



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第二常設委員會

第 3/V/2017 號意見書

事由：《高等教育制度》法案

引言

1. 2014 年 12 月 30 日，澳門特別行政區政府向立法會提交了《高等教育制度》法案（以下簡稱為“法案”），立法會主席於 2015 年 1 月 21 日根據《議事規則》的規定以第 60/V/2015 號批示接納了該法案。

2. 上述法案於 2015 年 2 月 12 日在立法會全體會議上引介以及進行一般性討論並獲通過。立法會主席於同日透過第 179/V/2015 號批示將細則性審議本法案的工作交予本委員會，要求本委員會於 2015 年 4 月 13 日前完成審議工作並提交意見書，同時以第 7/V/2015 號通知，指派顧問團 F 工作小組協助審議工作。

3. 鑒於本法案在訂定立法政策和採用立法技術方面具有高度複雜性，本委員會曾十二次要求立法會主席批准延長細則性審議期限，均獲得立法會主席接納。

4. 為審議本法案，本委員會於 2015 年 3 月 2 日，4 月 23 日，5 月 27 日，6 月 23 日，7 月 8 日，2016 年 1 月 20 日，3 月 30 日，4 月 13、14、21、27、28 日，5 月 5、6、11、12、19、24 日，11 月 8、11、15、22、23 日，2017 年 3 月 28、30 日、7 月 5 及 11 日先後二十七次召開會議，其中，政府官員列席了十七次會議。曾先後列席過會議的政府官員有：社會文化司司長譚俊榮，社會文化司司長辦公室主任黎英杰（後更替為葉炳權）、顧問 Manuel Ferreira、高級技術員陳家耀，高等教育輔助辦公室主任蘇朝暉、高等教育研究規劃組職務主管丁少雄、



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法律組職務主管 José Manuel Bento Ferreira de Almeida，法律顧問 Maria Isabel da Silva Spínola，高等教育研究規劃組技術員何可寧，法務局法律翻譯廳廳長吳志強等。

此外，立法會顧問團亦與相關政府官員舉行了二十次技術會議。

5. 透過上述會議，委員會成員與提案人對本法案逐條進行了研究，提出若干問題並加以討論，以求澄清模糊之處、準確釐定文本所應包含的立法意圖，並尋求採用更為適宜的立法技術。在此基礎上，政府提交了本法案的最後文本。

6. 2017 年 5 月 26 日，政府提交了本法案修訂文本，當中部份內容反映了本委員會的意見及立法會顧問團的法律技術分析。

7. 本意見書將視乎需要引述上述最後文本，或者引述最初文本。

8. 需要提及，政府在為本法案所作的立法準備過程中曾進行過公開諮詢，並將所搜集到的意見連同本法案一併送交到了立法會；在本法案細則性審議過程中，政府亦應委員會要求，提供了《建立高等教育學分制的參考資料》¹，以及《高等教育評鑑制度參考資料》²。

9. 經對本法案條文進行討論及對本法案所建議的立法取向和解決方案作出考慮後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百一十七條之規定發表意見並製作意見書。為便於敘述及引述，本意見書以如下方式編列：

I - 引介

¹ 見本意見書附件一。

² 見本意見書附件二。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

II - 概括性審議

III - 細則性審議

IV - 結論

I

引介

10. 在附於本法案的理由陳述中，政府指出：“規範本澳《高等教育制度》的第 11/91/M 號法令，於 1991 年生效，頒佈至今已逾二十年。澳門社會在這二十多年間，特別是高等教育出現了重大變化，因此，為配合高等教育發展及社會人才的需求，有必要適時修訂有關法規。

是次修訂主要目的是配合世界高等教育的發展趨勢，為提升澳門特區高等教育素質及水準創建良好的條件，並向高等院校提供充足的資源及加強其自主，讓其有更效地為社會培育各類優秀人才。是次法規修改的方向和目標包括保障及持續提升教育質素、強化高等院校自身的管治水平、加大院校在辦學及課程設置方面的自主性和靈活性、強化師資隊伍、提升學生整體水準、以及為高等教育整體健康穩定的發展提供充足的資源保障。

經邀請專家組研究和多次與各高等院校溝通，以及先後兩次向社會展開公開諮詢，同時參考聯合國教科文組織及世界銀行對於打造一流高等教育的建議，以及借鑒高等教育發展較為成熟的國家和地區的經驗，特區政府就《高等教育制度》法案提出以下幾個方面的建議，盼能為本澳市民提供更優質的高等教育、推動社會發展以及提升澳門整體競爭力。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在教育素質保證方面

對教育素質的嚴格要求是高等教育政策的核心部分，評鑑是提升高等教育素質的重要手段之一。

為此，《高等教育制度》法案第七章——高等教育的素質保證，第三十四條至第三十七條規定，設立高等教育評鑑制度，包括對院校及課程作出評審及素質核證兩部分。院校及課程評審的目的是推動本地高等教育的發展，確保院校的良好運作及管理，以及所開辦的課程達到國際認可標準。而課程素質核證的目的，則是透過檢視及評審，確保新開辦或現有課程的運作符合素質保證的宗旨。

此外，法案把現行監管外地高等院校在本地從事教育活動的第 41/99/M 號法令的內容，以獨立一章納入法案的第九章當中，相關的非本地高教課程亦須受評鑑制度的規範，以保障在本澳開辦的高教課程的整體質素。

在高等院校的管治方面

法案修訂了高等教育的目標(第二條)及高等院校的職責(第五條)，讓院校的運作符合政府在院校素質、競爭力及未來在本地、區域及國際間發展方面訂定的政策及方向。

高等院校除繼續享有學術自主、教學自主，以及按其性質享有行政及財政自主權之外，法案還透過優化高等院校的性質及法律制度的規定(第六條)，以及院校章程的相關規定(第十條、第十一條及第四十一條)，賦予院校更大的靈活性，包括院校組織，以及院校本身在學術、教學、財政、行政及人事管理的自主性，從而加強高等院校的自主權(第七條、第八條、第九條、第四十二條及第四十三條)。另一方面，法案規定高等院校須設立多個機關，包括負責訂定及執行院校發展方針的校董會，作為最高的管治機關(第十二條第一款第(一)項)。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature and initials in the top right corner.

Handwritten signature and initials on the right margin.

Handwritten signature and initials on the right margin.

Handwritten signature and initials on the right margin.

由於現行第 11/91/M 號法令《高等教育制度》未就高等院校辦學條件和資源訂定具體要求、準則，亦沒有具比較性或量化性的審訂指標。因此，法案規定透過日後訂定的《高等教育規章》，更清晰及具體地訂明開辦高教院校、開設高教教育課程的各項條件，以及院校、課程及學生管理的相關要求(第十四條第一款、第三十九條第三款、第四十條第四款、第五十條第二款)。

與此同時，法案亦明確指出，公立高等院校屬公法人，但不妨礙其設立法規或相關修改的特別規定的適用，而在任何情況下，公立高等院校的擁有權及財產均屬於公產(第六條第一款)。

另外，由於現行第 11/91/M 號法令《高等教育制度》只規範在澳門從事高等教育活動的公立及私立教育機構的組織與運作，為配合本澳高等教育的發展，法案建議將法案適用範圍擴大至於澳門特區以外開辦課程的本澳高等院校的活動、組織及運作（第一條第(三)項）。

在課程設置方面

為配合國際高等教育的發展，讓本澳高等院校能以更靈活的方式開設各類高等教育課程，法案建議增設學分制，增加學生的流動性。法案規定學生可於高等院校間流動（第二十八條第一款），院校可認可其本身或其他高等院校所開辦課程的修讀期、科目或學分（第二十八條第二款及第三款）。

學分制可使學生所取得的學分具有相容性，同時可增加學生學習的選擇性和流動性，並可作為本澳或其他地區高等院校間評定有關學歷程度的客觀基準。學生透過修讀高等院校開設的學分制課程，在未完成整個課程的情況下，也可以用學分來衡量和累計部分學習成果，並可於將來在合適的時機進一步完成學業或繼續深造。學分制不但為學生修讀高教課程提供更多選擇，同時有利於學生在不同



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

專業、不同學系、不同院校、甚至不同國家或地區間的流動。

另外，透過引入學分制(第十五條第三款及第五款)，讓高等院校在課程的設置上有更大的靈活性及自主性，除了目前學士、碩士及博士學位課程外，還可開辦包括雙學士、副學士文憑、主修及副修等多類型的課程(第十七條、第二十條及第二十一條)，而碩士和博士學位課程亦可設定為授課型和研究型。

在強化師資隊伍方面

法案規定，具有博士學位、碩士學位或同等學歷者，具備從事高等教育教學工作的資格(第二十二條第一款)。除特定情況外，參與教授某一課程的教學人員所具有的學位不得低於所授課程的學位(第二十二條第二款及第三款)。

同時，法案亦把高等院校教學人員從事的活動定性為“公共利益活動”(第二十二條第四款)，為其獲得公共資源上的支援創設條件，以進一步提升院校的管理水準和師資力量。

在人才培養方面

法案新增了平等入學的條文，規定政府應創造條件讓所有人接受高等教育，並使其不因國籍、血統、性別、種族、語言、宗教、政治或思想信仰、經濟狀況或社會條件而受到歧視(第四條)。

同時，為提高教育素質，法案建議將高等教育課程的入學條件調升為高中三畢業(合共十二年的小學至高中教育)(第二十七條第二款)，亦修訂了資優學生入讀高等院校的規定，讓相關機制更具靈活性和可操作性(同條第六款)。法案也建議，將未具高中學歷但經院校入學考試評核合格的人士的最低入學年齡，由現行法例規定的 25 歲下調至 23 歲，以鼓勵更多有需要的人士修讀高等教育課程(同



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

條第五款)。

為使大專學生有更廣闊視野及豐富學習經驗，學生可參與校內與教學及科研有關的活動(第二十四條)，例如：圖書館助理員和研究項目的助理，每週上限為15小時。另外，建議對學生的實習活動進行規範(第二十五條)。倘課程設置中設有實習活動，院校須按照有關安排進行(第二十五條第一款第(二)項)。除此之外，在具有適當的實習場所安全與衛生要求，指導人員、學生保險方面的條件下，有關實習活動可於澳門以外地區進行(第二十五條第二款及第四款)。

在教育資助方面

在資源方面，法案優化了相關條文，在可動用的預算資金範圍內，向高等教育提供資助(第三十條及第三十一條)。

為高等院校及大專學生提供資助及財政支援創設更好的條件，對評鑑制度的實施及運作提供資助，並建議設立高等教育基金(第三十條第二款及第三款)。基金資助對象包括院校及大專學生，一方面透過政府對公立院校的直接撥款以及對私立院校的財政援助，為高等院校提供更多資源，完善教學設施、優化教學及科研條件。另一方面設立獎助學金，支持澳門市民升學深造；除此之外，透過資助大專學生開展有助豐富學習經驗、提升綜合能力的活動，促進其全面成長。”

11. 政府希望以本法案制定“一套完善的高等教育法律制度”³，從而“為本澳創設更佳就學條件、提升高等教育素質、促進本澳高等院校邁向優質水準打下穩固的基礎。”⁴

12. 此外，政府亦聲明，為配合本法案在未來的實施，高等教育輔助辦公室

³ 參見附於本法案的理由陳述。

⁴ 參見附於本法案的理由陳述。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

現正有序開展相關法規草擬工作，包括《高等教育規章》、《高等教育評鑑制度》、《學分制》、《高等教育基金》、《高等教育委員會》及《高等教育辦公室的組織》。

5

II 概括性審議

A-現行高等教育制度的基本框架

13. 本澳目前的高等教育制度基本上產生並形成於上世紀九十年代初。當時，以東亞大學被澳門基金會接收和監管為契機，於 1991 年 2 月 4 日公佈了第 11/91/M 號法令⁵，該法令建立起澳門高等教育的基本制度⁷。

14. 事實上，在更早時間的 1988 年 7 月 4 日即已公佈了第 57/88/M 號法令⁸，用以設立和規範澳門保安部隊高等學校。隨後，於 1991 年 9 月 16 日公佈了用以設立和規範澳門理工學院的第 49/91/M 號法令及用以設立和規範澳門大學的第 50/91/M 號法令。於 1995 年 8 月 28 日公佈了用以設立和規範旅遊學院（經第 47/97/M 號法令修改後的用名）的第 45/95/M 號法令。至此，用以規範四所公立高等院校的制度基本形成並延續至今。

15. 另一方面，上述第 11/91/M 號法令亦載有關於私立高等院校的一系列規範⁹，以此為依據，先後頒佈了第 196/92/M 號訓令、第 206/96/M 號訓令及第 207/96/M 號訓令、第 418/99/M 號訓令、第 19/2000 號行政命令及第 20/2000 號行政命令、

⁵ 參見附於本法案的理由陳述。

⁶ 後經二月十日第 8/92/M 號法令修改。

⁷ 第 11/91/M 號法令第 3 條的規定將高等教育定義為大學教育和高等專科教育。

⁸ 後被十一月十二日第 68/90/M 號法令廢止，而後者亦被一月三十日第 5/95/M 號法令廢止。

⁹ 參見 2 月 4 日第 11/91/M 號法令第 38 條及隨後數條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第 45/2000 號行政命令、第 33/2001 號行政命令及第 34/2001 號行政命令，透過這些規範性文件，確認了亞洲（澳門）國際公開大學（即現澳門城市大學的前身）、澳門高等校際學院（即現聖約瑟大學的前身）、澳門鏡湖護理學院、澳門科技大學、澳門管理學院以及澳門中西創新學院共六所院校的私立高等教育機構的資格，並核准了相關的院校章程。

16. 此外，現行高等教育制度當中亦有關於第三種類型高等教育活動的規範：院校本部設在澳門特別行政區以外的私立高等教育機構在澳門從事高等教育活動。此類活動由八月十六日第 41/99/M 號法令規範。

B-高等教育制度綜述¹⁰

17. 高等教育制度的構成方式：現行高等教育制度由一般法與特別法相結合而構成。上述第 11/91/M 號法令一般性地規範了高等教育事宜的基本制度，成為所有高等教育活動的基礎性規範。而其他規範，比如第 49/91/M 號法令、第 196/92/M 號訓令、第 41/99/M 號法令等，則在公立高等院校、私立高等院校以及外地高等院校各個方面具體作出相關規範。

18. 現在，提案人擬以一個新的法律取代上述法律制度當中的一般法，這就必然意味著以一些新的做法取代舊的做法。為此，不妨以附於本法案的理由陳述為線索，對新舊兩種制度做一個簡要的比對，以瞭解和審視其中的差異和變化。

19. 首先來看看高等教育素質保證方面，本法案最初文本第三十四條至第三十七條規定了高等教育素質評鑑制度，希望該制度能夠成為“提升高等教育素質的重要手段之一”¹¹。再來看現行第 11/91/M 號法令，從表面上看，該法令的

¹⁰ 此處的述評不妨礙稍後對相關問題再作更為深入的審議。

¹¹ 參見附於法案的理由陳述。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

立法者也並未遺忘以規範的方式對高等教育的素質加以控制，其中第三十七條¹²規定所有高等教育機構的各項活動均受評審。但更為關鍵之處在於，關於具體的評審規定，需要由行政長官透過批示去確定。即是說單看該條的規定，確實無法得知所謂的“評審”是一個什麼制度，會如何進行，而且，從實務來看，相關的規定亦未曾有見出台。這表明，第 11/91/M 號法令的立法者在如何保證高等教育素質方面雖然有了一個初步的設想，但欠缺更為詳細的操作規程構思。在這一背景下，本法案所建議的評鑑制度就顯得頗有針對性 — 在法案當中規定了高等教育素質保證的具體辦法即素質評鑑，將高等院校及其課程都納入到評鑑的範圍之內，並且規定了評鑑的宗旨和須遵循的原則¹³，從而以相對更為完整的方案解決高等教育的素質保證問題。當然，相關的具體制度仍然被授權予政府以行政法規訂定，因此，只是看本法案中的幾個相關條款並不足以清楚瞭解整個評鑑制度的內容，這在某種程度上有損法律的完備性要求。委員會對此表示了高度關切，指出，相關的評鑑制度如何設計將對澳門特別行政區的高等教育活動的品質產生重大影響，因此要求提案人對相關制度的總體構思作出解釋。

提案人回應稱，考慮到高等教育評鑑事宜的高度專業技術性，未選擇透過本法案予以全面規範，而是建議由本法案設定一些基本的相關規則，此外再授權政府以補充性行政法規的方式去具體落實和實行本法案所一般性規定的高等教育素質評鑑制度。目前，相關行政法規已經在草擬當中，一俟本法案獲得通過，該法規亦可隨即公佈，以便相關評鑑工作儘快付諸實施。

至於相關的具體制度，根據提案人的解釋，將以本法案規定的素質評鑑一般規則作為基礎和依據，將評鑑對象設定為院校和課程這兩大方面，從而使得辦學主體及其最主要的教育活動都能被納入評鑑體系當中；將評鑑方式規定為定期和

¹² 第 11/91/M 號法令：

第三十七條
(機構的評審)

所有高等教育機構，不論其法律性質如何，其開展的各項活動均受評審。關於評審的規定，將由總督通過批示確定。

¹³ 參見最初文本第 34 條至第 37 條（最後文本第 37 條至第 40 條）。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

不定期評鑑相結合，保證從開始創辦院校到其平時的運作都處於評鑑監控之下；將評鑑範圍設定為既包括本地高等院校在澳門從事的高等教育活動，也包括其在澳門以外的地方從事的高等教育活動，從而使得辦學品質即使在澳門以外也得到與在澳門同樣的保證。此外，亦將本部設在澳門以外的地方、但在澳門特區從事高等教育活動的外地高等院校納入評鑑範圍，以使得其教學活動同樣受到本澳高等教育主管機關的監察。

委員會亦對於評鑑程序表示關注，憂慮是否會出現“自己人評自己人”的情況，並對政府主管機關在評鑑程序中的職能和地位提出疑問，提案人就此作了相應的解釋(詳見細則性審議部分)。

20. 關於院校的管治方面(具體包括高等教育總的方針和政策、高等院校自主權、公立高等院校的法律性質)：

20.1. 在高等教育總的方針和政策方面，第 11/91/M 號法令只是在第二條¹⁴中一般性地規定了高等教育的宗旨和目標，而本法案則既規定了高等教育的目標

¹⁴ 第 11/91/M 號法令：

第二條

(目的)

一、高等教育的宗旨，是在科學、文化和技術領域裡進行堅實的人材培訓，並通過傳授理論性和實踐性的科學知識，培養人材從事各項專業和文化事業。此外，人材培訓的目的還在於促進思維、科研、創新、評論性分析以及藝術創造等能力的發展。

二、高等教育的目的為：

- a) 在各個知識領域裡培養畢業生，使他們能夠從事專業工作，並參與本地區的發展；
- b) 確保向高等教育畢業生及有此需要的市民提供延續教育；
- c) 促進個人或集體在藝術、文學以及技術領域裡的科學研究、創新和創造；
- d) 促進文化和科學技術資訊的傳播提高研究成果的價值；通過教學、出版及其他傳播媒介進行知識的傳遞；
- e) 參與執行科學技術發展的政策，以提高本地區的科學潛力；
- f) 在教學活動與科研活動之間建立必要的聯繫；
- g) 協助研究本地區文化遺產及提高其價值；
- h) 向社會提供專業服務，並與之建立互惠關係；
- i) 開拓發展文化的適當形式；
- j) 在其活動範圍內促進國際合作，並通過與本地區以外同類機構的文化和科技合作，增進人民之間的瞭解。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

¹⁵，同時也規定了高等院校的職責¹⁶，相比較而言，前者的規範功能較為單一化，而後者所建議的方案更為具體和具有可執行性，特別是透過明確訂定高等院校的職責，使得相關目標的具體落實有了更為可靠的制度保證。

除此之外，上述法令第二條中有一些表述亦不甚嚴謹，比如第二款 b)、c)、e)、g) 項，也有的表述空洞無物，比如第二款 i) 項。而本法案則盡力避免出現這些類似問題。

20.2. 在高等院校自主權方面，首先必須指出，在澳門特別行政區，包括高等院校在內的各類學校均享有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由，這已經被《基本法》第一百二十二條明確規定下來。因此，剩餘的問題就是考慮如何使得這方面的權利得到具體落實和保障。需要明確的是，不論是在舊法還新法當中，均規定高等院校享有學術自主權¹⁷、教學自主權¹⁸，公立院校享有行政和財政自主權¹⁹、私立院校享有管理自主權²⁰，這些規範的內容並未因新法的出現而發生任何實質性變動——既未縮小，也未擴大。換句話說，提案人仍然繼續堅持現行制度下的高等院校自主政策。

從最能體現高等院校自主權的制定章程權來看，關於章程必備內容的規定實際上劃定了院校自主權的範圍及其行使方式。在此事宜上，新法與舊法相比較，本法案最初文本第十條即最後文本第十一條（章程內容）²¹的規定放棄了第

¹⁵ 法案最初文本第 2 條即最後文本第 3 條。

¹⁶ 法案最初及最後文本第 5 條。

¹⁷ 第 11/91/M 號法令第 8 條第 1 款、第 9 條及本法案最初文本第 6 條第 2 款、第 3 款、第 7 條即最後文本第 6 條第 1 款、第 2 款、第 7 條。

¹⁸ 第 11/91/M 號法令第 8 條第 1 款、第 11 條及本法案最初文本第 6 條第 2 款、第 3 款、第 8 條即最後文本第 6 條第 1 款、第 2 款、第 8 條。

¹⁹ 第 11/91/M 號法令第 8 條第 1 款、第 12 條及本法案最初文本第 6 條第 2 款、第 9 條即最後文本第 6 條第 1 款、第 9 條。

²⁰ 第 11/91/M 號法令第 8 條第 2 款、第 12 條、第 45 條及本法案最初文本第 6 條第 3 款、第 9 條、第 42 條即最後文本第 6 條第 2 款、第 46 條。

²¹ 第 10 條（章程的必備內容）：

一、高等院校的章程應載有其在學術、教學、行政及財政方面的內部組織的



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

11/91/M 號法令第五條²²第二款關於院校教學人員和非教學人員的人事制度的規定，以及關於學生報名、註冊、出勤及考核制度的規定，但新增加了關於院校機關的性質、組成、職權及運作方式，以及其成員的委任或選舉方式的規定。

關於公立高等院校的人事制度，提案人的解釋是，該事宜另由專門的法律制度予以規範，所以將此內容抽離本法案。在學生事務方面，提案人在附於本法案的理由陳述中稱，將透過日後訂定的《高等教育規章》更清晰及具體地訂明關於學生管理的要求。

至於章程的制定規則，本法案最初文本第十一條（章程的制定及核准）所建議的行文是：

“高等院校的章程須根據本法律及其他適用法例的規定制定及核准。”

與規範同一事宜的第 11/91/M 號法令第四條²³相比較，本法案的這一規定略顯不足：雖然維持了院校章程的合法性要求，但是，由於放棄了相應的控制制度，

基本規定，以及各組織單位或學術單位的自主制度及章程的修改方式。

二、高等院校的章程應訂定院校機關的性質、組成、職權及運作方式，以及其成員的委任或選舉方式。

²² 第 11/91/M 號法令：

第五條
（章程的必備內容）

一、上條所指章程應包括高等教育機構在學術、教學、財政及行政等方面的內部組織基本規範，還應包括各內部機構的自主制度及章程的修改程序。

二、各高等教育機構的章程及／或規章中，還應制定關於教學人員及非教學人員的人事制度，以及所開設課程的運作規章，其中應包括學生報名、註冊、出勤及考核等制度。

²³ 第 11/91/M 號法令

第四條
（機構的章程）

一、所有高等教育機構，均須遵照本法令和其他適用法規之規定，制定其章程。

二、上款所指的章程及其修訂，須由總督通過訓令批准，並在政府公佈刊登後方可生效。

三、倘章程及其修訂不符合本法令以及其他適用法規之規定，或章程的條文與教育機構的類型不相符合，總督得通過政府有關部門，通知教育機構對其章程進行糾正及修改。倘教育機構不遵行，總督保留撤銷對該機構的認可或不批准其課程的權力。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

致使其合法性可能無法獲得切實的保證。

經過委員會與政府共同研究，雙方同意還是應該維持上述法令的相關控制制度，即維持行政長官對高等院校章程的監察權。²⁴但在具體如何設計這一監察的問題上，委員會與政府仍花費了一些時間。提案人設想了一個不同於上述法令第四條規定的方案，即在本法案中建議將上述法令規定的由行政長官作出“批准章程”的行為改為由其作出“確認章程”²⁵的行為，與此相關聯的是，亦建議將高等院校自身的機關作出的行為定性為“核准章程”²⁶。

上述修改的意義是，在高等院校章程的制定程序中結合了院校的行為與行政長官的行為這兩個要素，換句話說，其中的任何單一要素都不足以產生出院校章程。而且，在所建議的院校核准—行政長官確認的程序中，院校與政府各自的角色功能被進一步清晰化：院校並不能自行完成制定章程的行為，但是院校有權透過其內部機關核准的方式，向行政長官提出章程草案；作為相應行政權行使者的行政長官則不再是“批准章程”，而是“確認章程”。

²⁴ 參見最後文本第10條第2款。

²⁵ 最後文本第10條第2款稱，行政長官保留有對院校章程“不作確認”的權力，這裡所指的院校包括公立與私立兩類院校，而行政長官的行為除了不作確認之外，當然就是“確認”院校章程。

²⁶ 參見法案最後文本：

第四十五條

院校章程

一、在不影響第十一條規定適用的情況下，私立高等院校的章程須定明有關院校的目標及組織架構。

二、私立高等院校的章程尚須載明院校的學術、文化及教學規劃，並確定院校與其擁有人之間的關係。

三、私立高等院校的章程及其修改須由院校擁有人核准及由第十二條第一款所指的機關內部核准，但該內部核准僅限於該等機關已符合規範設立時，方能為之。

四、私立高等院校的章程及其修改由公佈於《公報》的行政長官批示確認。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

一方面，委員會與政府均認為，如此規定能更準確地反映出院校與政府之間的關係：在院校自主與政府監管之間維持一個適度的平衡－章程的草擬和提出由高等院校自行負責，政府（行政長官）並不作過多干預，更不會代替高等院校去完成這一工作。政府所作的只是在最後的環節上加以控制，以確保其內容符合法定規則。

另一方面，仍需注意公立高等院校與私立高等院校之間存在的差異。無論是在第 11/91/M 號法令當中，還是在本法案當中，公立高等院校均被賦予公法人的身份性質²⁷，相對而言，私立高等院校則不被承認具有法律人格²⁸，其隸屬於設立高等院校的私人實體²⁹，而該實體則既可以是“合規範設立的社團或基金會法人”^{30 / 31}，也可以是“合規範設立的公司法人”^{32 / 33}。

在傳統行政法理論上，公立高等院校屬於公務法人（Instituto Público）³⁴中的一種，被視為“向公眾開放的、旨在向有需要的一般公民提供個人服務的文化或社會性公共機關”³⁵。如果按照 Diogo Freitas do Amaral 為公務法人所下的定義³⁶，公立高等院校是一個公法人、是一個機構式而非團體式的法人、其設立是為了確

²⁷ 參見第 11/91/M 號法令第 8 條第 1 款，以及法案最初文本即最後文本第 6 條第 1 款。

²⁸ 參見最後文本第 44 第 3 款（對應最初文本第 38 條第 3 款）。關於私立高等院校是否可以具有法律人格，委員會與政府進行了反復研究，最後，雙方均同意在本法案中不承認其具有法律人格是更為適當的選擇。

²⁹ 參見最初文本即最後文本第 44 條第 1 款。

³⁰ 參見本法案最後文本第 41 條第 1 款（對應最初文本第 38 條第 1 款）。

³¹ 私法人概念的直接實體法依據是《民法典》。唐曉晴教授以該法典中規定的社團、財團及合營組織這三種類型的私法人為依據，結合其多年的教學經驗，總結出“私法自治”和私法人“類型法定”兩大原則。參見唐曉晴：《法人理論與澳門教育機構的組織模式》，載於《成大法學》2012 年 12 月第 24 期。

³² 參見本法案最後文本第 41 條第 2 款（對應最初文本第 38 條第 2 款）。

³³ 參見註釋 31。

³⁴ 目前在法律上通用的用詞安排是，以中文的“公務法人”對應葡文的“*Instituto Público*”。（參見《行政程序法典》第 15 條 b）項）。關於“*instituto Público*”這一詞彙的中文譯法，唐曉晴教授認為應該譯為“公共事業”或“公法事業”。（上引唐曉晴：《法人理論與澳門教育機構的組織模式》）。

³⁵ 參見 Diogo Freitas do Amaral：《行政法教程》（中文譯者黃顯輝、王西安），澳門大學法學院 2009 年版，第 274 頁。

³⁶ 上引 Diogo Freitas do Amaral，第 270 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

保行使特定的行政職能。從職能上來說，公立高等院校是以公務法人的身份負責間接國家行政的一種機構，其用以實現國家目的的方式雖然有別於“在政府領導下、由其沒有自主權的等級下屬來實現”的“即時方式”³⁷，但是，由於其所從事的活動屬於一種客觀意義上的公共行政類型、旨在實現國家的目的，並且是爲了國家利益而展開的活動³⁸，因而被視為國家行政的重要組成部分³⁹。因此，公務法人自然亦被納入《行政程序法典》的範疇，公務法人機關在法律上也被視為公共行政當局之一。⁴⁰

³⁷ 上引 Diogo Freitas do Amaral，第 261 頁。

³⁸ 上引 Diogo Freitas do Amaral，第 265 頁。

³⁹ 本意見書在理論意義上所使用的“國家行政”一詞，是出自所援引的行政法理論的專有名詞，無礙於澳門特別行政區所遵循的“一國兩制”基本原則。以下類似的用法也是同理。然而，此處確實存在一個理論上的前提性問題：如何看待澳門特別行政區的法律性質？如果是按照葡萄牙主流行政法理論，國家被視為一種公法人，而國家的行政則被區分為國家直接行政和國家間接行政，前者是指由組成國家法人的機關進行的活動，後者則是指由有別於國家的公法人進行的、旨在實現國家目的的活動（參見上引 Diogo Freitas do Amaral）。上述理論顯然並不能直接用以解釋澳門特別行政區的公法人體系——其並非一個國家，而是中華人民共和國的一個特別行政區。有觀點認為可以繼承回歸前的澳門地區為公法人這一個傳統定義，在澳門特別行政區自行管理的事務的意義上去詮釋澳門特區的法律性質，並認為可以以立法的方式將其規定為一個公法人（參見鄭錦耀：《澳門特別行政區是否屬於公法人的問題研究》，載於《“一國兩制”研究》2014 年第 3 期）。實際上，儘管在《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》當中在明確規定“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”（第 1 條）之外，確實並未更進一步涉及澳門特區的法律性質，但在現行法規當中，還是可以找到一些蛛絲馬跡，比如四月二十二日第 28/91/M 號法令第 1 條將“本地區行政當局”與“其他公法人”並列，單是從語言邏輯上看，似乎已經當然地將前者視為公法人。當然，如果是在一般意義上，的確尚欠缺一些相關的規範。現在似乎處於一個兩難的境地：既不能直接套用內地的公法人理論，也不能直接套用葡萄牙的公法人理論。就前者而言，2017 年 3 月 15 日由第十二屆全國人民代表大會第五次會議通過的《中華人民共和國民法總則》並未採用公法人和私法人的分類方法，也未將國家規定為法人。所以，不存在公法意義上的國家法人概念，只是在一些法定情況下，國家可以作為特殊的民事主體出現。理論上認為，各級國家機關參與民事活動仍然只能以法人的身份出現。因此，在法人的分類上，除了企業法人之外，也承認機關法人、事業單位法人以及社會團體法人的法律地位（參見王利明等：《民法學》，法律出版社 2005 年 9 月第 1 版，第 71-103 頁。）就後者而言，除了以上所述的澳門的非國家因素之外，即便是依循葡萄牙理論上的公法人分類法，也無法將其直接適用於澳門的情況。唐曉晴教授將澳門特別行政區歸入“地域性公法人”這一類別當中，不失為一個積極的探索方向（參見上引唐曉晴：《法人理論與澳門教育機構的組織模式》）。José Eduardo Figueiredo Dias 教授主張將葡萄牙理論中的“國家直接行政”與“國家間接行政”的概念適應化為“直接（地區）行政”與“間接（地區）行政”（參見 José Eduardo Figueiredo Dias（關冠雄譯）：《澳門行政法培訓教程》，法律及司法培訓中心 2008 年版，第 32 頁及隨後數頁），這也是一個有益的理論嘗試。

