是，由於現行的第 11/91/M 號法令沒有“研究人員”這一項，以致高等院校的章程中也沒有這類人員，從事研究工作的人員被歸納到別的人員類型中。如在澳門大學，研究人員一律採用行政人員職程，受行政管理，其工作評核不以研究成果為主要標準，反而會按行政人員一般，考慮如勤謹態度、時間管理、人際關係、資源管理等範疇，晉升也是按照行政人員的職程，甚至連名片也只能印行政職稱，造成這些人員對外作科研交流時經常出現尷尬狀況。澳門理工學院的情況比較好一些，研究人員採用教學人員職程和職稱，不受行政人員式的管理，但由於學院的章程規定了教學人員有一定的教學任務，而研究人員的主要工作是科學研究，在沒有教學任務的情況下如何對其進行管理也一直是澳門理工學院內部糾結的問題。正所謂“名不正則言不順”，《高等教育制度》(法案)列明了研究人員是高等院校人員構成的一個類型，認可這些人員的地位和角色，為其正名，相信高等院校研究人員將很快擁有自己的一套職程，列明了其職能、責任、待遇、晉升、保障、評核，這對於研究人員的發展非常重要，只有建立一套完善的職程讓研究人員看到自身的發展路徑才能吸納人才發展科研。不過，雖然《高等教育制度》(法案)提出了高等院校中有“研究人員”的概念，但卻沒有更多的闡述，相比起教學人員有一整章的內容，這顯然是不夠的。有學者就建議應類比教學人員，增加專門關於研究人員的內容。²⁰ 其實，要促進高等院校貫徹教學與科研相統一的理念，完善對學術人員(包括教學及研究人員)的評核制度非常重要，過於側重某一方都讓本來相輔相成的教與研產生矛盾，比如過分強調科研，把科研成果與經濟利益和職稱評定直接掛鉤會影響教學人員的教學積極性，相反，只強調教學質量和成果會讓研究人員感覺自己的努力成果被漠視，這都不是利高等院校發展的。因

此，在通過《高等教育制度》(法案)後，特區政府應着手制定教師法和研究人員法，建立起一套完善的、良性的教學與科研相結合體制。“教學可以激勵和驅動研究，研究也可以豐富教學。惟有教研相長的教師才足以為學生的表率，提升當代的高教素質。”²¹

四、提出學分制度，建立新型學制

第11/91/M號法令中採用的是學年制教學管理制度，對於各類高等院校頒授的學位(除博士學位之外)都規定了學制年期。《高等教育制度》(法案)引進了學分制的概念，指出高等院校可根據學分制開辦學士學位課程及副學士文憑課程(第16、20條)，並在學士學位的基礎上可以根據學分制開設雙學位或副修計劃(第17、21條)，在法案中也指出及後會修定關於學分制的高等教育制度法規。與此同時，《高等教育制度》(法案)並沒有摒棄學年制，在關於學士學位、碩士學位、博士學位和副學士文憑課程的條文中，均有對課程學年的相關規定。在採用學年制的基礎上引入學分制的概念以建立新型學制，是世界各地高等教育的發展方向。

所謂學年制，是指不考慮學分，由學校按系科、專業制定教學計劃，規定學生的修業年限、應修課程，檢查學生在規定的年限內是否完成了規定的課程，並將是否通過相應的課程考試和畢業考試作為能否准予畢業、授予學位評判標準。²² 這種學年制或班級授課制理論最早可追溯到17世紀初，由被認為現代教育之外的捷克教育學家康米紐斯(Jan Amos Komenský)提出。鑑於當時的社會環境，資產階級開始興起，原來只屬於封建貴族的教育特權被打破，各國開始認同教育權利人人平等、一切男女青年都應該進學校的理念，因此對高等教育的需求開始增加，以往精英教育、個別教育的模式不符合經濟效率，統一由學校安排課程的班級授課形式學制應運而生，而一直被沿用約300年之久。這種學制最大的特點是便於管理，而且由於對學生實行統一要求，所以可以對人才實行計劃培養、整齊管理及統一分配；可是，學年制也存在嚴重的不足，剛性的課程安排不利新興學科

