

# 澳門高等教育管治體制探析\*

謝安邦 陳志峰

---

**[提要]** 論文回顧了澳門高等教育管治體制沿革發展的歷程，著重分析了政府的管治機構高等教育輔助辦公室建立、發展變化的情況以及當前面臨的問題及其原因。提出了調整建設的建議：釐清責權，管理到位；改進政府管理方式；調整擴充高教辦組織架構；提高人員質素和管理效率。

**[關鍵詞]** 澳門高教 管治體制 沿革變化 調整建設

**[中圖分類號]** G649.22 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2013) 01 - 0155 - 09

---

一般來說，教育體制是指一個國家 / 地區在其政治、經濟和文化制度基礎上建立起來的教育系統的各項制度的總和，核心要素是機構的設置及其許可權的劃分。分析研究教育體制，可以有不同的側面，如辦學體制（國、公、私立大學不同經辦者體系）、管理體制（不同辦學主體和管理者對教育管理的體系）、投資體制（不同主體及不同方式投資教育的體系）。其中領導管理體制的方式及運行機制會對其它的體制產生重要的制控作用，也是研究教育體制的主要部分。

近來較多使用“管治”（或治理）體制替代“管理”體制，我們認為管治（governance）和管理（management）在這裡說的是同一個事物，區別在於它們關注的重心不同。“高等教育管理”關注管理目標的達成，重視管理者如何遵循管理的原則，為達到某一既定目標而進行的資源調配活動或行政行為的管理程序和過程。“高等教育管治”所關注的是利益相關者的合理分配，重視協調高等教育管理系統中各利益相關者的關係，通過分權共治達至管理目標。在新自由主義思潮、新公共管理理論的影響下，提倡“小政府、大社會”，強調市場的績效機制和調控作用，減少政府的行政干涉，重視利益相關者的積極參與，不僅在經濟界得以推廣，也滲透到教育界，一時“管治”理論炙手可熱，也是可以理解的。

對高等教育管治體制中利益相關者的關係的分析，最具權威性的當屬伯頓·克拉克（Burton Clark）的“三角協調模型”（Triangle of Coordination）。<sup>①</sup>高教管治體制基本由國家權力（政府）、

---

\*本文係澳門理工學院資助研究項目“微型國家和地區高等教育管治體系研究——澳門、香港、馬耳他之比較研究”（項目號 RP/OTHER-01/2012）的階段性成果。

市場/社會、學術權威(院校)三方勢力融合而成，三角形的每一個角均代表一方勢力的獨大、其餘兩方力量的最小化，三角形的內部則代表它們不同程度的融合。從三個頂點的意義來說，政府直接干預和調節高等教育，以保證更高的品質、更大的社經效益、更公平的機會分配；市場機制堅持以最小的投入獲得最大的產出，其在高教資源配置和利用中所起的作用越見重要；對院校而言，學術自由是其所堅持的最根本的價值理念，它涉及學者個人在學術活動中的獨立性及作為學術共同體的院校的自治。在高等教育的運行過程中，克拉克認為正是這三方勢力向不同方向的拉扯，促使高等教育系統達到某種程度的平衡。大致有以下三大類型：第一類，政府的控管較強，管治層面可從宏觀調控延伸至對院校的微觀管理；第二類，市場的影響力較大，高等教育商品化、產業化的意味較重，市場需求可對院校運營策略起著決定性作用；第三類，院校的獨立能力較高，強調辦學自主、學術自由，院校及高等教育系統由學術人員管理。

本文主要從這種視野探究澳門高等教育管治體制的沿革與發展狀況，分析面臨的問題及原因，進而提出一些建議。

管治體制包括宏觀方面的，指一個國家/地區層面的高等教育的管理體制及其運行機制；微觀方面的，指在高等院校內的管理體制及運行機制。本文主要分析研究澳門特區宏觀的高等教育管治體制。