⁴⁰ 《行政程序法典》第十五條（公共行政當局之機關）：

為著本法典之效力，公共行政當局之機關係指：

a) 行使行政職能之機關；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在私立高等院校方面，儘管私立高等院校也被本法案認為是從事公共利益活動⁴¹的機構，並且，由於其歸屬於教育事業範疇，其擁有人有被宣告為行政公益法人的可能⁴²，但正如以上所指出的，立法者並無意願賦予私立高等院校法律人格、而是希望其隸屬於某一私法人。在法律意義上，即使該私法人被宣告為行政公益法人，也不會改變其私法人的性質，而純粹的私法人不會成為行政當局，只可能成為行政程序中的利害關係人，其擬從事的活動有賴於政府的許可。

委員會注意到，大學，尤其是公立大學與政府之間的關係歷來是大學演進過程中無法迴避的一個複雜問題。從歐洲歷史上兩所原型大學博洛尼亞大學和巴黎大學開始，大學所享有的特權，尤其是自治權與其所受到的限制之間一直存在著一種緊張關係，這種關係又隨時、隨地、隨情勢等外在因素的變更而不斷在調整。⁴³作為調整的結果（或者也只能說是仍在調整的過程當中），時至今日，一方面，大學自治作為一個一般性原則被普遍地接受和繼承了下來，另一方面，理論上從未認為這是一種絕對的和不受限制的自治。比如德國的主流學說為了劃清大學自治的邊界，將大學的事務區分為“在本質上無關乎學術的國家任務委託事項”（staatliche Angelegenheiten）、“直接涉及研究講學內涵的純粹學術事項”（akademische Angelegenheiten）、以及“介於兩者之間的（大學與國家）協力事項”（gemeinsam wahrzunehmende Angelegenheiten），並認為只有對國家任務委託事項方得為適當監督，直接涉及研究講學內涵的純粹學術事項只得為適法監督。“我國台灣地區有學者認為，大學的“自治行政事項”應受適當監督⁴⁵。以我國台灣地區的《大學法》為例，可見在其第2條規定“大學應受學術自由之保障，並在

b) 公務法人之機關及公共團體之機關。

⁴¹ 參見本法案最初文本第6條第6款即最後文本第6條5款。

⁴² 參見八月十二日第11/96/M號法律。

⁴³ 詳見希爾德·德·理德-西蒙斯主編，張斌賢等譯，《歐洲大學史》，河北出版社，2008年8月版，第一卷《中世紀大學》，第142-149頁；第二卷《近代早期的歐洲大學》第178-181頁，第198-201頁，第239-241頁。

⁴⁴ 參見吳志光：《教育主管機關對大學行政監督之界限》，載於《世新法學》第八卷第一號。

⁴⁵ 陳文正，見上引吳志光。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法律規定範圍內，享有自治權”。因此，至少在立法的語言邏輯上，教育主管機構有權對於大學的學術行為是否符合法律規定加以監督，而行政上的適當監督自然就更加是題中應有之義。

再比如葡國行政法理論上有觀點認為，即便是公立高等院校，政府對其亦擁有相當大的干預權，政府有權任免其領導人，有權就其開展活動的方式發出指令，有權對其活動進行監管和監督。⁴⁶反映在法律上，可以見到在規範葡萄牙高等院校法律制度的第 62/2007 號法律第十一條當中，一方面規定及確定了公立與私立高等院校分別享有制定規章、教學、科研、行政、財政等方面的自治權，另一方面也規定這些自治權並不排除政府的監管和監察。

經以上對公立高等院校與私立高等院校所作的基本敘述，我們看到，政府無論是對公立高等院校還是對私立高等院校均應擁有監控權，但又由於兩者之間的差異導致其監控的形式亦有分別。

以上提到提案人擬設立一個由高等院校內部機關核准與行政長官確認這兩個要素構成的專用於高等院校章程的行政程序，並且肯定了這一構想在平衡政府監管權與高等院校自主權方面的積極意義，然而，這一設想似乎並未特別留意到公立與私立院校之間的差別，而正是由於這一差別的存在，政府（行政長官）的相關行為不應該被單一化設定。

在對這個問題的處理上，現行第 11/91/M 號法令第四條中文本文行文中使用了“批准”一詞，其相應的葡文用詞是“aprovação”。在理論上，這是行政機關的一種次生行為（Actos secundários）⁴⁷，“透過這一行為，行政機關對於先前已經存在的、由另一行政機關作出的某個行為表示同意，並且賦予其效力。一個例子

⁴⁶ 上引 Diogo Freitas do Amaral，第 265 頁。

⁴⁷ 與初始行為（Actos Primários）相對應。參見 Diogo Freitas do Amaral: Curso de Direito Administrativo, Volume II, Almedina, 2012, 2ª Edição, p. 281 e ss.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

是：公務法人作出的某些特定行為有賴於政府的監察性核准；……這裡所面對的行政行為雖然已經作出並且完成，但只有經另一機關核准，才會變為有效。這種核准視乎情形可以是監察性核准，也可以是非監察性核准。”⁴⁸

也就是說，如果只是用以處理公立高等院校的章程，基於院校的公務法人性質，由行政長官對其所制定的章程予以核准，這是符合理論邏輯的規定⁴⁹。然而問題是，對於私立高等院校的章程該如何處理？面對此問題，上述現行法令的規定似乎並未專門給出更為確切的答案。在實務當中，則通常採用行政命令的方式核准相關院校的章程⁵⁰。

現在我們回到法案。如上所述，本法案的提案人擬設立一個由高等院校內部機關核准與行政長官確認這兩個要素共同構成的專用於高等院校章程的行政程序，然而，這很可能又是一個單一程序：用同一個方案無差別地處理公立高等院校的章程和私立高等院校的章程。

以上談到了由行政長官核准公立高等院校章程的程序的合理性。然而就私立高等院校而言則是另外一種情形。需要知道，在行政法理論上，刻意對“核准”（aprovação）與“確認”（homologação）這兩個行為加以區別：“就確認的情況而言，在作出確認之前，並不存在任何行政行為，只是存在一個建議或意見”

⁴⁸ 上引 Diogo Freitas do Amaral: Curso de Direito Administrativo. Volume II, Almedina, 2012. 2ª Edição, p. 296. 原文為：“A «aprovação» é o acto pelo qual um órgão da Administração exprime a sua concordância com um acto anterior existente, já praticado por outro órgão administrativo e lhe confere eficácia. Um exemplo: certos actos praticados por institutos públicos dependem da aprovação tutelar do Governo;……. Estamos aqui perante actos administrativos que, embora já praticados e perfeitos, só se tornam eficazes quando sobrevier a aprovação, que é dada por outro órgão. Pode ser uma aprovação tutelar ou não tutelar, depende dos casos.”

⁴⁹ 這也正是實務上的一貫作法，比如以第 477/99/M 號訓令核准《旅遊學院教學人員及酒店業專業培訓人員通則》，以第 469/99/M 號訓令核准《澳門理工學院章程》，以第 14/2006 號行政命令核准《澳門大學章程》等。

⁵⁰ 參見前文第 15 點。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

⁵¹。V.José Gabriel Queiró 認為，“‘確認’的特徵首先是，確認的機關對建議性的行為表示贊同或者同意，須經確認的行為通常在技術上體現為一個實體內容未定的行為，因為該行為要麼是由僅具有諮詢或建議職能的機關作出，要麼是由在特定情況下、法律賦予一個特別的決定前職能的決議機關作出。”⁵²V.José Gabriel Queiró 還認為，“‘確認’作為次生行為的這一特徵並未排除其被用作這樣一種行為：其欲求得的效果會直接反映在政府與公民之間的關係當中，這種使用已經見於許多法律文件當中，例如，法律要求私人的某一特定行為或協議須經確認，以使其獲得行政決定的可執行力，或者行政機關的某一特定權限要透過對某一私人實體提交的建議加以確認才能得到執行（例如最高價格的制定）。”⁵³

考慮到前面所闡述的關於私立高等院校的性質，或者可以說，單就私立高等院校的章程而言，不用“行政長官核准”而是用“行政長官確認”，似乎更能恰當地反映出政府和擁有高等院校的私法人在制定相關院校的章程過程中各自所應扮演的角色⁵⁴。只是這一行為雖可用於私立高等院校章程的制定，但卻並不十

⁵¹ 上引 Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo. Volume II, Almedina, 2012. 2ª Edição, p.297。

⁵² 參見 V.José Gabriel Queiró, «Homologação», in DJAP, V, PP.90-93. 原文是：“...a homologação caracteriza-se, ante de mais, pela natureza opinativa do acto em relação ao qual o órgão homologante exprime o seu assentimento ou concordância. O acto sujeito o homologação apresenta-se sempre, tecnicamente, como um acto materialmente não definitivo, na medida em que provém, seja de um órgão com funções de mera consulta ou proposta, seja de um órgão deliberativo a que a lei atribui, em situações determinadas, uma específica função pré-decisória.

⁵³ 上引 V.José Gabriel Queiró. 原文是：“A caracterização da homologação enquanto acto secundário não exclui a sua utilização, aliás comprovada em múltiplos textos legais, como um acto destinado a produzir efeitos que se projectam directamente nas relações entre a Administração e os cidadãos. Bastrá, para tanto, que a lei sujeite a homologação um determinado acto ou acordo particular, com a finalidade de lhe conferir a força executória própria das decisões administrativas, ou que uma certa competência da Administração deva ser exercida mediante homologação duma proposta apresentada por uma entidade privada (assim já aconteceu, por exemplo, com a fixação de preços máximos.)”

⁵⁴ 以此行為來應對私立高等院校的章程，也更能體現出政府對於院校自主權的維護，正如哈特穆特·毛雷爾所指出的：確認性行政行為僅表明現有的實在法狀態，但也屬於行政行為，因為它是對法律狀態具有約束力的確認，具有處理性。……確認性行政行為因此具有一定的形成效果，在行政機關享有裁量空間的情況下，這種效果會明顯強化。儘管如此，它與權利形成性的行政行為不同，因為它一與後者相反一不以實體法律狀態的變更為目標。參見[德]哈特穆特·毛雷爾（高家偉譯）：《行政法學總論》，法律出版社，2000年11月第1版，第207-208頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

分適宜於公立高等院校的章程。

鑒於以上兩個用詞各自含義的特定性，委員會在提交與政府的書面建議當中曾提醒適宜在相應條款當中做出區分處理，然而，最終政府並未接納這一提議。

20.3. 公立高等院校的法律性質

公立高等院校的公法人性質已經被第 11/91/M 號法令第八條第一款⁵⁵規定所印證。就本法案而言，最初文本第六條第一款建議的行文內容是：“公立高等院校為公法人，但不妨礙其設立法規或相關修改的特別規定的適用；在任何情況下，院校的擁有權及財產均屬於公產。”最後文本第六條第一款的行文內容是：“公立高等院校為公法人，具有學術、教學、行政及財政的自主權。”

前文已經指出⁵⁶，公立高等院校首先是公務法人中的一種⁵⁷，因此理論上必然具有公法人身份。然而，理論上的公法人身份通常尚有賴於實體法加以確認：或者是透過系統和統一的方式以一般性法律去規範，或者是分散在具體設定公法人身份的不同法律文件當中去規範。澳門特別行政區屬於後一種情況⁵⁸，就這一點，不論是上引第 11/91/M 號法令第八條第一款，還是本法案最後文本第六條第一款（對應最初文本第六條第一款），都一致給予了證實。

尤其值得強調的是，在本法案當中，公立高等院校的公法人身份性質被與其學術、教學、行政及財政自主權相提並論，這意味著，立法者無意以規定公立高等院校身份性質的方式對其享有的自主權加以收縮，相反，公法人的法律性質在

⁵⁵ 第 11/91/M 號法令第 8 條第 1 款：

“公立高等教育是公共法人，並享有制訂章程以及學術、教學，行政和財政的自主權。”

⁵⁶ 參見 20.2。

⁵⁷ 按照 Diogo Freitas do Amaral 的觀點，公務法人主要有三種類別：具法律人格的機關；公共基金會；公共機構。而公立大學就是第一批這種意義上的公共機構。參見上引 Diogo Freitas do Amaral：《行政法教程》，第 271-275 頁。

⁵⁸ 唐曉晴教授曾對此作過系統研究，參見上引唐曉晴：《法人理論與澳門教育機構的組織模式》。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法律上的一再被重申，使得公立高等院校在澳門特別行政區的法律地位獲得更為清晰的確認：所有公立高等院校都是澳門特別行政區的間接行政的重要體現。

套用 Diogo Freitas do Amaral 的觀點，就公立高等院校而言，可以這樣說，澳門特別行政區的目的由其他非特區實體來實現：澳門特區委託其他法律主體（這裡即為具有公法人身份的公立高等院校）去實現自己的目的。這就是澳門特區的間接行政：之所以叫特區行政，是因為其旨在謀求特區的目的；之所以叫間接，是因為並非由特區自己實現，而是由特區為此目的在自己的屬下創立的其他實體（這裡即為公立高等院校）來實現⁵⁹。或者也可以這樣表述：澳門特別行政區不通過自己的行政機關（即政府）自行執行行政任務，而是授權或者委任其他法律上具有權利能力的組織（即具有公法人身份的公立高等院校）執行⁶⁰。

間接行政的出現是爲了應對行政生活和政府職能日益變得更廣泛和複雜的形勢，有一些公共職能並不適合由政府直接行使，比如在技術、經濟、文化等方面，因而就必須通過不同的機構、自治團體甚至企業來開展。透過創設這些獨立的決策和管理中心，將職責分散給某些機構，這些機構儘管與政府保持聯繫並在實現政府的目標的過程中與政府合作，但為此獲得使其作為擁有自己的法律人格、人員、預算、財產、帳目的自治實體而存在的一系列特權，也就是所謂的自治權。⁶¹

需要留意的是，不是所有上述實體都擁有同等程度的自治權，Diogo Freitas do Amaral 指出，自治的程度可以被劃分為三個不同的層級：最高程度的自治（例如公營企業），中間程度的自治（例如一些經濟協調機構），表面的自治（自治實體實質上就是政府的一個部門，法律人格和行政與財政的自主純粹是一個外表）。⁶²

⁵⁹ 參見上引 Diogo Freitas do Amaral，第 262 頁及隨後數頁。

⁶⁰ 參見上引哈特穆特·毛雷爾，第 546 頁。

⁶¹ 參見上引 Diogo Freitas do Amaral，第 262 頁及隨後數頁。

⁶² 參見上引 Diogo Freitas do Amaral，第 267 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

而且，即便是上述享有最高程度自治權的間接行政公共實體，按照 Vital Moreira 闡述，也要受到以下制約：

— 受政府監管權約束，這些監管權包括指引方向、發出指示、監察其行為是否與施政方針相符；

— 即使是擁有作出確定性行為和執行性行為的權能，這一自治權也可以被收回；

— 政府對間接行政進行控制，意在保證其行為與政府所制定的方針保持一致，這種控制不僅包括對行為的合法性控制，還包括對行為的內容、行為的時機、行為是否恰當等加以控制；

— 間接行政的領導機關通常由政府任命；

— 構成間接行政的機構的領導機關同時也可以是國家機關以及母行政機關的代表⁶³。

此外，還需要闡明的一個定義是，公立高等院校既不是公營企業，也不是公共團體，實質上是屬於公務法人範疇中的一種公共機構。因此，其享有自治權，但不屬於程度最高的自治，更加不屬於自治行政。如果將 Diogo Freitas do Amaral 為公務法人概括的特徵⁶⁴套用於公立高等院校，還可以對其作如下具體描述：

— 作為公務法人的公立高等院校是公法人；

— 公立高等院校享有行政和財政自主權；

⁶³ Vital Moreira, Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, 2003, p. 119-120。

⁶⁴ 參見上引 Diogo Freitas do Amaral, 第 276 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- 公立高等院校透過立法的方式創立、改組和消滅；
- 公立高等院校擁有本身的機關；
- 公立高等院校服從政府尤其表現為行政監督和監管權的相當嚴格的干預；
- 公立高等院運作的法律制度一般是公法制度：公務法人制定規章，實施行政行為，訂定行政合同，收取學費，其人員具有公務員的地位，其財務受公共會計法律管理。

事實上，上述學理見解部份已經被切實體現在現行的規範澳門大學法律制度的第 1/2006 號法律、規範理工學院的第 49/91/M 號法令、規範旅遊學院的第 45/95/M 法令當中。在規範高等教育制度的第 11/91/M 號法令當中則亦有相關的一般性規範，例如其中的第 8 條、第 9 條、第 11 條、第 12 條、第 13 條等。

如上所述，本法案的提案人無意改變關於公立高等院校公法人性質的規定，也無意改變因公法人身份而產生出的法律後果。這一立法政策獲得了委員會的理解和接受，雙方的觀點完全一致，均認為應該堅持公立高等院校的公法人法律性質，在堅持公立高等院校的學術、教學、行政及財政的自主權的同時，保證其在法定的軌道內運行。為了避免和消除可能出現的誤解和分歧解釋，委員會與政府一致同意將法案最初文本第 6 條第 1 款中的“但不妨礙其設立法規或相關修改的特別規定的適用”一句表述予以刪除，其意義是表明公立高等院校公法人性質沒有任何例外。而對於公立高等院校在行政和財政方面可能的特別需求，委員會建議政府進一步研究實務當中的問題所在，採取針對性的措施去解決。

21. 在課程設置方面，與第 11/91/M 號法令相比較，主要的變化是：（1）破除院校之間的壁壘，允許學生在不同的高等院校之間流動。體現在不再採用目前



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的禁止重複報名的規定⁶⁵，而是代之以規定不僅允許學生在高等院校之間流動，而且為實現這種流動規定了院校之間互相認可對方的修讀期、科目或學分的可能⁶⁶；(2) 明確地引入了學分制⁶⁷，將現行制度中的單一學期制學士學位課程⁶⁸擴展為學分制與學期制並存⁶⁹；(3) 法案建議取消現行制度中的高等專科學位⁷⁰，代之以副學士文憑，並為該文憑課程規定了學分制以及與學士學位課程銜接的制度⁷¹，從而在保持該課程獨立價值的同時，也為其預留了橫向和縱向流動的可能；(4) 法案建議新增加關於雙學士學位課程的規定，為有特別能力的學生多提供了一項選擇⁷²；(5) 此外，法案還新建議區分主修與副修的二元制度⁷³，甚至還建議允許設置雙主修的學士學位課程⁷⁴，這些都是現行制度當中所沒有的新設課程。

總體而言，委員會對於法案在課程設置方面的上述建議表示認同，委員會與政府均認為，允許學生在不同高等院校之間流動有利於更大程度地發揮不同院校各自的學科特長、實現優勢互補，而且有利於推動院校之間的良性競爭、促進院校發展和學術水準的提升，同時也可以為學生提供更為豐富和廣闊的教學資源，方便其根據自身計劃的需要作出適當選擇。對於院校而言，也將會拓寬其人才培育空間，更為方便其遴選到其屬意的學生。因此，這一措施順應了當前國際上流行的開門辦學的理念，具有進步意義。

委員會重點討論了如下幾個問題：

21.1. 關於法案擬取消高等專科學位課程的建議。政府代表解釋稱， 高等專

⁶⁵ 參見第 11/91/M 號法令第 25 條。

⁶⁶ 參見法案最初文本即最後文本第 28 條。

⁶⁷ 參見法案最初文本第 16 條第 5 款即最後文本第 18 條第 5 款。

⁶⁸ 參見第 11/91/M 號法令第 16 條第 4 款 a 項。

⁶⁹ 參見法案最初文本第 16 條第 4 款即最後文本第 18 條第 4 款。

⁷⁰ 參見第 11/91/M 號法令第 16 條第 4 款 a 項。

⁷¹ 參見法案最初文本第 20 條即最後文本第 22 條。

⁷² 參見法案最初文本第 17 條即最後文本第 19 條。

⁷³ 參見法案最初文本第 21 條即最後文本第 23 條。

⁷⁴ 參見法案最初文本第 16 條第 4 款 (一) 項即最後文本第 18 條第 4 款 (二) 項。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

科學位課程在現行制度上的確有設立，但過去院校多會開設一年至一年半的課程銜接成為學士學位，在概念上等同於副學士，在很多院校中副學士不是單獨設立的，只是將學士課程分拆成兩年加兩年，其好處是容許兩年取得文憑。現時院校已沒有再開辦新的高等專科學位課程，相關課程已逐步退場。但未來如果有需要，不排除院校可再開辦高等專科學位課程，法案中已規定院校可以開辦與法定類型不同的其他課程。

委員會對於上述解釋表示理解，但同時也提醒應該予以重視的相關問題，首先是關於目前仍在運作當中的高等專科學位課程的處理方案，在法案最初文本當中未見有相應的規定，一旦本法生效、相關課程須即時停辦，如何保障學生的利益？因此，建議增加相應的過渡性規定；其次，法案擬廢止高等專科學位課程，這一政策選擇亦會帶出一些職業資格上的問題。在現行的制度中，仍有某些職業的法定資格要求為具有高等專科學位，例如進入公職人員技術員職程⁷⁵、從事幼兒教師及小學教師⁷⁶等。本法案的廢止建議，會否影響到居民進入相關職位方面的權利？將來的副學士文憑是否具有與高等專科學位同等的效力？還是需要取得學士學位資格方可擔任相關職位？

關於上述第一個問題，政府認同委員會的擔憂和建議，在法案最後文本第六十條（過渡規定）（對應最初文本第五十七條）當中新增加第四款及第五款，其規定：

“四、在本法律生效之日仍然運作的由澳門特別行政區高等院校開辦的授予高等專科學位的課程須停辦；有關停辦事宜適用經必要配合後的第四十八條第一款規定，而該等課程則受原先法例規範直至完成落實停辦事宜。

五、本法律的規定不影響澳門特別行政區的高等院校根據原先法例規定頒授

⁷⁵ 見第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》表二。

⁷⁶ 見第 3/2012 號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》第 10 條第 1 款及第 2 款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的高等專科學位的有效性。”

而該第四款所指的本法第四十八條第一款則規定：

“在保障學生利益的前提下，私立高等院校的關閉及課程的停辦，透過停止辦理各課程一年級的人學登記為之，並僅在為期最長的課程所需期間再加兩年後才實現，但屬經適當說明理由且獲監督高等教育範疇的司長以公佈於《公報》的批示認可的例外情況則除外。”

以此確保仍在讀高等專科學位課程的學生能夠如期畢業，並在法律上明確其所獲頒授的學位的效力不會因該學位課程被廢止而受到任何消極影響。

關於上述第二個問題，提案人表示，在政府入職政策上，入職政府技術員職位，有三年制的要求。而本法案很清晰，副學士文憑是兩年制。這是按世界潮流設計的，只是一個文憑，因此不可以入職政府的技術員。但不排除以學士學位入職。相信投考公職的法律制度與法案所規定的是兩個不同的政策問題，投考公職由另一個法律去處理。

事實上，在立法會第一常設委員會細則性審議《修改第 14/2009 號法律〈公務人員職程制度〉》法案時，這個問題的確成為議題之一，受到了關注，該委員會第 1/V/2017 號意見書內就包括有關於公職第五級別即技術員職程的學歷問題，指出，“該職程所要求的學歷是高等專科學位課程。然而，現正在立法會審議的高教法法案已沒有對此學位作出規定，將來的高等教育學位僅包括學士、碩士及博士學位。

委員會對這個問題進行了分析，並向政府查詢在未來的高等教育制度下，進入技術員職程將要求甚麼學歷，以及在進入公職的學歷事宜上兩部法律將如何配合。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

政府對此作出解釋，稱目前特區仍有高等專科學位課程正在進行中。根據高教法規定，法律生效後這些課程的停辦，將透過停止辦理各課程一年級的入學登記為之，並僅在課程所需期間屆滿後才實現。也就是說，這些課程將繼續進行至完結為止。此外，該法案亦規定，特區高等院校根據現行法例（第 11/91/M 號法令）頒授的高等專科學位的有效性，將不受新法的影響。

另一方面，由於法案第五條第三款規定具備高於有關職務所要求的學歷者可進入較低級別的職程，因此，具備進入第六級別即高級技術員職程所要求的學歷者可進入技術員職程。

因此，具備根據第 11/91/M 號法令（規範澳門高等教育的法規）取得的高等專科學位課程者，以及具備法案第五條第二款規定的學歷者，均可投考公職技術員職程。”

21.2. 關於法案建議新設的副學士文憑課程，與現時的高等專科學位課程相比，將來的副學士課程不再是學位課程，高等院校僅可就相關課程頒發“文憑”。在課程設置上，高等專科學位課程一般為期三個學年或六個學期⁷⁷，副學士文憑課程為期至少兩個學年⁷⁸，兩者的設計均容許與學士學位課程相銜接⁷⁹。而在課程定位上，現行法令訂明，“經高等專科學位課程考核合格者，表明其具備了從事一定專業工作的必需技能。”⁸⁰，而法案則未有就副學士文憑的資格訂定任何類似的規定。

在細則性審議期間，委員會從副學士文憑的價值定位、與高等專科學位相比

⁷⁷ 二月四日第 11/91/M 號法令第 15 條第 4 款。

⁷⁸ 法案最初文本第 20 條第 1 款、最後文本第 22 條第 1 款。

⁷⁹ 二月四日第 11/91/M 號法令第 16 條第 4 款；法案最初文本第 20 條第 3 款、最後文本第 22 條第 3 款。

⁸⁰ 二月四日第 11/91/M 號法令第 15 條第 2 款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的優勢和吸引力，以至鄰近地區的實踐經驗等多個方面探討了法案建議增設副學士文憑課程的合理性。有成員質疑為何要創設該類課程，對澳門特區有何好處？如果副學士文憑無法成為進入公職的條件之一，其吸引力會否打折扣？

就此，提案人解釋稱，“法案所建議的副學士文憑課程類似於美國的社區學院所設的類似課程。在澳門設立副學士文憑課程，是希望為通向現時四年制的大學學士學位課程，多設一個階梯，使得更多的學生能完成更高層次的高等教育。學生無須被要求一次就完成四年的學士學位課程，而一旦完成不了則甚麼收穫結果也沒有。因此如果能夠在中段增設副學士，先用兩年時間取得文憑，隨後再繼續升讀，整個流動的階梯會比較完整。另外一個原因是，現在澳門的學生很多時候在大學一年級時尚不一定清楚知道自己想做甚麼。如果院校開設副學士課程，可以讀完兩年再想想，決定以後是否再升讀大學三年級，這樣在職涯規劃上較容易。第三是仍有超過 60% 的在職勞動人口不具有高等教育學歷。為著澳門轉型、經濟適度多元，以及打造一中心一平臺的總體需要，除了提升在讀年青人的學歷，還希望提升已在職人士的學歷。為此，法案同時建議將未有高中畢業的成年學生可經考核入讀高等院校的年齡由現行法令的二十五歲調低至二十三歲，而且不設定年齡上限。至於取得副學士文憑後是否能繼續升讀學士學位課程三年級，以及多少年內可以升讀，這些具體的操作取決於各高等院校的收生標準，院校有自主權。”

此外，政府承認，目前在進入公職方面尚未考慮為副學士文憑留出空間，因為這只是一個文憑，不可以憑其投考政府的技術員。

有委員會成員主張將“副學士文憑”改為“高級文憑”。對此，提案人表示，世界各地已過於濫用高級文憑一詞，因此認為法案保留使用副學士文憑這一名稱較為合適。

經提案人說明理由後，委員會認同法案建議增設副學士文憑課程，認為可以



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

讓學生按自己的生涯規劃，在完成課程後繼續升學或出來工作。世界各地雖然存在著不太成功的例子，但同時亦不乏成功的例子。關鍵是在升學銜接的工作上要做得好，使得文憑獲社會普遍認受。為此，委員會提醒政府，不能設計一個其他地區和國家都不承認的、無法對外接軌的課程，也不能設計一個沒有出路的課程。為此，將來需注意推動副學士文憑或相關課程的學分在澳門以外的地區和國家獲得承認，因此，可以要求每個新開的課程都要有課程認可、積極與外地大學簽訂一些學歷互認的協議等等，以便支持學生到外地升學。

在本地升學方面，法案所建議的副學士文憑並不是自動銜接到學士學位課程的三年級，而是須由院校審批並承認後方可繼續升讀⁸¹，而且法案雖然引入學分制，但具體的學分制度將交由補充性法規規範⁸²。這引起委員會成員的關注，促請提案人對副學士文憑課程的質素加以保證，擔憂標準彈性過大、院校主觀性過強、學生缺乏升學保障，以致於無法吸引學生就讀。

關於如何將副學士文憑與就業市場掛鉤，有委員會成員提出，需要檢視公共領域對高等教育產品的使用狀況，與時並進。亦有建議由公共部門做起，將政府的一些職位開放給副學士文憑，以此拉動該課程，這樣民間也會較為容易接受。如果有需要，可以考慮修改公職法律制度。

就此，提案人的回應是，從過往的情況看，有追蹤調查學生畢業一年後的工作情況，相關報告上載到高教辦的網頁。至於公共部門對副學士文憑的接受問題，提案人表示會與相關政府部門再作溝通。但提案人同時指出，開設副學士文憑課程，只是作為一個階梯，用以踏上學士學位課程的通道。

21.3. 法案建議設立“學分制”，並規定將來多個類型的高等教育課程，包

⁸¹ 見最初文本第 20 條第 3 款、最後文本第 22 條第 3 款。

⁸² 見最初文本第 20 條第 2 款、最後文本第 22 條第 2 款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

括雙學士學位課程⁸³、副學士文憑課程⁸⁴以及主修和副修⁸⁵，均須根據學分制開辦，而學士學位課程亦可選擇以學分制的模式開辦⁸⁶。同時，法案建議“學分制”由未來的“法規”訂定⁸⁷。

然而，基於法案對學分制的内容缺乏規範，委員會亦僅能一般性地與提案人交換意見，因此，希望提案人介紹相關的制度構思和交待法規出臺的時間表。部分成員曾要求在法案中增加多一些規定，例如就學分的計算、學分的承認等作出規範，使制度更加清晰。

提案人在會上表示，澳門現時亦有不少的高等院校正在使用學分制，例如澳門大學，法案只是將之納入制度。另外，學分制的配套法規草案已基本完成草擬，並可就一些主要的原則與委員會分享。相信法案通過後的數個月內應能夠完成相關的配套法規。

後來，提案人向委員會提交一份關於《建立高等教育學分制的參考資料》⁸⁸。

在這一基礎上，部分委員會成員希望提案人澄清以學分制開辦的課程是否均容許學生提前畢業？並指現在存在一些以雙軌制開辦的課程，既要計學分又要計學年。將來法案通過後這些課程如何過渡？是否立即轉為單計學分的課程並容許提早畢業？還是只是新開的單計學分的課程方容許提早畢業？

提案人回應表示，用學分制開辦的課程就計學分，不以學年計算。亦沒有要求最短需要讀多少年，因為有豁免學分的制度。現在一般最多豁免三分之一的學

⁸³ 最初文本第17條第1款、最後文本第19條第1款。

⁸⁴ 最初文本第20條第1款、最後文本第22條第1款。

⁸⁵ 最初文本第21條第1款及第2款、最後文本第23條第1款及第2款。

⁸⁶ 最初文本第16條第4款（二）項、最後文本第18條第4款（三）項。

⁸⁷ 最初文本第16條第5款、第17條第5款、第20條第2款及第21條第3款、最後文本第18條第5款、第19條第5款、第22條第2款及第23條第3款。

⁸⁸ 附件一。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

分。但這只是初步，仍在討論當中，並且可以有最長的年限，這將交由學分制的行政法規處理。並會有過渡期。另外，考慮到各地計算學分的方式可有不同，將來每個學分的時數計算亦是會有彈性的。