進入高校，也不利於對學生因材施教，也局限了優秀人才脫穎而出的可能。²³ 19世紀末，新的學制——學分制——開始出現。所謂學分制，是指將教學計劃規定的課程及相應的全部教學環節，以學分的形式進行量化，學生的學習不受時間(學習年限)的限制，並以完成在一定範圍內規定的學分量為手段，達到預期人才培養的目標和基本規格。²⁴ 學分制的出現是為了打破學年的限制，以定量的學時為單位計算學習勞動量，使學生有可能自定學習負荷和學習進度及順序，從而適應個別需求。學分制能增加學生學習的自由度，而其靈活性有利於優秀人才脫穎而出。不過，學分制也存在着一些缺陷，如不便管理、計劃性較差、辦學效益較低等等。²⁵ 有見及此，許多高等院校把兩種學制結合，採用學年學分制，即指大學既規定某一院系或專業的學習年限，又規定學分總數和每一學期的學分數，學習優秀的學生可以通過多選課來擴大知識面，充分發展自己的智力和能力，但是學生必須在規定的學習年限畢業而不能提前畢業。²⁶ 學年學分制既照顧到學分制中學生的自主學習自由，同時也保障了高校在學年制教學管理模式中行之有效的做法。

《高等教育制度》(法案)基本上仍然是維持了高等教育的學年制，不過在此基礎上提出了學分制。事實上，澳門有些高等院校早已實行了一定程度的學年學分制模式，學生可以有限度地選課及自排上課時間表。對於學生而言，採用學分制的確有不少好處，比如在時間上能滿足學生自由發展的需要，因為學分制是以課程為計算單位，把每門課程折算為學分，修滿學分即可畢業，儘管高等院校並不採用完全學分制，而是採用規定學習年限的學年學分制，學生仍然可以有自由度自己安排學習進程、自由選擇所學課程，並根據自己的能力選課，甚至可以選擇副修或攻讀雙學士——這是第11/91/M號法令所不允許的。此外，《高等教育制度》(法案)第26條指出學生可於高等院校間流動，這是一種尊重學生學習自由的表現，雖然在第11/91/M號法令中也有類似的條文(第29條“轉校”)，但若採用學年制，儘管專業是一樣的，不同院校在不同學年安排的課程並不完全一樣，學生要轉校的話對如何決定在新院校該修讀哪年級存在一定技術性困難，就算能轉校也可能需要重讀之前的年

級，而學分制的採用就能便於學分在不同學校之間的互相承認以及學生學習中斷和學業的恢復，既可使學生自由求學及在不同院校中流動，也可以滿足終身學習的要求。²⁷ 除此之外，正如一些學者所言，澳門的高等教育除了是一項公共事業，也慢慢地發展成為一項產業²⁸，若作為一項產業來看，學生作為付出學費以換取教育的消費者，當然希望能得到有效率的回報，學分制可以為學生提供大量的選修課，滿足學生更多地接觸多種學科的知識和擴大知識面的要求，提高了學生畢業後從事工作的業務適應性。²⁹ 學年制是便於學校管理的一項制度，而學分制則是更有利學生自主學習，可見《高等教育制度》(法案)引入學分制，某程度上表現了澳門特區政府有關當局教育觀念的改變，認同高等教育應由學校為本向學生為本改變，而且，引入學分制的同時仍然使用學年制，這種安排可讓高等院校在學制方面有更大的自由空間，也更符合高等教育的發展趨勢。

五、建立評鑑制度，保證高教質量

與第 11/91/M 號法令相比，《高等教育制度》(法案)另一項大躍進便是引進了高等教育的評鑑制度。正如特區政府把法案送到立法會時所作出的理由陳述所說，“對教育素質的嚴格要求是高等教育政策的核心部分，評鑑是提升高等教育素質的重要手段之一”，因此，《高等教育制度》(法案)第七章“高等教育的素質保證”中設立了高等教育評鑑制度，對高等院校及課程作出評審及素質核證。

要討論評鑑制度，首先當然要明白何謂高等教育評鑑。“大學是高等教育學府，從事學術研究，培育高級人才，提供社會服務，促進個人潛能開發及國家社會發展。大學評鑑乃是針對大學這個學術機構的辦學條件、運作過程和成果，蒐集相關資料，判斷其利弊得失和績效，提供改進方向之謂。”³⁰ 其意義在於“以科學的手段、收集信息、資料來測定構成高等教育的大學所作的各種活動與機能和意義價值”³¹，即鑑定“一所大學能夠作甚麼種類的學術活動，和這些活動對於社會人類發生甚麼樣的機能，具備甚麼樣的

