



教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

《私立學校通則》 第一階段諮詢總結報告

(本報告已上載於教育暨青年局網頁

www.dsej.gov.mo)

教育暨青年局
二零一三年十月

目錄

前言	2
一、諮詢工作概況	3
二、意見整理摘要	6
2.1. 意見來源	6
2.2. 意見收集方式	7
2.3. 意見性質	7
2.4. 議題分佈	8
2.5. 各項議題的意見分析	9
三、重點議題回應	23
3.1. 校董會	23
3.2. 不牟利學校的界定	24
3.3. 學校人員編制	25
3.4. 私立學校的收費	28
3.5. 處罰制度	28
四、總結及後續工作展望	30
附件：《私立學校通則》第一階段諮詢意見整理	31

前言

為有序地開展《私立學校通則》的立法工作，教育暨青年局以“政策構思簡介”方式制定了《私立學校通則》諮詢文本，於2013年2月18日至4月18日進行了第一階段的公眾諮詢，獲得市民大眾尤其是教育界的積極回響，收集到二百多項寶貴意見。為進一步細緻分析和研究《私立學校通則》各項制度構思的具體內容，以便更好地開展下一階段的工作，教育暨青年局根據《公共政策諮詢規範性指引》的規定，將是次諮詢活動期間收集到的意見和建議作了匯集整理，編撰成本總結報告，讓社會各界全面地了解是次諮詢的總體情況，掌握各諮詢參與者所持的觀點，並持客觀開放的態度，在求同存異的原則下凝聚共識，以期《私立學校通則》更符合教育制度發展所需和社會大眾的期望，達致優化教育體制、完善教育管理及監督機制，推動教育健康發展的目的。

本總結報告分為四部分，第一部分介紹諮詢工作的概況；第二部分是意見整理摘要，對收集的意見、問題及建議作了整理和歸類；第三部分主要就重點議題作分析和回應說明；第四部分是總結及後續工作展望。為支持及響應環保，本總結報告上載於教育暨青年局網站 www.dsej.gov.mo，供市民大眾瀏覽或下載。

一、諮詢工作概況

1.1. 諮詢宣傳

諮詢期間，教育暨青年局透過報章新聞、電郵、信函、互聯網等渠道發佈《私立學校通則》的諮詢訊息，推動各界人士、非高等教育私立學校、教學人員、相關的公共部門及社會團體參與討論，提供意見和建議。

1.1.1. 報章：

- 分別於 2013 年 2 月 20 日及 2013 年 3 月 14 日向各新聞機構提供新聞訊息；
- 2013 年 2 月 28 日在非高等教育委員會第一次全體會議及其新聞發佈會上，發佈公開諮詢的訊息。

1.1.2. 互聯網：

- 2013 年 2 月 18 日透過互聯網平台，以專題網頁形式介紹《私立學校通則》諮詢文本的內容，並上載諮詢文本及相關資訊，期間計有 2,111 人次瀏覽專題網頁。
- 透過特區政府入口網站、教育暨青年局網站及教菁社區網站，連結《私立學校通則》公眾諮詢專題網頁。

教育暨青年局 2013年2月 Portuguese

《私立學校通則》諮詢文本

《私立學校通則》草案
公眾諮詢
2013年2月18日至4月18日

為配合教育制度發展需要，落實第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》的相關規定，有效地規管和監督非高等教育私立學校的運作，教育暨青年局在檢討現行第18/93/M號法令《私立教育機構條例》的基礎上，擬定了《私立學校通則》草案，現向公眾廣泛收集意見。

為充分收集公眾對《私立學校通則》草案的意見，教育暨青年局特制定本諮詢文本，誠邀社會各界參與討論，以便完善草案的內容，讓法規的推行更有效。

《私立學校通則》諮詢文本已上載於教育暨青年局網頁www.dsej.gov.mo，公眾可於二零一三年四月十八日或之前透過以下任何方式向教育暨青年局提交建議或發表意見：

- 親臨以下任一地點遞交：

地點	地址
教育暨青年局	澳門約翰四世大馬路7-9號一樓
黑沙環青年活動中心	澳門黑沙環海邊馬路建華大廈廣場

1.1.3. 電郵：

- 於 2013 年 2 月 25 日透過教育暨青年局的教師天地電郵，向全澳非高等教育私立學校教學人員傳達諮詢訊息。
- 於 2013 年 3 月 8 日再次透過教師天地電郵，邀請教學人員出席諮詢專場會議。

1.1.4. 信函：

- 向全澳非高等教育私立學校發送信函，讓學校關注本次諮詢，並邀請相關人員出席諮詢專場會議。
- 向相關公共部門及社會團體發送信函，就諮詢文本中涉及相關專業領域範疇的內容，向有關部門及專業團體諮詢意見。

1.1.5. 諮詢文本：

- 諮詢期間，分別在政府資訊中心、政府綜合服務大樓、教育暨青年局及其轄下 11 個活動中心展放諮詢文本，供市民大眾取閱。

1.2. 諮詢活動

鑑於《私立學校通則》是一項訂定非高等教育範疇內私立學校的開辦、管理、組織、運作、關閉及辦學實體的轉換等事宜的專有法規，教育暨青年局在首階段諮詢中，把辦學實體代表、學校領導以及教師作為關鍵對象納入諮詢範圍，在為期兩個月的公開諮詢過程，分別為教育界別人士舉辦了 6 場專門諮詢會，計有近 400 名教學人員、學校領導及辦學實體代表出席。諮詢會上，教育暨青年局的領導和主管人員就諮詢文本作了介紹，聽取與會者意見並解答問題，收集了意見、問題和建議合共 90 條。