委員會對提案人的上述解釋表示理解和接受。

21.4. 有委員會成員從法案所建議的學分制出發，提出關於是否可以將高等教育與職業教育相結合的問題：“關於學分與學位的設計，提案人解釋可以讓在職人士進入大學，而最初文本第十五條第二款（三）項又有“向副修計劃頒授證書”，那麼可否與職業技術培訓，例如由勞工局、生產力中心、地籍局開辦的課程掛勾？那些課程也頒授證書和高級文憑，甚至獲世界認可。但法案出臺後，由於不是由高等院校開辦，完成課程後如何計學分？如何透過學分掛勾銜接上大學？將來是否全部要由高等院校承接來開辦？非高等教育機構還可否開辦課程和頒發證書？”並提出可否參考德國、韓國以及新加坡的制度經驗採用雙軌教學，使高等教育與職業教育相互銜接。

提案人回應稱，“法案主要是規範高等教育，而社團或官方機構開辦的課程及其所頒發的證書或文憑不屬於高等教育範疇。因此就非高等教育機構所發文憑或證書與高等教育課程銜接的問題，不會有學分自動轉移的機制。但不排除院校自身的教學委員會或學術委員會，根據具體個案，適當地對某些文憑證書作出認證。同時亦不排除機構與高等院校合作開辦，作為高等教育課程，學分就得轉移。澳門實際上在整個社會的發展中欠缺了類似於香港、歐美的資歷架構。其概念是不同行業對行業內不同的技術級別有各自的描述，並與學歷掛勾，例如初級技工等同文憑持有者、師傅等同碩士，將職業培訓與正規教育和非正規教育互相之間打通。但在澳門這樣做有很大困難。

職業培訓課程將來是否能夠銜接使用學分制，取決於所辦的課程是否嚴格，可能要在質素方面有一個鑑定，以確定其是否達標，並且取決於院校是否承認相



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

關的標準，否則無法銜接。而且要區分理論型和實用型。將來可以去商討。會再去搜集各地相關的資料。

事實上，在職業教育方面，高教辦亦有與勞工局合作，參考國家職業考試的制度，推行一試兩證。關於職業課程在將來制度中的認可或豁免學分的問題，可分兩種情況。法案最初文本第二十八條關於流動，如果是高等院校之間所開設的課程，互相之間可以有認可制度。如果是社團或勞工局，由於不是高等院校，其所開辦的課程不屬於課程認可的問題，而是屬於有關課程或培訓經驗的豁免問題，即豁免再修讀某些學分的問題。但須注意，即使是由高等院校開辦，亦不一定是高等教育課程，例如由澳門大學的持續進修學院開辦的一些課程。無論如何，未來會在課程設計上繼續與勞工局及生產力中心溝通，希望盡量能夠讓一些職業培訓課程可以透過高等院校的教學委員會豁免某些學分，但現在只能是個案式的處理。”

在此問題的基礎上，有委員會成員問，“將來的《職業技術教育法》與本法案有沒有關聯？”認為，“如果將來在職業技術教育法中設職業大學，法案就不用包羅萬有，甚麼都解決。”

政府對此問題的回應是，“有沒有條件開辦多一所職業技術大學，要看澳門本身的社會定位以及市場需求。事實上還是可以透過去世界其他地方取得學位後回到澳門市場工作。社會成本效益上要取得平衡。從內地的經驗看，內地的職業大學一般的修讀年期只是兩至三年，是走讀制。兩至三年是不能取得學士學位的，以職業培訓作為主要目的。其特點是專業設置不固定，隨經濟發展對人才需求作出調整，要交學費，畢業後不包分配或安排工作，週期短，實用性強，對勞動者的質素起作用。這與一般的高等教育有少許不同。而在本澳高等院校包括本科、碩士、博士的二百多個課程之中，部分已經是職業導向型的，例如師範、翻譯等。澳門這一種職業導向型的課程基本上都是有學位的，這與內地的上述課程是兩種不同性質。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

21.5. 關於法案所建議的將博士學位課程劃分為研究型及授課型兩個不同種類，委員會指出，按照法案最初文本第 15 條第 8 款規定，似乎學士、碩士、博士課程都可以採用這一分類，但在隨後的課程條款中，只有第 19 條關於博士學位課程的規定的第 2 款才出現這一分類。但無論怎樣，基於什麼考慮設置這一分類？

政府解釋稱，上述第 15 條第 8 款只是強調，“不論是授課型還是教學型，亦不論學士、碩士、博士，應在畢業證書上寫明屬哪一類型。至於類型的名稱之後可以再考慮。”

隨後進一步解釋稱，“將博士學位區分為研究型 and 授課型，主要是考慮到，博士學位傳統上是研究型的，但現時有一些新的發展，已有授課型的博士學位。澳門的院校，比如澳門大學都曾有提出開辦一些寫應用型論文的博士學位，但現行法令不容許。法案初步構思是，教學型的博士課程都要交論文，只是與研究式的論文不同，其比較上是應用型和專業型的，與職業導向關係比較大的論文。”

雖然有上述的解釋，委員會成員仍質疑該分類方式與澳門的環境是否相適應，而且兩種分類可能會導致將來在相關課程的品質和品質標準問題上各院校未必十分一致，擔心會影響到博士學位的含金量。事實上，在沒有足夠的經驗和質素保證的情況下貿然開設非傳統式的博士學位課程，雖然要經政府審批，但政府是否有足夠的經驗去評核院校是否具備資格和資質去開辦非研究型的博士學位課程？政府憑甚麼認為自己有這樣的能力判斷？另外，是否真的有緊急性，需要於法案中開放這門戶，是否可以留待高等教育的評鑑制度出臺，實施一段時間後，認為沒有問題才進一步鼓勵？不是不要跟進世界潮流，但應有序地開展，否則品質上又未必有保障，政府又未有實力評價，擔心會出現漏洞，導致以比較容易通過的方式，吸引招生、賣博士學位，最終可能影響特區形象。因此建議留待高等教育的評鑑制度出臺後，在有信心的基礎上再有序開放。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

政府最後經考慮決定接受上述意見，在最後文本中刪除了上述分類。

22. 在教學人員的資格方面，與現行第 11/91/M 號法令第 19 條的規定相比較，法案最初文本第 22 條（即最後文本第 24 條）的規定依然是維持規定具有博士學位、碩士學位或者同等學歷者才具備從事高等教育教學工作的資格，並且維持規定參與教授某一課程的教學人員所具有的學位不得低於所授課程的學位。

法案中刪除了現行制度中關於學士學位擁有者可以從事高等教育的規定，法案最初文本第 22 條第 3 款規定，“因具專業經驗或其他資格而獲推薦從事高等教育教學工作者，以及獲有關高等院校學術機關確認具資格從事高等教育教學工作者，即使不具備上兩款所指的學歷，經高等教育範疇的主管部門批准後，亦可從事有關工作。”該規定雖然使得單純擁有學士學位但不具有該款所指的經驗或其他資格者被排除從事高等教育教學工作，但並未排除擁有學士學位同時又具有該款所指的經驗或其他資格者透過適當審批程序從事該項工作。

法案最初文本第二十二條第三款所建議的規定基本上維持了現行第 11/91/M 號法令第十九條第二款以及第二十條的規定邏輯：具有專業經驗者以及高等院校學術及教學機關確認其資格者，經有關高等院校申請、高等教育範疇的主管部門批准，亦可從事高等教育教學工作。

就此，委員會當中重點關注的問題是，僅具有學士學位或者不具有任何學位者從事高等教育教學工作的條件是否足夠嚴謹，擔心會有不具資格的人成為高等院校的教師。

政府的回應是，首先還是要相信高等院校自身的學術及教學機關會為了保證本校的教學素質和學術聲譽而嚴格挑選有資格的候選人，政府的主管部門也會嚴格審查，幫助院校作合適的選擇。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法案相對於上述現行規範而言的另外一處變化是，在最初文本第二十二條第四款規定，“高等教育機構的教學人員從事的活動屬公共利益活動。”關於這一規定，委員會會議中曾討論過的一個問題是，教學人員只有在從事教學相關活動時，其行為才可能具有公共利益性質。但政府最後堅持維持該款的實質內容不變。

23. 在人才培養方面，法案最初文本第四條規定了平等入學原則，與現行法令的規範⁸⁹相比較，將受益者的範圍擴大到非澳門居民，委員會會議中就該規定是否會為澳門特別行政區增加過多額外義務和負擔進行了討論。

政府澄清，該條只是一個宣示性規範，意欲表達的只是政府對於平等入學的重視，並且關注點僅限於本澳的高等院校錄取新生這一特定時刻。提案人無意創設一個特區政府的普世性義務，更無意承擔由入學引起的一切不應由政府支撐的負擔。當然，這並不妨礙特區政府以各種方式尤其是設立高等教育基金為高等院校及其學生提供適當的財政支援。

24. 在高等教育財政資助方面，現行第 11/91/M 號法令所設定的是雙軌模式：對公立高等院校，將其本身年度預算納入特區政府的總預算當中⁹⁰；除此之外，另有提供給私立高等院校的資助款項⁹¹。

與此相比較，一方面，本法案最初文本第三十一條的規定維持了將公立高等院校納入特區政府總預算的做法，行文亦基本維持了上述法令第三十三條第一款至第五款的內容⁹²。另一方面，與第 11/91/M 號法令第三十五條相比較，法案最

⁸⁹ 第 11/91/M 號法令第 28 條第 2 款。

⁹⁰ 第 11/91/M 號法令第 33 條。

⁹¹ 第 11/91/M 號法令第 35 條。

⁹² 但本法案建議廢止第 11/91/M 號法令第 33 條第 6 款及第 7 款，其內容是：

“六、官立高等教育機構薪酬制度係由總督核准。

七、倚賴本地區總預算撥款而運作之官立高等教育機構不得給予其人員超越為公職而訂定之福利。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

初文本第三十條所建議的對高等教育的資助制度將資助對象從單純的私立高等院校及其學生擴大到亦包括公立高等院校及高等院校的學生。

關於這一條，委員會關注的問題是，會否對於公立和私立高等院校不加區分地全部由政府承擔其所有開支和各種費用，以致於不合理地造成公共開支。畢竟私立高等院校從根本上說還是要自行負責、自行管理，尤其是考慮到當中還會包括有牟利性的院校。

提案人回應稱，政府不會對私立高等院校大包大攬，將會提供給包括公立與私立高等院校在內的資助，只是針對院校的各種項目。

III

細則性審議

25. 除了上述所進行的概括性審議之外，委員會還根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對本法案所規定的具體解決方案是否切合本法案所蘊含的原則、法律規定在技術上是否完善方面作出了細則性審議。

26. 委員會對本法案的具體內容進行了深入的分析，顧問團與政府法律技術人員亦緊密溝通，提案人在此基礎上提交了最後文本。

委員會留意到，除了《澳門大學法律制度》（第1/2006號法律）第11條第3款及第4款就人員薪酬問題有專門規定因而並不適用上述法令的規範之外，其餘的公立高等院校如果沒有了這一規範將如何處理相關事宜？對此，政府回應稱，與人員和薪酬相關的事宜將以專門的法律去規範，以符合第13/2009號法律的要求。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

27. 本法律的名稱

法案最後文本所採用的名稱為《高等教育制度》。

在法案細則性審議的過程中，曾經有委員會成員向提案人建議將法律名稱改為《高等教育法》。

提案人在會議上解釋，2006 年在非高等教育範疇制定了《非高等教育制度綱要法》，相對於非高等教育，本法案亦是一個制度性的、框架性的法規，因此建議法律名稱為《高等教育制度》。如果法案獲得通過，政府將會制定一系列的補充性法規，包括《高等教育規章》、《高等教育評鑑制度》、《學分制》、《高等教育基金》、《高等教育委員會》及《高等教育辦公室的組織》等在內的事宜均會由行政法規作出規範。

提案人稱本法案僅作為一個綱領性或框架性的制度，隱含的意思是僅憑本法尚不足以構成完整意義上的高等教育法。對此，委員會認為，在 2006 年訂立《非高等教育制度綱要法》之後，立法會於 2009 年通過了第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》。根據該法律的規定，不論法律如何命名，“法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則。”，也就是說，不應該基於法律是綱領性或框架性而抽空其必不可少的實質內容。當然，在滿足了法律的完備性的前提下，委員會也不否認補充性行政法規的正當性和必要性。

28. 標的及範圍

28.1. 本法案旨在訂定澳門特別行政區的高等教育制度。

根據法案最後文本第二條（一）項的定義，“高等教育”是指由高等院校提



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

供的中學教育以上程度的各級教育。

28.2. 法案的適用範圍因應高等院校是否設於澳門特別行政區而有所區別。對於設在澳門特別行政區的高等院校，其活動、組織及運作受本法案規範；而對於校本部設在外地的高等院校，本法案僅規範其於澳門特別行政區從事的高等教育活動^{93/94}。

法案擬將現行經二月十日第 8/92/M 號法令修改的二月四日第 11/91/M 號法令以及八月十六日第 41/99/M 號法令所規範的事宜統一合併規範，但有一些擴充。

從務實的角度出發，因應高等院校是否設於澳門特別行政區，法律對其設定不同的調整範圍，這一做法可以理解，事實上，澳門特別行政區的法律沒有必要適用於外地高等院校在澳門特區域外的組織及運作。

28.3. 關於特區法律於域外適用的問題，在委員會內部曾經作出詳細和深入的探討，尤其是針對法案最初文本第一條（三）項的規定。

該項規定建議將本法的適用範圍擴大至於外地開辦課程的澳門特別行政區高等院校的活動、組織及運作。這意味著如果本澳的高等院校要到外地開辦課程，其活動、組織及運作仍然受本法規範。

然而，綜觀整個法案最初文本的 60 個條文，並沒有任何一個章節或者一個條文專門規範這種情況。從法案的設計，完全無法知悉澳門特別行政區的高等院校於外地開辦課程時，相關的活動、組織及運作應遵循甚麼規則，甚至沒有任何

⁹³ 最後文本第一條（一）項及（二）項。

⁹⁴ 從嚴格的技术意義上，法案的第一條應分拆成為兩個獨立條文進行規範，將法案的適用範圍規範於定義之後，以此避免尚未有定義就使用某一概念。然而，提案人堅持最後的文本第一條的內容和結構。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

援引性的規定指出是應適用與於本澳開辦課程相同還是不同的制度。

另一方面，即使法案可以增加一些條文，規範本地高等院校於外地開辦課程時的活動、組織及運作，在實際執行的過程中，亦可能將與外地的法制產生適用衝突上的問題⁹⁵。當本法與外地的法制要求不一致時，本地高等院校應遵守本法還是當地法制？強行要求本法於外地適用，會否導致本地高等院校實際上更加難以到外地辦學？如果基於遵守當地法律而導致違反本法的規定，又會否導致行政違法並受處分？本地法律於外地適用的事宜是否適宜先透過地區之間的互認協議作出處理？如果法案確實要將本法適用範圍延伸到本地高等院校於外地的所有活動、組織及運作，提案人就有必要認真考慮如何協調本地與外地法制在適用規範上的衝突，在法案中預先提供解決方案，尤其是理順上述提出的一系列問題。在認識到本地公權力介入外地的可能限度的前提下，有需要重新調整法案的適用範圍，讓法案所建議的內容切實可行。

並不否認，提案人最初提出擴大法案的適用範圍完全是出於善意。面對現今高等教育的發展日趨國際化，已有不少外地的高等院校到本澳開辦課程，因此提案人認為法案應同時前瞻性地為有計劃到外地開辦課程的本地高等院校鋪設道路，讓本地的高等教育與國際接軌，也有其政策上的合理性。問題只是在於這一立法政策具體將要如何落實，如何解決其可操作性的問題。

經與委員會在多次會議上交換意見，提案人承認特區政府難以在外地執法，但為確保澳門特別行政區的高等院校不論是在本地還是外地開辦課程都擁有同樣的質素，讓本地的高等院校走向國際，提案人表示未來將透過評鑑機制，由特區政府派出或委託評鑑團隊到外地為本澳的高等院校作實地評鑑，以使本澳高等

⁹⁵ 相關問題過去已有先例。在澳門大學於珠海設立研究院一事上，審計署 2015 年 2 月公佈的《澳門大學員工宿舍制度、於珠海設立研究院、籌備發展基金》審計報告顯示，即使澳門大學校董會決議通過澳門大學以獨資有限公司的形式在珠海設立科研基地，實際上基於內地政府部門及相關法制的要求，有關科研基地最終還是以民辦非企業單位的模式註冊登記。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

院校在外地開辦的課程得到質素的保證。其主要的考慮為，如果不設立機制對在外地開辦的課程作出認可，將有可能影響到外地政府不批准開設相關的課程。為達到相關目的，提案人在實際操作上構思，本澳高等院校在到外地開辦課程前須向特區政府提出申請，讓特區政府知悉其於外地的辦學地點，且有關的申請人須按本法案關於開辦課程的規定辦理同樣的手續。

法案最後文本刪除了最初文本第一條（三）項關於擴大本法的適用範圍到外地的規定。

28.4. 由於高等院校是否設於澳門特別行政區將影響到其受規範的範圍，因此委員會亦對最初文本第一條（二）項行文中所提及的“住所設在外地”這一表述作出探討。

一方面，法案中文本的“住所”一詞在《民法典》葡文版中既可對應為“domicílio”，又可為“sede”，容易產生概念上的混淆。

另一方面，在委員會討論的過程中，有成員認為法案所使用的概念不應是《民法典》中嚴格意義上的“住所”，擔心使用“住所”一詞容易引起高等院校自身必須具有法律人格的誤解。這不僅可能與法案的續後條文規定不相符⁹⁶，而且對於外地高等院校是否具有法律人格的問題更加是無法知悉，也不必要知悉。

因此委員會向提案人建議，將相關的中文表述統一改為“本部設在外地”，而葡文版的相應表述則改為“localizado no exterior”，以表明相關用詞僅為一般用詞。

在法案的最後文本中，提案人部分接納了委員會的修改建議，調整了中文本

⁹⁶ 見法案最後文本第四十四條第三款的規定。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的行文。

29. 排除適用

29.1. 除上述關於法案適用範圍的一般性規定外，法案最後文本第六十一條還有兩款排除適用的規定。

29.2. 該條第一款規定“本法律的規定不適用於僅開辦神學課程的宗教性質的院校及培養神職人員的院校，不論屬何種宗教信仰。”。

與現行二月四日第 11/91/M 號法令第四十三條第一款及第二款相比，本法的所有規定均不適用於上述類型院校。

此外，為澄清排除適用的範圍，提案人表示，雖然政府不會對特定宗教所開辦的課程作出認可，以免干預宗教自由，然而，如果某一高等院校開辦一個宗教研究課程，僅作為其其中一項高等教育課程，則有關的課程仍適用本法案的規定。⁹⁷

29.3. 針對現存的澳門保安部隊高等學校，最後文本第六十一條第二款規定，其所開辦的警官或消防官培訓課程，受專有法規規範，但不影響須遵守本法律所定的原則。

雖然有關規定除文字表述上的調整以外基本對應於現行二月四日第 11/91/M 號法令第五十七條，但該條文本本身仍然可能產生一定的疑問。尤其是提案人在解釋本條立法原意時曾表示，基於軍事化人員的特殊性，針對培養保安部隊官員的

⁹⁷ 在現行制度中亦是如此，例如見第 105/2006 號社會文化司司長批示。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

“院校”和“課程”，適用其專有制度。

從法案條文的行文看來，其可以確定的非適用範圍似乎僅涉及澳門保安部隊高等學校所開辦的“課程”。這樣關於澳門保安部隊高等學校未來的組織及運作，將繼續適用其專有法規還是適用本法案的規定？例如，澳門保安部隊高等學校將來是否有需要按照本法案的規定，增設校董會？

經向提案人要求確認，提案人回覆表示：有關規定與現行制度中的規定維持相同，並沒有任何新的政策取向以修改相關規定。

另外，法案第六十一條第二款還規定，受專有法規規範，但並不影響須遵守本法案所定的原則。然而，這裡所指的原則到底是指哪些，提案人並沒有多作解釋。

29.4. 在委員會細則性審議的過程中，亦曾經建議提案人將法案的非適用範圍從技術上提前到法案的起首作出規範⁹⁸，有關建議並未獲提案人接納，只是在法案的最後文本中，調整了條文標題的中文行文，將之由“非適用範圍”改為“排除適用”。

30. 定義

最初文本第三條所建議的定義只有三項，分別是“高等教育”、“高等院

⁹⁸ 回歸後這一立法技術已獲立法會普遍採用，例如第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》第二條、第 7/2013 號法律《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》第三條、第 5/2013 號法律《食品安全法》第二條、第 13/2012 號法律《司法援助的一般制度》第二條、第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》第一條、第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》第一條、第 7/2008 號法律《勞動關係法》第三條、第 2/2007 號法律《違法青少年教育監管制度》第一條、第 8/2005 號法律《個人資料保護法》第三條、第 5/2003 號法律《批准澳門特別行政區政府承擔債務》第二條、第 14/2001 號法律《電信網要法》第一條等。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

校”以及“學年”。與法案所建議的豐富內容相比較，顯然，該三項定義並不足夠。而且，定義條文在技術上亦應安排在盡可能靠前的位置。因此，在法案最後文本中該定義條文被移為第二條，除保留了上述三項定義之外，新增加了十項定義，包括“入學”、“入學登記”、“註冊”、“課程的學習計劃”、“流動”、“實習”、“時效”、“副修”、“主修”以及“非本地高等教育課程”，由此使得本條所包含的定義達到十三項。

31. 高等教育的目標與高等院校的職責

31.1. 高等教育的目標和高等院校的職責分別規定在法案最後文本的第三條和第五條。比對現行二月四日第 11/91/M 號法令，“高等院校的職責”為本法案新增的規定。

— 在細則性審議期間，由於“高等教育的目標”和“高等院校的職責”的相關規定在一定程度上內容重複，導致兩者功能重疊，加上最初文本第一章的標題“引則”和第二章的標題“一般原則及規定”難以反映這兩章的實際分別，委員會曾要求提案人澄清“高等教育的目標”和“高等院校的職責”之間的關係和不同之處。此外，由於缺乏清晰的分界和定位，亦有成員曾向提案人提出將第一章和第二章的內容合併規範。

提案人解釋稱，本法案所擬規範的是“高等教育”，因此有必要首先就高等教育訂定整體的目標。而“高等院校”作為高等教育內一個十分重要的組成部分，亦適宜清楚地將相關的職責獨立列出。兩者具有不同的意義。

為使法案的規定更加清晰，並為消除或至少減弱功能重疊的情況，曾建議提案人考慮將第一章的標題改為“一般規定”，而第二章的標題改為“高等院校的組織”，同時對最初文本第五條的行文作出調整，比如刪除類似於“推動”、“促進”等的用詞，以表示出高等院校是實現高等教育目標的具體執行者，而不是單



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

純的政策倡導者。

在法案的最後文本中，提案人同意將第一章的標題改為“一般規定”，而第二章的標題則改為“高等院校”。

31.2. 根據法案最後文本第三條的規定，經本法案確立的高等教育目標共有八項。

與現行二月四日第 11/91/M 號法令第二條相比較，法案不再區分高等教育的宗旨和高等教育的目的。

31.2.1. 關於第一項高等教育目標，可對比現行法令第二條第一款及第二款 a) 項的規定。

在對法案最初文本第二條（一）項的討論中，有委員會成員曾指法案對於近年施政方針中提及的職業技術教育發展著墨較少，認為高等教育應朝向職業技術大學的方向發展，在高等教育的範疇提供更多職業技能操作方面的培訓、培養更多職業性的人才，並建議提案人將相關內容加入到法案的高等教育目標，以避免在不久的將來須重新修法。

事實上，高等教育政策在培育人才的整體目標設定上應具有大局觀，並實事求是。在法案中文本的語境下，以培養所謂的“高級人才”和從事“專業活動”作為目標，可能會引導全社會片面甚至錯誤理解和認識大學階段的教育。人們會以為，一個人大學畢業就意味著成為了高級人才，因而就只能從事一些所謂高端的專業職業，而不顧當時勞動力市場的客觀需求，為澳門社會已經實際存在了的“有人沒工作，有工沒人做”的現象推波助瀾。再者，能否造就學生成為真正對社會有用的人，這才是所有階段的教育、包括大學階段的教育所應該考慮的重心。在澳門社會裡，“專業活動”已經被約定俗成為比如會計師、律師、工程師、



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

醫生等職業。不是說大學畢業生不能成為這些職業的“專業人士”，而是說不應人為地將大學畢業生僅限定於這些行業。還是應該提倡“三百六十行，行行出狀元”。只有這樣，大學生的就業和發展前景才不會受限，大學的人才培養功能也才不會受限。因此，從改善法案的中文行文考慮，曾建議提案人無須將“人才”突顯為“高級人才”，同時建議將“使其能從事專業活動”的表述改為“使其能從事職業活動”。

提案人表示，特區政府一直重視職業技術教育及職業培訓。法案雖然沒有將職業培訓規定為高等教育的目標，但亦將之定為高等院校的職責。而且法案建議新設的副學士文憑課程亦能為有一定工作經驗或已考取國家技能證照的人士提供多一個途徑進入高等教育。

法案最後文本雖然沒有明確將職業技術教育納入高等教育的目標，但將列舉高等教育目標的規定由原來的“主要為”改為“尤其包括”，使得在法案以外，不排除存在其他高等教育的目標。該文本同時將原來（一）項中的“高級人才”改為“高等教育水準的人才”，以避免產生不恰當的理解。

針對法案最初文本第二條（一）項的中文行文，亦有委員會成員曾經提出，“培養品格”一詞在語法上應改為“培養其品格”。相關表述在最後文本中更改為“培養學術及個人品格”。

31.2.2. 最後文本第三條（二）項是法案建議新增的一個高等教育目標，規定創造條件讓有適當能力的個人能夠獲得接受高等教育的機會。這一目標取代了現行二月四日第 11/91/M 號法令第二條 b) 項關於確保向高等教育畢業生及有此需要的市民提供延續教育⁹⁹的目標。

在最初文本第二條（二）項中，法案規定創造條件讓個人在完成中學教育後

⁹⁹ 成人的延續教育，由現行七月十七日第 32/95/M 號法令規範。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

有接受高等教育的機會。

有成員曾經質疑這一項規定是否更為貼近高等院校在招生事宜上應履行的責任，而不是整體高等教育的目標。

就有關問題，提案人確認這是高等教育整體上面的一個目標。並解釋由於澳門已成為經濟發達的地區，要求只完成高中教育對於澳門社會未來的可持續發展會產生一定的困擾。對比其他發達地區，有需要發展高等教育，讓更多的勞動力人口和居民可以接受到高等教育，從而提升整體以及個人的競爭力。

除此之外，法案最初文本第二條（二）項還存在另一問題。最初文本第二十七條規範高等教育的人學條件，其中的第二款、第五款及第六款規定了三類人具備入學條件。除了完成高中教育的一類，第二十七條亦規定年齡超過二十三歲且經證實具有接受高等教育的能力，尤其是在特別入學考試中成績及格者，以及經推薦、批准和核查的資優學生，可在沒有完成高中教育的情況下入讀高等教育課程。這樣，本項目標只規定為完成高中教育的人創造條件，就可能與第二十七條產生不協調的情況，因此曾建議將本項目標以更加概括性的方式作表述。

提案人採納了有關意見，在最後文本中將原來的“個人在完成中學教育後”改為“有適當能力的個人”。

31.3. 高等院校的職責規定於法案最後文本的第五條。

31.3.1. 該條文最主要的討論涉及到最初文本第五條（一）項中“研究生課程”的概念定位。這一用詞在整個法案的其他條文，包括在關於課程及學位的章節中，均未再出現，故審議過程中曾在委員會內部引起不同的解釋。

從比較法的層面探討，委員會多名成員曾經指出，“研究生”一詞在國內和



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

台灣地區只包括碩士和博士，這對於本澳居民如何理解有關用詞毫無疑問會產生一定程度的影響。

然而，有必要指出，上述的一般理解與本法案所使用的概念顯然不同。雖然在現行制度中，二月四日第 11/91/M 號法令第十七條第一款在中文行文中使用了“碩士學位研究生課程”一詞，表明碩士學位課程屬於研究生課程，但值得注意的是，法案最初文本第五條(一)項將“研究生課程”與“學位課程”並列使用，這使得“研究生課程”一詞不再可能是指碩士和博士學位課程，因為，在邏輯上其完全可被吸收到“學位課程”之中，從而使得再單獨另行使用有關表述會變得毫無意義。

為使“研究生課程”能夠獨立並區別於“學位課程”而存在，其中一種可能的理解是，這兩個並列的概念從內容上互不重疊，例如是指法案最初文本第十五條第二款規定的文憑或證書課程。另一可能是，單純透過葡文本相應的用詞“cursos de pós-graduação”來分析，“研究生課程”應是指完成某一學位課程後繼續修讀的其他學位或非學位課程。

由於相關概念在解讀上極為容易產生分歧，委員會曾建議提案人按其實際的立法原意，將中文文本中的“研究生課程”一詞修改為“非學位課程”、“學位後課程”或“學士後課程”，又或於法案關於定義的條文中增加一項，將“研究生課程”界定清楚。

提案人解釋稱，法案所使用的“學位課程”和“研究生課程”在概念上並不完全重疊。當中“學位課程”包括學士、碩士及博士學位課程，而“研究生課程”除了碩士及博士學位課程之外，亦包括不同學位後的非學位補充課程。

經聽取委員會提出的意見和建議，提案人同意完善相關的行文，在法案最後文本中，將有關的中文表述改為“學位後課程”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

31.3.2. 除此之外，就法案最初文本第五條(四)項關於高等院校有職責“進行職業培訓及知識更新的活動”的規定，有成員提出，在邏輯上法案應首先將“職業培訓及知識更新”列為高等教育的目標，否則高等院校須為相關事宜負有職責並不合理。此外，在規定高等院校有職責“進行職業培訓及知識更新的活動”的同時，應明確由高等院校開辦的職業培訓課程是否均屬於本法案所定義的高等教育。否則法案對“職業培訓”所作的規範內容不夠充實，將來可能對其功能定位產生不同的理解，影響職業培訓課程的價值¹⁰⁰。

32. 平等入學

32.1. 法案最後文本第四條規定，“澳門特別行政區政府應創造高等教育平等入學條件，且應遵循不因國籍、血統、性別、種族、語言、宗教、政治或思想信仰、經濟狀況或社會條件而歧視的原則。”

這一規定關係到落實繼續適用於澳門特別行政區的《取締教育歧視公約》¹⁰¹的義務。

32.2. 法案的最初文本曾建議“政府應創造條件讓所有人接受高等教育，並使其不因國籍、血統、性別、種族、語言、宗教、政治或思想信仰、經濟狀況或社會條件而受到歧視。”

這一規定引起委員會極大關注。對比現行二月四日第 11/91/M 號法令第二十八條第二款¹⁰²，法案一方面將特區政府的義務範圍由原來的“居民”擴展到“所

¹⁰⁰ 就此可參見本意見書概括性審議當中關於職業教育與高等教育的關係的討論。

¹⁰¹ 見第 12/2001 號行政長官公告。

¹⁰² 該法令第 28 條（高等教育的入學條件）第 2 款規定：“政府應創造條件，以保證居民受高等教育的可能性，並避免由於經濟差別，或由於入學前的不利社會地位，或由於出身、性別、種族以及信仰等原因而有所歧視。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

有人”，另一方面又將創造條件的義務內容由原來的保證居民“受高等教育的可能性”深化到讓所有人“接受高等教育”，使特區的高等教育傾向於成為義務教育。而條文後半部分關於使所有人不因“經濟狀況”而受到歧視的規定，又可能意味政府須提供免費的高等教育。當中涉及的財政開支將會是極為龐大，甚至無從估量。若然政府無力履行，有關規定又可能成為政府被訴的依據。為此，委員會曾建議提案人更加務實客觀地評估有關規定可能帶來的一系列法律後果。

提案人表示，該條文的原意並不是要將高等教育納入義務教育，而是確保公平入學的機會。政府的義務限於在入學的階段創設條件，保障學生不會在入學時因自身的背景而受到不公平的對待。

考慮到法案條文的表述存在完善的空間，提案人在最後文本中將“創造條件讓所有人接受高等教育”的表述改為“創造高等教育平等入學條件”，以免引起政府亂花公帑的誤解。

32.3. 法案對比現行法令，新增政府應遵循不因“國籍”而歧視的原則性規定。

這一規定引起部分委員會成員關注，擔心會影響現時高等院校對於本地學生、內地學生和外地學生在收生條件及收生標準事宜上的實務操作。

但亦有成員認為，會產生這樣的憂慮，主要的原因還在於法案最初文本中文行文中的“並”字在解釋上使得政府除應創造條件讓所有人接受高等教育之外，還應使所有人不因國籍等因素而受到歧視。