## 一、澳門高等教育管治體制的沿革

澳門地域狹小，但地處中西文化交匯之處，西式教育發展也較早。同樣，中國西式高等教育也是最早出現在澳門。

### (一) 澳門早期的高等教育

16世紀葡萄牙人開始入據澳門，開闢遠東地區貿易的據點，同時在中國傳教。1571年，耶穌會教士在澳門創辦聖保祿公學，耶穌會總會長同意仿照葡國科英布拉大學的模式進行改建，1594年12月1日，聖保祿學院正式註冊成立，俗稱三巴書院<sup>②</sup>，也可說是中國最早的西式大學。後來為了更大規模地培養傳教士，需要建立第二所高等院校，1727年，聖若瑟修院設立，俗稱三巴仔書院，開設的主要課程有神學、語文、文法、數理、科學、商科等。<sup>③</sup>經過多年的努力，培養了大批精通漢學的傳教士。除宗教意義外，聖保祿學院還架起了中西文化交流的橋樑，既是西學東漸的“輻射中心”，也是將中國文化向西方傳播的“使者”。

1758年，葡萄牙國王遇刺，懷疑為耶穌會所為，1760年葡國國王下令沒收耶穌會的所有財產，包括教堂、學校等。這項法令傳到澳門已是1762年，7月5日澳葡當局查封了這兩所學院，並逮捕了其耶穌會士。<sup>④</sup>

聖保祿學院和聖若瑟修院關閉之後，澳門高等教育發展便進入沉寂期，這種狀況一直持續到20世紀初。20世紀初到50年代，澳門高等教育進入了內地知識分子到澳門辦學和高校南遷的斷續發展階段。

格致書院(嶺南大學的前身)於1900年，為躲避義和團“滅洋”運動的破壞而遷至澳門，1904年局勢穩定後便遷回廣州。抗日戰爭期間，一批知識分子遷居澳門開辦高等院校，然而由於澳葡政府對這些學校不予承認，只提供相當於補習班或專科班的教育，後來因生源不足而相繼倒閉。如廣州大學在澳門只開辦了一個“計政班”。1949年前後，先後又有幾所院校來澳辦學院，如1949年粵海文商學院，1950年華僑大學、華南大學、中山教育學院等，但最終也難以為繼。

此外，也曾有多次籌辦澳門本地大學的嘗試，但均未成功。<sup>⑤</sup>20世紀60~70年代，澳門沒有出現任何正規的高等教育機構，主要是些成人職業方面的培訓。大部分有能力、有條件的本地中學畢業生都選擇到中國內地、香港、台灣求學，或者遠赴美、英、葡萄牙等國留學。

## （二）回歸前澳門高等教育管治體制的建立與發展

1981年私立東亞大學在澳門建立，成為澳門第一所現代的大學，開創了澳門高等教育的新時期。然而這所大學既不是澳葡政府舉辦的，亦非澳門本土人士興辦的，而是來自香港的胡百熙、黃景強、胡毓麟三位博士籌辦的。70年代的港英政府仍實行精英教育，高等教育遠遠不能滿足香港市民的求學需要。三人原想在港辦私立院校，卻得不到當局的認可。由於一個工程建設的機會，他們提出在澳門建大學，想不到獲當時澳葡政府的同意。按英式建立的私立大學，生源主要是香港及東南亞的華僑子弟，所以初期也沒有給澳門市民帶來多大的機會。

1987年，《中葡聯合聲明》正式簽署，為了在回歸時實行“澳人治澳”，亟需培養培訓大批專業人才。在多方協商下，澳葡政府決定收購東亞大學，以加快建設澳門自己的大學。1991年，立法會通過第11/91/M號法令（簡稱《澳門高等教育法》），政府透過建立澳門基金會收購東亞大學，改組成公立的澳門大學、澳門理工學院以及私立的亞洲（澳門）國際公開大學。1992年，政府高教行政部門“高等教育輔助辦公室”（簡稱“高教辦”）成立，《澳門高等教育法》配合發展作出修訂。自此，澳門的高等教育管治便以1992年修訂的《澳門高等教育法》作為主要依據，由政府及高教辦負責相關管治任務。院校在法律的規管、政府的指令下辦學（公立院校更以公共行政部門的方式運作）。

