“一國兩制”
成功實踐的澳門經驗

第二冊

澳門發展策略研究中心

澳門基金會 FUNDAÇÃO MACAU 贊助出版

課 題 組 成 員 名 單

課題總監：蕭志偉

課題督導：戴華浩

審稿組：劉本立、高展鴻、林廣志、惠程勇、郭曉明

澳門發展策略研究中心課題組成員

組長：陳志峰

成員：馮家超、何仲傳、呂開顏、高岸聲、朱深勇
余雨生、官世海、梁華峰、曾澤瑤、黃仁民
葉桂平、鄭錦耀、江　華、宋雅楠、黃萬濱
劉燁晉、朱英嘉

合作單位課題組成員

陳　昕、馬烈華、馮邦彥、葉　農、顏昌武
施雨丹、焦　磊、張少鵬

（以上排名不分先後）

民生篇

第一章 緒論 1

第一節 回歸以來澳門社會發展概論 2

第二節 澳門社會及經濟發展現況 15

第二章 澳門民生發展成就 23

第一節 澳門回歸以來民生保障日漸完善 23

第二節 醫療政策與醫療服務 29

第三節 澳門人才培育與教育發展教育 35

第四節 社會救助及公積金 41

第三章 澳門社會發展與挑戰及策略 47

第一節 住房問題 48

第二節 交通問題 55

第三節 經濟適度多元發展的挑戰 61

第四節 城市發展現狀及其問題 64

結語 71

教育篇

第一章 澳門非高等教育發展 75

第一節 澳門非高等教育發展歷程 75

第二節 培養社會所需人才，促進教育公平 83

第三節 澳門著力推動非高等教育的課程本土化建設 86

第四節 澳門非高等教育法規及政策分析 89

第二章 澳門非高等教育體系建設與發展 93

第一節 幼兒園教育發展現狀 95

第二節 小學教育 105

第三節 中學教育 115

第四節 特殊教育及持續教育 120

第五節 職業技術教育 125

第三章 澳門高等教育現狀發展 134

第一節 澳門政府強化高等教育發展 134

第二節 多元化高等教育品質保障體系的探索 139

第三節　高等教育區域合作的深化與拓展 145

第四章 澳門高等教育發展進程與困境 148

第一節 澳門高等教育近幾年的發展成效 148

第二節 澳門高等教育發展機遇及瓶頸 151

第三節　澳門高等教育未來發展趨勢 153

第五章 澳門非高等教育與高等教育發展之要 157

第一節 非高等教育發展是澳門教育與全人發展的重要基礎 157

第二節 澳門高等教育發展建言 161

“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

民生篇

第一章 緒論

保障和改善民生需要以強大的經濟基礎作支撐。國家主席習近平指出，要“穩中求進推動經濟持續健康發展，持續努力保障和改善民生”，“要實現經濟發展和民生改善良性循環”。適應新常態經濟發展的必然要求，是尊重民生與經濟發展規律的集中體現。澳門特區成立以來，堅持“以人為本”的施政理念，多年來因應環境及社會變化逐年增加資源投放力度，歷年施政報告都將民生工作放在重要的位置，2013年施政報告以民生工作優先，提出社會保障、醫療系統、教育系統及住屋為四大民生保護機制。2014年又提出加強人才培養，而後澳門特區政府逐步建立起了包括社會保障、住屋、教育、醫療、人才培養、防災減災等六大民生長效機制，始終將發展經濟、改善民生作為施政的第一要務。2019年施政報告繼續聚焦民生改善並加強與大灣區城市合作，拓展跨境養老，醫療，社會福利，社會援助等領域的互動對接和互利共享，為居民提供更多替代的社會服務。

澳門實踐證明“一國兩制”確保了澳門社會、經濟繁榮穩定。博彩業開放以來，帶來顯著經濟效益的同時，通貨膨脹、房價高漲都已成為社會關注焦點，隨著社會快速變遷及外在環境影響，澳門居民對民生及經濟發展問題更為關注。民生問題不只是單純的社會或經濟問題，這是帶有濃厚政治色彩的問題，尤其在全球化的發展歷程中，民生問題往往是影響社會和諧的主要關鍵點。其次，政府亦要著力處理因社會變遷及人口結構改變而產生的民生問題。此外，民生問題是一個多重性的重疊問題。為調節經濟及社會發展下的失調，民生政策是政府穩定社會發

展的調節器。本文將透過文獻及訪談交叉分析探究澳門社會發展問題，希望在此研究上豐富研究分析。

本文聚焦居民關切的重大民生問題，透過文獻、深度訪談，對特區政府推動的各方面民生工作進行研究，提出應對策略。居民最重視的議題顯示房屋問題為澳門居民最為廣泛關心的議題，其次為交通問題，再者為經濟及醫療問題。基於澳門特區發展情況，本研究聚焦社會保障、住屋、交通、城市發展和經濟發展五個層面探討澳門居民關心的問題作為討論的主軸。

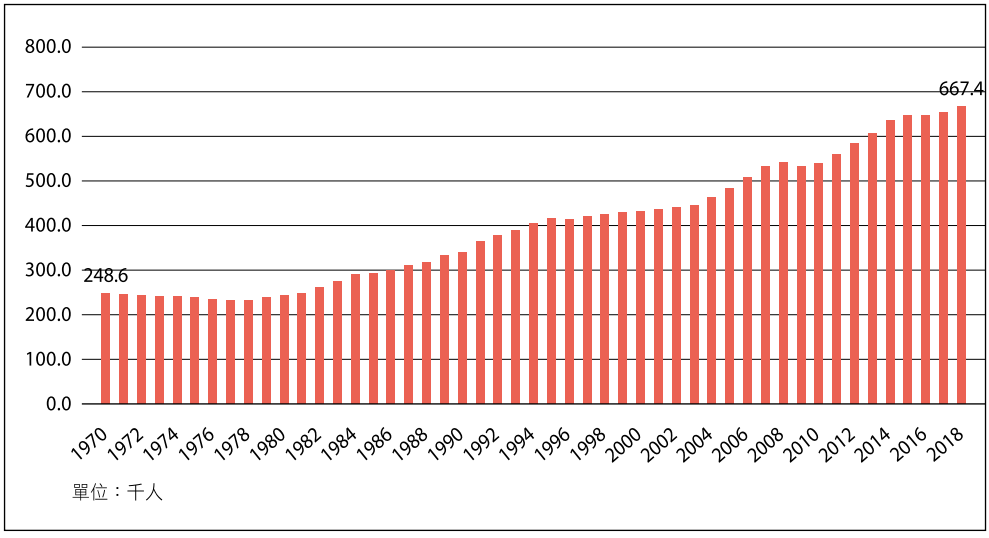
第一節　回歸以來澳門社會發展概論

一、 澳門人口不斷增加，經濟增長，澳門居民收入逐漸提高

澳門回歸二十年來，城市化率不斷提高。[1]從1970年至2018年之間，澳門人口估計增長接近三倍。1970年，澳門人口估計為24.8萬人，於1986年首次衝破30萬人；其後，只花8年時間就跨過40萬人，2006年為來到50萬人；2013年，澳門人口來到了60萬人；2018年終澳門總人口為66.7萬人。

1　以城鎮化人口計算，1999年澳門人口為42.6萬人，隨著經濟快速增長，2006年澳門人口超過50萬人。2011年澳門人口突破55萬人，到了2013年突破60萬人。城市化率是城市化的度量指標，採用人口統計學指標，即城鎮人口占總人口（包括農業與非農業）的比重。澳門城市化比重為100%，目前澳門人口仍不斷上升中。

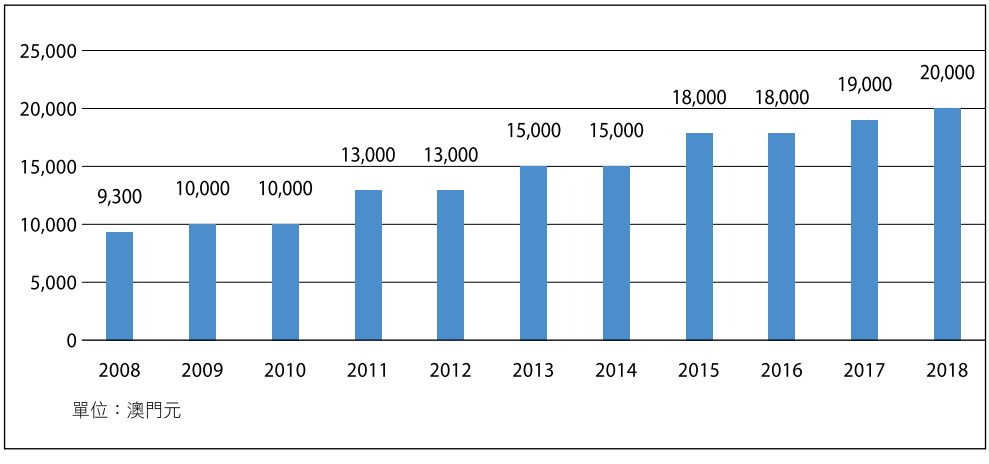
圖1-1-1　　人口估計



資料來源：根據公開數據整理

澳門本地就業居民月收入中位數從2008年至今已翻了一倍多。在“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針指引下澳門特區政府推出各項社會福利政策，通過“二次分配”改善民生，在經濟與社會福利持續增長下，澳門人口數也日益增加。

圖1-1-2　　澳門本地就業居民月收入中位數



資料來源：根據公開數據整理

二、人文發展成績顯著

人文發展指數（Human Development Index,HDI），是聯合國開發總署從1990年開始發佈用以衡量各國社會經濟發展程度的指標，澳門的預期壽命指數、教育指數和收入指數都已達到發達國家的水平。[2]特區政府成立以來，澳門人文發展指數升幅顯著。人文發展具有着明顯的優勢。從2002年的0.827上升至2017年的0.914。澳門人文發展指數的三個維度，包括預期壽命指數、教育指數和收入指數在回歸後的發展是不容置疑的。當中尤其以收入指數自2010年開始已達到最高分數，持續到2016年仍未有絲毫下跌；另外，預期壽命指數一直處於高水平位置，數值從2002年至2017年均高於0.9，更甚者，在2017年更達到0.975；在整個指數中，數值低於0.8的是教育指數，但是在回歸後的15年間，其增幅亦是理想的，從2002年的0.674達到2017年的0.782。

澳門特區政府成立後，政府努力提高民生綜合水平，在人文發展指數中，共分為四個程度，澳門處於極高度發展標準，而且在全球189個國家或地區中，澳門的人文發展指數為0.914，排到全球第十九位，高於日本、奧地利及盧森堡。[3]

壽命與醫療相關，《澳門醫療健康狀況研究報告》顯示：2017年澳門居民出生時預期壽命為84.6歲，位居世界第四，澳門急救效率高，突發性疾病都能在短時間內得到救治，整體醫療健康指標在國際上屬領先水平。[4]

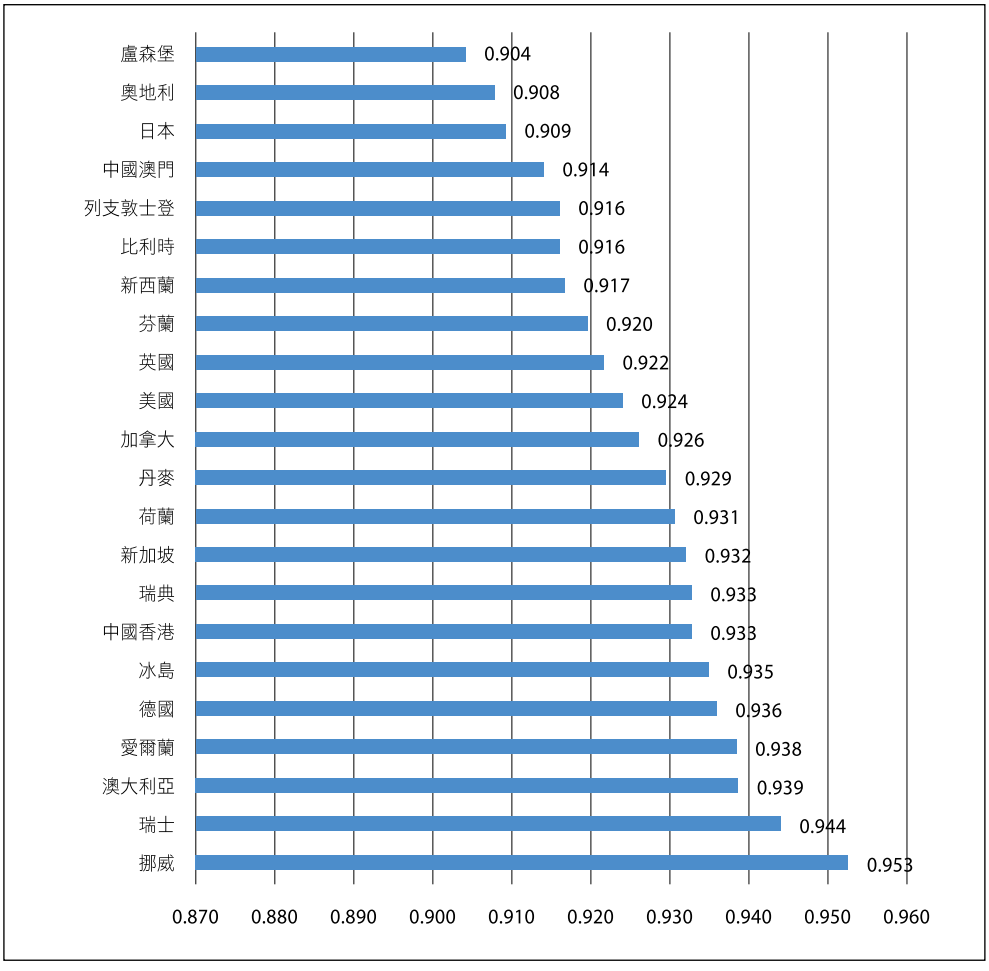
2 聯合國未計算澳門的人類發展指數。其人類發展指數由澳門統計暨普查局算出。

3 http://hdr.undp.org/en/composite/HDI

4 〈研究指澳門居民預期壽命84.6歲 位居世界第四〉，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/gangao/2018-11/23/c_1210000318.htm。

從教育來看，自2007年澳門特區政府實施十五年免費教育以來，澳門特區政府不斷調升“書簿津貼”金額，並持續向家庭經濟困難的學生發放“學費援助”、“膳食津貼”和“學習用品津貼”，並對在澳門及外地就讀大專和研究生課程的澳門學生發放大專學生學習用品津貼。特區政府歷年的施政報告都將民生工作放在施政的重要位置，澳門居民的權利自由尤其是涉及民生、教育、醫療等領域的權利的改善是直接促使澳門人文發展指數提高的重要原因。

圖1-1-3　　人文發展指數極高度類別



資料來源：根據公開數據整理

三、 澳門社會結構綜述

澳門特區政府成立以來，在中央政府的支持下，經濟取得矚目的成就，隨著經濟穩定發展，澳門財政收入及居民生產總值、經濟收入、民生發展都取得亮眼的表現，居民生活水平不斷提高。2018年受中美貿易摩擦影響，全球經濟出現多種不確定因素，澳門經濟發展保持總體穩定，澳門本地生產總值為4,403億澳門元（下同），實質增長4.7%，總體就業人口月工作收入中位數為17,000元，本地就業居民月工作收入中位數為20,000元。[5]公共財政穩健，總體社會維持全民就業水平。從社會結構來看，澳門社會即將邁入超高齡社會。[6]統計數據顯示澳門進入超低生育率階段，成長率與人口結構對一個地方的未來是至關重要的問題，也是澳門社會需要面對的重要議題。

（一）澳門已邁入老齡化社會

據統計局資料顯示，2018年澳門不包括居澳外地僱員及外地學生的本地人口有54.8萬人。老年人口（65歲及以上）佔16.1%。本地人口的老年人口撫養比率為19.2%，即約5名成年人口撫養1名老年人口。老年人口的增長速度，除了對社會結構產生沉重的負擔，政府得承擔的社會責任。

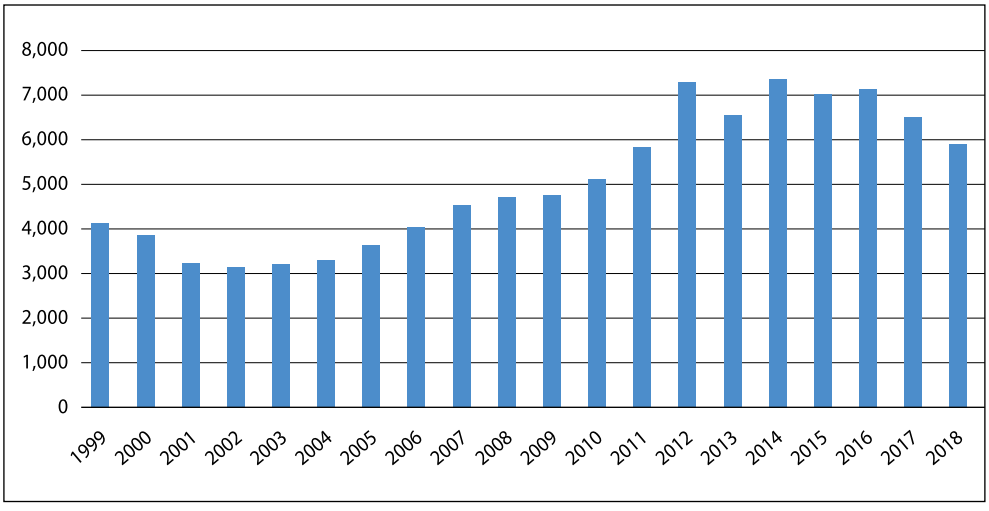
5 〈2019年7月至9月就業調查〉，統計暨普查局，https://www.dsec.gov.mo/Statistic/LabourAndEmployment/EmploymentSurvey/2019%E5%B9%B47%E6%9C%88%E8%87%B39%E6%9C%88%E5%B0%B1%E6%A5%AD%E8%AA%BF%E6%9F%A5.aspx。

6 根據世界衛生組織的定義，65歲以上老年人口超過7%為「高齡化社會」、達到14%為「高齡社會」、超過20%則為「超高齡社會」。

（二）新生嬰兒至2012年以來呈現逐步下降的趨勢

澳門面對長期處於低生育率水平，以及低死亡率，以致社會結構問題日益嚴重。根據本地新生嬰兒數的增長情況，從1999年4,148人到2002年最低點的3,162人，然後數字一直上升到2014年最高點的7,360人，其後幾年新生嬰兒數維持在約6,000人或以上，與回歸之初的數字相比有近兩倍升幅。

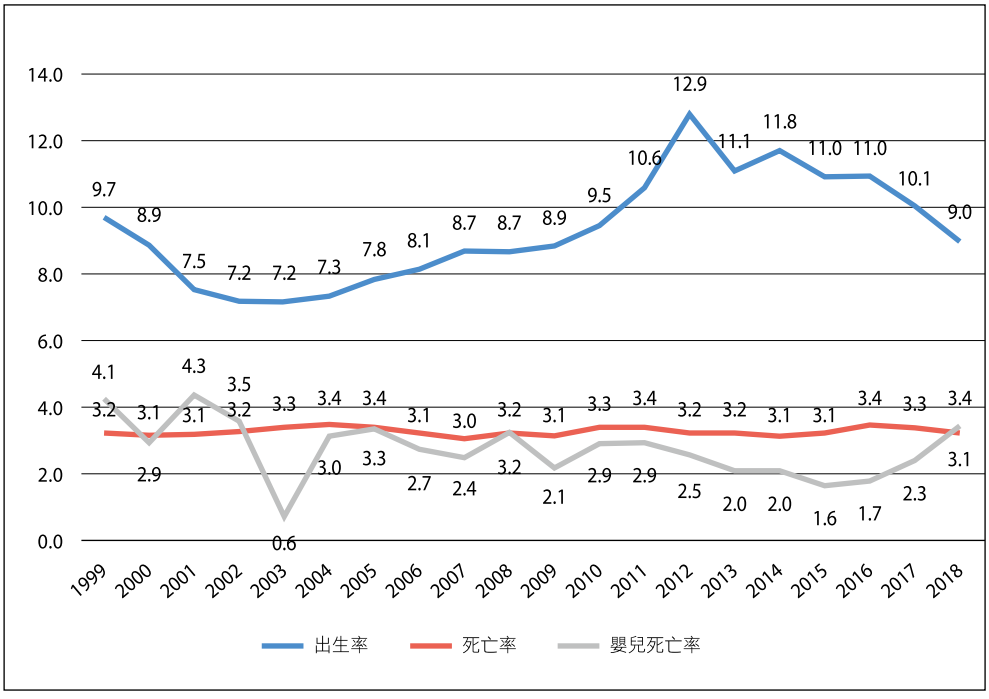
圖1-1-4　　本地新生嬰兒數



資料來源：根據公開數據整理

生命統計方面，出生率在回歸初期為9.7%，直至2002年及2003年的最低點，為7.2%。後期逐步回升至2012年的12.9%高點，後期升幅收窄，逐步放緩，至2018的9%，另外，在死亡率方面，自1999年至2018年一直徘徊在3.0%-3.4%。在嬰兒死亡率方面，回歸以後最高點為2001年為4.3%，最低點出現在2003年的0.3%，與出生率的最低時期相關，往後，嬰兒死亡率一直低於4%，在2015及2016年低至1.6%及1.7%。

圖1-1-5　　生命統計



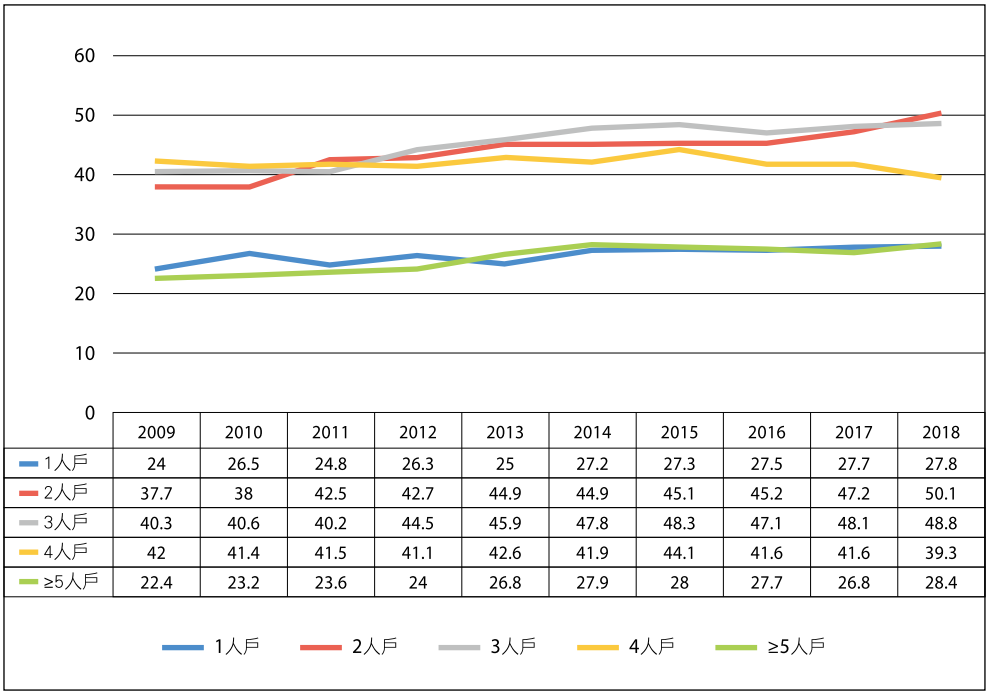
資料來源：根據公開數據整理

四、 家庭結構轉變對居住需求的影響

（一）以小型家庭的結構為主

對比2009年至2018年間澳門佔用居住單位的情況可見，在整體發展中，2人戶及3人戶成為了主流，家庭大小從過往多人共住結構轉型至以小家庭的形式出現，這亦直接影響了人均居住面積。

圖1-1-6　　澳門住戶人數統計



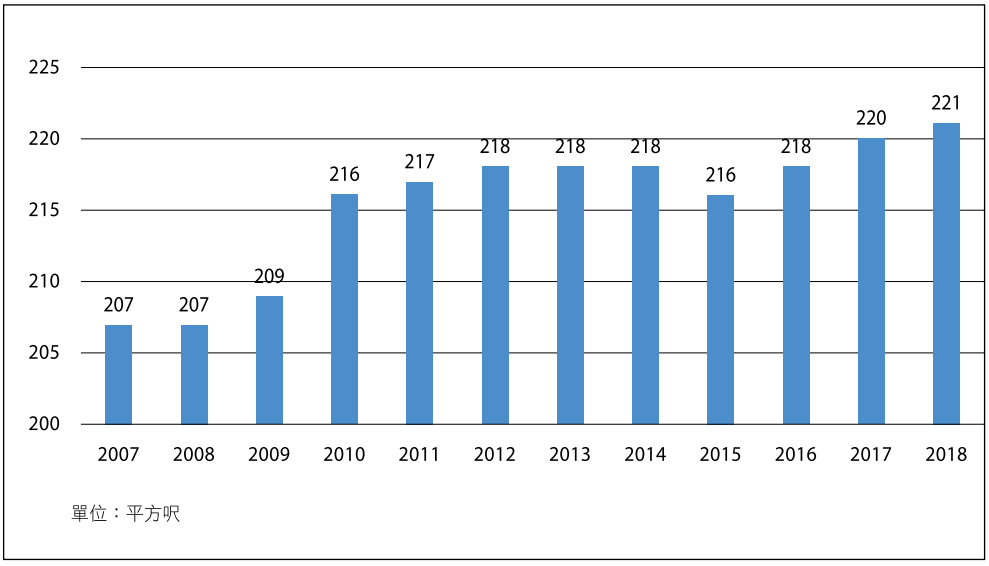
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1人戶	24	26.5	24.8	26.3	25	27.2	27.3	27.5	27.7	27.8
2人戶	37.7	38	42.5	42.7	44.9	44.9	45.1	45.2	47.2	50.1
3人戶	40.3	40.6	40.2	44.5	45.9	47.8	48.3	47.1	48.1	48.8
4人戶	42	41.4	41.5	41.1	42.6	41.9	44.1	41.6	41.6	39.3
≥5人戶	22.4	23.2	23.6	24	26.8	27.9	28	27.7	26.8	28.4

資料來源：根據公開數據整理

（二）人均居住面積近幾年不斷擴大

相較上海、北京、香港、新加坡，澳門人均居住面積比香港、北京、上海的居住面積大。新加坡人均居住面積為232平方呎；香港人均居住面積為161平方呎；上海人均居住面積為194平方呎；北京人均居住面積為209平方呎。近年來，澳門居民對於居住水平要求不斷提高，對居住面積需求也逐漸升高。受到傳統觀念的影響，成家立業與置業相關，年輕人對於住屋品質有一定的要求，另外，老齡化社會來臨，迫使許多居民也須面臨空間設計等問題，也間接影響居民的住屋需求，澳門人均居住面積自2007年的207平方呎不斷提高，2018的人均居住面積需求已達221平方呎。

圖1-1-7　　人均居住面積

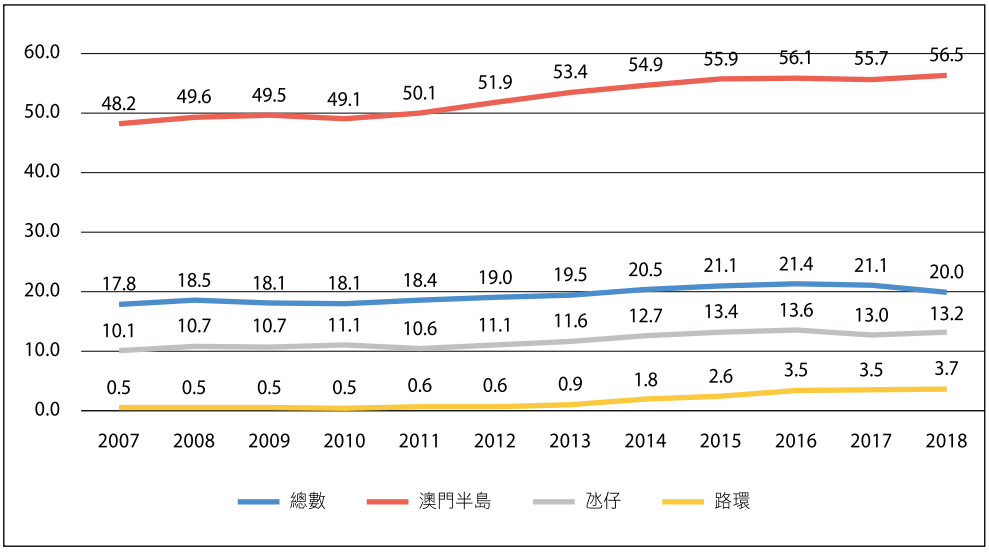


資料來源：根據公開數據整理

（三）澳門半島仍是人口最密集之處，而路環則是人口密度增長最快速的地區

隨著公共房屋住戶的遷入，路環區人口數量大幅增長。根據人口密度在2010年至2018年的變化可見，不論澳門半島、氹仔或路環均有上升；在比率上，尤其以路環的增長甚為明顯，在2010年時為不足一個百分點（0.6%），到2018年則為約四個百分點（3.7%）。

圖1-1-8　　人口密度增幅

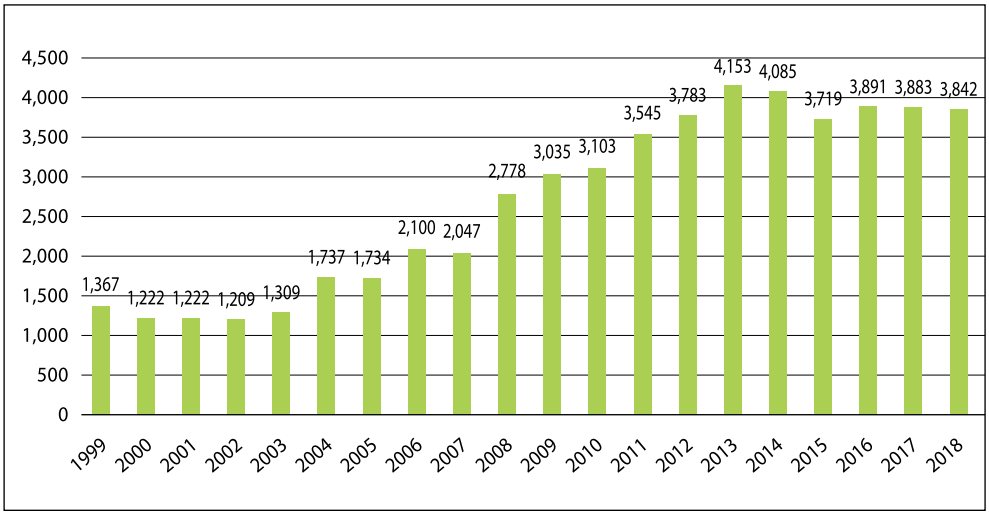


資料來源：根據公開數據整理

五、 澳門離婚率在過去十年明顯增高

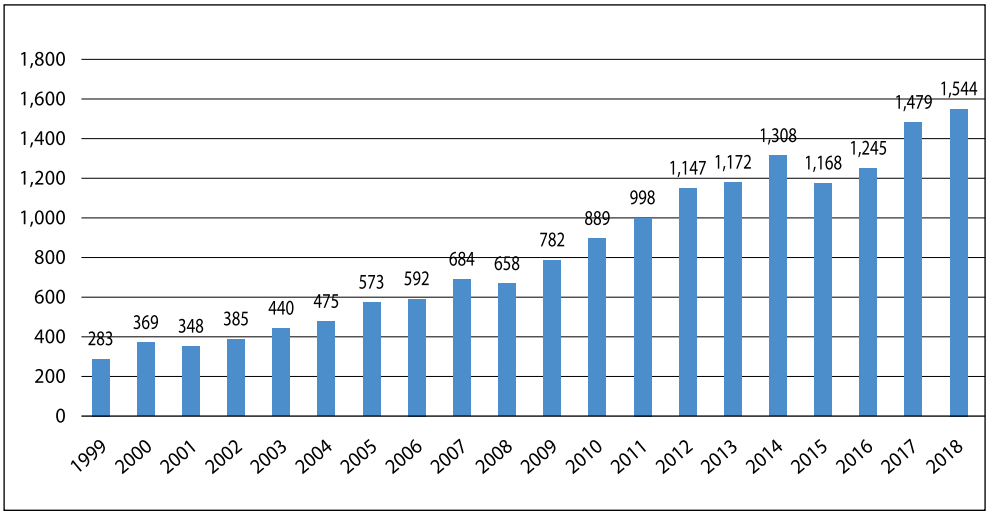
澳門的結婚宗數在低位出現於2002年，為1,209宗。及後，結婚宗數持續上升，直至2013年達到峰值4,153宗，其後升幅收窄，這幾年澳門本地結婚數字徘徊在3,500至4,000之間（見圖1-1-9）。時代變遷，現代人對於婚姻觀念逐漸改變，離婚數字亦相應增加，從1999年離婚宗數283宗上升至2018年的1,544宗，澳門居民1999年的離婚與結婚比為1:4.83，約五宗婚姻有一宗離婚案例；2018年的離婚與結婚比為1:2.49，不到三宗婚姻有一宗的離婚案例，對比可見離婚現象變得更普遍。這十年在經濟發展下，從人口結構改變、家庭變化、離婚率增加，家庭型態的轉變，導致家庭結構在未來會有不同的樣貌，將成為重要政策制定、規劃的參考，包括兒童照顧，教育，居住規劃以及高齡照護等。

圖1-1-9　　本地結婚宗數



資料來源：根據公開數據整理

圖1-1-10　　本地離婚宗數



資料來源：根據公開數據整理

六、 澳門治安發展狀況

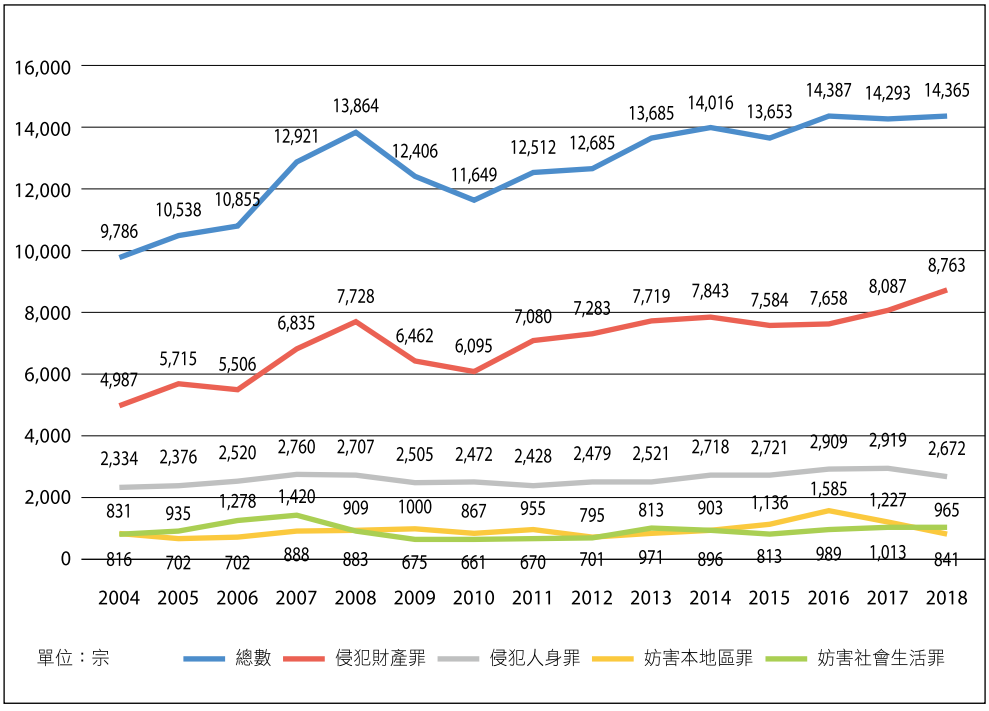
為保障澳門社會利益及經濟發展問題，回歸前社會治安不靖，犯罪率高，治安敗壞導致人心慌亂。澳門特區政府成立前，社會充斥槍擊、爆炸、縱火、綁架、搶劫、恐嚇等惡性案件，這些犯罪行為嚴重影響澳門居民的生活及投資者的信心，然而當時澳葡政府對社會問題束手無策，再加上低迷的經濟，使得澳門在經濟、社會問題上都面臨前所未有挑戰。1998年全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會通過了《關於澳門社會治安問題的意見》，內容指出：“一個時期以來，澳門社會出現了令澳門居民普遍不安的嚴重治安問題。社會治安是關係到澳門居民切身利益，關係到澳門經濟發展、平穩過渡和政權順利交接的大事。”《意見》敦促澳葡政府在過渡期內對社會治安切實負起責任。

澳門回歸以來，在中央和澳門特區政府努力下，澳門社會穩定發展及社會建設成就有目共睹，社會秩序、民生問題在中央支持下和特區政府努力下得到有效的改善，居民幸福不斷提升。2019年中外城市競爭力研究會公佈“2019中國最安全城市排行榜”，[7]澳門是中國安全的城市之一。另一項“2019澳門青年思潮調查報告”也說明超過六成的澳門青年表示感受澳門社會安全感令青年最感到滿意。回歸後，澳門特區政府將打擊犯罪作為施政要點，在中央支持下，澳門特區政府經過多年努力將澳門打造為安全城市。

7 《GN中國最安全城市評價指標體系》由包括社會安全、經濟安全、生態安全、資訊安全在內的4項一級指標、10項二級指標、55項三級指標組成。

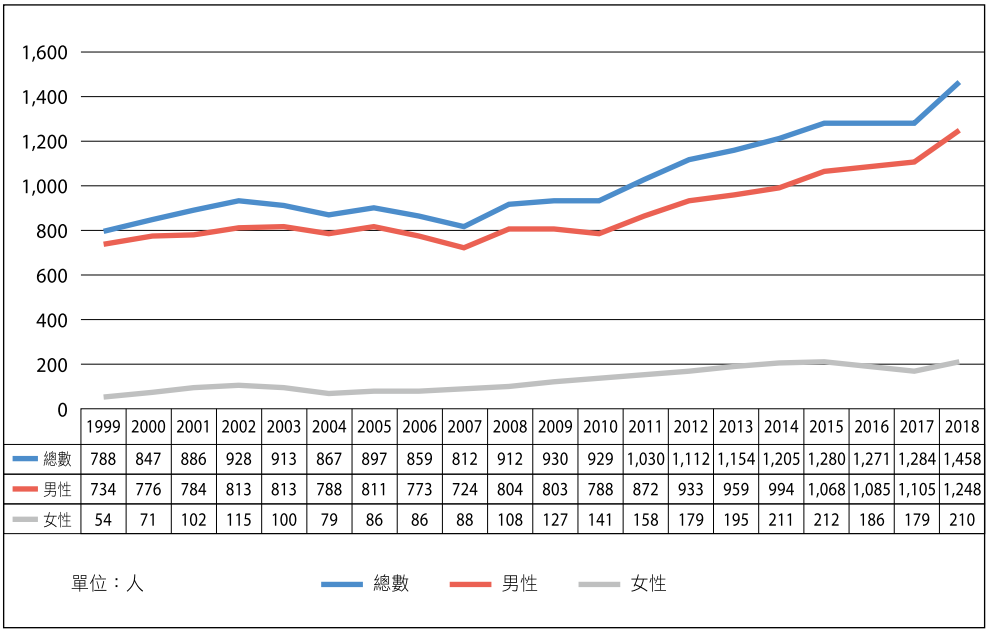
澳門回歸以來，因治安良善，促使經濟穩定發展。但社會治安仍存在若干問題。澳門回歸以來的經濟發展，人口增加，社會結構更為複雜，罪案發生的數字亦相應上升。當中，尤其以侵犯財產罪的數量佔整體罪案最大比例，2004年，侵犯財產罪數字為4,987宗，2008年則上升至最高點的7,728宗；侵犯人身罪佔總體罪案的數字的第二位，數字在2,000至3,000宗之間徘徊；其他罪案數字均在2,000宗以下，包括妨害本地區罪、妨害社會生活罪及其他罪行。根據罪案數字來看，男性相對女性犯罪者多。

圖1-1-11　　本地罪案



資料來源：根據公開數據整理

圖1-1-12　　在囚人士



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
總數	788	847	886	928	913	867	897	859	812	912	930	929	1,030	1,112	1,154	1,205	1,280	1,271	1,284	1,458
男性	734	776	784	813	813	788	811	773	724	804	803	788	872	933	959	994	1,068	1,085	1,105	1,248
女性	54	71	102	115	100	79	86	86	88	108	127	141	158	179	195	211	212	186	179	210

資料來源：根據公開數據整理

第二節　澳門社會及經濟發展現況

一、“一國兩制”與澳門經濟發展

澳門貫徹“一國兩制”方針，把堅守“一國”之本和善用“兩制”之利有機結合起來。在中央政府支持下，澳門在經濟、社會、民生等方面都有顯著的表現。澳門特區政府按照《澳門基本法》的規定，強調收支平衡，並在有盈餘的基礎上建立財政儲備制度，堅持“發展經濟，改善民生”的施政理念。[8]“一國兩制”成功實施的必要條件可以

8　博彩業經歷持續十年的高速增長後，進入調整期，博彩業收益持續下降；在澳門經濟高速增長期間，特區政府按照《澳門基本法》的規定，財政預算以量入為出為原則，強調收支平衡，並在有盈餘的基礎上建立財政儲備制度。政府堅持“發展經濟，改善民生”的施政信念，融入區域合作，推動經濟適度多元，開展“一個中心，一個平台”的建設。

從不同的角度進行論述。但是發展經濟，改善民生，是“一國兩制”成功實施的必要的物質基礎和經濟保障。澳門最大優勢在於既保有資本主義的優勢，又能背靠祖國得到中央大力支持。澳門經濟發展與中央放寬內地遊客到澳門旅遊限制，簡化自由行，其次2008年CEPA使原有澳門產品進入內地實施零關稅，有利澳門經濟結構調整。在中央支持下，澳門透過與周邊區域進行合作達到優勢互補的作用。

經濟為澳門帶來大幅度的經濟增長，但經濟發展伴隨的社會問題亦是政府必須關注的焦點。澳門特區政府成立以來，改善民生是澳門特區政府持續努力施政的方針，尤其著重在教育、社會福利、住房、醫療、人才培育五大部分。此外，加快澳門宜居城市的發展，深化城市建設，促進經濟發展也是民生工程一部份。

