



澳门特别行政区法律丛书

澳门教育制度与 受教育权保护

The Education System
and the Education Right
Protection in Macau

张雪莲/ 著



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



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU



澳门特别行政区法律丛书

澳门教育制度与 受教育权保护

The Education System
and the Education Right
Protection in Macau

张雪莲/ 著



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



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

图书在版编目(CIP)数据

澳门教育制度与受教育权保护/张雪莲著. —北京:社会科学文献出版社, 2015. 4

(澳门特别行政区法律丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4108 - 5

I. ①澳… II. ①张… III. ①地区教育—教育制度—研究—澳门
②教育—公民权—研究—澳门 IV. ①G527.659②D927.659.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 033805 号



· 澳门特别行政区法律丛书 ·
澳门教育制度与受教育权保护

著 者 / 张雪莲

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 祝得彬

责任编辑 / 王玉敏 邓纯仁 张志伟

出 版 / 社会科学文献出版社·全球与地区问题出版中心(010)59367004

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

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.5 字 数: 238 千字

版 次 / 2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4108 - 5

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

《澳门特别行政区法律丛书》

编委会

主 任：吴志良 刘高龙

副主任：赵国强 骆伟建 唐晓晴

委 员：（按姓氏笔划排序）

方 泉 米万英 陈海帆 赵向阳

徐京辉 涂广建 蒋朝阳

总 序

自1995年澳门基金会开始编辑出版第一套《澳门法律丛书》至今，整整17年过去了。在历史的长河中，17年或许只是昙花一现，但对澳门来说，这17年却具有非同凡响的时代意义；它不仅跨越了两个世纪，更重要的是，它开创了“一国两制”的新纪元，首创性地成功实践了“澳人治澳、高度自治”的政治理念。如果说，17年前我们编辑出版《澳门法律丛书》还仅仅是澳门历史上首次用中文对澳门法律作初步研究的尝试，以配合过渡期澳门法律本地化政策的开展，那么，17年后我们再组织编写这套更为详细、更有深度的《澳门特别行政区法律丛书》，便是完全受回归后当家做主的使命感所驱使，旨在让广大澳门居民更全面、更准确、更深刻地认识和了解澳门法律，以适应澳门法律改革的需要。

目前，在澳门实行的法律包括三个部分，即《澳门基本法》、被保留下来的澳门原有法律和澳门特别行政区立法机关新制定的法律；其中，《澳门基本法》在整个澳门本地法律体系中具有宪制性法律的地位，而被保留下来的以《刑法典》、《民法典》、《刑事诉讼法典》、《民事诉讼法典》和《商法典》为核心的澳门原有法律，则继续作为澳门现行法律中最主要的组成部分。正因为如此，澳门回归后虽然在政治和经济领域发生了巨大的变化，但法律领域相对来说变化不大。这种法制现状一方面表明澳门法律就其特征而言，仍然保留了回归前受葡萄牙法律影响而形成的大陆法系成文法特色，另一方面也表明澳门法律就其内容而言，“老化”程度比较明显，不少原有法律已经跟不上澳门社会发展的步伐。近几年来，澳门居民要求切实



加强法律改革措施的呼声之所以越来越强烈，其道理就在于此。从这一意义上说，组织编写《澳门特别行政区法律丛书》，既是为了向澳门地区内外的广大中文读者介绍澳门特别行政区的法律，同时也是为了对澳门法律作更系统、更深入的研究，并通过对澳门法律的全面梳理，激浊扬清，承前启后，以此来推动澳门法律改革的深化与发展。

与回归前出版的《澳门法律丛书》相比，《澳门特别行政区法律丛书》除了具有特殊的政治意义之外，其本身还折射出很多亮点，尤其是在作者阵容、选题范围与内容涵盖方面，更具特色。