澳門社團林立，是澳門政治、社會活動的特色，然而高等教育的社團、專業性的行業組織卻始終沒有建立，這與近現代大學出現過晚有關。因此來自社會團體、企業等對高等教育的有關管治事務參與不多，無法起到政府對高等院校管控、協調那樣的作用。其實這也體現了澳門特區的政治架構的特點，澳門有行政、立法、司法三個部門的架構，是以行政長官為首的行政機構為主行使職權的，當然它要聽取、接受其它部門的意見，其它部門要配合它的行政。由於澳門的高等教育管治事務很大程度由其高等教育行政部門負責，以下將集中對高等教育輔助辦公室進行分析研究，從其發展沿革和現況探究其面臨的問題及原因，以冀為管治體制的調整建設提供改進方向。

根據第158/GM/91號關於組建高等教育輔助辦公室的批示，高教辦是1992年以項目組的形式設立的。以1991年公佈的《澳門高等教育法》第五十六條作為法律依據，確定高教辦主要負責協調以下事務：（1）規劃澳門高等教育的發展；（2）各高等院校設立其章程；（3）有關高等教育的財務；（4）設立及審核高等教育課程；（5）大專院校教師的學歷認可；（6）不同課程及學歷的銜接工作；（7）學歷認可。當時的高教辦附設於行政教育暨青年事務政務司之下，以冀更有彈性地按照高等教育發展的情勢而增減其職能，其權限由澳督以批示形式授予。<sup>⑥</sup>

高教辦成立以來，一直跟進和輔助澳門公、私立高等院校的發展，並向行政教育暨青年事務政務司提供相關意見。直至1998年，澳葡政府認為高教辦以項目組的形式已無法滿足當時高等教育發展的需求，並決定將之重組，正式成立一行政專責部門協調和處理澳門高等教育事務：

“六年來，高等教育輔助辦公室一直在不同領域積極跟進及輔助所有澳門公立及私立高等教育機構，並向其提供意見。基於所獲之經驗，高等教育作為教育制度之一極專門領域，需有一行政當局之專責部門協調及處理與其有關之事務；此外，此一做法在其他國家及地區之教育制度中亦很普遍”。<sup>⑦</sup>

根據其組織法（第 11/98/M 號法令），重組後的高教辦是一負責輔助、跟進及發展高等教育，並對高等學歷進行認可工作之技術辦公室。其具體職責包括：（1）透過研究教育之擴展及多元化以及研究有關課程及科目大綱之編排，並考慮到與本地區及國際情況相適應，構思發展高等教育之策略，以及作出有關之建議；（2）協助評核高等教育機構之表現，並持久及系統跟進有關之財政、財產及為執行針對高等教育而訂定之政策所需之人力資源之管理；（3）對私立高等教育機構之特別輔助方式作出建議，並跟進其運作；（4）協助推廣在高等教育領域內之課程以外之文化活動；（5）確保高等教育機構開設課程之教學計劃、課程編排及科目大綱之內容得以依法存放及登記；（6）協調在高等教育領域內之本地、區域及國際性合作方式；（7）在報讀本地區高等教育機構之過程中提供協助；（8）為在公共行政當局之入職及晉升或從事受公共實體介入限制之專業活動之目的，在技術及行政上確保高等教育之學歷認可工作；（9）協助培養及培訓高等教育機構內之非教學人員；（10）分析教學及非教學人員之需要，研究人員制度，並訂定高等教育機構之管理準則；（11）整理有關教學人員、非教學人員、學生、高等教育機構之課程計劃及高等教育之學歷認可工作之數據庫，並使其保持最新數據，以及進行有關之統計；（12）促進出版教學及學術著作。法令訂明，高教辦在行政法律賦予之權責時必須顧及澳門各高等院校享有之自主權。<sup>8</sup>

關於其組織架構及人員編制，按其組織法，高教辦設有一名主任和一名副主任，以及下設一行政暨財政科，並可在依法執行權責時設立項目組。人員編制為 16 人，包括領導及主管 3 人、高級技術員 4 人、技術員 2 人、翻譯員 1 人、技術輔導員 3 人和行政文員 3 人。