1.2.1. 辦學實體代表、學校領導專場諮詢會

是次諮詢活動，為辦學實體代表、學校領導舉辦了4次專場諮詢會，除2所學校代表臨時未能出席外，全澳達97%的非高等教育私立學校均有委派代表參與，出席人數有127人。



1.2.2. 教學人員專場諮詢會

為教學人員舉辦了2次專場諮詢會，共有256名人員報名參加。



1.2.3. 非高等教育委員會第一次全體會議

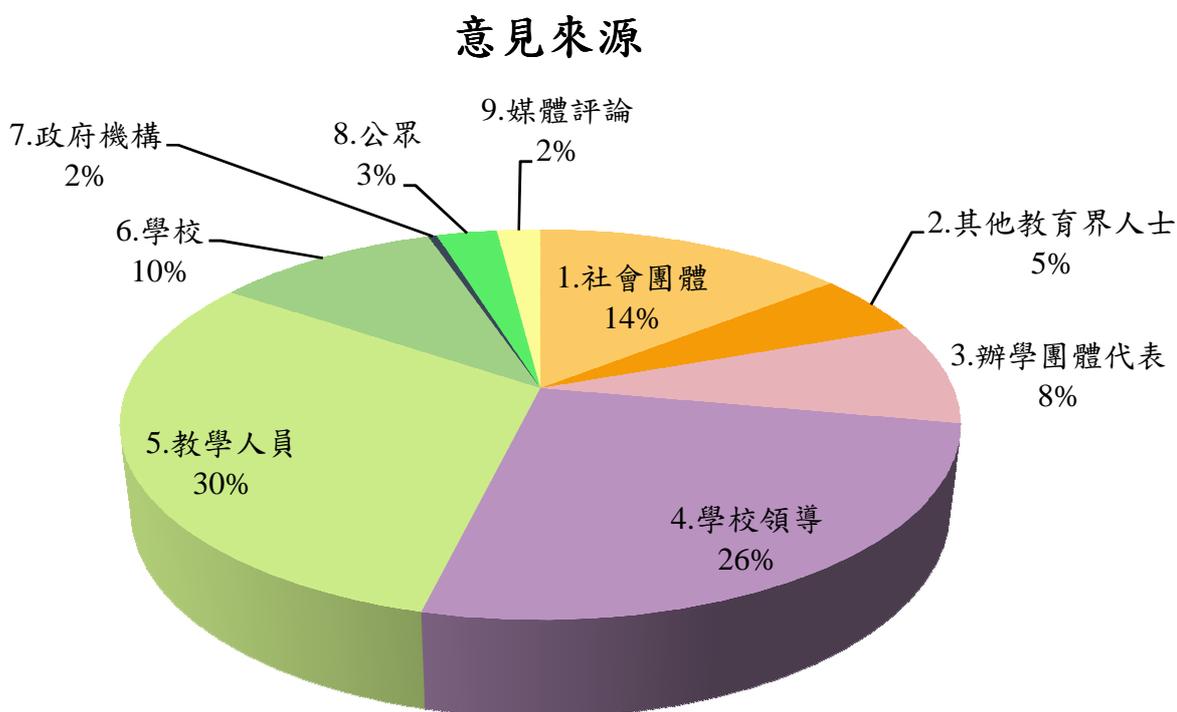
在2013年2月28日的非高等教育委員會第一次全體會議上，向委員們介紹了《私立學校通則》草案諮詢文本。

二、意見整理摘要

2.1. 意見來源

在為期兩個月的諮詢過程中，市民大眾、教師、學校、相關公共部門和社會團體分別透過電話、電郵和信函等途徑發表意見，共收集到 255 條意見、建議和提問。

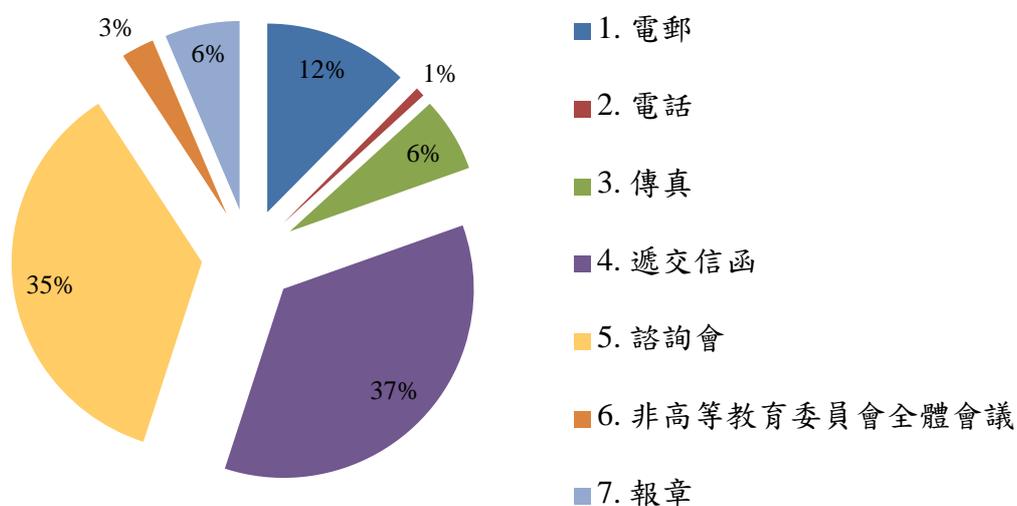
從意見提供者的來源來看，以教學人員發表意見佔多數（30%），其次為學校領導（26%）、社會團體（14%）、學校（10%）、辦學實體代表（8%）及其他教育界人士（5%）等。



2.2. 意見收集方式

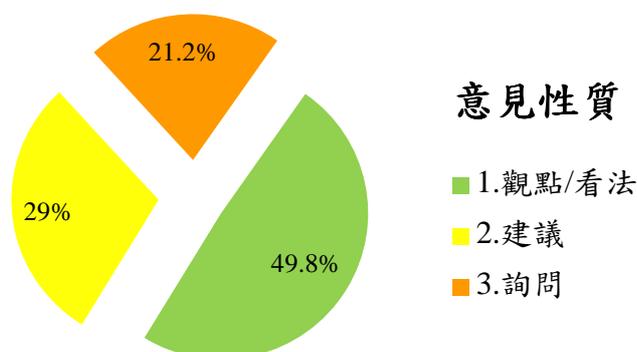
從收集意見的方式來看，255 條意見主要來自三個渠道：遞交信函（93 條）、諮詢會（90 條）、電郵（31 條），其餘還包括報章、傳真、非高等教育委員會全體會議等。