意義與價值”³²。為甚麼高等教育評鑑是有必要的呢？就算是在同一個地方，不同的高等院校在發展過程中，由於其創設背景和辦學作風、決策輕重緩急不一致等原因，必然會發生多樣化的差異性與質量的差異性，有學者就總結出七大方面：學生來源問題，學系與社會需要性的調整配合問題，大學與政府、民間、機構的合作、服務問題，與國際間的交流合作問題，財源的籌措方法問題，經營的策略對應問題及教授的研究聲望問題。³³ 一所高等院校要辦好，就必須隨時檢討在哪裏發生了甚麼問題。為了保證高等教育的品質，建立高等教育評鑑制度是非常必要的。

從不同的角度出發可以把評鑑分成不同的種類。從評鑑性質來看，大學評鑑可以分為正式評鑑或非正式評鑑，一般來說正式評鑑由主管高等教育的政府部門或由其授權的專門機構進行，有時也會是由高等院校自身進行，正式評鑑是通過訂定評鑑的目標、項目、內容、標準和方式來進行的，而非正式評鑑則是由通過一些資訊或傳媒力量等來判別高等院校的優劣，如一些非官方性質的大學排名便屬於這一類，非正式評鑑有時候也能有相當大的影響力，其對高等院校提供的改進意見也有一定建設性。從評鑑主導機構來看，大學評鑑可以分為內部評鑑和外部評鑑，內部評鑑由高等院校自己規劃，由內部人員主導，訂定目標、設計及實施評鑑的方法，外部評鑑則由外面的權責機構負責實施，在大學內部人員提出自我評鑑報告後進行。在高等教育評鑑體系中，大學自我評鑑很重要，因為“大學是以學術自由的理念為基礎組成的一種自治機關。所謂自治，首先就是要有自己為主體的評鑑，以徹底認識自己為前提，這樣才能獲得社會大眾的承認。”³⁴ 大學自我評鑑是大學評鑑的決定性關鍵，因為大學必須要有自我的目標與目的，並有組織地朝着這些目標與目的運作，並尋求不斷發展，在這種情況下，不斷地自我檢討和評鑑，以察看有哪些地方做得好或不好，以改進自己、提升自己，因此，大學的自我評鑑是不可或缺的。³⁵ 從實質層面來看，大學評鑑可分為院校評鑑和課程評鑑，院校評鑑又被稱為校務評鑑，是針對一所院校整體辦學的方向、內容和成果進行評鑑，而課程評鑑又被稱為學門評鑑或學科評鑑，是就院校所開設的學科課程教育進行分門

類別的評鑑。院校校務很複雜，一般院校評鑑會評鑑其過程和結果，前者是指院校的教育本質、方法是否適切，後者則重視院校發揮其三大功能——教學、研究、服務社會——的成果。至於課程評鑑的方法就更多，比較流行的是採用 CIPP 評鑑模式，即以背景(Context)、輸入(Input)、過程(Process)、輸出(Product)等方面進行評鑑。³⁶

對於澳門現存的高等教育狀況評鑑機制，有人士把其概括為“評估關係不清晰、評估機構不完善、評估指標不合理、評估法治不健全”³⁷；也有學者曾指出，澳門現時的高等教育沒有評鑑制度，高等教育的品質完全沒有辦法保證，難以信服於人。³⁸其實，澳門的高等院校並非完全沒有建立任何的評鑑制度，最起碼一些公立院校如澳門大學、澳門理工學院等都各自建立了一套自我評鑑的系統，對院校的各個方面如行政管理、學術研究、教與學等進行教育品質保障體系的建構。³⁹所以，內部評鑑是存在的，真正缺位的是由權責部門主導的外部的正式評鑑體系，而《高等教育制度》(法案)第七章“高等教育的素質保證”正正就是要填補這個缺位。藉着《高等教育制度》通過的契機，去為澳門高等教育建立一套完善的評鑑制度是社會的共識也是特區政府未來一項重要的施政目標，法案在立法會進行討論的時候，也有很多議員關心評鑑制度，原因是覺得這部法案似乎有點“只放不收”，政府對於高等院校缺乏監管約束機制，因此大家都盯住了評鑑制度，因為法案中規定“所有高等院校不論屬何種法律性質，均須受評鑑制度約束。”可是，這種思維其實並不符合高等教育的發展規律。大學評鑑不應該是政府管理高等院校或“介入”高等教育的方式，“大學評鑑是一個自願的過程，透過非官方的學術團體，採行同僚評鑑以檢視被評鑑之校院，已否達成自我研究中自訂之目標，並符合評鑑的標準”，“大學評鑑是一所校院內的自我管理過程，以自願方式，由非官方的學術團體，認可教育機構或教育學程，以檢視其是否符合規定的品質標準，並協助校院未來的繼續發展與改進”⁴⁰，可見大學評鑑的真正目的是發揮大學的自主精神，藉着自我研究來改進校務和提昇教學品質，以達到一定的品質控制，但絕對讓政府“介入”以“獎優汰劣”高等院校的一