在作者阵容方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是所有的作者都是本地的法律专家、学者及法律实务工作者，其中尤以本地的中青年法律人才为主。众所周知，由于历史的原因，澳门本地法律人才的培养起步很晚，可以说，在1992年之前，澳门基本上还没有本地华人法律人才。今天，这一状况得到了极大的改善，由澳门居民组成的本地法律人才队伍已经初步形成并不断扩大，其中多数本地法律人才为澳门本地大学法学院自己培养的毕业生；他们年轻，却充满朝气，求知欲旺盛；他们羽翼未丰，却敢于思索，敢于挑起时代的重任。正是有了这样一支本地法律人才队伍，《澳门特别行政区法律丛书》的编辑出版才会今非昔比。特别应当指出的是，参与撰写本套法律丛书的作者分别来自不同的工作部门，他们有的是大学教师，有的是法官或检察官，有的是政府法律顾问，有的是律师；但无论是来自哪一个工作部门，这些作者都对其负责介绍和研究的法律领域具有全面、深刻的认识；通过长期的法律教学或法律实务工作经验的积累，通过自身孜孜不倦地钻研和探索，他们在相应部门法领域中的专业水平得到了公认。毋庸置疑，作者阵容的本地化和专业性，不仅充分展示了十多年来澳门本地法律人才的崛起与成熟，而且也使本套法律丛书的权威性得到了切实的保证。

在选题范围方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是范围广、分工细。如上所述，澳门法律具有典型的大陆法系成文法特色，各种社会管理活动都必须以法律为依据；然而，由于澳门是一个享有高度自治权的特别行政区，除少数涉及国家主权且列于《澳门基本法》附件三的全国家性法律之外，其他的全国性法律并不在澳门生效和实施；因此，在法律领域，用“麻雀虽小，五脏俱全”来形容澳门法律是再合适不过了。正是

考虑到澳门法律的全面性和多样性，我们在组织编写《澳门特别行政区法律丛书》时，采用了比较规范的法律分类法，将所有的法律分为两大类：第一类为重要的部门法领域，包括基本法、刑法、民法、商法、行政法、各种诉讼法、国际公法与私法、法制史等理论界一致公认的部门法；第二类为特定的法律制度，包括与选举、教育、税务、金融、博彩、劳资关系、居留权、个人身份资料保护、环境保护等社会管理制度直接相关的各种专项法律。按此分类，本套法律丛书共计 34 本（且不排除增加的可能性），将分批出版，其规模之大、选题之全、分类之细、论述之新，实为澳门开埠以来之首创。由此可见，本套法律丛书的出版，必将为世人认识和研究澳门法律，提供一个最权威、最丰富、最完整的资料平台。

在内容涵盖方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是既有具体法律条款的解释与介绍，又有作者从理论研究的角度出发所作之评析与批判。在大陆法系国家或地区，法律本身与法学理论是息息相关、不可分割的，法学理论不仅催生了各种法律，而且也是推动法律不断完善、不断发展的源泉。澳门法律同样如此，它所赖以生存的理论基础正是来自大陆法系的各种学说和理念，一言以蔽之，要真正懂得并了解澳门法律，就必须全面掌握大陆法系的法学理论。遗憾的是，受制于种种原因，法学理论研究长期以来在澳门受到了不应有的“冷落”；法学理论研究的匮乏，客观上成为澳门法律改革步履维艰、进展缓慢的重要原因之一。基于此，为了营造一个百家争鸣、百花齐放的法学理论研究氛围，进一步深化对澳门法律的认识和研究，提升本套法律丛书的学术价值，我们鼓励每一位作者在介绍、解释现行法律条款的同时，加强理论探索，大胆提出质疑，将大陆法系的法学理论融入对法律条款的解释之中。可以预见，在本套法律丛书的带动下，澳门的法学理论研究一定会逐步得到重视，而由此取得的各种理论研究成果，一定会生生不息，成为推动澳门法律改革发展的强大动力。

编辑出版《澳门特别行政区法律丛书》无疑也是时代赋予我们的重任。在《澳门基本法》所确立的“一国两制”框架下，澳门法律虽是中国法律的一个组成部分，但又具有相对的独立性，从而在中国境内形成了一个独特的大陆法系法域。我们希望通过本套法律丛书在中国大陆的出版，可以让所有的中国大陆居民都能更深刻、更全面地了解澳门、熟悉澳门，因为