收集方式



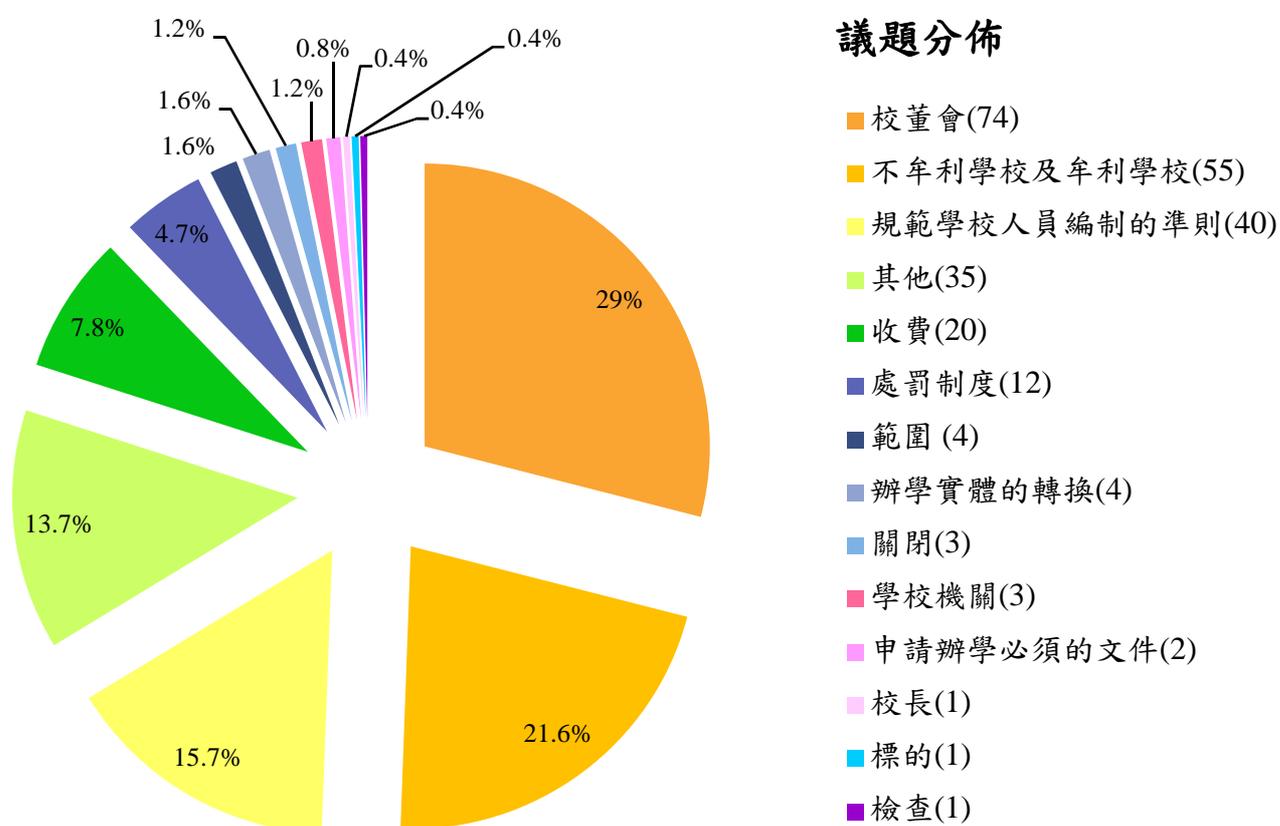
2.3. 意見性質

在 255 條意見當中，屬觀點和看法的意見有 127 條，佔 49.8%；屬建議性質的有 74 條，佔 29%；屬詢問性質的有 54 條，佔 21.2%。



2.4. 議題分佈

在 255 條意見中，較受關注的議題主要有校董會（佔 29%）、不牟利學校及牟利學校（佔 21.6%）、規範學校人員編制的準則（佔 15.7%）、私立學校的收費（佔 7.8%）。在“其他”（佔 13.7%）議題中，公眾對政府投入私立學校財政資源的監管，以及“入網”¹私立學校和非“入網”私立學校的資源分配問題也十分關注。

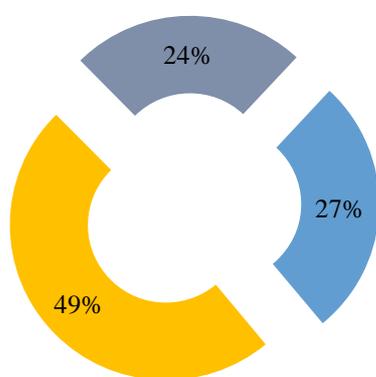


¹ “入網”是指加入免費教育學校系統。

2.5. 各項議題的意見分析

2.5.1. 校董會

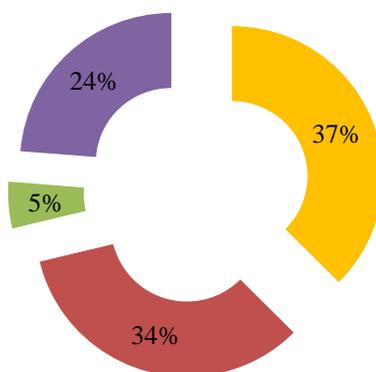
在整體諮詢意見中，以圍繞“校董會”議題發表的意見佔多數，合共有 74 條，當中屬觀點及看法的佔 27%，屬具體建議的佔 49%，屬詢問性質的佔 24%。



"校董會"的意見性質分類

- 1. 觀點/看法
- 2. 建議
- 3. 詢問

從意見的內容來看，涉及“校董會職權”的有 30 條（佔 37%），涉及“校董會組成”的有 27 條（佔 34%），涉及“校董會運作”的有 4 條（佔 5%），其他意見有 19 條（佔 24%）。



"校董會"的意見歸類

- 職權
- 組成
- 運作
- 其他

關於校董會的職權：有觀點認同透過設立校董會領導和管理學校；認為需釐清辦學實體、校董會、校長之間的關係以及權責分工；也有意見對賦予校董會實權化表示擔憂。另有個別意見不認同校董會任免校長的職能；認為校董會的部分職權不利於學校發展和運作。

關於校董會的組成：有意見認為應規範校董會各類成員的比例，如教育專業人士的比例；提出校董會應有教師、家長、校友代表參與；認為應明確校董會的組成和產生辦法；關注校監在學校管理中擔當的角色；認為應對校董會成員人數有所限制。此外，亦有個別意見提出應考慮許可兼任多所學校校董會成員的情況；建議本地學制學校的本地校董會成員比例只需達半數以上；認為與教育範疇相關的公務人員不可兼任校董會的職務；提出校長不能擔任校董會主席；建議考慮設常務董事和駐校董事；建議應設不參與校本管理的榮譽校董。

關於校董會的運作：有意見關注校長作為校董會當然成員，涉及與之利益相關的議題時應設迴避制度。

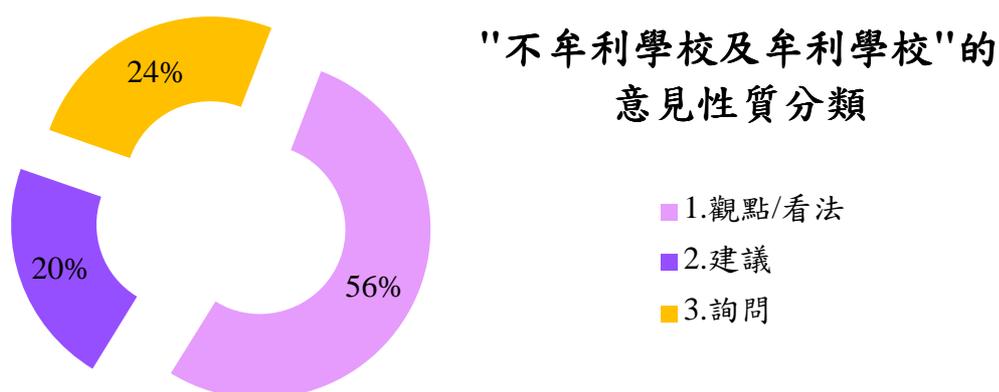
關於校董會的其他意見：有觀點提出對校董會成員的資格應有更具體的規範；期望立法者可為校董會條文設過渡期。另有個別意見認為：草案應加入設立校董會的條文；校董會成員必須自覺履行其職責；校董會成員須與其管理的學校在利益上分離；條文不宜規範得太細，大原則應寬闊；建議政府考慮為校董會成員提供培訓。此外，還有個別意見對設立校董會的必要性表示質疑；有認為不以法人形式設立的校董會，不需承擔法律責任，其意義不大；建議由學校依實際需要自行決定是否設立校董會，而設立者須遵循草案條文的規定。

詢問：關注訂定本地學制學校非澳門居民校董會成員比例的立法理念；關注校長能否成為校董會主席、辦學實體代表能否擔任校長；關注辦學實體成員與校董會成員間的身分是否可重疊；關注辦學實體法人代表改選後，