種方式。這一思想在《高等教育制度》(法案)是被確定的，第35條“評鑑的宗旨”就明確了這一點，因此在日後詳細討論及設計澳門高等教育評鑑制度的時候，這項宗旨必須牢記。

在建立評鑑制度的過程中，需要明確三個問題：評鑑甚麼、誰來評鑑、怎樣評鑑。評鑑甚麼其實在《高等教育制度》(法案)第34條第2款已有提及：“評鑑包括院校評鑑及課程評審兩部分；院校評鑑分為院校質素核證及院校認證兩類，而課程評審則分為課程認證及課程審視兩類。”誰來評鑑可分兩方面，內部評鑑當然應該各高等院校自己主導進行，至於外部評鑑，在各國各地做法不盡一樣，例如：採用認可制度(accreditation)的美國，高等教育的品質保障主流由非官方組織的 Council for Higher Education Accreditation 來進行；在中國大陸則由主管教育的政府部門教育部直接進行評估；在香港或台灣則是一些由政府出資成立但相對獨立運作的機構負責(香港的大學教育資助委員會、台灣的財團法人高等教育評鑑中心基金會)，澳門負責高等教育的政府部門是高等教育輔助辦公室，這個辦公室自身的法律定位已有點不妥，它與各高等院校並非主管與被主管的從屬關係，而是同級的，高等院校的外部評鑑是否應由高教辦來主導是值得周詳考慮的。至於怎樣進行評鑑，就是一個涉及教育理論、法規訂定的專業技術問題，整套評鑑方案的好壞隨時會影響高等教育的整體發展，因此，評鑑系統的建立必須由專業人員經過深入研究來制定，不能只靠相關官員閉門造車，也不是能靠公眾諮詢便能成事。只有科學地完善評鑑制度，才能有效地促進高等教育發展，保證高等教育的質量。

六、結語

所謂“十年磨一劍”，對《高等教育制度》的討論從啟動至今已逾十年，業界對法案的通過更是期待已久。雖然法案本身可能不是盡善盡美，但在幾個宏觀層面，《高等教育制度》(法案)的確是有所突破的。“教育法治就是以一整套完備的教育法規為核心，包括相應的法律實踐和法律文化在內的法律系統。”⁴¹

健全的教育法治系統應“有完善的立法制度和包括法律、行政法規、地方性法規在內的比較完備的教育法規體系，保證教育工作的各個方面都有法可依，不同法律效力的法規協調發展，真正發揮其調節作用。”⁴²《高等教育制度》(法案)只能被視為澳門整個高等教育法治系統的一部帶統領性的法律，並不是惟一及全部。正如該法案的理由陳述中所指出，在法案通過後，還有一系列相應的行政法規需要訂定，包括《高等教育規章》、《高等教育評鑑制度》、《學分制》、《高等教育基金》、《高等教育委員會》、《高等教育辦公室的組織》等，只有建立起這樣一套完備的教育法治系統，才能保障澳門的高等教育發展。高等教育肩負起培養高等人才的重要社會責任，澳門作為實

行“一國兩制”的特區，又要配合國家給予的“一個中心、一個平台”的定位，努力建設一流的高等院校，提升高等教育質量，為澳門居民提供優質的高等教育是特區政府的施政重點，也是全體澳門居民的期盼。高等教育本身就是一門內容複雜的高專業化活動領域，很難在一篇短短的文章中便全部概述，本文只從體系、學制、科研發展、評鑑制度等側面探討《高等教育制度》(法案)對澳門高等教育發展會有的影響，另外還有其他如高等教育基金的建立、高等教育主管部門的法律定位等等，都是很值得探討且對澳門高等教育發展有深遠影響的議題，希望學界能投入更多的力量去探討和研究，為自身的發展，也為澳門特區的長治久安貢獻一點精神力量。