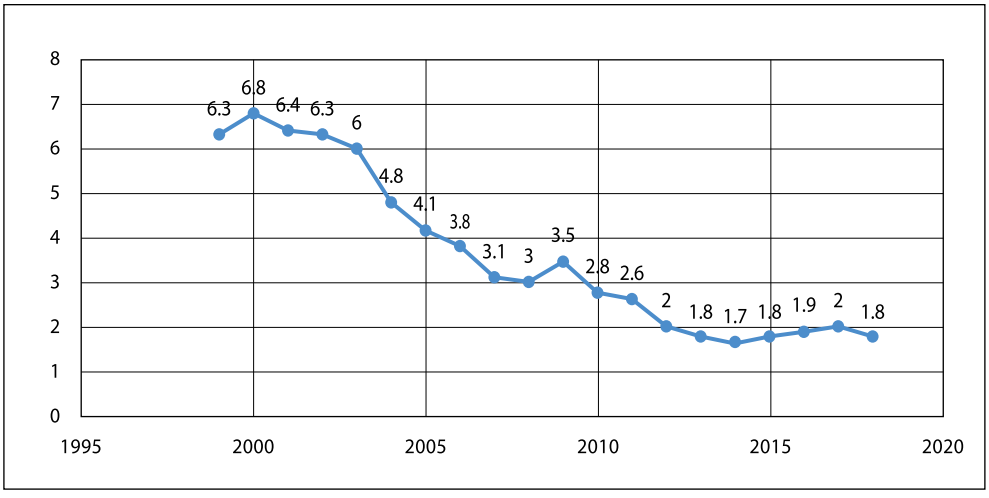
二、 發展經濟、改善民生是維持社會穩定的重要方針

從經濟發展角度來看，儘管社會對澳門博彩業發展有持正、反兩種觀點，但從澳門的社會穩定來看，博彩收益在某個層面上發揮正向的作用。從產業面來看，受全球化及內地改革開放影響，澳門的製造業在上世紀90年代面臨更低勞動力成本的競爭。回歸後，澳門的製造業式微，博彩業興旺，據統計，1999年至2017年，以當年價格計算，澳門本地生產總值由472.87億澳門元增加到4,041.99億澳門元，18年間增長了7.55倍，年均增長率達12.66%。澳門人均GDP從1999年的121,363澳門元增加至2018年的673,481澳門元，已超越新加坡、文萊、日本而居亞洲第一位。

澳門屬於微型經濟體，產業發展有結構上的問題。在中央政策的

支持下，失業率從2004年開始逐年下降，2018年，澳門失業率降至1.8%，按照國際標準，澳門已經基本處於充分就業狀態（參見下圖1-2-1）。如今澳門居民月工作收入中位數為20,000澳門元。[9]工資穩定成長，穩定社會和諧發展。

圖1-2-1　　澳門失業率（1999-2018年）



資料來源：根據公開數據整理

澳門在2000年，終結了連續四年衰退的局面，實現4.6%的經濟增長，2002年賭權開放以來，澳門經濟持續發展，旅客人數大規模增長，澳門一夕間從漁村頓時成為亞洲矚目的發展城市。博彩收入從2002年的221.8億元發展到2012年的3,041.4億元，短短10年間便急增了13倍多。受到各種外部因素影響，澳門博彩收入雖曾下滑，但這幾

9　2019年首季總體就業人口月工作收入中位數為17,000元（澳門元，下同），按季增加1,000元；從事博彩及博彩仲介業的收入中位數為20,000元、建築業為17,000元。本地就業居民月工作收入中位數為20,000元，與上一季相同。〈2019年1月至3月就業調查〉，澳門統計暨普查局，https://www.dsec.gov.mo/Statistic/LabourAndEmployment/EmploymentSurvey/2019%E5%B9%B41%E6%9C%88%E8%87%B33%E6%9C%88%E5%B0%B1%E6%A5%ADE8%AA%BF%E6%9F%A5.aspx。

年，博彩收入已逐漸恢復平穩發展，2018年澳門特區政府在博彩直接稅的收入達1,067.8億澳門元。

隨著博彩業和整體經濟的快速發展，澳門特區政府的財政收入大幅增加。截至2018年12月，財政儲備的資本金額為5,088億澳門元；其中，基本儲備及超額儲備分別為1,475億及3,613億澳門元。澳門經濟穩定，失業率維持低水平，公共財政穩健，有利政府推動各項民生作業，除了持續推動雙層社保體系，統籌交通治理、保持經濟持續發展都是維護社會健康發展的方針。

2003年澳門與內地簽署CEPA協議，其後雙方按照“先易後難、逐步推進”的原則。對澳門經濟發展發揮了積極的作用，“自由行”推動了澳門經濟的增長，也為澳門博彩業帶來穩定收益，博彩收入為澳門提供經濟成長、就業機會，也因政府財政收入穩定，間接有助民生改善、推動教育發展，博彩產業帶來經濟蓬勃發展，為降低博彩業影響，促進澳門經濟適度多元發展，國務院於2009年頒佈《橫琴總體發展規劃》將橫琴定位為“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區，深化改革開放和科技創新的先行區、促進珠江口西岸地區產業升級發展的新平台。

為提供澳門實現經濟社會可持續發展的有利支援，2015年又通過《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，調整澳門特別行政區的陸地界線，明確了海域管理範圍。為支持澳門特別行政區經濟社會持續穩定發展，中央人民政府決定將澳門特別行政區海域面積明確為85平方公里。此一政策對澳門的空間及經濟多元化發展締造有利的發展條件，特別是要發展高附加值的藍色創新型經濟。在民生方面，澳門可視

自身需求，改善居民的居住空間。 2019年《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，將澳門納入國家發展戰略，意在提升澳門的區域合作地位，作為大灣區的核心引擎作用。

三、 社會福利是“一國兩制”成功實踐的成果與基石

博彩收入穩定，澳門財政收入穩定增長，截至2018年12月，澳門財政儲備總額達5,088億元，外匯儲備則達1,636億元。澳門在這幾年的總支出都有明顯增加。博彩業的稅收對澳門公共財政的經濟貢獻是極具重要性，澳門特區政府公共福利開支不斷擴大，對收窄貧富差距範圍起到一定作用，令堅尼系數回落。澳門在經濟社會快速發展的過程中遇到不少問題，澳門特區政府通過改善民生促進社會和諧穩定，奠定社會穩定發展基石。

澳門博彩業帶來經濟的增長，為確保財政收入充足的情況下及公共支出日漸增長，因應社會的急速發展，社會需求不斷增加，再者特區政府要面對人口老化、房屋供應、教育和醫療衛生等公共問題。為配合澳門長遠的穩定發展，澳門特區政府於2010年10月底向立法會提交了《財政儲備制度》法案，並其後2012年財政年度施政報告道出，於2012年1月1日正式生效。社會的福利制度必須依託於市場經濟，並解決市場經濟競爭產生的收入差距過大、貧困和失業等問題，穩定社會的發展。

澳門特區政府成立以來，民生問題更是居民關注的焦點。經濟發展迅猛，社會和諧穩定，政府不遺餘力地推動各項社會民生福利政策，增進居民福祉，2014年以來政府進一步加大社會福利開支，尤以公共

治安及經濟服務職能項目的支出比例較多（請參見下表1-2-1）。澳門社會福利政策日漸完善，包括提供免費教育、醫療等措施，強化居民對於政府施政的向心力。

表1-2-1　　2014-2018財政年度按職能分類之綜合總開支（財政預算）

項目/年	2014	2015	2016	2017	2018*	變動率 %			
						2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017
公共行政之一般部門	5,475.4	5,349.4	5,747.0	6,227.6	6,328.5	-2.3	7.4	8.4	1.6
公共治安	4,252.7	6,763.0	6,845.9	10,018.3	12,428.7	59.0	1.2	46.3	24.1
教育	5,108.0	5,447.6	6,090.5	6,657.9	7,444.6	6.6	11.8	9.3	11.8
衛生	408.2	688.1	682.8	546.4	192.4	68.6	-0.8	-20.0	-64.8
社會保障	3,829.8	4,243.3	4,175.7	4,401.1	4,368.3	10.8	-1.6	5.4	-0.7
房屋	999.5	1,339.5	1,025.8	1,167.6	956.4	34.0	-23.4	13.8	-18.1
其他集體及社會服務	1,237.5	1,200.3	1,459.4	1,980.1	2,283.3	-3.0	21.6	35.7	15.3
經濟服務	7,089.6	6,578.2	7,844.9	8,223.3	9,112.4	-7.2	19.3	4.8	10.8
其他職能	37,374.4	48,870.3	46,859.0	38,470.6	37,217.4	30.8	-4.1	-17.9	-3.3
總額	65,775.0	80,479.6	80,730.8	77,692.7	80,331.9	22.4	0.3	-3.8	3.4

單位：百萬澳門元

資料來源：澳門特別行政區政府財政局

過去二十年，澳門民生福利不斷改善，澳門堅守“一國”之本，善用“兩制”之利，形成具有澳門特色的良政善治經驗。經濟快速成長，GDP及人均GDP不斷上升，推動雙層社會保障、社會援助、社會福利，從而降低社會發展矛盾。

多年以來，政府施政報告始終圍繞經濟及民生問題，這說明民生仰賴財源及政府政策相互作用，當政府社會福利支出比例出現大幅增加的趨勢，意味著社會福利角色與功能愈趨重要。如，這幾年房地產價格快速飆升，儘管澳門居民收入大幅增加，但經濟標準不等同收入標準。這樣一來隨著經濟成長逐漸擴大，社會對社會福利、民生問題等需求也會日漸提高，從發達國家的發展經驗來看，當一地區生產總值愈高，提供社會福利的能力相對的也就愈高，政府的福利支出將隨國民生產總值的提高而提高，而其提供的福利服務項目、涵蓋的福利範疇及其受益人口，亦將因而隨之擴增。這也說明為何隨著澳門經濟增長，民生及社會福利更是被視為社會穩定的調節器。

四、社會變遷下，社團的功能及立場使得民生覆蓋率不斷加大

相較之於政府機構，民間社團機構適應社會的變化更具彈性和靈活性，能有效地向社會提供日益多元化的服務。社團提供社會服務，有助於減少社會生活中的各種內耗與摩擦，減少社會生活的風險和代價，大大降低社會的運行成本。

澳門社團與社會存在緊密關係，對於社會治理存在五個意義：

第一，發揮官民橋樑作用；

第二，承擔社會服務；

第三，構建更健全的社會保障體系；

第四，傳遞“愛國愛澳”情懷，傳遞社會正能量；

第五，培養社會所需人才。

澳門特區政府實施的社會福利政策，是嚴格按照《澳門基本法》的相關規定進行。《澳門基本法》第一百三十二條規定，“澳門特別行政區政府根據需要和可能逐步改善原在澳門實行的對教育、科學、技術、文化、體育、康樂、醫療衛生、社會福利、社會工作等方面的民間組織的資助政策。”

澳門社會各界也普遍認為：“澳門的社會福利事業相當程度依賴民間團體和民間福利機構。”澳門是一個社團社會，就政治或社會層面來看，社團意含某種功能性及社會運動，或使社團功能性及存在意義能夠持續擴大，不同功能性的社團必須重視社會訴求向政府施以壓力，提出社會需求的社會福利及社會服務。基本上社團或社會菁英對社會政策制定的影響，主要是透過影響政策決策的過程中發揮作用。澳門特殊的社團社會與政治結構密切相關，由於社團及民間力量都希望政府增加“經常開支”，以持續改善教育、醫療、房屋、社會福利等各項公共服務，以回應社會需求。政府在推動公共行政改革過程中形成一套形式多樣的溝通機制。通過社團及民間力量，注重政府與民間的緊密協作做好社會工作。

第二章　澳門民生發展成就

第一節　澳門回歸以來民生保障日漸完善

在中央的支持下，特區政府全面貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，推動社會全面發展。澳門民生建設取得的成就離不開中央支持，經濟快速發展促使居民生活獲得改善，教育文化、公共安全、社會福利及醫療保障使得澳門生活水平不斷提高。澳門的民生發展秉持以多點支撐、多重覆蓋、短中長期政策配合的模式，惠民生、促公平。[10]

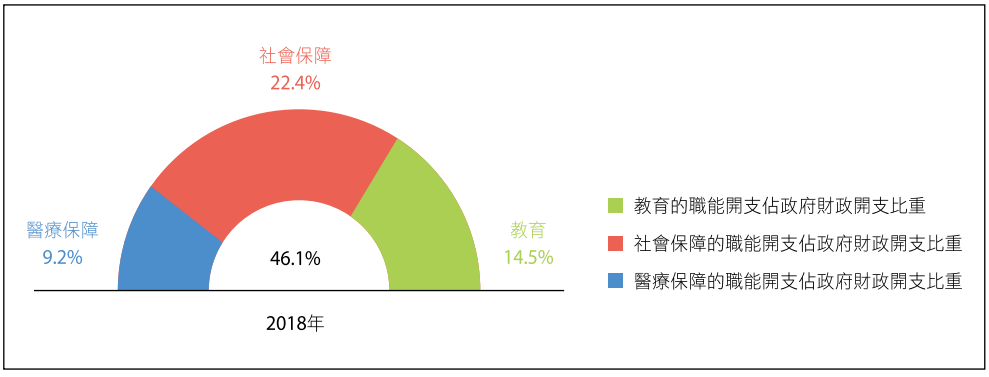
一、雙層社保制度保障居民生活

《基本法》規定澳門特區政府的公共財政力求收支平衡，量入為出，按經濟增長幅度調節政府開支。由於社會政策被視為“社會投資”，因此社會福利、人才培育、醫療等項目扮演執行者與推動者，受到社會結構變遷影響，社會需求越來越高。

近年澳門特區政府大幅增加“經常開支”，以持續改善教育、醫療、房屋、社會福利等各項公共服務。澳門特區政府通過社會福利及社會救助穩定社會發展，社會福利使得每一位居民都能獲得社會保障，也降低社會快速增長帶來的直接性矛盾。這幾年澳門特區政府在社會保障、教育、醫療保健的投放比例佔財政開支四成五以上，其中又以社會保障比例最重。

10 《特區政府二〇一九年施政總結》，中華人民共和國澳門特別行政區政府，https://images.io.gov.mo/cn/lag/bagr2019_cn.pdf

圖2-1-1　　社會保障、醫療保健、教育的財政投入比例



資料來源：澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）

發展經濟、改善民生是實現居民社會權利必要的物質基礎。公共財政有其公共性的“政治需求”，教育、醫療、社會保障及房屋的支出比例卻意謂着一個穩定社會的福利指標。

澳門的社會保障制度始於1989年設立的“社會保障基金”，“基金”於2008年提出雙層式社會保障制度的構想，完善澳門居民各種保障。核心內容是構建雙層式社會保障制度，透過第一層社會保障制度讓所有澳門居民都能夠獲得基本的社會保障，而第二層非強制性中央公積金制度是加強本澳居民的社會養老保障，以及對現行的社會保障制度作出補足，以改善居民的生活素質。

澳門的民生保障制度日臻完善。澳門特區政府重視社會發展需求，逐步調整社會保障內涵並逐步將其制度化，2011年特區政府出台的《社會保障制度》，將過去僅保障本地僱員擴展至全民保障，完善了第一層社會保障制度。第一層制度受益人數從回歸年的196,170人增加到2018年的485,696人，增長近250%，人口覆蓋率由44.79%提高到

72.78%。養老金是社會保障基金中較大的部分，近十年澳門特區政府也逐步調整養老金金額，因應實際需求適度調整。

面臨社會老齡化問題，澳門特區政府在財政充裕情況下，由2013年至2016年特區政府向社會保障基金額外注資370億元，並由2013年起將每年撥入社保基金的博彩撥款份額由60%增至75%，及後於2017年又促成社保供款金額由每月45元調升至90元。

圖2-1-2　　澳門雙層保障制度

資料來源：澳門特別行政區五年發展規劃

二、 維護居民生活是維護安穩的重要力量

近年來，澳門社會福利制度不斷調整和修訂以配合社會的需求，目前主要有社會福利、住房、教育、醫療等，另外為了建造宜居城市，政府也逐步在交通事務及公共服務上著手，聚焦改善民生，推動社會發展。社會救濟方面，形成了政府部門主導、社會各方參與的社會救濟體系。特區政府建立健全最低維生指數調整機制，2019年1月1日起，1人家團的最低維生指數金額為4,230元，比回歸初的1,300元增長

325%。2015-2018年財政年度的經濟援助平均年個案數為4,260個，援助金額為2.73億元，比澳門特區政府成立之初增加了6倍。

澳門特區政府以改善民生，解決民生問題為施政宗旨，全面貫徹落實以人為本的發展理念為奠定澳門穩定發展的重要力量。民生建設更重要的問題在於如何做好二次分配及還富於民。澳門特區政府出台了一系列關係民生福祉的政策與措施，讓全體市民共享經濟發展的成果。

三、 還富於民，與市民分享發展紅利

“還稅於民”的做法在香港、新加坡都有先例。在澳門，特區政府為了使得全體居民能夠分享經濟發展的成果，澳門特區政府從2008年開始推出“現金分享計劃”，向每名澳門永久性居民發放5,000澳門元，2009年，澳門特區政府宣佈，於2010年撥出33億澳門元啟動中央儲蓄個人賬戶，落實“雙層社保”制度，向每個符合資格開戶居民賬戶注入1萬澳門元啟動資金。近年來，特區政府都在居民的公積金個人帳戶額外注入預算盈餘特別分配金額，以增加居民養老保障。

澳門特區政府堅持“量入為出”，善用財政儲蓄，共建分享經濟發展成果，“現金分享計劃”是與廣大居民分享經濟成果的措施，在具備條件的財政年度，現金分享金額有所提升。2019年，永久居民的現金分享進一步調升至10,000澳門元，非永久居民則調升至6,000澳門元。《澳門特區十年發展進步大型民意調查報告》顯示，在回歸祖國10年內推出的政策中，47.95%受訪者認為提出現金分享計劃是政府最成功之處。[11]根據《澳門基本法》第一百三十條的規定，澳門特別行政區政府將在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要自行

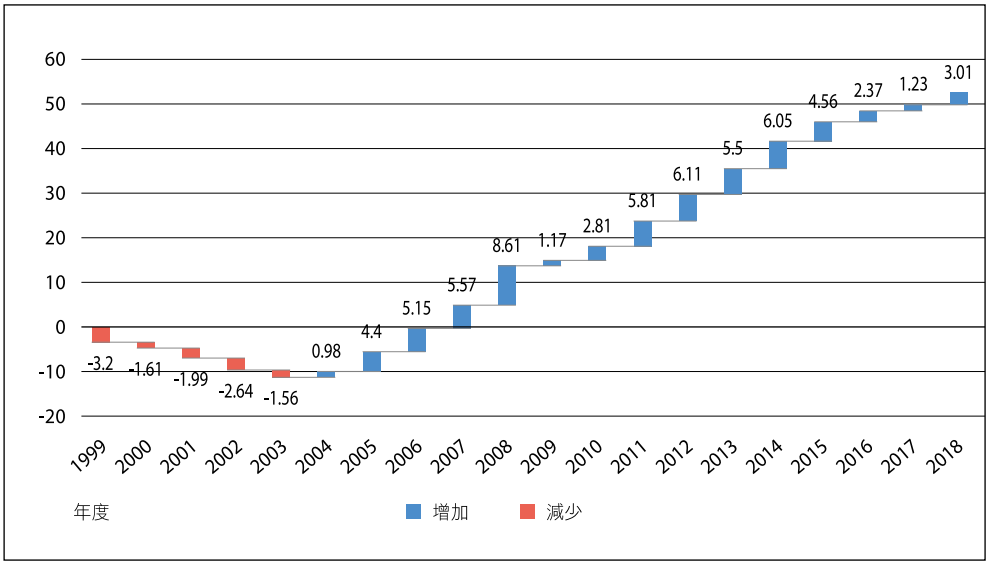
制定有關社會福利的發展和改進的政策。

澳門特區政府推行“現金分享計劃”，每年向本澳居民發放一定數額的現金補貼，希望全民能在政府補貼下減低通脹帶來的影響性。澳門很多日常生活必需品，依賴於進口，進口價格的高低會直接影響商品在市場上的價格，也會影響到澳門特區的綜合消費物價指數。2008年面對金融海嘯衝擊及本地居民消費疲弱，時任澳門特區行政長官何厚鏵提出“現金分享計劃”，通過政府直接派錢，達到分享經濟發展成果、協助居民對抗通貨膨脹。“現金分享計劃”實施初期在抑制通脹上確實起了一定的效用，再加上全方位的社會福利運作下緩解經濟帶來的通脹壓力，各界儘管對於“現金分享計劃”仍持有不同的意見，但由於多數的澳門居民仍屬受薪階級，倚賴退休金及依賴固定利息生活的居民在通脹下，購買力降低，生活品質相對受影響。

這幾年社會對“現金分享計劃”出現不同看法，有居民仍是希望領到現金，但也有居民希望政府推行更具針對性的福利措施代替現金分享，讓公帑用得其所，澳門特區政府長期以“公平正義”實施無差別發放而非針對堅尼系數中相對多數的低收入群作出可支配所得的改善。從政治公平性來看，無差別的現金發放體現政府還富於民的惠民政策。對於民生的改善，政府仍需以社會保障社會制度做為常態。

11 〈澳門特區十年發展進步大型民意調查報告〉，“一國兩制”研究，http://www.ipm.edu.mo/cntfiles/upload/docs/research/common/1country_2systems/2009_2/p111.pdf

圖2-1-3　　澳門綜合消費物價指數按年變動（通脹率）



資料來源：根據公開數據整理

四、 其他社會福利

（一）公交及電費補助

為鼓勵大眾使用公共交通，解決交通堵塞問題，2008年開始實施公共巴士搭乘車費補貼措施，目前持有長者卡及殘疾卡的乘客免費，學生持卡半價收費，持澳門卡搭車者一般路線乘車3元，乘搭快線者4元。另一方面2008年至今澳門特區政府對居民用電補助計劃由原來每個月的150元調升至200元。

（二）提升職業稅豁免額及退稅

澳門特區政府實施職業稅退稅措施與提高課稅豁免額，一方面是贏得居民的認受度，另一方面希望有效惠及中等家庭。在置業方面，首次置業的澳門居民，購買300萬澳門元以下的物業，可以免除印花稅。

2012年度職業稅免稅額從9.5萬澳門元調高至14.4萬澳門元，減收全體就業居民職業稅的30%。如果居民年收入14.4萬澳門元需依法申報“個稅”，但由於減收30%，因此年收入約20萬澳門元才需實際納稅，政府還將退還已經交納稅金額的60%，上限1.4萬澳門元。

澳門是一個微型經濟體，過去20年來隨著澳門民生問題不斷改善，在經濟急速發展狀況下澳門社會穩定雖見成效，然而，產業結構單一問題導致澳門經濟發展受限，為了回應社會矛盾問題，政府透過現金分享、醫療、教育等補貼改善民生，但如何讓低收入居民也能安居樂業，社會救助是解決社會弱勢與援助的最直接方法。

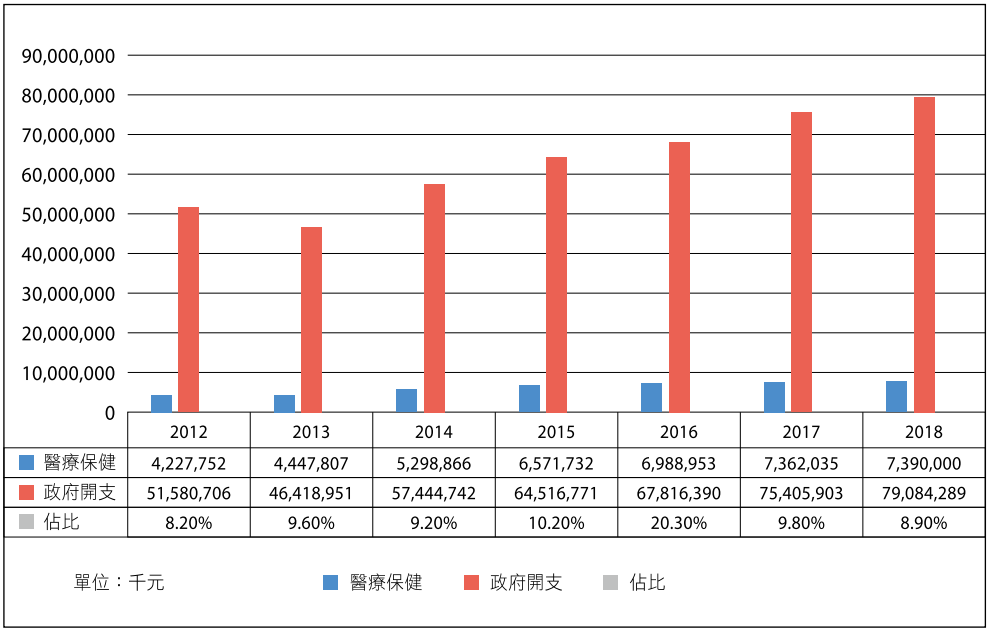
第二節　醫療政策與醫療服務

澳門特區政府貫徹“預防優先，妥善醫療”的方針。2018年澳門居民平均預期壽命83.7歲，分別較2009年增加1.8歲、較1999年增加 5.8 歲，嬰兒和孕產婦死亡率長期處於極低水平，多項健康指標皆位於世界前列，反映醫療衛生政策成效顯著。[12]2000年，特區政府提出醫療改革；2001年，成立疾病預防控制中心（CDC）；2002年，提出“妥善醫療，預防優先”的政策規劃；2003年，提出健康城市的目標；2009年，推出醫療補助計劃，對永久居民提供醫療券；2011年，提出《完善醫療系統建設方案》，興建離島醫療綜合體；2013年，成立醫務委員會，首要任務研究《醫療人員專業資格及執業註冊制度》立法 ；2018年，成立醫學專科學院；2019年，積極參與粵港澳大灣區建設，塑造健康灣區和灣區養老等。

12 《衛生局工作報告 2018》，衛生局，https://www.ssm.gov.mo/docs/16485/16485_7dd5129c56e44fc28153a7dbe12b50ff_000.pdf。

澳門的初級衛生保健使得居民百分之百受惠。澳門醫療保健佔政府開支的比例從2012年到2016年呈上升趨勢，2017年到2018年醫療投入比例持平，2018年為73.9億澳門元。[13]總體醫療開支約佔澳門GDP的2.6%，總體來說澳門初級衛生醫療發展的較為完備，提供兒童、成人、婦女產前保健及疫苗接種等服務，讓澳門居民都能享有衛生保健權利是促進全民健康的重要方針。

圖2-2-1　　2012年-2018年澳門醫療級政府開支情況佔比



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
醫療保健	4,227,752	4,447,807	5,298,866	6,571,732	6,988,953	7,362,035	7,390,000
政府開支	51,580,706	46,418,951	57,444,742	64,516,771	67,816,390	75,405,903	79,084,289
佔比	8.20%	9.60%	9.20%	10.20%	20.30%	9.80%	8.90%

資料來源：根據公開數據整理

一、 澳門醫療發展成果

澳門醫療保障制度具有社會主義特色，醫療體系考量社會公平，

13 《2019年澳門統計年鑑》，頁301。http://yearbook.gcs.gov.mo/uploads/yearbook_pdf/2019/myb2019c.pdf

市民不論貧富，都能獲得必要的醫療服務。澳門醫療體系主要由政府主導結合公營、私立機構並存的體制結構提供醫療服務，澳門特區政府向澳門居民提供完善的醫療福利，包括免費使用衛生中心保健服務。此外，特區政府透過持續向非牟利醫療機構購買服務和推行醫療補貼計劃。伴隨老齡化社會來臨，必然導致社會醫療需求的增加，醫學技術不斷進步、醫療消費水平不斷提高，也使得醫療保障的成本越來越高，這也考驗著經濟和財力的支撐能力。

這幾年在醫療的硬體、軟體方面有了很大提升。例如仁伯爵綜合醫院、公共衛生專科大樓、九澳康復醫院、離島醫療綜合體；此外，還擴建、重建衛生中心，興建衛生中心。私立醫院方面，政府資助下建立了鏡湖醫院專科大樓、C座門診大樓。政府還積極發展智慧醫療，例如電子健康記錄互通系統、藥物管理網絡系統等。為了持續完善和優化醫療服務，根據實際需要招聘各類人員、成立醫學專科學院，加快培訓普通科和專科醫生，以及加強醫療人員的在職培訓，為居民提供更優質的醫療服務。

二、 高醫療，低收費

為因應社會變遷，澳門採取“妥善醫療，預防優先”的施政理念，以社區衛生保健和預防為主，澳門居民可在初級衛生保健網絡獲得免費的基本衛生保健服務。[14]每名澳門永久性居民都獲發600元的醫療券，為減輕澳門醫療負載問題，政府提供醫療券將居民的醫療需求分流至一般診所。依據澳門公共衛生指導原則，除特殊對象，居民可享有

14 如健康評估、慢性病管理、兒童早療及多項醫療保障。

部分的醫療費用減免。特區政府對居民健康的承擔較大，澳門居民享有醫療保障的安全網較全面。澳門居民不論年齡和職業，前往衛生中心接受服務及由衛生中心轉介到仁伯爵綜合醫院進行輔助檢查，不需繳費。非澳門居民使用衛生中心服務，則須按照衛生局訂立的收費標準繳付費用。[16]

表2-2-1　　衛生中心服務量

項目/年度	2013	2014	2015	2016	2017
衛生中心門診人次	59.7	61.7	68.3	76.7	81.3
成人保健	29.2	26.9	26.8	28.5	29.8
兒童保健	7.5	7.7	8.0	8.7	8.5
婦女保健	4.1	4.0	4.3	4.6	4.8
產前保健	3.7	4.0	4.0	4.3	3.9
中醫	5.4	5.6	6.4	6.7	6.5
非預約門診	4.9	8.3	13.1	17.4	21.5
衛生中心護理工作	170.2	184.1	209.2	244.5	268.2

單位：萬人次

資料來源：衛生局統計年刊

15 〈衛生和社會福利〉，《2019澳門年鑑》，http://yearbook.gcs.gov.mo/uploads/yearbook_pdf/2019/myb2019c.pdf，頁301。

仁伯爵綜合醫院提供的服務，除特區政府規定的特定人士外，均須繳付費用，而澳門居民享有三成收費減免。仁伯爵綜合醫院亦為有經濟困難的澳門居民提供醫療援助服務。公立醫院為澳門居民提供免費或極其價廉的醫療服務，但醫療分流成效不大，導致居民時常要面臨輪候時間過長的問題。2017年專科門診初診的平均輪候時間約44日，較2013年縮短約10.2%。2017年成人、兒童和婦女保健的初診平均輪候時間分別為53日、14日和74日，與2015年比較分別縮短約25%、36%、24%，與鄰近區域相比，澳門的輪候時間相對減短，但仍無法合乎居民期待。[16]

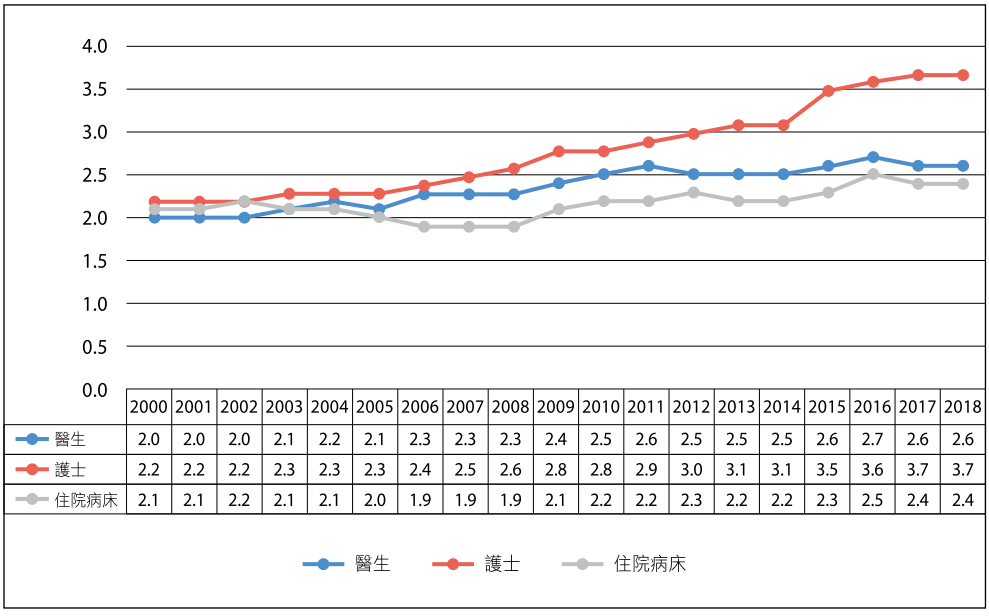
三、 專業醫療人才仍待提升

澳門人口增長，澳門特區政府加大醫療資源投入，在每千人口的醫護資源上，醫生、護士及住院病床的比例均有提升。從2000年醫生的比例為每千人2個、護士比例為2.2個、病床比例為2.1個上升到2018年醫生的比例為每千人2.6個、護士比例為3.7個、病床比例為2.4個。不論醫生、護士及住院病床均有上升，當中升幅最高為護士的比例，與本地具有相關專業學科不無關係；即使這樣，護士數字與高收入國家及地區，每千人有8.8位護士的數字比較仍然具有距離。[17]

16 《澳門醫療衛生品質基本分析》，file:///C:/Users/user/Documents/WeChat%20Files/chuyingchia/FileStorage/File/2019-10/2018-11-16%20%E6%BE%B3%E9%96%80%E9%86%AB%E7%99%82%E8%A1%9B%E7%94%9F%E5%93%81%E8%B3%AA%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E5%88%86%E6%9E%90.pdf。

17 https://www.must.edu.mo/news/13196-article03111044

圖2-2-2　　每千人口對應醫護資源



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
醫生	2.0	2.0	2.0	2.1	2.2	2.1	2.3	2.3	2.3	2.4	2.5	2.6	2.5	2.5	2.5	2.6	2.7	2.6	2.6
護士	2.2	2.2	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4	2.5	2.6	2.8	2.8	2.9	3.0	3.1	3.1	3.5	3.6	3.7	3.7
住院病床	2.1	2.1	2.2	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	1.9	2.1	2.2	2.2	2.3	2.2	2.2	2.3	2.5	2.4	2.4

資料來源：根據統計暨普查局資料繪製

自回歸以來，醫生、護士及住院病床數字持續上升，尤其以護士數目增長明顯。1999年，護士數目為897人，在2016年數字已上升至2,342人，增長近三倍；1999年，醫生數目為845人，2016年已上升至1,726人，增長近兩倍；1999年，住院病床為888張，2016年已上升至1,591張，增長近兩倍。為提升澳門醫療資源，醫院一直不斷優化各個專科服務、引進新診斷和治療技術、培養大批專科醫生和護理技術人員。但對居民而言，醫院設備好，醫術相對較佳，在這樣的思維下，造成醫院輪候時間太長。澳門醫療的困境問題在於長久以來澳門病例相對鄰近地區少、經驗不足，澳門專業醫療水平儘管已逐步提升，但居民對於醫療仍存在疑慮。

第三節　澳門人才培育與教育發展教育

澳門教育經費投入在1999年的13.2億澳門元，及後澳門特區政府於2007/2008學年全面落實十五年免費教育，2009年澳門教育職能開支為43.7億澳門元，2018年為116.3億澳門元，相較2009年增長1.7倍。[18]為鞏固澳門教育資源及教育水平，澳門特區政府有序調整各項開支，包括免費教育津貼、學費津貼、書簿津貼；向有困難的學生提供援助、膳食及學習用品津貼；增加特殊教育計劃資助。推出“持續進修發展計劃”，推動終身學習；提升教師水平，實現教育公平。

一、十五年免費教育，奠定澳門人力資源發展

根據教育暨青年局統計資料顯示，2017/2018 學年，澳門共有77所學校，其中公立學校10所，私立學校67所；67所私立學校中，開辦正規教育學校共有64所，只開辦回歸教育的學校有3所；74所開辦正規教育的學校（包括10所公立學校，64 所私立學校）當中，67所學校屬免費教育系統，7所學校屬非免費教育系統，納入免費教育學校系統的校部增加至105 個，覆蓋率提高至94%。

2006年澳門頒佈《非高等教育制度綱要法》，這是澳門回歸以來非常重要的非高等教育制度改革，也是澳門在教育發展以來，非常重要的一項變革。為保證澳門人力資源發展，澳門將免費教育由10年調升至15年，包括幼兒教育、小學教育、初中教育到高中教育。根據PISA多年的測試結果，澳門被認為是世界上既有高教育質量且兼備教育公平

18 《十年施政行穩致遠—澳門特別行政區第三及第四屆政府施政總結》，澳門特別行政區，57頁。

的教育系統之一，[19]OECD更指出澳門是唯一一個教育質量持續并快速進步的國家/經濟體。

為落實《綱要法》的規定，建立符合澳門教育發展需要的課程，教青局制定第15/2014號行政法規《本地學制正規教育課程框架》（以下簡稱《課程框架》）及第10/2015號行政法規《本地學制正規教育基本學力要求》（以下簡稱《基本學力要求》）行政法規，並公開諮詢、修訂《本地學制正規教育學生評核制度》，引導學校優化課程結構，保障學生基本學力。《課程框架》規定了由特區政府所訂定的正規教育的幼兒教育、小學教育、初中教育及高中教育課程的基本架構，其內容主要包括課程發展準則、學習領域的劃分、教學活動實踐的安排，小學教育、初中教育及高中教育階段尚包括主要科目的設置。[20]根據《綱要法》及《課程框架》的相關要求，《基本學力要求》中規定，基本學力要求是管理及評核課程、編寫及選用教材、指導及規範教學，以及評估學校教學品質的標準。學校應確保學生達到相應教育階段的基本學力要求，應根據基本學力要求及教育理念、辦學特色及學生發展的需要，編寫、選用各學習領域或科目的教材，選擇教育內容，制定教學計劃，創設良好的教育環境，組織、實施教育教學。[21]

19 在參與PISA 2018的79個國家/經濟體中，澳門15歲學生的閱讀，數學和科學素養，三項都名列第三，為澳門參加歷屆PISA測試所取得的最佳成績；澳門學生三個 素養均達到PISA基準水平的比例，世界排名第二； OECD更指出澳門是唯一一個教育質量持續并快速進步的國家/經濟體。詳細資料請參考：〈PISA 2018學生素養表現理想 澳門教育質量持續兼快速進步〉，澳門特別行政區政府入口網站，https://www.gov.mo/zh-hant/news/310069/。

20 澳門特別行政區政府印務局.第15/2014號行政法規[EB/OL].https://bo.io.gov.mo/bo/i/2014/26/regadm15_cn.asp.2014-06-30/2019-06-08.

21 澳門特別行政區政府印務局.第10/2015號行政法規[EB/OL].https://bo.io.gov.mo/bo/i/2015/29/regadm10_cn.asp.2015-07-20/2019-06-08.

