

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 收录集刊

當代港澳研究

STUDIES ON
HONG KONG AND MACAO

陈广汉 黎熙元 / 主编

主办

中山大学港澳珠江三角洲研究中心
中山大学粤港澳大湾区发展研究院

资助

教育部人文社会科学重点研究基地
广东省『理论粤军』项目

2018 年第 3 辑

(总第 60 辑)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

當代港澳研究

STUDIES ON
HONG KONG AND MACAO

陈广汉 黎熙元 / 主编

2018年第3辑

(总第60辑)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

当代港澳研究. 2018 年. 第 3 辑 / 陈广汉, 黎熙元主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 11

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3910 - 6

I. ①当… II. ①陈… ②黎… III. ①香港 - 研究 ②澳门 - 研究 IV. ①D676. 58 ②D676. 59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 251982 号

当代港澳研究 (2018 年第 3 辑)

主 编 / 陈广汉 黎熙元

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武 张丽丽

责任编辑 / 张丽丽 徐崇阳

出 版 / 社会科学文献出版社·区域发展出版中心 (010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.25 字 数: 171 千字

版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3910 - 6

定 价 / 58.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

主 办 / 中山大学港澳珠江三角洲研究中心

中山大学粤港澳发展研究院

资 助 / 教育部人文社会科学重点研究基地

广东省“理论粤军”项目

《当代港澳研究》编辑委员会

主 编 陈广汉 黎熙元

编 委 (按姓氏笔画排序)

王于渐 王五一 王振民 叶嘉安

吕大乐 刘兆佳 齐鹏飞 吴志良

吴晓刚 邹平学 陈弘毅 饶戈平

郭万达 唐晓晴 黄 平 魏向东

编 辑 (按姓氏笔画排序)

关红玲 李小瑛 张光南 林 滨

夏 瑛 郭天武 黄晓星 曹旭东

目 录

CONTENTS

港澳教育

- 澳门价值教育导向性问题的历史生成：教育“指引权”与
“自主权”的形成与运作 杨少曼 李 萍 / 3
- 对澳门《高中教育阶段品德与公民基本学力要求》
的评价与反思 李超民 莫丽勤 / 22

港澳社会文化

- 论中国香港粤语流行歌曲兴起的社会文化动因 王 犇 / 47

港澳经济

- 粤港澳大湾区港资企业转型升级研究 张文闻 / 67
- 珠三角港资企业专利创新的文化动因
——基于性别气质理论 杨育土 / 87
- 香港房地产市场状况分析 许芷晴 / 109
- 澳门六家博彩企业竞争力的比较研究
——基于企业竞争力蛛网模型的实证研究 汪奕鹏 / 143

港澳法律

- 中国内地与香港关于“传销”定义的
立法比较研究 廖艳嫔 李曾瑶 / 167
- 中国中央政府缔结的投资条约适用于港澳特区的思考
——以“谢业深诉秘鲁”案与“Sanum 诉老挝”
案为中心 张 建 / 193



港澳教育



澳门价值教育导向性问题的历史生成:教育“指引权”与“自主权”的形成与运作*

杨少曼 李 萍**

摘 要: 澳门在开展学校价值教育的过程中, 始终存在一个较为宏观的导向性问题, 即政府对教育的“指引权”与学校对教育的“自主权”之间的互动与博弈的问题。通过历史考察可以发现, 澳门教育“自主权”是在殖民管治时期自发形成的, 表现为澳葡政府“指引权”的缺位与学校“自主权”的绝对化, 而教育“指引权”则是在过渡期自觉形成的, 表现为澳葡政府的有限“指引权”与学校的高度“自主权”。过渡期内, 澳门教育“自主权”的运作主要体现在对课程教材的自主上, 而“指引权”的运作主要体现在对教育目标的指引上, 但这一时期的“指引权”仍受到较大限制。通过对“双重权力”历史生成与具体运作的考察, 可以为理解澳门当下的价值教育提供有益的探索和经验的积累。

关键词: 澳门 价值教育 指引权 自主权

* 基金项目: 2016 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国特色社会主义实践与主流意识形态建构研究”(项目编号: 16JJD710016); 2017 年度教育部政策法规司委托课题“澳门特区国民教育研究”。