就相關問題，提案人在法案最後文本的中文本中，將“並使其不因...而受到歧視”的表述改為“且應遵循...的原則”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

無論如何，“不歧視”的原則理應只是禁止任意的、無理的不公平待遇，而不是禁止對本身不同的情況有不同的對待。

32.4. 另外關於政府未來應創造的高等教育平等入學條件，有委員會成員特別關注傷殘人士的平等入學保障，擔心傷殘人士在高等教育入學方面遭到不公平對待。¹⁰³亦有成員關心在職人士，尤其是輪班工作者向上流動的機會。冀政府能夠多為這些人士創造條件，讓他們能夠有公平的機會接受高等教育。

33. 高等院校的性質及法律制度

33.1. 高等院校，根據法案最後文本第二條（二）項的規定，是指根據適用法例設立及認可，且獲准開辦高等教育課程、頒授學位及從事高等教育範疇其他學術活動的公立或私立組織。

對比現行法令，法案一方面刪去現行法令的第三條，另一方面法案的中文本以“高等院校”這一表述代替原來的“高等教育機構”。

提案人解釋，按照現行法令，理工學院不可開辦碩士學位、博士學位課程，僅僅是基於其名稱上不是一所大學。但現時世界上最頂尖的高等院校，包括麻省理工學院，在名稱上雖然使用學院，但已開辦不同的碩士學位、博士學位課程。因此法案建議將學院和大學統一稱為“高等院校”，以免因院校名稱的不同而對

¹⁰³ 事實上，就著傷殘人士的平等入學，自二零零八年八月三十一日起，《殘疾人權利公約》在國際上對中華人民共和國生效，包括對澳門特別行政區生效。該公約第二十四條規定“締約國確認殘疾人享有受教育的權利。為了在不受歧視和機會均等的情況下實現這一權利，締約國應當確保在各級教育實行包容性教育制度和終生學習”且“締約國應當確保，殘疾人能夠在不受歧視和與其他人平等的基礎上，獲得普通高等教育、職業培訓、成人教育和終生學習。為此目的，締約國應當確保向殘疾人提供合理便利。”。

而在本地法的層面，現行七月十九日第 33/99/M 號法令第十九條第二款在殘疾人士的教育保障方面亦規定“應逐步採取措施，尤其是具積極意義之優待措施，促進殘疾人在就學及完成學業方面享有平等機會。”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

開辦相關課程造成障礙。

33.2. 高等院校的性質及法律制度規定於法案最後文本第六條。

該條第一款參考現行法令第八條第一款的相關規定，將公立高等院校法定為公法人。

法案的最初文本曾經建議在“公立高等院校為公法人”的原則性規定之外增加一但書，容許公立高等院校透過其設立法規或相關修改的特別規定，變更其作為公法人的法律地位。

這一但書引起委員會很大的關注。

有關但書意味著未來只要透過其設立法規，即可變更公立高等院校的法律地位。而且在形式上無任何限制，公立高等院校既可成為沒有法律人格的實體，更不排除可能成為私法人，甚至是牟利性質的私法人。¹⁰⁴

而允許公立高等院校成為私法人的例外方案將會產生如下法律後果：（1）本條中關於公立高等院校為公法人的規定形同虛設，澳門所有的公立高等院校都有機會變成私法人；（2）所有現適用於公立高等學院的法例¹⁰⁵將不再適用於未來變成私法人的公立高等院校。就目前特區的法律狀況而言，將會欠缺相應的規範，包括在組織、程序、管理、責任歸屬等各個方面。因此，若然法案最終維持有關但書，合乎邏輯地，還應輔之以上述相應的配套規定。

¹⁰⁴ 就公立大學是否可以變成私法人的問題，參考唐曉晴《法人理論與澳門教育機構的組織模式》，載於《成大法學》第二十四期。

¹⁰⁵ 參見第 1/2006 號法律《澳門大學法律制度》第 8 條第 3 款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

就有關問題，委員會有部分意見曾經提出，法案在總體的方向上應是放寬，向高等院校提供充足的資源，加強院校自主。擔心若然不保留相關的但書，將來要再修改法律才可以改變公立高等院校公法人的地位。而且法案建議的但書不排除只除去公立高等院校的法律人格，不一定將公立高等院校設定為私法人。

但同時亦有另一部分意見表示，公立高等院校的管理宜緊不宜寬，與私立高等院校不同，公立高等院校的人事任用、人員編制、福利待遇等各個方面全部關乎到公帑。而公帑的使用都是由院校人員去執行，容易出現偏差，且審計報告過去亦已指出一些問題，因此必須要有制度規範。若然法案只寫容許更大自由度，而沒有配套制度作出制約，將會出現很大問題。

經過深入的探討，委員會雖然認同提案人應積極尋找方法為公立高等院校的發展預留彈性空間，以提升公立高等院校的競爭力。但立法不應脫離澳門自身的現實情況。現時各間公立高等院校均是由政府出資支持運作，法案最初文本第三十一條第一款¹⁰⁶亦如是規定。委員會不得不從財政監管的角度作出考慮。

法案最初文本曾經嘗試透過“在任何情況下，院校的擁有權及財產均屬於公產。”的規定來解決公立高等院校在財政監管上面的問題。但正如有部分委員會成員指出，有關規定本身就與法案的其他一些規定，包括最初文本的第三十二條¹⁰⁷及第三十三條（五）項¹⁰⁸不相協調。而且財產一旦被法律寫入公產，再要脫離公產就十分複雜。實務上院校有時會收到一些私人捐贈，若然全部財產都被納入公產，管理上會出現問題，亦與法案增加院校自主的大方向有矛盾。¹⁰⁹

經聽取委員會的意見，提案人認同應更好地作出規範，更好地監管公立高等

¹⁰⁶ 最後文本第 34 條第 1 款。

¹⁰⁷ 最後文本第 35 條。

¹⁰⁸ 有關規定在最後文本中亦經實質性的修改，見最後文本第 36 條（五）項。

¹⁰⁹ 關於公產，《民法典》第一百九十三條第二款規定屬公產之物是一種非融通物，不可成為私權的標的物。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

院校的財政支出，並表示對是否保留相關但書持開放態度。而且即使是保留但書的概念，將來亦只會透過法律的形式去改變院校的性質。

法案最後文本刪去了相關的但書及關於公產的規定。

委員會重申，將來若然制度條件成熟，且社會上確實認為有需要改變公立高等院校公法人的法律地位時，並不妨礙提案人交來新的法案，修改相關規定，或者是修改公立高等院校的組織法。

33.3. 最後文本第六條第三款規定私立高等院校按其擁有人的性質，分為牟利及非牟利兩類，並可根據適用法例的規定享有稅務豁免優惠；第五款規定高等院校從事的活動屬公共利益活動。與現行制度相比，這兩款都是新增的規定。

針對最初文本的相關規定，部分成員指出，法案關於牟利與非牟利的定義和標準不夠清晰，並且質疑不論是牟利或非牟利高等院校，所從事的活動一律被法案界定為屬公共利益活動，且最初文本第三十條第一款¹¹⁰並未排除牟利的高等院校亦可獲政府的高等教育資助。

提案人回應稱，相關做法源自第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》第三十二條。該條第一款和第三款分別規定“教育機構從事的活動屬公共利益活動。”和“私立教育機構按經營性質的不同，分為牟利和不牟利兩類；不牟利私立教育機構須具備的要件，由專有法規訂定。”而在澳門現時的十間高等院校中，尚有一間牟利性質的高等院校，以股份有限公司為其擁有人¹¹¹。

然而，法案對牟利與非牟利的界定標準與適用於非高等教育範疇的標準存有

¹¹⁰ 最後文本第 32 條第 1 款。

¹¹¹ 見第 33/2001 號行政命令。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

一定的差異。法案僅僅是以院校擁有者設立的形式作區分，擁有者為公司的視為牟利，擁有者為社團或財團的視為非牟利。而在非高等教育範疇中，教育機構處於“不收取學費或任何其他費用”，又或“收取學費或任何其他費用，但所有的收入全部用作支付教育機構運作的一般費用，包括改善學習條件及教學質素的費用”，方被視為不牟利。¹¹²相比較之下，法案則缺少類似的規定。

就相關問題，有委員會成員認為，只要院校所賺取的收益不作分發，且用回於社團或財團設立的目的即可。但亦有成員曾經指出，按照法案的規定，私立高等院校得自行制定章程，規範機關成員的薪酬待遇，且毫無限制。

關於法案規定牟利的私立高等院校所從事的活動亦屬公共利益活動，委員會內部尚討論過一系列的問題，例如能否獲批土地、能否獲政府資助、院校關閉後的財產歸屬等等。有委員會成員表示，過往實際操作上的做法是，如院校非由不牟利機構開設，政府一定不會批地。

另外亦有成員希望提案人澄清“根據適用法例的規定享有稅務豁免優惠”即是根據甚麼法例和甚麼規定，並希望能夠在法案中寫清楚。

就有關問題，現行第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》第三十四條第四款有類似規定“私立教育機構按照相關稅務法例享有稅務豁免或優惠。”

但無論如何，提案人最終並未對該行文作出任何改動。

¹¹² 由於第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》第 32 條第 3 款所指的專有法規仍未出台，因此就相關的標準，透過該法律第 54 條，仍適用八月二十九日第 11/91/M 號法律的第 39 條第 2 款、第 3 款及第 5 款的規定。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

34. 高等院校的自主

34.1. 公立高等院校，根據法案最後文本第六條第一款，具有學術、教學、行政及財政的自主權。

與現行法令第八條第一款相比，法案刪去公立高等院校在“制訂章程”方面享有自主權的表述。

34.2. 就私立高等院校的自主權，最後文本第六條第二款規定，私立高等院校自行管理，並享有學術、教學、行政及財政自主權，但不影響第四十五條至第四十七條規定的適用。

比較現行法令第八條第二款，法案最後文本將原來私立高等院校“享有管理自主權”的表述改為“自行管理”，並明確私立高等院校享有“行政及財政自主權”。

另外，最後文本將最初文本第六條第三款中文本中“私立高等院校可自行管理”這一行文當中的“可”字刪除。這一修改一方面是為了使得中葡文本的行文保持對應，另一方面也為了避免任何可能的歧義。

34.3. 法案最後文本第七條至第九條是公立及私立高等院校在自主權制度上的共同規定，分別對“學術自主”、“教學自主”和“行政及財政自主”的內容和邊界作出規範。

有關規定基本對應於現行法令第九條第一款、第十條第二款、第十一條及第十二條。

在細則性審議的過程中，關於學術自主的內容，曾有委員會成員認為法案的



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

規定仍較為空泛，建議新增一款規定教學與研究人員的學術成果可自由發表，不受干涉。

而關於行政及財政自主，則曾有意見提出是否可以清晰列明公立高等院校所適用的法例，參照第 1/2006 號法律《澳門大學法律制度》第八條第三款的做法¹¹³。

就上述意見，提案人解釋稱，關於高等教育的發展，世界的潮流是增加院校的自主。法案第七條至第九條也是為強調這些自主權本身的内容而設，並主要參考自現行二月四日第 11/91/M 號法令的相關規定。因此若然在法案中寫得更多，擔心會錯誤理解法案的立法原意。事實上，每間高等院校均應具備自身的章程，以記載其在學術、教學、行政及財政方面的一些規定以及其所享有的自主權。這在法案最初文本第十條第一款¹¹⁴中已明確規定。但無論如何各公立或私立高等院校均至少享有法案規定的學術及教學自主。相關的内容和制度規定於法案第七條及第八條。至於第九條，其原意是公立高等院校受公共部門“行政及財政自主”的制度規範，而私立高等院校的行政及財政自主則因應其自身的章程而定。私立高等院校自主權的範圍由其辦學團體透過章程的規定來具體賦予。

34.4.關於私立高等院校的自主制度，最後文本第四十五條至第四十七條尚有特別規定。

由於私立高等院校自主權的具體範圍取決於其院校章程，章程的内容以及制定程序亦因此變得重要。

¹¹³ 第 1/2006 號法律《澳門大學法律制度》第 8 條第 3 款規定：

“三、澳門大學受適用於公法人的法例所規範，尤其是：

(一)《行政程序法典》關於公共管理活動的規定，包括當局權力的行使及公產管理的規定；
(二)自治機關及基金會的財政制度；
(三)有關工程、取得財貨及勞務的開支制度；
(四)公共工程承攬合同的法律制度；
(五)公共職務不得兼任的制度；
(六)有關行政訴訟的法律中涉及行政性質的行為及合同的規定。”

¹¹⁴ 最後文本第 11 條第 1 款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

法案最後文本第四十五條特別規定私立高等院校的章程。其第一款及第二款規定在不影響第十一條規定適用的情況下，私立高等院校的章程須定明有關院校的目標及組織架構，載明院校的學術、文化及教學規劃，並確定院校與其擁有人之間的關係。第三款規定有關章程及其修改除須由院校擁有人核准之外，還須由第十二條第一款所指的各個院校機關內部核准。經核准後，第四款規定由公佈於《公報》的行政長官批示確認。¹¹⁵

此外，法案最後文本的第四十六條及第四十七條亦對私立高等院校的自主權和管理作出特別規定。

法案規定私立高等院校在本法律及其他適用法例所載的強制性規定及原則的範圍內享有自主權，並且擁有人及私立高等院校在各自章程所定的管理制度，應遵循學術及教學性質的機關、行政及財政性質的機關的自主原則。

有關規定與現行法令的第四十五條及第四十六條基本相同。

在法案最初文本第四十二條的討論中，提案人曾表示，相關的“其他適用法規”至少包括高等教育的行政法規，但視乎具體情況亦包括本澳的其他法律法規。而這裡的“原則”是指自主的原則，規定於法案的第七條至第九條。

提案人的上述解釋或許會引起疑問，尤其是在某種不恰當的理解下，可能會令社會誤以為法案容許透過行政法規訂定強制性的規定及原則，修改私立高等院校自主權的範圍。

然而，在依法施政的大前提下，行政法規並不能修改法律¹¹⁶。而且提案人亦

¹¹⁵ 相關的討論內容可參見關於“高等院校的章程”的細則性審議部分。

¹¹⁶ 見第13/2009號法律第三條第二款規定。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

曾經明確表示，私立高等院校自主權的範圍由其辦學團體透過規章的規定來具體賦予，且無論如何至少享有學術及教學的自主權。

因此對於條文的理解，除了“適用法規”的範圍，還應一併考慮適用法例的規定本身能否合法並有效構成法案所指的、院校所應遵守的“強制性規定及原則”。僅這些強制性規定及原則構成院校自主權的邊界限制。

法案最後文本第四十六條將中文本中的“其他適用法規”改為“其他適用法例”。

至於法案最初文本第四十三條，其中文本曾規定“私立高等院校章程所訂的院校擁有人管理制度及院校管理制度，應符合學術機關、行政及財政機關的自主原則。”由於涉及修改現行法令中的相關規定，且與葡文本中的規定可能存在不對應的情況，委員會成員曾要求提案人澄清私立高等院校的章程是否應同時具備——“院校擁有人管理制度”和“院校管理制度”方為完整，並舉例說明“院校擁有人管理制度”及“院校管理制度”各自的組成要素。

提案人回應稱，舉例而言，從財務上理解，按規章制度或授權制度，院校內某些學院的院長或大學校長有一定的審批財政的權限，例如學院院長每次可批准使用十萬元，大學校長每次可批准使用三十萬元，超過三十萬元就要交回院校擁有人決定。當然管理制度不單單是指這些，將來各間院校的章程應比較清晰地規範院校整體的運作，包括各自的權限和分工，以讓院校順利運作。而“院校擁有人管理制度”和“院校管理制度”是兩套制度。

法案最後文本第四十七條將中文本中“私立高等院校章程所訂的院校擁有人管理制度及院校管理制度”的表述改回“擁有人及私立高等院校在各自章程所定的管理制度”，基本對應於現行法令第四十六條的規定。

34.5. 除了從靜態規範方面對私立高等院校的自主權作出保障，在私立高等



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

院校的運作過程中，法案最後文本第四十四條第四款亦規定，擁有人在行使其本身職權時，不得妨礙有關私立高等院校的學術及教學自主權。

34.6. 在高等院校的自主事宜上，另外很重要的一點是，自主權並不妨礙政府對院校作出監管。

最後文本第六條第四款規定“高等院校的自主權不影響公立高等院校須受監督，以及不影響高等院校須按高等教育素質評鑑制度接受評鑑，且不影響澳門特別行政區政府監察公立及私立高等院校的活動及運作。”

與現行制度相比，這是一新增的規定。

提案人在細則性討論有關條文時曾表示，監督是對於公立高等院校的運作而言，由社會文化司作為監督的實體，而監察則是對私立高等院校而言，現時是透過高等教育輔助辦公室就開辦課程、日常運作、年度報告、質素保證等各個方面進行監察。

35. 高等院校的章程

35.1. 法案最後文本第二章第二節規範高等院校的章程，當中所載的各個條文屬於章程的一般規定，統一適用於公立及私立高等院校。

35.2. 關於高等院校制定或修改章程的程序規則，法案最後文本第十條第一款以援引性的方式規定“高等院校的章程須根據本法律及其他適用法例的規定制定、修改、核准及確認”。

這意味著其具體適用的規定需要另從“本法律及其他適用法例”中尋找。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在本法案的範圍內，私立高等院校章程的制定、修改、核准及確認程序，具體規定於法案最後文本的第四十五條第三款及第四款。私立高等院校的章程及其修改“由院校擁有人核准”“及由第十二條第一款所指的機關內部核准”，並“由公佈於《公報》的行政長官批示確認”。

當中的“內部批准”，按提案人解釋，是指必須經過第十二條所指的四個機關同時核准方符合法定要求。而為澄清具體操作上的問題，法案最後文本加入“但該內部核准僅限於該等機關已符合規範設立時，方能為之”的規定。

針對公立高等院校的章程，法案自始至終未有作進一步規範。與現行制度相比較，法案一方面刪去原法令第八條第一款關於公立高等院校“享有制訂章程”的自主權的表述，另一方面又刪去原法令第四條第二款中“章程及其修訂，須由總督通過訓令批准”的一般性規定。這使得將來公立高等院校到底是否仍然享有制訂章程的自主以及若然享有又如何行使等等的問題變得十分不明確。

即使暫不討論未來是否可能設立新的公立高等院校，僅僅就現存的三間本地公立高等院校，除了澳門大學能夠較明確地繼續享有制訂章程的自主¹¹⁷外，理工學院¹¹⁸以及旅遊學院¹¹⁹的制章權屬均可能因為是次法案的刪改而產生疑問。而制章權作為高等院校自主與自治的重要體現，其規範不明確亦將連帶使得相關公立

¹¹⁷ 第1/2006號法律《澳門大學法律制度》第8條第2款明確規定，任何一般規定或特別規定，如與該法律所載的規定相抵觸，以該法律為準。因此若然法案沒有明確廢止或部分廢止有關規定，針對澳門大學理論上將會繼續適用第1/2006號法律第6條關於章程及內部規章的規定：

“一、《澳門大學章程》由校董會訂定並由行政命令核准。二、《澳門大學章程》就學術、紀律、行政、財政及財產等方面的制度作出規範。三、澳門大學得制定內部規章以規範其管理和運作。”

¹¹⁸ 九月十六日第49/91/M號法令第3條規定，澳門理工學院，作為公共高等教育機構，享有制訂章程的自主，而有關章程，經聽取澳門基金會意見，按照二月四日第11/91/M號法令第4條之規定核准。法案刪去二月四日第11/91/M號法令第8條第1款關於公立高等院校制訂章程的自主後，將來理工學院還是否享有制訂章程的自主呢？若然繼續享有相關自主，法案刪去二月四日第11/91/M號法令第四條有關核准章程的規定，將來理工學院的章程或其修改又由誰核准？

¹¹⁹ 八月二十八日第45/95/M號法令第1條第3款並未規定旅遊學院享有制訂章程的自主權。法案刪去公立高等院校享有制訂章程自主的一般性規定後，旅遊學院將來還能否享有制訂章程的自主？



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

高等院校的自主程度成為疑問。

因此部分委員會成員曾建議提案人在法案中清楚規定公立高等院校是否享有制章權、章程制定的權限歸屬以及章程可載內容的邊界，以統一各間公立高等院校的做法。

就有關問題，提案人表示，每間高等院校均應具備自身的章程，以記載其在學術、教學、行政及財政方面的一些規定以及其所享有的自主權。然而，自主權並非無限的，因此私立高等院校的自主須由其辦校團體去賦予，而公立高等院校的自主則透過院校本身的校董會、行政長官以及行政當局同意，由院校自行制訂章程，在章程中載明院校的自主程度。

提案人補充道，公立高等院校亦有其自行制章的權限，但本澳的三間公立高等院校在性質上存在少許分別。澳門大學的制章權由第 1/2006 號法律規範，而理工學院及旅遊學院將來在法案通過後需要作出調整，屆時特區政府會再決定是由校董會還是行政長官或司長去具體處理相關的工作。無論如何，公立高等院校章程的審批權基本上屬於政府，現時是這樣，將來亦會這樣，縱然校董會可以提供討論或建議，最後的審批都應該交回政府作出決定。

經委員會在多次會議上爭取，提案人最終接受在最後文本的第十條中加入高等院校章程及其修改僅在公佈於《澳門特別行政區公報》後方產生效力的規定，並統一適用於日後的公立及私立高等院校的章程。

35.3. 關於以何種行政性質的規範性文件來確認章程，針對公立高等院校，如前所述，法案不再另行作出規範。而針對私立高等院校，法案最後文本第四十五條第四款規定相關的“章程及其修改由公佈於《公報》的行政長官批示確認。”

事實上，由於回歸後現行法令第四條第二款所規定的總督訓令已不復存在，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

實務上曾出現過兩種不同的做法。其中，大多數情況採用了行政命令¹²⁰，一次採用了行政法規¹²¹。法案重新規定一種規範性文件以為章程作出確認，統一實務上不同的做法，無可否認有其必要性和合理性。

然而不得不指出，按照法案所建議的落實方式，似乎不但難以確保實務統一，還將可能使情況變得更加複雜。

首先，法案為公立高等院校的章程留下法律空白，將來包括新設立的公立高等院校以及現存的理工學院和旅遊學院在制訂及修改章程的事宜上均會變得無所適從，甚至乎在自行制訂章程的事宜上缺乏法律依據。

就著澳門大學的情況，根據第 1/2006 號法律第六條第一款及第八條第二款，將來澳門大學的章程及其修改將繼續由行政命令予以核准。

至於私立高等院校，在制訂新的章程或對章程作出修改時，將會改用新的做法，由公佈於《公報》的行政長官批示確認。但這一規定是否同樣適用於修改現時由訓令、行政命令或行政法規核准、且正生效的私立高等院校章程，法案的過渡規定並未就相關問題作出處理。

提案人解釋稱，公立高等院校在制訂人員章程方面，按二月四日第 11/91/M 號法令，院校自行制訂並經行政長官核准即可，但自第 13/2009 號法律生效後，人員章程必須經立法會通過。至於在其他事宜上制訂章程，包括在學術、教學及科研等方面，私立高等院校的情況由法案規定，而公立高等院校則受其自身的設立法規規範。法案建議改由行政長官批示的方式確認章程，是考慮到行政命令對於行政長官而言負擔過重，只有透過行政長官批示的方式，將來行政長官方可讓

¹²⁰ 關於核准公立高等院校的章程，見第 14/2006 號行政命令。關於核准私立高等院校的章程，見第 20/2000 號行政命令、第 45/2000 號行政命令及第 34/2001 號行政命令。關於核准修改私立高等院校的章程，見第 63/2017 號行政命令。

¹²¹ 見核准澳門鏡湖護理學院章程的第 17/2002 號行政法規。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

司長代為作出。

35.4. 法案最後文本第十一條一般性規範“章程內容”。對比現行制度，法案一方面刪去原法令第五條第二款的內容，不再要求院校在章程或規章中制訂關於教學人員及非教學人員的人事制度，以及所開設課程的運作規章，尤其是學生報名、註冊、出勤及考核等制度。另一方面將原法令第六條第二款及第六款關於院校“內部機構”的規定，經重新整合後加入到“章程內容”的條文中規範。

在細則性審議期間，就著法案最初文本的第十條，有委員會成員曾經質疑院校章程除了“章程的必備內容”還是否可以載有其他內容？且毫無限制？該成員表示，現時本澳的高等院校，不論公立還是私立，均享受著特區大量的財政資助和土地資源。若然章程內容毫無限制，且法案又對多項事宜留下法律空白，將來可能衍生很多合法而不合理的現象，院校可任意規定機關成員的權利義務、福利待遇和選任機制，甚至乎無邊界地訂定院校機關的職能權限，影響學生權益。

提案人解釋稱，在法案通過後，會制定一系列補充性行政法規，其中包括高等教育規章，以規範章程制定的程序和相關的要求。提案人認為，相關內容屬於行政性質，因此沒有必要加入法案。

然而，有個別委員會成員憂慮解決方案完全依賴於日後的補充性行政法規，且法案獲得通過後即為法律，擔心法律容許了的自主範圍日後不能透過行政法規作出限制。

提案人認為，本法案僅涉及對現行法令作出修改。最初文本中的第四十一條至第四十四條足夠解決有關私立高等院校章程的問題。而且第七條及第八條亦已較清晰地對章程可制訂的學術及教學自主範圍作出規限。此外，私立高等院校的章程還會由特區政府作最後把關。法案第八章關於私立高等院校的設立及關閉，容許特區政府在經考慮所提交的章程以及教學條件等的前提下決定是否許可設



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

立私立高等院校。至於已設立的六間私立高等院校，其現行的章程都經過行政當局審批、公佈後實施。只是將來法案通過後，部分院校有必要修改章程，例如加入校董會參與校政。而現時修改章程的方式，不是院校制訂章程後交由行政長官審批，根據高等教育輔助辦公室的職能，私立高等院校實際上會與高等教育輔助辦公室商議章程如何修改。

法案最後文本第十一條基本維持最初文本的規定，僅將其標題由原來的“章程的必備內容”改為“章程內容”。

另外關於法案不再要求院校在章程或規章中制訂關於教學人員及非教學人員的人事制度，提案人最初曾表示，法案所指的“院校章程”是高等院校整體的一個規章，主要用以規範院校的組織，不同於其他的一些“內部規章”，例如人員章程及學生學籍管理條例。

然而，有委員會成員對此曾表示憂慮，擔心日後私立高等院校的教學人員得不到充分的保障。

經交換意見，提案人認為，法案最初文本第四十一條的葡文本在標題中對“章程”一詞使用了複數（Estatutos），因此規範教師權利和義務的人員章程亦屬於“院校章程”。各間私立高等院校須將其人員章程交予行政當局審視。

無論如何，法案最後文本並未將“教學人員及非教學人員的人事制度”重新放入章程內容。

35.5. 針對私立高等院校，法案最後文本第四十五條第一款及第二款尚有特別規定。其中第一款將原法令對“院校擁有人”章程的要求改為對“院校”章程的要求。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

就法案最初文本第四十一條第一款及第三款，委員會曾提出多項疑問。其中包括：章程須訂明的院校“目標”，是否限於將法案關於“高等教育的目標”以及“高等院校的職責”的條文內容寫入章程？章程須訂明的院校“組織架構”與法案最初文本第十條所要求的“其在學術、教學、行政及財政方面的內部組織的基本規定”是否相對應？章程須“對該院校與其擁有人之間的關係作出規定”對此如何理解？

提案人表示，最初文本第二條規定的“高等教育的目標”是指整個高等教育的整體目標，而最初文本第四十一條第一款規定的是私立高等院校自身的目標。院校目標當然應與整個澳門高等教育的目標相符合，但因應各間院校自身性質的不同，在最初文本第二條所規定的目標之下，可能存在一些特定的、專有的目標或對象。有關章程曾經高等教育輔助辦公室審議後連同建議書呈交司長及行政長官。另外，院校“組織架構”即所有應該要有的學術與行政架構，例如院校設有哪些學院應在章程中訂明。而章程須“對該院校與其擁有人之間的關係作出規定”是指應在章程中列明辦校團體和院校各自有何權限。

法案最後文本第四十五條第一款加入“在不影響第十一條規定適用的情況下”的表述，以表示私立高等院校的章程內容還應包括第十一條所規定的內容。

35.6. 關於行政當局對高等院校章程的控制，法案最初文本曾建議刪去現行法令第四條第三款及第四十四條第三款的規定。不再在程序上規範行政長官得在章程及其修訂不符合法律法規之規定，或章程的條文與院校性質不相符合時，通過政府有關部門通知院校對其章程進行糾正及修改，同時亦不再保留行政長官在院校不對違規章程作出糾正及調整的情況下撤銷院校認可或不批准其課程的權力。

提案人表示，這是參考了世界各地高等教育的發展經驗，認為應盡量減少行政干預，同時強化院校自身的監管，因此法案要求院校必須設校董會。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

然而，部分委員會成員認為，在制定章程的事宜上有適當的監管十分重要，法案應就有關方面作更清晰規範，並至少保留原制度中合理的規定。尤其是在財政運作上，高等院校不論公立還是私立，均接受政府大量的資助。法案一方面對章程內容缺乏限制，另一方面又刪去原法令多個關於章程的監管條文。而由各院校校董會負責院校自身監管的解釋又沒有相應輔以對校董會的組成及成員資格等進行規範。擔心實務上會出現很多問題。

提案人表示，過去公立高等院校曾不時向特區政府作出投訴，因此特區政府已多次在公開場合提到，承諾未來會適當地對本地公立高等院校投入更多的資源，增加財政上的彈性，以提高其競爭力。但就委員會提出的問題，政府亦會制定一系列配套行政法規，讓公立高等院校遵守，並對公立高等院校作出監管。

— 法案最後文本部分採納了委員會的意見，在第十條第二款重新加入原法令第四條第三款的相關機制。但有關規定是否同樣地適用於公立及私立高等院校，則存在一定的疑問。

35.7. 關於“核准”（aprovação）和“確認”（homologação）章程的問題，法案最初文本第四十一條第四款曾出現中葡文行文不對應的問題。中文版建議維持現行法令第四條第二款的做法，規定私立高等院校的章程由行政長官“核准”，而葡文版則建議將行政長官的核准行為改為“確認”。因此曾要求提案人解釋相關規定的立法原意。

提案人表示，私立高等院校的章程由院校的辦學團體負責“核准”，呈交後經過部門的分析，行政長官再決定是否作出“確認”。法案將行政長官的介入由原來的“核准”改為“確認”，是考慮到增加院校自主的政策方向。如選用“核准”一詞，行政長官可以同意或不同意章程的內容，但“確認”則不然，只有接受或不接受。無論如何，在確認的行為作出之前，章程的合法性已經過審核，若



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

然章程符合所有法定的要求，行政長官不得拒絕對章程作出確認。

經過提案人的解釋，委員會內部亦曾就相關理論是否同樣適用於公立高等院校章程的事宜展開討論。因為公立高等院校的組織運作直接關係到公帑的使用，似乎理論上行政長官應有權透過章程的“核准”，對公立高等院校章程的內容有所控制。但就有關問題，委員會最終仍未有達成一致共識。尤其是法案本身對於公立高等院校缺乏完整規範。

法案最後文本第四十五條第四款修正了最初文本中葡文不一致的問題，規定私立高等院校的章程由行政長官負責“確認”。並相應地在最後文本第十條的標題以及第一款中作出調整，將原來章程的“制定及核准”細化為“制定、修改、核准及確認”。

36. 機關

關於高等院校的機關，在現行第 11/91/M 號法令第六條第一款亦可見到相應的規範，法案最初文本第十二條第一款的規定與之相比較有一些明顯的區別：(1) 法案重新定義了校董會的職能，從現行制度下的“負責管理和行政的校董機構”，改為“負責訂定及執行院校發展方針的校董會”；(2) 將“校長”與“院長”改為“擁有與院校類別相符的職銜的領導人”；(3) 建議另外新增加“管理及行政機關”；(4) 將“學術-教學機構”改為“學術機關”。

按照上述設計，校董會既是院校方針的制定者又是具體的執行者，委員會就此關注到校董會與校長之間的法律關係，擔心會否因此規定而導致出現職能重疊、缺乏分工的情況。提案人解釋稱，校董會在某些時候也需要有執行性的權力，比如財政審批權，既有制定方針的一面也有執行性的一面，因此，如果劃分得太過清晰唯恐會限制院校機關職能的實現。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