十五年免費教育在教育開支上有逐年增加的趨勢，澳門教育投入由2009年的27.6億增加至2017年的69.1億，學生就學免學費、雜費，且享有免費境外活動保險服務、書簿津貼、膳食津貼、學習用品津貼。為保障教學人員的福利，教學人員實行了公積金制度。教師授課節數減少三成二，班級人數減少（每班25至35人），減輕老師負擔；2017/2018學年私立學校教學人員收入中位數44.1萬，比10年前提升1.9倍，另外私立學校教學人員免費享受公共衛生機構提供的醫療護理。

二、澳門的高等教育人才逐漸攀升

回歸以來高等教育為澳門開啟新的勞力變革，澳門回歸以前，澳門高等教育的人口比例不到二成，回歸後，基礎及高等教育逐步發展，澳門人才以進入大眾化階段，教育素質提升培養澳門新興產業所需人才，為澳門社會奠定發展條件。

為促進澳門高等教育的穩步發展，澳門在回歸一段時間後便著手起草新高等教育制度（新高教法），於2017年正式頒佈，並制定、推行與之配套的相關措施，如《高等教育學分制》、《高等教育基金》與《高等教育評鑒制度》等。從高校治理、課程設置、師資隊伍、人才培養等方面進行修訂舊高等教育法，使各高等院校獲得更多的辦學自主性和靈活性，統籌澳門高等教育的發展，為實現“教育興澳”邁出重要一步。2018年，澳門特區政府秉持“教育興澳”的方針，順利完成了新高教制度與最高制度的銜接工作，《高等教育制度》法律已如期生效。新高等教育制度建構起一套完整的高等教育法律體系，體現澳門特區政府依法治教的理念，為深化高等教育改革提供了法律支撐。另外，在高

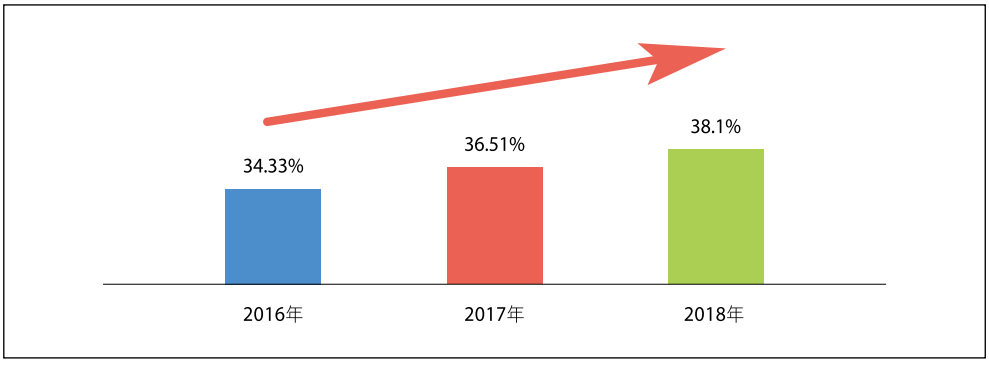
等教育法律日趨完善的同時，特區政府也日益重視高等教育品質保障，在長期發展中逐步形成院校外部品質評鑒、院校內部品質保障相結合的品質體系，一方面特區政府通過制定《高等教育評鑒制度》，從法規上對各高等院校教育品質進行監督，提高高等教育品質；另一方面，各高等院校也積極主動探索院校內部品質保障建設，通過院校自評、加入國際認證組織外評等手段提升課程品質和教學水平，使高等教育品質評估由“要我評”走向“我要評”，謀求高等教育品質水平的不斷提升。

2016年至今完成高等教育佔就業人口總數的比例逐年攀升，澳門社會已朝向高學歷社會邁進（請參考圖2-3-1）。2018年本地就業人口中具高教程度人口比例達至38.1%，即是每3個本地就業人士，便有1個具有高教學歷。另外，2017/2018學年，澳門高等院校全職教學人員共有1,513人，當中具博士學位的教學人員達至72.1%；學生人數共有33,098人，修讀博士學位課程佔2,245人、碩士學位課程佔5,803人、學位後文憑課程佔259人、學士學位課程（包括補充課程）佔24,575人、文憑課程佔216人。[22]

澳門高等教育起步較晚，為推動澳門經濟可持續發展，人才培養是推進澳門產業多元化發展的利器。在政府推動下，澳門具高等教育學歷人數逐漸上升，教育逐漸進入大眾化的階段，澳門特區政府將更需重視人才與經濟社會的適用性，讓人才為經濟提供服務才能奠定社會競爭基礎。

22 〈高等教育委員會召開首次全體會議〉，《澳門高等教育局》，https://www.gov.mo/zh-hant/news/264779/

圖2-3-1　　完成高等教育居民佔就業總數比例



資料來源：澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）

產業發展仰賴教育發展，這幾年越來越多的澳門高中生願意留在澳門就讀大學，意味著澳門高等院校的人才培養受到澳門居民的普遍認可。以2017/2018 學年高中畢業生的升學與就業資料為例，選擇在澳門本地升學的人數最多，佔升學人數的 46.9%，隨後依次是內地、台灣、澳洲、英國等。

澳門特區政府大力推動澳門高校國際化下，根據英國《泰晤士高等教育》排名，澳門大學及澳門科技大學都已排入世界大學前500名，展現回歸二十年澳門高等教育取得的長足進步。[23]澳門大學教育素質及科研實力的持續提升，已躋身進世界大學的排名，在具國際影響力的“THE”2018 年亞太地區大學和全球最佳年輕大學排名分別位列第62及60位。[24]配合“一中心、一平台”、粵港澳大灣區的發展，澳門理工學院成為中葡翻譯人才重要培訓基地，旅遊學院則為澳門旅遊產業人才

23 據泰晤士高等教育排名(Times Higher Education, THE)，2020年在世界大學排名，澳門科技大學為251-300名間。澳門大學為301-350名間。

24 《2018年澳門年鑑》，頁263。https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2018/12/2019SASC_CN.pdf

面向國際與葡語系國家及大灣區發展的重要基地。這幾年澳門高等教育增長快速，總體勞動人口中具高等教育學歷的人口比例，由2001年12.1%，攀升至2011年的 23.2%，再到2015年的 34.0%；2016年澳門具高教程度人口比例佔本地就業人口（本地居民）的34.31%。[25]即每3個澳門就業人口中就有1人具有高教學歷，說明澳門高等教育已日漸普及化。

三、 澳門特區政府成立以來亦重視其他教育領域發展

除了高等及非高等的正規教育，澳門特區政府亦重視持續教育的發展。部份中年人士教育水平不高，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。澳門特區政府積極投放資源於持續教育發展上，包括回歸教育、職業技術教育、職業培訓等，透過各類課程希望可以提升他們的學歷和技能。

2006年澳門特區政府頒佈的《綱要法》中規定，持續教育是指正規教育以外的各種教育活動，包括家庭教育、回歸教育、社區教育、職業培訓和其他教育活動，持續教育體現終身學習理念，是對正規教育的補充和發展。其次，支持長者終身發展，提出建設“老有所養、老有所屬、老有所為”的社會，除增加安老設施建設及安老服務外，還推出長者書院和長者社會企業計劃。此外，面對環境變化，鼓勵居民不斷提高居民素質和自我發展能力。推出“持續進修發展計劃”，為年滿15歲的澳門居民提供6,000澳門元的進修資助，鼓勵終身學習。[26]特區政府

25 〈2016/2017年度 澳門高等教育指標報告〉，《高等教育局》，https://www.dses.gov.mo/about/lib/indicator。

26 姚堅，〈1999年回歸以來澳門民生保障和社會善治建設〉，《行政管理改革》2019年第10期。

成立以來積極通過教育手段，提升澳門居民教育水平，減少社會矛盾，促進社會諧和。人力品質及專業對一地區的經濟發展有著關鍵作用，特區政府貫徹“教育興澳”的施政理念，重視提升居民的整體素質也讓培養人才的措施漸見成效。

第四節　社會救助及公積金

福利對象的選取有弱勢團體的需求，其中包含了經濟、身體狀況、就業機會及教育機會上的弱勢人口。社會救助是針對弱勢者提供的一種保障，社會救助主要由政府和民間社團機構提供。社會福利保障範圍甚廣，常見的保障包括養老、工傷、醫療、失業和殮葬。社會保障主要是維持社會穩定和可持續發展，而社會救助則是通過立法維護居民的最低生活水平。

表2-4-1　　社會保障基金

給付項目	給付金額
養老金	為澳門幣三千六百三十元，敬老金維持澳門幣九千元
殘疾金	普通殘疾津貼調升至每年九千元，特別殘疾津貼調升至每年澳門幣一萬八元；繼續對合資格受僱殘疾人士每月補貼至澳門幣五千元；向聘用殘疾人士的僱主提供每名殘疾人士澳門幣五千元的所得補充稅或職業稅的稅款扣減額度。
失業津貼	每日澳門幣一百四十五元
疾病津貼	屬沒住院的情況，每日澳門幣一百一十元 / 屬住院的情況，每日澳門幣一百四十五元
出生津貼	澳門幣五千二百六十元
結婚津貼	澳門幣二千零六十元
喪葬津貼	澳門幣二千六百七十元
救濟津貼	每月澳門幣二千三百八十五元

資料來源：澳門特別行政區政府社會保障基金

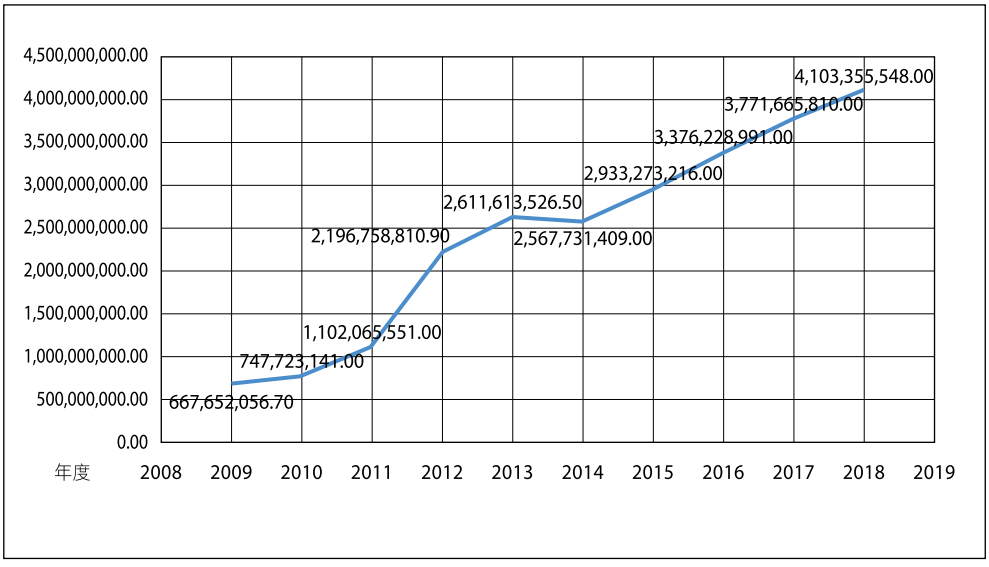
一、 因發生緊急需要實施的社會救助

根據澳門《向處於經濟貧乏狀況的個人及家屬發放援助金制度》，一般援助金發放予處於經濟貧乏狀況的個人或家團，金額為個人每月收入或家團每月收入的總和與相應的最低維生指數數值的差額。通過金錢、物質的方式或技術支援，[27]向有經濟貧困情況的人士及團體提供社會援助。對於社會保障給付的調整，考慮兩項因素：為綜合消費物價指數的變化以及工資中位數的變化，前者方式可以保障社會受益人的生活水平不會因為通脹的因素而降低。後者主要適用於那些替代收入損失的給付（例如養老金與殘疾金），以“確保受益人與工薪收入者的收入關係可以持續地保持”

社會救助是為了維持低收入者不因外在環境因素而對生活產生太大的衝擊，由於弱勢者在經濟上較為貧困，生活質量低、承受力脆弱，如果沒有相對應的經濟支柱則可能引發社會及政治問題。隨著老齡社會的來臨，以2018年為例，養老金佔總福利金及津貼77.1%，雖然 2018年每月發放金額沒有調整，但由於整體福利金受領人數增加，支付金額持續上升，較2017年增加約3億 1,416 萬元，增幅為8.4%。

27 2019年1月調升最低維生指數為4,230元。透過“社會融和計劃”發放特別生活津貼。繼續實施短期食物補助計劃，加強臨時及緊急援助。

圖2-4-1　　社會保障基金支出



資料來源：澳門特別行政區政府社會工作局（2008-2019）

2018年，社會保障制度的出生津貼金額進行了大幅度的調升，以配合特區政府鼓勵優生多育的施政方針。同年通過修改使殘疾金能普遍地適用於所有殘疾人士。近五年有供款的受益人數也逐年增加[28]，進而增加了社會保障基金的支出。

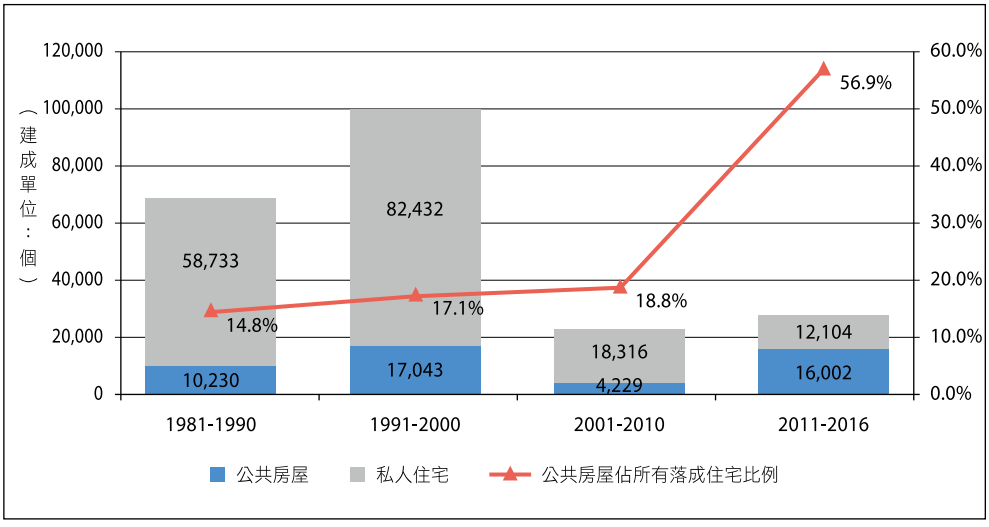
二、房屋問題是鞏固社會穩定的重要條件之一

經濟高度發展下，澳門居民對社會福利及保障的需求隨之增加，居住需求隨著外來人口及經濟結構變遷出現大量的需求。澳門公共房屋的申請資格有一定限制，主要包括住戶收入、資產、持有物業狀況，隨

28 根據社會保障制度2018年年度報告：2014年供款的受益人數為355.679人；2015年358.113人；2016年358.541人；2017年360.044人；2018年供款的受益人數為364.665人。參考資料：《社會保障制度2018年年度報告》，澳門特別行政區政府社會保障基金，https://www.fss.gov.mo/uploads/wizdownload/201908/5044_eoijx.pdf。

著老年人口逐漸增加，對於社屋的需求預估也有逐漸增加的趨勢，澳門房屋局報告指出，2021年公共房屋需求最高可達約33,809戶，而2026年則可達到42,401戶。[29]

圖2-4-2　　歷年公共房屋與私人房屋落成量



資料來源：公共房屋需求研究最終報告

“社屋為主，經濟為輔“是澳門特區政府公共房屋的政策，為落實相關政策，2010年設立公共房屋事務委員會。澳門公共房屋數量佔總建成房屋的比例不斷升高。2011年至2016年間公共房屋的建成量更超越了私人住宅，佔所有落成住宅約 56.9%。為協助中、低收入及實際需要家庭解決問題，澳門特區政府開展萬九公屋建設，並在新城填海區預留土地興建公屋。

29 《公共房屋需求研究最終報告》，澳門特別行政區政府房屋局，file:///C:/Users/user/Documents/WeChat% 20Files/chuyingchia/FileStorage/File/2019-10/公共房屋需求研究最終報告.pdf。

部分經濟弱勢家庭多半從事家傭、零工、粗工等工作，為維持其居住權，透過興建社會房屋，解決居住問題。澳門社會房屋共14,020間，[30]收入低於水平以下可獲免租個月租金，以2018年為例，約佔90%租戶可繼續獲豁免繳交租金。澳門社屋是為了經濟弱勢者提供居住機會，目前正在推動經濟超過標準戶的退場機制，以利公共資源能夠有效使用。政府推出《社會房屋輪候家團住屋臨時補助計劃》，由一至兩人組成的申請家團，每月發放的補助金額為澳門幣1,650元；由三人或以上組成的申請家團，每月發放的補助金額為澳門幣2,500元。社會房屋輪候總名單內的獲接納輪候家團，其每月總收入不超過為申請社會房屋而訂定的限額，展現政府照顧弱勢居住問題的重視。

針對部分低收入但又未達到標準的家庭，政府透過“第三類弱勢家庭特別生活津貼”[31]舒緩居民壓力，透過向因社會、健康及其他需要特別援助的因素而處於或陷入經濟貧乏狀況的個人及家團提供社會援助，確保其生活上的基本需要能得到滿足。並由2009年實施“短期食物補助計劃”舒緩第三類家庭生活。

三、 養老保障制度

回歸以來政府對社會保障做了大幅度的改善，將社會保障擴展至全民及非永久居民，讓大家都有平等權利享受社會福利。澳門屬於低稅率但卻提供與北歐國家相似得社會福利，但隨著社會變化，許多國家社

30 〈澳門社會房屋單位數量〉，澳門特別行政區政府房屋局，http://www.ihm.gov.mo/zh/node-132?id=3258。

31 三類弱勢家庭（即單親、殘疾人士和長期病患者家庭）提供特別援助，以協助該家庭渡過較為困難的時期。對此，社會工作局除每月向處於經濟貧乏狀況的個人或家庭發放一般援助金(定期發放)外，亦會向具特殊需要的家庭發放特別援助金。

保制度都面臨入不敷出的狀況，為解決社會發展問題，社會保險也被視為社會福利的一環。澳門特區政府為解決社會及老齡化問題，政府推出“雙層式社保制度”。

澳門居民的社會保障、社會津貼、醫療、教育等資源，在2009年以後大幅增加，政府透過各項津貼及社會服務保障居民的生活水平。目前澳門社保基金的主要收入來源是政府補貼，勞資供款金額數量太小，僅有象徵意義。非強制性中央公積金實施目的在於鼓勵澳門居民能存錢養老。第7/2017號法律《非強制性中央公積金制度》於2018年1月1日起實施，澳門的雙層式社會保障制度自此邁入新階段。這標誌着社會保障基金的核心職能將由單一執行《社會保障制度》，擴展至同時執行《社會保障制度》及《中央公積金制度》。

澳門現行的養老保障制度規範體系的主要特點可以概括為《澳門基本法》、《社會保障制度》、《非強制性中央公積金制度》等，社會養老保險方面兼具強制性和非強制性，保證了公平與效率。[32]澳門社會保險其立法目的在於補充社會養老保障，以及對現行的社會保障制度作出補足，讓福利預算轉而投入老人福利的其他需求面並以「制度分立，內涵整合」之方式整合現行勞工保險。隨著澳門社會老年人口不斷老化，澳門出生率不斷下降，非強制性央積金被視為養老的第二層保障。

32 澳門的社會保障服務主要由社會保障基金和社會工作局發放的援助金組成。社會保障供款一般是由僱主和僱員共同負擔，勞資雙方有義務按一定比例定期向社會保障基金進行供款，僱員因法定情況不能工作時可獲得社會保障基金提供的保障援助。社會保險以勞動者為對象，社會保障基金是以勞動者為保障對象的一種強制性供款式制度，規範勞動者的權益及保障。

第三章　澳門社會發展與挑戰及策略

澳門社會保障基本覆蓋居民所有的生活，養老金、最低生活保障及薪資待遇持續提升，澳門的社會保障為全國之前列。隨著社會對於社會治理的期待逐漸提高，政府積極改善居住環境及推動社會治理的創新，並通過多元層次的公共體系建立，強化基礎及交通建設打造澳門居民心目中的宜居生活圈。

根據2018年香港大學所做的民意調查顯示，民生方面滿意度調查中，53.2%受訪的澳門居民對於民生感到不滿意/非常不滿意。[33]街坊總會調查結果顯示居民最不滿意的問題為：旅客過多、交通問題、治水問題、經濟單一。[34]另有團體公佈的報告顯示，市民最滿意的是社會保障，最不滿的則是住屋的供應。[35]而本中心研究顯示居民認為未來應該優先處理的民生改革項目中，前三項依次為房屋（36%）、交通（19.4%）、經濟（6.5%）、醫療（6.5%）。故，本章內容將以房屋、交通、經濟、城市發展作為本章節探討的焦點。

33 〈你對特區政府係改善民生方面既表現滿唔滿意?〉，《香港大學民意網站》，https://www.hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/macau/govSat_live/datatables.html。

34 調查結果顯示，在受訪者不滿意澳門問題的選項中，按次序為「旅客過多影響生活」佔42.3%、「交通問題依然嚴峻」佔42%、「治水遲遲未能解決」佔37%、「經濟未能適度多元發展」佔36.4%、「出現多項天價工程」 佔35.7%、「樓價高企無法置業」佔35.5%等。資料來源：〈市民冀政府解決樓價旅客逼爆交通〉，《市民日報》，http://www.shimindaily.net/v1/news/macau/%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%86%80%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%A7%A3%E6%B1%BA%E6%A8%93%E5%83%B9%E6%97%85%E5%AE%A2%E9%80%BC%E7%88%86%E4%BA%A4%E9%80%9A/。

35 群力智庫調查顯示：近50%的受訪者不滿意澳門整體房屋政策，「非常不滿意」更佔6.1%。

第一節　住房問題

澳門土地狹小，其中澳門半島及氹仔為主要市區，人口集中在此兩區居住，根據2018年數據顯示，澳門土地面積為32.9平方公里；總人口為667,400人，人口密度每平方公里為20,000人。澳門為世界上人口密度最高的區域之一，地少人多是澳門房屋問題的根源，尤其近年來人口比例增加快速進一步加劇澳門的居住問題。人口上升來自經濟蓬勃發展，特區政府成立以來，在“一國兩制”方針下，中央對澳門的支持也使得澳門經濟蓬勃發展。人口劇增也同時帶來一些壓力。

當前，澳門的房屋供給體系基本上是由市場供給和政府保障住房兩部分構成。其中，市場供給部分主要是針對較高收入人群，而政府保障住房則是針對低收入人群。政府保障用房包括兩部分：經濟房屋（經屋）[36]和社會房屋（社屋），我們統稱為公共房屋。將經屋及社屋的需求合計，至2021年，公共房屋總需求約31,247戶，至2026年約36,592戶。考慮到由於人口老化可能造成的住戶收入變化，2021年公共房屋需求最高可達約33,809戶，而2026年則可達到42,401戶。[37]面對住房問題，相關資料指出政府最需要優先處理的是增加整體房屋供應量，提供滿足不同社會階層住屋供應佔17.3%；應增加土地供應則佔17.2 %。[38]

36　經濟房屋僅用於家團自住用途，並對私人房屋市場及社會房屋政策起著補充性作用。為遏止炒作活動及防止有人以低價買入經屋再轉售牟取暴利，對經屋政策相違背，故由2011年起發售的經屋設有16年轉賣限制（而以往發售屋苑原則上為6年）。

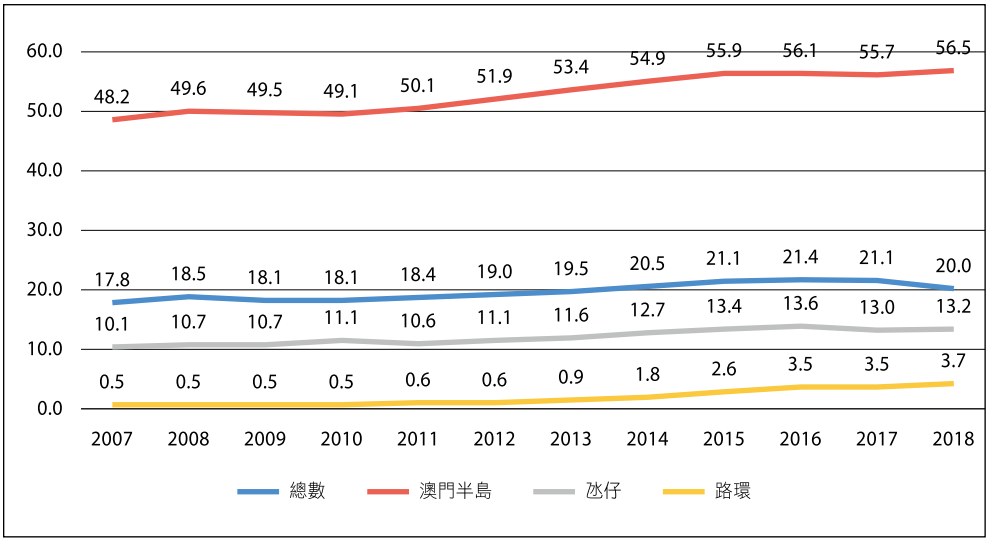
37 《公共房屋需求研究最終報告》，房屋局，http://www.ihm.gov.mo/uploads/archive/image/fckupload/file/PDF/20171109%E5%85%AC%E5%B1%8B%E9%9C%80%E6%B1%82%E7%A0%94%E7%A9%B6%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E5%85%AC%E5%85%B1%E6%88%BF%E5%B1%8B%E9%9C%80%E6%B1%82%E7%A0%94%E7%A9%B6%E6%9C%80%E7%B5%82%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf，頁13。

38 〈澳人澳地問卷調查：非解決住屋問題最必須措施〉，澳門日報，刊登日期：2019年11月28日，https://www.cyberctm.com/zh_TW/news/mobile/detail/2506087#.Xg1nfkczaM8。

一、人口劇增，土地空間不足

在社會治理上，澳門高密度人口問題使得住房問題、公共空間問題、交通及環境問題更為緊張。人口密度亦隨着人口的增加相應變得密集，尤以澳門半島的增長最為明顯；然而，對於人煙稀少的路環來說，短短七年時間，人口密度不斷上升，顯示出人口將從過往的澳門半島及氹仔轉移至路環。根據人口密度在2010年至2018年的變化可見，不論澳門半島、氹仔或路環均有上升；在比率上，尤其以路環的增長甚為明顯，在2010年時為不足一個百分點（0.6%），到2018年則為約四個百分點（3.7%）。

圖3-1-1　　人口密度



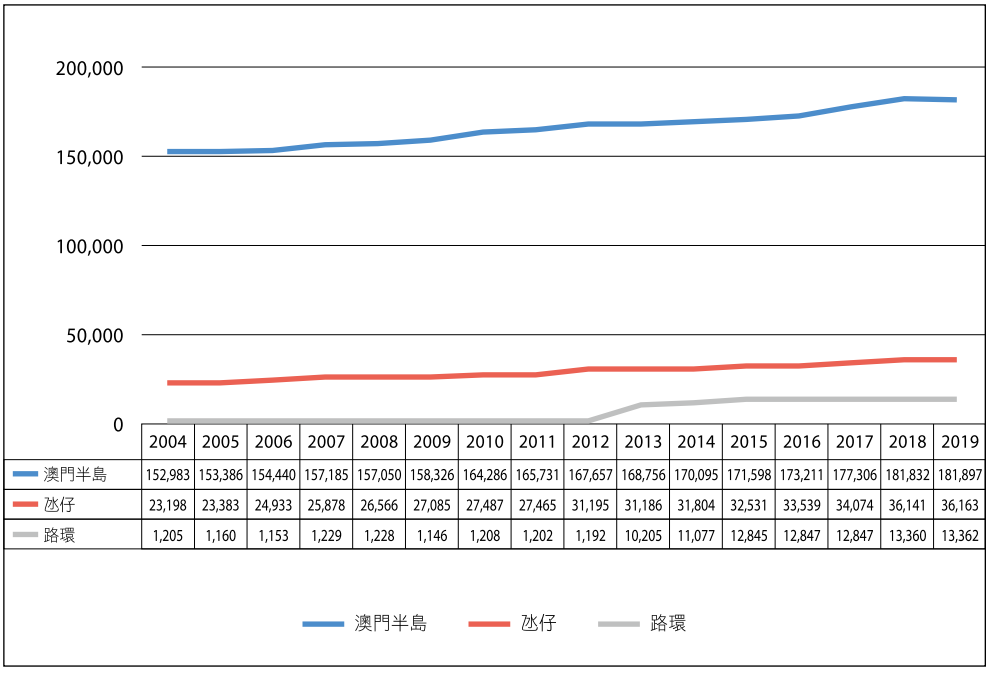
資料來源：根據公開數據整理

在樓宇住宅單位總數上，澳門半島長期佔最大部分，至2019年為181,897個，氹仔則為36,163；突出處在路環區，自2012年的1,192個上升至2013年的10,205個，升幅高達九倍。

二、樓價持續高漲

2002年賭權開放以來，外資博彩企業開始投放資金，興建賭場及酒店，配合特區政府的博彩旅遊業發展。政府對博彩業採取傾斜政策，

圖3-1-2　　樓宇單位總數住宅[39]單位



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
澳門半島	152,983	153,386	154,440	157,185	157,050	158,326	164,286	165,731	167,657	168,756	170,095	171,598	173,211	177,306	181,832	181,897
氹仔	23,198	23,383	24,933	25,878	26,566	27,085	27,487	27,465	31,195	31,186	31,804	32,531	33,539	34,074	36,141	36,163
路環	1,205	1,160	1,153	1,229	1,228	1,146	1,208	1,202	1,192	10,205	11,077	12,845	12,847	12,847	13,360	13,362

資料來源：根據公開數據整理

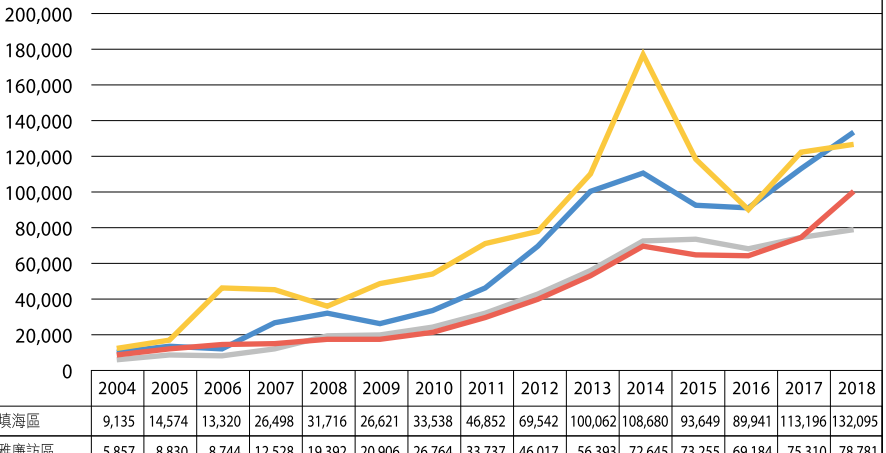
鑒於土地資源的稀缺性和供給的有限性，市場對土地需求增加的情況下，房價快速高漲。在土地資源緊缺，經濟房屋供不應求，澳門經濟從2004 年開始升溫，受高通脹和低利息環境等因素影響，外來資金大量湧入，房地產市場價格在這一時期（2004年-2014年間）出現了較大的反彈。在居住需求及投資需求下，土地與房屋數量決定了供給的房價。

39 數據截至2019年6月。

澳門居民按買方身份的樓宇單位買賣以購買住宅佔最大比例，於2009年達至最高點的15,697個，至2015年回落至5,836個後回升至2018年的10,444個。在澳門半島住宅平均成交價方面，2004年為每平方米低於14,000元，隨着澳門經濟發展升幅強勁，尤其以外港及南灣湖新填海區的價格在2014年上升至每平方米176,588元，其後跌至2018年的每平方米127,022元；黑沙環填海區則以每平方米132,095澳門元排首位。氹仔及路環方面，自2004年至2018年的數字持續上升，2018年路環的平均成交價已經達到每平方米135,527澳門元。

在買賣價值方面，住宅單位於2015年價格跌至最低的32,548百萬澳門元，隨後於2018年再度回升至65,915百萬澳門元，這三年的房屋升值幅度已超過一倍。另外，從薪資漲幅對照房價漲幅來看。高速經濟

圖3-1-3　　樓宇單位買賣澳門半島住宅平均成交價

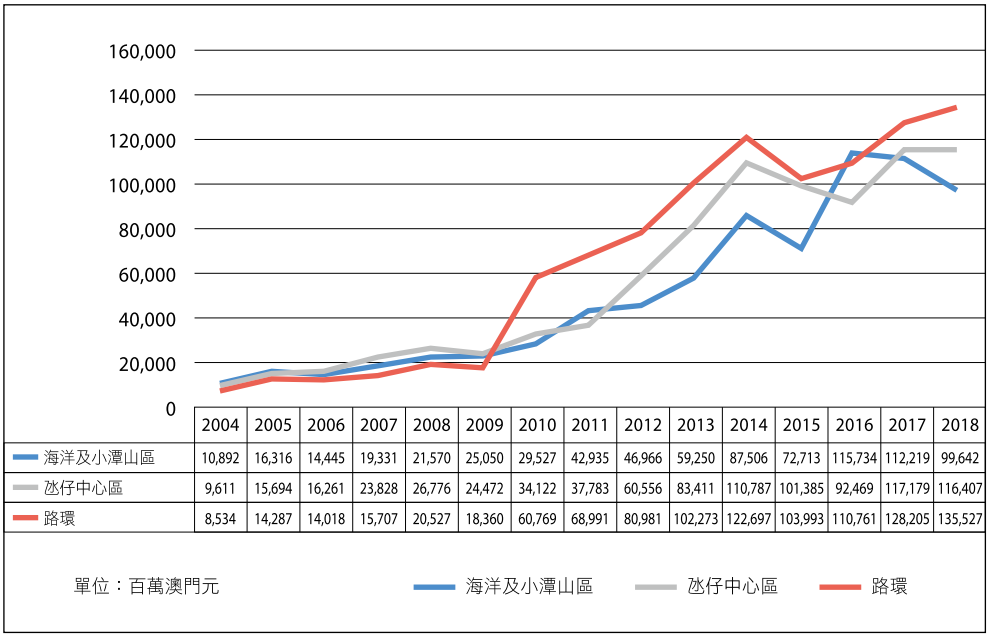


	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
黑沙環新填海區	9,135	14,574	13,320	26,498	31,716	26,621	33,538	46,852	69,542	100,062	108,680	93,649	89,941	113,196	132,095
高士德及雅廉訪區	5,857	8,830	8,744	12,528	19,392	20,906	26,764	33,737	46,017	56,393	72,645	73,255	69,184	75,310	78,781
新口岸區	11,471	14,201	14,886	15,479	17,417	18,030	20,277	30,045	38,237	55,677	69,505	63,799	63,019	72,629	100,284
外港及南灣湖新填海區	13,093	18,071	47,140	45,799	36,730	49,271	54,402	71,220	78,924	110,971	176,588	120,074	91,235	122,100	127,022

單位：每平方米澳門元

資料來源：根據公開數據整理

圖3-1-4　　樓宇單位買賣　仔及路環平均成交價



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
海洋及小潭山區	10,892	16,316	14,445	19,331	21,570	25,050	29,527	42,935	46,966	59,250	87,506	72,713	115,734	112,219	99,642
氹仔中心區	9,611	15,694	16,261	23,828	26,776	24,472	34,122	37,783	60,556	83,411	110,787	101,385	92,469	117,179	116,407
路環	8,534	14,287	14,018	15,707	20,527	18,360	60,769	68,991	80,981	102,273	122,697	103,993	110,761	128,205	135,527

資料來源：根據公開數據整理

增長，導致對土地和勞動力需求的不斷增加，推動房價、租金高漲，物價不斷攀升，營商成本上升。房價的升幅遠超居民的工資及實體經濟的增長。澳門住宅售價平均每平方米由2010年的31,016元升至2018年的108,427元，[40]升幅近3.49倍，澳門居民薪資上漲幅度並沒有跟上經濟及房價的漲幅，如表3-1-1所示，澳門居民的收入中位數由2010年的1萬元升至2018年的2萬元。但房價飛漲的速度遠高過澳門居民工作的漲幅。

三、住房問題難解決引發社會矛盾

2000年以後隨著人口大量增加，土地資源有限引發的房價問題日

40 2018年住宅單位每平方米實用面積平均價格為108,427元；澳門半島（101,914元）、路環（135,527元），　仔（112,391元）；現貨住宅（97,211元）與住宅樓花（142,663元）。

表3-1-1　　2010-2018年澳門本地居民月工作收入中位數與住宅樓宇單位買賣平均成交價

年份	工作收入中位數（澳門元）	工作收入中位數〈上期變動率 %〉	住宅樓宇單位買賣平均成交（每平方米澳門元）	住宅樓宇單位買賣平均成交價〈上期變動率 %〉
2010	10,000	--	31,016	33.5
2011	11,000	10%	41,433	33.6
2012	13,000	18.1%	57,362	38.4
2013	15,000	18.1%	81,811	42.6
2014	15,000	0	99,795	22
2015	18,000	16.0%	86,826	-13.0
2016	18,000	0	86,342	-0.6
2017	19,000	10%	100,822	16.8
2018	20,000	10%	108,427	7.5

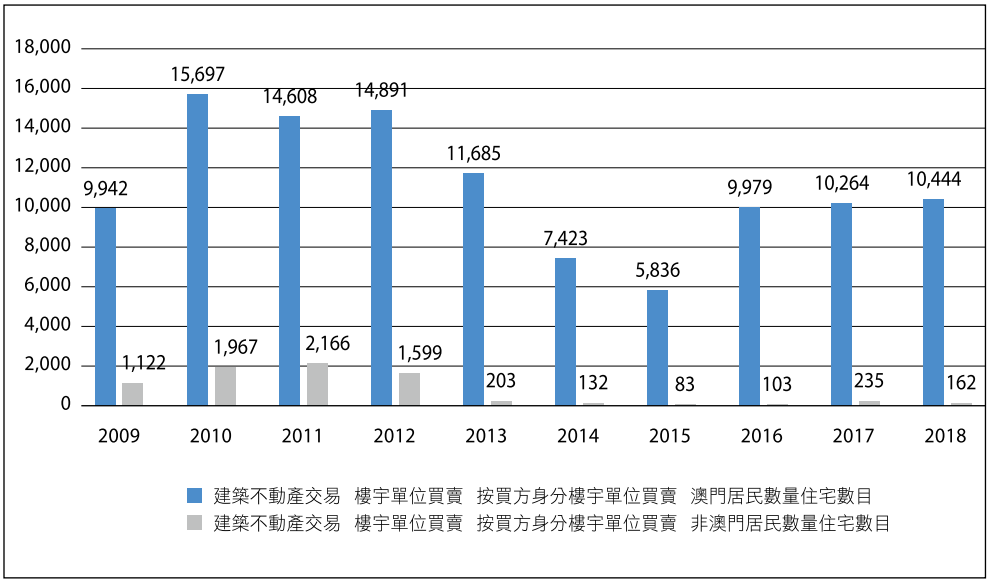
資料來源：根據澳門統計暨普查局公開數據整理

益突顯。近十年澳門土地取得難度大，較少新發展商再願意跟政府合作興建經濟房屋。興建與新落成的單位多以高檔商品房，致使澳門居民難以負擔高昂的住房價格。從不動產的交易買賣價值來看，這幾年的房地產價格雖有起、有落，但居民的薪資漲幅仍無法趕上房地產的上漲速度。2010年澳門賭場收入大幅上升，內地熱錢湧入導致澳門房地場大幅上漲，儘管房地場價格有起、有降，但已無法回復到2009年以前的水平。澳門的房價與市場經濟互為相關，再加上前幾年房價升勢急速導致澳門出現買房難的問題。

為降低房屋問題所帶來的矛盾，澳門特區政府推出收緊住宅政策

及幫助澳門青年解決置業問題。[41]從下圖3-1-5可以發現非澳門居民買房的數量已有逐年減少的趨勢，政策推出以來，雖遏止非澳門居民買房數量，但仍難以解決房價高企的問題。從穩健住屋問題的面向來看，增加住房供給量，穩定供應，防止市場價格因人為因素等不規範的行為推高之機制，這樣才能從源頭遏制不健康之樓市炒風。

圖3-1-5　　2009-2018年澳門樓宇單位買賣數量（按買方身份計算）



資料來源：根據公開數據整理

面對高樓價的置業問題，城市矛盾突出，為協助年輕人解決置業問題，政府提出到內地置業的選擇，隨着兩地通關便利化和交通基建不

41 為促進房地產市場健康發展，澳門特區政府推出新一輪房地產市場管理措施，包括取消出租房屋因空置而獲豁免房屋稅的規定，以及向取得非首個居住用途不動產者加徵5%或10% 通過《修改市區房屋稅規章》和《取得非首個居住用途不動產的印花稅》。

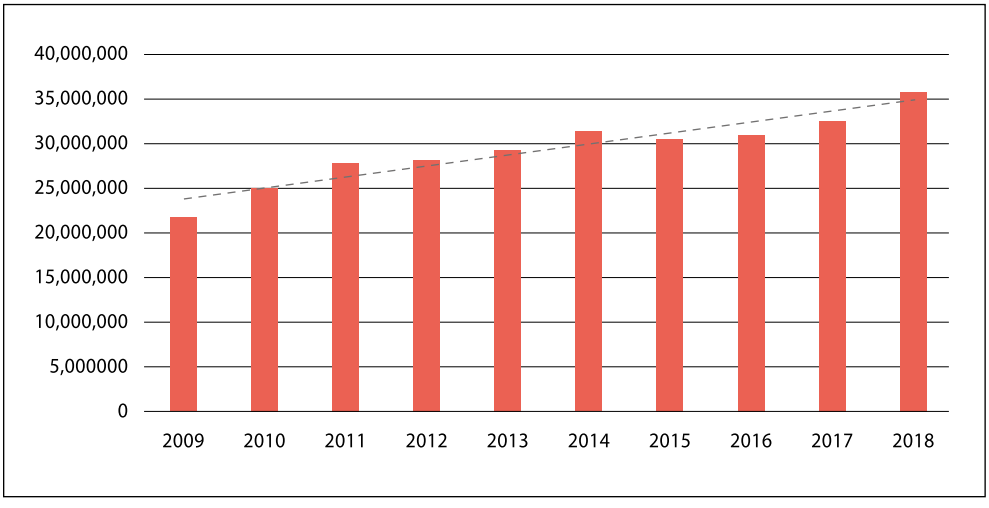
為協助澳門青年踏上置業階梯，特區政府金融管理局推出有關“合資格青年首次置業的按揭成數”的規定，符合條件的貸款申請人的銀行按揭可達房屋八至九成。

斷完善，以及逐步放寬港澳居民在粵港澳大灣區購房的待遇，估計投資的意願將會有所增加，但對普遍的澳門年輕人而言，在澳門購房仍是首選，青年買房是穩定澳門和諧發展的關鍵因素之一。

第二節　交通問題

交通相關的議題為居民目前最關注的社會問題之一，巴士上車難、的士叫車難、私人車輛泊車難、交通擁擠等問題已成為澳門居民日常生活的難題，這些問題乃是源自市場供需失衡。這幾年在政府大力推動旅遊業發展下，澳門旅客在人數增長上有明顯的增幅，（請見下圖3-2-1）。有學者認為，估計2千萬人次的旅客量已超出澳門的負荷，這幾年，澳門團客及自由行旅客逐年增速過快，加大了交通壓力。澳門交通的壓力除了來自外圍環境，也來自內部機動車輛數量過多等影響。

圖3-2-1　　2009年-2018年澳門旅客人次

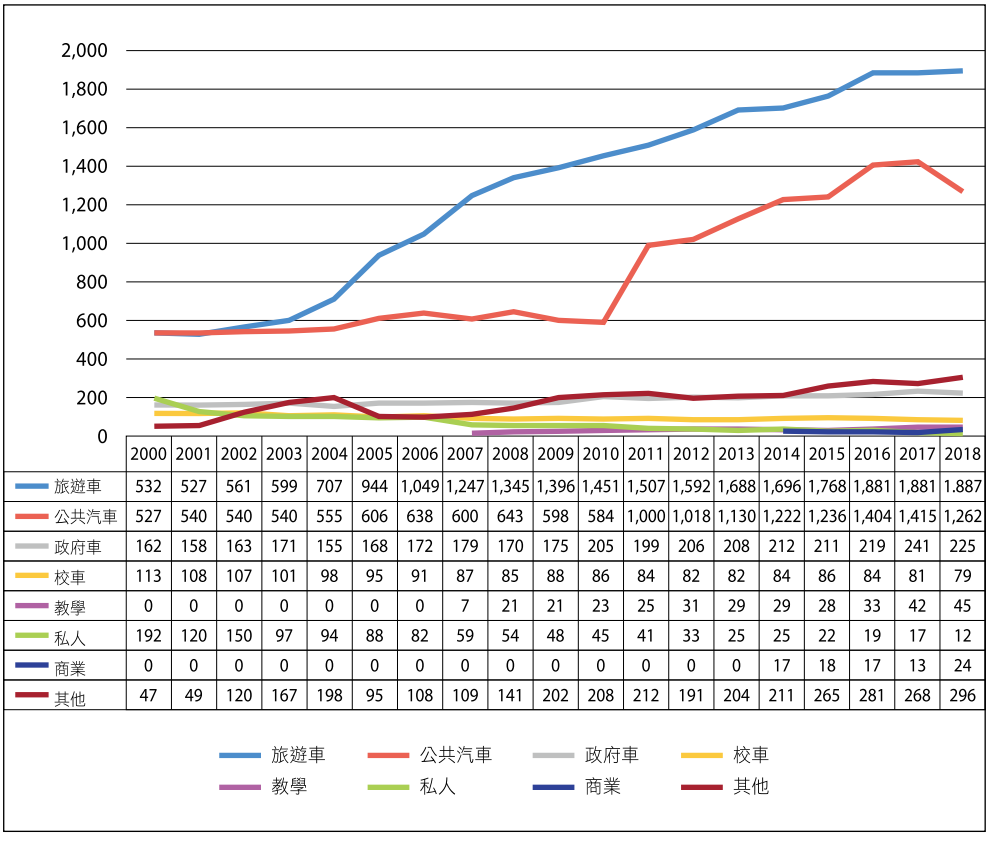


資料來源：根據公開數據整理

一、 市區塞車嚴重

當前澳門交通問題嚴重，“地少車多”正是癥結所在。此外，澳門車多泊位少，公眾停車場常爆滿。據2015年統計暨普查局的資料顯示，每4名澳門居民中就有一人擁有一部汽車，每3.6名澳門居民中就有一人有一部電單車。2002年至今，機動車重型客運汽車之中以旅遊車幅度最多（請見圖3-2-2），因應觀光需求旅遊車數量從2003年的599輛快速增加至2016年的1,881輛，儘管這兩年需求已有放緩跡象，然因公共汽車及其他車輛數量也相對增加使得路面交通塞車亦為嚴重。澳門人口高度密集、土地資源稀缺等原因，澳門都市更新的發展步伐在很大程度上受到了一定制約，由於城市改造不易，路面狹小再加上旅客用車輛增加使得塞車問題更為嚴重。2010年至2015年間，平均每年機動車輛總數增加一萬輛。由於電單車車位有限，停車位一位難求，居民感覺更無奈。澳門機動車密度高，城市道路、泊車位增長速度遠追不上車輛增長速度。

圖3-2-2　　按用途統計之註冊機動車重型客運汽車分類



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
旅遊車	532	527	561	599	707	944	1,049	1,247	1,345	1,396	1,451	1,507	1,592	1,688	1,696	1,768	1,881	1,881	1.887
公共汽車	527	540	540	540	555	606	638	600	643	598	584	1,000	1,018	1,130	1,222	1,236	1,404	1,415	1,262
政府車	162	158	163	171	155	168	172	179	170	175	205	199	206	208	212	211	219	241	225
校車	113	108	107	101	98	95	91	87	85	88	86	84	82	82	84	86	84	81	79
教學	0	0	0	0	0	0	0	7	21	21	23	25	31	29	29	28	33	42	45
私人	192	120	150	97	94	88	82	59	54	48	45	41	33	25	25	22	19	17	12
商業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	18	17	13	24
其他	47	49	120	167	198	95	108	109	141	202	208	212	191	204	211	265	281	268	296