澳门也是祖国大家庭的一个成员；我们也希望通过本套法律丛书在中国大陆的出版，为澳门和中国大陆法律界之间的交流架起一道更宽阔、更紧密的桥梁，因为只有沟通，才能在法律领域真正做到相互尊重，相互理解，相互支持。

编辑出版《澳门特别行政区法律丛书》显然还是一项浩瀚的文字工程。值此丛书出版之际，我们谨对社会科学文献出版社为此付出的艰辛努力和劳动，表示最诚挚的谢意。

《澳门特别行政区法律丛书》

编委会

2012年3月

序



两年前，澳门基金会筹划出版一套新的《澳门特别行政区法律丛书》；编委会拟定的写作计划中包括“澳门教育制度”这一课题，但是一开始并没有确定作者。

在传统法律部门的划分中，一下子不容易找到教育制度的位置，所以法学教育一般也不会将之设成独立科目，因此要在法律人的圈子（尤其是本来就不大的澳门法律人圈子）里找到专门从事这个领域研究的学者确实不太容易。当然，这并不是说国内外没有人对这一领域的法律进行研究（例如台湾成功大学的宪法学者许育典教授就对相关领域有深入的研究），只是在澳门，大部分做宪法或者行政法的学者很少专门涉及该领域。

巧合的是，长年任职教育暨青年局的张雪莲，当时正在攻读中国社会科学院研究生院的法学博士，并以“澳门受教育权保护研究”为其博士论文的题目。通过几年来的研究，她较好地掌握了澳门教育制度所涉及的大量材料，在深入阅读和理解其他地区相关领域的文献和理论的基础上，也对澳门教育制度形成了颇为系统的看法。更难能可贵的是，张博士有非常好的文字功底，曾多次获得澳门公务员阅读征文比赛奖项，因此，编委会就把撰写《澳门教育制度与受教育权保护》的任务交给了她。

经过一段时间的努力，书稿准时完成。作为编委会成员，我在审稿的过程中，觉得其对澳门教育制度的把握以及文字表达各方面都达到了一定



的水平，并提出了一些自己的想法。所以，当作者在其书稿行将出版之际要求我写个序，我欣然应允。

撰写一部法律专著是一件劳心劳力的事，而在没有人或很少人涉足过的领域撰写一部专著则更为艰难。倘若从严格的法释义学角度看，这本书可能不是完美的，它本来可以更深入地讨论一些涉及澳门教育制度的基础法律论题，甚至法院的相关判决。然而，考虑本地并没有类似的作品供其参考，能做到现在这个程度实属不易。

我相信，对于希望了解澳门教育制度的一般读者或研究人员而言，本书都有很大的参考价值。希望在以后的日子里，作者能在相关领域继续刻苦钻研，为澳门社会（尤其是法律界和教育界）贡献更丰硕的成果。