有議員亦由此引伸到院校與其擁有人之間的關係問題，提案人解釋稱要由私立高等院校章程去具體規定這兩者之間的關係。

由關於“校長或院長”這一名稱的討論，亦引伸討論到大學與學院的區分問題。提案人解釋稱，目前本澳的這一區分導致學院不能開辦某些課程，比如碩士、博士課程。而在國際上有一些高等院校即使採用學院的名稱也不妨礙開辦這些課程。因此，法案其中的一個用意就是，中文統一採用高等院校這一名稱，不論是大學還是學院，都屬於高等院校，只要符合法定條件，都同樣允許開辦各類課程。

至於學術機關，提案人解釋稱，通常是指院校中常設的教務委員會，將各個學院的院長、資深教授等吸納在內，負責一些與學術相關的事務，比如關於課程的開設等等。

經與委員會討論，提案人最終決定對最初文本第十二條第一款作技術調整，將校董會的職能以新增的單獨一款規定；將“擁有與院校類別相符的職銜的領導人”一句改為“校長或院長”；另外亦將“學術機關”改為“學術及教學機關”。

此外，亦對最初文本第十二條第二款的中文本行文作了必要的改善，以突顯其“不得運作”的法律要求，從而與最後文本第五十七條第三款（三）項（1）分項相配合，該規範內容為：“違反第十二條的規定，高等院校在欠缺強制設立的機關或該等機關組成不符合規範的情況下運作”，此行為被本法案建議設為行政違法行為。

提案人亦強調，目前運作當中的高等院校如果尚未設有本法案第十二條第一款（一）項所指的機關，即校董會，則亦會要求其儘快設立，為此，特在本法案最後文本第六十條第一款設有過渡性條款。



37. 人員

對比現行的第11/91/M號法令，法案新增了專門規範人員的條文，其第十三條建議將高等院校的工作人員因應職務內容分為四個組別，分別為領導人員、教學人員、研究人員及非教學人員。有別於現行法令，法案明確將研究人員納入高等院校人員的組成範圍，認同高等院校教學與科研結合的定位，也承認了研究人員在高等院校當中的地位。委員會認同法案建議的人員分類方向，但認為最初文本在各人員組別之間的劃分上需要加以清晰及完善，有關的意見獲提案人接納。

就人員分類的目的，提案人解釋，考慮到目前各間高等院校對人員的歸類標準存有差異，本條文的引入將會使各人員組別的概念具有相對較統一的標準，人員的清晰分類將有利於政府的政策制訂工作及方便高等院校本身的運作，例如政府在收集某人員組別的數據時，院校方面能提供較準確的數字，又或在政府推進教學人員的專業發展工作時，會較容易識別出有關的工作對象等。

關於領導人員方面，按提案人的解釋，最初文本第十三條第（一）項規定的最高負責人實際上是指高等院校的校長或院長，但有意見質疑“最高負責人”的表述是否恰當，擔心可能導致校長與第十二條第一款所指的校董會之間的關係混淆，由此引伸出究竟誰是高等院校在決策上的最高話事人的疑問，建議調整“最高負責人”的表述。提案人回應指，由於考慮到各間高等院校對其最高負責人的稱謂不盡相同，如澳門大學的最高負責人稱為校長、理工學院的最高負責人稱為院長，因此認為用“最高負責人”的概括性表述較為合理，決定維持有關表述，但考慮到上述意見，故在最後文本的第十三條第（一）項加入“尤指校長或院長”的部分，以清晰立法原意。

就教學人員和研究人員方面，法案最初文本第（二）項及第（三）項分別規定，教學人員為“在高等院校從事教育教學工作的人員”，而研究人員則指“在科學研究單位從事研究工作的人員”，對此，委員會有意見認為法案最初文本在



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

規範教學人員和研究人員時分別採用了不同標準：除了因應職務內容的性質作出區分外，兩種人員的定性仍有其他條件加以規範，“在高等院校”從事教育教學工作的人員（最初文本第（二）項）以及“在科學研究單位”從事研究工作的人員（最初文本第（三）項），這指明了人員的定性還取決於工作地點，然而，在研究人員方面，當中並無指明究竟是高等院校本身的科研單位，還是任何其他科研單位；另外，在教學人員方面，最初文本第（二）項仍規定須“根據適用的人員或職程制度”，但對於研究人員卻未有要求遵從有關的人員或職程制度。就此，委員會建議對兩項規定作出調整。有關的意見獲得提案人接納，法案最後文本第十三條的第（二）項及第（三）項明確統一了對教學人員和研究人員的規範標準，有關的修改條文如下：

“（二）教學人員：在高等院校主要從事教育教學職務的人員或根據適用的人員或職程制度應納入本組別的人員；

— （三）研究人員：在高等院校主要從事研究工作的人員或根據適用的人員或職程制度應納入本組別的人員；”

另外，考慮到有意見指出人員兼任的問題，意指在現行高等教育的實況中，教學人員可能未必完全專職從事教育教學的工作，有時亦會兼顧研究工作，而研究人員也可能兼顧教學工作。因此，為更好地與實際情況相配合，法案最後文本的第（二）項及第（三）項加入了“主要”的表述，明確人員的分類是以其主要從事的職務內容作標準或依據相應的人員或職程制度作區分。

除此之外，就第（二）項規定，委員會有個別成員認為需要清晰“教育教學工作”的概念，指出是否應在中文本的“教育教學”中間加入逗號？提案人回應稱，“教育教學”是指教育與教學兩方面，後者指直接面對學生的教學工作，而前者指進行教學之前，就制訂教材和教學方式等作出的準備工作。在行文上，最後文本維持原有表述。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

就最初文本第（三）項的規定，有意見認為法案使用多個類似“科學研究單位”的表述，如“學術單位¹²²”及“學術機關¹²³”，當中容易造成混淆，冀提案人清晰各個表述的意思；另有意見就“科學研究單位”表述中所指的“科學”的範圍提出疑問。對此，提案人回應指，法案中不同的表述是指不同的情況，“科學研究單位”是學術界普遍使用的表述，意指從事科學研究工作的單位，與科學層面的知識相關，而“科學”一詞並不限指自然科學，還包括社會科學、人文科學等等。

關於最初文本第（四）項的規定，有委員會成員指出，第（四）項的原意應指教學及研究人員以外的人員，然而，“非教學人員”這個表述似乎使人理解為教學人員以外的其他所有人員，因此，與研究人員及領導人員之間可能存有概念不清或概念重疊的問題，故建議將其改為“非教研人員”的表述。提案人解釋指，第（四）項旨在規範負責輔助性工作的人員，在概念上指教學、科研人員以外的輔助人員。法案最終文本未有採納有關行文建議，但就於最後文本加入“執行行政職務或其他非上述組別的職務的人員”一句以明確非教學人員的性質，並解決與其他人員組別之間的分界問題。

關於人員方面，在審議本條的過程中，有委員會成員關注到人員章程及人員編制的問題，提案人回應指，就私立院校方面，未有關於人員編制的規定，而公立院校方面，人員的編制涉及多個因素，一般而言，院校會制定一個多年度的工作規劃，因應師生比率等數據去評估所需的人員數目，而且公立院校每年均需向政府提交財政預算，政府從而對院校的人員編制有所監管。至於公立院校人員章程的制定或修改，是透過法律形式加以規範。

38. 本地高等教育課程的核准、運作、中止及取消

¹²² 最初文本第 10 條第 1 款、第 13 條（四）項、第 16 條第 3 款等提及“學術單位”。

¹²³ 最初文本第 12 條第 1 款（四）項、第 18 條第 7 款及第 22 條第 3 款等提及“學術機關”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

本部分的内容規定於最後文本第十四至第十六條

38.1. 本地高等教育課程的開辦、修改、中止及取消的程序由最初文本第十四條獨一條規範。其第一款規定，課程的開辦及修改透過司長的批示“認可”，而第五款則規定，課程的中止及取消透過司長的批示“核准”，有意見質疑同樣針對課程為何需要兩個不同行為去處理。對比法案最初文本關於私立高等院校設立的第三十八條及其後條文的規定，該處又確實分開許可及認可兩個不同的程序處理，院校的認可有其本身的認可程序，與第十四條的課程開辦不同，究竟當中有何考量？

提案人回應指，第五款之所以用“核准”是基於在課程的中止及取消時，當局需出於保障學生利益而介入。但考慮到上述意見，提案人同意在最後文本中將第十四條的標題及第一款的“認可”改為“核准”。

38.2. 此外，第二款明確指出，第一款關於開辦課程的規定排除適用於下列兩種情況：

- 1) 於本法律生效前已有權自行開辦課程的高等院校；
- 2) 按照高等教育素質評鑑制度獲賦權自行開辦課程的高等院校。

第 1) 種情況是針對現時可自行開辦課程的院校（包括自行修改有關課程），據提案人透露，本澳現時只有澳門大學有此資質，其他的高等院校均不具自行開辦課程資格。而第 2) 種情況則針對基於通過院校認證¹²⁴而獲得自我評鑑資格，因而可自行開辦課程的院校（包括自行修改有關課程）。

由於第二款規範上述兩種情況的行文均針對“高等院校”（院校整體的概念），而非針對學術單位（學院），因此，似乎可理解為第二款所指的豁免適用涵

¹²⁴ 最後文本第 37 條第 2 款（一）項所指的院校認證。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

蓋院校整體，亦即是，該院校所有學院開辦的所有課程，均無須依循第一款的規定。然而，假設將來澳門大學或通過院校認證的某間院校，如擬開設一所新學院（如醫學院），該所新學院開辦的課程是否會“自動地”取得自行開辦課程資格，獲得豁免一般課程開辦的程（豁免適用第一款）？

提案人解釋，第二款的規定確實涵蓋院校整體，是指整間院校所有學院均取得自行開辦課程的資格，但僅限於當時已經成立的學院，假設將來通過院校認證的某間院校，原擁有三所學院，後來擬新增設一所，那麼，該所新學院“不會自動”取得自行開辦課程的資格，新學院本身必須通過質素評鑑制度才可獲得有關資格。

然而，目前澳門大學的情況並非如此。由於規範澳門大學法律制度的第1/2006號法律已通過生效，當中並無要求澳大新開設的學院所開辦的課程需經評鑑制度，有關的要求需透過法律修訂才可作出。

38.3. 除此之外，委員會還就課程開辦的其他要求與提案人進行討論。最初文本第十四條尚規定，課程的正式運作取決於登記及登記的公佈（第三及第四款）。

關於這點，法案最初文本第五十三條第三款（三）項所處罰的行為引起了委員會的關注。按提案人之解釋，該項規定旨在對沒有將申辦之課程向高等教育範疇的主管部門登記的情況作處罰。對此，有委員會成員質疑，單純未有作出登記就構成行政處罰行為是否恰當。而事實上，獲得司長的核准批示，可以同稍後需作出的登記行為之間存有時差，法案卻未有明晰要求作出登記的期限。

有議員更指出，即使不牽扯到行政處罰方面，法案亦應該對司長批示的有效性作出時間上的規定，如一年內有效，這不但有助解決第三款所指登記何時需作出的問題，同時回應實務中院校有可能獲得課程核准後，因各種因素延遲登記、



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

延遲開辦課程的情況。例如可否因收生不足而留待明年才開辦課程？

就有關疑問，在雙方多次交換意見後，提案人對有關法案最初文本第五十三條第三款（三）項的立法原意作出澄清，其指單純未有作出登記並不構成行政違法行為，僅在未有作出登記而課程開始運作的前提下才予以處罰。

就以上提出的建議，提案人部分接納了委員會的意見，改善了最後文本第十四條的條文行文及編列，將原第三款及第四款關於課程的登記及開始運作的規定抽出獨立成為最後文本的第十五條，並將原第五款關於課程的終止及取消的內容抽出獨立成為最後文本的第十六條（課程的終止及取消）。同時，對最後文本第五十七條（處罰）的第三款（三）項（2）目的作出了調整。

39. 高等院校可頒授的學位、文憑、證書及榮銜

39.1. 法案最後文本第十七條規範高等院校可頒授的學位、文憑、證書及榮銜。

相關內容曾在法案最初文本第十五條規定。

39.2. 最後文本第十七條第一款規定高等院校頒授的學位包括“學士學位”、“碩士學位”和“博士學位”。

對比現行法令第十四條第一款，法案刪除了“高等專科學位”。

法案最初文本第十五條第一款曾規定“高等院校頒授下列學位：（一）學士學位；（二）碩士學位；（三）博士學位。”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

經提案人說明理由，委員會同意刪去“高等專科學位”¹²⁵，僅保留“學士學位”、“碩士學位”和“博士學位”。

最後文本的行文與最初文本的保持一致，沒有作任何改動。

39.3. 最後文本第十七條第二款規定高等院校可頒授的高等教育文憑及證書包括“就為期不少於兩個學年的課程，頒發副學士文憑”、“就為期不少於一個學年的課程，頒發文憑”和“就副修計劃，頒發證書”。

法案較現行法令第十四條第二款“可頒授學制不短於一年的文憑及短期課程證書”的規定更加具體化，一方面新增可就為期不少於兩個學年的課程頒發“副學士文憑”，另一方面將可頒發的高等教育證書限於就“副修計劃”頒發。

— 最初文本第十五條第二款曾規定，“高等院校可頒授下列文憑及證書：（一）向為期不少於兩年的課程頒授副學士文憑；（二）向為期不少於一年的課程頒授文憑；（三）向副修計劃頒授證書。”。

經提案人說明理由，委員會同意新增“副學士文憑”¹²⁶。

關於“副修計劃”的證書，委員會部分成員曾經討論主修與副修是否應在同一張畢業證書上顯示更為合理。

提案人表示，主修與副修一般來說不會有兩張證書，是一張證書，方便知悉讀過甚麼。

無論如何，法案只是規定高等院校“可”就副修計劃頒授證書。

¹²⁵ 有關的討論情況見於意見書的概括性審議部分。

¹²⁶ 有關的討論情況見於意見書的概括性審議部分。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Zhang" and several initials.

另外，正如提案人在會議上曾經指出，即使是由高等院校開辦的文憑或證書課程，亦不一定就是高等教育課程，例如由澳門大學的持續進修中心開辦的一些課程。

除了上述討論，委員會亦曾對法案最初文本第十五條第二款的中文行文提出修改建議，認為高等院校並不是“向”課程頒發文憑或證書，而是“就”課程頒發文憑或證書。

提案人在法案最後文本中採納了委員會的有關意見，完善了相關行文。

此外，提案人亦於最後文本中，將最初文本“兩年”的表述改為“兩個學年”。

39.4. 最後文本第十七條第三款規定，高等院校可根據學分制開辦“雙學士學位課程”和“設有一門或兩門主修的課程”。

與現行法令相比，這是一新增的規定。

最初文本第十五條第三款曾規定“高等院校可根據學分制開辦雙學士學位課程，以及設有一門或兩門主修的課程。”

就有關規定，委員會一致認同設立“學分制”¹²⁷。

除此之外，委員會亦對法案容許高等院校根據學分制開辦新類型的課程、包括“雙學士學位課程”和“設有一門或兩門主修的課程”表示贊同。

¹²⁷ 有關的討論情況見於意見書的概括性審議部分。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在最後文本中，提案人僅將有關規定的中文行文修改為“高等院校可根據學分制開辦雙學士學位課程，以及開辦設有一門或兩門主修的課程。”。

39.5. 最後文本第十七條第四款規定，高等院校可例外獲准開辦頒授與以上三款所定的學位、文憑及證書不同的學位、文憑及證書的課程，有關課程須根據本法律的規定核准。

與現行法令第十四條第四款比較，法案一方面將相關機制的適用性由原來的私立高等院校擴展至所有的高等院校，另一方面將原來僅針對“學位”類型而作出的開放性延伸到“學位、文憑及證書”，同時強調獲批准的例外性。

法案最初文本第十五條第四款曾規定“高等院校可獲准開辦頒授與本條所定的學位、文憑及證書不同的課程，有關課程可根據本法律的規定獲得認可。”

就有關規定，有成員曾向提案人確認將來高等院校能否開辦“學碩連讀”、“碩博連讀”等的課程。

提案人回應指，法案的相關規定已能包含“學碩連讀”、“碩博連讀”等的課程。但現時高等教育發展快速，若然要將所有課程列出，相信會有一定難度。因此才會有比較彈性的方式，由行政當局批准開辦。

提案人在最後文本中，將最初文本的規定修改為“高等院校可例外獲准開辦頒授與以上三款所定的學位、文憑及證書不同的學位、文憑及證書的課程，有關課程須根據本法律的規定核准。”

39.6. 另外，對於最初文本第十五條第三款至第五款的規定，曾經與提案人交換意見，探討有關係文到底應以“課程”還是“學位、文憑、證書及榮銜”為本位作出規範。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

經過討論，提案人認為應維持以“學位、文憑、證書及榮銜”為本條的核心作出規範。

最後文本刪去最初文本第十五條第五款的規定，僅是由於有關內容實際上已分散規定於隨後的條文。

39.7. 最後文本第十七條第五款規定，獲准開辦博士學位課程的高等院校，可根據其章程的規定向本地或外地的傑出人士頒授名譽博士學位。第六款規定，高等院校可根據其章程的規定向本地或外地的傑出人士頒授其他國際普遍使用的名譽榮銜。

現行法令僅透過第十八條第八款規定，“大學可根據各自章程的規定，向本地區或外地的傑出人士頒授名譽博士學位。”。

最初文本第十五條第六款及第七款與最後文本第十七條第五款及第六款基本相同。最後文本第十七條第六款僅將最初文本第十五條第七款中“其他國際慣用的名譽榮銜”的中文行文改為“其他國際普遍使用的名譽榮銜”。

39.8. 最後文本第十七條第七款規定，課程證書上的學士學位、碩士學位及博士學位的名稱，須符合各高等院校的主管機關在相關學位課程的內部規章所規定的學術領域、知識範疇及名稱。

對比現行法令第十四條，這是一新增的規定。

法案最初文本第十五條第八款曾建議，“課程證書上的學士學位、碩士學位及博士學位的名稱，須符合各高等院校的主管機關在相關學位課程的內部規章所規定的學術領域、知識範疇、名稱及課程所屬的研究型或授課型”。



就有關規定引入“研究型或授課型”這一課程分類，相關的討論情況見於意見書的概括性審議部分。

法案最後文本第十七條第七款將上述的課程分類刪去。

另外值得一提，與“學位名稱”不同的是學位“課程的名稱”，相關的要求分別規定於最後文本第十八條第三款、第二十條第三款及第二十一條第三款。

40. 學士學位

最後文本第十八條規範學士學位。

— 相關內容曾在最初文本第十六條規範。

40.1. 最後文本第十八條第一款規定，完成高等院校開辦的學士學位課程且成績及格者，可授予學士學位。第二款規定，學士學位的授予證明獲授予者取得特定培訓範疇的技術及學術知識，能在有關培訓範疇內，透過收集、選取及理解相關資料解決問題，以及具有高度自主能力深入進行終身學習。

法案更新了現行法令第十六條第一款及第二款的行文和內容。

在最初文本中，第十六條第一款及第二款曾規定：“一、完成高等院校開辦的學士學位課程學習計劃且及格者，可授予學士學位。”；“二、表現出掌握及懂得應用在特定培訓範疇內所獲得的技術及學術知識，並表現出能在有關培訓範疇內，透過收集、選取及理解相關資料解決問題，同時具有高度自主能力深入進行終生學習者，可授予學士學位。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

由於兩款同時規定“可授予學士學位”的情況，委員會曾就兩款之間的關係作出討論。一方意見認為兩款各自獨立構成取得學士學位的條件，另一方意見認為應同時滿足兩款的規定方可取得學士學位。

此外，個別成員亦要求提案人澄清，若然院校因認為學生未能滿足第二款的要求而拒絕頒授學位，學生可否提出上訴。

提案人解釋，這兩款是互相補足的關係。取得學位最基本要滿足第一款的要求，而課程內容上則要滿足第二款的規定。第二款不是指榮譽學士學位的頒授。其主要是規範教學大綱，是每間院校在開辦和設計新課程時，制訂教學大綱最基本的要求。技術上可以再作調整。

另外就著院校拒絕頒授學位的問題，提案人回應表示，院校是否頒授學位完全是由院校自己決定，是教學自主的問題。

法案最後文本第十八條第一款及第二款分別將最初文本的相關規定修改為：“一、完成高等院校開辦的學士學位課程且成績及格者，可授予學士學位。”和“二、學士學位的授予證明獲授予者取得特定培訓範疇的技術及學術知識，能在有關培訓範疇內，透過收集、選取及理解相關資料解決問題，以及具有高度自主能力深入進行終身學習。”。

40.2.最後文本第十八條第三款規定，授予學士學位的課程的名稱為在有關課程的學習計劃內所載者，其應與知識範疇相應並須符合開辦有關課程的學術單位的有關專業或學術領域。

有關規定可與現行法令第十六條第三款相比較。

在最初文本中，第十六條第三款曾規定，“學士學位課程的名稱須與該課程



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

所屬專業或有關學術單位所授的學術領域相應，並須在核准及認可有關課程的批示內載明，且該專業或學術領域須與有關學術單位所授的目標知識範疇相應”。

經委員會成員提出意見，提案人在最後文本中將有關規定簡化為“授予學士學位的課程的名稱為在有關課程的學習計劃內所載者，其應與知識範疇相應並須符合開辦有關課程的學術單位的有關專業或學術領域”。

40.3. 最後文本第十八條第四款規定，授予學士學位的課程可分為三個模式：（一）學習期一般不少於四個學年的課程；（二）容許修讀由屬相同學術領域的兩個學士學位課程中稱為主修的兩個核心部分所組成的特別計劃的課程；（三）根據學分制開辦的課程，修讀該等課程的學生必須按相關學習計劃，完成所有科目及取得完成課程所需的學分。

— 與現行法令第十六條第四款相比，法案一方面刪去為高等專科學位或同等學歷持有人而設的一至兩年制的學士學位課程，另一方面新增透過學分制開辦的學士學位課程和雙主修學士學位課程。

在最初文本中，第十六條第四款規定，“學士學位課程可分為下列模式：（一）容許修讀由屬相同學術領域的兩個學士學位課程中稱為主修的兩個核心部分組成的特別計劃的課程；（二）根據學分制開辦的課程，修讀該等課程的學生必須按課程的學習計劃及期間完成所有科目，並須取得完成課程所需的學分；（三）學習期一般不少於四個學年的課程”。

關於學士學位的三種模式，提案人曾簡介表示，第一種是現在一般的四年完成的學士學位；第二種是透過學分制度，未必需要四年完成，勤力一點可以兩年半、三年完成的學士學位；第三種是雙主修的學士學位。

針對以“學年制”設計的學士學位課程，最初文本規定有關課程的“學習期



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

一般不少於四個學年”，而“學年”是指由高等院校所定的學術活動開始日起計一年的期間¹²⁸。

有成員曾要求提案人澄清何謂學習期“一般不少於”四個學年。

提案人表示，課程設計上若然不使用學分制，則“一般”不應少於四個學年。然而“一般不少於”即是不排除可以少於四年。外地甚至有開辦一年半的學士學位課程。但要經過質素保證的制度處理。

提案人的上述解釋曾引起委員會的關注，對於法案是否應為學年制的學士學位課程設定學習期的下限作出討論。尤其是副學士文憑課程也“為期至少兩個學年”¹²⁹。

— 提案人補充表示，最初文本第十六條第四款（三）項的原意是為政府在審批設立課程的程序中預留一定的彈性。一般四年，但不排除有三年或五年的情況。無論如何，高等教育輔助辦公室會看所擬開設的課程的合理性，並看學科是否與法案的目的和原意相一致。另外亦會經過質素保證的程序去決定課程是否可以頒授學位。

委員會多位成員接納提案人的解釋，支持條文要有一定的彈性。

在支持的意見中，有指若然設計出來的課程缺乏認受性，院校就不會開辦，學生也不會入讀。亦有指課程設計若然過於絕對，將來可能影響對不同學制的學歷認可。部分表示支援的成員亦曾經建議，條文上可以考慮加入一些附加條件或特別程序，以保障學習期少於四年的課程擁有同樣的質素。

¹²⁸ 見最初文本第3條（三）項、最後文本第2條（三）項。

¹²⁹ 見最初文本第20條第1款、最後文本第22條第1款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

此外，由於最初文本使用“學習期”的字眼，個別委員會成員曾經在本項的討論中關注到學生延遲畢業的最長修讀年限問題。

然而，提案人澄清，課程設計與學生學習能力屬不同的問題。最初文本第十六條第四款規範的是課程設計上的問題。學生在讀的最長時間規定於最初文本第二十九條¹³⁰的時效制度。

委員會成員認為這一點應在條文上顯示得更加清晰，以免社會將對課程設置的要求誤以為是對學生修讀期的要求。

法案最後文本除將“學年制”的開辦模式由最初文本的第三項提前到第一項中規範，並未對相關行文作任何改動。

—— 針對法案新增以“學分制”開辦學士學位課程，最初文本規定“學生必須按課程的學習計劃及期間完成所有科目，並須取得完成課程所需的學分”。

部分委員會成員希望提案人澄清是否所有以學分制開辦的課程均容許學生提前畢業？法案如何考慮學分制與學年制雙軌並行、既計學分又計學年的課程？另外就著現存的一些以雙軌制開辦的課程，將來法案通過後這些課程如何過渡？是否立即轉為單計學分的課程並容許提前畢業？還是只是新開的單計學分的課程方容許提前畢業？

提案人回應表示，用學分制開辦的課程就計學分，不以學年計算。亦沒有要求最短需要讀多少年，因為有豁免學分的制度。現在一般最多豁免三分之一的學分。但這只是初步，仍在討論當中。並且可以有最長的年限。這些都將交由學分制的行政法規處理，並會有過渡期。

¹³⁰ 最後文本第 31 條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

經上述討論，提案人在最後文本中，除將“學分制”模式由最初文本的第二項改為第三項，還將“學生必須按課程的學習計劃及期間完成所有科目，並須取得完成課程所需的學分”的表述修改為“學生必須按相關學習計劃，完成所有科目及取得完成課程所需的學分”。而“課程的學習計劃”，按最後文本第二條新增的（七）項規定，是指學生為取得特定學位或完成不授予學位的課程而須取得及格成績的一組學科單元。

關於以“雙主修”模式開辦的學士學位課程，最初文本對這一模式的行文表述是“由屬相同學術領域的兩個學士學位課程中稱為主修的兩個核心部分組成的特別計劃的課程”。而所謂“主修”，按最初文本第二十一條第一款¹³¹規定，“是指根據學分制開辦的學士學位課程內特定知識領域專業培訓的核心部分”。

就著“雙主修”與“雙學士”¹³²之間的分別，按照提案人的解釋，並參考由提案人提交的《建立高等教育學分制的參考資料》，雖然兩者均要求必須根據學分制開辦，但“雙主修”學士學位課程必須是由“相同學術領域”內的兩個主修所組成。例如同時修讀工商管理學士學位課程的核心部分和會計學士學位課程的核心部分，就屬於“雙主修”學士學位課程。“雙學士”學士學位課程是指由同一高等院校內“不同學院、學校或學系”開辦的學士學位課程，且有關課程本身具備頒授兩個學士學位的可能性。例如同時間修讀工程和日語的學士學位課程，涉及不同的學術領域，就屬於“雙學士”。此外，“雙主修”與“雙學士”在學分的要求上亦有分別¹³³。

就著“雙主修”的開辦模式，最後文本將之由最初文本的第一項改為第二項，並對最初文本的中文行文作出了調整。

¹³¹ 最後文本第 23 條第 1 款。

¹³² 見最初文本第 17 條、最後文本第 19 條。

¹³³ 參考由提案人提交的《建立高等教育學分制的參考資料》附表。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法案最後文本第十八條第四款規定，“授予學士學位的課程可分為下列模式：（一）學習期一般不少於四個學年的課程；（二）容許修讀由屬相同學術領域的兩個學士學位課程中稱為主修的兩個核心部分所組成的特別計劃的課程；（三）根據學分制開辦的課程，修讀該等課程的學生必須按相關學習計劃，完成所有科目及取得完成課程所需的學分。”。

40.4. 最後文本第十八條第五款規定，以“學分制”和“雙主修”模式開辦的課程的要件由訂定學分制高等教育制度的法規規定。

關於法案新增學分制，以及學分制由行政法規訂定的事宜，有關的討論情況見於意見書的概括性審議部分。

最初文本第十六條第五款規定，“上款所指根據學分制開辦的課程的要件由訂定學分制的高等教育制度的法規規定。”

最後文本對有關規定作出技術調整，改為“上款（二）及（三）項所指的課程的要件由訂定學分制高等教育制度的法規規定。”

40.5. 最後文本第十八條第六款規定，對修讀授予特定培訓領域的學士學位的課程，除可要求報讀者具有必需的學歷外，亦可要求其具有其他知識或專業經驗。

這是一新增的規定。

最初文本第十六條第六款曾規定，“擬報讀特定培訓領域的學士學位課程者，除須具有必需的學歷外，尚可被要求具有其他知識或專業經驗。”

提案人舉例說明“尚可被要求具有其他知識或專業經驗”的課程主要是指



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

一些技能性的課程，例如藝術、音樂、體育等。

最後文本修改了最初文本的中文行文，改為“對修讀授予特定培訓領域的學士學位的課程，除可要求報讀者具有必需的學歷外，亦可要求其具有其他知識或專業經驗。”

41. 雙學士學位

雙學士學位規定於法案最後文本第十九條。

與現行法令相比，是法案新增的條文。

41.1. 最後文本第十九條第一款規定，“雙學士學位課程是指高等院校內不同學院、學校或學系根據學分制開辦的學士學位課程，且該等課程可頒授兩個學士學位，讓學生獲得高技術及科學水準以及更佳能力，以從事特定知識領域的專業活動。”

最初文本第十七條第一款有同樣的規定。

關於“學分制”，有關的討論情況見於意見書的概括性審議部分。

就“雙學士”與“雙主修”¹³⁴之間的分別，按照提案人的解釋，並參考由提案人提交的《建立高等教育學分制的參考資料》，雖然兩者均要求必須根據學分制開辦，但“雙學士”學士學位課程是指由同一高等院校內“不同學院、學校或學系”開辦的學士學位課程，且有關課程本身具備頒授兩個學士學位的可能性。

¹³⁴ 見最初文本第16條第4款（一）項、最後文本第18條第4款（二）項。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

例如同時間修讀工程和日語的學士學位課程，涉及不同的學術領域，就屬於“雙學士”。“雙主修”學士學位課程必須是由“相同學術領域”內的兩個主修所組成。例如同時修讀工商管理學士學位課程的核心部分和會計學士學位課程的核心部分，就屬於“雙主修”。此外，“雙學士”與“雙主修”在學分的要求上亦有分別¹³⁵。

41.2. 最後文本第十九條第二款規定，“報讀雙學士學位課程者，須同時符合下列條件：（一）以‘優異’或同等的平均成績完成學士學位課程第一年；（二）經開辦有關課程的學術單位的教學主管機關認定其具有同時修讀兩個課程的特殊能力；（三）（一）項所指的課程及擬報讀的雙學士學位課程，均由屬同一高等院校的學院、學校或學系根據學分制開辦。”

最初文本第十七條第二款曾規定，“報讀雙學士學位課程者，須同時符合下列條件：（一）以‘優異’的平均成績完成學士學位課程第一年；（二）經開辦有關課程的學術單位的教學委員會認定其具有同時修讀兩個課程的特殊能力；（三）所修讀的（一）項所指的課程及擬報讀的雙學士學位課程，均由屬同一高等院校的學院、學校或學系根據學分制開辦。”

由於最初文本建議學生首先需要經過“學士學位課程第一年”的學習，並取得優異的平均成績後，方有條件“報讀雙學士學位課程”，有成員提出疑問：雙學士學位課程究竟是一個專設的課程還是兩個普通的學士學位課程？

按照提案人在會上的解釋，法案的原意是不希望將雙學士學位課程的開辦模式限定為只有唯一一種模式，因此法案未有就相關事宜作出規定。具體的開辦模式須視乎院校自身的資源和意願。

¹³⁵ 參考由提案人提交的《建立高等教育學分制的參考資料》附表。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