資料來源：根據公開數據整理

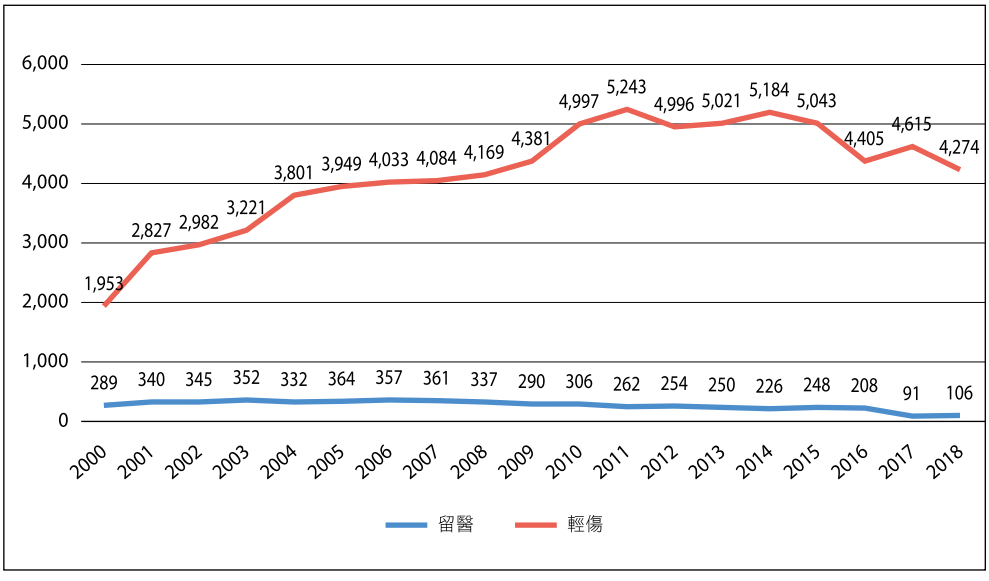
即使2017年至今機動車輛年增率雖有逐漸下降的趨勢（請參見下表3-2-1），但澳門是一個微型的旅遊城市，每逢上下班時間，主要道路擁擠不堪使得居民怨聲不斷，此外，停車不易也是道路使用者頭痛的問題之一。為降低城市車輛過多問題，政府鼓勵居民使用公交，除了避免太多車流，也間接降低車禍肇事率（請見圖3-2-3）。儘管已經增加公車運輸量，但仍無法緩解居民在尖峰時刻難上車的困擾。

表3-2-1　　2010-2019機動車輛總數

年份	機動車輛總數（輛）	年增長率
2010年	196,254	↑3.85%
2011年	206,062	↑5.00%
2012年	217,035	↑5.33%
2013年	227,627	↑4.88%
2014年	239,795	↑5.35%
2015年	249,040	↑3.86%
2016年	250,450	↑0.57%
2017年	241,611	↓3.53%
2018年	240,145	↓0.61%
截至2019年6月	238,003	↓0.89%

資料來源：交通事務局

圖3-2-3　　交通意外傷亡人數受傷情況



資料來源：根據公開數據整理

二、巴士問題逐步改善，但仍未符合社會預期

澳門是全球人口密度最高的地區之一，政府已增加巴士路線及班次，但距離民眾心目中的滿意程度，仍有一段距離，“二〇一九澳門巴士服務調查問卷”分析報告指出居民對最不滿意的第一選項為車費／車資，第二則來自對公共服務的不滿意。問卷結果顯示：居民希望能在繼續增加班次，尤其在高峰時間增加班次，此外，期待能調整巴士路線並且增加快線。[42]這說明在城市發展下，以現在澳門的人口密度及交通來換算，即使經濟成長規模不再增加，現行的交通規劃及便捷度仍不利澳門長遠發展。

三、的士違規問題仍需進一步解決

遊客逐年增加，的士成為澳門旅客出行的重要交通工具之一，的士濫收車資、拒載問題嚴重，影響澳門旅遊城市形象。治安警察局指出，在2018年聯同交通事務局打擊的士違規數據上，全年檢控總數為6,126宗，比2017年增加11.6%。其中濫收車資為3,846宗、拒載1,336宗，此兩項行為所佔比例較大，約84.6%；在的士站未按先後次序載客為13宗、其他違規情況為931宗。[43]的士監管問題暴露以下四個問題，第一，法規滯後，造成執法不易；第二，政府部門職責不明確；第三，舉證困難；第四，違規者罰則輕，難以有效遏止問題。為提高司機守法意識，特區政府優化相關法律制度，在2019年，頒佈並實施第3/2019

42 〈巴士服務車資滿意度下降〉，澳門街訪會聯合總會，http://news.ugamm.org.mo/CN/?action-viewnews-itemid-12950。

43 〈6月份打擊的士違規及“白牌車”數據〉，澳門特別行政區政府入口網站，https://www.gov.mo/zh-hant/news/247021/。

號法律《輕型出租汽車客運法律制度》後，首月的士違法行為較制度出台前一個月大幅減少77%，而接到市民投訴及舉報的士違法的數字亦較以往有所下降。[44]澳門是旅遊城市，近年來旅遊型態預期逐漸改變，對旅遊精緻度的要求增高，的士的服務及觀感都會影響旅客下一次來澳的意願。

四、 輕軌及其他各項交通

澳門交通問題始於舊區道路狹小，近年來遊客人數大幅增加，公共巴士、私家車、旅遊巴倍數增長使得道路使用者寸步難行，也間接影響居民的生活品質。輕軌通車是解決澳門交通的重要方式，但目前僅完成氹仔段的完工通車，對解決澳門居民交通問題幫助不大。再加上，澳門車多路窄，加上道路開挖工程從不間斷，上下班時期塞車問題更嚴重。“掘路亂象”加劇澳門居民負面情緒，對居民而言，掘路、改道，交通塞上加塞，間接產生民怨。

五、 澳門城市承載力不足

旅客雖然為澳門帶來經濟發展，卻也“塞爆”這個城市，旅遊局公佈2019年“十一”黃金周1日至7日，訪澳遊客達到98.4萬人次。其中來自內地遊客共79.8萬人次，比去年同期增長9.4%。澳門居民雖然對這樣的生活模式已習以為常，但對於交通問題以及下降的生活品質也產生怨言。雖然澳門人文歷史景點豐富，但多數景點都在舊城區，導致來澳的多數客源都集中在大三巴、媽閣廟等知名旅遊景點。澳門以建設成為“世界旅遊休閒中心”為目標，從旅遊資源到城市發展都須關注軟

44 〈的士違規劇降近八成〉，澳門日報，刊登日期：2019 年7月10日，A01版。

硬件設施的相對應能力。從城市承載力來看，第一來自於口岸壓力，第二為交通承載力。面對旺季問題，酒店常面臨一房難求，景點人山人海。澳門的旅遊發展雖然為經濟帶來蓬勃生機，但仍需關注澳門觀光與城市承載立問題，才能使得“一國兩制”的實踐行穩致遠。

第三節　經濟適度多元發展的挑戰

一、高校仍以澳門的產業市場作為主體

儘管澳門非博彩產業的產值有逐漸增加的趨勢，但社會對於產業多元化發展仍不滿意。澳門新興產業發展仍依賴政府支持，若產業僅依靠市場力量很難實現。第一，澳門奉行資本主義及自由市場，但澳門市場的開放性相較內地市場保守這也直接造成市場缺乏活力；第二，澳門的現代高等教育發展只有三十多年，早期由於高等院校較少，提供的課程及學術範疇亦較為單一，缺乏多維度的新興產業科系，隨着院校逐漸增加，以及社會對不同專業知識的需求，課程類別已日趨多元化，但受到產業影響，儘管現時澳門的大學畢業生增多，但就澳門的產業而言，人才仍然相對缺乏，部分在外就讀的年輕人又因專業知識無法與澳門當地產業接軌，難回澳找到對口的工作。[45]以2016/2017年澳門高等院校學士程度最多本地學生畢業的前五個學科範疇來看，就讀前五名的範疇依序為：旅遊及娛樂服務（28.78%）；商務與管理（20.57%）；語言及文學（5.47%）；新聞及訊息傳播（4.95%）；護理及衛生（3.68%），體現澳門高校的專業學科仍以本地市場做為導向。

45 〈2016/2017學年本澳高等院校畢業生數據〉，高等教育人才資料庫，https://www.dses.gov.mo/hetdb/hr_predi_main.html。

二、 伴隨大灣區發展，澳門與橫琴之間的合作將更為融入，然區域合作仍存在挑戰

澳門擁有“一國兩制”的制度優勢，而且具有“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的定位與獨特優勢。2018年成立“建設粵港澳大灣區工作委員會”，相繼設立中醫藥、芯片、智能物聯網以及太空科學四所澳門國家重點實驗室的基礎上，攜手灣區城市，共同推進“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊建設。

澳門適度多元化發展已成為各界關注的議題，在新形勢及面對大環境變遷，產業多元化發展除了是解決澳門“一業獨大”的產業性問題的核心關鍵，“一國兩制”下，澳門有其制度優勢，另外為了促使澳門產業多元化發展中央給予各項政策支持，而澳門也在區域合作中扮演推動珠江西岸經濟發展的核心力量。未來《橫琴國際休閒旅遊島建設方案》將以促進澳門經濟適度多元發展為主軸。

“十三五”規劃以來，珠海橫琴、廣州南沙、中山翠亨及江門為澳門合作夥伴，珠海橫琴毗鄰澳門，特別是珠海更是澳門建設世界旅遊休閒中心的合作契機，而橫琴自貿區功能定位為促進澳門經濟適度多元發展新載體、新高地的作用。配合澳門建設世界旅遊休閒中心，橫琴與澳門的旅遊資源將走向互通互融、旅遊產業錯位互補，配合建設澳門世界旅遊休閒中心。目前在橫琴註冊的港澳企業2,946家，澳資企業1,594家，主要涉及商務服務、休閒旅遊、文化創意、醫藥健康、特色金融等產業領域。[46]配合國家戰略發展，澳門與橫琴形成 “一個中心、一個平

46 〈勇擔使命：橫琴十載再出發〉，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-08/30/c_1124942242.htm。

台”。澳門與內地多個地區展開區域合作及參與國家“一帶一路”倡議的實施，粵港澳大灣區發展的提出，對澳門經濟的可持續發展，包括經濟適度多元發展、中小企業轉型、青年向上流動，都具有重要意義。

但目前阻礙澳門與周邊區域產業合作的因素有以下幾點：

第一，除旅遊產業外，其他產業的區域合作並未形成一條成熟的產業鏈，受到產業單一化的影響，澳門與周邊區域合作缺乏技術、市場。受到結構制約的因素影響，澳門的產業難以與周邊區域形成合作或對接。

第二，一般來說跨境的城市區域不應設置限制，而是要透過區域間的人流、物流、資金流促使區域合作更為流通。交通建設打破了澳門與周邊之間的距離，但粵澳合作需要通過體制及政治性的溝通、磨合，間接降低了市場活力與彈性。

三、引進澳門及大灣區所需人才，擴大區域競爭力

國家“十三五”規劃的重要內容，就是要堅持創新發展，讓創新貫穿國家一切工作，讓創新在全社會蔚然成風。澳門特區政府應把握國家發展的這一創新驅動戰略的發展機遇，根據國家創新戰略精神，切實確立以“創新發展”為核心的施政理念，並帶頭創新，鼓勵優化工作流程，提升行政效率；同時，積極在澳門社會推動“大眾創業、萬眾創新”策略，包括制訂和出台支持市民創業和企業創新的相關政策和法律法規，致力營造有利於創業、創新的投資營商環境，進一步完善電訊、能源、交通等基礎設施，積極推動技術進步，大力實施“互聯網＋”行動計劃，大力發展電子商貿，積極引進創新型人才，從而形成“大眾創

業、萬眾創新”的社會氛圍，以進一步激發澳門經濟發展和企業發展的活力和動力。為解決勞動力問題，促進澳門產業多元化發展，引進專業人才提升澳門產業多元發展是澳門社會必須面對的問題。

在大灣區建設中，人才流動有出有入，澳門人才政策保守，可能使得澳門產業發展舉步維艱，如澳門發展特色金融需要大量的專業人員，目前本地的金融專業人才數量無法滿足發展需要。面對國家大戰略，大灣區帶來新一輪的挑戰與機遇，澳門在戰略及國際化的角色日益重要，面對人才缺口及可持續發展，澳門應該關注自身產業需求調整人才引進策略，融入區域合作，重視人才流動與市場需求之間的關係。

第四節　城市發展現狀及其問題

國家規劃中明確了澳門推動經濟適度多元發展的方針政策，確立了建設“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的發展定位。在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中，澳門成為中華文化外溢的引導者，構建“以中華文化為主流，多元文化共存的交流合作基地”。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》頒佈以來，澳門將把握機遇，強化與其他城市通過優勢互補，共創世界一流的城市群。

一、澳門城市發展現狀

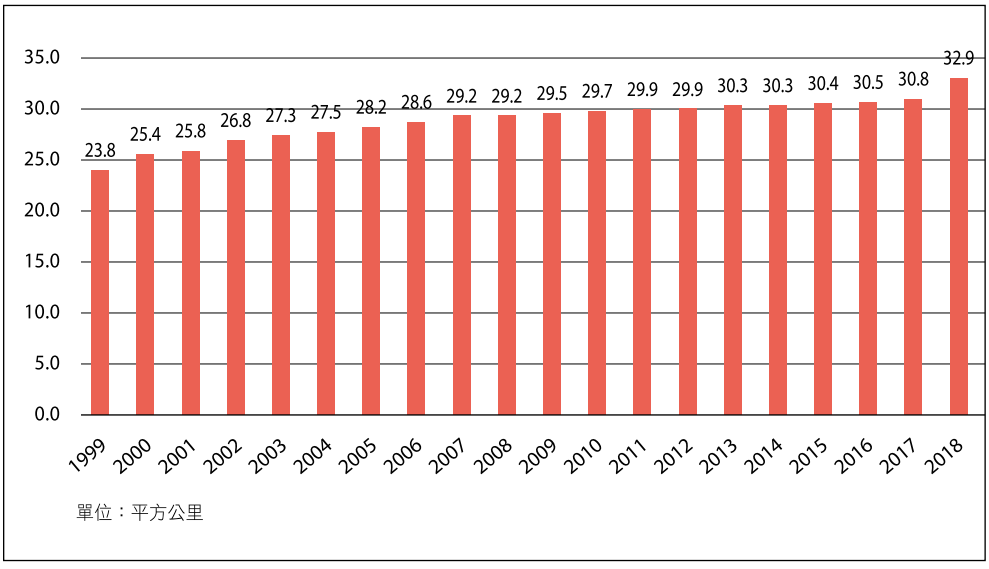
（一）澳門城市發展困境

澳門都市更新涉及土地、法規及澳門城市發展的特殊性，如要實行都市更新其難度甚大。澳門城市發展來自於三個不同壓力：第一，澳門屬老城市，受限土地及城市規模影響，城市改建所需力度大於許多新

興城市。第二，澳門法律滯後，不利土地改革。第三，都市更新是城市建設中最複雜、涉及面最廣、市民最關注的社會工程，當中涉及到的利益關係複雜、利益主體多元、利益訴求多樣。這使得澳門都市更新受到很大的制約因素。

面對現實發展困境，澳門特區政府希望通過填海造地方式增加土地資源。1999年，澳門特別行政區土地總面積約為23.8平方公里，直至2018年的32.9平方公里，澳門特區政府成立以來，土地面積增加約9.1平方公里，增長率約四成（38.2%）。土地增長面積最為明顯的是路氹填海區。澳門半島及氹仔的土地增長分別從7.8至9.3平方公里及6.2至7.9平方公里，路環的土地在回歸後一直維持在7.6公里。

圖3-4-1　　澳門總面積（不包括澳門大學新校區）

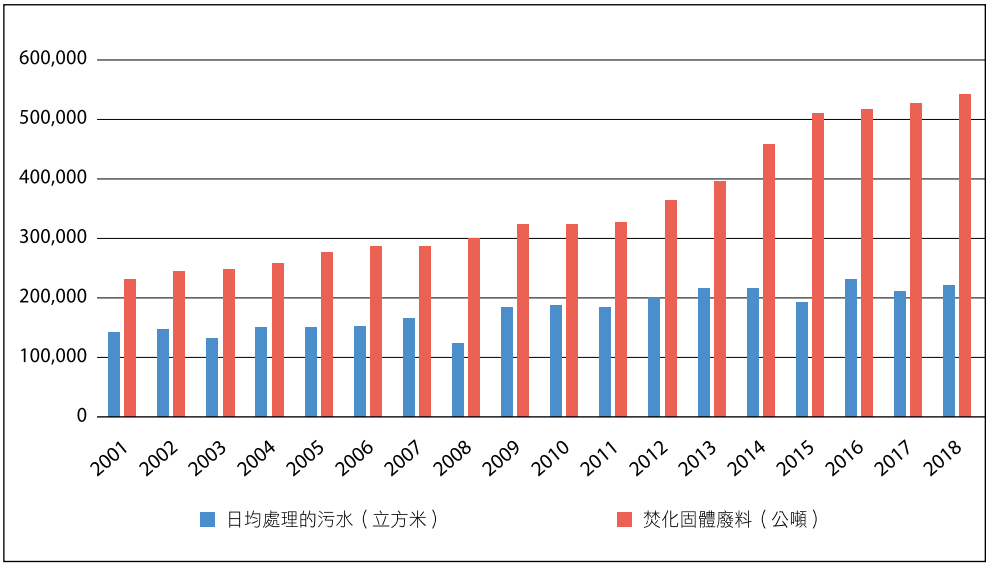


資料來源：根據公開數據整理

（二）城市污染問題

自2001年開始，澳門人口數字增長迅速，近年旅客每年進入澳門的數字超過三千萬人次，這兩種因素對處理污水及廢料排污工作造成重大壓力。在日均處理的污水可見，2008年日均處理污水的數字最低；在2011年前均在200,000立方米每日以下，在2012年後總體徘徊在這一數字左右。另一方面，每年焚化固體廢料節節上升，分界線在2008年後，從過往低於300,000公噸轉變至2015年甚超過了500,000公噸，於2018年更達到每年537,811公噸。

圖3-4-2　　日均處理的污水及每年焚化固體廢料



資料來源：根據公開數據整理

環境保護局資料也說明，近十年，澳門的人口密度、本地生產總值、旅客量、耗電量、棄置的城市固體廢物量、收費用水量、年底人口以及土地面積，整體呈上升趨勢。隨著用水量的增加，生活及工業污水增加，再加上污水處理、管網配套等基礎設施尚未完善，污水處理及污染整治的力度與水平滯後於經濟社會發展，導致澳門沿岸的水環境污染問題日益嚴重。城市發展最大通病來自人口、污染及擁堵問題，但如果從城市人口下手不僅無法完全有效治理城市問題，還可能帶來社會發展停滯的問題。城市發展過分集中容易帶來城市病的問題，土地、住房、交通、空間發展不均需要健全的法治體系及科技發展作為城市規劃的推手。

二、打造成為宜居宜業宜遊的優質生活圈

（一）澳門具備宜居城市的人文發展條件

宜居生活體現在經濟及社會和諧，居住條件及生活環境較佳的地方，文化是城市發展的靈魂，休閒扮演城市發展的重要關鍵。宜居環境夾雜人與環境，居住、工作、文化、衛生、教育、娛樂都是人類和環境密不可分的重點部分。大灣區之中，澳門具備以人為本、社會和諧、良好的精神及和諧等因素。澳門具備了宜居城市發展的人文條件，但在自然條件上仍需改善。[47]由於澳門城市規模不大，因此希望通過“智慧城市”發展思路，通過社會管理及民生項目協助澳門社會可持續發展。多年前，澳門已經開始推行電子政務並結合澳門發展特性及趨勢完善智慧城市發展。

47 人文條件說的是居民對於社會的歸屬感。自然條件講的是新鮮空氣、潔淨的水、環境及人民所需的充足設備。

（二）澳門智慧城市仍屬建構階段

澳門未來長期發展的願景為：旅遊休閒城市、宜居城市、安全城市、健康城市、智慧城市、文化城市、善治城市。智慧化的發展目的在於：第一，通過基礎建設改善，促進澳門宜居城市建設。第二，優化公共決策能力，提高政策效能；第三，完善協同治理機制。智慧化成為澳門加快宜居城市的重要組成部分，推動澳門經濟進步與資訊化、智慧化緊密結合、依據城市自身及市民需求，做好頂層設計並且推動智慧旅行、智慧交通、智慧醫療和智慧政府。

現代城市正在經歷向智慧城市邁進的過程，城市資訊資料也隨之爆炸式增長。澳門城市治理建設的資訊電子化發展不夠，仍在發展階段。《2016年財政年度施政報告》中指出啟動大數據的發展規劃，目前澳門居民對於智慧城市建設以“推進網上支付／手機支付發展”比率最高，其次分別是“全面電子化／智能化”（14%）、“更智能／便利的生活”（9%）、“數據化／大數據的運用”（8%）、“線下服務轉到線上”（7%）、“先進技術／高科技”（4%），以及“與阿里巴巴有關”（4%）等。從居民需求來看，澳門較重視生活及資訊便利性，但因智慧城市仍在初步發展階段，對於智慧生活如何融合宜居的概念較少。[48]

（三）大灣區是解決澳門宜居生活的最佳選擇之一

“一國兩制”的彈性及內涵是實踐大灣區發展的特殊設計。澳門

48 〈移動互聯網時代下的澳門智慧城市建設〉，《澳門日報》，刊登日期：2019 年6月19日，第E07版。

發展除了要融入國家大局，發揮澳門優勢，培育人才，促進產業多元化發展更是影響澳門未來發展的重要課題，然而，澳門青年對於融入大灣區的意願有限，一來，人際關係是澳門生活重要的一環；二來，澳門就業工資水平與大灣區仍有一段距離，澳門青年對於在大灣區的就業意願有限；第三，粵澳兩地的制度不同，資訊流動障礙影響澳門青年融入大灣區的生活意願。為加速澳門與珠海兩地融合，澳門在橫琴開設社會服務中心，常住橫琴的澳門居民參加珠海醫保可就近享受醫療服務；[49]港澳導遊及領隊在橫琴執業；開放澳門社工人才在橫琴提供服務。推動琴澳教育合作發展，港澳學生在橫琴學校就讀，享受政策規定的全部權利。

目前澳門面臨的最大挑戰在於住房、交通及城市承載力問題，在當前城市化發展階段宜居問題日顯重要。澳門硬體受限土地供應緊張、受資源及法律影響，澳門的宜居環境仍有提升的空間。內地具備宜居城市的硬體條件，但對港澳居民而言，生活、文化及心態上的適應性都需要一段時間調整。作為一個宜居城市，良好的居住、生活及工作環境缺一不可，城市經濟發展與環境是宜居生活的重要因素。國家為促使港澳居民融入大灣區，惠港澳政策密集出台，充分表現了國家力促港澳融入國家發展大局。其措施涵蓋教育、醫療、養老、住房、交通等領域，為港澳居民提供在內地更大的生活空間。

港珠澳大橋通車意味著隨著基礎設施的不斷完備，未來粵港澳三地將成為“一小時生活圈”，其次城市治理水平不斷提升將有助於灣區

49 「常住橫琴澳門居民參加珠海基本醫療保險」試點已有370名澳門居民辦理參保，2019年澳門居民在橫琴醫院就診的人數超1萬人次。

內提高自身的環境治理及生活品質。受到制度、資訊、交通、經濟等影響，城市融合尚處於磨合階段，未來各城市間如何共享城市空間資訊、動態資訊、公共資訊、政務資訊、社會資訊等五類大資料，相互採集、提煉、共用、融合、處理，成為了智慧城市建設的重中之重。

結語

澳門長期穩定繁榮與準確貫徹“一國兩制”、與嚴格依照《憲法》和《基本法》辦事，完善與《基本法》實施相關的制度和機制。澳門社會發展和諧與澳門各界齊心謀劃澳門發展，積極推動保障及改善民生相關。特區政府經濟上取得的成果提供了很好的條件，通過二次分配政策，居民可分享到經濟發展的成果。回應了收入、教育等社會問題，減低社會矛盾、維護社會穩定。

《澳門基本法》規定的行政主導為特區政府治理創造了有澳門特色的政治優勢，體現了政治發展的實際情況，在公共事務上的主導決策，有效提升政府的治理能力。經過初步研究，本文得到初步結論如下：

第一，發展經濟，建設民生是穩定澳門社會安定的重要力量。

澳門特區政府成立以來，居民收入持續增長，受到全球化影響，政府衡量居民收入實施社會福利使其堅尼系數降到相對合理的水平。澳門經濟持續發展，失業率維持低水平，公共財政穩健，民生獲得改善，整體社會將保持穩中求進的總基調。回歸以來澳門人均GDP躍升為世界之列，經濟繁榮對澳門社會同周邊區域也產生“貧富不均”等問題，政府以社團作為穩定民生發展重要工具，穩定澳門社會發展。面對社會及發展問題，澳門特區政府以多點支撐、雙層式社會保障、社會福利作為社會保障網絡，鞏固居民基本生活，優化養老保障。目前社會福利已經基本覆蓋全民，居民都能享受到各項民生福利。

2007年起澳門實施十五年的免費教育並關注居住問題，以優先照顧弱勢族群為主要方針。如對家庭經濟有困難的學生，繼續按學年發放“學費援助”、“學習用品津貼”、“膳食津貼”和“書簿津貼”。醫療方面，特區政府透過補助居民醫療開支，與民分享社會發展的經濟成果。

第二，政策以宏觀為考量，實施較為全面。

澳門在民生問題上以保障全民為構想，透過與社團及民間溝通，充分聽取民意，發揮行政主導優勢，推動相關民生政策的落實與執行，澳門社會穩定繁榮與社會經濟、民生發展密不可分。面對互聯網時代的來臨，政府也要建立新途徑通過不同的社群管道與居民建立聯繫，藉由公眾諮詢與政策行銷規劃使其成為新型的公眾互動管道。

第三，澳門未來人才培育應朝向專業化的發展道路。

PISA的測試結果表明，澳門是世界上排名前列的既保證教育品質又兼顧教育公平的地區之一。非高等教育方面，澳門各區中小學覆蓋率高。在高等教育方面，為推動高等教育發展，國家推動建設重點實驗室並與周邊區域進行合作。在政府支持下，政府積極推動《高等教育制度》的修訂及相關配套法規的完善，重視高端人才培養，並與內地及全球各地積極開展高等教育領域的交流合作。再者，高三畢業生的升學率保持在九成以上，這說明澳門高等人才發展已經來到穩定發展的階段。面對區域合作，澳門未來人才培育應該更重視專業化培訓。

澳門即將開啟的新篇章， 澳門社會仍存在一些問題：

第一，澳門居住人口密集，空氣污染、垃圾處理、水污染及交通

問題是澳門目前發展宜居生活的重要問題。受限法律制度等影響，城市規劃及公共建設發展滯後影響都市更新的步伐。宜居城市需要考量公共環境、基礎建設，包括空氣和水的控制及治理，從目前發展來看，澳門城市發展缺乏腹地，因此要改善居住環境必須要從城市治理著手，對於城市定位發展，澳門須強化與周邊區域關係及基礎建施規劃。

第二，受到土地資源影響，澳門資源開發及土地資源運用有限使得居住問題更為緊張。配合社會需求及發展，澳門特區政府積極建設更多的公共房屋，但經濟增長及市場需求都使得居民收入無法追上樓價飆升，使得一般居民無法負擔，在社會上也出現許多懷疑聲音。這幾年租金及房價快速上升，使得公屋需求逐年升高。

第三，社會對交通關注問題已超越其他社會議題。澳門人口密度高，道路狹小再加上遊客的湧入都使得交通擁擠問題更為嚴重。交通擁擠來自巴士、的士、私家車、電單車，澳門缺乏停車場措施再加上輕軌路線僅限氹仔線路段，對疏散氹仔段的客流量並無太大幫助。

第四，在衛生領域，貫徹 “預防優先、妥善醫療”的施政理念，積極強化大型災難和突發危機的應對能力，完善公共衛生的應急系統和預案。居民對於醫院輪候時間過長仍表不滿，醫院醫療的服務仍有待提升。

第五，人才發展攸關產業發展及長期的競爭力，為支持產業升級轉型及可持續發展，應該在產業需求上設置：職能基準建置、人才能力鑑定、以及產學合作人才培育，滿足產業對創新、服務化、跨領域等各類中高階人才的需求。

第六，在政府、市場和社會這樣一個三維框架中，政府作為一種制度安排，有極強的正負外部性，也是關鍵的作用，既可以讓市場有效，成為促進經濟改革發展的動力，讓社會和諧，實現科學發展；也可以讓市場失效，導致社會矛盾重重，成為巨大的阻力。民生問題如何執行及運作也涉及政府行政改革的執行力，社會長期以來希望政府能藉由行政改革完善民生政策，但縱使政府推出各項社會福利，居民對於民生議題仍有怨言，說明市場和社會治理間政府角色尚有改善的空間。

綜合來說，民生問題是一個複合型的跨領域問題，包括經濟、社會、政策等多層面的角度。澳門各界對於民生問題長期以來都有針對性的展開研究，儘管各界對於民生發展的研究視角不同，但對澳門來說，深入分析民生問題的現狀、發展才能有助於澳門和諧穩定和可持續發展。現在是澳門處於歷史交匯處的轉點，國家全面深化改革開放是澳門發展最大的舞台，共建“一帶一路”、粵港澳大灣區建設等國家戰略部署是澳門的發展機遇，在這個歷史階段澳門需把握新的發展機遇並以提升公共行政效率作為後盾，在現有的基礎上持續推進經濟發展，深化各項民生事業，傾聽民意為澳門提供可持續發展的契機及空間。

“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

教育篇

第一章　澳門非高等教育發展

第一節　澳門非高等教育發展歷程

一、 澳葡時期澳門非高等教育發展狀況

自1987年進入過渡期後，澳葡當局才重視對澳門教育的統一管理。第81/92/M號法令《教育暨青年司組織法規》中首次明確以立法的形式規定了澳門非高等教育的管理機構，即現時的澳門教育暨青年局（以下簡稱教青局），下設教育研究暨資源廳、教育廳、學校管理暨行政廳和青年廳。[1]其職能主要包括規劃非高等教育發展、執行教育政策、執行青年政策等非高等教育領域的教育管理活動。

澳門於1991年頒佈的《澳門教育制度》奠定了澳門教育發展的基本方向，成為澳門教育的基本法律，從1991年至1997年，澳葡政府制定並實施的法律法規超過50多項，初步形成了比較完整的教育法規體系。[2]澳門教育改革主要圍繞普及推行免費教育、改善私立學校的辦學條件、提高私立學校教師待遇與素質等方面來開展。這在很大程度上促進了澳門教育由無序狀態走向有序發展，由自主摸索走向政府主導，由無法可依走向有法可依。

1　澳門特別行政區印務局.教育暨青年局組織法[EB/OL].https://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/edulaw/basic/d8192mc.htm?timeis=Tue Jun 18 19:20:35 GMT+08:00 2019&&#D8192-5.1992-12-21/2019-06-05.

2　梁永豐.澳門過渡期教育改革問題探析[J].華南師範大學學報（社會科學版）,1999（03）:29-33.

澳葡時期，澳門教育的發展得益於各種社會團體的辦學力量。由於私立教育及其辦學主體的多元性以及澳葡政府放任自流的態度，因此長期以來，澳門教育的學制和課程呈多樣化趨勢發展，表現為以私立教育為主體，沒有統一的學制、教育目標、教學大綱、課程設置規劃等；在辦學主體上，除了政府為葡人辦官立學校外，佔澳門人口絕大多數的華人教育主要是由宗教團體、慈善機構、工會、婦聯、商會等組織團體參與辦學。由此，澳門教育形成“三種教學體系、四種學制”並存的局面。由此奠定了澳門以私立教育為主體的教育發展體系。多元的教育體系內在隱含了澳門教育具有開放包容的特點，但也加大了特區政府對其統一管理的難度與力度。因此，澳門特區政府成立以來對私立教育的監管經歷了一個曲折而漫長的過程。

二、 澳門特區政府成立以來積極投入教育事業

(一) 澳門特區政府積極投入教育事業

澳門特區政府成立以來，1999年頒佈的第42/99/M號法令《訂定義務教育範圍及有關制度》以及其他法令使得澳門教育問題從“政府要不要參與”演變成“政府如何參與”，標誌著澳門教育真正主體化和本土化的開端。[3]

澳門特區政府積極探索公立學校的管理方式，重新改組重建，規範公立學校的辦學數量、辦學品質等。據澳門教青局的統計資料顯示，截止2000年11月26日，澳門公立學校校部數有23所，其中，以中文為

3 朱鵬.澳門現代教育發展三十年[A].中國地方教育史志研究會、《教育史研究》編輯部.紀念《教育史研究》創刊二十周年論文集（14）——中國地方教育史研究（含民族教育等）[C].中國地方教育史志研究會、《教育史研究》編輯部:中國地方教育史志研究會,2009:6.

教學語言的校部數有20所，其葡文為教學語言的校部數有3所。[4]截止2018年10月26日，澳門公立學校校部數有16所。[5]公立學校不再是僅僅為葡人子弟而開辦的學校，而是面向所有的適齡兒童，教學語言也由原來僅以葡語授課改為以中文為主要的授課語言。

（二）實施十五年免費教育，保障澳門居民受教權

特區政府開始致力於推及免費、優質的私立教育。從《澳門教育制度》第一次明確提出實行10年免費普及教育；到1999年《訂定義務教育制度範圍及有關制度》推行10年免費教育計劃；再到2006年《非高等教育制度綱要法》（以下簡稱《綱要法》）實行15年免費教育，澳門的免費教育取得了深度發展，並加強立法，如第19/2006號行政法規《訂定免費教育津貼制度》、第21/2010號行政法規《修改免費教育津貼制度》，免費教育津貼制度不斷完善，受惠群體幾乎覆蓋全澳學生，澳門的免費教育取得了極大的成功。

2006年《綱要法》對私立教育機構做出部分新規定；《非高等教育發展十年規劃（2011-2020年）》中提出“按照‘提升自身特色’和‘滿足社會需要’的原則，規劃學校的發展；有效安排學校的發展規模和教育模式，優化學校的空間與設備”，同時在資金支援、教學人員隊伍、學校系統的優化、對教育的領導和學校的內部管理等方面做出詳細的要求與規劃。特區政府鼓勵和保障所有學校依法享有教學資助、財政

4 澳門特別行政區政府教育暨青年局.學校資料統計表（2000/2001學年）[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8525#.2000-11-26/2019-06-06.

5 澳門特別行政區政府教育暨青年局.學校資料統計表（2000/2001學年）[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8525#.2000-11-26/2019-06-06.

資助和行政自主等權利，並提供相應的資金支援、設備支援等，並引進民主監督與社會參與，促進學校管理的現代化；同時也規範了學校的管理體制、辦學體制、教育品質等。

澳門私立教育體系發生了根本性的轉變，一是全面普及教育，政府管理力度不斷加強；二是全面普及免費教育，保障澳門學生基本的受教育權；三是不斷推進教育公平，改變以往只重視官立教育的局面，加大對私立教育的管理與扶持力度，使得佔全澳教育主體的私立教育得以借助特區政府的力量實現質的轉型升級。

（三）提升澳門教育質量

“一國兩制”政策方針的貫徹落實及澳門教育的發展，澳門特區政府從重視“量的普及”轉變為重視教育“質的提升”，積極尋求澳門優質教育與教育現代化的發展方式與改革措施。在此情況下，如何既立足於澳門教育發展的實際情況與特色，又能提升澳門教育品質，處理好政府行政管理與學校自主權、私立教育與公立教育、多元發展與統一領導等關係問題，成為澳門特區政府亟待認真思考並解決的問題。因此，特區政府於2002年啟動了澳門教育制度的檢討與修訂工作，先後於2003年6月和2004年3月推出《持續進步，發展有道——澳門教育制度修改建議》和《<澳門特別行政區教育制度>法律草案諮詢意見稿》，採取多種方式聽取社會各界的意見和建議，最終於2006年12月21日正式頒佈《非高等教育制度綱要法》。[6]

6　郭曉明.回歸以來澳門教育制度的變革[J].全球教育展望,2009,38（05）:67-74.

1. 非高等教育制度的確立

《非高等教育制度綱要法》（以下簡稱《綱要法》）從兩方面規定了澳門非高等教育發展的基礎性、原則性問題。一是規定教育的總目標與各級各類教育的目標；二是規定了確保教育目標實施的各種保障性措施。《綱要法》為非高等教育私校自主辦學提供了法律保障，同時規定了義務教育年限，實施強制入學，將教育視為一項公共事業加以管理，平衡了特區政府管理職能與私校自主辦學之間的關係。該法在處理特區政府與私校的關係、多元性與統一性的協調平衡、立足傳統與改革發展等的關係上起到了很好的示範協調作用，澳門非高等教育得以在保持傳統特色的同時，能夠朝著創新、多元、統一的方向邁進。

為落實《綱要法》的規定，建立符合澳門教育發展需要的課程，教青局制定第15/2014號行政法規《本地學制正規教育課程框架》（以下簡稱《課程框架》）及第10/2015號行政法規《本地學制正規教育基本學力要求》（以下簡稱《基本學力要求》）行政法規，並公開諮詢、修訂《本地學制正規教育學生評核制度》，引導學校優化課程結構，保障學生基本學力。《課程框架》規定了由特區政府所訂定的正規教育的幼兒教育、小學教育、初中教育及高中教育課程的基本架構，其內容主要包括課程發展準則、學習領域的劃分、教育活動實踐的安排，小學教育、初中教育及高中教育階段尚包括主要科目的設置。[7]根據《綱要法》及《課程框架》的相關要求，《基本學力要求》中規定，基本學力要求是管理及評核課程、編寫及選用教材、指導及規範教學，以及評估

7 澳門特別行政區政府印務局.第15/2014號行政法規[EB/OL].https://bo.io.gov.mo/bo/i/2014/26/regadm15_cn.asp.2014-06-30/2019-06-08.

學校教學品質的標準。學校應確保學生達到相應教育階段的基本學力要求，應根據基本學力要求及教育理念、辦學特色及學生發展的需要，編寫、選用各學習領域或科目的教材，選擇教育內容，制定教學計劃，創設良好的教育環境，組織、實施教育教學。[8]

2. 非高等教育制度法律體系的補充完善

《綱要法》是澳門非高等教育發展的基本法律，是適應新世紀以來教育面臨的新機遇、新挑戰，是基於澳門經濟、社會、文化等多方面的發展需求及要求而制定的。它規定了非高等教育制度的原則和框架，屬於一種綱要性規範文件，而鑒於澳門非高等教育制度的複雜性，澳門特區政府便陸續頒佈補充性法律來完善非高等教育的立法工作。特區政府後續頒佈了第12/2010號法律《非高等教育公立學校教師及教學助理員職稱制度》、第3/2012號法律《非高等教育私立教學人員制度框架》等法律及第17/2010號行政法規《非高等教育委員會的組成及運作》、第15/2014號行政法規《本地學制正規教育課程框架》等行政法規，從各方面來補充完善《綱要法》中未能詳盡規定的內容。另外也通過行政長官批示、社會文化司司長批示、通告等形式來做細節性修訂及規範。由此形成了澳門非高等教育法律法規的不斷完善、動態調整的網狀發展格局。

《綱要法》是特區政府為適應澳門非高等教育的變化與發展、問題與要求所做出的一次具體的、有針對性的回應，標誌著澳門非高等教育進入了一個嶄新的時代。

---

8 澳門特別行政區政府印務局.第10/2015號行政法規[EB/OL].https://bo.io.gov.mo/bo/i/2015/29/regadm10_cn.asp.2015-07-20/2019-06-08.

3. 提高師生比，兼顧教育品質

2012年完成義務教育法規的修訂，規定各階段教育每班的班師比，強化有關預防學生輟學及離校機制，完善義務教育學生個案跟進的機制。[9]第20/2006號行政法規《學費津貼制度》中規定澳門特區政府“向在私立學校修讀正規教育各階段但未受惠於免費教育，且屬澳門特別行政區居民的學生發放學費津貼”，“學費津貼的涵蓋範圍包括幼兒教育、小學教育及中學教育各階段”[10]，並規定每學年發放給每名學生的學費津貼金額。此後不斷上調津貼金額，第163/2017號行政長官批示，學費津貼金額幼兒教育階段為18,490澳門元，小學教育階段為澳20,600澳門元，中學教育階段為22,950澳門元。

根據教青局2019/2020年非高等教育統計資料顯示，2019/2020學年全澳共有77所學校121個校部，納入免費教育學校系統的校部有106個，校部覆蓋率為94.6%，受惠學生人數約為7.4萬人。實施正規教育的學習在師生比、班師比方面，受惠於“優化師班比或師生比資助計劃”的政策，幼兒教育的師生比、班師比分別優化至1：13.9和1：2.1，小學的師生比、班師比分別優化至1：12.8和1：2.3，中學的師生比、班師比分別優化至1：9.0和1：3.0；各教育階段班師比已提前達到《十年規劃（2011-2020年）》所設目標。[11]2014/2015至2018/2019學年，免費教育覆蓋的學校部數已由88.1%提升至93.8%，學生的覆蓋

9 澳門特別行政區政府教育暨青年局.非高等教育發展十年規劃[EB/OL].portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=21211#.2019-06-03.

10 澳門特別行政區政府印務局.第20/2006號行政法規[EB/OL].https://bo.io.gov.mo/bo/i/2006/52/regadm20_cn.asp.2016-12-18/2019-06-03.

11 澳門特別行政區政府教育暨青年局.2018/2019學年非高等教育資料和措施[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=67969#.2018-10-18/2019-06-04.

率從84%提高到91%。澳門被認為是世界上既有高教育品質又兼備教育公平的教育系統之一。[12]

（四）通過立法保障非高等教育人員福利

特區政府為提升教學品質，2012年，第23/2012號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》（以下簡稱《私框》）頒佈實施。《私框》規範了非高等教育範疇私立學校教學人員的權利和義務、任職要求、職程制度、工作時間、專業發展、薪酬待遇和退休保障，從制度上為教學人員的工作提供切實保障和有效支援，提高教師的專業水平。相關措施及活動有：通過定期的職前培訓、在職培訓、對外學習交流等活動促進教師專業提升；設置“卓越表現教師”榮譽獎項，重視優秀教學人員的卓越貢獻與榜樣帶動作用；成立“教學人員專業委員會”，逐步建立非高等教育領域教學人員的自我約束與專業管理機制；減少課時數，規定教學人員享有的“專業發展津貼”，為教學人員設立公積金，提供相應的退休保障。

（五）《綱要法》致力培養及促進受教育者愛國愛澳情操

澳門教育制度的確立在於保障學生受教權，重視教育品質，澳門政府也將教育人員福利視為重要的改革方針。《綱要法》明確了澳門非高等教育培養總目標：致力培養及促進受教育者愛國愛澳、厚德盡善、遵紀守法的品格，使其有理想、有文化及具備適應時代需求的知識和技能，並養成其健康的生活方式和強健體魄，具體包括：1.培養其對國家

12 澳門特別行政區社會文化司司長辦公室.社會文化範疇2019年財政年度施政方針引介發言[EB/OL].https://www.gsasc.gov.mo/lag/2019/int_2019_cn.pdf.2018-12-03/2019-06-04.