### （三）回歸後澳門高等教育管治體制的變化和發展

1999 年澳門回歸祖國，高教辦繼續執行其 1998 年組織法所賦予的職能。由於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（簡稱《基本法》）第六十二條規定，澳門特別行政區政府設司、局、廳、處四級，高教辦原來的組織架構中的行政暨財政科在回歸後已依法取消。現時，高教辦人員總數為 72 人，其中編制內人員維持為 16 人，其餘人員以編制外、散位人員等其它方式聘任。內部按職務分工把人員分成四組：行政財務組、高校學生輔助組、高等教育研究暨協調組，以及高等教育事務組。每組人員約 12~20 人，分別由四名職務主管帶領。

行政財務組主要負責支持及輔助辦公室的其他組別的日常工作，行政程序、財務、人事和財產管理、法律諮詢、翻譯等工作。

高校學生輔助組主要負責（1）為中學生及大學生提供升讀本科及研究生課程的相關資訊；（2）組織舉辦如國情交流團、寫作比賽、辯論比賽、體育競技等不同學生活動；（3）設立大專部落網上交流平臺，為本地及外地澳門學生提供澳門社會發展資訊，促成不同學習地域的澳門學生進行交流；（4）審批、資助本地或外地大專生社團，拓展學生的高等教育學習經驗。

高等教育研究暨協調組主要負責（1）高等教育之認可；（2）對高等教育課程開辦、修改進行審批（澳門大學和澳門保安部隊高等學校除外）；（3）核查高等教育課程，包括學生管理，並適時提交專項報告；（4）就高等院校所提交的年度報告進行分析及提供意見；（5）搜集有關高等教育相關數據，包括院校、學術研究、教師、學生等數據統計；（6）籌建高等教育指標體系，如班師比、科研成果標準等項目；（7）建立人才數據庫、課程數據庫和資料數據庫；（8）高等教育政策規劃，包括撰寫高等教育範疇的施政方針、草擬高等教育法律法規及跟進區域合作框架內有關高教之事務；（9）對私立院校之設備、設施及教學人員有關的研究進行資助；（10）

負責開展品質保證機制的前期工作。

高等教育事務組主要負責：（1）執行與國家教育部簽訂之協定，組織前赴內地升學之本科生之保送及聯招工作，並跟進研究生之報名和考試工作；（2）組織本地獲國家教育部認可之六所院校前赴內地進行聯招工作；（3）協調澳門四所院校籌備聯合招生考試的相關工作；（4）發放澳門大專學生學習用品津貼；（5）跟進研究生獎學金的發放工作；（6）籌備即將設立的高等教育學生福利基金的工作，以統整全澳高等教育有關的獎助貸學金制度。

## 二、澳門高等教育管治體制面臨的問題

無論是國外，還是我國內地、台灣、香港地區，高等教育管治體制均是為了適應國家 / 地區的經濟和社會發展需要不斷地進行調整和變動。30 年來，澳門的高等教育得以快速發展，從一所大學擴展到 10 所多種形式的大學（見表 1）；在校學生的規模也有了大幅度的提升，由 1999~2000 年度的 8,476 人增加至 2010~2011 年度的 32,543 人，其中本地生 17,295 人，外地生 15,248 人；<sup>⑨</sup>形成了私立公營多元化、生源構成多樣化的辦學格局。

表 1 澳門高等院校

公立大學	澳門大學（1981.03）
私立大學	澳門城市大學（1988.09）聖若瑟大學（1996）澳門科技大學（2000）
公立學院	澳門理工學院（1991.09）旅遊學院（1995）
私立學院	澳門管理學院（1988）澳門鏡湖護理學院（1999.11）中西創新學院（2001.08）
公立高等學校	澳門保安部隊高等學校（1988.07）