最初文本第十七條第二款只是針對學生“報讀雙學士學位課程”的條件作出規範。

提案人在最後文本中，將第一項的報讀條件修改為“以‘優異’或同等的平均成績完成學士學位課程第一年”，並將第二項中的“教學委員會”改為“教學主管機關”。此外，最後文本還針對第三項的中文行文作出了調整。

就最後文本將“教學委員會”改為“教學主管機關”，提案人解釋有關修改表示，“教學主管機關”的概念與最後文本第十二條第一款（四）項的“學術及教學機關”不同。每間院校只有一個“學術及教學機關”，而“教學主管機關”對應課程本身而不是整體院校，是課程本身的學術單位的“教學主管機關”。

41.3. 最後文本第十九條第三款和第五款分別規定，“三、取得雙學士學位取決於按照學習計劃及在相關期間所有科目成績及格並取得完成課程所需的學分，當中包括在上款（一）項所指的學士學位課程第一年所取得的學分。”；“五、授予雙學士學位的課程的入學和完成課程且成績及格的條件，須載於有關規章，並須根據訂定學分制高等教育制度的法規訂定。”

最初文本有關規定的行文曾經是“三、按照學習計劃及相關期間及格完成所有科目並取得完成課程所需的學分，其內包括第二款（一）項所指的學士學位課程第一年的學分，方可取得雙學士學位。”；“五、雙學士學位課程的入學和及格通過課程的條件，須載於有關規章，並須根據訂定學分制的高等教育制度的法規訂定。”

最後文本在行文表述上作出了完善。

41.4. 最後文本第十九條第四款規定，“在不影響第十七條第七款規定適用



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的情況下，雙學士學位課程的其他憑證文件上只載明課程名稱以資識別，而已修科目則只載於有關課程的學歷證明內。”

最初文本第十七條第四款曾規定，“雙學士學位課程的證書上只載明課程名稱以資識別，而已修科目則只載於有關課程的學歷證明內”。

就著最初文本第十七條第四款與第十五條第八款之間的關係，提案人指雙學士學位本身也是學士學位。所有的學士學位都應該遵守第十五條第八款的規定。而由於完成雙學士學位理論上應比較優秀，第十七條第四款規定額外的雙學士學位證書。

基於上述討論，提案人在最後文本中建議清晰規定，“在不影響第十七條第七款規定適用的情況下，雙學士學位課程的其他憑證文件上只載明課程名稱以資識別，而已修科目則只載於有關課程的學歷證明內。”

42. 碩士學位

碩士學位規定於最後文本第二十條。

42.1. 最後文本第二十條第一款及第二款分別規定，“一、完成高等院校開辦的碩士課程且成績及格後，可授予碩士學位。”；“二、碩士學位的授予證明獲授予者在某一專業範疇內具高水準的知識及發揮該等知識的能力，並在與所屬專業範疇相關的廣泛及跨專業領域內，具備瞭解及解決問題的能力。”

法案更新了現行法令第十七條第一款及第二款的行文和內容，並且不再規定碩士學位限於由大學或大學教育機構開辦。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在最初文本中，第十八條第一款及第二款曾規定，“一、完成高等院校開辦的學位後課程且及格者，可授予碩士學位。”；“二、表現出具備一定水準的知識，且在某一專業範疇內，尤其在研究方面具有創造及深化該門知識的能力，並表現出在廣泛、跨專業及與所屬專業範疇相關的領域內，具備瞭解及解決問題的能力者，可授予碩士學位”。

由於兩款同時規定“可授予碩士學位”的情況，委員會曾就兩款之間的關係作出討論。

提案人解釋，這兩款是互相補足的關係。取得學位最基本要滿足第一款的要求，而課程內容上則要滿足第二款的規定。第二款不是指榮譽學位的頒授。其主要是規範教學大綱，是每間院校在開辦和設計新課程時，制訂教學大綱最基本的要求。技術上可以再作調整。

另外，委員會亦曾就著最初文本第十八條第一款中“學位後課程”的概念與提案人交換意見。學位後課程在概念上可能包括碩士學位課程以外的其他課程。

提案人在法案最後文本第二十條第一款及第二款中，分別將最初文本的相關規定修改為：“一、完成高等院校開辦的碩士課程且成績及格後，可授予碩士學位。”和“二、碩士學位的授予證明獲授予者在某一專業範疇內具高水準的知識及發揮該等知識的能力，並在與所屬專業範疇相關的廣泛及跨專業領域內，具備瞭解及解決問題的能力。”

42.2. 最後文本第二十條第三款規定，“碩士學位課程的名稱為在有關課程的學習計劃內所載者，其須與有關的專業、學術領域及知識範疇相應。”

與現行法令第十七條第三款比較，現行法令規定，“碩士學位課程的名稱須



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在批准其開辦的法律文件上載明，並須與教學機構所教授的學科科目相一致，同時須指明碩士學位的具體專業。”

最初文本第十八條第三款曾規定，“碩士學位課程的名稱須與該課程所屬學術領域相應，並須在核准及認可該課程的批示內載明，且課程所屬專業須與開辦該課程的學術單位所授的目標知識範疇相應。”

由於曾有成員表示最初文本的表述較為複雜，提案人在最後文本中將有關規定簡化並修改為“碩士學位課程的名稱為在有關課程的學習計劃內所載者，其須與有關的專業、學術領域及知識範疇相應。”

42.3. 最後文本第二十條第四款、第五款及第七款分別規定，“四、碩士學位課程為期至少十八個月，而授課期一般至少為十二個月，最多為二十四個月。”；“五、根據學習計劃和相關規章規定，於授課期完結後，碩士學位課程成績及格可取決於撰寫及提交一篇專為該目的且屬科研性質的原創書面論文，以進行公開答辯，或撰寫一篇原創項目報告，又或在參與專業實習後，提交總結報告。”；“七、高等院校須指定不少於六個月的期間以便提交第五款所指的論文、項目報告或實習總結報告，但不影響碩士生可主動提前提交。”

現行法令第十七條僅以第四款規定，“碩士學位的在校專業教學期限最少為十二個月，最多為二十四個月，此外還應包括論文評審及論文答辯的時間。論文必須是為獲得碩士學位而撰寫的獨創性論文。”

最初文本第十八條第四款及第五款曾建議規定，“四、碩士學位課程為期至少十八個月，而授課期一般至少為十二個月，最多為二十四個月。”；“五、根據相關規章規定，為及完成碩士學位課程，修讀者可被要求於授課期完結後專為該目的而撰寫及提交一篇屬研究性質的原創論文，並進行公開的論文答辯，或



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

撰寫一篇原創項目報告，或在參與專業實習後，提交總結報告；上述文件應在所屬高等院校指定的不少於六個月的期間內提交。”

就著其中“碩士學位課程為期至少十八個月，而授課期一般至少為十二個月，最多為二十四個月”以及論文或報告“應在所屬高等院校指定的不少於六個月的期間內提交”的規定，委員會成員曾提出疑問。尤其是按最初文本建議的規定，似乎學生不得提前完成並提交論文，而課程亦不得因學生提前提交論文而提早結束。

就上述問題，提案人解釋，最初文本第十八條第四款是指整個碩士學位課程為期至少十八個月。但課程一般包括授課和論文兩個部分，而其中的授課部分一般至少為十二個月，最多為二十四個月。若然授課期只有一個月或兩個月，其餘時間都用作論文，似乎不太恰當。而關於最初文本第十八條第五款規定的“不少於六個月的期間”，其原意是指該期間雖然由院校具體指定並通知學生，且由開題開始計算，但院校不可要求學生在開題後的例如一個月或三個月內提交論文，院校須給予學生“不少於六個月的期間”準備論文，須保障學生的權益。然而這不妨礙學生提前完成並提交。因為有關規定是用以規範院校，而不是規範學生。

提案人在最後文本中，將最初文本第五款最後部分“上述文件應在所屬高等院校指定的不少於六個月的期間內提交”的規定獨立抽出並規定於新增的第七款。該第七款除規定“高等院校須指定不少於六個月的期間以便提交第五款所指的論文、項目報告或實習總結報告”，還強調“不影響碩士生可主動提前提交”。

關於最初文本第十八條第五款，不同於現行規定，“為及格完成碩士學位課程”，法案規定了三種可能。學生可被要求撰寫及提交“屬研究性質的原創論文，並進行公開的論文答辯”，或撰寫“原創項目報告”，或在參與專業實習後提交“總結報告”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

就法案新增透過撰寫報告的方式完成碩士學位課程，委員會與提案人展開了充分的討論。有關的討論情況見於“研究型”與“授課型”課程的概括性討論。

最後文本保留上述三種及格完成碩士學位課程的方式，僅將“根據相關規章規定”的表述改為“根據學習計劃和相關規章規定”，並對最初文本的中文行文作出了調整。

42.4. 最後文本第二十條第六款規定，“論文、項目報告或實習報告的撰寫以及實習的進行由下列任一教師指導：（一）本院校或其他院校具有相關學術領域的博士學位的教師；（二）不具有相關學術領域的博士學位、但經開辦課程的高等院校的學術及教學機關事先驗證的教授、副教授或具有同等職稱的教師。”

現行法令第十七條第五款的規定是，“論文的撰寫應由同一學科領域具有博士學位的教師指導。論文導師可屬於開設該碩士學位課程的教學機構，也可屬於本地區或外地的另一所高等學校。”

最初文本第十八條第六款曾建議，“撰寫論文、項目報告及參與實習，須由開辦課程的學術單位內具有相關學術領域博士學位的教師、該學術單位的教授或副教授，或其他高等院校具有相關學術領域的博士學位的教師指導。”

在最初文本的討論中，部分成員曾建議提案人在法案中對教授、副教授、助理教授和講師的分類和資格要求作出配套性的規定。

提案人回應指，關於教授、副教授、助理教授以及講師等職稱的分類標準，涉及到人員章程。而人員章程由各院校自行訂定。公立院校的人員章程將根據第13/2009號法律以法律的形式通過。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

另外就著法案規定可由“其他高等院校”的教師擔任碩士論文的指導老師，提案人解釋，碩士論文不論由誰當導師，最終都須經過公開答辯，經過相同的程序。

提案人在最後文本中，改以分項的方式較清晰地對擔任碩士論文導師的資格要求作出規定。針對不具有相關學術領域博士學位的教師，要求“經開辦課程的高等院校的學術及教學機關事先驗證”和具有“教授、副教授或具有同等職稱”。

42.5. 最後文本第二十條第八款規定，“報讀碩士學位課程者，須具有學士學位或經開辦課程的高等院校的學術及教學機關為有關升學目的而認可的同等學歷，且亦可被要求具有其他知識或專業經驗。”

現行法令第十七條第六款規定，“具有學士學位者或根據有關學校之學術——教學機構的決定，被認為具有可修讀碩士學位課程之同等學歷者，可註冊攻讀碩士學位課程。”

最初文本第十八條第七款曾規定，“報讀碩士學位課程者，須具有學士學位或經開辦課程的高等院校的學術機關為有關目的而認可的同等學歷，且尚可被要求具有其他知識或專業經驗。”

提案人曾就法案增加“尚可被要求具有其他知識或專業經驗”的規定作出解釋。指有關規定涉及技能性的要求，例如報讀音樂碩士，則可被要求具有相關的知識或專業經驗。

在最後文本中，提案人除調整了中文本的行文，還將“學術機關”的表述改為“學術及教學機關”和將“有關目的”清晰為“有關升學目的”。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large '7' and several illegible signatures.

43. 博士學位

博士學位規定於最後文本第二十一條。

43.1. 最後文本第二十一條第一款及第二款規定，“一、完成博士課程且博士考試成績及格後，可授予博士學位。”；“二、博士學位的授予證明獲授予者具備進行有意義及原創的研究，包括構思、計劃及編撰等能力，且能符合按照學術素質及完整性的標準所定的要求，以及具有批判性分析、評估及綜合嶄新及深度思維的才能，並能與同行、學術界及整體社會就有關專業範疇的事宜進行溝通。”

— 現行法令第十八條第一款規定，“博士學位由大學頒授。博士學位代表高度的文化水平及在一定的知識領域裡進行科學研究的能力。”

最初文本第十九條第一款曾建議規定，“表現出具備進行有意義及原創的研究，包括構思、計劃、編撰及實踐等能力，且能符合按照學術素質及完整性的標準所定的要求，以及具有批評分析、評估、綜合嶄新及深度思維的才能，並能與同行、學術界及整體社會就有關專業範疇的事宜進行溝通者，可授予博士學位。”

有委員會成員認為最初文本對“可授予博士學位”的情況要求過於空泛。

因此提案人在最後文本中建議增加新的第一款，以規定授予博士學位的前提，同時將最初文本的第一款改為第二款，以規定博士學位的授予所證明的能力。

43.2. 最後文本第二十一條第三款規定，“博士學位課程名稱為在有關課程的學習計劃內所載者，並須與相關專業、學術領域及知識範疇相符。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

現行法令第十八條第二款規定，“博士學位的名稱須與所在大學學科的科目相一致，並須指明博士學位的具體專業。”

最初文本第十九條第二款規定，“博士學位證書上的博士學位課程名稱，按情況須與該課程的學術領域、知識範疇、名稱，以及課程所屬的研究型或授課型，又或與核准及認可該課程的批示所載者相符。”

關於“課程所屬的研究型或授課型”，有關的討論情況見於概括性審議部分，最後文本將有關“課程所屬的研究型或授課型”的表述刪去。

43.3. 最後文本第二十一條第四款規定，“博士學位課程一般為期三個學年”。

— 對比現行法令，這是法案新增的規定。

最初文本第十九條第三款曾同樣規定“博士學位課程一般為期三個學年”。

相關的討論主要涉及到是否應將“一般為期三個學年”的規定改為“至少為期三個學年”。

其中有成員指出，法案對各高等教育課程使用不同的標準：規定學士學位課程的其中一種模式為學習期“一般不少於”四個學年的課程；規定碩士學位課程為期“至少”十八個月；又規定副學士文憑課程為期“至少”兩個學年。而對於博士學位課程，法案則規定“一般為期三個學年”，這意味著課程在設計上容許多於或少於三個學年。

提案人表示，行文可以考慮改為“一般為期至少”三個學年。但一般三年的意思，雖然是可長可短，但必須要有理由。而為博士學位課程設定最長年限，則



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

其他一些國家或地區也未見有相關的規範。

在最後文本中，提案人還是維持了最初文本的相關規定。

43.4. 最後文本第二十一條第五款及第六款規定，“五、第一款所指為取得博士學位的考試，包括撰寫及提交一篇專為該目的，且符合有關知識或專業範疇性質的原創書面論文，並進行公開答辯。”“六、除上款的規定外，取得博士學位尚可取決於在有關博士學位課程學習計劃所載的各項目的評核中成績及格。”

現行法令第十八條第三款及第四款規定，“三、經博士學位考核合格者，可獲得博士學位。博士學位考核包括論文評審及論文答辯，論文必須是為獲得博士學位而撰寫的獨創性論文。”“四、除上款之規定外，博士學位的獲得還可以取決於是否通過各項專著，研討及實習的考核。這些考核應在由大學的學術領導機構制定的博士學位教學計劃中作出規定。”

最初文本第十九條第四款及第五款曾建議，“四、為取得博士學位，須及格完成博士學位考核，包括撰寫及提交一篇特別用於該目的，且符合有關知識或專業範疇性質的原創論文，並進行公開答辯。”“五、除上款的規定外，取得博士學位尚可取決於是否及格通過有關博士學位課程學習計劃所載的各項評核。”

在細則性討論中，有成員希望提案人澄清最初文本第十九條第四款中“進行公開答辯”的方式以及法案要求的公開程度。

提案人表示，有關規定主要是為著透明度，是一項原則性的規定。而公開的具體方式以及具體操作，則交由每間院校自己安排。舉例而言，將答辯限定為校內公開亦算是一種公開。即使是對社會公開，操作上一般都不會讓市民去提問，一般都是由答辯團的教授去提問。若然院校規定所有人都可向考生提問，那是院校為增加挑戰性，但一般不會這樣做。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

有成員質疑最初文本第十九條第五款中“尚可”的規定。指取得博士學位的各項要求應作統一規定，而不是由院校自行訂定。建議法案清晰規定學生須發表一定數目的論文方可取得博士學位，以增加本地學位的競爭力。

對上述建議，提案人回應指，雖然不排除個別院校自己要求，但在內地似乎沒有一條法規規定必須在學術期刊中刊發論文方可取得學位。

提案人亦曾解釋稱，最初文本第十九條第四款與第五款涉及兩種不同類型的博士學位課程。第四款指的是研究型博士學位課程要做原創性論文，第五款是指授課型那一類，除了做原創性論文之外，還可以用一種完成修讀整個課程的學習計劃並合格通過評核的方式，取得博士學位。

事實上，法案最後文本刪除了所有關於“研究型”與“授課型”課程分類的提述。雖然如此，最初文本第十九條第四款及第五款的規定仍然基本維持。

43.5. 最後文本第二十一條第七款規定，“經所屬高等院校許可後，博士生可從具有相關專業領域的博士學位的教師、教授、副教授或其他具有同等職稱的教師中，選擇其研究工作的導師”。

現行法令第十八條第五款規定，“博士研究生得在有關專業領域內的具有博士學位的教師之中選擇其研究工作的導師”。

最初文本第十九條第六款曾建議的行文是“經所屬高等院校許可後，博士生可從具有博士學位或同等學歷的相關專業領域的教授中，選擇其研究工作的導師”。

由於最初文本規定，只有具有博士學位或同等學歷的相關專業領域的“教



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

授”方有資格擔任博士論文的導師，與現行法令所要求的“教師”不同，有委員會成員要求提案人解釋建議有關規定的原意。同時指出，法案並未就教授、副教授、助理教授以及講師的分類和資格要求作出規範。而現時國際上的一些地方也只要求具有博士學位資格即可當博士論文的導師，不論是教授、副教授還是講師。

就上述意見，提案人回應表示，最初文本的意思的確是指“正教授”。但由於現時在院校的運作中基本上“副教授”或經學術委員會同意的一些研究能力相對強的“助理教授”都可帶博士生，而且參考其他地區也不一定要求是“正教授”，同意再考慮是否作出調整。

除此之外，關於最初文本有關規定的討論還涉及到授課型的博士以及經最初文本第二十二條第三款¹³⁶的機制進入高等教育教學工作的教師能否擔任相關指導工作的問題。

提案人在最後文本第二十一條第七款的規定中，建議經所屬高等院校許可後，博士生除可從“具有相關專業領域的博士學位的教師”中選擇其研究工作的導師，還可從“教授、副教授或其他具有同等職稱的教師”中，選擇其研究工作的導師，不論這些教授、副教授或其他具有同等職稱的教師是否具有相關專業領域的博士學位。

對於上述修改，部分委員會成員表示支持，認為這裡涉及到一些歷史因素。過去法律上並沒有明文要求必須具有博士學位才可擔任教授或副教授。現時實務上澳門大學有講師在帶博士生，也有沒有博士學位的教授在帶博士生。因此法案的規定適宜實事求是，最重要是在質量上有監控。

而持不同觀點的成員則認為，學位只能夠說明學歷程度，不能說明教學方面的能力。並只有職稱才能夠說明有關方面的能力經驗和專業資格。因此曾建議擔

¹³⁶ 最後文本第 24 條第 3 款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

任論文導師必須具有一定的職稱，例如為教授或副教授。

但有成員對只用職稱來決定是否能夠擔任論文導師表示疑問。並指職稱與導師本身的能力無關。有些人是不願意做教授，因為教授每年要寫文章。亦有些人未能夠成為教授或副教授只是因為體系內未有相關的職位空缺。

除了上述討論，就最後文本的行文規定，曾有成員質疑“具有相關專業領域的博士學位的教師”這一表述不夠嚴謹，指有關表述容許被理解為只要有博士學位，即使是中學教師，亦可擔任博士生的論文導師。

43.6. 最後文本第二十一條第八款規定，“報讀博士學位課程者，須具有碩士學位或經開辦課程的高等院校的學術及教學機關為有關升學目的而認可的同等學歷，或具有學士學位且成績‘優異’者”。

現行法令第十八條第六款規定，“具有碩士學位或同等學歷者，以及具有學士學位，其最後成績報告中最低成績為‘良’者或具有經法定程序認可的同等學歷者，可申請攻讀博士學位”。

最初文本第十九條第七款曾建議規定，“具有碩士學位或同等學歷者，以及具有學士學位且成績‘優異’者，均可報讀博士學位課程”。

即是說，就學士直接升讀博士的條件，法案建議將報讀要求由現行法令的“良”提高為“優異”。

在細則性討論有關規定中，有委員會成員擔心會出現賣學位的情況。因此曾建議規範博士學位候選人的制度，認為尤其是相關的標準及程序應在法案中規定得更加清晰。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

提案人解釋，容許學士直接升讀博士的規定，一方面是承繼現行法令中已有的規定，另一方面是考慮到由本科畢業升讀碩博連讀的課程實際上亦是博士程度。而關於成績“優異”，這一點很難量化，每間院校均可能存在不同。

在最後文本中，提案人建議將有關規定修改為“報讀博士學位課程者，須具有碩士學位或經開辦課程的高等院校的學術及教學機關為有關升學目的而認可的同等學歷，或具有學士學位且成績‘優異’者”。

43.7. 關於博士學位，還適宜指出，法案刪去現行法令第十八條第七款“根據大學之學術——教學機構的建議，總督將通過訓令確定其可開設博士學位課程的專業”的規定。

而現行法令第十八條第八款“大學可根據各自章程的規定，向本地區或外地的傑出人士頒授名譽博士學位”的規定，經適當調整後，已加入到法案關於“學位、文憑、證書及榮銜”的條文¹³⁷中規範。

43.8. 就有委員會成員提出關於“博士後”的問題，提案人曾回覆表示，博士後在全世界都並不是一個學位。其所說的是取得博士學位後繼續在某一方面跟教授做研究，主要的工作就是做研究，不用教學。相關的經歷就稱為博士後的經歷。

44. 副學士文憑

關於副學士文憑，最後文本第二十二條規定，“一、副學士文憑課程是指根據學分制開辦的、為期至少兩個學年的課程。二、副學士文憑課程須根據訂定學分制高等教育制度的法規及其他適用法例的規定開辦及設置。三、完成副學士文憑課程且成績及格者，如獲有關高等院校認可其具有同等學歷，可申請入讀與該

¹³⁷ 見最初文本第十五條第六款及第七款、最後文本第十七條第五款及第六款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

文憑所對應的同一知識範疇的學士學位課程第三年級。”

與現行法令相比，副學士文憑是一制度創新。

關於法案新設“副學士文憑”以及“學分制”，有關的討論情況見於意見書的概括性審議部分。

44.1. 就著最初文本第二十條的標題“副學士文憑課程”，個別成員曾建議將“副學士文憑”改為“高級文憑”。

提案人回覆表示，世界各地對“高級文憑”一詞的使用已過於泛濫，因此法案保留使用“副學士文憑”這一名稱會較為合適。

— 最後文本第二十二條在標題上維持使用“副學士文憑”，但刪去有關“課程”的表述，使最後文本第十七條至第二十二條的邏輯保持一致。

44.2. 關於最初文本規定副學士文憑課程是指“根據學分制開辦的”、“為期至少兩個學年的”課程，曾有委員會成員就這種雙軌設計的課程提出疑問，尤其是關於這種課程是否容許學生提前畢業。

提案人指，法案要求副學士以學分制開辦，是考慮到使用學分制會相對容易作對等或認可。法案同時要求是至少兩個學年的課程，但一般都會是兩年的。主要仍是看課程的內容和教學大綱。

無論如何，提案人曾經表示，課程設計與學生學習能力屬不同的問題。而特別就著副學士文憑的課程，提案人亦曾表示，制度容許學生，尤其是一些已有豐富工作經驗的人士，透過豁免學分的方式，在一年多的時間取得副學士文憑。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

最後文本維持了有關規定，包括相關規定的行文。

44.3. 另外關於副學士文憑的效力，最初文本規定，“完成副學士文憑課程者，如獲有關高等院校認可其具有同等學歷，可申請入讀與該文憑所涉知識範疇相符的學士學位課程第三年級。”

就上述規定，部分委員會成員曾經質疑法案所建議的升學機制並不是自動與大學的三年級相銜接，而是須具體交由院校審批並承認後，學生方可繼續升讀。

此外，亦有成員在法案建議的方案下，希望提案人澄清副學士文憑在升學問題上會否受有效期的約束。

提案人解釋，實際上副學士文憑的升學機制，與由學士學位升讀碩士學位和由碩士學位升讀博士學位是一樣的。主要是取決於院校自身的收生標準。院校有收生自主。法案要求副學士以學分制開辦，就是因為考慮到使用學分制會相對容易作對等或認可，尤其是升學不限於在同一所院校。

法案最後文本基本維持有關方案，但將最初文本“完成副學士文憑課程者”的表述改為“完成副學士文憑課程且成績及格者”，並對中文本的行文作出了完善。

45. 主修及副修

“主修”和“副修”的定義分別規定於最後文本第二條(十二)項和(十一)項。而相關的制度規定於最後文本第二十三條。

與現行法令相比，主修及副修是一創新。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

45.1. 關於“主修”，最後文本第二條（十二）項規定，“主修”的定義是“構成課程的主要和獨特核心部分的一組學科單元，而在根據學分制開辦的學士學位課程的學習計劃，該組學科單元可結合其他主修或一項副修”。而第二十三條第一款規定，“主修是指根據學分制開辦的學士學位課程內特定知識領域專業培訓的核心部分”。

在最初文本中，只有第二十一條第一款規定，“主修是指根據學分制開辦的學士學位課程內特定知識領域專業培訓的核心部分。”。

由於條文規定主修只是適用於“學士學位課程”，曾有成員從條文編列上建議將“主修及副修”規定於“學士學位”的條文之前或者之後。

在最後文本中，提案人建議保留最初文本的條文順序。

另外就著委員會討論何謂學士學位課程內特定知識領域專業培訓的“核心部分”，提案人表示，科目是否構成課程的核心部分，與必修及選修的概念並沒有太大關係。例如主修工商管理，課程要求完成特定的學分，其中的一些學分可能屬於必修的科目，另外的一些學分可能屬於選修的科目，但都是與工商管理有關的科目。完成所有這些學分，其主修就是工商管理。再加上其他的學分，足夠就可以畢業。¹³⁸

提案人在最後文本第二十三條第一款維持最初文本的相關規定。並在關於“定義”的條文當中，增加“主修”的定義為“構成課程的主要和獨特核心部分的一組學科單元，而在根據學分制開辦的學士學位課程的學習計劃，該組學科單元可結合其他主修或一項副修”。

¹³⁸ 關於“學士學位課程”要求的總學分以及“主修”要求的學分，可參閱由提案人提交的《建立高等教育學分制的參考資料》。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

45.2. 關於“副修”，最後文本第二條（十一）項規定，“副修”的定義是“對學士學位課程屬補充或附加培訓領域的一組學科單元，該組學科單元可組成授予證書的獨立計劃”。而第二十三條第二款規定，“副修是指根據學分制開辦的學士學位課程的附加計劃，其所屬知識領域須與主修不同，且取得學士學位與否非取決於副修。”

在最初文本中，只有第二十一條第二款規定，“副修是指根據學分制開辦的學士學位課程的附加計劃，其所屬知識領域須與主修不同，且取得學士學位與否非取決於副修。”

與主修一樣，條文規定副修只是應用到“學士學位課程”。

關於條文規定副修作為學士學位課程的“附加計劃”，按提案人的解釋，並參考提案人提交之《建立高等教育學分制的參考資料》，副修是以“副修計劃”的形式設計，須事先經有權機關批准，且其學習計劃亦須刊登特區公報。計劃內的學科都必須要完成，方可獲授予副修計劃證書。

在這一點上，提案人補充說明，“副修”與“選修”的概念並不一樣。學生不可以隨便到任何的學系選讀一些學科，然後將這些自己額外修讀的學分加入計算成為副修。

但亦正如委員會成員所指出，副修只是法案新增的一個選項。將來只要院校有條件，又認為某些科目具有特定的功能價值，就可以將那些科目組合起來開設副修計劃。學生可以選擇修讀各個獨立的選修科，亦可以選擇修讀副修的計劃。

另外由於副修只是學士學位課程的“附加計劃”，條文規定“取得學士學位與否非取決於副修”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

提案人解釋，其意思是若然副修的科目不合格，但已取得足夠學分，則學生仍然可以畢業，不會因副修不合格而無法畢業。

除此之外，條文亦規定副修“所屬知識領域須與主修不同”。

按照提案人的解釋，其原意是讓學生可以透過副修，修讀與主修不同範疇的學科。這樣對其將來的多元發展會有好處。

與本條規定的“主修加副修”不同的尚有“雙主修”和“雙學士”。“雙主修”主要要求在同一範疇內修讀兩個學士學位課程的核心部分¹³⁹，而“雙學士”雖然與主修加副修一樣涉及兩個不同的範疇，但雙學士一般可頒授兩個學位¹⁴⁰。“主修加副修”、“雙主修”和“雙學士”各自有不同的學分要求¹⁴¹，因此困難度亦不一樣。無論如何，法案的原意都是給予院校和學生更多的選擇。

提案人在最後文本第二十三條第二款維持最初文本的相關規定。並在關於“定義”的條文當中，增加“副修”的定義為“對學士學位課程屬補充或附加培訓領域的一組學科單元，該組學科單元可組成授予證書的獨立計劃”。

45.3. 最後文本第二十三條第三款規定，“主修及副修應遵守的組成方式及其他條件，由訂定學分制高等教育制度的法規規定。”

最初文本第二十一條第三款與最後文本的規定基本相同，最後文本僅作出了行文上的調整。

關於法案新增學分制，以及學分制由行政法規訂定的事宜，有關的討論情況

¹³⁹ 見最初文本第十六條第四款（一）項、最後文本第十八條第四款（二）項。

¹⁴⁰ 見最初文本第十七條第一款、最後文本第十九條第一款。

¹⁴¹ 參閱由提案人提交的《建立高等教育學分制的參考資料》及相關附表。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

見於意見書的概括性審議部分。

46. 教學人員資格

法案在第四章專門規範教學人員。

46.1. 在強化師資隊伍方面，法案規定，具有博士學位、碩士學位或同等學歷者，具備從事高等教育教學工作的資格(最後文本第二十四條第一款)。除特定情況外，參與教授某一課程的教學人員所具有的學位不得低於課程所授予的學位(最後文本第二十四條第二款及第三款)。

就著最初文本第二十二條第一及第二款的規定，當中第二款“不得低於該課程所授予的學位”一句曾引起理解上的疑問，委員會就著是否容許“碩士教碩士課程”或“學士教學士課程”與提案人進行了多方面的意見交換。有委員會成員指出，博士以上已無更高一級的學位，因此由“博士教博士課程”，是可以理解的。然而，從保證教學質素而言，對教學人員的資格規定是否應收緊一些？現時碩士或博士畢業生的人數頗多，為何未有要求由碩士或博士才可以教授學士課程，而博士才可教授碩士課程？最低限度不應容許由學士教授學士課程。

對此，提案人回應指，按第一款的規定，碩士課程可以由碩士畢業生授課，而縱觀本澳目前的狀況，亦確實存有這種例子；但關於學士課程方面，一個學士教學士課程是不容許的，其必須最低限度具備碩士學位（或同等學歷），除非該學士能夠符合第三款的規定則另作別論。

按提案人解釋，第三款規定的機制源於現行制度¹⁴²，旨在容許院校聘請一些雖不具備第一及第二款的學歷要求，但已具有相當專業經驗的人士，當中大部

¹⁴² 現行第11/91/M號法令第十九條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

分更是已從事多年教學工作的人士，這也是考慮到本澳的實際情況而作出的處理。

對該款的立法原意，委員會表示理解及認同，但在審議最初文本的第二十二條時，有成員表示對第三款的内容存有疑問，並指應清楚區分學歷要求（第一款及第二款）及資歷要求（第三款）。

首先，基於該款的行文結構，未能清晰反映當中“具專業經驗或其他資格而獲推薦從事高等教育工作者”和“獲有關高等院校學術機關確認具資格從事高等教育工作者”，這究竟分屬兩個獨立的情況，還是須同時符合的要件？另外，亦有成員擔憂院校本身的學術機關是否具有能力去作評估被推薦的人士？甚致各院校之間會否有不同評估標準而導致教學人員質素參差？