和澳門的責任感，使其能恰當地行使公民權利，積極履行公民義務；培養其良好的品德和民主素養，使其能尊重他人，坦誠溝通，與他人和諧相處，積極關心社會事務；2.使其能以中華文化為主流，認識、尊重澳門文化的特色，包括歷史、地理、經濟等多元文化的共存，並培養其世界觀；3.全面提升其科學和人文素養，使其具有創新精神、批判意識、可持續發展觀念及實踐能力；培養其終身學習的態度和能力；4.培養其良好的生理和心理素質，促進其個性的發展，建立正確的價值觀；5.培養其良好的審美品味和審美能力，以及與大自然和諧相處的素養。對於不同的教育階段，培養目標更為細化且具有針對性。

2014年，澳門特區政府頒佈了第15/2014號行政法規《本地學制正規教育課程框架》，作為對《綱要法》課程與教學內容的補充。《課程框架》制定了本地學制正規教育的幼兒教育、小學教育、初中教育及高中教育各階段的課程框架，職業技術教育及特殊教育的課程不包括在內。其內容主要包括課程發展準則、學習領域的劃分、教育活動時間的安排，小學教育、初中教育及高中教育階段還包括主要科目的設置。

第二節　培養社會所需人才，促進教育公平

澳門特區政府不斷完善特殊教育和職業技術教育相關法律，並提供相應的資助。2015年4月中旬特區政府完成修訂《特殊教育制度》的諮詢工作，共收集到社會各界、各持份者和市民等的意見1,588條，並完成諮詢總結報告撰寫工作。[13]2018年6月6日至7月15日期間，特區政

13 澳門特別行政區政府教育暨青年局.修訂《特殊教育制度》諮詢總結報告[EB/OL].http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/edulaw/201510/index.html?timeis=Tue%20Jun%2011%2018:13:05%20GMT+08:00%202019&&.2015-10/2019-06-04.

府就《職業技術教育制度》法律文本進行公開諮詢，廣泛吸取社會各界的意見，並編制諮詢專案總結報告。[14]

一、 修訂教育制度，培養社會所需人才

特殊教育制度是根據第33/96/M號法令核准的《特殊教育制度》為基礎而實施的。原有的職業技術教育制度是1996年頒佈的第54/96/M號法令“關於技術及職業教育之指導性制度”，據此次修訂已逾二十年。隨著社會發展和教育發展，法律中的部分文本內容已不適應於特殊教育、職業技術教育的發展需求。因此特區政府審時度勢，積極推動法律文本的修訂工作。此次修訂也體現出澳門為適應社會經濟的發展、適應時代要求與人才需求而做出的改變，以推動特殊教育、職業技術教育更好地發展，更好地培養社會所需人才。

二、 推廣終身學習，建構學習型社會

推動持續教育的發展，構建終身學習的理念，建設終身學習的社會。《非高等教育制度綱要法》中明確規定，持續教育體現終身學習的理念，是對正規教育的補充和發展，包括家庭教育、回歸教育、社區教育、職業培訓以及其他教育活動。

特區政府於2011年至2016年先後推出第一階段及第二階段“持續進修發展計劃”並取得預期結果，參與率約佔全部合資格居民的36%至

14 澳門特別行政區政府教育暨青年局.《職業技術教育制度》公開諮詢[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/site/policy/201806/index.jsp?timeis=Tue%20Jun%2011%2018:12:48%20GMT+08:00%202019&&。2019-06-04.

41%，使用資助金額超過5.2億澳門元及7.4億澳門元。[15] 2017年特區政府推出第三階段“持續進修發展計劃”（2017-2019年），依據《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》與第10/2017號行政法規中繼續推進終身學習型社會建設目標，為終身學習創造有利條件。

此外，特區政府通過推進“持續進修發展計劃”與“人才培養考證激勵計劃”，“透過資助及獎勵支持居民考取專業認證，同時為各行業引進專業認證考試，逐步建立完善的專業認證機制”，建立健全人才培養的長效機制，鼓勵居民自我增值向上流動。[16]

三、 推廣回歸教育，延續社會教育發展

關注回歸教育的本質，致力於提升澳門居民的整體受教育水平及素養。2006年《非高等教育制度綱要法》中完善了回歸教育的概念及相關規定，並加大對回歸教育的資源投入；2016年公佈的《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》中列明瞭“持續推動回歸教育”政策方向。現今澳門回歸教育主要集中在中學回歸教育的發展上，小學回歸教育已基本完成。隨著社會經濟的發展，中學回歸教育的學生人數同樣呈現下降的趨勢。[17]這對於提升澳門地區居民的整體素質、提升學歷有著積極的作用，相信在不久的未來，澳門的中學回歸教育也能基本完成其歷史使命。

---

15 澳門特別行政區政府教育暨青年局.2017年教育年鑒[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=64217.2018-11-13/2019-06-06.

16 澳門特別行政區政府教育暨青年局.澳門專業認證的現狀與展望[EB/OL].http://www.dsej.gov.mo/cep/lifelong_learning/40/p2-8.pdf.2019-06-06.

17 陳志峰,王錦江.澳門回歸教育制度發展的回顧與前瞻[J].中國成人教育,2017（16）:109-113.

澳門特區政府積極推動回歸教育的發展，為在各教育階段適齡期未修讀完或未合格完成正規教育這提供相應程度的教育，其學歷與正規教育學歷具有同等效力。2017/2018學年共有2所公立學校及7所私立學校提供回歸教育課程，教青局對開辦回歸教育的私立學校提供回歸教育津貼，每班最高津貼金額分別為小學78.6萬元、初中94.9萬元、高中107.3萬元。[18]可見特區政府對回歸教育的重視程度。

第三節　澳門著力推動非高等教育的課程本土化建設

一、《本地學制正規教育課程框架》

《課程框架》制定了本地學制正規教育的幼兒教育、小學教育、初中教育及高中教育各階段的課程框架，《框架》針對課程發展準則、學習領域、教育活動時間的安排，小學教育、初中教育及高中教育階段還包括主要科目的設置皆有全面的安排與架構。

（一）各教育階段課程發展準則

幼兒教育階段課程設置須1.為幼兒提供全面的、啟蒙性的教育；2.課程須切合幼兒身心發展的規律及其學習特點；3.關切各幼兒在體格、認知發展及社會文化背景等方面的差異及其教育須要；4.重視課程內容的綜合；5.善用幼兒的好奇心及生活經驗，促使其主動學習；6.以遊戲為基本的學習活動方式；7.堅持保育與教育相結合。

小學教育課程設置須1.幫助學生獲得全面、均衡及多元化的學習經

18　澳門特區政府教育暨青年局.2017年教育年鑒[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=64217.2018-11-13/2019-06-11.

驗，促進其全人發展，培養學生的終身學習能力；2.課程須切合學生的年齡特點及其身心發展規律；3.關顧學生的個別差異及其教育需要，讓學生的潛能及個性得以充分發展；4.重視課程內容的整合及科目的相互滲透；5.善用學生的生活經驗，促進其主動學習；6.重視小學教育階段與幼兒教育階段及初中教育階段的課程銜接。

初中教育課程設置須1.善用各種學習環境，組織多元化的活動，說明學生獲得全面、均衡及多元化的學習經驗，促進學生全人發展，培養其終身學習能力；2.課程須切合學生的年齡特點及其身心發展規律；3.關顧學生的個別差異及其教育需要；4.提升學生的身心素質，尤其是心理素質，增強其抵禦不良影響及承受挫折的能力，促進其健康發展；5.提升學生的溝通、協作能力及獨立學習的能力；6.為學生提供參與社會實踐的機會，培養其社會實踐的能力及興趣，發展學生的生涯規劃能力；7.重視初中教育階段與小學教育階段及高中教育階段的課程銜接。

高中教育課程設置須1.擴闊學生的知識基礎，為其提供多元化的課程，讓學生有更多的選擇機會，以配合不同學生的志向及興趣；2.促進學生全人發展，培養其終身學習能力；3.課程須切合學生的年齡特點及身心發展規律；4.關顧學生的個別差異及其教育需要；5.培養學生正面的價值觀及態度，提升其生涯規劃能力，為其接受高等教育、就業及未來的發展奠定基礎；6.鼓勵學生積極參與社會實踐，提升其公民意識及能力；7.重視高中教育階段與初中教育階段的課程銜接。

（二）各教育階段課程皆設置計劃表

針對幼兒學習的領域，學校設置的課程須涵蓋健康與體育；語

言；個人、社會與人文；數學與科學；藝術。而小學教育、初中教育及高中教育課程至少要涵蓋語言與文學；數學；個人、社會與人文；科學與科技；體育與健康；藝術六大領域。各階段的課程計劃表皆明定學習領域、活動時間且注重教學活動及餘暇活動的時間安排的協調性。

二、《本地學制正規教育基本學力要求》

2015年，澳門特區政府頒佈了第10/2015號行政法規《本地學制正規教育基本學力要求》，制定了本地學制正規教育的幼兒教育、小學教育、初中教育及高中教育各階段的基本學力要求，職業技術教育及特殊教育不包括在內。

《基本學力要求》是指由政府訂定的、要求學生在完成各教育階段的學習後應具備的基本素養，包括基本的知識、技能、能力、情感、態度及價值觀。基本學力要求是管理及評核課程、編寫及選用教材、指導及規範教學，以及評估學校教學品質的標準。學校應確保學生達到相應教育階段的基本學力要求。

《基本學力要求》按教育階段劃分，並按學習領域或科目訂定。幼兒教育階段的基本學力要求包括基本理念、課程目標、各學習領域基本學力要求的具體內容；小學教育、初中教育及高中教育各階段不同科目的基本學力要求包括基本理念、課程目標、該科目各範疇基本學力要求的具體內容。

三、《課程框架》和《基本學力要求》頒佈的意義

《課程框架》和《基本學力要求》的頒佈是2006年《綱要法》的

補充性法案，為澳門非高等教育的發展確立了教育基準，為建立優質和多元品質的地區課程提供了必要保障。[19]《課程框架》和《基本學力要求》強調以學生為本，關注學生的全人發展及終身學習能力的培養，著重優化課程結構，完善課程類型，合理訂定科目及課時，透過增加課程的選擇性促進學生的個性發展。按照學生的學習規律並借鑒先進地區的經驗，合理規劃了學年教育活動時間，適當增加了學年的學日數，同時減少了每週授課時間，以促進學校提升教學效能和教育品質。政策的頒佈和實施開啟了澳門非高等教育課程改革與發展歷史的新篇章，為澳門地區課程的發展確立了方向。

第四節　澳門非高等教育法規及政策分析

澳門特區政府成立以來，在非高等教育上對國家認同及提升澳門人才發展做出卓越貢獻。國情國史教育及“愛國愛澳”教育傳統在澳門特區中小學的教育中從未斷裂過。特區政府秉持宏觀的育人策略作為施政方針，彰顯澳門重視人才培育及體制發展的重要性意涵。

一、《中華人民共和國國歌法》的教育和實踐

2000年，澳門特區政府成立後，出版了關於國歌國旗國徽、區旗區徽的相關教材。2017年11月4日，中華人民共和國第十二屆全國人民代表大會常務委員會通過了《中華人民共和國國歌法》（以下簡稱《國歌法》）決議，並將其列入《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件三，這為澳門中小學開展國情國史及 “愛國愛澳”教育規範

19 澳門教育暨青年局官方網站[EB/OL].http://mirror1.dsej.gov.mo/dsej/magazine/dsej_book/2014/34c.pdf. 2019-06-27.

提供了法律依據。澳門也已將《品德與公民》關於國旗及國歌的內容作為中小學教育的學習科目，供學校自主決定是否採用和所採用的教學方式。

二、 為提升澳門學生 “愛國愛澳”情懷， 澳門政府修訂《非高等教育制度綱要法》，除了愛國情操，特區政府也同樣重視學生們的品德教育

“愛國愛澳”精神及公民教育都是澳門社會穩定的重要基石，非高等教育為澳門“愛國愛澳”教育提供養分及土壤，增強學生對民族的認同及歸屬感。

1. 2004 年澳門特區政府於制定了《“愛國愛澳”教育實施綱要》，以此為基礎鼓勵學校將“愛國愛澳”精神延伸於教學內容中，並推出“愛祖國、愛澳門 ”教育網站，為教師提供豐富的教學資源和開放的交流與討論空間。除了中學、小學及幼童教育，針對校長、教師也舉辦認識中國社會歷史變遷國情教育研修班。

2. 2006年，澳門特區政府修訂了《綱要法》，其中第四條明確規定，“相關實體要致力於培養及促進受教育者愛國愛澳、厚德盡善、遵紀守法的品格。

3. 2008年制定《非高等教育範疇德育政策》提出要培養青少年“禮讓”、 “有愛心”的公民品格。2011年公佈的《非高等教育十年規劃（2011-2020）》提出了十年內的教育方針和落實方案，其中“品德與公民修養”是以提高學生的公民意識及國家認同及民族歸屬感為依歸。

4. 2014年公佈第15/2014號行政法規《本地學制正規教育課程框架》之後，2015年澳門特區政府又頒佈了《本地學制正規教育基本學力要求》系列行政法規，並於2015/2016學年度起，先從幼稚教育階段開始實施，並要求學生在完成各教育階段的學習後應具備的基本素養，包括基本的知識、技能、能力、情感、態度及價值觀。

澳門的愛國教育源遠流長，澳門社會文化以多元、和諧、愛國情懷為主軸，這使得愛國教育在推行中相較香港更為順利，通過日常生活及教育促使學生、青少年擁有國家觀念，體現澳門教育的發展優勢。

三、《非高等教育制度綱要法》的頒佈推升澳門非高等教育的制度化發展

為了適應澳門的經濟、社會和文化發展以及世界教育發展趨勢，澳門特區政府於2002年啟動了教育制度的檢討與法律修訂工作，在經過幾年的諮詢推廣、收集意見、認真分析和深入研究之後，2006年《綱要法》得以出台。《綱要法》對義務教育和免費教育、課程和教學、教育機構和學校系統、人力資源、物質資源、教育經費等都做出了相關規定，每一部分後續又有配套的法規政策做具體規定。

完善的法律制度是教育發展的堅實後盾，是實現優質教育不可替代的重要環節，更是保持社會持續發展最有力的支援和保障。《綱要法》的頒佈使非高等教育在“持續進步，發展有道”的進程中，又邁進了一個新的里程。[20]《綱要法》是繼《澳門教育制度》之後澳門教育制

20 澳門教育暨青年局官方網站.教育暨青年局年刊[EB/OL].http://mirror1.dsej.gov.mo/dsej/magazine/dsej_book/2006/01c.pdf.2019-06-25.

度上新的里程碑，它建構了發揚教育制度和實踐中的積極元素，並配合澳門未來發展需要的教育制度體系，為持續提升澳門的教育成效奠定了穩固的基礎，成為更符合澳門教育現實需要的法律制度，[21]為澳門非高等教育未來的發展，提供了一個新的理念和實踐方向。

《綱要法》明確規定培育澳門學生的愛國情懷，增強國家觀念，加強對國家和澳門的歸屬感是主要教育目標之一，課程目標體現培養學生道德、公民理性為目標。從上述內容來看，澳門政府在國情教育的培養上是有步驟、有計劃。通過公民、歷史文化等多層面的教育方針增強澳門學生對祖國的認同。

21 澳門教育暨青年局官方網站.教育暨青年局年刊[EB/OL].http://mirror1.dsej.gov.mo/dsej/magazine/dsej_book/2005/pdf/p7.pdf.2019-06-25.

第二章　澳門非高等教育體系建設與發展

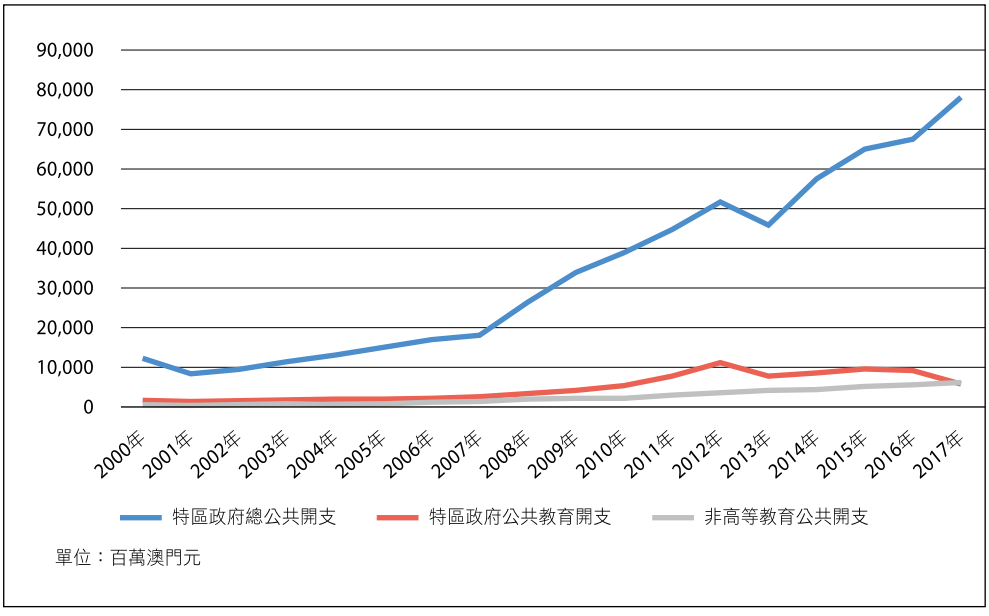
澳門特區政府成立以來，非高等教育發展迅速，在制度法規建設、教育經費投入、義務教育完善、教師隊伍建設、教育環境優化等方面取得跨越式進步。澳門義務教育普及水平明顯提高，有效保障了居民受教育的權利，尤其是保障兒童完成幼兒教育的條件和機會；澳門特區政府不斷加大非高等教育的經費投入（參見表2-1-1），非高等教育教育的教育經費逐年調升，受惠人數持續增加，教師隊伍素質整體提高。與此同時，特殊教育體系日趨完善，從學前教育一直延伸至中學教育；職業技術教育與澳門產業適度多元化需要相適應；持續教育則朝著更規範更多元化的方向發展，在澳門非高等教育體系中扮演著越來越重要角色，家庭教育、回歸教育、社區教育、職業培訓以及其他教育活動均有一定進展，為社會及經濟的發展培養了大批高素質的人員。

表2-1-1　2000-2018年澳門教育財政指標（單位：百萬澳門元）

年份	特區政府總公共開支	特區政府公共教育開支	非高等教育公共開支	公共教育佔特區政府總公共開支百分比	非高等教育公共開支佔特區政府總公共開支百分比
2000年	12,925	1,800	/	13.90%	/
2001年	9,312	1,496	/	16.10%	/
2002年	10,318	1,684	1,007	16.30%	9.80%
2003年	12,115	1,839	1,083	15.20%	8.90%
2004年	13,591	1,907	1,056	14.00%	7.80%
2005年	15,717	2,219	1,207	14.10%	7.70%
2006年	17,481	2,611	1,539	14.90%	8.80%
2007年	18,662	3,028	1,912	16.20%	10.20%
2008年	26,454	3,704	2,347	14.00%	8.90%
2009年	33,636	4,372	2,763	13.00%	8.20%
2010年	38,709	5,776	2,896	14.90%	7.50%
2011年	44,850	7,961	3,292	17.80%	7.30%
2012年	51,581	11,360	3,739	22.00%	7.20%
2013年	46,419	8,024	4,841	17.30%	10.40%
2014年	57,445	8,580	5,168	14.90%	9.00%
2015年	64,517	9,515	5,887	14.70%	9.10%
2016年	67,816	10,101	6,430	14.90%	9.50%
2017年	77,692.7	6,657.9	6,911	9.3%	8.8%
2018年	80,331.9	7,444.6	--	11.8%	--

資料來源：澳門財政局.中央帳目（2014-2018年）
[EB/OL].http://www.dsf.gov.mo/financialReport/?FormType=4.2019-6-1.

圖2-1-1　　2000-2018年澳門教育財政指標趨勢圖



資料來源：澳門財政局.中央帳目（2014-2018年）
[EB/OL].http://www.dsf.gov.mo/financialReport/?FormType=4.2019-6-1.

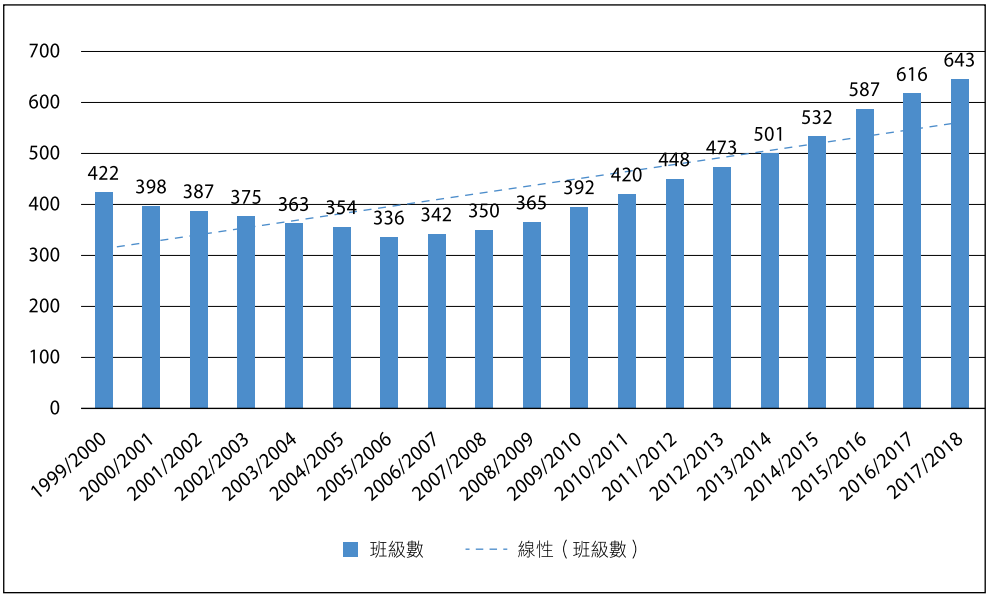
第一節　幼兒園教育發展現狀

一、幼兒園教學品質提升

澳門特區政府成立以來致力將幼兒教育納入免費教育範疇，並不斷降低班級師生比，幼兒教育班級數量整體呈上升趨勢。根據圖2-1-2統計資料顯示，1999/2000學年至2005/2006學年間班級數量從422個下降至336個，2005/2006學年至2017/2018學年期間班級數量幾乎翻倍增長，從336個增加至643個。[22]

22　澳門教育暨青年局.非高等教育統計數字概覽[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8514.2019-06-15.

圖　2-1-2　　1999/2000學年至2017/2018學年幼兒教育班級數

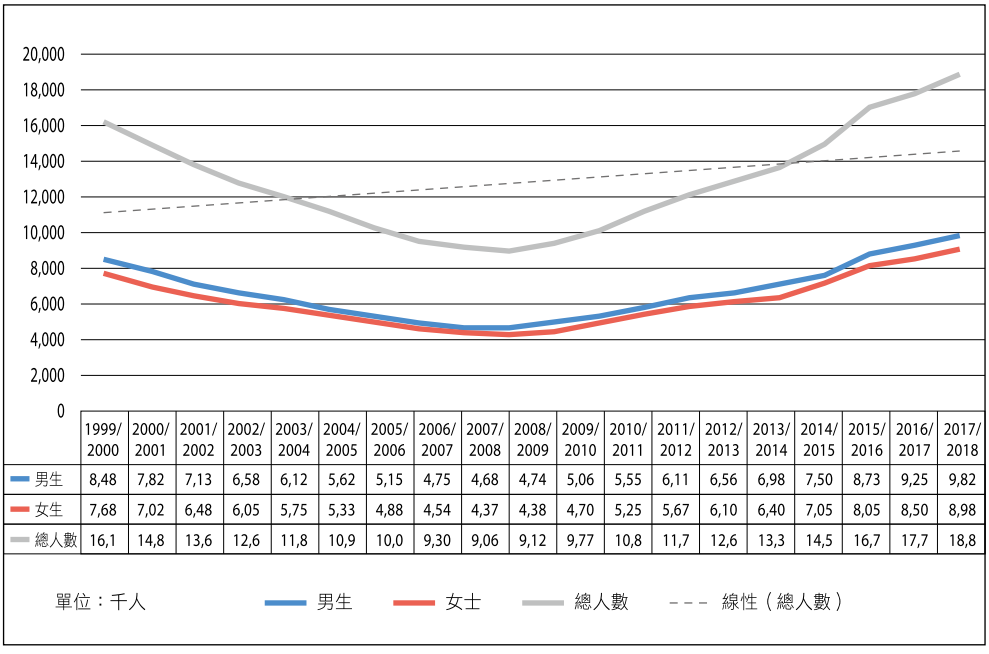


資料來源：根據澳門教育暨青年局，非高等教育統計資料概覽整理所得。

受出生人數、對外來人員的政策等影響（參考圖2-1-3），從1999年到2019年，澳門幼兒教育學生人數從16,162人增加到18,802人，1999/2000學年至2007/2008學年期間人數呈下降趨勢，從16,162人減少到9,065人，2007/2008學年至2018/2019學年學生規模擴大，從9,065人增加到18,802人。總體而言，幼兒教育人數呈上升趨勢。[23]

23　澳門教育暨青年局.非高等教育統計數字概覽[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8514.2019-06-15.

圖　2-1-3　　1999年至2018年澳門幼兒教育人數



	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
男生	8,48	7,82	7,13	6,58	6,12	5,62	5,15	4,75	4,68	4,74	5,06	5,55	6,11	6,56	6,98	7,50	8,73	9,25	9,82
女生	7,68	7,02	6,48	6,05	5,75	5,33	4,88	4,54	4,37	4,38	4,70	5,25	5,67	6,10	6,40	7,05	8,05	8,50	8,98
總人數	16,1	14,8	13,6	12,6	11,8	10,9	10,0	9,30	9,06	9,12	9,77	10,8	11,7	12,6	13,3	14,5	16,7	17,7	18,8

資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局、非高等教育統計資料概覽整理所得；2018/2019學年無官方資料。

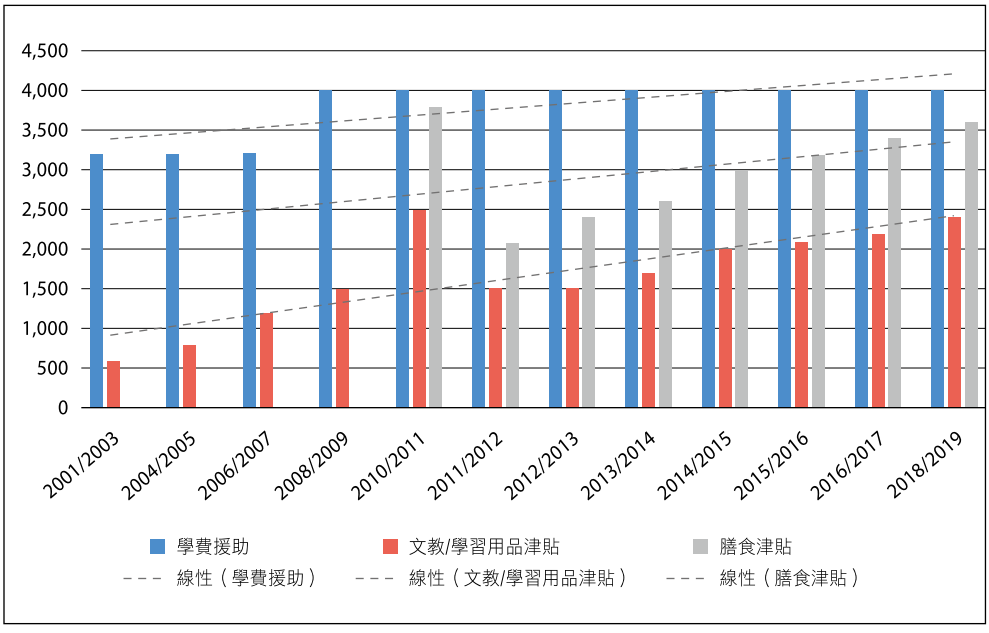
二、 教育經費投入增加

2006年頒佈的《免費教育津貼制度》中將免費學前教育實施範圍擴展到整個學前3年教育階段，澳門特區政府還建立免費教育學校網以便對不同學校進行管理、發放津貼。至2018/2019學年，提供幼兒教育服務的教育機構中6間公立學校和45間私立學校加入了免費教育學校網。

目前為止，幼兒教育階段的相關津貼主要有四種，各自的適用範圍有所不同。學生福利津貼主要為部分就讀於入網學校的學生提供學費援助、學習用品津貼和膳食津貼，到2018/2019學年，三項津貼金額

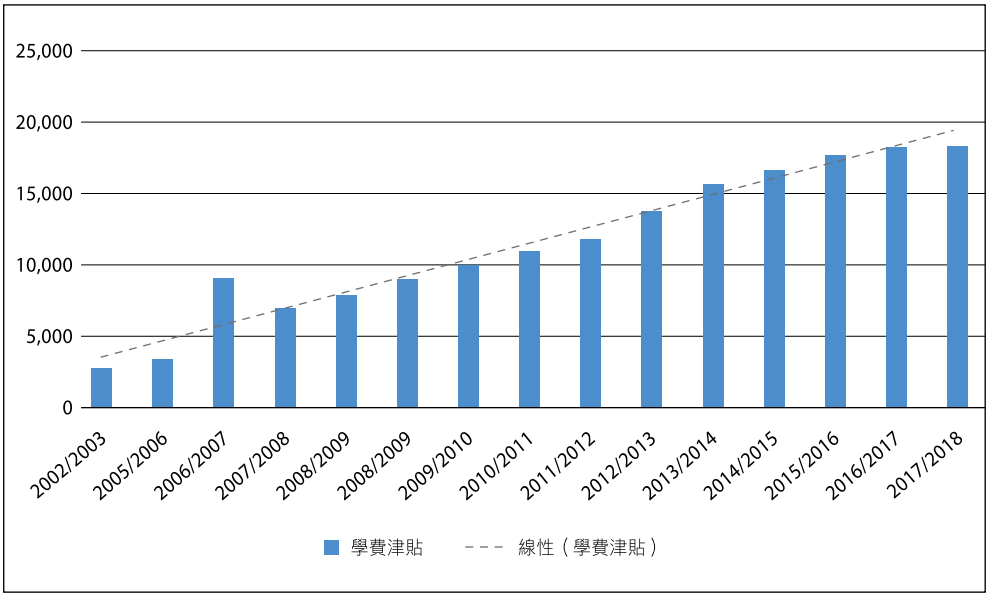
分別為4,000、2,400、3,600澳門元（詳見圖2-1-4）；學費津貼向就讀於非入網學校的學生提供一定的補助，到2017/2018學年該津貼金額為18,490澳門元（詳見圖2-1-5）；書簿津貼發放給所有幼兒教育階段的學生，隨時間變化，特區政府根據財政預算、實際需求、社會發展而對不同的津貼標準進行調整（詳見圖2-1-6），有效提高學前免費教育的免費率，減輕家庭負擔，促進幼兒教育發展。

圖　2-1-4　　澳門幼兒教育學生福利津貼



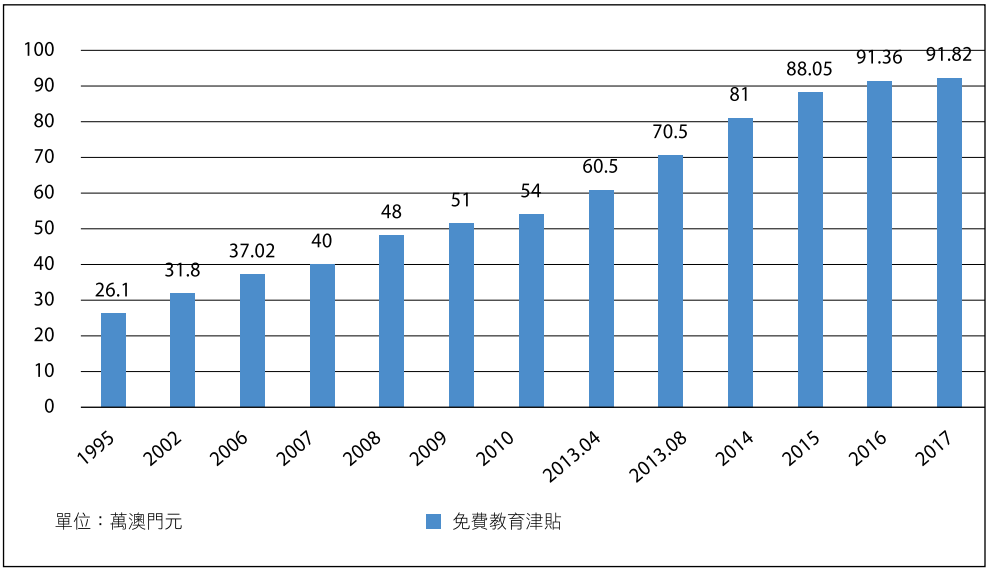
資料來源：筆者根據澳門特別行政區政府印務局法規資料整理所得。

圖　2-1-5　　2002/2003學年至2016/2017學年澳門幼兒教育學費津貼



資料來源：筆者根據澳門特別行政區政府印務局法規資料整理所得

圖　2-1-6　　1995-2017年澳門幼兒教育免費教育津貼



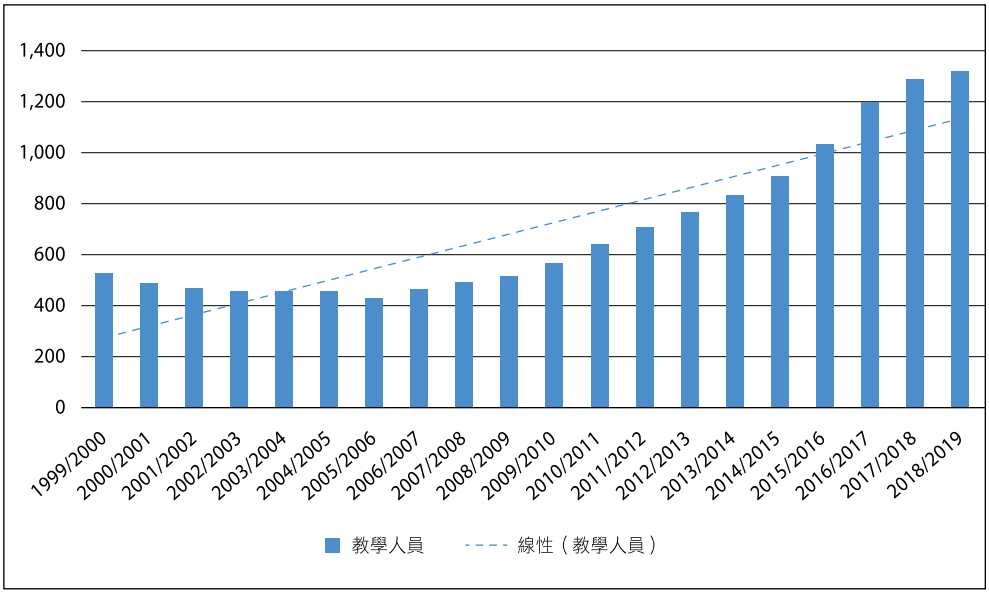
資料來源：筆者根據澳門特別行政區政府印務局法規資料整理所得；2018至2019年尚無最新官方資料。

三、 教師隊伍素質提高

（一）教師隊伍規模擴大

受教育實際需求和政府優化教育環境措施的影響，回歸以來幼兒教育階段教學人員數量基本呈上升狀態（詳見圖2-1-7）。[24]並且，隨著教學人員的社會認可度的提高，工作條件、薪酬的改善，越來越多的年輕人加入到幼兒教育行業，2018/2019學年有43.56%的教學人員年齡小於30歲，有利於幼教事業的發展（詳見圖2-1-8）。[25]

圖2-1-7　　近二十年澳門幼稚教育教學人員數量

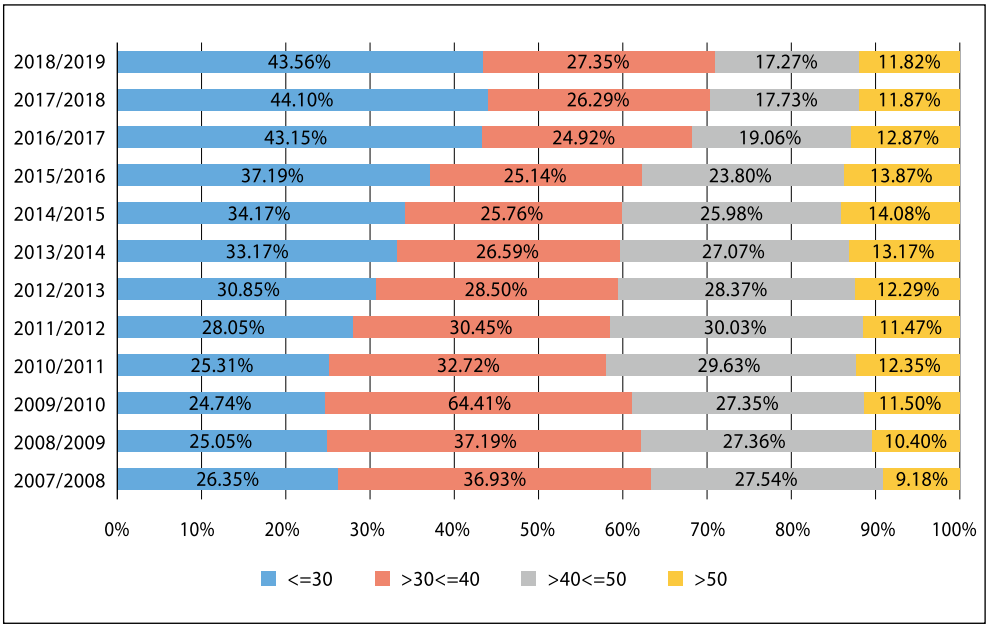


資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局教學人員資訊資料整理所得。

24 澳門教育暨青年局.教學人員資訊[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8525.2019-06-16.

25 澳門教育暨青年局.教學人員資訊[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8525.2019-06-16.

圖2-1-8　近二十年澳門幼稚教育教學人員年齡結構



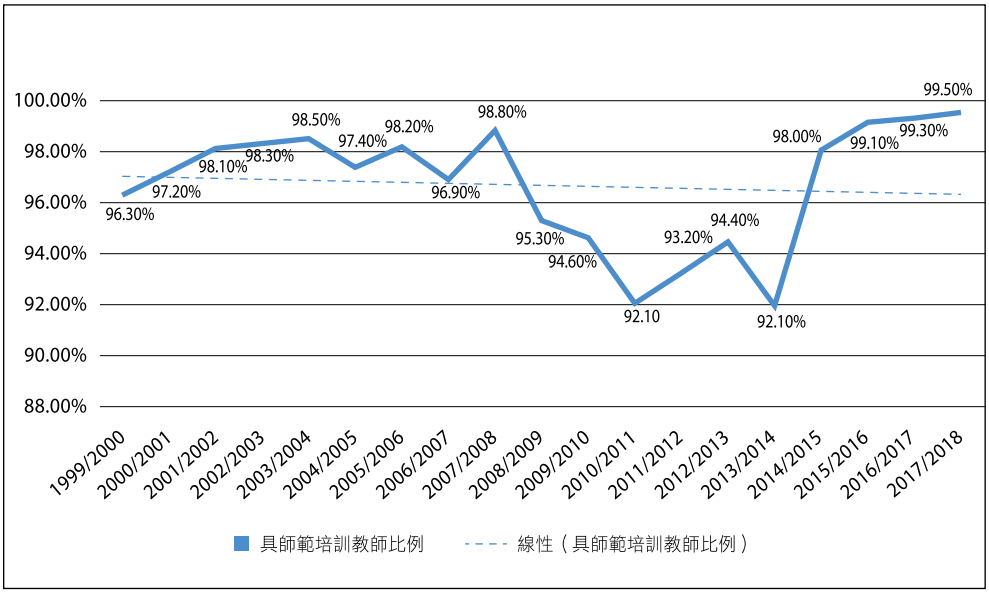
資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局教學人員資訊資料整理所得；1999-2006無官方資料。

（二）教師隊伍整體專業素質提高

幼兒教育教師隊伍學歷層次不斷提升，受師範培訓率增加，整體素質進一步提高。為提高教師隊伍素質，政府在幼教師資培訓方面推出多種教學人員專業研習計劃，優化脫產培訓、休假進修、校本培訓計劃，資助教師在職進修，與澳門的大學以及粵、港地區進行幼師培訓合作，並提供專項資金資助，鼓勵幼教提升專業素質，如2011年《非高等教育十年發展規劃（2011-2020年）》推出“幼兒教育骨幹教師研習計劃”等[26]（詳見圖2-1-9），到2017/2018學年，幼兒教育教學人員師範培訓比率達99.5%。

26　非高等教育發展十年規劃（2011-2020年）.[EB/OL].http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/dsejnews/eduplan/cn2012_policy_tenyear.pdf?timeis=Sun%20Jun%2016%2010:26:31%20GMT+08:00%202019&&.2019-06-17.