校董會是否需重新任命；關注學校現時設有的類似校董會組織是否需統一更名為“校董會”；關注校董會對校長的罷免制度是否完善；關注校董會成員的支出是否由學校承擔；關注校董會是否直接監督教學並有權任免教學人員。

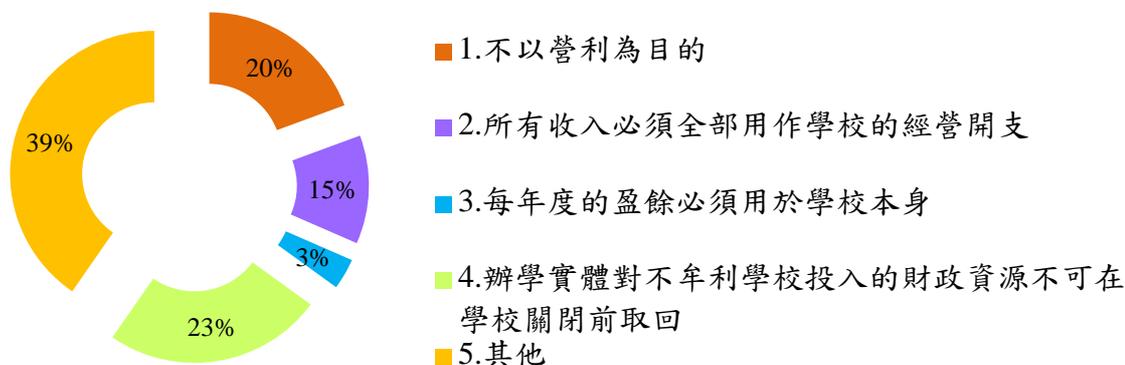
2.5.2. 不牟利學校及牟利學校

在整體諮詢意見中，針對“不牟利學校及牟利學校”議題發表的意見合共有 55 條，當中屬觀點及看法的佔 56%，屬具體建議的佔 20%，屬詢問性質的佔 24%。



從意見的內容來看，涉及“學校不以營利為目的”的有 12 條(佔 19.7%)，涉及“學校的所有收入必須全部用作學校的經營開支”的有 9 條(佔 14.8%)，涉及“學校每年度的盈餘必須用於學校本身”的有 2 條(佔 3.3%)，涉及“辦學實體對不牟利學校投入的財政資源不可在學校關閉前取回”的有 14 條(佔 22.9%)，其他意見則有 24 條(佔 39.3%)。

"不牟利學校及牟利學校"的意見歸類



關於學校不以營利為目的：有觀點認同草案對不牟利學校的界定方式符合國際慣例對非牟利機構的定義；有意見認為草案對於“不牟利學校”的定義應更清晰和嚴謹，應明確界定何種行為屬“牟利”性質；有法律意見認為，“學校不以營利為目的”是一項綱領性規定，並非檢測學校屬性的標準，採用目的作為標準可能會引致機構需修改其章程，而機構一直以來都是根據之前所訂立及一貫保持的標準運作。此外，還有個別意見，認為“不牟利”一般指公司董事不能從中獲取任何報酬，是一種無償服務；提出應對學校租金作出規限。

關於學校的所有收入必須全部用作學校的經營開支，包括改善學習條件及教學質素，但贈與除外：有意見認為應訂定不牟利學校使用經費的原則，其中部分意見強調，應對不牟利學校的租金、學費、人員薪酬比例等作出監督和規管。另有法律意見認為，較為謹慎的做法是維持不收取學費的規定，以及將學費及任何其他費用納入學校的收入中；關於“贈與”，考慮到贈與合同的法定限制，倘贈與並非必須用作改善學習條件，將與檢定不牟利性質的其他標準無法配合，故建議該條修改為“學校的所有收入，包括學費、贈與、饋贈等，必須全部用作學校的經營開支，包括改善學習條件及教學質素”。

關於學校每年度的盈餘必須用於學校本身：有觀點認為應對學校每年的資金滾存有所規限。

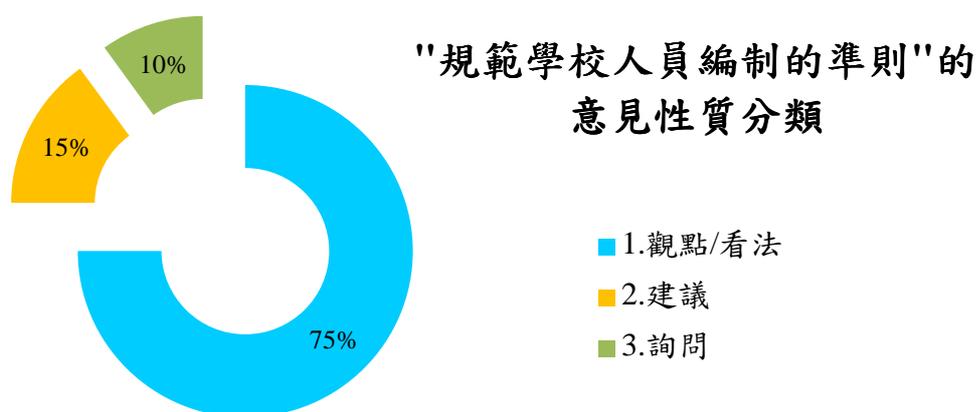
關於辦學實體對不牟利學校投入的財政資源不可在學校關閉前取回：有意見認為，應明確辦學實體向學校收取租金是否屬投入資源的取回；關注辦學實體以借貸方式投入學校的資金能否在學校關閉前獲得償還；關注學校關閉時的學校資源處理問題。另外，也有觀點認同辦學實體對不牟利學校投入的財政資源不可在學校關閉前取回，有助確保不牟利學校的資本保全，提供不牟利學校營運的穩定性。

其他意見：有意見提出應明確訂定牟利學校與不牟利學校、“入網”學校與非“入網”學校的權利和義務；建議不牟利學校應清晰界定“入網”學校和非“入網”學校，並訂定資源分配準則，顯示兩者間的差異；認為不牟利學校應只包含提供免費教育或不收取學費的學校；期望考慮同時開辦正規教育和持續教育的學校在財政資源上互為補充的特點。此外，也有個別意見提出應對不牟利私立學校向外借貸作出指引。