然而，從上述澳門的高等教育管治體系發展沿革和現況可見，沒有能跟上發展狀況適時作出相應的調整。作為特區政府高等教育行政管理部門的高教辦，當前面臨著不少問題和壓力。

第一，高教辦現行之組織架構、人員編制、職能分工難以適應日益繁重的管治事務。高教辦現行之組織法是在回歸以前配合當時的實際情況訂定。由於當時的高等教育系統仍以公立院校為主，規模亦未達現時水準，組織法因而沒有設立具有分擔權責功能的廳處級部門，以進行明確的業務分工（回歸以後，組織法內訂明的唯一內設行政支持部門也因抵觸《基本法》而被取消）。因此，高教辦現時僅能以內部行為進行職能分工，未能進一步分擔權責，不利於提升業務效能。同時，高教辦的組織法訂明，其人員編制僅有 16 人。相較於如香港的教資會秘書處（該處設有常額職位 56 個），高教辦的人員編制明顯偏少。縱然高教辦現時通過其他聘任方式把人員數目增至 70 多名，面對其較教資會秘書處更多的業務職能，還是存在人力資源不足、人員工作負擔過重的情況，影響著其長遠發展。

第二，高教辦缺乏發放高教相關資助或管理高教相關基金（雖有關基金尚未設立）的職權。綜觀不同國家 / 地區的高等教育管治趨勢，推動高等教育的優化發展一般是政府的責任。高教辦的組織法中也訂明其須肩負“構思發展高等教育之策略”、“協助推廣在高等教育領域內之課程以外之文化活動”、“促進出版教學及學術著作”等職責。提供教研經費等資助一般是國際上對於推動高教發展、優化教研的慣用手段。然而，高教辦沒有被法律賦予向所有類型院校使用有關資助工具的許可權，對其工作效能存在一定程度的影響。此外，社會一直存在呼聲，希望高教辦能統合高教相關獎助貸學金制度，但同樣受限於現行法律體制，高教辦未能回應社會訴求，這不

利於維護受教育的公平性。

第三，現時的管治體制使高教辦在收集高教資訊時受到一定程度的困難。按其組織法，高教辦有責任整理高等教育教研人員、學生、課程等數據，保持相關數據庫處於最新的狀態。然而，高教辦未被賦予職權要求院校為其配合統計或數據分析需要提交相關數據。高教辦因而無法有效地進行全面分析，以掌握澳門的高等教育發展現況、預測未來趨勢，從而建議相應的發展策略。

第四，高教辦缺乏足夠的財務管理職權。從公共財政管理角度分析，高教辦屬於非自治部門，其自身可掌握的支付限額相當低，基本缺乏作出支付的許可權。<sup>9</sup>換言之，該辦幾乎所有的財政事務（包括獎學金等資助事務）均須透過財政局辦理，導致相關工作行政時間冗長、相對行政成本較高，影響工作效率。

### 三、調整建設澳門高等教育管治體制的建議

如前所述，現行體制已不足以應付發展步伐所帶來的挑戰。為更好地適應現狀、促進發展、應對未來，澳門的高等教育管治體制需要進行調整，加強建設。下文將參照不同國家/地區的高等教育管治模式，就建設路向提出幾點建議。

#### （一）明確職責，管理到位

澳門高等教育管治體制建立的初期就奠定了政府主導的發展及管治傳統——發展由政府帶動、管理由政府負責。伯頓·克拉克三角理論模型中的院校和社會元素所需發揮的應有作用不甚明顯。面對繁複的高等教育現況，管治事務單純依靠政府支撐是不足的，政府需要承擔過分大量的工作任務。澳門的高等教育管治體制需明確釐清政府、院校、社會三者的職責，共同分擔管治事務，分權共治，減輕政府在管理上的壓力，提升管治成效和效率。

在管治體系中，政府須擔當宏觀調控的角色，協調社會、市場各種力量，引導高等教育自律配合地區需要發展。實務上，政府需肩負的主要任務包括：制定法律法規、提供財政支持、帶動品質保證評鑑，以及協調院校合作。針對法律法規的制定，政府需制定合宜的法律法規、方針政策，明確辦學基準和規範，推動社會所需的發展。針對財政支持的提供，政府需制定科學、系統的發放方法，向院校和學生提供既適合所需又能保證公帑使用得宜的財政支持。財政支持的基本類別包括：面向公立院校的營運經費撥款，面向公、私立院校的專項及科研經費資助，以及面向學生的獎助貸學金。針對品質保證評鑑的推動，政府需推動成立第三方組織，開展學術評鑑、專業行業評鑑，同時促進院校自評，使澳門高等教育的品質有所保證。針對院校合作，政府需協調院校解決其所遇的共同性問題、組織聯合性活動，促進院校間的溝通和協作，確保高等教育的均衡發展。