圖　2-1-9　　近二十年澳門幼稚教育教學人員具師範培訓比率



資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局，教學人員資訊資料整理所得；2018/2019學年無官方資料。

教師學歷方面，根據資料統計可知整體學歷水平在提高（詳見表2-1-2），具有碩士學位和學士學位的教師人數逐年增加，專科學位及以下學歷的教師人數逐年減少，並且從2011/2012學年開始沒有僅從小學畢業的教師。2018/2019學年，具有學士學位或同等學歷的教師共1,105人，佔總人數的88.94%，具有高等專科學位或同等學歷的教師共107人，佔總人數的8.11%，而不具備高等學歷的教師僅有39人。

表2-1-2　2007/2008學年至2018/2019學年幼兒教育教師學歷人數

教育階段 / 學年	博士學位	碩士學位	學士學位	專科畢業	文憑課程	中專畢業	中學畢業	小學畢業
2007/2008	0	7	178	147	122	6	39	1
2008/2009	0	9	217	118	118	7	48	1
2009/2010	0	10	277	104	115	7	55	1
2010/2011	2	10	324	114	129	9	62	2
2011/2012	0	16	386	112	116	12	63	0
2012/2013	0	22	471	104	106	12	70	0
2013/2014	0	28	518	99	103	14	74	0
2014/2015	0	35	623	96	107	11	68	0
2015/2016	0	41	769	74	85	11	60	0
2016/2017	0	55	953	67	83	9	46	0
2017/2018	0	62	1,117	57	67	8	38	0
2018/2019	1	68	1,105	51	56	8	31	0

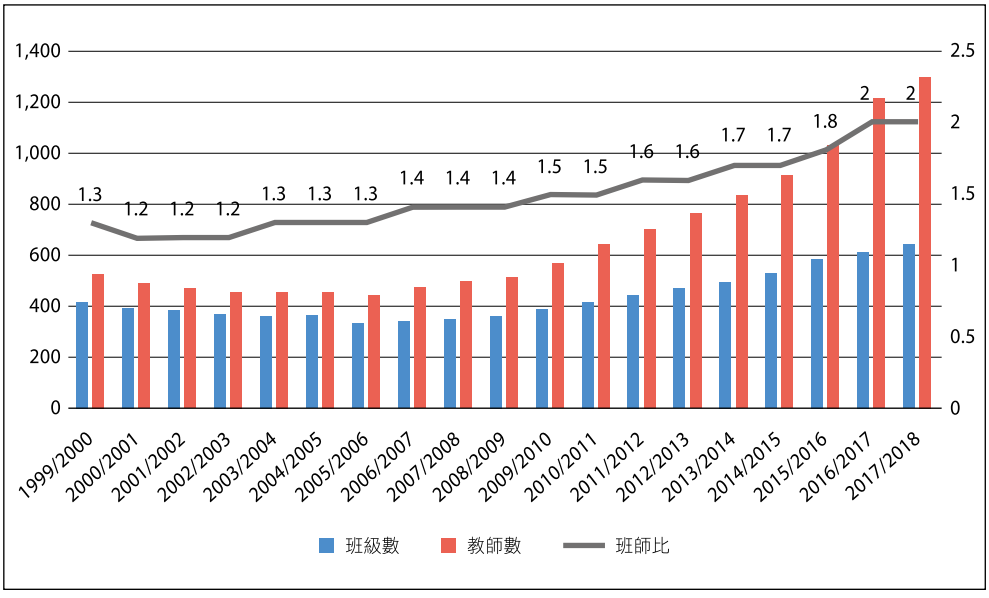
資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局教學人員資訊資料整理所得1999年-2008學年無官方資料。

四、 教育品質提高，師生比下降

在政府資助下，幼兒教育班師比與師生比成功得到優化，教育品質顯著提高。從1999/2000學年至2017/2018學年，班師比1：1.3優化到1：2，師生比從1：30.2優化到1：14.5，平均每班人數從38人下降至29人。[27]（見圖2-1-10、圖2-1-11、圖2-1-12）

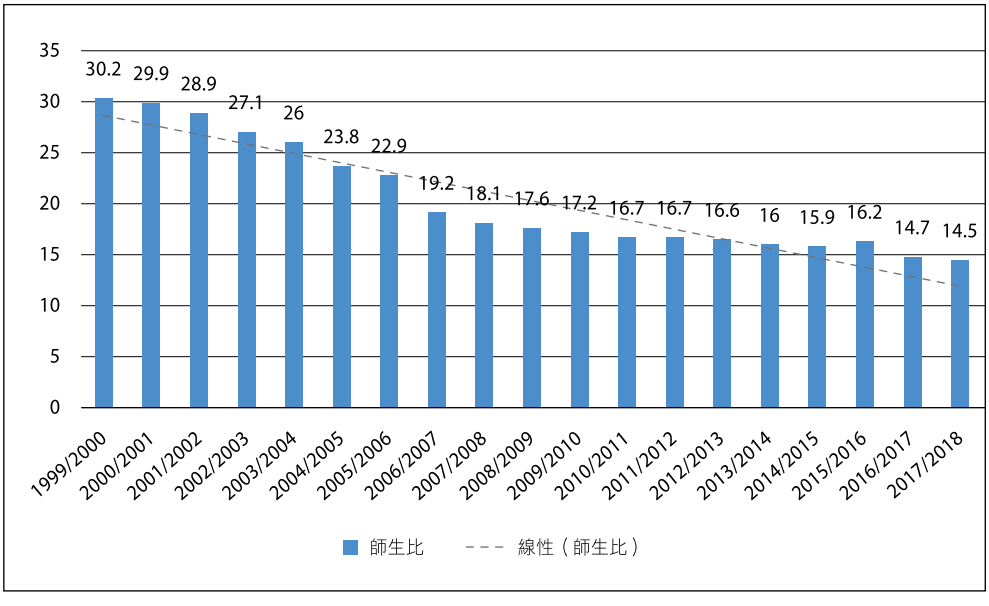
27　澳門教育暨青年局.非高等教育統計數字概覽[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8514.2019-06-15.

圖　2-1-10　　1999/2000學年至2017/2018學年澳門幼兒教育班級數、教師數、班師比



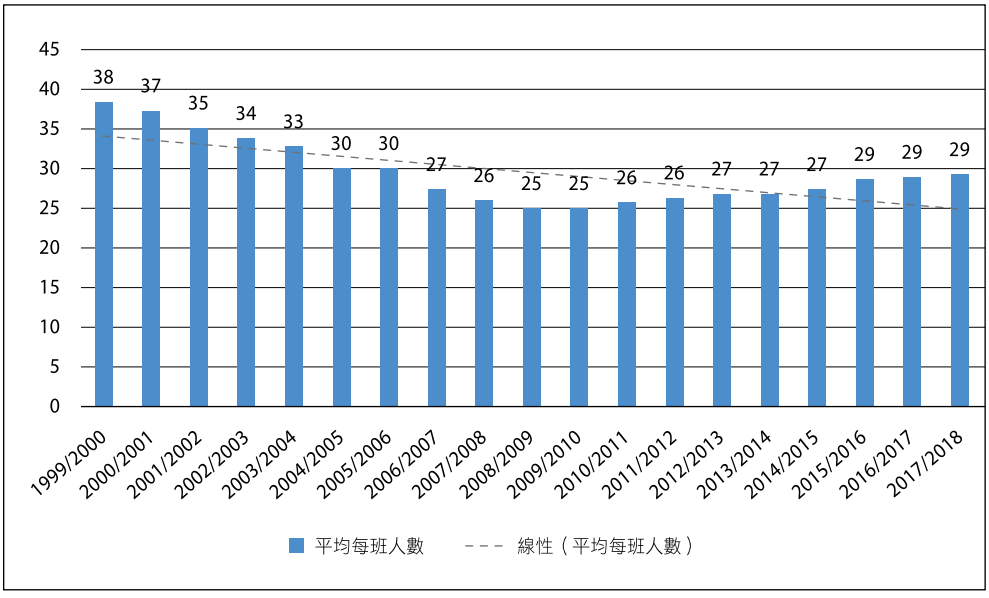
資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局非高等教育統計資料概覽整理所得；2018/2019學年無官方資料。

圖　2-1-11　1999/2000學年至2017/2018學年澳門1999-2018年幼兒教育師生比



資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局非高等教育統計資料概覽整理所得，2018/2019學年無最新官方資料

圖　2-1-12　1999/2000學年至2017/2018學年幼兒教育平均每班人數



資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局非高等教育統計資料概覽整理所得；2018/2019學年尚無最新官方資料

第二節　小學教育

澳門特區政府將小學教育納入澳門非高等教育的第二階段，規定小學教育的學習年限為六年，規定小學教育的目標[28]，2011年頒佈的十年規劃確定了小學教育的發展方向與目標。[29]澳門小學教育在教育規模、義務教育普及與鞏固、教育經費投入、教師隊伍、教育環境等方面取得了巨大的進步。

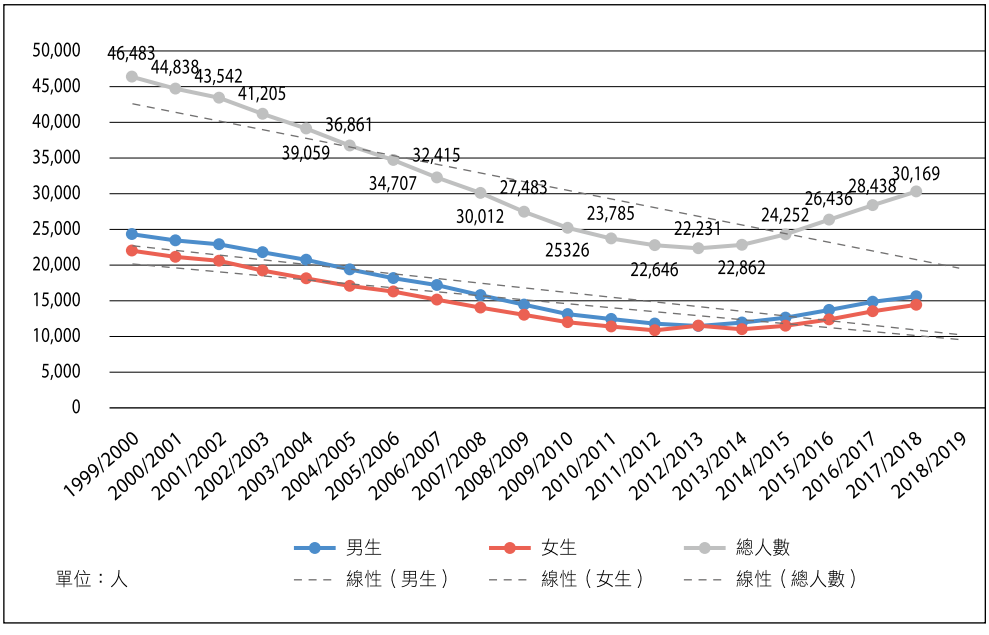
28　朱鵬.延續與創新:澳門《非高等教育制度綱要法》述評[J].全球教育展望,2007（09）:84-88.

29　澳門教育暨青年局.澳門《非高等教育發展十年規劃（2011-2020）》[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=21211.2019-06-15.

一、 澳門小學的學生人數總體減少

澳門出生率不斷降低，澳門小學教育的學生人數呈現出逐年下降的趨勢。根據澳門統計暨普查局資料顯示：2019年澳門新生嬰兒人數為1,574人，上一季人數為1,518人，變動-2.8%。[30]受出生人數以及相關人口政策的影響，澳門小學的學生人數總體減少，根據圖（2-2-1）中的資料統計顯示：從1999年到2010年，澳門小學學生人數從46,483人減少到25,326人，平均每年減少1,000多人，學生人數持續減少。2010年到2018年期間，小學的學生人數雖有所增加，從2010年的25,326人增加到2018年的30,169人，但總體而言，這二十年，澳門小學的學生人數從46,283人減少到30,169人。

圖2-2-1　　澳門1999-2018年小學教育學生人數

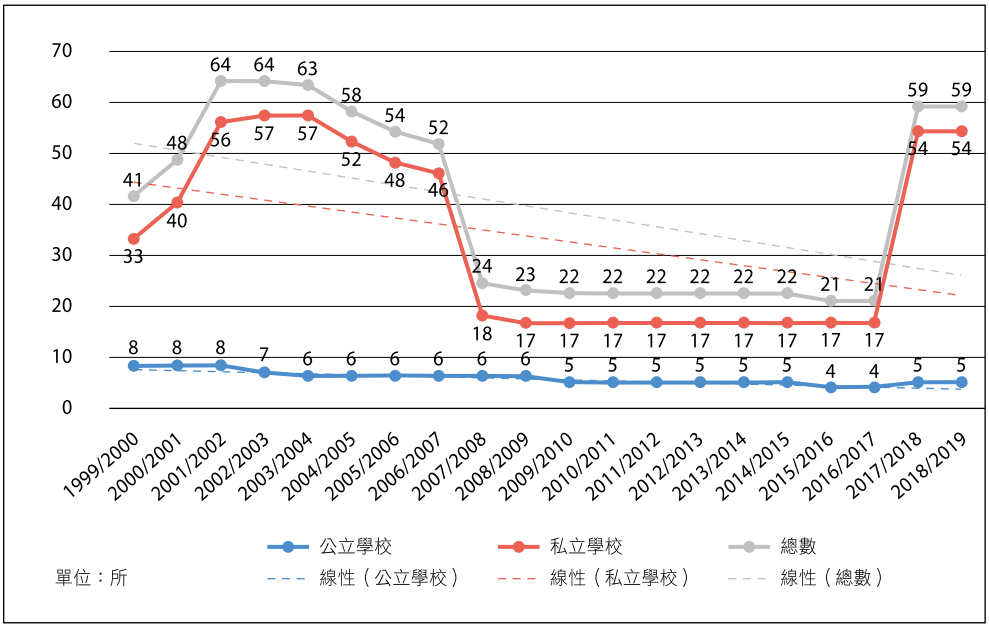


資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局，非高等教育歷年學生人數統計資料整理所得

30 澳門統計暨普查局.2019年第一季人口統計[EB/OL].https://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?NodeGuid=7bb8808e-8fd3-4d6b-904a-34fe4b302883.2019-06-17.

人口出生變化的影響，1999-2006學年度，私立小學數量雖有所回升，但到2007/2008學年，私立小學數量呈急劇下滑趨勢，從46所減少至18所，2017/2018學年度又大幅增加，整體變化劇烈（見圖2-2-2）。

圖2-2-2　　1999-2019年澳門小學教育學校數量

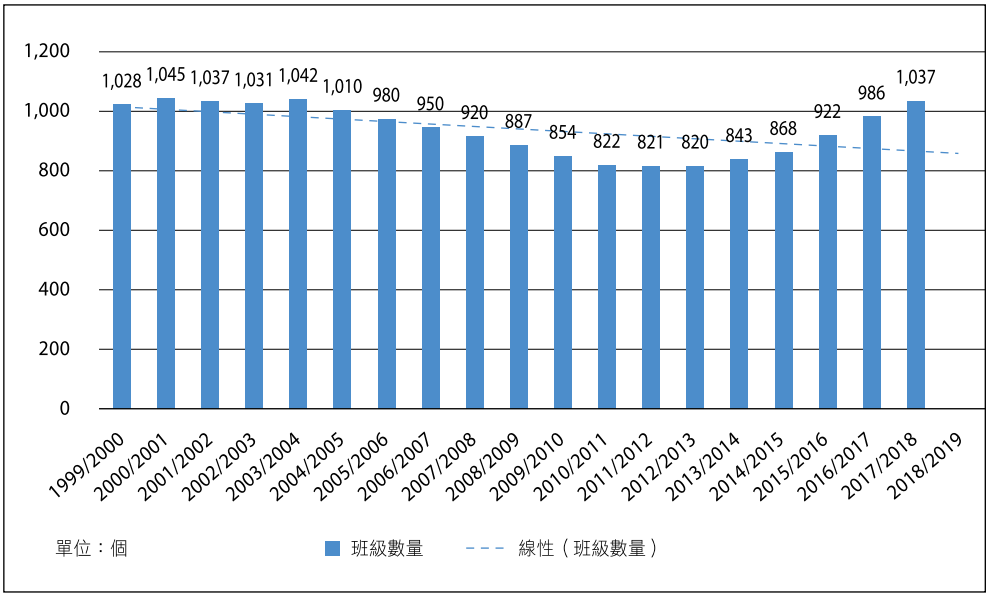


資料來源：根據澳門教育暨青年局澳門歷年學校資訊整理所得。

二、朝向小班制教學進展

由於澳門出生率負增長，澳門小學班級數量從1999年到2013年持續減少，從1028個減少到820個，減少了208個。從2013年到2018年，班級數量有所回升，從820個上升到1,037個。總體而言，澳門班級數量較學校數量相比變化較小，小班化教學對穩定班級數量發揮作用較大；以2012/2013學年為拐點（參見圖2-2-3）。

圖2-2-3　　1999-2019年澳門小學教育班級數量



資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局，澳門歷年教育概覽整理所得；2018-2019年無官方資料。

為提升教學品質，澳門教青局推行小班化教學，並逐步推行“優化班師比或師生比資助計劃”，2007/2008學年延伸到小學教育。每班學生人數總體減少，小學的教育環境改善，學校教育品質顯著提高，教育教學環境優化。小學師生比從1：18.9優化到1：13.5，班師比從1：1.7優化到1：2.2，與此同時，平均每班人數減少，從2007年的每班32.6人減少到2018年的每班29.1人（具體見圖2-2-4與圖2-2-5）。

圖2-2-4　　澳門1999-2018年小學師生比與班師比

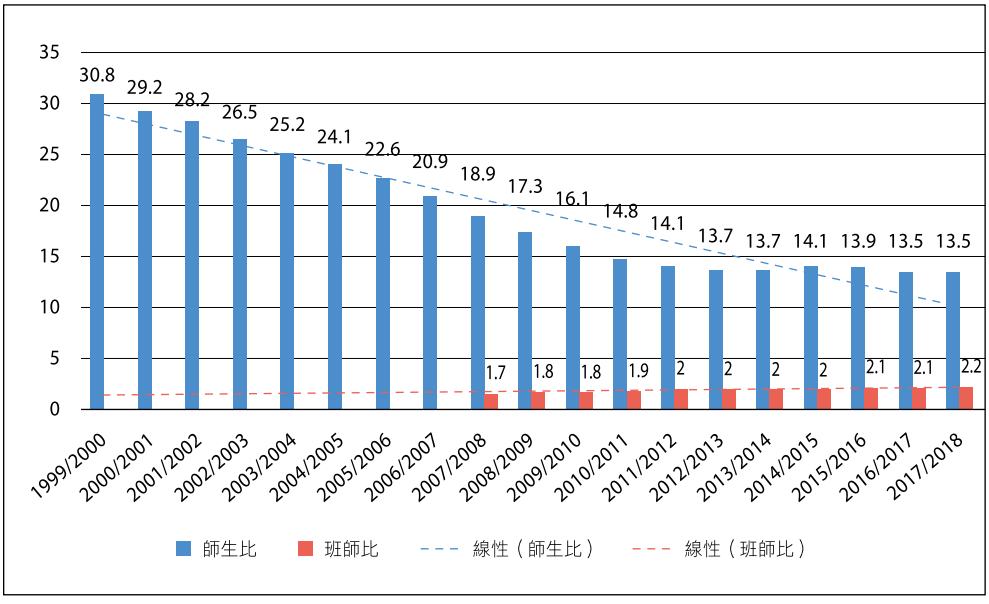
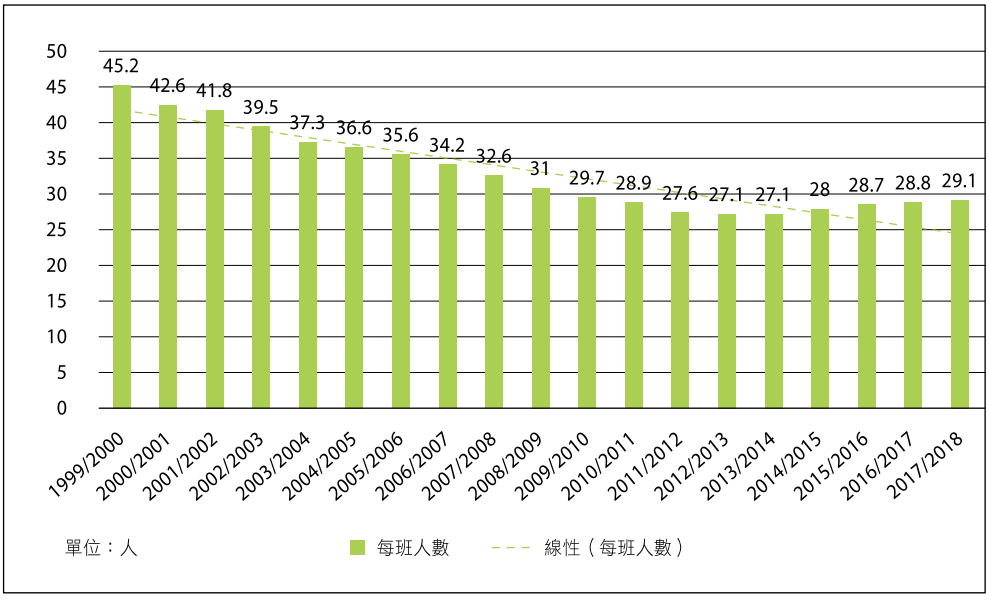


圖2-2-5　　澳門1999-2018年小學每班學生人數

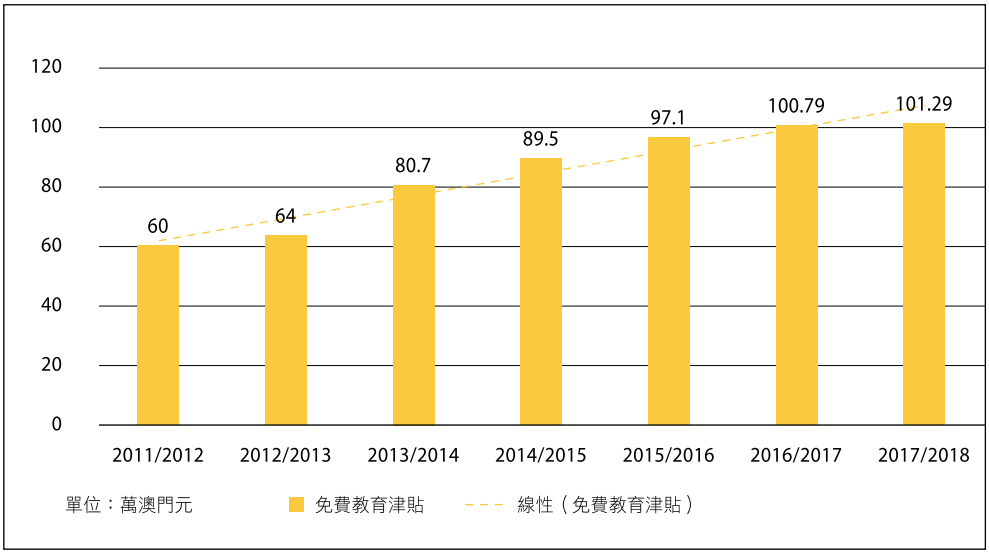


資料來源：根據澳門教育暨青年局，澳門教育概覽整理所得

三、 教育經費投入增長

澳門特區政府自2007/2008學年起實施15年免費教育，為進一步提升免費教育的支持力度，特區政府於2010/2011學年開始調升免費教育津貼，加大小學的各類免費教育津貼投放力度，加大教育投入。[31]從2011年到2018年，澳門小學免費教育津貼從每班60萬澳門元增加到每班101.29萬澳門元（參見圖2-2-6）。從2010年開始，除了向部分在免費學校系統的學校提供學費津貼與學習用品津貼，又增加了膳食津貼補助（參見圖2-2-7）。

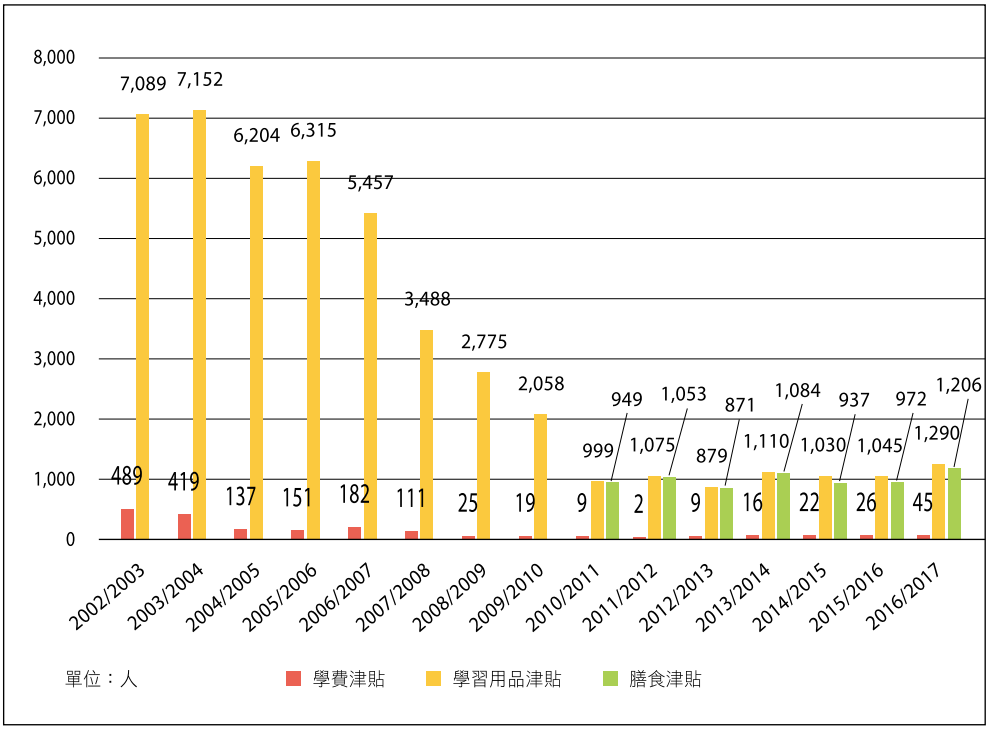
圖　2-2-6　　澳門2011-2018年小學免費津貼金額



資料來源：根據澳門教育暨青年局，歷年澳門教育年鑒資料整理所得；1999-2011學年以及2018-2019學年無官方資料。

31　澳門教育暨青年局.2010年澳門教育年鑒[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=43780.2019-06-13.

圖2-2-7　　澳門2002-2017年小學教育福利津貼受惠學生人數



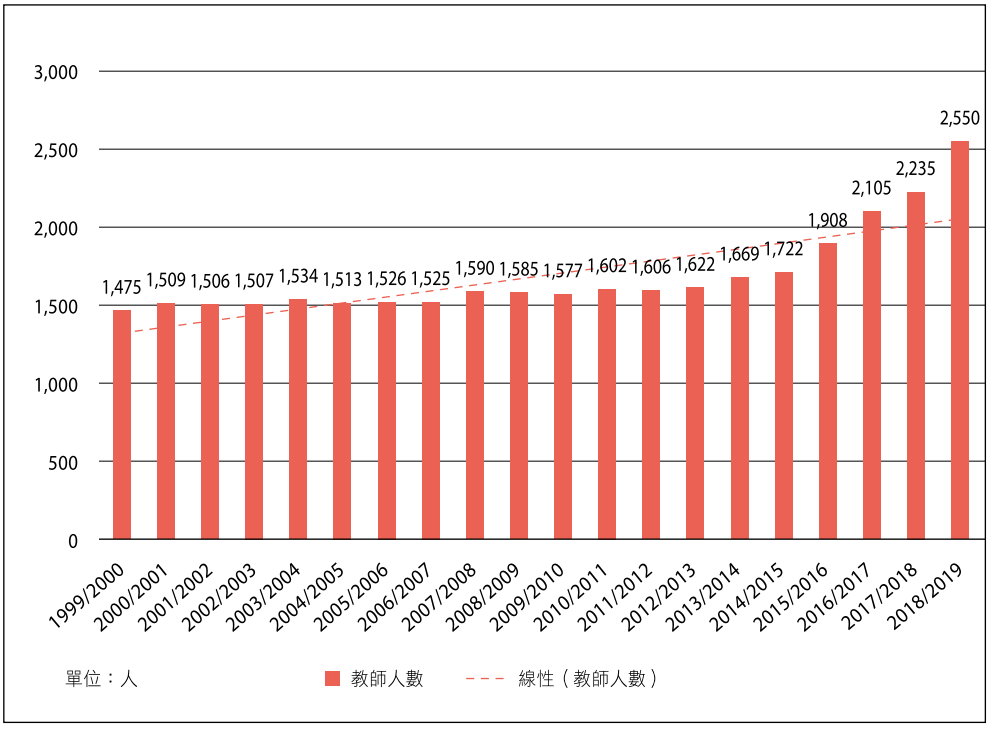
資料來源：根據澳門教育暨青年局，歷年非高等教育統計資料整理所得

四、 教師隊伍品質穩步提升

（一）教師隊伍規模擴大

澳門特區成立以來，小學教師人數持續增加，教師隊伍規模不斷擴大，從1999年到2019年，教師人數從1,475人升至2,550人，增加了近1倍（見圖2-2-8）。

圖2-2-8　　澳門1999-2019年小學教師人數



資料來源：根據澳門教青局非高等教育統計資料歷年概覽整理所得。

（二）教師隊伍學歷層次提升

為教師隊伍的建設提供制度保障，亦推行許多教師培訓計劃。因此，小學教師隊伍學歷層次不斷提升，特別是近10年來成效顯著（詳見表2-2-1）。

表2-2-1　　澳門2008-2019年小學教師學歷人數

教育階段 / 學年	博士學位	碩士學位	學士學位	專科學位	文憑	中專畢業	中學畢業	小學畢業
2008/2009	0	53	868	257	265	26	108	2
2009/2010	0	63	780	196	228	24	99	2
2010/2011	0	72	1,019	143	215	21	96	1
2011/2012	0	76	1,046	149	219	21	88	1
2012/2013	0	99	1,109	134	177	18	83	1
2013/2014	0	122	1,189	113	158	14	73	0
2014/2015	2	119	1,276	97	145	13	66	0
2015/2016	2	140	1,481	85	129	10	55	1
2016/2017	2	169	1,669	79	119	10	52	0
2017/2018	2	172	1,819	75	105	8	46	0
2018/2019	3	205	1,988	68	94	5	36	0

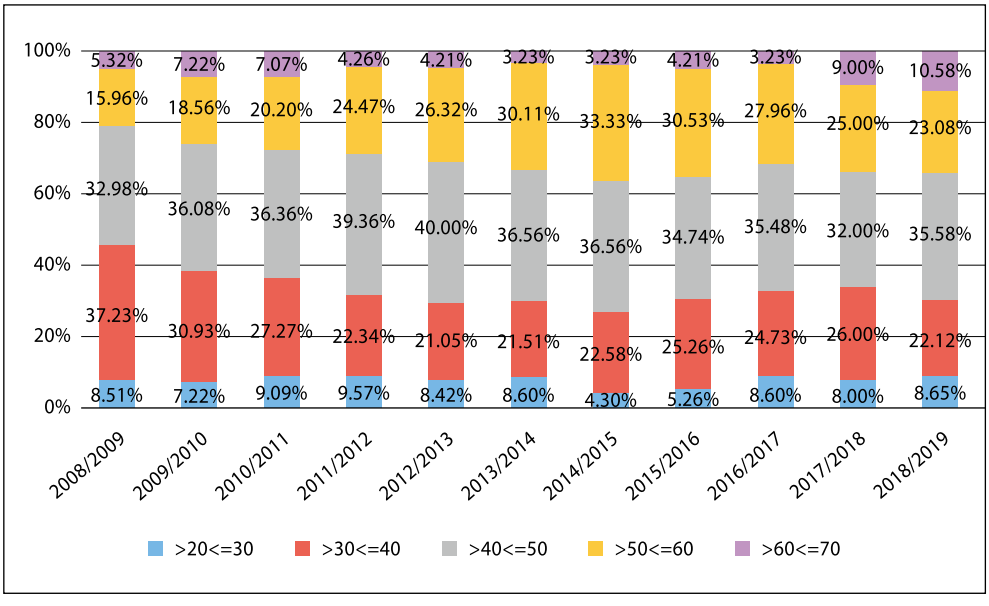
資料來源：根據澳門教育暨青年局，教學人員資訊資料整理所得；1999-2007學年無官方資料。

（三）教師隊伍年齡結構優化

澳門小學教師隊伍年齡結構日趨優化，各年齡教師的比重較為均衡。

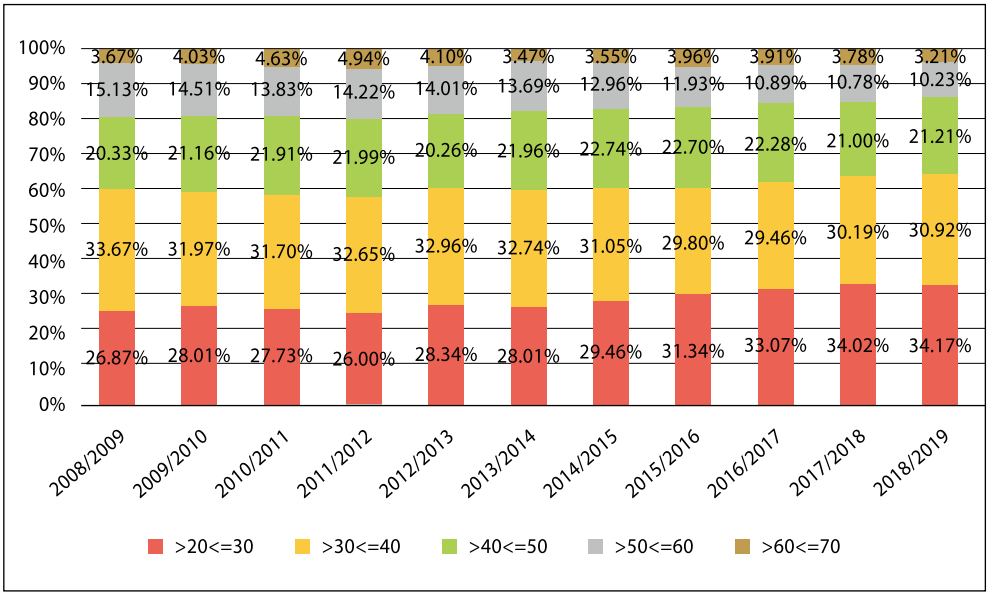
從圖2-2-9和圖2-2-10的10年資料變化可以看出，澳門公立小學各年齡段教師相對均衡，私立小學年輕教師增長迅速，較公立學校年輕化。整體來說，澳門小學教師年齡結構均衡，較為合理。

圖2-2-9　　澳門2008-2019年公立小學教師年齡分佈圖



資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局，教學人員資訊資料整理所得；1999-2008學年無官方資料。

圖2-2-10　　澳門2008-2019年私立小學教師年齡分佈圖



資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局，教學人員資訊資料整理所得；1999-2008學年無官方資料。

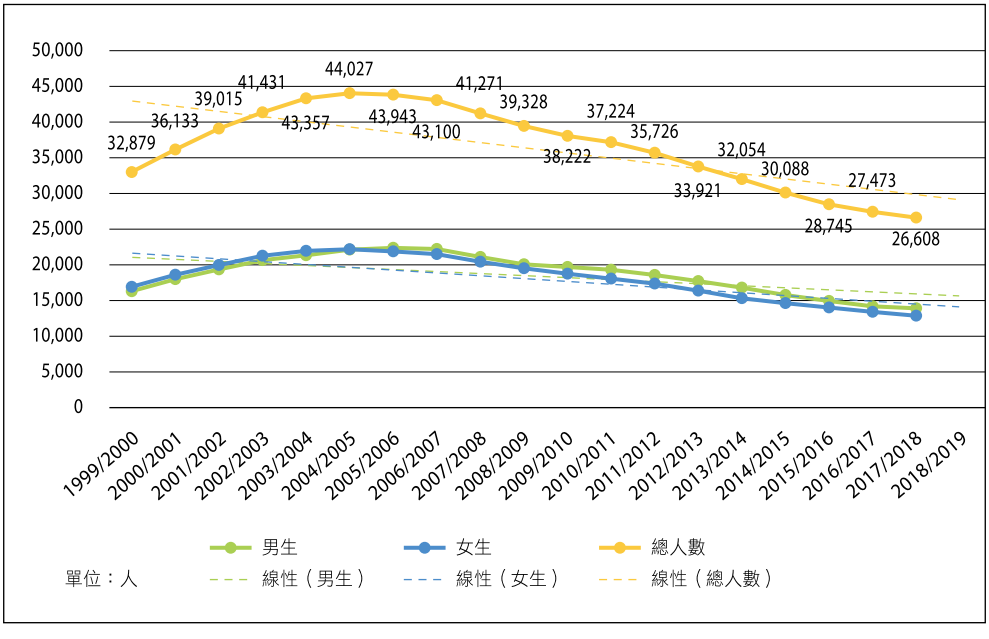
第三節　中學教育

《綱要法》將中學教育納入澳門正規教育的第三階段，包括初中教育與高中教育兩部分，學制均為三年，同時，職業技術教育課程可在中學教育中開設。[32]澳門特區政府注重提升中學的教育品質。

一、出生率下降，學生人數持續減少

澳門中學教育受人口出生率下降的影響，整體呈減少趨勢。1999年至2006年，澳門中學教育的學生人數有所回升，但自2006年至2018年，澳門中學教育的學生人數呈下滑趨勢（詳見圖2-3-1）。

圖2-3-1　　澳門1999-2018年中學學生人數



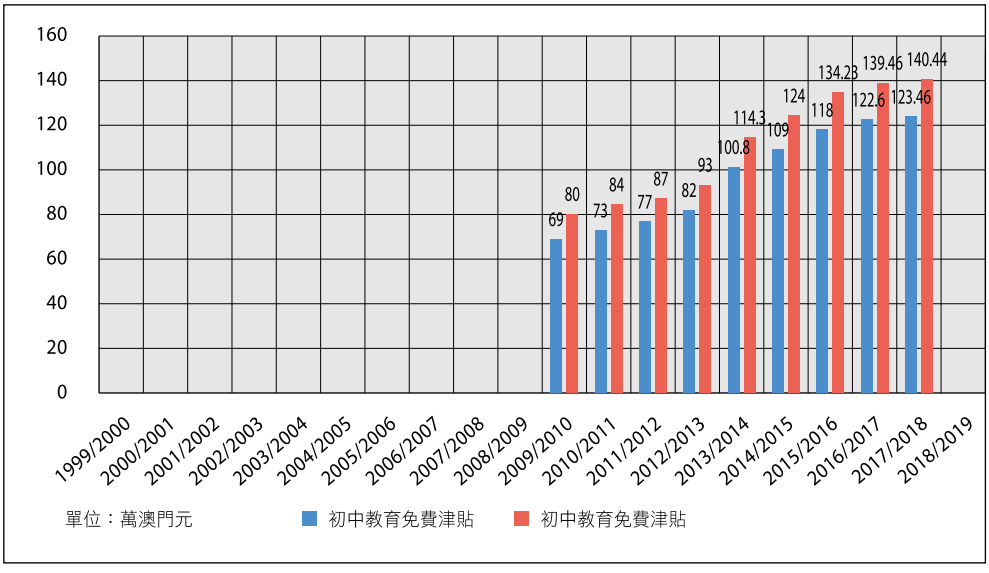
資料來源：根據澳門教育暨青年局非高等教育歷年教育統計資料概覽整理所得。

32　朱鵬.延續與創新:澳門《非高等教育制度綱要法》述評[J].全球教育展望,2007（09）:84-88.

二、 政府大力投入教育津貼

回歸20年來，澳門特區政府十分重視非高等教育的經費投入，保證非高等教育的經費投入達到合理的比例，推行15年免費教育。免費教育自2007/2008學年起實施，2010/2011學年開始調升免費教育津貼，加大澳門中學教育的各類教育津貼投放力度。[33]根據圖2-3-2的統計資料可知，2009年到2018年，澳門初中教育免費津貼從每班69萬澳門元提高到每班123.46萬澳門元，高中教育免費津貼則從每班80萬澳門元提高到每班140.44萬澳門元，中學教育的教育免費津貼逐年調升。除了教育免費津貼，澳門特區政府同時發放並加大各類教育津貼，從2010年開始，澳門特區政府除了投放學費津貼和學習用品津貼，還增加了膳食津貼，減輕家庭負擔（詳見圖2-3-3）。

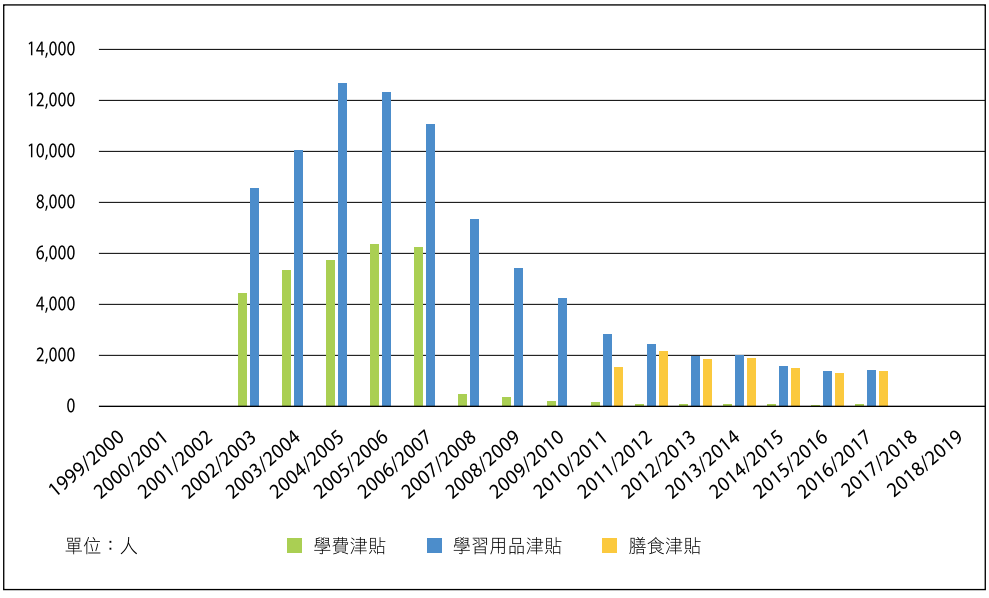
圖2-3-2　　澳門2009-2018年中學教育（初中教育與高中教育）教育免費津貼



資料來源：根據澳門教育暨青年局，澳門歷年教育年鑒整理所得；1999-2009學年與2018-2019學年尚無最新官方資料。

33　澳門教育暨青年局.2010年澳門教育年鑒[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=43780.2019-06-13.