註釋：

- ¹ 宋友荔、張丹主編：《高等教育法規概論》，南昌：江西高校出版社，2011年。
- ² 見《現代漢語詞典》(繁體版)，香港：商務印書館，2008年，第582頁。
- ³ 梁淑雯：《澳門特別行政區教育政策述評》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第3期(總第21期)，第118-128頁。
- ⁴ 崔世安：《2014年財政年度施政報告》，2013年11月12日。
- ⁵ 吳劍平、趙可等：《大學的革命——MOOC時代的高等教育》，北京：清華大學出版社，2014年。
- ⁶ “Higher Education in Portugal” in the website of Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Higher_education_in_Portugal.
- ⁷ 戴曉霞：《英國及澳洲高等教育改革政策之比較研究》，載於《教育政策論壇》，1992年第1期，第128-156頁。
- ⁸ 台灣教育部：《中華民國高等教育簡介》，2011年；楊瑩：《台灣高等教育評鑑面臨之問題與未來之改革》，載於謝安邦、鄭妙嫻主編：《高等教育質量保障體系建設研究》，澳門：澳門理工學院，2011年，第54-72頁。
- ⁹ 澳門高等教育輔助辦公室：《升學進修，成就未來》，載於澳門高等教育輔助辦公室網站：<https://www.gaes.gov.mo/images/hemag/images/books/book8/pdf/06-11.pdf>。
- ¹⁰ 同上註。
- ¹¹ 楊瑩：《台灣高等教育評鑑面臨之問題與未來之改革》，載於謝安邦、鄭妙嫻主編：《高等教育質量保障體系建設研究》，澳門：澳門理工學院，2011年，第54-72頁。
- ¹² 兩所職業中學分別是中葡職業技術學校及澳門工聯職業技術中學。
- ¹³ 劉少雪、張應強主編：《高等教育改革：理念與實踐》，上海：上海交通大學出版社，2007年。
- ¹⁴ 杜作潤、廖文武編：《高等教育學》，上海：復旦大學出版社，2003年，第166頁。
- ¹⁵ 同上註。
- ¹⁶ 郭麗芳：《論研究型大學教學與科研的良性互動》，載於《山西高等學校社會科學學報》，2008年第3期，第112-114頁。
- ¹⁷ 同上註。
- ¹⁸ 同註14。朱國仁：《高等學校職能論》，哈爾濱：黑龍江教育出版社，1999年，第111頁。

- 19 同註 16。
- 20 澳門學者同盟秘書處：《〈高等教育制度〉立法與澳門高等教育建設”學術座談會紀要》，載於《“一國兩制”研究》，2015年第2期(總第24期)，第51-62頁，見楊允中的發言。
- 21 郭位：《大學難分兩型，教研方可相長》，載於《明報》，2010年2月24日，第A06版。
- 22 “學年制”，載於MBA智庫百科網站：<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E5%AD%A6%E5%B9%B4%E5%88%B6>。
- 23 虞國慶、漆權主編：《高等教育學》，南昌：江西高校出版社，2008年。
- 24 “學分制”，載於MBA智庫百科網站：<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E5%AD%A6%E5%88%86%E5%88%B6>。
- 25 同註 23。
- 26 “學年學分制”，載於MBA智庫百科網站：<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E5%AD%A6%E5%B9%B4%E5%AD%A6%E5%88%86%E5%88%B6>。
- 27 同註 23。
- 28 同註 20，見邱庭彪的發言。
- 29 同註 23。
- 30 黃政傑：《大學教育改革》，台北：師大書苑，2001年，第136頁。
- 31 Berk, R. A. (1981). *Educational Evaluation Methodology*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 32 轉引自李聰明：《大學評鑑的研究》，台北：中國文化大學出版部，1997年，第13頁。
- 33 同上註，第11-12頁。
- 34 同上註，第11頁。
- 35 同上註，第13頁。
- 36 Fitzpatrick, J., J. Sanders and B. Worthen (2011). *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines (4th Edition)*. New York: Allyn & Bacon.
- 37 子悠：《國外高等教育評估機制對澳門的啟示》，載於《新華澳報》，2015年2月25日，第P03版。
- 38 同註 20，見謝安邦的發言。
- 39 阮邦球、劉靜文：《回顧澳門高等教育的質量評審制度》，載於謝安邦、鄭妙嫻主編：《高等教育質量保障體系建設研究》，澳門：澳門理工學院，2011年，第73-82頁；殷磊、謝安邦、張紅峰：《澳門高校內部教育品質保障體系的建構——以澳門理工學院為例》，載於謝安邦、鄭妙嫻主編：《高等教育質量保障體系建設研究》，澳門：澳門理工學院，2011年，第7-18頁。
- 40 轉引自陳漢強：《大學評鑑》，台北：五南圖書出版公司，1997年，第73頁。
- 41 同註 1。
- 42 同上註。