** 杨少曼, 中山大学马克思主义学院博士研究生, 主要研究方向为澳门价值教育研究; 李萍, 哲学博士, 中山大学马克思主义哲学与中国现代化研究基地主任, 中山大学哲学系教授, 博士生导师, 主要研究方向为意识形态与文化问题研究、公民教育与价值教育研究等。

澳门回归后,《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》授予澳门教育立法权,在“一国两制”和澳门自行制定教育政策的背景下,根据澳门教育历史和现实的需要,法律赋予澳门特区政府对教育的指引权,赋予学校对教育的自主权。“教育指引权”是指澳门特区政府对社会教育事业的制度设计、政策设计、总体规划、教育目标、办学条件、课程设置、师资准入、招生程序等,具有指导、引领、管理、监督与服务等规范性的职权。“教育自主权”主要是指社会办学团体具有办学自由、财政自主、教学自由(包括对办学目标、课程、教材、师资、课堂、考核等具有最终决策的职权)。之所以如此赋权,是因为澳门教育的“指引权”与“自主权”是在漫长的“占住期”、“殖民期”和“过渡期”^①中自发或自觉生成的。

一 澳门教育“自主权”的历史生成: 殖民期澳葡政府指引权的缺位 与学校自主权的绝对化

在“占住期”,葡萄牙对澳门的主权和治权是分离的,明清政

① 关于澳门社会历史分期的说明:1553~1887年是葡萄牙在澳门的“占住期”,也有学者称之为“据澳期”或“租借贸易时期”;1887~1987年是葡萄牙在澳门的“殖民期”,事实上,自1849年起,澳葡总督亚马留赶走中国驻澳办事机构,就开始了葡萄牙对澳管治时代,在事实上掌握了澳门政权,但是从法理上讲,中葡并未签署条约,此时的澳门仍处于清政府的中央集权统治之下,直到1887年《中葡和好通商条约》签订,澳门主权正式旁落于当时的葡萄牙帝国;1987~1999年是澳门回归的“过渡期”,1987年新中国与葡萄牙签署《中葡关于澳门问题的联合声明》,从此澳门进入了回归前的12年“过渡期”。

府拥有对澳主权^①，而葡萄牙政府则享有治权；“殖民期”，澳门的主权和治权均被葡萄牙政府攫取，管治澳门的是澳葡政府。在占住期和殖民期，华洋杂处，中西教育体制独立并行，澳葡政府对澳门“只利用不发展”，对华人子女的教育长期放任自流、不闻不问，缺乏明确的教育制度和法律体系进行指引。华人子女的教育长期处于以学塾、学堂等形式存在的零散办学、不成体系的状态，可以说，正规的华人公共教育几乎是空白。那时澳门的正规教育基本上等同于面向葡人子女的教会学校教育，而天主教、基督教等宗教团体在澳门社会中施行救济、办学、传教，是完全自由、自主、独立的。总体而言，政府对教育既不干预也不过问，既不鼓励也不反对。

总之，在“过渡期”之前的“占住期”和“殖民期”，明清政府、澳葡政府与教会学校是两套相互独立的系统，教会主动承担起政府不愿承担的教育职能，在行政、财政、教学等方面都是完全自主、绝对自由的，而政府对学校的指引则是完全空白的，没有任何强制性的法律、制度或政策予以规范和管制。以澳门第一所教会学校——闻名世界的澳门圣保禄学院^②为例，圣保禄学院办学的完全自主、绝对自由体现为规定自制、财政自拨、院长自命、课程自设、教师自选、学生自招^③，接受耶稣会的管理，对教会负责，而

① 明朝政府在澳门境内行使主权，包括接受澳门葡萄牙人每年缴纳的地租，设立海关征收舶税，置守澳官及香山县令（知县）落实行政管理权和执行最终的司法处分权等。清政府对澳政策时宽时严，但基本上继承了明朝政府既让葡萄牙人行使若干自治权，又保留中国最终处分权的特殊管理措施。参见庞嘉颖《一国两制与澳门治理民主化》，社会科学文献出版社，2003。

② 澳门圣保禄学院是中国历史上第一所西式大学，于1594年正式招生，至1762年关闭，历时168年，在中西文化交流中曾扮演过重要的历史角色，发挥过举足轻重的作用，对整个中国和远东的文化教育产生过十分重要的影响。