學術自由、辦學自主是高等院校的傳統及關鍵特徵。院校應享有教學、研究、行政、財政、人事、財產等方面的自主權，這些自主權更應獲法律法規的保障，政府亦應減少不必要的行政手續，降低其在院校實際運作中的參與度，讓院校在辦學中享有高度的自主。與此同時，院校應當遵循有關的法律法規制度自主辦學，致力爭取社會、市場各種資助增加辦學資源，減少對政府的依賴，促進自身的獨立發展。

高等教育為社會培養專業人才、提供專業學術服務，社會可謂高等教育的“服務對象”。作為高等教育的利益相關者，學生、家長、企業、專業協會等社會組成部分有責任監察政府和院校的作為、高等教育的發展，適時為政府和院校提供回饋意見，以及促進社會捐贈辦學和產學研合

作等支援發展的活動。社會對高等教育的監察、回饋和支持將有助於澳門高等教育品質的有效提升。

## （二）調整政府管理方式，促進依法自主辦學

“高等教育管理”一詞，所指的並非是對高等院校的控管，而是對地區的高等教育系統的整體管理，使之適時、有序、規律地持續發展。當管理對象由部分擴大至整體時，政府在管理中應如前所述扮演宏觀調控的角色，把其管理方式由主導調整為引導。政府需適度放寬對院校的管制，把資源集中投放在對整個系統具有引導性影響力的管理政策和措施上。按此思路，作為政府高等教育事務代表的高等教育行政管理機構所需肩負的職責應包括以下幾個方面：

1. 法律法規建設：擬訂法律法規，規範各級各類院校辦學途徑、方式，並監督有關法律法規的執行；
2. 資訊服務：收集、公佈高等教育的相關資訊，為院校和社會提供服務，引導辦學方向；
3. 對教研經費資助的保證：協助獨立的高等教育基金相關委員會的工作，監督經費的落實和使用，保證澳門居民擁有公平接受高等教育的機會，並保證有關機會的不斷擴大；
4. 協調工作：為高等教育系統進行招生、統考、獎助貸學金、課程設置、教師專業發展、學歷互認等共同性事務的協調工作；
5. 學術評鑑品質保證：協助獨立的高等教育評鑑相關委員會的工作，建立品質保障體系；
6. 政策性引導：制定中長期發展規劃，開展評優、重點建設等，形成激勵機制。

## （三）建立健全仲介組織，增加社會參與度

一如前述，澳門的高等教育長久以來一直以政府主導形式進行，社會利益相關者，除傳媒外，對高等教育事務的參與度大多偏低、聲音偏小、力量偏弱。為使澳門的高等教育管治體制更為合理，政府需為各社會利益相關者創造參與高等教育事務的條件，從資源和資訊層面上支援社會仲介組織的健全發展，使之在政府和院校間積極發揮其“緩衝”和“監督”作用，促進高等教育的自主自律發展。同時，政府亦可委託有關仲介組織提供相關研究和服務，充分發揮管治體系中各利益相關者的積極性，從而減輕其在管理資源上的壓力。

在高等教育管理層面，政府可協調組織海內外專家學者、本地社會賢達，促成在政策發展領域建立諮詢組織——“高等教育協調委員會”。該委員會將專責協調政府、院校和其他高等教育社會仲介諮詢組織間的溝通，按社會需求向政府提供方針政策、發展規劃等方面的意見和建議。為廣聽納言、有效起到協調角色，該委員會的組成應滿足以下要求：（1）能促進政府訊息傳達；（2）能促進中、高等教育間的協調；（3）能協調政府、院校、仲介諮詢組織間的相互溝通配合；（4）能反映社會所需；（5）能跟上國際發展趨勢、吸納國際發展經驗。