圖2-3-3　　澳門1999-2019年中學教育福利津貼受惠人數



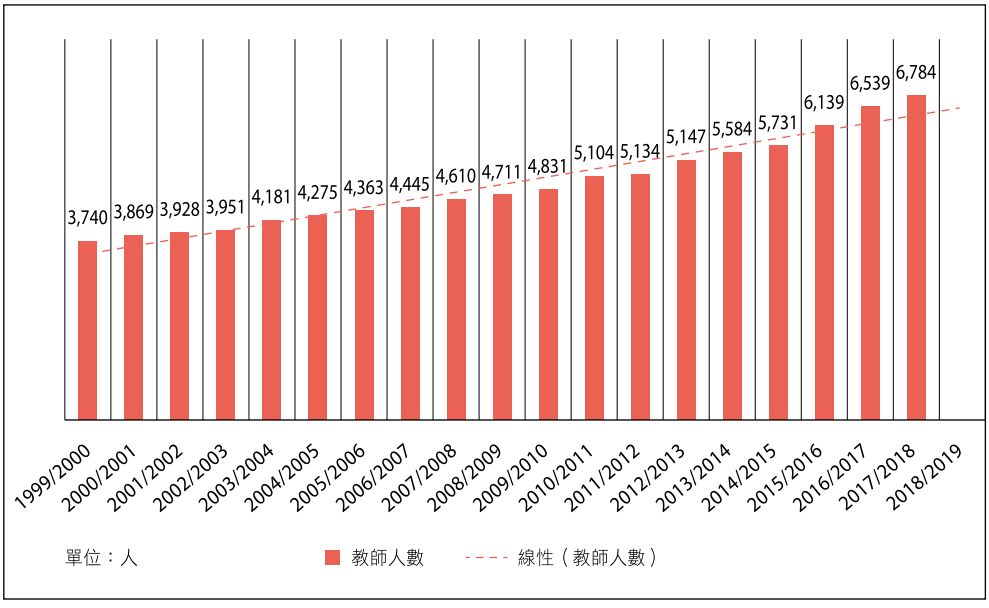
資料來源：根據澳門教育暨青年局，澳門歷年非高等教育概覽整理所得。

三、 教師隊伍品質穩定提升

（一）教師人數持續增加

1999年至2009年，澳門的中學教育的教師人數從3,740人增加到4,711人，相比增加了971人，此後十年期間，澳門的中學教育的教師人數不斷攀升，從2009年的4,711人增加到2018年的6,784人，增加了2,073人（詳見圖2-3-4）。

圖2-3-4　　澳門1999-2019年中學教育教師人數



資料來源：根據澳門教育暨青年局、澳門非高等教育歷年教育概覽整理所得；2018-2019年無官方資料。

（二）教師學歷層次提升

根據表2-3-1中的統計資料顯示，從2007/2008學年度至2018/2019學年度，澳門中學教師學歷層次顯著提升：具有博士學位教師從3名增至15名，增加了5倍；具有碩士學位的教師從305名增至742名，增加了1.5倍，高學歷教師增加速度較快；本科學歷教師穩步增長，從1,831人增至2,041人；本科以下學歷已減少至32人。

表2-3-1　　澳門2007-2019年中學教育的教師學歷分佈表

教育階段 / 學年	博士學位	碩士學位	學士學位	專科學位	文憑	中專畢業	中學畢業	小學畢業
2007/2008	3	305	1,831	57	61	3	20	0
2008/2009	3	322	1,936	55	60	3	18	0
2009/2010	3	356	2,009	48	50	2	10	0
2010/2011	6	399	2,142	43	56	2	11	0
2011/2012	6	430	2,076	36	47	2	10	0
2012/2013	7	527	2,107	21	38	0	23	0
2013/2014	9	550	2,141	22	31	0	21	0
2014/2015	11	590	2,105	19	29	0	18	0
2015/2016	10	637	2,130	15	25	0	16	0
2016/2017	12	663	2,128	15	19	0	13	0
2017/2018	15	719	2,101	13	12	0	11	0
2018/2019	15	742	2,041	12	13	0	7	0

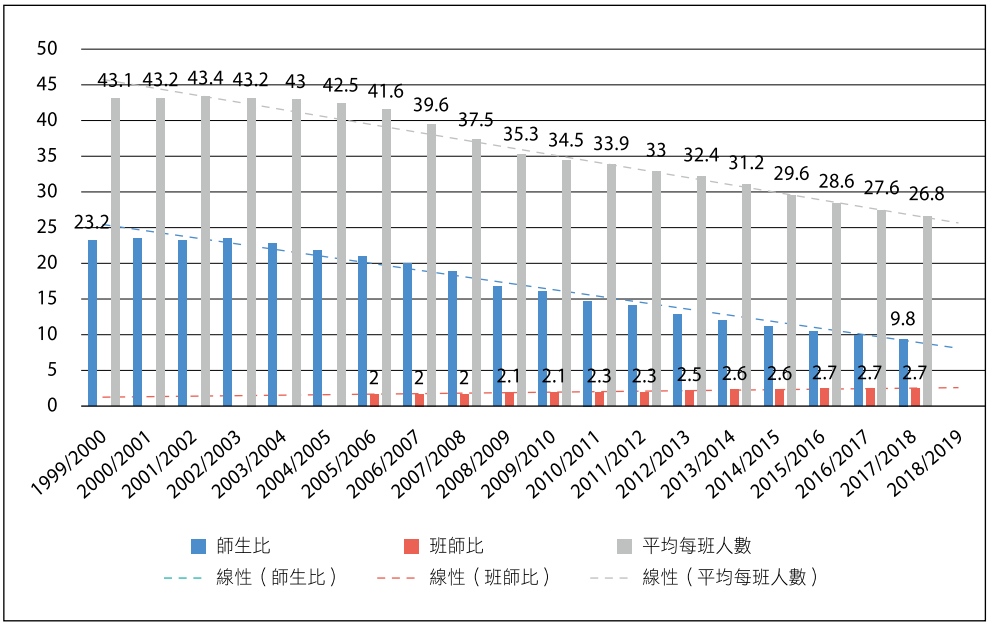
資料來源：筆者根據澳門教育暨青年局澳門歷年教學人員資訊統計數字整理所得；1999-2007年無官方資料。

四、 教育環境改善

澳門初中與高中的班師比與師生比逐年優化，澳門教青局致力於推行“優化班師比或師生比資助計劃”，2007/2008學年延伸到中學教育，中學教育的資助條件是：每班不少於2.1位教學人員或一名教學人員每班教授不多於25名學生的班級，並按學年的變化逐步提高資助的

條件[34]。澳門中學教育的班師比與師生比逐年優化，師生比從1：23.2優化到1：9.8，班師比從1：2優化到1：2.7，同時在小班化教學的影響下，澳門中學教育的每班學生人數持續減少，從43.1人每班減少到26.8人每班，教育環境不斷改善（參見圖2-3-5）。

圖2-3-5　　澳門1999-2019年中學教育師生比、班師比與平均每班人數



資料來源：根據澳門教育暨青年局澳門非高等教育歷年教育概覽整理所得；2018-2019學年無師生比官方資料，1999-2005學年無班師比官方資料。

第四節　特殊教育及持續教育

一、特殊教育

澳門特區政府成立以來，澳門特殊教育取得了巨大的進步。1999/2000學年回歸伊始，特殊教育學生（不含融合生）總人數為553

34　澳門教育暨青年局.澳門2018年非高等教育統計概覽[EB/OL].https://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/statisti/2017/index.html?timeis=Mon%20Jun%2024%2019:04:22%20GMT+08:00%202019&&.2019-06-15.

人，以中文為教學語言的公立學校328人，以葡文為教學語言的公立學校4人，私立中文及英文學校221人（詳見表2-4-1），到2018/2019學年特殊教育學生人數（不含融合生）總共 821人，其中公立學校 389人，私立學校免費教育系統425人，私立學校非免費教育系統7人（參見表2-4-1）。

特殊教育學生人數總體呈上升趨勢。教青局為鼓勵私立教育機構提供特殊教育服務，制定了《融合教育資助計劃》，對提供特殊教育服務的私立教育機構提供財政支援、校本培訓及技術支援。在政府的大力宣導下，澳門融合教育得到了迅速發展。

表2-4-1　近十年澳門特殊教育融合生人數統計

年度	合計（人）
2008/2009	333
2009/2010	372
2010/2011	426
2011/2012	484
2012/2013	516
2013/2014	692
2014/2015	806
2015/2016	949
2016/2017	1,134
2017/2018	1,349
2018/2019	1,480

資料來源：根據澳門教育暨青年局非高等教育統計數字概覽整理所得。

2006年澳門特區政府頒佈的《綱要法》提出了特殊教育發展的模式及發展方向，目的是為特殊學生提供適合其身心發展的教育機會，強調特殊教育優先在普通學校內以融合的方式實施。

為全面落實《綱要法》中有關特殊教育的相關規定，教青局對《特殊教育制度》進行了檢討和修訂。修訂重點包括：訂定特殊教育制度的使用範圍，為發展特殊教育提供支援；特殊教育學生的個別化教育計劃的制定、檢討或修訂，應以特殊教育學生的能力進行評核；教學人員及專業團隊參與培訓；界定資優學生及身心障礙學生的基本特性、教育安置、課程調整；設立相關團隊及證書的發放；以及為身心障礙學生提供無障礙環境及生涯轉銜的規劃等事宜[35]。教青局向教育界、特殊教育相關團體和機構以及公眾展開的《特殊教育制度》修訂諮詢已於2015年10月結束，相關立法工作正在有序進行。

二、持續教育

2006年澳門特區政府頒佈的《綱要法》中規定，持續教育是指正規教育以外的各種教育活動，包括家庭教育、回歸教育、社區教育、職業培訓和其他教育活動，持續教育體現終身學習理念，是對正規教育的補充和發展。

澳門特區政府在2007年首次推出“持續教育資助計劃”鼓勵和支持澳門居民接受教育與培訓，用於報讀或報考由教青局核准的持續教育課程或證照考試，並讓更多的機構參與到教育和培訓工作之中，增加

35 澳門教育暨青年局.修訂《特殊教育制度》諮詢總結報告[EB/OL].http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/edulaw/201510/index.html?timeis=Sun%20Jun%2009%2022:21:47%20GMT+08:00%202019&&.

培訓機會和課程的多元化，該計劃得到學校、教育機構及社團的多方支持。這為繼續為終身學習創造有利的條件，鼓勵澳門居民參與計劃，借助持續進修，尤其透過職業培訓課程及考取證照，以提升個人素養和技能，從而配合經濟適度多元發展及營造學習型社會。

總之，澳門持續教育正朝著更規範更多元化的方向發展，不僅可以提升個人自身素質，更重要的是為社會及經濟的發展培養大批高素質的人力資源。

三、回歸教育

回歸教育是指向在各教育階段適齡期末修讀或未合格完成正規教育者提供的相應程度的教育，回歸教育除不設幼兒教育外，其教育階段的劃分與正規教育相同，但具有根據受教育者的特點彈性設計的學習計劃和課程。為獲得回歸教育學歷，須通過教育行政當局統籌的、由若干核心科目組成的標準評核；回歸教育學歷與正規教育學歷具有同等效力。[36]據2018/2019學年學校資料統計表顯示，開設回歸教育課程的校部數為9所，小學回歸教育1所，中學回歸教育7所，中小學回歸教育1所[37]。現時澳門的回歸教育分為小學回歸教育、初中回歸教育及高中回歸教育。

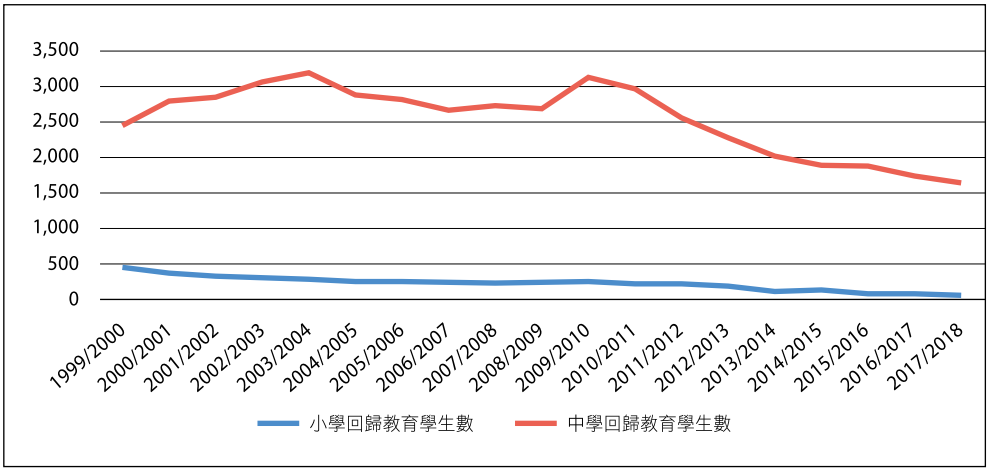
澳門回歸教育得到了社會普遍認同，為不少本地成年居民和輟學青年提供返回校園的機會，再次獲得接受基礎教育及取得相應學歷的權

36 澳門教育暨青年局.非高等教育制度綱要法[EB/OL].https://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/edulaw/law_9_2006/content/chap03.htm.2019-06-20.

37 澳門教育暨青年局.學校資料統計表（2018/2019學年）[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/category/group/Inter_main_page.jsp#Inter_main_page.jsp?id=8525.2019-06-21.

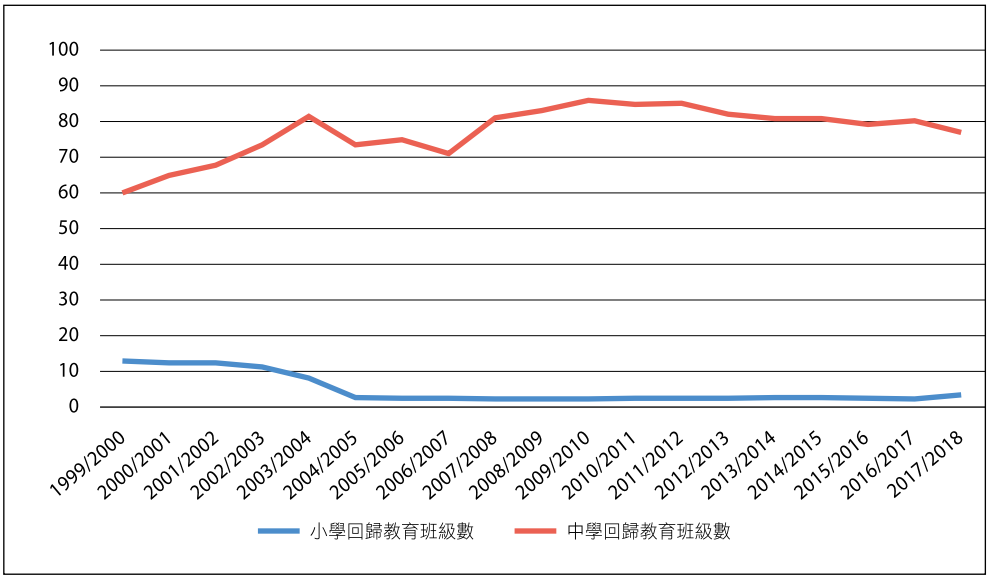
利，有效提高自身素質，拉動澳門居民總體素質的提升。但是，隨著社會發展、產業轉型、十五年免費教育政策等相互影響下，澳門回歸教育學生數量總體呈現出下降的趨勢。

圖2-4-1　1999-2018年澳門小學與中學回歸教育學生數對比情況



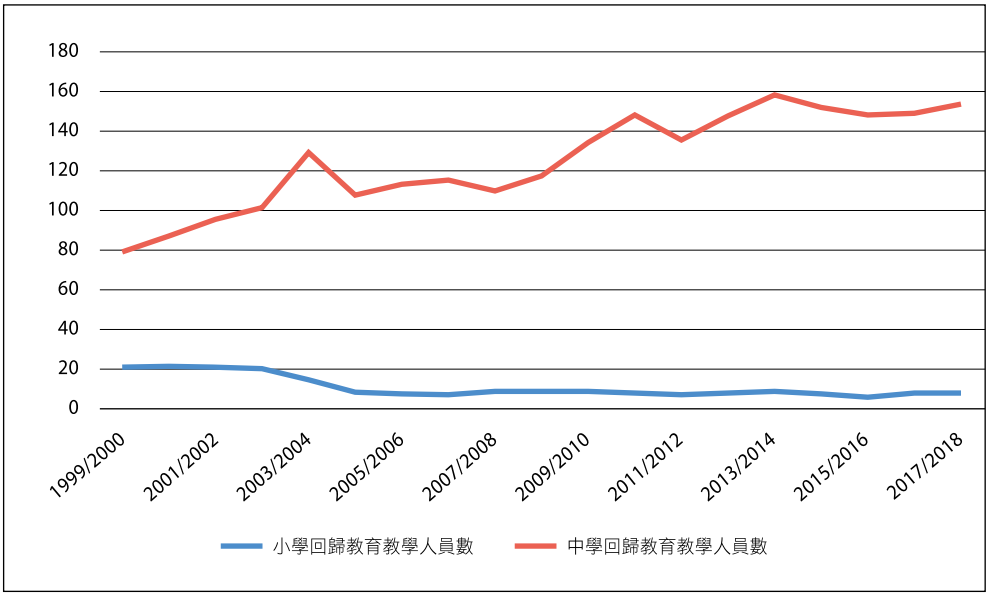
資料來源：根據1999-2018年小學回歸教育與中學回歸教育學生數整理所得。

圖2-4-2 1999-2018年澳門小學與中學回歸教育班數對比情況



資料來源：根據1999-2018年澳門小學回歸教育與中學回歸教育班數整理所得。

圖2-4-3　　1999-2018年澳門小學與中學回歸教育教學人員數對比



資料來源：作者根據1999-2018年澳門小學回歸教育與中學回歸駕馭教學人員數整理所得。

由上圖2-4-1、圖2-4-2及圖2-4-3可知，澳門總體小學與中學回歸教育的學生數都呈現減少的趨勢。現今回歸教育的發展主要集中於中學回歸教育的發展上，不少回歸教育機構已思考轉型，由原來只單一提供回歸教育課程，轉變為在保留回歸課程的同時引入如長者教育、職業技術教育等課程，吸納不同類型的生源，使教育機構邁向可持續發展。

第五節　職業技術教育

根據澳門第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》第十一條“職業技術教育”第一款的規定，職業技術教育旨在培養中等程度的技術人員，既促進人的全面發展，又兼具職業導向，使學生擁有從事某一

職業所需的基本知識、能力及專業精神。[38]澳門職業技術教育是正規教育內高中教育階段的一種教育模式，不僅注重學生基本知識的學習，更注重學生職業導向性能力的訓練。為進一步支援職業技術教育的發展，教育發展基金持續資助私立學校開辦因應經濟適度多元化發展並具備校本特色的職業技術課程，亦透過“學以致用—校本應用課程”資助計劃，支援部分學校開辦與應用技能相關的學科，並發放資助。

一、教育規模趨於平穩

回歸20年來，澳門職業技術教育在學校數量、班級數量、課程數量、學生人數、教師人數等方面變化較小，整體發展趨勢趨於平穩。

（一）學校、班級與課程

澳門教青局一直致力推動職業技術教育的發展，培養中等程度的技術人才，持續支持學校開辦各類職業技術教育課程。從2005/2006至2017/2018學年，開設職業技術教育的學校總數變化不大，職業技術教育課程數量也保持平穩。在2017/2018學年，開設職業技術教育的班級數達到83個，與2005/2006學年相比約增長70%。與此同時，職業技術教育學生人數總體呈下降趨勢，說明平均每班人數在減少，教育環境指標有所改善。（如表2-5-1和圖2-5-1所示）

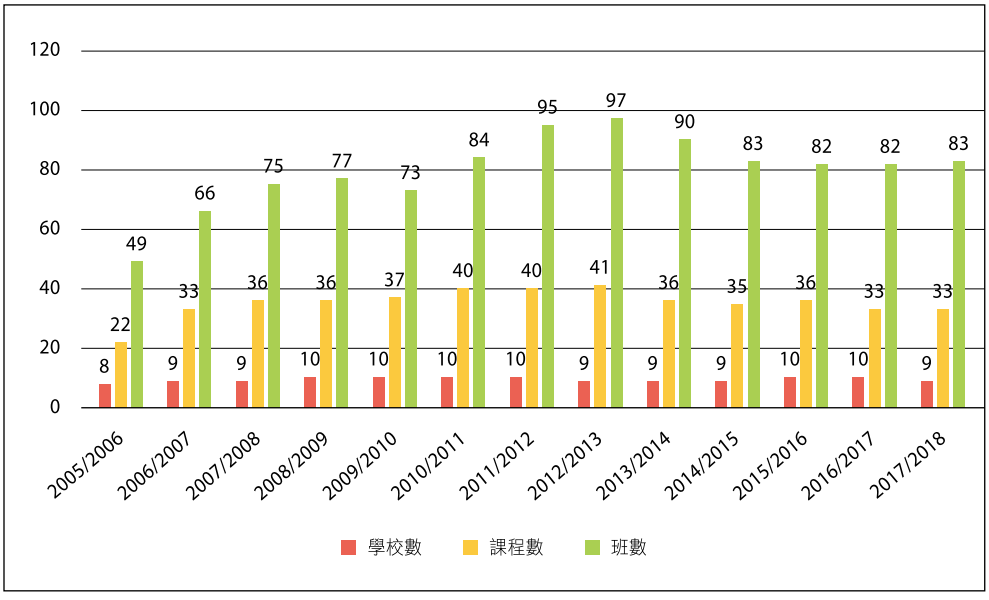
38 澳門印務局.澳門特別行政區非高等教育綱要法[EB/OL].https://bo.io.gov.mo/bo/i/2006/52/lei09_cn.asp.2006-12-26.

表2-5-1　2005/2006至2017/2018學年開設職業技術教育的學校、課程、班數及學生數

學年	學校數	課程數	班數	學生人數
2005/2006	8	22	49	1,383
2006/2007	9	33	66	1,408
2007/2008	9	36	75	2,184
2008/2009	10	36	77	1,722
2009/2010	10	37	73	1,826
2010/2011	10	40	84	2,123
2011/2012	10	40	95	2,039
2012/2013	9	41	97	1,861
2013/2014	9	36	90	1,669
2014/2015	9	35	83	1,424
2015/2016	10	36	82	1,400
2016/2017	10	33	82	1,314
2017/2018	9	33	83	1,291

資料來源：根據教育暨青年局年刊整理所得http：//portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/category/learner/Inter_main_page.jsp?id=7745（注：1999年至2004年間以及2019年無完整的官方資料，考慮資料的統一，故略去）

圖2-5-1　　2005/2006至2017/2018學年職業技術教育規模

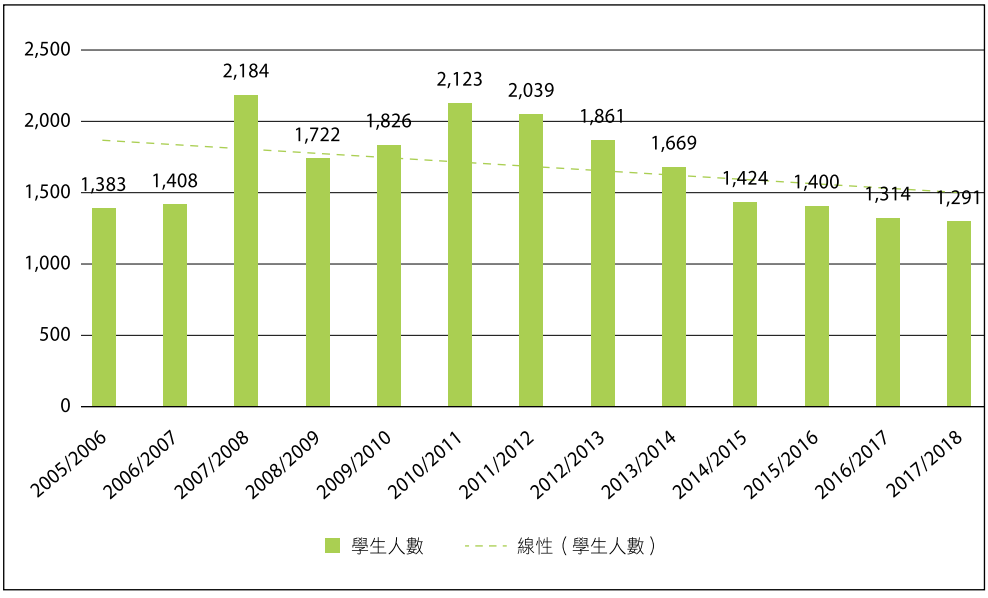


資料來源：根據教育暨青年局年刊整理所得http：//portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/category/learner/Inter_main_page.jsp?id=7745（注：1999年至2004年間以及2019年無完整的官方資料，考慮資料的統一，故略去）

（二）學生與教師

接受職業技術教育的學生人數自2005/2006學年的1,383人逐年攀升，至2007/2008學年達到高峰，為2,184人次；在經歷連續兩年的下降後，在2010/2011學年迎來了第二個高峰，為2,123人次。此後連續七年，職業技術教育的學生人數都呈下降趨勢。（詳見圖2-5-2）

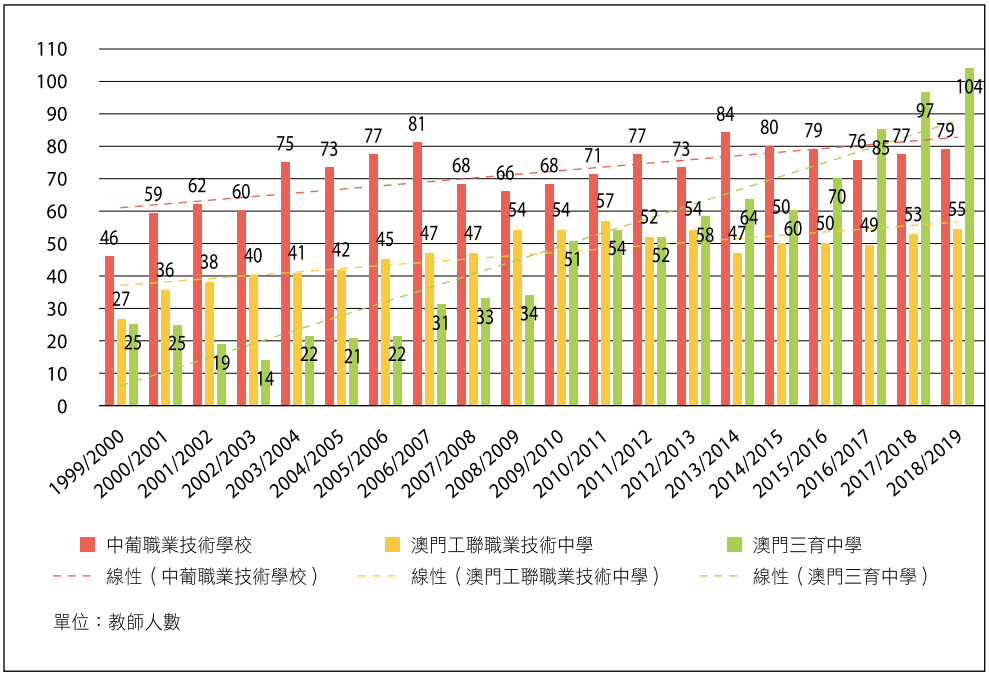
圖2-5-2　　2005/2006至2017/2018學年職業技術教育學生人數



資料來源：根據教育暨青年局年刊整理所得http：//portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/category/learner/Inter_main_page.jsp?id=7745（注：1999年至2007年間以及2019年無完整的官方資料，考慮資料的統一，故略去）

教學人員方面，從1999/2000至2008/2009學年期間，中葡職業技術學校的教學人員數量增長了43.5%；澳門工聯職業技術中學由27人增至54人，增幅達50%；澳門三育中學教學人員數量增長幅度較小，十年間增幅為36%。從2009/2010至2018/2019學年，中葡職業技術學校教學人員數量增幅減緩，為19.7%；澳門工聯職業技術中學教學人員數量在近十年間總體上沒有太大變化；澳門三育中學增幅最為顯著，從2009/2010學年的51人增至2018/2019學年的104人，實現增長達104%（詳見圖2-5-3）。

圖2-5-3　　1999/2000至2017/2018學年教學人員數量



資料來源：根據教育暨青年局“教育統計”整理所得https：//portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/category/teach/Inter_main_page.jsp?id=8525

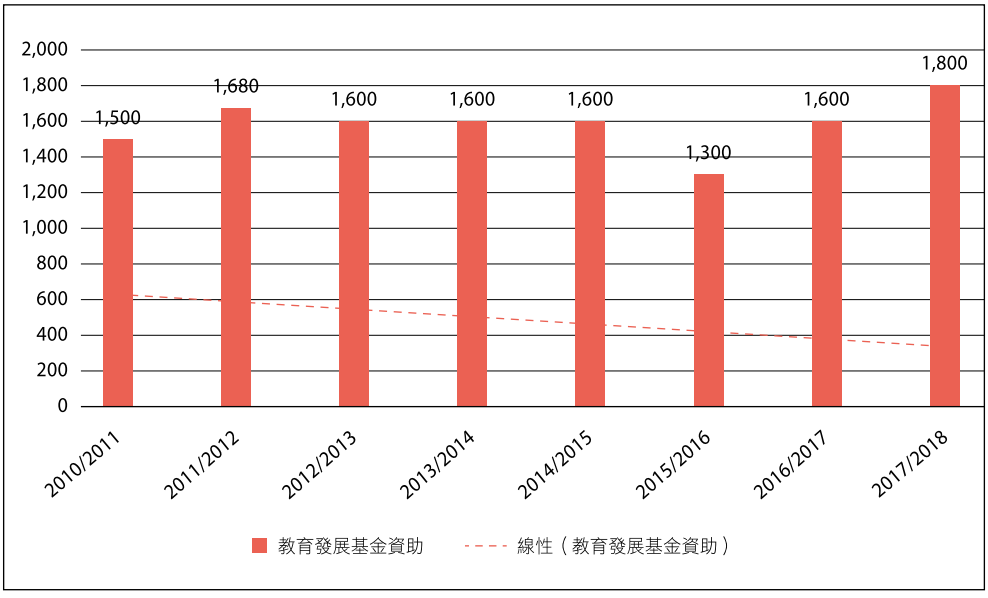
二、 教育經費投入增長

為進一步支持職業技術教育的發展，澳門教育發展基金持續資助私立學校開辦因應經濟多元化發展並具備校本特色的職業技術教育課程。2017/2018學年有9所學校開辦33個課程，合計83個班，就讀學生1,291名。“學以致用——校本應用課程”有9所學校開辦14個與應用技能相關的學科，合計70個班，學生人數2,001名。上述措施通過教育發展基金共發放資助達1,800萬澳門元。[39]

39　澳門教青局.教育暨青年局年刊[EB/OL].http://mirror1.dsej.gov.mo/dsej/magazine/dsej_book/2017/17c.pdf.2019-07-02.

從2010/2011學年以來，教育發展基金對職業技術教育的資助總體保持平穩持續。2010/2011學年，教育發展基金資助金額為1,500萬澳門元，截至2017/2018學年的1,800萬澳門元，增長了20%（見圖2-5-4）。

圖2-5-4　　2010/2011至2017/2018學年職業技術教育資助情況



資料來源：根據教育暨青年局年刊整理所得http：//portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/category/learner/Inter_main_page.jsp?id=7745（注：1999年至2009年間以及2018、2019年無完整的官方資料）

三、 教師隊伍品質提升

在教師培養上，澳門通過教育發展基金推出校本培訓、脫產培訓、休教進修資助計劃，澳門大學教育學院也招收在職教師攻讀碩士研究生學位，幫助中小學教師提升自身專業水平。截至2015年，接受過“師範培訓”的教師佔到全澳中學教師總數的87.4%。教師的職級和晉

升制度得到有效落實，並增設“卓越表現教師”榮譽。另外，為促進澳門學校領導及管理人員的專業發展，2015年開辦了“學校領導儲備人才培訓課程”及“學校中高層管理人員儲備人才培訓課程”。這些措施的實施都為職業技術教師品質的提升起到了重要作用。[40]

四、 政策保障完善

（一）宣導全人發展，構建人才培養長效機制[41]

澳門十分重視青年成長，提出“凝聚社會力量，推動全人發展”的教育理念。目前澳門正在努力朝“世界旅遊休閒中心”發展，粵港澳區域合作、休閒旅遊業、會議展覽業等有助於經濟多元發展的政策措施都在相繼推進。“如何激發青年的權利意識，以及重視對他人和社會的義務和責任，讓澳門青年能夠更好地把握住發展帶來的種種機遇，在不同領域擔當更重要角色”是目前青少年發展需要考慮的重要問題。

教青局頒佈的《澳門青年政策（2012-2020）》結合《非高等教育發展十年規劃（2011-2020）》，通過與教育機構、青年社團和民間社會服務機構的合作，採取合理投放資源、注重品德養成、提升競爭能力、推動結社和義務工作、廣開參與路徑、促進社會平等共融、宣導健康綠色生活、鼓勵多元餘暇活動、強化生涯輔導服務、預防偏差及違法行為等十項措施，為澳門青年的全面發展提供堅實後盾，有助於職業技術教育建立人才培養的長效機制。

40 黃璞.澳門職業技術教育發展現狀與政策建議[J].中國職業技術教育,2017（24）:55-61.

41 黃璞.澳門職業技術教育發展現狀與政策建議[J].中國職業技術教育,2017（24）:55-61

（二）推行“學以致用—校本應用課程”先導計劃

為提升學生應用專業知識和發展生活技能的能力，2013/2014學年開始，澳門特區政府首推“學以致用—校本應用課程”先導計劃，資助私立學校在中學階段為學生提供專業及生活應用技能培訓，以便學生了解自己的學習興趣，學習應用技術，培養學生的專業或生活技能。2013/2014學年資助了6所私立學校，開辦10個課程共33班，共815人，為具有不同潛能的青年人開展多元培訓的教育計劃。截至2017/2018學年，此計劃共資助9所私立學校，開辦了14個與應用技能相關的學科，班級數為70，學生人數約2,001名。[42]

（三）特區政府資助，鼓勵師生考取專業或技能證照

為適應澳門經濟多元化發展需求，加強學生職業和應用技術的能力，從 2015/2016年起，澳門特區政府開始提供“學校發展計劃——‘學生及教學人員考取職業技能認證’資助計劃”，鼓勵學生考取專業技能證照，提升專業技能水平。

特區政府鼓勵師生考取專業或技能證照，一方面體現出政府對職業技術教育的關注程度，另一方面在更大程度上體現出澳門政府對職業技術教育學校學生及教師專業技術技能發展的高度重視。截至2017/2018學年，上述計劃共計資助學生人次達1,261。[43]

---

42 澳門教青局.教育暨青年局年刊[EB/OL].http://mirror1.dsej.gov.mo/dsej/magazine/dsej_book/2013/35c.pdf.2019-07-02.

43 澳門教青局.教育暨青年局年刊[EB/OL].https://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/magazine/dsej_book/2017/index.htm.2019-07-02.

第三章 澳門高等教育現狀發展

澳門的現代高等教育發展只有三十多年，早期由於高等院校較少，提供的課程及學術範疇亦較為單一。但隨着院校逐漸增加，及社會對不同專業知識的需求，課程類別已日趨多元化。澳門現有10所高等院校，當中4所為公立，6所為私立。另外，2016年共有19所外地高等院校經批准在澳門開辦了34個高等教育課程。在特區政府的支持下澳門高等教育規模不斷攀升，澳門高等院校的國際競爭力也日益受到矚目。

第一節　澳門政府強化高等教育發展

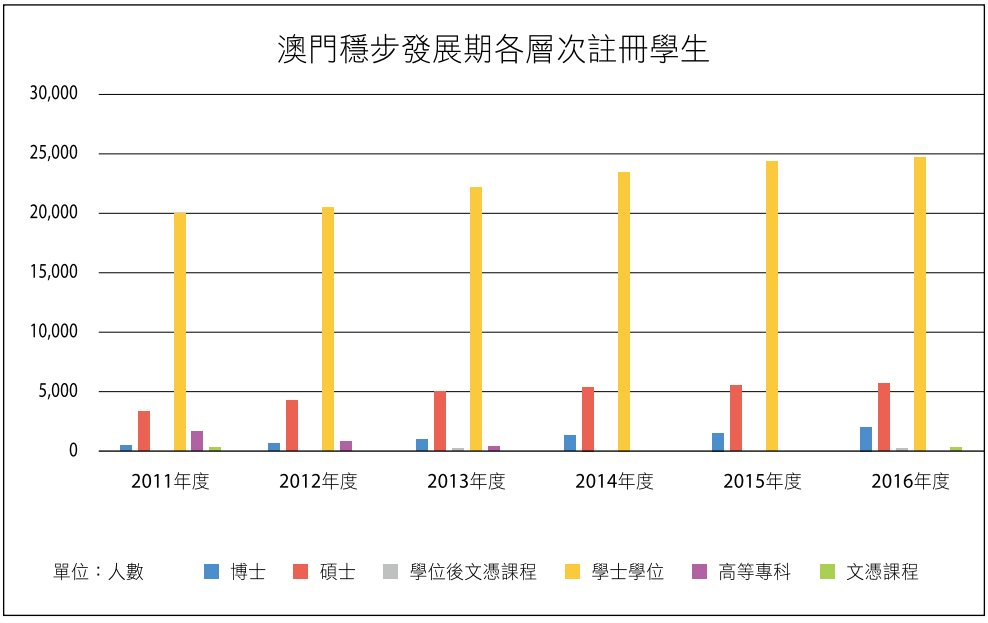
一、 澳門政府投入高等教育的規模不斷攀升

澳門政府高度重視高等教育，在經費投入方面，每年對高等教育的投資比重佔政府總開支中的5%左右，高等教育佔GDP的比重在2016年時提升到0.86%，[44]這幾年澳門政府大力投資高等教育，我們可以由下圖看到澳門的毛入學率也由54.70（2011年）提升到81.72%（2016年），已接近2016年 發達國家的毛入學率水平，擁有高等教育水平的勞動人口比例也提高到32.79% 。[45]

44 澳門高等教育輔助辦公室．澳門高等教育指標2016/2017. EB/OL https：//www.dses.gov.mo/big5/education/pdf/Report2016-2017.pdf

45 澳門高等教育輔助辦公室．澳門高等教育指標2016/2017. EB/OL https：//www.dses.gov.mo/big5/education/pdf/Report2016-2017.pdf

圖3-1-1　　澳門各層次註冊學生人數對比



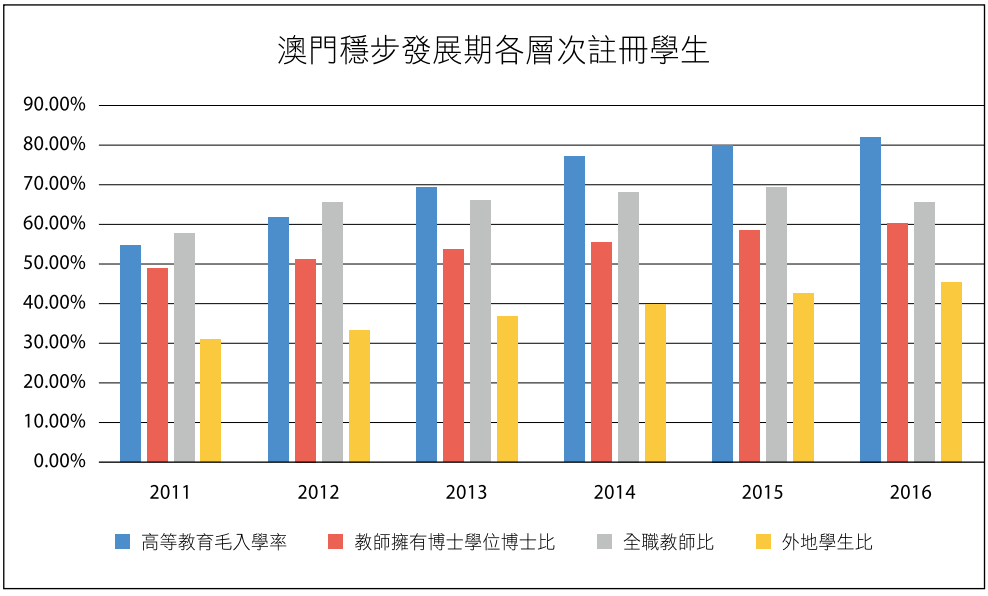
資料來源：澳門高等教育輔助辦公室統計資料

二、 澳門高等院校的師資品質不斷提升

在師資結構方面，澳門高等院校的師資品質不斷提升，全職教師比穩定在67%左右，且擁有博士學位的教師比例逐年提升，高達60.26%，[46]其中澳門大學高達78.65%，由此可見澳門高等教育的師資品質不斷上升。在層次結構，澳門高等教育歷來具備大專、本科、碩士、博士體系完善的高等教育層次。澳門高等教育自2010年後，招生規模穩步增長，師資隊伍素質提高，科類結構日漸完善，整體水平有所提升。

46　澳門高等教育輔助辦公室．澳門高等教育指標2016/2017.　EB/OL　https：//www.dses.gov.mo/big5/education/pdf/Report2016-2017.pdf

圖3-1-2　　澳門高等教育發展資料表



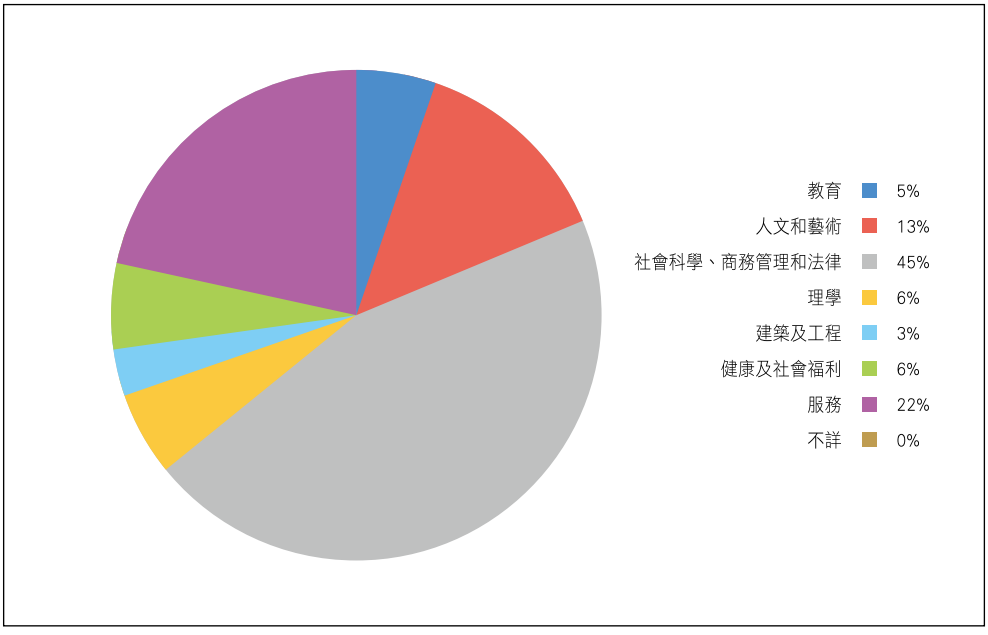
資料來源：澳門高等教育輔助辦公室年度高等教育指標報告

三、 就讀大學的人數不斷增加，就讀科系側重商務管理及服務業

從各層次的發展規模來看，在穩步發展階段，澳門高等教育的重心偏重於本科教育上，本科註冊學生人數不斷攀升，發展規模不斷壯大，而研究生層次發展速度最快，2016年註冊人數是2011年的1.9倍，高達7,706人。與此同時，大專層次的學生註冊人數下降趨勢極為明顯，2016年註冊人數縮減至僅有3人。在課程結構方面，澳門高校共開設教育、人文與藝術、工商、科技、工程、健康醫學、社會科學等不同層次的高等教育課程267門，此外2016年共有19所外地高等院校經批准在澳門開辦了34門高等教育課程。由於澳門產業以博彩業、旅遊業和酒店業為主，經濟結構具有特殊性，學生在修讀課程方面主要側重於商業管理以及服務業（如圖3-1-3所示）。另外，澳門高等教育輔助辦

公室（現為澳門高等教育局）委託各學院預測人力資源供需情況，如旅遊學院預測到2020年酒店行業對具備高等教育學歷的人力需求大約為48,868人，與2013年相比，人力需求上升。這更加促使大量學生主動適應當地經濟發展人力需求，選擇酒店管理和服務業為學業重點。

圖3-1-3　　2016年澳門高教各課程註冊學生比



資料來源：澳門高等教育輔助辦公室年度高等教育指標報告

四、橫琴校區助力澳門大學的迅速崛起

澳門大學新校區在2013年11月正式啟用進行招生，為遏制生源流失，以招收本地學生為主，並由特別行政區依據澳門法律實施管轄，標誌著澳門高等教育踏入新的征程。在2014/2015年度《泰晤士高等教育》世界大學排行榜上，澳門大學首次躋身於世界前300名，橫琴校區的建設與發展，為澳門大學注入了新活力。

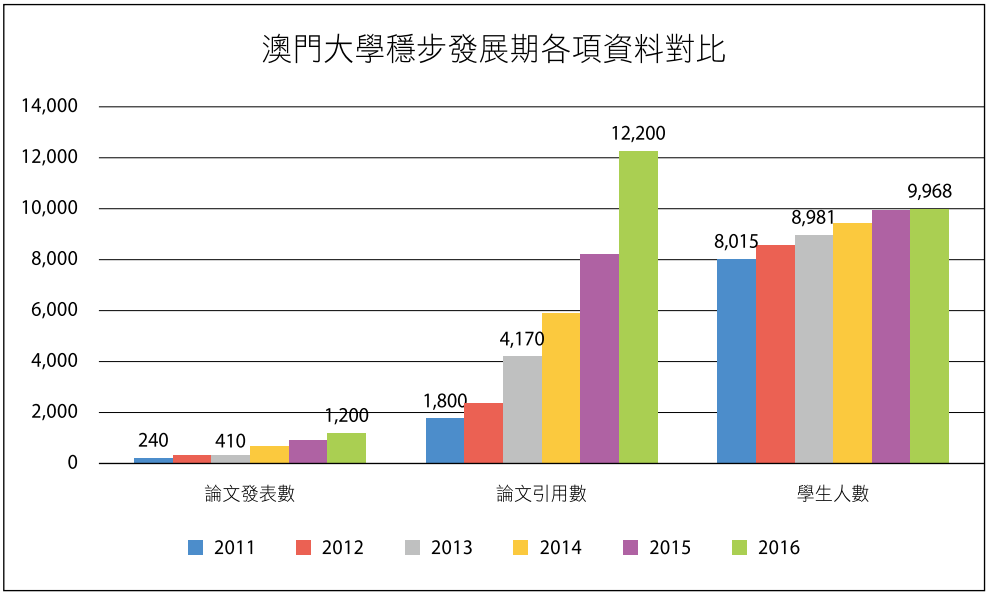
橫琴校區自2013年啟動後，學生數量由2013/2014年度的8,981人擴展到2016/2017年度的9,968人[47]，2017年在校生人數首次突破1萬人。此外，在校博士生人數規模迅速擴大，與2011年相比，增長速度超過三倍。在經費投入上，自橫琴校區啟動後，特區政府加大對澳門大學的資源投入，2013年特區政府補貼超過12億澳門元，2016年高達16.63億澳門元，這些補貼佔澳門大學收入的70%左右，特區政府的支援為澳門大學的發展提供了充足的資金資源。在師資結構上，師資力量不斷壯大，全職教學教師數量不斷攀升，擁有博士學位教師比重增加並且生師比不斷下降，這表明澳門大學教師素質整體有所提高。在課程開發上，澳門大學2016年共開設123門課程，比橫琴校區啟動前增加9門課程。

在科學研究成果方面，澳門大學在橫琴校區啟動前，論文發表及引用數量上一直處於低速穩步發展階段，而橫琴校區的啟動與發展提升了澳門大學的學術研究水平，例如，2016年澳門大學共發表1,200篇論文，增長速度為2013年論文數量的3倍之多，而與2011年相比較，則增加了5倍的論文發表數量，其中論文引用次數也高達12,200次（圖3-1-4），直接反應出澳門大學在橫琴校區啟動後科研水平的提升。另外，橫琴校區的兩個科研實驗室也為澳門大學科學研究的發展做出巨大貢獻，如中醫藥實驗室展開的項目榮獲國家科學技術進步二等獎，微電子實驗室開發的專案多次取得澳門科學技術獎項，實驗室在研發科研成果後進行技術轉化，不僅能提升澳門大學的科研水平，同時推動了產學研的發展。

47 澳門大學．澳門大學年度報告2016/2017 EB/OL ．https//www.um.edu.mo/um_annualrep.1617/

橫琴校區的發展，不單助力澳門大學的發展，由於校區的搬遷，原澳門大學土地空間為其他大學和學院擴展校區規模，如澳門城市大學、澳門理工學院、澳門旅遊學院三所學校均獲得了原澳門大學的部分土地，[48]無形中推動著澳門整體高等教育的發展。

圖3-1-4　　澳門大學橫琴校區建設發展各項資料對比



資料來源：澳門大學各年度報告

第二節　多元化高等教育品質保障體系的探索

一、教學品質保證

澳門高等教育輔助辦公室（現為澳門高等教育局）於2012年開展系列前期準備工作，包括制定評鑑制度的框架，有關框架可分為院校及

48　陳志峰，馬冀，周祝瑛.澳門高等教育發展成效探究[J].高教探索，2019（05）：55-62.