③ 汤开建：《天朝异化之角：16～19世纪西洋文明在澳门》（下卷），暨南大学出版社，2016。

不对当时的明清政府或者澳葡政府负责。虽然以圣保禄学院为代表的早期澳门西式学校已辉煌不再，但澳门学校自发形成的教育“自主传统”却延续了下来，这是在“两制”之下客观存在的一种教育现象，也是澳门教育的特色。

自主与多元相辅相成。澳门学校办学具有绝对的自由自主，澳葡政府不重视教育，实行宽松宽容的文化政策。各种宗教势力，如耶稣会、方济各会、多明我会等，瞄准澳门这块面向广阔中国腹地的“弹丸之地”，蓄势待发，纷纷在澳门建校办学。各种教会学校传播各自的宗教价值理念，吸引更多社会力量加入其宗教队伍，使澳门成为多元文化交织互动的舞台。可见，正是澳门自发形成的“办学自由自主”的传统，使得澳门成为一个多元文化异彩纷呈的地方，宽容的自主，导致文化和价值的多元化，同时，宽松、自由的办学氛围，也使得澳门成为中西多元文化并存、交流、碰撞、互融、互荣之宝地，使澳门逐渐形成了“开放包容、兼收并蓄”的气质，这是澳门发展教育的特色和优势之所在。

然而，必须承认的是，这种“自主”对澳门教育来说是一把双刃剑。绝对自由自主的教育管理，也存在不少的问题，为现今及未来的澳门教育改革埋下伏笔。在占住期和殖民期，各个学校办学水平和质量参差不齐，教育对于葡人和华人而言，是极其不公平的，传教是教会办学的最终目的，这两个时期的教育并不能很好地为澳门的广大华人服务，华人公共教育和发展长期处于“边缘化”的状态。价值观念多元，甚至相互冲突，为小小的澳门注入了多元的价值体系和价值观念。但多元化的同时就容易失去规范和统一，文化多元、价值多元的历史和传统，使得澳门始终未能建立起本地区的核心价值理念，尤其是在经济衰退期，“黄赌毒”横行，道德

沦丧、世风日下，这一弊端暴露无遗。

由此可见，澳门私校办学、多元自主的教育传统是在历史中逐渐生成的。在过渡期以前的三百多年中，由于澳葡政府对澳门“只利用不发展”，对澳门教育“不鼓励不干预”“放任自流”，澳门民间社团热心办学、私校林立，各社团承担起了政府办教育的社会责任，私校自主权一度达到绝对的自主。

二 澳门教育“指引权”的历史生成：过渡期 澳葡政府的有限指引权与学校的高度自主权

1987年，中葡双方签署了《中葡关于澳门问题的联合声明》，开始正式进入澳门回归前的十二年过渡期。按照时间表，澳葡政府开始了对教育的规划和立制，长期被搁置的教育问题被提上议程，澳葡政府开始对澳门公共教育（尤其是面向广大华人子女的教育）进行较为积极主动的、整体性的建设。自1989年起着手立法，直到1991年颁布实施《澳门教育制度》，在这三年中，澳门各社会团体充分参与教育立法过程，并有过关于“是否统一课程、是否推行葡语”的激烈争论，立法过程曲折漫长，澳葡政府一方面打着“培养澳人对中国的爱国意识”的旗号，另一方面却怀着通过教育制度进行“语言文化殖民”的政治企图。在三百多年里并未刻意进行“价值殖民”的澳葡政府，却想在过渡期的十二年中“最后一搏”，但最后在各类学校的强烈抵制下未能强行推广葡语教学。不过，总的来说，作为澳葡政府颁布实施的第一部教育基本法，1991年的教育基本法集中反映了澳门各社会团体对澳门教育所达成的共识。

尽管立法过程曲折,但是 1991 年出台的《澳门教育制度》,以及围绕此法律配套的一系列法规政策,从整体上促进了澳门非高等教育的发展。1991 年的《澳门教育制度》对于政府和学校教育权责范围做出了法律规定,开启了“依法治教”的传统。在这一套法律体系之下,学校对教育具有高度的“自主权”,掌握了对课程设置的绝对“自主权”,而政府对教育的“指引权”相对薄弱,只能基本实现对学制、学校设置、教育管理的机构和运行机制上的一些规范,涉及对普及教育等重大主题的指引,然而并未真正完成对课程和教材的指引工作。