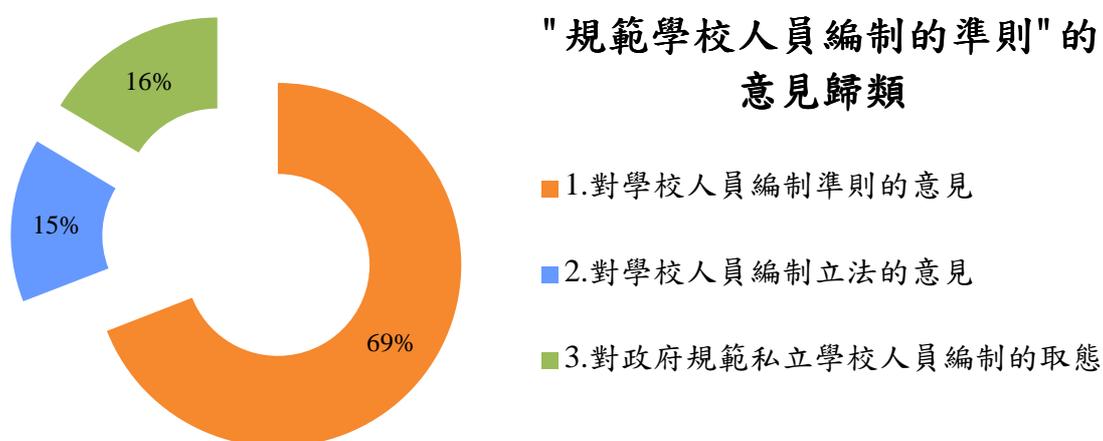
詢問：關注現行第 11/91/M 號法律中，有“不牟利私立教育機構每年度的盈餘將撥作基金，必須用於機構本身”的規定，若草案不再設有基金，需清晰對現有基金的處理和資金的歸屬；關注辦學實體向學校的借貸是否與不牟利學校要件相抵觸，尤其新法規生效後，會否追溯法規生效前的借貸行為。

2.5.3. 規範學校人員編制的準則

關於“規範學校人員編制的準則”，諮詢過程共收集到 40 條意見，當中屬觀點及看法的佔 75%，屬具體建議的佔 15%，屬詢問性質的佔 10%。



就意見的內容來看，涉及學校人員編制準則的意見有 38 條（佔 69%），涉及對學校人員編制立法方式的意見有 8 條（佔 15%），涉及對政府規範私立學校人員編制的取態意見有 9 條（佔 16%）。



關於學校人員編制準則的意見：人員數額方面，有意見認為學校人員編制應羅列具體數據，確立教師與職員、教師與中高層管理人員的比例；提出學校的教職員工，尤其是中高層管理人員的數目、比例，應與辦學規模相適應；表示學校人員編制應按學生人數、班級數比例配置；建議以最低班師比確定學校教學人員的基數。對於人員編制的實際適用，有意見強調應先諮詢學校、教育界的意見；認為人員編制應透明化、具體化和合理化，既有一般規定，也有一定彈性，應兼顧學校的實際情況和持續發展需要；期望人員編制能照顧特殊學校及小規模學校的運作需要；希望能考慮對回歸教育的扶持。此外，尚有個別意見提出，草案對“人員編制的準則”應有原則性規定；學校人員編制應關注人員之間的關係；應規範學校人員的職務名稱和人數；建議政府對非授課但領取教學人員津貼的人數作出規範；認為人員編制應適用於所有的私立學校，包括“入網”學校和非“入網”學校，以貫徹教育公平的原則。

對學校人員編制立法的意見：有觀點認為訂定私立學校人員編制缺乏法理依據，並有個別意見質疑該舉措與學校的辦學自主相牴觸；希望學校人員編制是以法律而非透過司長批示訂定。此外，有個別意見提出法規應對學校人員編制的實施設定過渡期；希望把學校人員編制的權限交由校長直接安排；建議學校人員編制的標準可由學校於學年結束後檢討和調整。

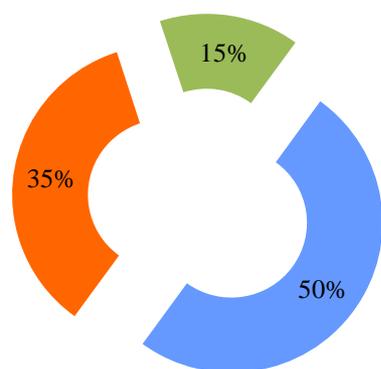
對政府規範私立學校人員編制的取態：有意見對此表示贊同；也有意見認為按學校規模變化的人員編制，會導致教學人員隊伍的不穩定性；提出若教職員按編制增減，需考慮對教師的安置；認為各校情況和實際需要不同，憂慮執行上有困難。此外，也有個別建議提出學校人員編制需配合政府的撥款，對於經費不足而未能達到編制要求的學校，建議由政府承擔費用，以落實教師職程制度化及資助恆常化；建議建立教師職業流動的正常秩序，保障學校正常運作；建議訂立公開招聘教學人員的準則。

詢問：關注日後學校是否可按學生人數、開設的教育階段去重新配置

中高層管理人員；關注日後學校中高層管理人員的任免是否需經由司長批示確定；關注學校人員編制的實施日程；關注學校人員編制不以法律訂定是否具有約束力。

2.5.4. 收費

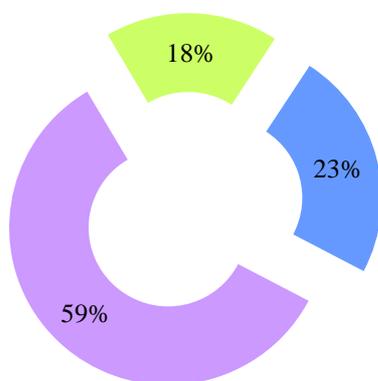
在“收費”方面，共收集到 20 條意見，當中屬觀點及看法的佔 50%，屬具體建議的佔 35%，屬詢問性質的佔 15%。



"學費"的意見性質分類

- 1. 觀點/看法
- 2. 建議
- 3. 詢問

在各條“收費”意見中，涉及公佈收費的意見有 4 條（佔 23%），涉及規管收費條目和金額的意見有 10 條（佔 59%），另有 3 條其他意見（佔 18%）。



"收費"的意見歸類

- 1. 關於公佈收費的規定
- 2. 關於規管收費的項目和金額
- 3. 其他意見

關於公佈收費的規定：有意見認為學校在新學年招生前訂定並公佈收費有一定困難，建議該項規定宜給予學校調整空間。

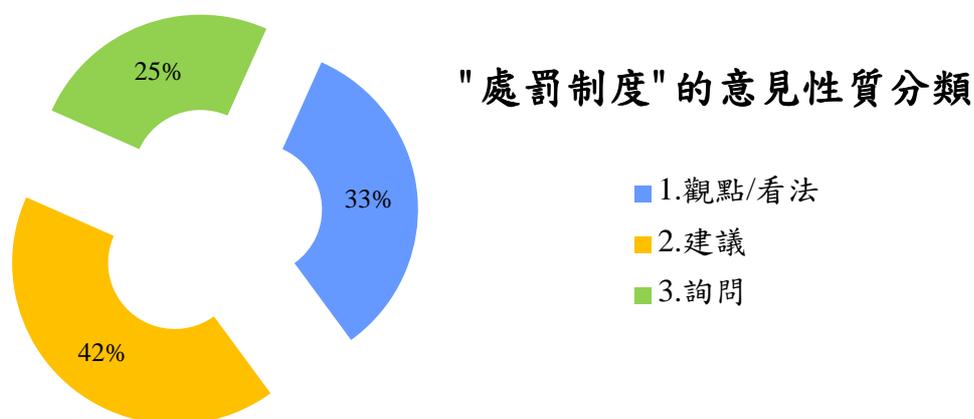
關於規管收費的項目和金額：有意見提出行政當局應協調和規管非“入網”學校的收費；認為應對各類學校的收費進行分門別類的規管；另有個別意見表示對於學校在學年內新增的選擇性服務費也應有所規限。