課程兩部分，其中院校部分分為院校認證和院校素質核證，課程部分則分為課程認證和課程審視；同時，委託學術機構為本澳制定“院校認證指引”、“院校質素核證指引”、“課程認證指引及外評機構指引”等，為澳門高等教育評鑑制度的順利推行奠下良好的基礎。[49]

伴隨澳門高等教育規模的不斷擴大，特區政府和高校開始將注意力轉移到高等教育品質保障上。2012年，澳門高等教育輔助辦公室（現為澳門高等教育局）加入高等教育質素保證國際網絡（INQAAHE）及亞太質素保證網絡（APQN）兩個國際性的高等教育品質保證組織，及美國高等教育認證委員會（CHEA）轄下的高等教育質素保證國際組織（CIQG），以加強與國際高等教育素質保證組織的聯繫，及時了解最新素質保證的發展動態。澳門高校品質保證體系呈現多元化特點，十所不同的學校構建起不同的品質保障機制，如澳門旅遊學院接受國際專業組織的認證，成為聯合國旅遊組織認證的旅遊組織機構，而另外一些學校選擇建立外部僱主資訊回饋機制。[50]為使澳門評鑑制度化，2018年澳門特區政府實施《高等教育制度》，[51]行政會完成討論《高等教育規章》、《高等教育學分制度》、《高等教育素質評鑑制度》行政法規草案。《高等教育制度》標示澳門培養高等教育人才，一方面提高高等院校競爭力，透過制度化模式提升澳門師生的科研水平，

49 〈專題探討〉，高等教育局，https://www.dses.gov.mo/images/hemag/images/books/book27/pdf/06-23.pdf。

50 張紅峰.微型開放系統中澳門高等教育品質的保障[J].當代教育科學，2012（01）：53-56.

51 《高等教育規章》訂定設立高等院校和開辦高等教育課程的具體要求和程序；完善高等教育入學規則，規定擔任高等教育教學人員的資格要求，並訂定聘任具有專業經驗或特殊專長的教學人員的程序；訂明關於學年制高等教育課程的時效制度、頒授碩士學位及博士學位的程序和要求；具體載明高等院校應履行的職責；規定高等教育範疇的主管部門有職責巡查及核查高等院校及其課程運作。

推升澳門高等教育走向國際化的行列。

為推動品質保證，澳門大學強化與頂尖認證機構交流及溝通，並於2011年起開展了校外學術評估工作，以對學術單位的工作和表現作出綜合性的全面評估，為配合澳門高等教育方針及整體發展。

澳門旅遊學院成立於1995年，前身為旅業及酒店業學校，學院的使命是成為提供國際化旅遊及服務業課程的首選高等教育機構，為澳門以及亞太地區培養具有專業知識和技能的學生。[52]2000年，澳門旅遊學院成為首個獲得聯合國旅遊組織（旅遊教育素質認證）的高等院校，至今已有8個學士學位課程獲得認證，數量名列全球之冠。聯合國旅遊教育素質認證專業評審由一些專業性的指標體系構成，其中包括僱主、學生、課程、師資、基礎設施、管理等六個方面，學院向聯合國旅遊組織提交書面申請，再進入審計程序，最後獲得專業認證。之後，澳門科技大學、澳門城市大學等在旅遊專業上也陸續獲得聯合國旅遊組織專業認證。另外，澳門旅遊學院在2017年通過英國高等教育素質保證機構（QAA）的專業素質評鑒（IQR），促進學院內部品質保證工作順利進行，提升學院國際競爭力。

澳門理工學院則選擇借鑒國外經驗，構建品質保障體系，保證提高教與學品質。澳門理工學院起源於1981年設立的東亞大學理工學院，於1991年改制為澳門理工學院，是一所公立綜合性高等教育機構，學院下屬有6所高等學校，並開設22個學士學位課程、9個合辦碩士學位課程及2個合辦博士學位課程，學院堅持將“注重應用學科、致

52 澳門旅遊學院-使命.[EB/OL]https：//www.ift.edu.mo/zh-cht/about-ift/mission-statement

力專業培訓、培養實用人才”作為自身辦學特色，以“教學與科研並重”作為辦學方針，致力於培養人才，提升學院辦學水平。為提高學院教學品質，澳門理工學院自2008年起便舉辦高教品質保證研討會，培訓學校學術人員。另外，澳門理工學院主動參與國際學術課程評鑒，在2009年學院的電腦學學士學位課程便已通過英國工程技術學會的學術評鑒，成為澳門首個通過國際評鑒的資訊科技類高等學位課程，學院於2013年接受英國高等教育品質保證局（QAA）的院校評鑒，並取得“充滿信心”評級，成為澳門首家通過國際院校評鑒認可的高等院校，[53]院校根據QAA的回饋建議，制訂“持續跟進計劃”，每年檢視跟進情況，強化教學素質，提高課程學術水平。

澳門科技大學建校於2000年，已發展迅速成為澳門規模最大的私立綜合型大學。大學通過成立教學品質督導處，建立起一個嚴格、客觀與公正的專業考核評定機制，對學院課程與教學進行監督展開學術評審，確保大學及課程的質量，推動大學及課程的改進。[54]其質量評審主要分為兩個部分：學院審查和課程審查，一般先開展學院機構評審，之後再進行課程評審，採取外部評審和內部評審相結合的方式，時間持續七個月。首先由學院提交自我評審材料，之後評審小組認真評閱檔並對其學院領導/課程相關人員進行實地訪問，最後出具評審報告制訂行動計劃。這些持之有效的內部素質評鑒方式助大學成為卓越的高等教育機構，推動澳門高等教育整體發展。此外，大學躋身《泰晤士高等教育》2020年世界大學排名三百強。

53 澳門理工學院.2014/2015學年年報. EB/OL . http：//www.ipm.edu.mo/cntfiles/upload/docs/common/ar_1415/quality_recognition.pdf

54 澳門科技大學.教學品質督導處[EB/OL].https：//www.must.edu.mo/en/qa

二、參與國家發展戰略，提升澳門高校競爭力

粵港澳大灣區建設的提出與實施為三地高等教育融合發展創造條件，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中明確提出要將粵港澳大灣區打造成教育和人才高地，對大灣區教育合作提出新的要求，澳門利用歷史和語言優勢建設中葡雙語人才培訓基地，發揮澳門旅遊教育培訓和旅遊發展經驗優勢，建設粵港澳大灣區旅遊教育培訓基地。[55]現階段，澳門在政策引導下，不斷探索與大灣區高校合作新方向。

為實現優勢互補，發揮聯動效應，粵港澳大灣區高校強化了高校聯盟的組建。除2016年成立的粵港澳高校聯盟外，澳門院校又加入三個粵港澳大灣區專業聯盟，包括由澳門大學、香港大學、中山大學、南方醫科大學以及香港中文大學共同組建的“粵港澳高校公共衛生聯盟”；由澳門大學、廣州中醫藥大學、香港浸會大學共建的“粵港澳中醫藥聯盟”；以及由澳門大學、中山大學、香港中文大學共建的“粵港澳高校中文聯盟”。針對護理研究，澳門理工學院與大灣區內八所高校創立“護理研究及知識轉移聯盟”，該聯盟屬於非營利性機構，旨在促進大灣區內護理研究與合作。另外，澳門理工學院成立“粵港澳大灣區音樂教育與藝術發展聯盟”，聯盟高校致力於攜手打造音樂合作平台，促進音樂教育的發展。之後，各高校不斷創新聯盟領域，除課程專業與科學研究外，還成立了產業聯盟，如“粵港澳大灣區新藥產業聯盟”，學校與產業對接，提高科研產業化水平。大灣區高校聯盟給高校間合作辦學、人才培訓以及聯合科學研究提供了平台，進一步提高了區域內高校合作水平與層次。

55 中共中央 國務院印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》[EB/OL]http：//www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/wqfbh/39595/41270/xgzc41276/Document/1661328/1661328.htm

合作辦學方面，一些內地高校選擇在澳門開辦課程，促進兩地高等教育交流。此外，華南理工大學與澳門大學簽署本科生2+2聯合培養項目協議，以土木和電信兩個學科作為試點，學生在本校完成2年學習後赴對方高校展開為期2年的學習，完成學習後獲得兩校學士學位，該項目是粵港澳大灣區內首個高校合作雙向雙學位本科聯合培養項目，為粵港澳大灣區高校教育合作探索提供了新路徑，開拓了灣區人才培養新模式。旅遊教育培訓方面，澳門作為旅遊教育培訓基地，由澳門社會文化司、旅遊學院統籌成立“打造澳門成為粵港澳大灣區旅遊教育培訓基地工作組”（以下簡稱“工作組”），十所高等院校共同參與，提高旅遊教育整體素質。工作組積極對大灣區旅遊業進行調研，了解行業動向，各院校擴大對大灣區旅遊方向招生名額，設立獎學金吸引大灣區學生報讀旅遊專業，並為學生提供赴澳門和外地進行交流、實習的機會。同時，工作組聯合大灣區高校或政府單位拓寬旅遊培訓範圍，針對不同城市和企業需要提供特設培訓，舉辦職業技能認證課程，面向整個大灣區開放世界旅遊教育培訓課程。

科研合作方面，為配合粵港澳大灣區建設國際科技創新中心建設，澳門高校持續增加科研投入，在中央的支持下，在澳門設立四所國家重點實驗室並開展研究，與內地科研機構展開聯合實驗研究。國家重點實驗室的設立，使澳門在該四個領域有更好的研究條件。[56]從人才培育及人才引進來看，國家重點實驗室有利於吸引一批海內外專業人士，以提升澳門科研水平，也有助於提升澳門科技及高校的研究發展。未來

56 模擬與混合信號超大規模集成電路國家重點實驗室（澳門大學設立）、中藥質量研究國家重點實驗室（澳門大學設立）、智慧城市物聯網國家重點實驗室（澳門大學設立）、月球與行星科學國家重點實驗室”（澳門科技大學設立）。

澳門科技產業化發展有望提升澳門的研究能量，在經濟上也有助於澳門適度多元化發展。

澳門大學作為澳門科研重地，與廣東各高校建立聯合實驗室，在2018年5月與中山大學成立“教育部重點聯合實驗室”，加強在“化學合成、光電與能源材料”領域合作，同時落實與深圳大學建設聯合實驗室及合作研究項目，並不斷深化與南方科技大學之間的合作，在產學研上與深圳華為技術有限公司建立合作夥伴關係，將科研成果在灣區內進行技術轉移與產業化。此外，高校間還成立科研聯盟展開深度合作，攻關科研新技術，攜手共造科技灣區。

第三節　高等教育區域合作的深化與拓展

澳門就教育合作方面歷年來與內地保持著良好的傳統。2004年，與國家簽訂《關於加強泛珠三角區域教育交流合作的框架協定》，其中，科教文化合作中表明要加強各地高等院校和科研院所在教育資源方面的合作。

2005年，澳門教青局與廣東省教育廳簽署《粵澳教育交流與合作意向書》，本著友好合作的原則，澳門五所學校與廣東五所高校締結為“姊妹學校”，進一步推動兩地教育之間的交流與合作。之後，國家發改委頒佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》，對澳門與內地未來高等教育的發展做出規劃，提出要以新的思維和機制提升高等教育水平，放寬內地與境外機構發展許可權，支持港澳高校在珠江三角洲合作舉辦高等教育機構，加快教育事業合作步伐。澳門與粵港之間的高等教育合作主要表現在以下四個方面：

一、　學生與教師人員流動，在2011至2016年間，共有68,923名非本地學生來澳門留學，非本地學生比也由31.1%提高到45.25%，其中中國內地與香港學生佔非本地學生總比例的90%以上；師資方面，澳門高校不斷增加外聘教師，此外，澳門與粵港通過邀請對方高校知名學者來校開設課程與講座等，增強教師之間互動頻率。

二、課程與科研合作，許多外地高校在澳門開設課程，如中山大學在澳門鏡湖護理學院開設護理碩士專業學位研究生課程，暨南大學在暨育服務中心創辦金融課程等。[57]科研合作方面，澳門發揮自身優勢，與粵港展開合作，共用科研資源，如澳門大學定期舉辦夏令營活動，邀請內地學生參加進行學術交流。

三、合作辦學與新校區建設，由於澳門地少人多，在人才培養上澳門十分重視合作辦學，澳門大學橫琴校區的建設成為粵澳合作辦學的新形式。另外，粵港澳於2016年在中山大學建立粵港澳高校聯盟，包括7所澳門高校在內共有26所高校加入聯盟，高校優勢互補，有助於深化三地之間教育合作。

四、為推動三地之間教育文化的交流合作，廣東省每年舉辦教育交流活動，比如針對教師開放的“粵澳青年教師交流活動”，教師可以就教學問題展開討論。在文化交流上，廣東省、香港特區政府民政事務局與澳門特區政府高等教育局（前身為“高等教育輔助辦公室”）每年聯合舉辦“粵港澳青年文化之旅”，逾千名青年學生感受中華多元文化，增進青少年對中華民族的認同。澳門與內地、香港展開的區域合作

57　澳門高等教育輔助辦公室．DSES-澳門高等教育課程資料庫.[EB/OL]https：//www.dses.gov.mo/esdbonline/mainframe.html

交流，吸引更多優質外地生源在澳深造，提升了澳門高校的辦學水平，推動著澳門高等教育的變革與發展。

澳門是一個典型的微型地區，資源缺乏限制著微型社會的規模效益。澳門高等教育規模在大灣區是體量最小的，因此，澳門高等教育發展應主動借力發展，通過構築戰略聯盟的形式實現強強合作、優勢互補。積極參與“粵港澳大灣區高校聯盟”、“粵港澳大灣區職業教育聯盟”、“粵港澳大灣區高校線上開放課程聯盟”等高教聯盟的事務，實質性開展聯盟成員間的資源分享、相互提升活動。澳門旅遊業發達，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》明確指出：發揮澳門旅遊教育培訓和旅遊發展經驗優勢，建設粵港澳大灣區旅遊教育培訓基地。因此，澳門應藉此機遇，彰顯自身在旅遊休閒服務領域的國際聲譽和優勢，發起組建“粵港澳大灣區旅遊休閒教育聯盟”，發揮引領角色為灣區提供旅遊休閒培訓與教育服務。

第四章　澳門高等教育發展進程與困境

第一節　澳門高等教育近幾年的發展成效

澳門的高等教育到1981年才正式創辦第一所由中國人主辦的高等學府私立東亞大學，並在1991年轉為公立澳門大學。澳門高等教育啟程較晚，隨著經濟的興起，在澳門特區政府的推動下，澳門高等教育日漸普及。高中畢業生升學率由回歸初期約七成多，已上升至近幾年九成以上。尤其是近五年，在行政長官的推動下，澳門高等教育提出“教育興澳、人才建澳”的施政方針，提升澳門高等教育質量，取得了矚目的發展成果。澳門高等教育發展現況如下簡述：

一、 澳門高等教育進入普及化階段

這十年間 （2009－2018年），高等教育快速地跨越了精英化階段和大眾化階段，直接邁入普及化階段。澳門高等教育在整體規模的建設與發展上，取得了相當的成績。“教育興澳”是特區政府近年來的主要施政方針之一，高等教育制度的完善，也為澳門院校發展開啟了新的篇章。

高等教育呈現快速增長的態勢，澳門高校數量和規模都在過渡期的基礎上有了較大的提升。澳門特區政府成立以來，澳門勞動人口中擁有高等教育程度比例由11.06%升至36.43%，升幅逾3倍。根據澳門大專學生畢業後三年就業追蹤調查結果顯示：大專畢業生就業達九成以上，從2000年至2017年不同學歷人士的勞動人口中顯示學歷越高的勞動人口增長幅度越大，且上升倍數達4.4倍。

二、 新高教法推動澳門教育國際化進程

2017年《新高教法》。提倡多元課程，優化院校辦學素質，賦予高校更大的靈活性和自主空間。新高教法將成立“高等教育基金”，優化對各個高等院校的公共資金投入。保障高校更多自主權，授予各校在校院章程、學術、教學、行政、財政、課程的設置和學習計劃方面更大自主性和靈活性。[58]澳門特區政府成立以來，高等教育發展經歷了規模擴張。澳門高等教育也積累了寶貴經驗。在“一國兩制”支持下，澳門高等院校呈現多元化發展，推動高等教育加快走上國際化的道路。2018年，《高等教育制度》法律以及《高等教育基金》、《高等教育委員會》、《高等教育規章》、《高等教育學分制度》、《高等教育素質評鑑制度》等一系列配套法規正式生效，賦予高等院校享有更大的自主性和靈活性，也為高教整體發展提供更充足的資源保障。

三、 政府支持是促成高等教育快速發展的主因

澳門近十年來經濟快速發展繁榮，澳門對於高等教育的投入經費多元且充沛。透過政府教育部門、澳門基金會、教會組織與私人企業等對澳門高等教育的資源投入，使得近五年來高等教育投入成長快速。在中央政府支持下，澳門大學搬遷橫琴新建校區，也間接提升澳門高等教育的教學及發展空間。

四、 師資建設也成為澳門高等教育的重要議題

在世界大學排行影響下，澳門高等教育越來越重視教師的品質提

58 陳志峰、馬 冀、周祝瑛，〈澳門高等教育發展成效探究〉，《高教探索》2019 年第 5 期，頁 55-62。

升與學術研究表現。從博士學位教師的比例來看，澳門高等教育院校中擁有博士學位的教師比例在逐年提升。2017/2018學年，本澳高等院校全職教學人員共有1,513人，當中具博士學位的教學人員達至72.1%。

五、 以學生為本

《高等教育制度》法案的公佈，澳門從法制上更加明確了以學生為本的高等教育理念。澳門政府一直致力於保證每一位學生不會因為經濟因素，而錯失接受高等教育的機會。政府為經濟狀況不佳的學生提供獎學金、助學金和貸學金。除此之外，澳門政府幾乎為每一位澳門學生提供大專學生學習用品津貼。另外也為優秀學生提供獎學金，針對需要幫助學生提供貸學金和利息補助貸款計劃。特區政府在教育理念上也鼓勵學生課堂以外的學習，定期為學生提供各種外出交流、比賽的機會，並提供經費補助，減輕家長負擔。

六、 推動國際化

近五年來澳門高等教育持續不斷推進國際化的進程，在招生、科研、合作交流和各種工作或學術研討會等各個方面，澳門高等教育都發展迅速，也獲得一定的國際認可和國際影響力。澳門主要與中國內地及鄰近港台等持續合作交流，發揮葡語優勢，扮演中國內地與葡語國家的橋樑。

近年來澳門高等教育在國際上，質量提升上獲得良好的表現，儘管澳門高等教育在發展上仍存在一些問題，但總體來看，未來粵港澳三地將在中央有關部門支持下，將進一步完善創新合作機制，促進互利共贏合作關係。

澳門高等教育在回歸後迅速發展，建立起公私分立、層次分明的高等教育體系，招生人數不斷增加，毛入學率持續提升，在治理體系、區域合作、國際化以及社會服務方面積累了諸多發展經驗。

第二節　澳門高等教育發展機遇及瓶頸

隨著澳門高等教育規模的不斷擴大，高等教育發展存在的問題也逐漸浮現。特區政府強調澳門高等教育的區域定位，澳門高校眾多專業領域仍以澳門產業發展為主，澳門教育猛爆式發展之餘，高校專業領域應當朝向國際化、市場化、多元化模式發展才能進一步轉向區域需求。

一、 高校之間發展水平差距大

澳門現有四所公立高校和六所私立高校，高等教育規模較大，體系較為健全，但高等教育整體發展仍在發展中，澳門大學及澳門科大在《泰晤士高等教育》2020年世界大學排行榜居於301-350位。不過，各高等院校之間發展差距較大， 高校依然存在辦學品質、教師素質及科研水平尚在發展中。儘管高等教育整體質量逐漸走向制度化，但是院校間仍有參差不齊的狀況，影響澳門高校吸引內地及其它國家的優秀生源。與此同時，澳門出生率逐年下降，2018年出生人口僅5,952人，這些將導致澳門本地生源不斷縮減。

二、 建構適用澳門高校的評鑑機制

澳門高等教育已經初步形成高等院校內外部素質保障體系，各高校通過接受外部評鑒、加入國際認證組織、學校建立素質保證系統等方式建構起多元化的院校內部素質評鑒體系，這種院校自行組織評鑒活動

比較零散，沒有統一的評鑒標準且缺乏特區政府科學性的指導，在實際評鑒工作中容易出現應付評審、停留在表面等情況。[59]評鑑方式參差不齊導致辦學應付也容易受到影響，未來澳門高等教育應建立起澳門評鑑規劃，通過專業且適合的評鑑機制建立澳門辦學制度。

三、 產業比重失衡，課程設置受限

澳門的產業結構以博彩業、旅遊業的第三產業為主，博彩業更是“一業獨大”，產業結構長期呈現不均衡狀況，這種不均衡的經濟結構也制約著高等教育的發展。澳門長期以來學科種類雖然比較齊全，但各學科就學人數充分體現了澳門經濟發展的特質，高等教育各學科課程設置及就學人數顯著不平衡，經貿、服務等學科學生人數不斷增加，與之相比，理工學科課程鮮少開設，學生人數少之又少。澳門高等教育學科課程設置不均衡限制了澳門整體高等教育規模發展，如增加引進其他學科課程難度，專業人才發展受限等。博彩業的不穩定性也影響著高等教育招生規模。從長遠來看，高等教育人才培養對區域經濟發展具有輻射作用，學科課程設置不均衡、缺乏前瞻性不利於澳門產業多元化轉型。

四、 國際化發展面臨許多障礙

澳門高等教育國際化發展進程緩慢。首先，澳門高等教育國際化的廣度不夠。澳門高等教育國際合作對象覆蓋面窄，且處於零散、自發階段，主要為中國內地以及葡語國家，與歐亞發達國家合作少。其次，國際合作辦學的深度及成效不高。合作形式比較單一，多表現為學生交換、教師交流以及合作專案，甚少採用境外辦學、合作培養學生等方式

59 張紅峰.微型社會與澳門高等教育發展研究[M].廣州：廣東高等教育出版社.2019.

拓展國際化合作範圍。缺少與世界一流大學的合作辦學。再者，澳門高等教育國際發展存在著較大的外部威脅和激烈競爭。國內眾多一流高校在珠海開設分校、香港世界一流大學在深圳、廣州設分校，吸引著國內外優質生源，這些均阻礙著澳門高等教育國際化發展。

從上來看，澳門高等教育必須解決日益增長的區域發展需求及自身經濟發展以建組國際性的教學模式，澳門教育受限產業需求，儘管目前以引入科學化管理模式，但在人才培育上仍難以與周邊區域接軌。為強化高等教育並彰顯澳門優勢，第一，需加強高等院校的科研職能，提升科研實力；第二，以英語作為突破口，提升高等教育國際化水平；第三，彰顯葡語優勢，拓展其國際化的廣度；第四，構建“珠港澳”區域高等教育聯盟，以區域化助推國際化。[60]

第三節　澳門高等教育未來發展趨勢

一、 完善高等教育制度，建立高等教育品質保障體系

為促進澳門高等教育的穩步發展，澳門在回歸後便著手起草新高等教育制度（新高教法），於2017年正式頒佈，並制定、推行與之配套的相關措施，如《高等教育學分制》、《高等教育基金》與《高等教育素質評鑒制度》等。從高校治理、課程設置、師資隊伍、人才培養等方面進行修訂舊高等教育法，使各高等院校獲得更多的辦學自主性和靈活性，統籌澳門高等教育的發展，為實現“教育興澳”邁出重要一步。新高等教育制度建構起一套完整的高等教育法律體系，為深化高等教育

60　焦磊〈澳門高等教育國際化發展策略探究〉，《港澳台聚焦》，總第364期 2015年第4期，頁44-71。

改革提供了法律支撐。另外，在高等教育法律日趨完善的同時，特區政府也日益重視高等教育素質保障，在長期發展中逐步形成院校外部素質評鑒、院校內部素質保障相結合的素質體系，一方面特區政府通過制定《高等教育素質評鑒制度》，從法規上對各高等院校教育素質進行監督，提高高等教育素質；另一方面，各高等院校也積極主動探索院校內部素質保障建設，通過院校自評、加入國際認證組織外評等手段提升課程素質和教學水平，使高等教育素質評估由“要我評”走向“我要評”，謀求高等教育素質水平的不斷提升。

二、 抓住國家重大發展機遇，打造高等教育發展新平台

澳門利用“一國兩制”政策優勢和地理位置優勢，抓住“一帶一路”倡議和粵港澳大灣區建設的發展機遇，努力打造“一個中心”（世界旅遊休閒中心）和“一個平台”（中國與葡語國家商貿合作服務平台），創新高等教育發展新方式。作為“一帶一路”的重要節點，澳門主動參與到“一帶一路”倡儀中，加強與葡語國家之間的合作，積極與灣區各院校開展旅遊教育培訓以及葡語培訓，推動教學改革，致力於為社會培養世界一流的旅遊專業人才和中葡雙語人才。而作為粵港澳大灣區的重要成員，澳門發揮自身辦學優勢，與大灣區內高等院校組建聯盟，以合作辦學、學術交流的形式展開人才培養合作，在科研上採取項目合作和聯合創辦實驗室的舉措實施粵港澳大灣區科技合作，打造“教育和人才高地”。

三、 加強區域合作，拓寬高等教育發展空間

澳門是一個微型社會，只有30多平方公里的土地面積，卻擁有10

所高等院校，土地空間不足成為高校發展的瓶頸。2009年澳門大學以土地租賃的形式在珠海建立橫琴校區，保持澳門大學本身辦學特色，拓寬了高等教育發展空間，突破了學校土地資源緊缺、辦學受限制的困境。橫琴校區正式啟用之後，澳門大學整合各方面資源著手打造高水平研究型大學，將辦學重點放在本科教育上，實行“四位一體”全人教育，提高辦學品質。除此以外，建立橫琴校區是粵澳高等教育合作的新嘗試。

四、 不斷推進高等教育國際化發展

由於澳門屬於中西文化交匯之地，高等教育發展更容易與國際接軌，促使澳門高等教育二十年來在學生流動、師資隊伍以及課程教學方面國際化程度不斷提高。澳門大學及澳門科技大學都已經入世界350名排名之內。學生流動國際化上，眾多澳門本地學生前往境外和其他國家學習，大量學生選擇在世界排名前列大學進修學習。近年來，師資隊伍國際化上，外聘教師數量不斷增加，2017/2018學年澳門十所高校共有718名外聘教師，其中84.26%來自於中國內地與台灣。課程教學國際化上，澳門以自身旅遊和葡語特色為依託，各高校開設相關課程為世界培養人才。另外，一些院校主動接受國際專業組織的認證，或者加入國際認證組織，不僅保證課程品質和提升教學水平，也促使各院校與國際接軌、開展廣泛的國際交流與合作。

五、 課程設置與產業緊密結合

澳門特區政府成立以來，社會環境不斷改善，博彩業和旅遊業的興起促使澳門經濟快速、蓬勃發展，其發展水平已居於世界前列，

2018年澳門人均本地生產總值為666,893澳門元 （約82,609美元），2018年澳門人均GDP高居世界前列。而經濟的發展也影響著澳門高等教育學科課程的設置與發展。目前，澳門各院校共開設教育、人文及藝術、社會科學、商務管理及法律、理學、資訊與通信技術、建築及工程、健康及社會福利、服務九門學科，其中，選擇商務管理及法律學科的學生最多，其中商務與管理一門課程便有8,196人選擇修讀。此外，由於旅遊業的勃興，選擇修讀旅遊及娛樂服務課程的學生逐年增多，相反，甚少學生選擇理工科課程。澳門高等教育各學科課程設置及註冊學生人數充分體現出澳門經濟發展特色，也反映了澳門高等教育學科課程設置與經濟發展結構相適應的特點，為社會培養急需行業領域的專門人才。

第五章　澳門非高等教育與高等教育發展之要

第一節　非高等教育發展是澳門教育與全人發展的重要基礎

一、 完善的教育制度是教育發展的基石

澳門特區政府成立以來，高度重視非高等教育的發展：資源投入量逐年增加、十五年免費教育已成功落實、制度體系不斷完善和創新、教學人員隊伍持續發展和壯大。澳門政府對教育的支持不遺餘力。特區政府對公共教育的經費投入大幅增加，尤其是對非高等教育資金投入的上升趨勢尤為顯著。從2002年的10.07億澳門幣提升至2009年的27.63億澳門幣，增長超過了1.74倍，2004年以後的增長尤為迅速。[61]澳門特區政府在保證經濟發展、財政穩健的基礎上，力求每年的財政預算投入非高等教育比例逐年增加。

為提升教學品質，澳門政府重視教學人員的待遇，並針對其教學及課程做了品質的建構及開發，奠定澳門基礎教育的重要發展。2012年教青局頒佈了第3/2012號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架（簡稱《私框》）》，不僅提升了教學人員的薪酬和福利待遇，同時也促進了教學人員的專業發展，有助於學校建立專業的領導管理和教育教學團隊，並發展教學人員的自我約束和專業管理機制。[62]

61　澳門教育暨青年局.非高等教育十年發展規劃（2011-2020年）背景資料參考[EB/OL].http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/dsejnews/eduplan/bg_data.pdf,2011-07-13.

62　澳門教育暨青年局.非高等教育私立學校教學人員制度框架[EB/OL].http://portal.dsej.gov.mo/webdse-jspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=21347.

另一方面，特區政府不斷鼓勵學校和教學人員深入研究課程與教材的開發、推動學術研究、探討創新教學模式、優化教學方法以及提升教學成效，致力於推動教學人員的專業發展和澳門本土優秀教學人員團隊的建設。

《本地學制正規教育課程框架》和《本地學制正規教育基本學力要求》堅守“促進學生全人發展”的基本原則、謹遵“以學生為本”的教育理念，通過政策文件的權威性和強制性，有效地優化了非高等教育的課程結構、提升了教學效能和品質、建立了衡量教學效果的基準和指標體系，為澳門非高等教育的發展提供了具有引導性的保障。

此外，特區政府從2007/2008學年，從幼兒教育第一年級開始，每班學額降低為二十五即可獲取百分之百的包班津貼，以該方式儘量降低每班人數。[63]從2010年至今，澳門非高等教育“小班教學”教育模式的實施班數與日俱增。

近年來，“教學獎勵計劃”頒獎典禮的舉辦更是獨具特色，不斷朝著多元化的方向而發展。“2017/2018學年教學設計獎勵計劃”有近800名教師參與，參與人數達歷年之冠。[64]參與本次計劃的教學設計作品題材多元，設計活動具有啟發性，顯示了教學人員專業發展水平的提升。

63 王敏.澳門教師專業發展政策分析與展望[J].全球教育展望,2009（6）:54-62.

64 教育暨青年局.教育局舉行“教學設計獎勵計劃”頒獎典禮[EB/OL].https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/addon/allmain/msgfunc/Msg_funclink_page.jsp?msg_id=71936&.2019-06-23.

二、系統化的德育及愛國教育建設

自澳門回歸後，澳門民眾對品德與公民教育的關注度日益提升。在20世紀末的全澳市民教育意見調查中，澳門居民普遍認為德育和智育是教育中的兩大重點。[65]2003年以來，促進澳門居民身份認同、提升其道德水平成為澳門社會的時代主題。澳門特區政府通過完善和落實系統的德育教育、建立政府、學校、社會與家庭等多維度的合作機制，為非高等教育發展渲染積極向上的文化氛圍。

2006年出台的《綱要法》，其中第十條對公民教育的培養目標作出詳細闡釋：加強學生對澳門的了解與歸屬感，使其成為有責任感的公民。”[66]充分體現了非高等教育階段品德與公民教育的培養方向。為保證《綱要法》的穩步實施，教青局於2008年11月頒佈了《澳門特別行政區非高等教育範疇德育政策》（以下簡稱《德育政策》）。《德育政策》不僅明確提出了“學生應對國家保有認同感及愛國愛澳情懷”的培養目標，且對德育課程建設提出了初步規劃——“完善學校的德育課程體系，加強和改進幼兒教育、小學教育、初中教育和高中教育各個階段德育課程的銜接”。[67]澳門特區政府成立以來通過政策、民間、教育使得國情教育穩定發展。《綱要法》）、《本地學制正規教育課程框架》和《本地學制正規教育基本學力要求》法律法規，明確規定國情教育是

65 澳門教育暨青年局.1999年度澳門市民教育意見調查[M].澳門:澳門教育暨青年局,1999:15-19.

66 澳門教育暨青年局.第9/2006號法律—非高等教育制度綱要法[EB/OL].[2018-07-15].http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/desjnews/2006/edu_comment/new/chap03.htm.

67 澳門教育暨青年局.澳門特別行政區非高等教育範疇德育政策[EB/OL].澳門:教育暨青年局.[2018-07-15].http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/grp_db/policy/moral_policy_c.pdf?timeis=Thu%20Apr%2019%2009:54:33%20GMT+08:00%202018&&.

品德與公民教育課程的基本內容之一， 社會的愛國愛澳氛圍也是深化“愛國愛澳”精神的重要養分。《綱要法》是澳門非高等教育的骨幹，青年政策是關照青年健康成長、提升青年公民意識、增進國家認同的重要力量。

三、 編制本土教科書，加強德育建設

為加快澳門品德與公民科教材本土化的進程，2008-2010年教青局聯合內地的人民教育出版社共同編寫和出版了小學至高中的《品德與公民》（試行版）教科書以及相應的配套學習資源。2016年，小學階段的《品德與公民》教科書已投放學校進行教學使用；2018年，初中學段的《品德與公民》也正式成為各學校的學習文本，高中的教科書於2019年9月正式使用。

四、 加強青年教育，協調德育工作

特區政府為提升青年參與意願和能力做出了不懈的努力。首先，澳門特區政府通過把青年工作納入機構的使命和視野中、把“青年參與”納入機構的日常工作框架中，讓“青年參與”成為澳門非高等教育中獨有的文化特色；其次，特區政府通過搭建開放性與包容性的平台來與青年人建立長期穩定的聯繫；再者，特區政府通過提供足夠的學習資源，讓青年人有足夠的機會學習參與社會所需的技能。

澳門基礎教育公共化起步較晚，但回歸以來特區政府一直貫徹“教育興澳，人才建澳”的施政方針，以義務教育制度和“十五年免費教育”作為重要抓手，為澳門青少年提供五到十五歲的強制性義務教育和包括幼兒教育、小學教育、初中教育和高中教育階段的十五年免費教

育，徹底落實了澳門青少年的公平就學機會，保障了澳門青年一代的基本國民素質。

從制度建設上，特區政府在2006年頒佈的《綱要法》，其中把“愛國愛澳”作為所有教育階段的總目標，旨在讓澳門青少年了解澳門和認識祖國，以建立對澳門和對國家的歸屬感和認同感。其次又從課程與教材入手，在2007年推出相關的教材《品德與公民》，這套教材由教育當局與人民教育出版社合作編撰，到2012年全套基本完成，如今已進行改版，普遍澳門中小學都採用這套教材。《非高等教育發展十年規劃（2011-2020）》，為教育事業的10年發展建立了具體方向和發展藍圖。2012年推出了《青年政策 （2012-2020）》，為青年政策的推動與落實提供了明確方向。2014年《本地學制正規教育課程框架》及《本地學制正規教育基本學力要求》以促進學生全人發展。回顧澳門非高等教育發展，在教育品質或愛國教育等層面皆取得長足的發展，澳門教育改革對促進經濟、繁榮及社會安定皆有穩定作用，對落實 “一國兩制”方針有其時代意義。

第二節　澳門高等教育發展建言

以往為配合澳門產業需求，澳門高等教育課程中以旅遊、酒店及廚藝、中葡翻譯、中葡經貿關係、會展、博彩及款客服務管理、文化遺產管理、體育及運動、工程、中醫藥、語言治療、藝術與設計等較具特色。為推動澳門社會可持續發展，澳門的人才培育需與國家定位相互結合，為特區以至國家培育各類創意創新型人才。大灣區的建設離不開人才的支撐，高等教育成為不可或缺的重要組成部分。粵港澳三地擁有眾多高水平大學，澳門通過區域合作不斷深化高等教育品質。

粵港澳大灣區以打造具有全球影響力的國際科技創新中心作為主要方向，要實現這一發展目標，高等教育和創新型人才在其中所起到的作用不容忽視。

一、 確定澳門在大灣區中高等教育集群中的戰略定位

在大灣區創建國際科技創新中心的戰略機遇期，澳門高等教育局應結合大灣區產業佈局和高新技術產業發展動向加強對高等教育的頂層設計，通過科研立項、重點領域經費投入、政策傾斜等方式引導澳門高等教育的調整與變革。澳門高等教育發展既不能簡單模仿香港的模式，亦不可能採取內地的模式，而應充分發揮多元開放的特點，以打造高水平、國際高等教育為戰略定位，這是重塑澳門高等教育在大灣區中地位及未來發展潛力的關鍵。

二、 以提升國際化水平為突破口，全面提升澳門高等教育素質

澳門應將高等教育國際化發展作為首要的目標，重塑高等教育國際化的優勢，通過國際化高等教育素質保障體系的持續完善，全面提升澳門高等教育的國際水平，助力粵港澳大灣區國際教育示範區建設。同時，加大對澳門大學的支持力度，傾力打造澳門大學成為一所國際化高水平的世界一流大學。擁有一所世界一流大學對澳門在大灣區中的參與度及競爭力具有極其重要的戰略意義。

三、 強化戰略聯盟意識，主動發起組建或加入大灣區高等教育聯盟

澳門高等教育發展應主動借力發展，通過構築戰略聯盟的形式實

現強強合作、優勢互補。積極參與“粵港澳大灣區高校聯盟”、“粵港澳大灣區職業教育聯盟”、“粵港澳大灣區高校線上開放課程聯盟”等高教聯盟的事務，實質性開展聯盟成員間的資源共享、相互提升活動。澳門旅遊業發達，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》明確指出：發揮澳門旅遊教育培訓和旅遊發展經驗優勢，建設粵港澳大灣區旅遊教育培訓基地。因此，澳門應籍此機遇，彰顯自身在旅遊休閒服務領域的國際聲譽和優勢，發起組建“粵港澳大灣區旅遊休閒教育聯盟”，發揮引領角色為灣區提供旅遊休閒培訓與教育服務。

四、 採取小而精的模式，發展特色專業

澳門高等教育應採取“小而精”的發展模式，集中優勢資源，發展特色學科專業。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》指出，將澳門建設世界旅遊休閒中心，支持澳門發揮東西方多元文化長期交融共存的特色，加快發展文化產業和文化旅遊，建設中國與葡語國家文化交流中心。支持澳門與內地科研機構共同建立國際認可的中醫藥產品品質標準，推進中醫藥標準化、國際化。澳門地區應基於上述國家對其優勢的戰略規劃，優先發展旅遊休閒教育、中葡雙語教育、以及中醫藥教育，高校增設與旅遊休閒、中葡雙語教育和中醫藥研究相關的專業，擴招這些專業的學生，提升人才培養的層次。

五、 借助高等教育發展與規劃，引領產業結構優化與調整

借旅遊休閒教育、中葡雙語教育、中醫藥教育、跨境金融服務教育、推進澳門旅遊休閒業、與葡語國家對外貿易及中醫藥產業的發展。同時，加大對高校創設高新技術專業的投入與佈局，如資訊技術、生物

醫學等，引導澳門高新技術產業的發展。

六、大力發展創新創業教育，創新創業聚人才、促發展

支援澳門建設中國與葡語國家青年創新創業交流中心。在高校建立成熟的創新創業教育機制，加強與內地合作，形成產學研緊密融合的創新創業教育體系，推動澳門社會逐步形成國際化創新創業生態系統。國際創新創業生態氛圍的營造有助於澳門從全球吸引人才、培養國際化創業人才，促進澳門經濟的可持續發展、創新發展、適度多元發展。

教育是社會發展的一部分，回顧高等教育發展，經濟為澳門提供人才培育的基石，儘管澳門高等教育發展較晚，在澳門特區政府推動下，澳門高等教育在科研、教育品質等方面都有卓越的表現。為澳門提供產業人才發展多元化的可行性，行政長官賀一誠曾說到：未來澳門教育要加強與其他灣區城市進行教育交流才是重點，人才培養方面，澳門將通過與大灣區的合作共同培育各類專業技術人才及多元化的應用人才。由此可見，加強人才培育，提升教育素質，發展澳門及大灣區所需人才將是未來澳門高等教育的發展重點。

“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

第二冊

出　　版：澳門發展策略研究中心

排版設計：堅藝創意

印　　刷：城市印刷廠有限公司

版　　次：二零二零年三月（第一版）

印　　數：800本

定　　價：澳門元80元正

ISBN 978-99937-41-42-8

版權所有　翻印必究