在教育权力的分配上,教育法律赋予政府对教育的“指引权”,主要负责对教育进行统筹和对学校“自主权”进行保障,1991 年《澳门教育制度》第一条规定,“不论纳入教育制度的机构为何,教育政策的统筹是行政当局的责任”。^① 澳门教育方面的管理依据主要来自立法会和总督制定的有关法规、训令、规则等,澳葡总督于 1993 年 12 月 21 日按照《澳门组织章程》第十三条第一款的规定,制定了在澳门地区具有法律效力的条文——第 81/92/M 号法令《订定教育暨青年司现组织架构》,规定了教育暨青年司的性质、职责、权限、组织结构及其工作人员。由此可见,澳门教育行政管理的最高权力机构为总督,其下属的澳门教育暨青年司(简称为“教青司”),是“过渡期”负责管理澳门非高等教育机构和事务的行政部门,是一个具有构思、指导、协调、管理和评核

^① 陈志峰、杨珮欣:《澳门非高等教育范畴常用法律法规汇编》,中国社会科学出版社,2012。

非高等教育的各项教育和辅助青年及其社团等职能的组织单位。^①值得一提的是，20世纪初，澳门教育由警察部门管理；20年代后期起先后由澳门政府民政厅、澳门华务专理局华视学会、澳门教育督导处、澳门教育文化司署等管辖；80年代后，澳门教育发展很快，加上政治体制的变化，1986年，澳门教育文化司改为教育司；1987年《中葡关于澳门问题的联合声明》发布后，澳门做出收购东亚大学的决定，开始建立相应的高等教育管理机构，并频繁地对教育管理体制进行改革，于1992年再次改组教育厅为教育暨青年司，简称“教青司”，葡文简称为“DSEJ”。^②政府对官立学校和私立学校均有审批管治权^③，依据《私立教育机构通则》，私立教育机构必须办理申报手续，接受政府教育管理机构的监督。

在教育“自主权”上，澳门特区学校对教育行使自主权，其办学、教学、学术等方面的自主权、自由权得到了法律的确认和保障，尤其是享有“课程发展专有权”。1991年《澳门教育制度》规定各类学校均有办学的自主性，依法享有教学自由和学术自由、行政当局“应以保障教育机构的自主与自由为原则”，并“确保尊重教与学的自由”。^④在教育实施层面表现为，通过教育法律确认了“官立和私立教育机构均享有教学自主”“教学自主透过教学组织及运作以及课程发展而行使”，赋予了教育机构“在课程发展方面的专有权，尤其包括课程编制及有关评核制度的草拟”

① 陈志峰、杨珮欣：《澳门非高等教育范畴常用法律法规汇编》，中国社会科学出版社，2012。

② 冯增俊：《澳门教育概论》，广东教育出版社，1999。

③ 冯增俊：《澳门教育概论》，广东教育出版社，1999。

④ 陈志峰、杨珮欣：《澳门非高等教育范畴常用法律法规汇编》，中国社会科学出版社，2012。

“私立教育机构在行使其教学自主权时，有完全自由决定采用的教学语言”“各类学校可以继续从澳门特别行政区以外招聘教职员和选用教材”。^①

可以说，澳葡政府对教育的指引权在过渡期有了一定的提升，并以立法的方式明确了政府对学校的指引和督导权力，基本实现了对澳门学校的统一管理和规范，而学校的自主权也通过教育立法得到尊重、确认和保障，这无疑是具有进步性和里程碑意义的。

三 过渡期澳门教育“自主权”的运作： 对课程教材的自主

1991年《澳门教育制度》赋予了学校极大的“自主权”，具体而言，学校在课程编制、教学内容、教学语言、选用教材、教师聘用、课程评核、教学组织等方面，都是自主和自由的，而且在现实操作层面，很多学校并未接受和执行行政当局的“指引”。其具体运作体现在以下三个方面。