其他意見：有意見希望讓“入網”學校收取報名費以確保收生的穩定；建議新學年的留位費可提前在三月份收取；提議學校每年把預算上報政府審批，經費不足的部分由家長承擔，盈餘費用則撥入下學年預算。

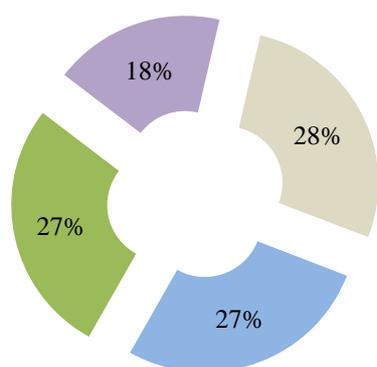
詢問：關注學校在學年期間增加選擇性服務費是否需再向政府申報；關注學校應在招生前還是錄取學生後向外公佈學費金額；關注“入網”學校是否在獲得政府資助的同時也可收取學費。

2.5.5. 處罰制度

關於“處罰制度”，共收集到 12 條意見，當中屬觀點及看法的佔 33%，屬具體建議的佔 42%，屬詢問性質的佔 25%。



對於“處罰制度”，涉及罰款方面的意見有 3 條，涉及處罰對象的意見有 3 條，涉及處罰程序的意見有 3 條，另有 2 條其他意見。



"處罰制度"的意見歸類

- 1. 罰款
- 2. 處罰對象
- 3. 處罰程序
- 4. 其他

罰款方面：有意見關注罰款的對象；也有意見認為現時草案訂定的罰款起點偏低，對違法行為起不到警示作用。

處罰對象方面：有觀點提出處罰對象除相關實體外，也應包括法人和相關自然人，並視乎具體情況作出不同的罰則，詳細列明各自的責任。

處罰程序方面：有意見表示處罰過程應有申訴機制；認為處罰前應先向學校作出警告，以便學校改正。

其他意見：有意見表示處罰有輕重之分，相關的準則需清晰；也有意見強調當作出強制關閉學校的處罰時，應考慮保障學生和教職員的權益。

詢問：有意見關注草案中新增“未獲批給執照而開始運作學校，包括招生”的處罰，認為需釐清“運作學校”的定義，例如開設分校部但未立案登記的情況會否導致受罰；關注當學校出現勞資糾紛時，涉及的解僱賠償是由辦學實體還是由學校運作費承擔；關注如何釐清處罰的責任。

2.5.6. 範圍

關於《私立學校通則》的適用範圍，諮詢中收集到4條意見。當中有意見認為草案作為一部統領所有私立學校的《通則》，其涵蓋面應包含所有私立學校，尤其是日後有可能出現的牟利學校；另也有意見認為澳門各校因歷史發展而運作有別，不應以一個《通則》規限所有的私立學校；此外，還有意見提出，草案應把正規教育中私立學校的結構描述清楚，例如私立學校可分為牟利私立學校、不牟利私立學校，而不牟利私立學校又可分為“入網”的私立學校和非“入網”的私立學校。

2.5.7. 辦學實體的轉換

關於“辦學實體的轉換”，本次諮詢收集到4條意見，其中有意見關注辦學實體轉換時對教師權益的保障；有意見提出轉換條文中應考慮學生檔案的轉移。

2.5.8. 關閉

關於私立學校的關閉，諮詢中收集到3條意見，當中1條屬詢問性質，關注草案是否有考慮對學校中止運作和關閉情況的處理。另外的意見屬具體建議。

關於學校的臨時托管：有建議當辦學實體無能力營運學校時，應設過渡機制，讓辦學實體委託另一基金組織暫時託管學校以維持營運。

關於規範學校結束時的財產歸屬：有觀點認為對於學校結束時的財產歸屬必須有清楚的界定，才能避免不必要的紛爭及保障公眾利益，故此，建議草案需對財產歸屬問題作進一步規範：第一是財政資源，認為學校結束時，歷年以辦學名義所得的政府資助結餘、利息收入、投資收益、社會捐贈等財政資源，應一併退還政府處理，而辦學實體的投入，除非有明確

憑據，否則也應納入公帑。第二是土地及不動產，若辦學所用的土地最初是由政府批給作為興建校舍的教育用途，學校結束時有關土地應由政府收回；對於校舍等不動產，若建設經費是來自公帑資助、學校歷年滾存、社會捐贈等，學校結束時也應退還政府處理，至於由辦學實體支付的建設費用，為鼓勵私人辦學並尊重私有財產，建議政府收回校舍時可作適當補償。第三是各種設備，認為非由辦學實體投入的設備，均應全部歸公。此外，對於財產歸屬的處理，建議參考台灣地區的一些規定，例如除屬合併情況外，剩餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的的團體，而是捐贈予公立學校或其他私立學校，或辦理教育、文化、社會福利事業的財團法人，或歸屬政府。

2.5.9. 學校機關

關於學校機關，諮詢中收集到 3 條意見，當中 2 條屬詢問性質，主要關注學校領導機關人員的學歷、培訓以及職銜名稱；1 條意見屬觀點及看法，認為草案應強調學校內部各機關的分工。

2.5.10. 申請辦學必須的文件

關於申請辦學必須的文件，收集到 2 條屬詢問性質的意見，關注學校在不同公共行政部門註冊的名稱是否須統一；關注法規生效後，現有的學校是否需向當局更新辦學文件。

2.5.11. 校長

諮詢中收集到 1 條與“校長”相關的詢問意見，關注辦學實體人員是否可擔任校長職務。

2.5.12. 標的

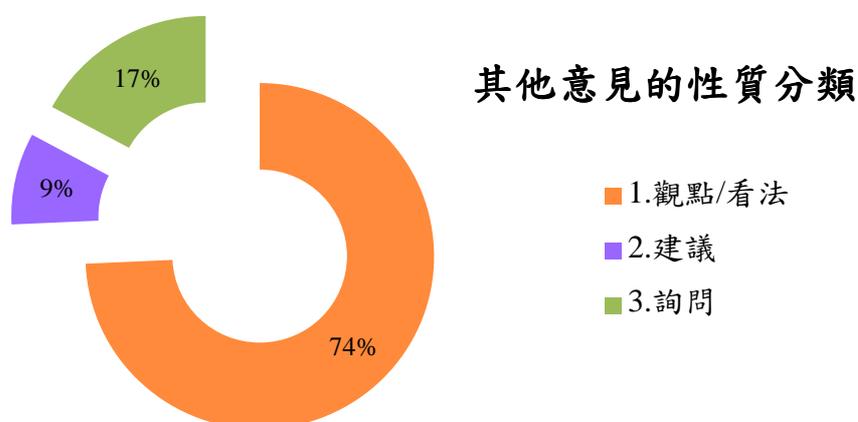
諮詢中收集到 1 條與“標的”相關的意見，希望了解政府制定《私立學校通則》的政策導向、關注點以及發展方向，以便辦學者響應和配合。