關於經費資助發放、品質保證評鑑等專門領域，政府亦可按照“高等教育協調委員會”的組建模式，協調組織在有關方面富有經驗的專家學者、社會賢達，推動“高等教育基金委員會”、“高等教育評鑑委員會”等第三方組織的成立，讓有關委員會分擔研究、評審、監察等非行政事務，促進有關領域的專業均衡發展。具體而言，高等教育基金委員會將專責向政府提供經費資助發放方面的意見和建議，以及評審院校提出的各類經費資助申請，以向政府建議相關的財政預算需求。高等教育評鑑委員會將專責推動院校和課程品質保證方面的評審工作，以及對學術評鑑機構的專業資格、擬辦院校之辦學條件、非本地課程品質、本地院校在外地所辦課程的品質等進行評審，以作為政府對相關申請審批的依據。由於有關事務對高等院校的運作影響重大，為反映其決議的

公正性，有關委員會的組成需盡量減少代表政府的委員數目。

上述的三個獨立諮詢組織間不存在從屬關係，其組成均可由社會文化司司長委任，受社會文化司的監督，並由政府高等教育行政機構提供所需之秘書服務。除上述三個組織外，政府還可按實際情況需要，協調促成更多專業委員會的成立，以應付不同學科發展的需要。

在高等教育監督方面，除上述諮詢組織外，政府可提供資源，鼓勵高等教育界別成立“高等教育學會”、“校長聯席會議”、“私學聯盟”等獨立監察協調組織，以促進界別內的溝通、同儕間的協作和彼此間的監督，從而加強界別的自律和諧發展。

#### （四）組織架構調整擴充，適應社會需要

高等教育輔助辦公室是為應對當時高等教育的初步發展而建，有關設置無論在組織架構、職能分工、人員編制、財務制度等方面，均難以有效應對現時的发展需要，落實上述已被擴充的職責。為更好地配合未來發展，政府需對之進行組織及職能調整擴充——改組成歸屬政府的行政自治部門高等教育發展局（以下簡稱“高教局”）。成為行政自治部門後，高教局將擁有作出開支、進行支付的能力，有利於各類經費資助的發放和運作。同時，通過新組織法的訂立，政府可針對其需承擔的各項具體職能，建立相應的廳、處級部門，計算規劃所需的人員編制，專職專責合理分擔相關工作任務。改組後的高等教育發展局按職責可下設五個廳級部門，包括：政策研究規劃廳、高校事務廳、學生事務廳、人力資源事務廳、行政事務廳，如圖 1 所示：