— 對有關的疑慮，政府代表解釋，按第三款的規定，有關人士會由相關專業的學院去推薦（如聘請美術科教授，由藝術學院推薦），因院學院本身會比較熟識所涉範疇的專業知識，然後再經院校的教學委員會同意，最後須經高等教育範疇的主管部門批准，主管部門的介入並非針對專業層面，而是確保整個程序是否正確、文件是否齊備等。

另外，考慮到委員會提出有關條文解釋上的問題，最後文本對第三款的規定進行了簡化，並分為兩項，當中明確了條文立法原意，第三款的正文亦清楚指出“符合下列任一條件者”亦可從事高等教育教學工作。正文部分還清晰指出，不論屬第(一)項還是第(二)項的情況，在程序上，均須經有關高等院校提出申請、高等教育範疇的主管部門批准。

就著法案多個條文均提及“高等教育範疇的主管部門”，委員會有成員建議，如提案人確認該主管部門為高等教育輔助辦公室，建議直接指出有關名稱。提案人對此回應指，“高等教育範疇的主管部門”確實是指高等教育輔助辦公室



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(以下簡稱“高教辦”)，但考慮到將來主管部門的名稱可能會修改，假如在本法案中直接用高教辦的表述，將來就又要作出修改；另一方面，因為新的名稱在現階段尚未存在，法案亦不能直接使用這個新的名稱表述。因此，在法律技術上，認為較適宜透過“高等教育範疇的主管部門”的表述去處理。

46.2. 此外，最初文本第四款建議把高等院校教學人員從事的活動定性為“公共利益活動”，“為其獲得公共資源上的支持創設條件，以進一步提升院校的管理水平和師資力量”¹⁴³。類似規定可見於第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》第四十條¹⁴⁴。

就第四款規定的內容，有意見表示認同將教學人員從事的“教學活動”定性為公共利益活動，但強調教學人員本身所從事的活動可以很多樣化，並非其從事的所有活動均可視為公共利益活動，這做法不合理，建議將有關規定明確限於教學活動方面。

此外，有意見認為本條旨在規範教學人員的資格，而第四款則規範教學人員的待遇，這與前三款的內容並無直接關聯，建議提案人在條文的結構編排上作出調整。惟有關的建議未有被吸納於最後文本當中。

46.3. 除以上所指問題外，委員會仍就本條間接引申出的其他問題提出意見。按法案第十三條關於人員類別的規定，除教學人員外，尚有研究人員，法案最後文本第二十四條專門規範教學人員資格，然而，在關於研究人員方面並無相應的規範，就此，委員會曾有成員質疑是否需要為研究人員的資格制度作出規範，就這一點，委員會內部有不同意見。

¹⁴³ 理由陳述第 5 頁。

¹⁴⁴ 第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》第四十條第一款規定，教學人員和教育機構的其他工作人員從事的活動屬公共利益活動。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

另外，有委員會成員關注到擔任領導人員的資格和條件，其認為最初文本第十二條第一款第（二）項規定的“擁有與院校類別相符的職銜”¹⁴⁵可視為領導人員的資格條件，但質疑單憑這一項規定是否足夠。

就上述意見，提案人回應指，法案僅規範教學人員的資格，並不涉及研究人員的資格方面。至於領導人員，一般會由教學人員當中選出來，可以透過選舉或國際招聘的形式，亦可以由同高等院校本身有一定關係的人擔任，但其資格制度較少會在法規層面規範，一般會交由院校自行訂定。提案人補充指，由於出任領導人員的人選會影響到院校本身的聲譽，故一般對領導人員的資格要求不會太低。

47. 學生

對比現行法令第六章（學生），法案在關於學生的整體章節（第五章）內建議多項調整，其中一項值得關注的是，法案不再保留現行禁止重複報名的規定（法令第二十五條¹⁴⁶）。

按提案人解釋，在九一年制訂法令時，本澳的公共高等教育資源比較缺乏，為使更多的學生能夠接受高等教育，所以規定禁止一個學生同時註冊於兩個課程。考慮到本澳目前的狀況以及課程的多樣化，法案容許學生同時報讀兩間院校或同一院校的兩個課程。

委員會對這一立法取向表示認同。有議員更指出在現行制度下似乎亦存有漏洞，難以規管一些同時在本澳及在外地修讀課程的情況，認為有關的政策修訂符合實際情況。

¹⁴⁵ 最後文本第十二條刪除了這部分的提述。

¹⁴⁶ 第11/91/M號法令第二十五條（重複報名）規定，除需個別研究的例外情況，一個學生在同一學年裡不得在一個以上的高等教育課程報名或註冊。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

47.1. 高等教育的人學條件

就法案最初文本第二十七條的標題 — 高等教育的人學條件，委員會有意見認為“入學條件”理應針對一個實體或一個機構，而就著高等教育本身而言，並不存在入學條件，建議將之改為“高等教育機構的人學條件”的標題。

提案人回應指，由於法案不僅規範本澳的高等院校，其亦規範其他地區之高等院校於本澳開設的課程，然而，該等外地院校並無在本地設立院校，僅透過本地協辦實體進行授課，故此提案人認為“高等教育的人學條件”之表述比“高等教育機構的人學條件”的表述更為清楚和合適，最後文本第二十五條維持原有標題。

— 法案理由陳述指出，在人才培養方面，為提高教育素質，法案建議將高等教育課程的人學條件調升為高中三畢業（合共十二年的小學至高中教育）（最初文本第二十七條第二款），亦修訂了資優學生入讀高等院校的規定，讓相關機制更具靈活性和可操作性（同條第六款）。

此外，法案也建議，將未具高中學歷但經院校入學考試評核合格的人士的最低入學年齡，由現行法例規定的二十五歲下調至二十三歲，以鼓勵更多有需要的人士修讀高等教育課程（同條第五款）。

委員會對高等教育的人學條件表示十分關注，在審議本條的過程中，委員會就各款規定的細節與提案人進行了充分的討論和意見交換。

就最初文本第二十七條第二款的規定，有委員會成員認為應以“合格完成”取代“完成”的表述，這是基於對現實情況的考慮，實質上該規定並不是一項單純就讀年期的要求，更是要求學生達到合格水平。對此，提案人澄清有關立法原



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

意，明確指第二款規定的“完成”是指“合格完成”，並同意對行文作出改善，最後文本第二十五條第二款因此加入了“且成績及格”之表述。

就著同一款的規定，另有意見指出，最初文本中有關“十二年級制高中教育”的表述存有邏輯上的問題，根據第 9/2006 號法律(非高等教育制度綱要法)之第六條規定，高中教育的學習年限為三年，故在本澳的整體教育制度框架中並不存在“十二年級制高中教育”，而這裡所指的十二年應指小學教育(六年)、初中教育(三年)和高中教育(三年)三部分的總年數¹⁴⁷，而非單指高中教育。因此，冀提案人作出適當的調整。

有關意見獲提案人接納，最後文本第二十五條第二款因此修改為“完成三年制高中教育”之表述。

此外，仍關於第二款合格完成高中的要求，委員會對不同學制之間的銜接問題表示關注。其指出，過往本澳分五年制中學及六年制中學，當中畢業於五年制中學的學生該如何處理？另外，亦提醒需要考慮到本地居民到外地升學的實況，如學生就讀於外國，合格完成了當地的七年制中學，相等於完成一個十三年制的課程，這是否也涵蓋於本條第二款的規定內？情況更為複雜的是，如學生就讀於外國的七年制中學，但僅完成了六年的課程，雖形式上符合第二款的要求，但實質上卻仍未合格畢業。委員會就著上述種種情況該如何規範與提案人進行了討論。

就有關畢業於七年制中學的學生，提案人解釋稱，如學生是合格完成有關課程，其實就等同具有同等學歷，為釋除上述疑問，最終文本第二款的表述加入了“或具同等學歷者”的表述。另外，提案人補充指，在修訂有關係文的過程中已考慮到本澳過往的學制及其他地區的學制情況。如屬五年制中學畢業的學生，不論是因本澳過往的舊有制度，還是因其他地區的五制中學，均受第二十五條第

¹⁴⁷ 正如法案理陳述所指的“合共十二年的小學至高中教育”（理由陳述第 6 頁）。



三款所規範。

除此之外，對於法案建議將未具高中學歷但經院校入學考試評核合格的人士的最低入學年齡下調至二十三歲(第二十五條第五款)，有委員會成員提出，按現行第 11/91/M 號法令第二十八條第九款的規定，特別入學考試僅適用於年齡超過二十五歲的人士，法案現將有關年齡下調至二十三歲的這一立法政策的原因為何？

提案人回應指，該款規定是針對未具高中學歷(非第二及第三款所指者)，但經院校特別入學考試評核合格的人士，法案建議將該類人士的最低入學年齡，由現行法例規定的二十五歲下調至二十三歲，主要考慮到在本澳居民勞動人口當中，大部分尚未具有高等教育學歷，同時考慮到部分高等教育課程與中學課程內容的相連性不大，如工商管理及旅遊酒店管理課程，一般只要求中、英文語言知識。因此，希望透過將有關年齡下調以鼓勵更多未具高中學歷的勞動人口修讀高等教育課程，加強本澳年青人向上流動的機會。

提案人補充表示，在調整該立法政策的過程中，亦參考了其他地區的做法，當中葡萄牙¹⁴⁸方面亦採用了相同的年齡標準。

關於第五章(學生)的條文排序，提案人解釋，考慮到條文之間的先後邏輯次序，決定將最初文本的第二十六條(報名及註冊)與第二十七條(高等教育的入學條件)的兩條條文次序相對調。

47.2. 入學登記及註冊

¹⁴⁸ 十月十四日第 46/86 號法律(葡萄牙教育制度綱要法)第十二條第五款的規定：
在政府透過法令訂定的條件下，下列人士亦可報讀高等教育：

- a) 二十三歲以上尚未具有報讀高等教育資格，且參加由高等教育機構為就讀高等教育而舉行的專門能力考核者；
- b) 具有合適的大專資格者。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

對於收生/入學程序，一般分為報名、錄取及註冊三個階段。會上有意見指出，從行文表述上，法案最初文本第二十六條中文本規範“報名”及“註冊”，而葡文本則規範“matrícula(錄取)”及“inscrição(註冊)”，有待提案人澄清。

提案人解釋指，最初文本第二十六條第一款指的“報名”是學生主動作出的行為，為接受高等教通而辦理的手續；而第三款指的“註冊”是在院校決定錄取有關的學生後，學生決定入讀而須辦理的手續，而且所有的修讀制度均須辦理註冊手續。在處理上，原意是擬規範學生方面作出的手續 - 報名和註冊，而院校方面的行為 - 錄取，則未有予以規範，因為這是考慮到學生僅在被校方錄取後才會作出註冊的。

經過雙方討論，提案人認同兩個文本之間有不協調，同意作出改善。為明晰本條擬規範的事宜，對最後文本第二十六條作出了修訂，中文條文標題改為“入學登記及註冊”，以對應葡文本的“matrícula e inscrição”。在內容方面，刪去了最初文本第二十六條第一款¹⁴⁹，同時於法案第二條(四)項至(六)項引入了“入學”、“入學登記”及“註冊”的三項定義，有關內容如下：

(四) “入學”：是指具備被錄取及修讀高等教育課程法定條件的學生進入高等教育；

(五) “入學登記”：是指獲錄取的考生、轉入另一高等院校的學生，以及恢復因中斷學習而喪失的高等院校學生身份者，為進入高等教育而須作出的行為；

(六) “註冊”：是指賦予具有有效入學登記的學生修讀相關課程學習計

¹⁴⁹ 最初文本第二十六條第一款規定，“報名是指報讀者為接受高等教育而辦理的手續”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

劃所載科目或學科單元的資格的行為；

關於“入學登記”的定義內容，曾有意見認為，定義中“獲錄取的考生”這部分與其後第二十六條第一款一項所指情況不盡相同，相關概念似乎較廣，可涵蓋第二十六條第一款所列的三種情況。建議因應最後文本第二十六條第一款作出適當的調整。

對此，提案人回應指兩條條文之間不存在任何衝突。如果是“相同”會存在兩條相同且重覆的條文。其指出，定義及制度是不同的，定義是抽象的概念，而制度則是適用於實際情況，最後文本第二十六條第一款所列出的是須辦理入學登記的情況，因此，兩條條文的表述是不同的。第二條(五)項有關“入學登記”的行文維持不變。

— 就最後文本第二十六條第一款的規定，中文本亦將原有“須辦理報名手續”改為“須辦理入學登記”，同時完善了該款第(三)項的表述。

另外，委員會有成員提出，該款第(二)項所指的“曾中斷學習而喪失學生身份者”具體是指哪些情況？提案人表示，箇中原因可以有很多種，當中包括無法按時效制度完成課程而導致學生入學登記及註冊權利的時效完結(最後文本第三十一條)，學生違返校規而被勒令退學，甚致因個人健康問題或其他原因學生自行申請退學的情況。

最後文本第二十六條第二款的規定，註冊使已辦入學登記的學生能修讀有關課程的科目，且在所有修讀制度中，註冊均屬強制性。就有意見對何謂“修讀制度”產生疑問，提案人解釋指，“修讀制度”是一個涵蓋面較廣的概念，不論屬全日制或非全日制課程的學生，均須辦理註冊。此外，提案人補充指，交換生亦需要註冊。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

另有意見指出，法案刪除了現行第 11/91/M 號法令第二十七條¹⁵⁰關於報名費及註冊費的規定，同時亦無要求院校將有關的收費項目及金額載於院校章程當中，質疑將來如何監管院校的收費，擔心學生的權益會因此而受損。提案人回應指，按現行法令的規定，有關的報名費及註冊費均交由專有規章規範。現雖然未有納入法律層面，但將來亦會由規章作具體規範。

47.3. 學生類別

在學生的分類方面，有別於現行第 11/91/M 號法令第二十三條（學籍制度），法案第二十七條採用了新的區分標準，由原先的四個類別 — 普通學生、特別學生、遙距教育學生及在職學生，改為兩類 — 全日制課程學生及非全日制課程學生。

按提案人解釋，有關修訂主要是考慮到現行的分類標準在操作上存有困難，學生本身的分類與其所讀課程的類別可能存有不一致的情況，譬如一個在職人士報讀一個兩年制的碩士課程，雖然兩年制的碩士課程屬於全日制課程，但按現行法令第二十三條的規定，該名學生會被歸類為在職學生，即法案所稱的非全日制學生，這在某程度上局限了對學生的分類，因此，法案建議透過學生所報讀之課程類別(全日制課程及非全日制課程)直接對學生本身進行分類 — 全日制課程學生及非全日制課程學生（最初文本第二十三條第一款）。

就法案最初文本第二十三條的第二款（全日制課程學生）及第三款（非全日制課程學生）規定，委員會曾就兩種學生類別的分界要求提案人澄清。

¹⁵⁰ 第二十七條（報名費及註冊費）

一、在高等教育機構報名及在高等教育課程的科目註冊，均須繳費。
二、各個高等教育機構亦可在其章程及/或規章制度中，規定是否須為其他教學活動繳費。這些教學活動主要為：考試，研究生課程對實驗室之使用，特別課程以及辦理文憑及其他學歷證明。
三、以上兩款所指收費之金額，在公立高等教育機構由該機構的有關部門訂定；在私立高等教育機構由其所有人訂定。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'M8' and several initials.

有關的疑問主要源於最初文本第三款的行文，當中需要釐清是否所有就讀於外地高等院校在本澳所開辦的高等教育課程的學生均屬非全日制課程學生，還是如本地高等院校那般，學生的分類需依賴於院校本身的出勤及評核制度的要求？

按提案人之解釋，就本地高等教育課程而言，全日制課程學生及非全日制課程學生之區分，需視乎相關院校的出勤及評核制度是否有規定學生必須出席一定數量的課堂及其他教學活動（第二及第三款）；而委員會所關注的非本地高等教育課程方面，則所有就讀此類課程之學生均一律歸類為非全日制課程學生，無需取決於是否有課堂或教學活動的數量要求(第三款)。

為釋除有關的疑問，提案人對法案最後文本第二十七條第三款的行文作出了調整，明確所有非本地高等教育課程之學生均為非全日制課程學生的立法原意。

另外，在非全日制課程學生方面，由於無規定學生必須出席一定數量的課堂或其他教學活動，有委員會成員表示擔憂或會出現學生從未上課就可取得學位或文憑的情況。從確保高等教育學生的素質而言，是否應訂立學生最低的出勤標準？

提案人回應指，針對上述類別學生，雖然無規定最低的出勤標準，但無出席率的要求並不意味完全無需上課就可取得畢業證書，亦不等同於無其他評核要求。高等教育課程一般分為多個單元，每個單元均有其具體評核方式，如課堂表現的持續評核、作業報告、考試等，各個項目所占的比重不同，學生必須參與並通過各個單元的評核才可取得最終的學位資格。

提案人補充，不論課程的類別為何，均受法案第七章內所規範的課程評鑑制度¹⁵¹約束，課程質素的把關亦因此而得以實現。

¹⁵¹ 法案最後文本第三十七條第二款（二）項。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

此外，尚有一點值得注意。在現行第 11/91/M 號法令的法律框架下，對學生作出分類(在職或非在職學生)的其中一個重要意義是牽涉到時效制度。

上述法令第三十一條第一款規定，“每一學生連續地或間斷地在公立高等教育註冊的學年總數，應等於課程正常學年數加百分之五十之數，如教學時間不足一學年，則按一學年計算。對於在職學生，則以全部學年數另加百分之一百。

然而，法案未有在規範時效制度的第三十一條內規定不同學生類別的相應最長可修讀期，僅透過其第一款的規定指出時效制度會由將來規範高等教育事宜的法規訂定。

47.4. 學生的流動制度

法案理由陳述指出，“為配合國際高等教育的發展，讓本澳高等院校能以更靈活的方式開設各類高等教育課程，法案建議增設學分制，增加學生的流動性。為此，法案亦規定學生可於高等院校間流動”(最初文本第二十八條)。

按提案人解釋，現行第 11/91/M 號法令第二十九條規定的轉校制度並不完善，學生在原校修讀的課程及學分未必可以在另一院校獲得認可。

現法案除規定學生可在院校間流動(最初文本第二十八條第一款)，還設有機制去認可其本身或其他高等院校所開辦課程的修讀期、科目或學分(同條第二款)。

為此，最後文本第二十八條第三款亦明確規定，“各高等院校須制定關於學生流動、學分認可及認證，以及高等教育課程修讀期或科目認可的規章”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

就關於流動的定義及學生流動的範圍，委員會有成員要求提案人澄清。

政府代表回應指，流動是指學生由一間院校去到另一間院校就讀（在院校之間的流動），又或由一地區轉去另一地區就讀（在地區之間的流動）。

另外，有意見指出，最初文本第二十八條第二款規定，“院校可認可本校及其他高等院校”的學分，似乎亦容許在同一院校內的不同學院之間的流動性，但第一款的行文則僅提及“院校間的流動”，建議提案人就兩款規定之間的協調性及其立法原意作出適當的調整。

提案人澄清，第二十八條的流動制度既包括院校之間的流動，亦包括院校內部的流動。惟最後文本未有因此而作出改動，第二十八條第一款維持原有內容。

— 另外，就最後文本的第二條（定義）規定，提案人於其第（八）項引入有關流動的定義，有關規定如下：

「流動」“是指已於高等院校登記入學並註冊修讀課程的學生在另一高等院校修讀該課程的一部分或在高等院校間轉移的情況”。

47.5. 參與學術活動

對比現行法令，法案引入了一項專門針對參與學術活動的新規定。其一方面參考了香港、台灣等鄰近地區之做法，回應社會環境的發展趨勢，推動大專學生多方面參與與其學科領域相關的教學及科研活動，使學生能有更廣闊視野及豐富學習經驗；另一方面，提案人擬透過本法案設立條件，從法律層面更好地規範學生參與各種學術活動的情況，從而排除一些不規則情況的出現。

“參與學術活動”規範於最初文本第二十四條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在審議本條的過程中，有議員認為需要明晰本條所指學術活動的內容以及學術活動的對象，並有需要明確學生可否參與由其他院校或機構所組織的學術活動。

經過討論，提案人解釋，法案最初文本第二十四條建議的對象是全日制的學士學位或以上之學生，不論本地生抑或外地生，均有相同參與學術活動的機會，但規定每週時間上限為十五小時。

至於學術活動範圍而言，只涵蓋由學生所就讀之院校所開展的活動，排除其他院校或公私營機構所開展的活動。

提案人補充指，有關條文擬規範學生參與由校方組織舉辦的活動或經第三方委託校方進行的調研項目，當中包括相關研究項目的助理、圖書館助理員或協助文章校對的工作等。

會上不少委員關注如外地生出外調查研究，會否被有關執法部門定為非法勞工，如在本澳作街頭問卷調查？另有議員擔憂條文涵蓋範圍會否過大而導致將來在適用條文上出現灰色地帶。由於法案沒有寫明當中的活動是否具有報酬性質，會否牴觸《勞動關係法》及《聘用外地僱員法》規定而牽扯到外地勞工或非法勞工的問題。亦有議員關注有關的學術活動是否屬強制性質，學生是否可拒絕參與。

提案人回應表示，訂定條文前亦曾同主要相關的執法部門——勞工事務局及治安警察局，進行了聯合會議交換意見。當中為避免在打擊黑工的行動中將有關學生(尤其是外地生)當成非法勞工看待，院校須做足工夫，就開展學術活動須建立資料庫，以供其他執法部門查核，當中尤其須提供參與學術活動學生的身份證明文件、有關學術活動的內容及參與時數的資料(最後文本第二十九條第二款及第三款)。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

至於報酬性的問題，提案人表示不打算藉由本法案對有關的報酬作出規範，其解釋，即使對報酬作出規範，院校亦可透過其他形式(如獎學金)作為學生參與學術活動的補償，因此無意改變現行狀況。

除此之外，有委員會成員關注為何法案建議僅“全日制課程學生”方可以參與學術活動？提案人回應指，按法案最後文本第二十七條第三款規定，非全日制課程學生分兩類，如屬非本地高等課程，外地院校來澳應旨在開辦教學活動，而非學術活動；如屬無出席率要求的本地高等課程，則考慮到這類課程學生大多數為在職人士，認為無必要參與如助理員之類的學術工作。

提案人於最後文本作出了行文改善（最後文本第二十九條）。

47.6. 實習

縱觀現今高等教育的發展趨勢，大學的科系多元化，實習制度已漸然成形。不少大學科系在課程設計中紛紛納入實習制度，期待學生在進入職場前已經先對職場生活所需具備的知識技能做好準備¹⁵²。

同樣地，為了開闊本澳學生的視野，使其擁有較為豐富的學習及實踐經驗，法案在有關學生的第五章節內對學生的實習活動亦作出了規範。

按法案最後文本第二條第（九）項的定義，「實習」是“指納入高等教育課程的學習計劃、在特定的時間進行的實踐或理論實踐性質的學術培訓活動，旨在進行專業實踐的培訓及學習或學習特定的職業技術”。

法案最初文本第二十五條第一款規定，“同時符合下列條件，學生方可進行

¹⁵² 見《各國大學實習制度之調查分析》，2012年台灣教育部委託中華民國比較教育學會進行之專題研究，當中載有對美國、英國、日本、香港與澳洲的大學實習制度分析。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

實習：

- (一) 正修讀學士學位或以上程度的課程；
- (二) 實習活動經所就讀的屬高等院校安排或批准，並按課程學習計劃進行。”

就該款規定，有議員關注實習的安排。提案人回應指，高等院校的課程教學大綱內須指出有關實習的安排，如課程大綱本身沒有實習安排，學生則不能參與實習。另外，實習可分為兩種情況：一、由院校提供實習機構，二、是由學生推薦實習機構，並經校方批准。實習地點可以為本地或外地，並按照課程實習計劃進行。

此外，法案最初文本第二十五條第四款規定，“實習如在澳門特別行政區以外進行，高等院校須推動與當地依法成立的有關同類實體簽訂協議，清楚訂明雙方的權利及義務，以及有關實習安排、指導人員、學生保險的事宜。”

有意見對上指第四款所指的“同類實體”存有疑問。提案人回應指，在概念上，“同類實體”是指與本身專業有關聯的實體，如實習崗位為護士，就要到醫院或醫療機構實習。

委員認為“同類實體”之概念廣泛，建議當局應清晰有關概念，提案人對此表示同意，並於最後文本第三十條第四款將“同類實體”改為“其他高等院校或協辦實體”。

關於第四款，亦有議員指出，按該款規定，對於在本澳以外進行的實習，院校須就實習安排、指導人員、學生保險的事宜等簽訂協議。然而，對於在本地區進行的實習，條文上似乎未有反映將如何保障實習學生，學生保險將如何處理？



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

提案人解釋指，首先，在訂定條文時，已關注到實習學生的安全。按最初文本第二十五條第二款規定，院校亦有責任確保實習在適用法例規定的衛生及安全條件下進行，不可將學生置於危險的地方。至於保險訂定方面，將交由院校及實習機構協議訂定。

其次，如實習在澳門以外進行，目前高教辦會要求院校要到該公司實地了解，審視實習機構的整體環境，以及推動與當地依法成立的有關同類實體簽訂協定，清楚訂明雙方的權利及義務，亦包括有關實習安排，指導人員和學生保險的事宜(最初文本第二十五條第四款)。

另外，正如參與學術活動方面，委員會成員對學生會否被當成非法勞工以及實習活動與外地僱員工作許可的關係等問題表示十分關注。對此，提案人回應指，在草擬文本時已與相關執法部門交換意見，強調允許外地學生實習並非新項目，現在一直都在進行中。

47.7. 時效制度

法案最後文本第三十一條對時效制度予以規範。

比對現行法令第三十一條，法案未有直接對課程的修讀年期上限作出規定，最初文本第二十九條第一款建議“時效制度由規範高等教育事宜的法規訂定”。

對於學年制的課程，同條第二款建議，“在學年結束時，如證實學生無法按上款所指的時效制度完成有關課程，即喪失學籍報名及註冊的權利”。

另外，原法令第三十一條第四款規定，“根據時效規定而喪失學籍的學生，從失去學籍之學年起，三學年內不得在任何公立高等教育機構報名及註冊”，現法案建議將有關規定刪除。目的旨在讓學生於可短期內重新入學。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

就最初文本第二十九條的規定，有議員關注，學生在失去學籍後，是否可即時或因應個人情況隨時重新報名及註冊同一課程？當中是否設有最低時間段或學科限制？

政府代表解說，在時效制度內，又或在修讀期限方面，需分清兩種不同的概念：一是休學（中斷有關課程／學籍保留）；二是退學／勒令退學（完全離開有關課程／學籍取消）。

針對學生因就讀相關課程的學習時效已達上限而要退學的情況，提案人解釋指，考慮到目前本澳高等院校的數目及課程種類均相較以往多，同時避免浪費公共資源，認為需要設有合理限期，有關限期將由規範高等教育事宜的法規訂定。在該期限結束之前，希望相關學生不再報讀同一學校的同一課程，但就容許報讀不同院校或同校的其他課程，如電腦課程的時效完結，學生可報讀工商管理課程。

對於這點，委員會內部有不同意見。

部分成員質疑提案人提出的理由，如為避免浪費公共資源，為何又容許在另一院校報讀同一學科？對於學生是否具備足夠能力重新入讀，院校已有入學試等機制作出衡量，甚至學生可基於工作經驗的累積而加深了對原有學科的知識，其認為不應剝奪學生再報讀同一學校、同一學科的權利，對於設有最低期限不可重新報讀表示不認同。

然而，有成員考慮到政府對每名學生都有一定的資源投入，對院校亦有資助、有補貼，認為有關規定合理。持另一方意見的成員則指，可考慮規定重讀的學生不可收取政府任何補貼，但學生本身不應在提出報名或選科上受到限制。

經過委員會及提案人雙方交換意見，為避免錯誤解釋時效制度及釐清委員會



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

方面提出的疑問，最後文本第三十一條新增了第三款，有關內容如下：

“以上兩款所指的時效制度應訂定學生不能辦理入學登記修讀同一課程的最短期間，而在該期間屆滿後，學生只要在重新辦理入學登記時符合報讀相關課程的要件和條件，則可以重新辦理該登記。”

除此之外，在實質內容的改動方面，尚有幾點值得注意：

第一、由行政法規訂定的一般時效制度不適用於碩士學位及博士學位課程的註冊學生，該等課程的時效制度將由高等院校的相關規章訂定（最後文本第三十一條第二款）。

第二、對比現行法令，法案因應學分制還建議新增了最後文本第三十一條第四款 “獲核准根據學分制開辦的課程，須遵循由訂定學分制高等教育制度的法規所規範的專有時效制度”（最後文本第三十一條第四款）。

在行文方面，為簡化有關條文，最後文本第三十一條將原第一款及第二款統一為現時的第一款。同時，因應中文本第二十六條的“報名”改為“入學登記”，對最後文本第三十一條第一款作出了相應的行文調整，有關內容如下：

“於學年結束時，如證實學生無法按規範高等教育事宜的法規訂定的時效制度完成有關課程，則其入學登記及註冊權利的時效完結。”

48. 對高等教育的資助以及高等教育基金

法案最初文本第三十條(高等教育資助)規定：

“一、高等教育資助涵蓋對公立高等院校的資助、私立高等院校的財政援助、



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

評鑑制度的實施及運作的資助，以及高等教育學生的財政援助。

二、在可動用的預算資金範圍內及可提供的最佳條件下，政府應確保設立澳門特別行政區高等教育資助機制，尤其透過設立高等教育基金為之。

三、高等教育基金的設立，以及職權、組成及運作制度由行政法規訂定。”

就該條第一款的規定，委員會重點討論的問題是如何避免公、私不分，對於私立高等院校花費公帑予以支持的問題。委員會肯定私立高等院校對本澳高等教育發展以及人才培養所作出的貢獻，也贊同以公帑給予其適當的支持。但同時也指出，無論如何，私立高等院校的性質決定了，政府不應該對其提供全部財政的或者全部物資的支援，即不應該有所謂的大包大攬，尤其是考慮到本法還允許存在牟利的私立高等院校形式。在嚴格意義上，法律上應該要求所有取自政府的財政資源都能夠專門用於教育活動，而不能移作他用，更不能作為收益被分配。考慮到相關教育活動的複雜性，不在法律上明確提出這一要求也是可以理解的，但至少應該做到：（1）由政府提供財政支援具有合理性；（2）由政府提供財政支援具有適當性；（3）由政府提供財政支援具有透明性。為此，委員會希望政府澄清該第一款提及的資助及援助的具體含義。

提案人解釋稱，該款所指的財政資助及援助擬針對的是各個院校的項目性活動，比如高等教育評鑑活動等，不存在大包大攬的用意。為了使該款的內容更為清晰，最後文本第三十二條（對高等教育的資助）第一款的行文改善為：

“對高等教育的資助包括：

- （一） 對公立高等院校的資助；
- （二） 對私立高等院校的財政援助；
- （三） 對高等教育素質評鑑制度的實施及運作的資助；
- （四） 對高等院校學生的財政援助。”



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several initials.