2.5.13. 檢查

諮詢中收集到 1 條與“檢查”相關的意見，認為學校的主要收入來自公帑或學費，建議草案應規範學校向公眾公佈其簡易帳目並說明有關開支符合法例要求，或向教育行政當局交代其帳目。若經審查的帳目不符合規定，建議公佈違規學校名單，以及行政當局採取的處罰和行政措施，並責令違規學校改正。

2.5.14. 其他意見

除對《私立學校通則》諮詢文本內容發表的意見外，本次諮詢還收集到 35 條其他意見，當中屬觀點及看法的佔 74%，屬具體建議的佔 9%，屬詢問性質的佔 17%。



從意見的內容來看，“入網”學校和“不入網”學校的資源分配問題較受關注，有觀點認為現時政府對“入網”私立學校和非“入網”私立學校的資源投放不公平，非“入網”私立學校既可獲得政府的學費津貼資助，又可收取學費，且每班收生人數不受限制，可運用的教育資源相對豐厚，教學條件比“入網”私立學校優越，形成教育的不公平性，建議政府在資源投放上應給予“入網”私立學校更大力度的支援；認為“入網”私立學校和非“入網”私立學校同樣享受政府資助，但非“入網”學校須遵守的規定和受到的限制相對少，建議政府對兩類學校的規管應一視同仁，釐清各自的權責；建議政府應合理分配教育資源，關注辦學條件較差的學校，平衡公立學校、非“入網”私立學校和“入網”私立學校的學費津貼。

此外，也有意見認為草案需考慮在私立學校的自主性與規範性之間取得平衡；認為應規範私立學校的租金上限；期望可讓同一辦學實體轄下不同學校之間的財政資源互通。另有個別意見提出草案的規定應有彈性；條文細節宜從簡；應列明教師的最低工資；直接規範學校中高層管理人員職務的拋節數。此外，也有意見關注學校籌設基金的程序；關注法規草案的時間表；認同修訂《私立學校通則》符合澳門教育發展需要；建議就草案的具體條文開展第二輪諮詢。

三、重點議題回應

3.1. 校董會

❖ 辦學實體、校董會與校長的關係和職權

根據第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》(下稱《綱要法》)第三十八條的規定，辦學實體、校董會與校長之間的關係如下：辦學實體設立校董會，任命校董成員，制定校董會章程；校董會委任校長；校長負責學校的日常管理。

在上述關係的基礎上，《私立學校通則》法規草案從法規的層面分配了辦學實體、校董會及校長各自的權責：辦學實體獲批給執照開辦學校，承擔營運學校的權責；校董會從宏觀角度領導學校發展，以及監督學校的運作；校長負責學校的日常管理。對於諮詢所得的其他意見，教育暨青年局會從符合本澳法律體制、教育政策及社會現況下，在草擬法規草案條文時加以考慮。

❖ 校董會的組成

對於校董會的組成，教育暨青年局作為監督私立學校的行政部門，會借鏡鄰近地區的經驗，且考慮澳門的現況及發展，在作出規範之餘，亦會保留適度的空間，使辦學實體可透過校董會章程，具體訂定校董會的職權、組成及運作模式等。

❖ 過渡性規定

為實施校董會制度，辦學實體可根據現實情況選擇適合其學校發展的管理團隊，而政府亦會提供適當的支援措施，協助辦學實體制定校董會章程；同時會舉辦說明會等，提升校董會成員對學校管理和本澳教育狀況的

了解，以便其更有效履行校董的職責，推動校務管理朝著專業化方向發展。而《私立學校通則》法規草案亦會為有關條文的執行設立過渡性規定。

3.2. 不牟利學校的界定

❖ 如何界定學校“不以營利為目的”

在《私立學校通則》諮詢文件中，“學校不以營利為目的”是界定不牟利學校的其中一項要件。對此，諮詢中有法律意見認為：“‘學校不以營利為目的’是一項綱領性規定……倘若在法律中訂定‘不以營利為目的’，這項規定將無法成為一個有實質意義的標準。”經分析有關法律意見，教育暨青年局將在草擬《私立學校通則》法規草案時，考慮調整此項規定。

❖ 不牟利學校的所有收入必須全部用作學校的經營開支

對於不牟利私立學校的經費使用原則，《私立學校通則》法規草案在訂定不牟利學校的要件時擬提出兩項要求：學校的所有收入必須全部用作學校的經營開支，包括改善學習條件及教學質素，但贈與除外；學校每年度的盈餘必須用於學校本身。此外，作為學校經營開支主體部分的教學人員薪酬，第 3/2012 號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》（下稱《私框》）第四十條第一至三款也作了相應的規定：“一、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的百分之七十或以上；二、教學人員應獲得與其職級相符的基本工資，學校須保證任教同一教育階段不同職級的教學人員的月基本工資依次保持適當差幅；第一級教學人員與第六級教學人員的月基本工資之間應有百分之三十或以上的增長。”

❖ 辦學實體對不牟利學校投入的財政資源

諮詢意見較為集中關注學校的借貸，包括辦學實體以借貸方式的投入，以及學校向其他機構貸款。教育暨青年局在《學校運作指南》的“不牟利私立教育機構會計報表填報指引（2012/2013 財政年度）”中²，要求教育機構在借貸問題上應遵守以下的規定：一、如教育機構借入須支付利息的貸款，只能在澳門特別行政區許可借貸的金融機構、或透過 12 月 13 日第 9/2006 號法律第 48 條規定的教育發展基金取得；二、由教育發展基金發放的優惠信貸，應登錄於帳目 236 - 教育發展基金貸款。

3.3. 學校人員編制

❖ 學校人員編制的立法基礎

按照《澳門特別行政區基本法》（下稱《基本法》）第一百二十一條的規定，澳門特別行政區政府自行制定教育政策，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，推動教育的發展；在此前提下，《基本法》的第一百二十二條規定，澳門原有各類學校均有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由。

在上述《基本法》規定的基礎上，澳門特區立法會通過了第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》（下稱《綱要法》），根據《綱要法》第三十五條的規定，私立教育機構在不妨礙有職權的公共部門行使監察權並在遵守適用法例的前提下，享有教學、行政和財政自主權。

教育作為公共利益的活動，政府一方面有責任加大資源投入支持學校發展，同時亦有責任優化教育體制，完善監督及管理，推動教育的發展。

² 教育暨青年局 2013/2014 學校年度《學校運作指南》第三章（學校管理）第二節（財務）“二、不牟利私立教育機構會計報表填報指引（2012/2013 財政年度）”第 16 條及 17 條。

由於合適的人員架構，對於教育機構的管理、組織、運作的效能及效率，均會產生重大的影響，也是澳門未來教育發展的關注點之一，故此，從優化學校管理體制的角度看，《私立學校通則》應包括這一方面的思考和研究。事實上，《綱要法》第三十四條規定，“與私立教育機構的開辦、管理、組織、運作、關閉及辦學實體的轉換有關的事宜，由專有法規訂定。”其中的“組織”和“運作”，就涉及人員的構成。而透過《私立學校通則》規範不牟利的本地學制私立學校的人員架構，正是為了提升學校運作效能，推動學校的人力資源配置朝著健康、合理及符合現代教育發展的方向邁進。未來有關人員架構的規範，會充分考慮本澳學校的現實情況，以及辦學規模和教育階段的差異。