首先，过渡期澳门教育“自主权”的运作，主要是学校在澳葡政府的课程组织和课程改革中，对课程自主权的坚守。澳葡政府于1994年颁布第38/94/M号法令《学前及小学教育之课程组织》和第39/94/M号法令《初中教育之课程组织》，1997年又颁布了第46/97/M号法令《高中教育课程组织》，同年9月，教育行政当

^① 陈志峰、杨珮欣：《澳门非高等教育范畴常用法律法规汇编》，中国社会科学出版社，2012。

局正式筹组“课程改革工作小组”，该小组在1994~1999年为幼儿教育、小学教育预备班、小学、初中及高中开发了全套课程大纲（包括教学计划），这一由政府推动的系统性课程改革，具有里程碑式的意义。但是，这次课程改革对私立学校的影响非常有限，因为上述三项法令是以“不影响私立教育机构在行政与教学自主范围内之本身权限”为立法原则的，私立学校仍享有完全的课程自主权（在整体上非完全自主，但是，在课程方面依然享有完全的课程自主权，完全不受政府的指引和管理），可以自主制定课程大纲，自主选用教材，这就弱化了澳葡政府在课程方面的领导和掌控能力。这个问题使得澳门的价值教育仍不能完全在澳葡政府的掌控范围之内，而这一历史遗留下来的艰巨任务，直到2006年修改教育法律体系后，才得到较好的落实。

其次，澳门教育“自主权”的运作，还体现在与澳葡政府“语言政策”的互相博弈上。长期以来，葡语是澳门唯一的官方语言，直至回归前的过渡期，华语才成为澳门官方语言，并对葡语和葡国文化造成了一定的冲击。当时，澳门是葡国最后一个管治地，也是一个经济繁荣的国际化城市，因此，葡国需要发挥文化和语言上的优势，以巩固自身的影响力。1994年，澳葡政府试图将葡语定为所有学校的必修科目，在课程框架草案中提出，若私立学校不把葡语列为核心课程，便不能获得政府的资助。可以看出，澳葡政府借教育立法之机，强制或者胁迫私校开办“葡语教育”，期望在撤出澳门前，通过教育推行本国语言，维持葡语作为管治语言的地位，进而潜移默化地传播葡国文化、将澳门教育“政治化”，而在这之前，澳葡政府并不重视教育，更谈不上对教育进行“政治化”。然而，这一行动冒犯了天主教教会和中华教育会，尽管这两个私立

教育团体在教育意识形态方面有歧见，但在这一事件中却联合起来与政府激烈辩论，团结一致地反对将葡语作为学校必修课程。最终，澳葡政府做出让步，不再坚持将葡文列为必修科目，最后的规范为：各校可以自行选定教学语言，私立教育机构可在中文、葡文及英文中选择一种，^①以葡语作为教学语言的官立教育机构，在其教学设计内可将华语作为第二语言，以华语作为教学语言的官立教育机构，在其教学设计内可将葡语作为第二语言。^②在双重权力博弈的过程中，为避免澳门教育沦为过渡期澳葡政府的“政治工具”，学校依法且适当行使法律赋予的教育自主权，在强推葡语的事件中起到了保护澳门教育的作用，在一定程度上促进了教育制度的民主和健康发展，澳门教育事业的车轮因“历史的合力”得以“滚滚向前”。

最后，澳门教育“自主权”的运作，还体现在学校对“教材选用”的自主上。教材是学校课程重要的构成要素，教材只有在目标、内容及教学思想上与课程设计保持一致，才能更好地达成教育教学目标，没有合适的教材，就不会有成功的学校课程。澳门地区历来有“教材多样化”的传统，这是由于在澳门教育史上，澳门学校自发形成了一种“自由”的教科书制度，政府对教科书没有任何限制，学校根据自身经费和实际，可以选用任何地区、任何版本的教科书。长期以来，澳门缺乏本地编写的教材，学校只能依赖进口教科书，这些教科书的主要来源是香港地区（尤其是私立教会学校），也有部分学校或者科目的教材是从葡萄牙（特别是葡

① 陈志峰、杨珮欣：《澳门非高等教育范畴常用法律法规汇编》，中国社会科学出版社，2012。

② 陈志峰、杨珮欣：《澳门非高等教育范畴常用法律法规汇编》，中国社会科学出版社，2012。