唐晓晴

2013 年 1 月

于澳门大学法学院

目 录

序 / 1

第一章 绪论 / 1

第一节 教育制度与教育立法 / 2

第二节 基本概念 / 6

第二章 澳门教育的沿革与发展 / 13

第一节 澳门教育的沿革 / 14

第二节 澳门教育的发展 / 22

第三章 澳门教育规范体系 / 36

第一节 教育协调、管理部门 / 37

第二节 非高等教育范畴 / 40

第三节 高等教育范畴 / 56

第四章 澳门教育体制改革 / 71

第一节 教育制度改革 / 71

第二节 学校制度改革 / 85

第三节 学生制度 / 91



第五章 澳门受教育权保护的宪制基础 / 99

第一节 受教育权是澳门居民的一项宪法权利 / 100

第二节 《澳门基本法》是保护澳门受教育权的宪制基础 / 104

第六章 国际公约与澳门受教育权保护 / 119

第一节 承诺和保护受教育权的国际公约 / 120

第二节 承诺和保护受教育权的国际惯例 / 126

第三节 承诺和保护受教育权的一般法律原则 / 130

第四节 澳门落实国际公约的现状 / 132

第七章 加强澳门受教育权保护 / 146

第一节 完善教育立法 / 147

第二节 政府与私立教育 / 152

第三节 与受教育权有关的申诉处理 / 168

附 录 / 181

参考文献 / 211

第一章

绪论



近年澳门社会正在渐进地推行着一场全方位的教育改革，澳门政府 30 多年来一直在改革中扮演着重要的角色。行政长官崔世安在《2013 年财政年度施政报告》（第二部分）“教育系统长效机制”中指出：“特区政府坚持‘教育兴澳’的施政路向。全面提升居民综合素质，培育本地人才是特区政府教育政策的着力点，贯彻在教育的各个阶段和领域。”

前国家主席胡锦涛视察澳门时曾经提出“努力建设澳门包容共济的和谐社会”之期望。澳门在历史上作为一个具备多元种族、文化和语言的地区，拥有“多元文化教育”的土壤。只有一个多元社会才能真正发展并落实其“多元性”，使多元文化教育在社会中自由开展。实践多元文化产业的前提之一，是政府能宽容、尊重并保护社会每一个成员的教育发展。政府由社会成员组成，政府权力的行使，需通过社会大多数成员之代表的民主决定。因此，政府的宽容之具体表现内涵，事实上也是社会大多数成员的宽容。只有社会大多数成员能对不同的文化教育宽容，并且愿意予以宽容，多元社会才有可能实现。事实上，世界观的差异性，必然造成多元社会中不可避免的冲突。为了建立一个多元文化的社会，政府必须去创造使其成为可能性的前提，那就是教育。《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）第 1 条规定，“发展教育事业，提高全民族的素质，促进社会主义物质文明和精神文明建设”；澳门《非高等教育制度纲要法》第 3 条“基本



原则”第3款提到，“回应澳门特别行政区在社会、文化及经济方面的不同需要，教育制度遵循弹性和多样性的原则，以促进不同社群的和谐共存和共融”；第4条“总目标”规定，“致力于培养及促进受教育者爱国爱澳、厚德尽善、遵纪守法的品格”。

推行多元文化教育是全球各国重要的教育目标。中西文化很早就澳门这方土地上扎根生长，为多元文化教育提供了丰富多样的素材，也使澳门比世界许多地区更早具备“多元文化教育”的实践经验。多元文化教育植根于哲学上的平等、自由、正义、尊严等概念。多元文化教育学者班克斯（Banks）认为，它是“一种追求自由的教育，对于目前纷扰不安及种族问题日益严重的世界，是一种必然的趋势”。随着澳门社会的高速发展，本书对澳门教育制度做了更深层次的认识和思考，从而发挥多元文化教育的价值，促进澳门社会和谐成为当今的重要课题。

第一节 教育制度与教育立法

教育制度涉及国家权力和公民权利，直接影响生产力和生产关系。对教育制度的产生进行历史梳理，能使人们更好地认识现状，看清问题，有助对此得出一个比较恰当的结论。当我们说“制度”一词时，一般有两种意思：一是要求成员共同遵守的、按一定规程办事的规则，如工作制度、学习制度等；二是在一定的条件下形成的政治、经济、文化等体系，如资本主义制度、社会主义制度等。在一个法治社会，法律既是最大的权威，也是彰显合法性的符号或标志；通过法律的认可，制度得以固化，而其合法性也得到彰显。社会制度发展到一定程度通常都需要通过法律定型，所以很多重要制度的改革最终都落实为法律制度的建立。

《教育法》第二章“教育基本制度”规定，国家“实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度”，“实行九年制义务教育制度”，“实行职业教育制度和成人教育制度”，“实行国家教育考试制度”，“实行学业证书制度”，“实行学位制度”以及“实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度”（第17条至第24条）。澳门第9/2006号法律《非高等教育制度纲要法》对“教育制度”的定义：“是指一系列指导教育活动、实现教育权利的规范和工具，通过教育过程中各有关公共或私人实