❖ 私立學校人員編制的初步構思

由於合適的人員架構，對教育機構的管理、組織、運作效能及效率均會產生重大影響，教育暨青年局早期在開展《私框》立法工作時，已探討建立私立學校人員編制的可行性。

學校無論規模大小，分管訓育輔導、教學和行政等方面的人力資源配置均不可或缺，而人員編制須考慮人員的合理數量，需增設協助教師工作的輔助人員，人員開支與學校營運成本的效益是否相符等問題。政府早於2006年，透過教育發展基金推行“學校專職人員計劃”，按班級規模資助私立學校增設資訊科技、醫護、餘暇活動、閱讀推廣以及實驗室管理共五類輔助人員，協助並減輕教師的非教學工作。此外，考慮到教學人員的開支直接受學生人數及班數設置的影響，一般而言，學生人數和班數越多，需聘請的教學人員也越多，而班級學生數量對教育的過程、成效和教師的工作量影響重大，故此，為推行小班制和優化班師比，政府在2006/2007學年按序地開展“優化班師比或師生比資助計劃”，鼓勵私立學校增聘教學人員，為提升教育素質創造條件。

隨著《私框》的生效，進一步規範了教學人員登記制度。由於《私框》減少了教師的每周授課時間，故學校對師資的需求亦相應增加，為讓學校有足夠資源落實《私框》，政府在2012/2013學年不但調升了免費教育津貼和學費津貼，更進一步推動班師比的優化，增設兩個級別的優化班師比資助條件，讓學校可獲得更多資源聘請足夠的教師。與此同時，為促使學校合理安排教學人員的工作，教育暨青年局推出了教學人員“拋節”³指引，對各校的教學人員“拋節”總數、可納入“拋節”的工作給予規範。在上述政策措施引領下，本澳學校的人力資源配置正逐步朝著合理、穩固的模式發展。

恰當的學校人員編制，對提升學校行政和教學的效能，優化教與學的環境，推動素質教育發展有重要的作用，教育暨青年局藉著《私框》各項配套工作的落實，結合有關政策措施和現況，並借鏡兩岸三地的相關制度和實踐經驗，按學校的規模、開辦的教育類型、教育階段等，初步構思學校人員編制的規範，以鼓勵並推動學校合理配置中高層管理人員、教師及其他工作人員，促進學校運作效能的提升，讓學校的教學和行政管理朝著優質的方向發展。

❖ 私立學校人員編制的準則由監督教育範疇的司長以批示訂定

對私立學校人員編制的規範，既要符合教育發展所趨，亦要兼顧學校的客觀情況，並配合適當的措施和檢討機制，評估有關規範對各校的適用程度，以便因時制宜作出修訂。若私立學校人員編制是以法律形式訂立，對其日後因應需要而調整將受一定限制。故此，學校人員編制在《私立學校通則》法規草案中的構想主要是訂定原則，對於編制涉及的人員職位和數目等具體規定，則建議由監督教育範疇的司長以批示訂定。教育暨青年局在推出有關方案前，必會進一步諮詢學校和教育界的意見。

³ “拋節”指豁免授課時間。

3.4. 私立學校的收費

❖ 政府對私立學校收費的協調和監督

《基本法》一方面確保了本澳學校有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由，另一方面賦予特區政府自行制定包括教育體制和管理在內的教育政策。對於協調和監督私立學校的收費，教育暨青年局遵循《綱要法》第三十五條的規定，在不妨礙私立學校享有教學、行政和財政自主權的原則下，以保障學校和學生雙方權益、完善教育管理及監督機制為前提，通過《私立學校通則》法規草案，對學校的收費，包括學費、選擇性服務費和為學生代購服務或用品費用等作了一般性的規範。

對於學費，《綱要法》第四十九條已有明確的規定，《私立學校通則》法規草案也作了相應的規範。“學費”作為辦學經費，與教學活動直接相關，是用以支付學校常規運作所需，包括學校課程計劃範圍內的所有教育活動及服務，以及學生必須參與的其他活動和接受的其他服務的費用。至於“選擇性服務費”，是學校額外向學生提供，具有可選擇性，故特指學校課程計劃範圍以外的、學生選擇參與的活動和接受的服務的費用。而學校為學生代購服務或用品，例如教科書、校服等，在符合學校的要求或標準的前提下，原則上應讓學生可選擇自行購買。

3.5. 處罰制度

❖ 處罰的對象

由於學校不具法律人格，行政當局發辦學執照予具法律人格的辦學實體，故《私立學校通則》法規草案訂定處罰的對象為辦學實體，而罰款應由其承擔。一般來說，獲發執照經營的場所出現的行政違法行為，會由“持有執照的實體”承擔有關違法責任。倘違法責任落於有關工作人員身上，便會衍生責任的規避或轉移。而被處罰的場所經營人，可對違法工作人員

(包括管理人員或前線人員) 追究內部紀律責任，或根據現行的民事或刑事法律，向違法人員追討被行政當局科處處罰而遭受的損失，或追究有關法律責任。

❖ 處罰的申訴機制

違法者可按現行《行政程序法典》的一般制度提出申訴，包括：向教育暨青年局提出聲明異議，或向社會文化司司長提出訴願，或向法院提出司法上訴。

四、總結及後續工作展望

《私立學校通則》第一輪諮詢工作已順利結束，教育暨青年局衷心感謝社會各界和市民大眾在諮詢期間提供的寶貴意見。總體而言，教育界和社會整體上認可在新形勢下修訂《私立學校通則》的必要性，但在校董會的職權、不牟利學校的標準以及人員編制的訂定等方面，亦有各自不同的看法，這些不同的意見有助深入了解大眾對規範學校辦學的期望，對於進一步研究和擬定法規草案具有參考價值。

修訂《私立學校通則》是優化學校系統的一項重點工作。特區政府在《非高等教育發展十年規劃(2011-2020年)》中，提出改進對教育的領導和學校的內部管理，從政策層面致力保障所有學校的教學自主以及私立學校的行政自主和財政自主，同時依法規範學校辦學的行為，形成政府與辦校團體間權責明確、統籌協調、規範有序的辦學體制，增強學校的辦學活力，並推動學校依法設立校董會，完善學校內部管理結構，引入民主監督和社會參與，促進學校管理和運作的現代化。為落實有關的政策和措施，教育暨青年局對於社會各界，尤其教育界就《私立學校通則》諮詢文本所提出的各項意見，作了認真細緻的分析和研究，並持開放態度，對各項制度構思具體內容的合適性，以至可行性進行了深入的探討。期望在符合法理依據和社會共識的方向下，完善草案的內容，並計劃開展第二階段的法規草案諮詢，以聆聽各界更多的意見，優化現行的制度，共同推動本澳教育事業的發展。