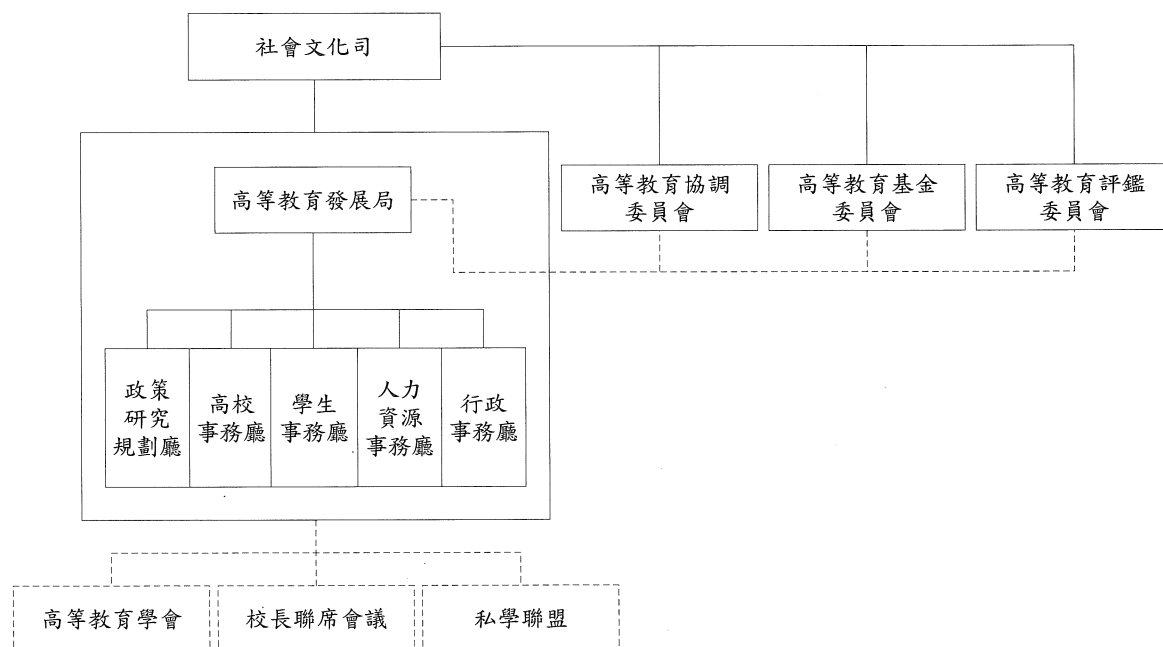


圖 2 澳門高等教育管治體系

政策研究規劃廳將專責研究規劃高等教育的發展，擬訂適用的政策法規，並為政府及社會收集分析高等教育的相關統計數據和資訊，適時向公眾發布有關資訊。同時，該廳將為高等教育協調委員會的秘書處，為其提供秘書服務及相關事務的行政支援。

高校事務廳將為院校經費資助、品質評鑑事務專責委員會的秘書處，為其提供秘書服務，執行其決議，並對有關事務作出行政支援。同時，該廳須負責監察院校發展、經費資助使用情況，



以及學術評鑑的進展，適時向有關委員會及政府進行通報。此外，該廳還須負責處理辦校申請、課程審批、學歷互認等相關事務。

學生事務廳將以面向學生為主，專責處理獎助貸學金的申請與發放，組織學生活動，為學生社團及其活動提供資助，建立維護學生溝通互動平臺，協調招生、入學、考試等事務，提供升學就業諮詢輔導等服務，以及管理學生交流及留學生等事務。

人力資源事務廳將專責研究、規劃和發展高等教育界別所需的人力資源，包括教學人員及研究人員。具體而言，該廳須負責處理人員認證、職程規劃、待遇標準制訂、人員專業發展等事務。

行政事務廳將以面向高教局內部管理事務為主，負責處理其內的文書、人事、財務、資訊、公關、後勤等方面的事務。同時，該廳還須協調處理局內的國際交流相關事務。

#### (五) 提高人員資歷素質，提高政府機構效能

高等教育是社會高素質專業人才的培養基地，其管理事務具有高度的專門性和特殊性。政府高等教育行政機構在自身改組的同時，也需相應地致力提升其人員的資歷素質，以支持其不斷擴充、不斷複雜化的職責的履行。除一般行政後勤工作者外，有關機構的人員需具備高等教育學歷，並擁有相應的管理經驗，使之在入職前已對高等教育及其將需承擔的職務有所體驗和瞭解，有助確保其未來的工作效能有條件符合崗位要求。同時，有關機構需為其人員進行專業培訓，提供交流和進修機會，與時俱進，以應付高等教育快速發展所帶來的各種管理要求和挑戰。

---

①伯頓·克拉克：《高等教育系統——學術組織的跨國研究》，王承緒等譯，杭州：杭州大學出版社，1994年，第159頁。

②④李向玉：《漢學家的搖籃：澳門聖保祿學院研究》，北京：中華書局，2006年，第42~48頁。

③馮增俊：《澳門教育概論》，廣州：廣東教育出版社，1999年，第186頁。

⑤劉羨冰：《澳門教育史》，北京：人民教育出版社，2002年，第73~77頁。

⑥第158/GM/91批示，澳門：《澳門政府公報》，第五期，1992年2月3日。

⑦⑧第11/98/M號法令，澳門：《澳門政府公報》，第十四期，1998年4月6日。

⑨澳門高等教育輔助辦公室：《澳門高等教育資料2010/2011年度教職員及學生人數》，載於澳門高等教育輔助辦公室網頁：<https://www.gaes.gov.mo/big5/book/stat2010/stat2010.pdf>。

⑩第121/2011號行政長官批示，澳門：《澳門特別行政區公報》，第二十一期第一組，2011年5月23日。

**作者簡介：**謝安邦，澳門理工學院教授，華東師範大學博士生導師；陳志峰，澳門理工學院副教授、博士。

**[ 責任編輯 陳志雄 ]**