体组织和负责的架构及多元化活动发挥作用,目的在于促进人的整体和谐发展以及社会进步。”

教育制度形成的过程同时也是一个教育立法的形成过程,因为国家权力是受教育权存在和发展的前提。受教育权的本质是人的基本权利在教育领域的表现,由教育制度和社会制度予以实现和保障。权利本位提供了审视、批判和重构教育的工具。受教育权的权利本位为我们提供了用现代教育法学思维和现代法律精神审视教育法学理论和教育制度的武器,把历史上被颠倒的东西再颠倒过来^①。现代教育的核心部分是学校教育制度,这意味着教育实体从简单到复杂、从游离状态到系统化的过程。

人的发展本质上是权利的发展。从法哲学的角度来看,人的本质是人的权利^②。如果说,“法律的发展体现了权利的发展”,那么,也就体现了人本身的发展。在历史的发展中,往往可以看到,成熟的教育立法能固定沉淀下来,成为人类社会文明的规范。孙霄兵在《受教育权法理学——一种历史哲学的范式》一书中写道:“受教育权规范的发展反映了教育在历史阶段和社会形态中的发展变化,反映教育从外在于人的性质逐渐与人的内在需要相结合,受教育权逐渐成为人的真正权利。”

从17世纪英国著名思想家洛克(John Locks)的自然权利论^③,到18世纪法国大思想家卢梭(J. J. Rousseau)的《社会契约论》(*Du Contrat Social*)一书提出“人是生而自由的”^④(Man is Born Free),都充分说明,权利的本质是自由。只是随着人口的增加,个人的自由如果不加限制的话,则可能妨害他人的自由。这个限制自由的规定就是法律。《独立宣言》(*The Declaration of Independence*)的起草者托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)在宣言中开宗明义地阐明:“我们认为这些真理是不证自明的:人人生而平等,他们从造物主那里被赋予了不可转让的权利,其中包括了生命、自由和追求幸福的权利。为了保障这些权利,才在人们之间成立了政府。政府

① 张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社,2001,第380~382页。

② 孙霄兵:《受教育权法理学——一种历史哲学的范式》,教育科学出版社,2003。

③ 自然权利论:17~18世纪的西方政治思想家如洛克等人认为,人一生下来即由上帝赋予同等的权利,包括生命、健康、自由、财产等,任何人均不得加以剥夺。

④ 社会契约论:卢梭等人主张自然状态的社会中,虽然每个人都享有最充分的自然权利,但缺乏保障,而且公共事务需有人处理,彼此的纠纷也需解决,因此,人民乃相约牺牲一部分权利,授权组成政府,以便为人民服务,政府如有违所托,人民可以撤换它。



的正当权利来自被统治者的同意……”^①。这种自然权利的思想，弥漫在18世纪的人们的心中。随后，美国宪法增修的权利法案，逐项列举各种基本权利，所以，“基本权条款所列举的权利，并不是因为它们出现在成文宪法里而成为基本的；相反，正因为它们是基本的才会被提出”^②。

宪法是一个国家最高位阶的法律，它保障人民最基本的权利，规范国家机关组织与权力运作，下位阶的法律或命令不能和宪法相抵触。学者普遍认为，教育问题在国家内部主要体现为宪法和财政问题，而不是行政问题。受教育权写入宪法始于1919年的德国《魏玛宪法》^③第145条规定，显然，它是一项宪法基本权利，同时也强调了它的义务。此后，在《魏玛宪法》的影响下，各国分别把受教育权引入宪法。例如，1946年日本宪法第26条^④、1946年法国宪法序文^⑤等。有学者指出：我国1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法都是按照受教育权是公民的基本权利这样一个角度来规定的，即“中华人民共和国公民有受教育的权利”。但1982年，我国宪法则是按照权利与义务相统一的观点来对公民受教育权做出规定^⑥。而宪法有关教育的规定，一般而言，包括四个方面：一是国家的教育政策；二是办教育的权利和义务；三是受教育的权利和义务；四是中央与地方的教育权限分配。

据荷兰宪法学者亨利·范·马尔赛文和格尔·范·德·唐在《成文宪法的比较研究》一书中统计，在总共142个国家宪法中：规定了受教育权利和实施义务教育的占54.4%；规定了参加文化生活，享受文化成果的权利

① 英文为：We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable right, that among these are life, liberty and the pursuit of happiness. That to secure these rights, governments are instituted among men, deriving their just powers from the consent of the governed...

② Corwin, "The Basic Doctrine of American Constitution Law," *Michigan Law Review*, Vol. 12, 1914, pp. 247-248, n. 43.

③ 1919年的德国《魏玛宪法》第145条规定：受国民小学教育为国民普通义务。就学习期限，至少八学年，国民小学及完成学校之授课及教育用品，完全免费。

④ 日本1946年《宪法》第26条规定：一切国民，按照法律规定，都享有按能力同等受教育的权利。一切国民，按照法律规定，都负有使其子女接受普通教育的义务。义务教育为免费教育。

⑤ 1946年法国《宪法》序文中规定，国家保障儿童及成年男女获得一般教育与职业教育及文化均等机会，并应设立各级非宗教之义务机关。

⑥ 陈正华、王保庆、杨瑞勇：《受教育权性质：国际法与中国宪法的比较研究》，《西南大学学报》（社会科学版）2007年第3期。



利的占22.5%；规定了教育自由和学术自由的权利的占23.9%^①。我国学者魏迪认为：“受教育权作为一种积极的权利主要是在20世纪以来福利国家出现的背景下兴起的。”^②在现代社会，受教育权是公民在受教育方面做出或不做出一定行为的许可和自由，要求国家或他人为其受教育做出或不做出一定行为、并履行一定义务的权利，是公民其他社会权利的基础和前提^③。随着教育的国家性和公益性争议此起彼伏，教育立法始终在鼓励和限制两条线索之间纠缠。

总括而言，20世纪70年代末80年代初是澳门整个教育体系改革运动的关键时刻。在这个时期，澳门不仅出现了第一所现代大学，而且政府开始立法对私立中、小学进行资助与监管。然而，正像其他社会制度一样，教育制度也是与时俱进的，改革一经开始就不再停歇，而且时时刻刻都在发生。例如，在中小学教育方面，澳门政府于1991年制定了《澳门教育制度》；于1996年制定了《私立教育机构教学人员通则》；分别于1995年、1997年、2002年及2006年分阶段全面推行免费教育；于2006年通过《非高等教育制度纲要法》；于2012年2月通过《非高等教育私立学校教学人员制度框架》。在高等教育方面，发展同样迅速。20世纪80年代成立的澳门第一所大学——东亚大学于1988年被澳门政府收购，并于1991年更名为澳门大学；同年，政府颁布了《澳门高等教育纲要法》，澳门理工学院也宣告成立；于1995年又成立了旅游培训学院；私立的澳门科技大学也于2000年成立。

本书内容如下：第一章“绪论”，概述了澳门特区教育制度与教育立法。第二章讨论了澳门教育的沿革与发展，追寻澳门历史发展的各个阶段，阐述澳门教育的最初状况以及发展背景。第三章分析了澳门非高等教育和高等教育在规范办学实体和教学人员方面的法律制度。第四章从教育制度、学校制度和学生制度三方面具体分析了改革的过程和内容，以及在教育改革过程中所遇到的争议。第五章指出，《中华人民共和国宪法》和《澳门基本法》是澳门受教育权保护的宪制基础；并阐述了《澳门基本法》关于澳

① [荷]亨利·范·马尔赛文、格尔·范·德·唐：《成文宪法的比较研究》，陈云生译，华夏出版社，1987，第159～161页。

② 魏迪：《论受教育权的国家保护义务》，《珞珈法学论坛》2008年第7卷。

③ 苏林琴：《作为人权的受教育权研究》，载劳凯声主编《教育法制评论》（第三辑），教育科学出版社，2004。