顯然，與現行第 11/91/M 號法令第三十五條相比較，無論是最初文本第三十條第一款還是最後文本第三十二條第一款均將資助的對象從僅限於私立高等院校擴大至亦包括公立高等院校。並將最初文本第三十一條中文本的標題“公立高等院校的財政”在最後文本第三十四條修改為“對公立高等院校的資助”。正如本意見書概括性審議部分所指出的，該第三十四條除了不再繼續保留上述法令第三十三條第六款及第七款之外，對其第一款至第五款的內容實質上維持不變。因此，也可以說，對於公立高等院校的資助在實質上並不完全是本法案新增的內容。

委員會留意到，該條第三款當中提及高等院校對以往各個財政年度的總結及報告。原本在上述法令第三十六條第一款規定，高等教育機構必須編制年度報告，並明確規定了該報告須包括的內容，而在本法案當中並未建議相應的規範，只是在最後文本第六十四條（一）項當中規定，該第三十六條的規定將會被適用的高等教育法例替代，在該法例未生效之前，該第三十六條繼續適用。委員會希望，將來的相關法例至少應該保留現行規範的基本要求。

上述最初文本第三十條第二款及第三款當中提及的高等教育基金及其設立的方式引起委員會注意，委員會指出，按照該兩款的規定，高等教育基金將完全以行政法規去設立，這一做法避開了法律規範，事實上降低了該基金的法律地位，同時，按照第 13/2009 號法律的規定，也有損本法的法律完備性要求。

經委員會與提案人反復磋商研究，提案人最終同意在本法當中作出改善，首先是在最後文本第三十二條第二款規定：“在可動用的預算資金範圍內，澳門特別行政區政府負責確保設立高等教育資助機制，當中包括高等教育基金。”其次是將高等教育基金作為單獨一條予以規範，行文為：

“第三十三條 高等教育基金



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- 一、 設立具有法律人格的高等教育基金，以提供第三十二條第一款所指的資助，但不影響其他公共實體依法提供資助。
- 二、 高等教育基金享有行政、財政及財產自治權，並由高等教育範疇的主管部門提供技術及行政支援。
- 三、 高等教育基金的組織、管理和運作透過補充性行政法規訂定。”

作為配套措施，還在法案最後文本第五十九條增加規定：

“第五十九條
罰款的歸屬

科處本法律所定的處罰所得罰款金額撥歸高等教育基金。”

49. 公立高等院校的財產和收入

公立高等院校的財產規定於最初文本第三十二條即最後文本第三十五條，最後文本與最初文本相比較無任何修改，與現行第 11/91/M 號法令第十三條第一款的規定相比較亦並無實質性變動。

公立高等院校的收入則規定於最初文本第三十三條，與上述法令第十三條第二款相比較，新增加了第（十）項“源自澳門特別行政區或外地的公共或私人基金的援助”。最後文本與最初文本相比較，將第（五）項規定的“在法律許可的情況下出售不動產及其他資產的所得”修改為“源自知識產權、工業產權及專門知識讓與的收入”。將最初文本第（八）項行文中規定的“處罰金”刪除。



50. 高等教育的素質保證

比照現行第 11/91/M 號法令，法案的其中一項進步是引進了“高等教育素質評鑑制度”。正如法案的理由陳述所說，“對教育素質的嚴格要求是高等教育政策的核心部分，評鑑是提升高等教育素質的重要手段之一”¹⁵³。

法案第七章“高等教育的素質保證”設立了高等教育評鑑制度，對素質評鑑的範圍及組成(第三十七條)、原則(第三十八條)、宗旨(第三十九條)作出了規範，具體的素質評鑑制度亦將透過補充性行政法規予以落實(第四十條)。

縱觀現時世界各個主要國家及地區，均對高等教育質量保證立法，規範相關機制和措施。為使澳門的高等教育能與鄰近地區和國際接軌，落實推行教育評估制度亦是大勢所趨。

委員會對有關的立法取向表示認同，認為本澳建立一套完整的評鑑體系是必需的，藉此對所有高等院校定期執行外部評審，為其發展提供導向指引，相信將有助於推動本澳高等院校持續自我完善，提升本澳整體的高等教育水準。

委員會對法案建議設立的高等教育素質評鑑制度十分重視，但基於法案僅以數條條文對整套高等教育素質保證機制作概括性的規範，進一步的具體內容仍有待第四十條所指的行政法規出臺後才可知悉，故委員會對相關法規的有序落實執行表示十分關注。

在細則性審議的過程中，委員會冀提案人可就現階段已掌握的資料作出介紹，委員會更圍繞“評鑑內容”、“負責評鑑的機構”、“評鑑方式”的議題與提案人進行了深入討論。

¹⁵³ 見理由陳述第 2 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

50.1. 就“評鑑內容”方面，法案最初文第三十四條第二款已有提及：“評鑑包括院校評鑑及課程評審兩部分；院校評鑑分為院校質素核證及院校認證兩類，而課程評審則分為課程認證及課程審視兩類。”

該款規定明確反映了“高等教育素質評鑑制度”針對的對象為“院校”及“課程”兩方面。

另外，提案人解釋，在概念上，第七章標題所指的“素質保證”制度比“評鑑制度”更廣泛，而評鑑只是作為其中一種機制。

為明晰這點，提案人對最後文本第三十七條的標題和其第一款作出檢視並改善了行文，有關標題改為“素質評鑑的範圍及組成”，而第一款則加入了“以及所有高等教育課程”一句，並指出不論院校，抑或課程，均“受澳門特別行政區高等教育素質保證機制”約束，當中尤其包括“高等教育素質評鑑制度”。

關於最初文本第三十四條第二款規定，提案人亦接納了委員會方面的意見，將原第二款劃分為兩項，並修改了院校評鑑形式的次序。這項立法技術的調整，能夠更清晰地反映“評鑑制度”之架構(最後文本第三十七條第二款)。

就實質內容方面，委員會就著四個類別的評鑑 - i)院校認證、ii)院校質素核、iii)課程認證及 iv)課程審視，聽取了提案人的介紹，雙方進行了討論和意見交換。

i) 院校認證

按提案人的解釋，“院校認證”屬院校自願參與的素質保證行為，其旨在透過對院校的不同層面（評審範圍）進行評鑑，評定院校的管理運作是否具有一個完善的內部素質保證機制及所開辦的課程是否達到國際及澳門認可的基本標



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

準。

獲通過院校認證的高等院校，可於指定範圍(經審批的學科範疇和學歷層次)內，取得自行開辦課程的資格(包括其後對課程作出修改)。這在香港及美國等評鑑制度較為成熟的地區，一般稱之為「自我評審資格」(self-accredited status)。

獲頒自我評審資格的院校由於具有較健全、成熟的內部管理及內部質素保證架構，引申到有能力自行評審所開辦的課程、確保課程質素，因而無需接受課程認證。這也解釋了為何法案會對通過院校認證的院校豁免適用課程開辦的一般程序規定(法案最後文本第十四條第一款及第二款)。

提案人補充指，本澳目前僅有一所高等院校¹⁵⁴可自行開辦課程，屬「自我評審」院校，而其他不具「自我評審資格」的院校均不可自行開辦課程，必須透過高教辦進行有關開辦課程的申請程序(法案最後文本第十四條及其後條文)。

就“院校認證”屬非強制性方面，委員會曾有意見指出，最初文本第三十四條第一款規定“所有高等院校不論屬何種法律性質，均須受評鑑制度約束。”當中用個“須”字，即強制要求所有院校必須作出。該“須”字的表述與非強制性的評鑑類別會否有所矛盾？建議改善有關行文。

對此，提案人回應稱，第一款規定，任何類型的高等院校均須受評鑑制度約束，這是指整體的評鑑制度，而非指個別評鑑項目，至於具體將受哪一項評鑑項目約束，則由將來評鑑制度的相關行政法規規範。

¹⁵⁴ 目前本澳唯一具有「自我評審資格」的高等院校為澳門大學。而香港方面，具有「自我評審資格」的院校為香港城市大學、香港浸會大學、嶺南大學、香港中文大學、香港教育學院、香港理工大學、香港科技大學和香港大學，一般統稱為八大院校。



ii) 院校素質核證

“院校素質核證”旨在讓院校透過外評機構或自組專家組，定期核實是否具備完善的管治、學術發展和內部素質保證機制。

本澳所有公立和私立高等院校均須在特定的期限內進行院校質素核證。

院校質素核證與上述的院校認證不同，院校質素核證的進行並非取決於院校本身的意願，而是由政府因應年期強制要求所有院校均需接受。基本上每五至六年需進行一次。提案人補充，即使獲通過院校認證的高等院校，如本澳的澳門大學或香港的香港大學、中文大學、科技大學等，仍需定期接受院校質素核證，以確保其管治、組織架構、師資、教術水準、財政狀況等方面達到一定要求。

在完成院校質素核證後，核證機構並不會給予認可通過與否的結果，由於當中關注的是院校能否做到持續優化，所以評鑑機構僅給予意見或調整建議，讓院校瞭解其在運作上的優劣情況及改善空間，從而提升其在運作、教學等各方面的水平。

就此，委員會有成員指出，當院校未有依循評鑑機構的建議去作出改善，又或其改善情況未如理想，對院校而言，會有何後果？提案人回應指，在院校質素核證方面，是藉著評鑑機構提出的報告，對院校各方面的持續性優化提出建議。有關報告會作公佈，如院校不作改善，其自身的聲譽會受損，繼而對其招生、運作必然有一定程度的影響。政府方面亦會因應情況的嚴重性作出處理，在教學質量明顯下降的情況下，最終可能導致強制關閉院校¹⁵⁵。

iii) 課程認證

¹⁵⁵ 見最後文本第五十條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

課程認證是針對院校新開辦課程或對現行課程作出修改的情況，旨在透過“外評機構”，評估院校擬開設的新課程或新修訂課程是否符合院校目標，達至國際及本澳認可的基本水準。高等教育的相關部門會因應外評機構提交之意見，決定是否允許院校開辦有關的新課程，或修改現有課程。

如課程認證獲得通過，院校方可開辦新課程或開展新修訂的課程；如不獲通過，院校則不可開辦或修改有關課程。

對於新成立的院校或未有完備質素保證制度的院校來說，課程認證可幫助他們保障課程質素和逐步建立有關的校內質素保證機制。

如上述所指，由於院校可透過院校認證取得自行開辦課程的資格，以及考慮到自行開辦課程資格具一定的涵蓋範圍（即指定學術或教學單位、學歷層次及年限），所以需要指出課程認證的機制適用於下列兩種情況：

- 一、 未具自行開辦課程資格的院校所新開辦的課程，以及其擬作改動的現有課程；
- 二、 已獲自行開辦課程資格的院校在自行開辦課程資格所涵蓋範圍以外，所新開辦的課程及其在該涵蓋範圍以外擬作改動的現有課程。

iv) 課程審視

課程審視是針對現行的課程，旨在定期檢視有關課程的運作情況，以保證課程一貫的素質。

本澳所有公立和私立高等院校均須在特定的時限內最少進行一次課程審視



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的評鑑工作。

提案人補充指，目前本澳正在運作的課程約有二百八十多個，均須接受定期的審視，由外評機構或院校依據高教辦的指引組成委員會審視現行課程是否達到有關標準。當中並不涉及通過與否的問題，旨在發現問題後如何加以改善或提升現行課程的水準。

50.2. 除此之外，委員會對於負責評鑑工作的主體十分關注，有成員更質疑為何香港及內地都有自己本地的評審機構，而本澳則不設立本地專門的素質保證機構。

事實上，關於外部評鑑的機構，“在各國各地做法不盡一樣，例如：採用認可制度(accreditation)的美國，高等教育的品質保障主流由非官方組織的 Council for Higher Education Accreditation 來進行；在中國大陸則由主管教育的政府部門教育部直接進行評估；在香港或台灣則是一些由政府出資成立但相對獨立運作的機構負責(香港的大學教育資助委員會、台灣的財團法人高等教育評鑑中心基金會)”¹⁵⁶；在葡萄牙是由教育部撥款成立的 Agencia de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior(A3ES)負責評審。

就為何本澳不創設一個本地評鑑機構，提案人回應指，這是考慮到將來新設評鑑機構的評審結果能否獲得其他地區認可的問題。由於考慮到其他地區的評鑑機構已有相當成熟的發展，與其我們重新成立一個本地評鑑機構，倒不如借助其他地區已普遍獲認可的有關機構，這樣將來的評鑑報告較有說服力，亦可避免惹人質疑“自己評自己”的情況。

¹⁵⁶ 梁淑雯：“對《高等教育制度》(法案)的幾點分析”，載於《“一國兩制”研究》2015 年第 3 期(總第 25 期)，第110至118頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

提案人補充指，以鏡湖護理學院為例，由英國高等教育質素保證機構(QAA)¹⁵⁷為其進行了一項類似院校質素核證的工作，有關報告可於英國QAA的網站內查閱。由於評審報告是由一個國際認可的評審機構作出，這無疑為本澳院校帶來一定程度的正面影響。又如旅遊學院的旅遊課程，亦會由國際旅遊組織作出評審。相信這做法比本澳自行成立一個本地評審機構更有效益。

就有意見關心評鑑機構本身的質素和公信力問題，提案人強調，並非所有外評機構均可為澳門的院校作評鑑工作，初步構思是要求達到美國高等教育認證委員會(CHEA)或達到歐洲高等教育品質保證協會(ENQA)標準的機構才具資格為本澳的高等院校進行評鑑。

另外，委員會有成員提出，除了歐盟或美國這些較具規模的高等教育質素保證聯盟核下的機構成員外，至於是否接受其他規模較小的質素保證機構，例如透過內地或香港的評審機構是否可以？

提案人解釋指並無排除內地、香港或其他地區的評審機構為本澳院校作評審工作的可能，關鍵在於負責評審的機構是否符合本澳要求的水準。

由院校建議採用的外評機構必須經高教辦專家委員會的審批，以確認有關機構是否符合本地區的要求，避免由一些水平欠佳的評審機構作出，當中帶來的效益亦不大。

至於將來的專家委員會的組成方面，一方面會從世界各地邀請在高等教育方面具經驗的專家參與，另一方面亦會包括在質素保證方面具資深驗的人士。

¹⁵⁷ 英國高等教育質素保證機構 (Quality Assurance Agency, QAA) 屬歐洲高等教育品質保證協會 (The European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA) 及美國高等教育評審委員會 (Council for Higher Education Accreditation, CHEA) 的成員。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

就選擇評審機構方面，曾有意見建議當局訂定一個符合標準的外評機構的名單，列出美國、歐盟、澳洲等各地區獲認可的機構，並非強制性，只屬建議性質，從而避免院校在進行繁複的手續去邀請某機構進行評審後(甚致待評審報告出臺後)，才知道該評審機構不獲專家委員會認可。

對於這個設立名單的建議，提案人回應指有曾經作出過考慮，但最後決定不採納。當中有兩方面的考量：一、若政府主動提出一個的具體名單，指出哪些機構可為本澳院校作評審，這是意味政府須與清單上所載的機構已達成協議¹⁵⁸。二、考慮到可能有評審機構會藉此而“開天殺價”，一份官方名單的出現某程度上會導致與有關機構進行磋商時的議價能力下跌，間接使課程評估所需的成本大幅上升。

對於有議員擔心會出現院校先付費評審，後被當局否定所採用的評審機構，提案人回應指，在實際操作層面，政府與院校雙方會就擬採用的外評機構進行溝通，經專家委員會通過認可，之後院校才會要求有關機構作出評審工作。

50.3. 委員會另一個關注的方面是怎樣進行評鑑。

按提案人解釋，評鑑的方式有很多種，有以輸入(Input)¹⁵⁹、過程(Process)¹⁶⁰、輸出(Product)等方面進行評鑑。現階段同各間院校達成的共識是採用以“產出”為指標，這是目前國際上較通用的一項標準。

以“產出為本”是指院校在設計課程時會訂出擬培養學生在某方面的能力(課程目標)，評審機構會比較著重學生在完成課程後是否能達到相關目標，但並不妨礙對院校作全方位的評估，如院校在硬體設施、教師自身的專

¹⁵⁸ 提案人稱目前本澳正與英國的 QAA、葡國的 A3ES 及美國的 CHEA 商討有關的合作計劃。

¹⁵⁹ 比較著重教學環境、設施、老師質素、課程設置等。

¹⁶⁰ 比較著重教學活動。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

業發展等。

最後文本第三十八至第四十條因應第三十七條行文的調整，將原有“評鑑”改為“素質評鑑”。

51. 私立高等院校的設立及關閉

私立高等院校的設立及關閉由法案第八章予以規範。

51.1. 私立高等院校的設立

法案最後文本第四十一條規定，“一、合規範設立的社團、基金會及公司私法人，可獲許可設立高等院校。二、在下列情況，合規範設立的公司私法人，亦可獲許可設立高等院校：

- （一）開辦教育的學術領域與公司所營事業範圍內的活動有直接關係；
- （二）有關教育活動相對於公司所營事業的活動具有從屬性質。

對比現行法令第三十九條，法案刪去了該條第一款對“合作社”的提述。

首先，法案排除自然人作為高等院校的設立者。提案人解釋稱，這是出於對學生利益的保障。基於各自的性質和特性，法人比自然人具有較強的穩定性，希望藉此將擁有人的消滅、解散或更替而導致院校關閉或出現變化所帶來的影響減至最低。

另外，法案一方面容許由公司形式的私法人作為高等院校的擁有人、容許牟



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

利性質的私立高等院校存在(第六條第三款)，另一方面，又規定高等院校從事的活動屬公共利益活動(第六條第五款)。

對此，委員會曾有成員質疑“牟利性質的院校”與“公共利益活動”該如何相互協調？當中尤其關注涉及政府資助時，如何避免政府公帑及其他資源被營利機構瓜分？

提案人回應指，類似規定亦可見於現行第 11/91/M 號法令。雖然法案容許私立高等院校由公司形式的法人設立，但法案對於這點其實有一定約束的，必須滿足最後文本第四十一條第二款的條件。另外，考慮到目前本澳十所高等院校當中，尚有一間牟利性質的高等院校，以股份有限公司為其擁有人¹⁶¹。基於過去歷史遺留下來已有牟利機構作為院校擁有人，現法案繼續保留相關的規定。

— 對於有意見擔心政府公帑落入牟利機構的手上，提案人稱，事實上，按現行制度的規定，不容許對牟利機構提供資助，有關的疑慮因此可以釋除。提案人補充指，基於以上限制，直至目前為止，該所牟利性質的高等院校從未獲得政府任何土地資源或高教辦的任何資助。除非將來該院校擁有人轉為一個基金會或社團，即轉為非牟利性質，否則不具條件獲取政府方面的資助。

另外，就最初文本第三十八條(設立私立高等院校)第三款的表述，對於如何理解院校與擁有人(第四十四條)之間的關係以及私立院校本身是否具有法人資格的問題，引起了委員會部分成員的關注。

當中最初文本第三十八條第三款規定，“擁有私立高等院校的私法人，須承擔不具法律人格的有關院校的經濟及財政管理，以及其機關所作行為的責任”。

中文本這句表述似乎容許解釋為，私立院校可分為具有或不具法律人格兩

¹⁶¹ 見第 33/2001 號行政命令。



種，院校擁有人僅對不具法律人格的院校需要承擔有關的經濟財政責任。

另外，考慮到最初文第三十八條第三款實際上旨在規範擁有人與院校之間的責任關係，有意見建議將之移至有關擁有人的條文¹⁶²當中更為恰當。

對於以上提出的意見，提案人回應指，最初文本第三十八條第三款的中文行文可能尚欠清晰。目前本澳確實存有具法律人格的私立高等院校¹⁶³，但將來新開設的院校一律不具法律人格。有關立法原意是基於私立高等院校本身不具有法律人格，因此該款規定由院校擁有人去承擔院校的經濟及財政等方面的責任。

提案人接納委員會方面提出的意見，在條文編排上，將原第三十八條第三款放到最後文本第四十四條，作為該條文的第三款。同時完善了該款規定的表述，並於中文本將“院校不具本身法律人格”作為獨立一句，以明確私立高等院校自身不具有法律人格的意思，而葡文本方面，提案人認為與中文本新行文對應，無需調整。

中文本新行文如下：

“擁有私立高等院校的私法人，須就有關院校運作及院校機關所作出的行為承擔民事、刑事及財政上的責任；院校不具本身法律人格。”

關於設立私立高等院校的程序方面，委員會曾促請提案人說明“許可”（最後文本第四十二條¹⁶⁴）和“認可”（最後文本第四十三條¹⁶⁵）之間的區別。其解釋指，首先，擬開設高等院校的機構須提交所需文件，僅在通過文件審查¹⁶⁶後方

¹⁶² 即最初文本第四十四條，最後文本同樣是第四十四條。

¹⁶³ 見第 207/96/M 號訓令。

¹⁶⁴ 最初文本第三十九條。

¹⁶⁵ 最初文本第四十條。

¹⁶⁶ 文件審查會就機構提供的課程、教授、評鑑、財政等各方面的內容作出分析。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

會獲批予“許可”，發出許可即表示政府同意辦校意向。

辦校機構在獲得許可後便可開始著手校址、師資隊伍、教學大綱等具體工作，待一切準備妥當後便可向政府申請“認可”。這一機制能避免在資源投放後最終不獲當局許可的情況。

提案人補充指，不排除會有個別辦校機構因應自身條件比較良好，可選擇同時提出“許可”及“認可”的申請(最後文本第四十三條第五款)。而“許可首批課程開始運作的申請”可與許可設立私立高等院校的申請及有關認可的申請同時提出，並必須在申請設立該院校後的三年內提出(最後文本第四十三條第六款)。

此外，應委員會建議，最後文本於第四十二條新增了第四款，有關規定如下：

— “對設立私立高等院校的許可申請所作出的決定，可依法提起上訴。”

51.2. 院校擁有人

關於院校擁有人方面，法案在最後文本第四十四條予以規範。

對比現行法令第四十七條的規定，中文本由原本的“所有人”改為現時法案建議的“擁有人”，而葡文本則維持“entidade titular”。

最後文本第四十四條第一款規定，“根據本法律的規定設立高等院校的私法人，為相關院校的擁有人”。同條第二款則規定院校擁有人的職權範圍。

而根據第四十一條的規定可知悉，具高等院校擁有人資格的有社團、基金會及公司。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會中有意見認為，最初文本第四十四條第一款的規定未有回應實際中可能出現院校轉讓的情況。一旦出現院校轉讓，院校擁有人亦隨之而發生更替，按照邏輯就不再是原有創始人，而是受讓人。如按該款規定，設立者方為院校的擁有人，會否影響受讓人的法律地位？擔心有關行文會在將來運作上產生問題，建議對有關規定作出調整。

有關建議未有獲得提案人接納。其解釋，接手的實體須經政府審批是否具備作為擁有人的資格。將來的高等教育規章會有較細化、完整的指引，亦會要求擁有人於院校章程中清晰訂明有關的運作及擁有人與院校雙方的權利和義務。而且，由於涉及院校的執照，亦須作有關的轉名手續。

此外，關於擁有人與院校之間的關係，除了上述就最初文本第三十八條第三款引起的問題，委員會仍就以下兩點與提案人進行討論：第一、院校本身享有教學自主，其擁有人可否對院校開設的課程作出干預？第二、校董會作為院校發展方針的決策機關，高等院校的擁有人可否任命其本身擔任校董會主席？

對第一點疑問，提案人回應指，院校擁有人有權決定院校開設或不開設何種課程。當院校建議開設某課程，但擁有人不同意，這並不影響院校的學術或教學自主。然而，當擁有人決定開設某種課程，院校的學術單位應按其享有的教學自主去制訂相關課程的教學大綱、教學方法及評核方式等，在這一層面上，擁有人則不可對學術單位所訂的教學大綱、教學方法等作出干預。

就第二點疑問，提案人解釋稱，院校章程需就校董會的組成及運作作出規範，此外，亦需規範校董會的主席、副主席等成員的產生辦法，當中可以訂定以選舉、委任或其他方式產生，這會因應各院校所定章程的具體內容而有不同處理，若章程訂明由擁有人委任，則意味其選擇自己認為合適的人選去擔任。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

最後文本第四十四條第二款（四）項明確規定，擁有人“根據院校章程的規定委任及撤換院校各機關的成員”。

51.3. 自主權

私立高等院校所享有的自主權規範於最後文本第四十六條，當中指出其在本法律及其他適用法例所載的強制性規定及原則的範圍內享有自主權。

結合法案最後文本第七條、第八條及第九條的一般規定，私立高等院校應享有學術、教學、行政及財政的自主。

按提案人解釋，上指第四十六條第四款提及的“其他適用法例”包括高等教育的行政法規以及其他非高等教育範疇的適用法律法規。

51.4. 管理

按最初文本第四十三條的規定，私立高等院校的章程內須載有院校擁有人管理制度及院校本身的管理制度，當中的規定應遵循自主原則。

委員會有成員對上述兩套的管理制度表示關注，並希望提案人可列舉一些當中包含的要素。

對此，提案人解釋，擁有人管理制度及院校管理制度基本上旨在訂定擁有人及院校層面分別具有的權限，以財政方面為例，規定院校校長及學院院長分別可獲授權審批的財政支出上限；當達到特定支出金額，有關的財政審批權則需由擁有人行使。當然，除財政方面外，管理制度尚包括其他方面的規定。

提案人對最後文本第四十七條作了行文調整。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

51.5. 高等院校的關閉

51.5.1. 自願關閉

私立高等院校的自願關閉由最後文本第四十八條予以規範。

最初文本第四十五條(非強制關閉)第一款規定,“私立高等院校的關閉及課程的中止,透過暫停辦理各課程一年級的報名手續為之,並僅有在為期最長的課程所需期間再加兩年後才實現;但屬經適當說明理由且獲監督高等教育範疇的司長以公佈於《澳門特別行政區公報》的批示認可的例外情況則除外。委員會曾就該條第一款的規定及其最後的但書部分與提案進行深入討論,探討當中擬規定哪些例外情況。有成員關注在讀學生的利益如何在院校關閉的情況下得以保障?院校是否僅在無任何學生的情況下才可關閉?如有少數個別學生,或甚至剩下一個學生,情況又如何?

提案人回應解釋,該條文旨在規範擁有人有意結束院校及停辦課程的情況。為著該目的,擁有人須按照上指條文第二及第三款規定的程序進行,即由院校擁有人於擬開始暫停接受報名的學年之前至少一年將有關意向通知監督高等教育範疇的司長(第二款),並將由司長以公佈於《澳門特別行政區公報》的批示作出(第三款)。

為確保校內學生的利益,該條第一款旨在訂出這種自願性關閉院校的前提條件,擁有人決定關閉院校或停辦課程¹⁶⁷的原因可以很多樣化,譬如擁有人考慮到院校某個課程多年都出現收生不足的情況,現擬停辦有關課程。

以一般四年制課程為例,按第一款規定,僅在停收學生之後四年(為期最長

¹⁶⁷ 最初文本第四十五條第一款提及的是“校院的關閉及課程的中止”。



的課程所需期間)，再加兩年後才可停辦。最後這兩年的要求是考慮到可能有留級生等情況而設的緩衝期。提案人補充指，即使只剩下數名學生，甚至只有一名學生，亦應予以適當的保障。

然而，如果該課程已多年沒有收生，由於已經無任何學生，按情況無需要求院校維持有關課程至某個年期，因此，第一款的但書旨在因應實際情況，經適當說明理由且獲司長批示認可後，容許無需按一般年期要求，可以提早停辦有關課程。

為明確對第一款所規定的“為期最長的課程所需期間再加兩年”的解讀，提案人強調，“為期最長的課程所需期間”會因應具體涉及的課程而有所不同。一般為四年(大部分課程為四年期課程)，但有些情況可能會多於四年，例如博士學位課程，有關的可修讀期為六年，則需六年加兩年，才可停辦；又如法律、建築課程，可能是五年制課程，則需五年加兩年的時間才可停辦。

另外，會上曾有意見指出，最初文本第四十五條第一款的規定提到兩種情況，分別為“院校的關閉”及“課程的中止¹⁶⁸”。按條文的表述，以“為期最長的課程所需期間再加兩年”為前提，似乎又僅針對院校整體關閉的情況。究竟有關的規定僅適用於院校關閉（其必然導致有關課程停辦），還是亦可以適用於院校未有關閉，而僅屬個別課程停辦的情況？

如屬院校整體關閉的情況，透過以院校中學習期最長的課程年期(一般四年期)，另加兩年去保障學生，是可以理解的；但如屬單純課程中止，而院校本身未有關閉，仍以院校為期最長的課程所需期間，再加兩年，這是否合理？

對於這點疑問，提案人回應指，關於私校的關閉或課程的停辦，一般而言，確實會以最長課程期加兩年去處理，但如屬上述僅停辦課程的情況，如為一年期

¹⁶⁸ 提案人後來澄清有關表述該為“課程的停辦”。



課程，仍要求維持四年加二年(即六年)才可關閉一個一年期的課程的確欠合理性，認為這種情況可透過經適當說明理由司長決定是否可以縮短年期(第一款的但書)。

仍關於最初文本第四十五條第一款，有委員會成員指出，該第一款所指“院校的關閉及課程的中止”及第二款所指的“院校的自願關閉或中止所開辦課程”是否指同一事宜？另外，最初文本第四十五條第一款規範的是課程中止，而前面第十四條¹⁶⁹則除中止課程外，仍有取消課程的情況，兩個條文之間該如何銜接？

為理順最初文本第四十五條第一及第二款之間的關係，提案人於最後文本第四十八條將原本“課程的中止”改為“課程的停辦”。提案人回應指，課程的取消會參考最初文本第四十五條的規定去做，有關細緻的處理程序會交由行政法規規範。

另外，為回應委員會成員提出的意見，以明確以保障學生利益為前提，最後文本第四十八條第一款加入了“在保障學生利益的前提下”一句。

在立法技術上，該條第三款亦將原本僅援引第一款改為援引第一及第二款。

同時，中文本亦將該條原來的“非強制關閉”改為“自願關閉”，第一款中亦因應最後文本第二十六條的行文將原來的“報名手續”改為“入學登記”，而第三款亦將原有的“聲明”改為“宣告”。

51.5.2. 自動關閉

私立高等院校的自動關閉由最後文本第四十九條予以規範。

¹⁶⁹ 法案最後文本第十六條。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

最初文本第四十五條第四款規定，“如私立高等院校的擁有人消滅或解散，在不影響學生的正當利益下，該院校及其所開辦的課程自動關閉及停辦，但有關院校有效移轉至其他擁有人的情況除外。”

在細則性審議時，有委員會成員關心私校擁有人解散導致院校及課程自動關閉及停辦時，所謂“不影響學生的正當利益”前提如何保障？亦有議員關注，當中究竟需經過甚麼法律程序？質疑最初文本第四十五條第四款內為何未有相關內容。

對此，提案人回應指，由於院校的關閉及課程的停辦將影響到多個方面，如學生、老師、教職員工，甚至家長或社會人士，因此法案旨在設定一個基本原則，以保障學生的正當利益為前提。如私校擁有人消滅或解散，有關院校的關閉及其課程的停辦同樣須按照最初文本第四十五條第一款至第三款規定的程序進行，惟條文上未有明確援引適用有關規定。

經過雙方討論，提案人考慮到最初文本第四十五條第四款所處理的情況視為“自動關閉”比較適合，因此，在立法技術上，決定將原第四十五條第四款劃分出來，變為最後文本第四十九條，為能更準確反映條文內容，其標題名為“自動關閉”。

同時，在內容上，最後文本建議於第四十九條第二款明確援引適用原第四十五條第一款至第三款(最後文本第四十八條)有關“自願關閉”所規定的程序。

51.5.3. 強制關閉

私立高等院校的強制關閉由最後文本第五十條予以規範。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

該條第一款規定，“如私立高等院校的教學質量明顯下降或在嚴重違反本法
律規定的條件下運作，行政長官可透過以行政命令公佈具理由說明的決定，命令
強制關閉該院校或停辦其開辦的課程”。

同條第三款規定，“如出現第一款所指的情況，行政長官須採取必要措施保
障學生的利益”。

對此，有委員會成員關心私立院校被強制關閉或課程被強制停辦時，上指第
三款規定的“必要措施”為何？當中尤其關注僅得該所院校開辦有關學科的情
況。甚至有議員質疑，當私校遭強制關閉時，若有關教授早已離開，將如何保障
學生？

提案人解釋指，一般會安排學生轉校，或採取其他適當措施，例如考慮到個
別課程可能只有某間院校開辦，因此在無法作出轉校安排時，可能會由政府委託
公立院校或其他私立院校作管理，直至學生畢業為止。

就教授的問題，政府表示可利用從其他學校調任教師等手段，以維持課程，
直至學生畢業為止。

提案人補充稱，勒令院校停辦的機率不高，過去亦從未發生勒令關閉高等院
校的情況。事實上，對於院校以何種方式關閉，政府繼而以何種方式處理，政府
方面會有預案，但至於具體採用哪一種措施，高等教育範疇的主管部門仍需取決
於實際情況以及考慮整體社會環境的狀況，才可決定擬向行政長官建議的措施。

51.5.4. 保管文件

最後文本第五十一條第一款規定有關的批示或行政命令需指出負責保管關
閉的私立高等院校基本文件的實體。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

有委員會成員關注有關實體具體是否指哪個部門？如擬指高等教育輔助辦公室，為何未有清楚指出？對此，提案人回應指，可以是高教辦，但也可以是文化局的歷史檔案館或其他機構，又或如有院校合併的情況，有關文件會轉移至合併後的新院校。

另外，考慮到該條第三款已就何謂第一款所指的“基本文件”作出解釋，因此，曾有意見建議將第二款的“任何文件”改為“上款所指的文件”的表述。惟有關建議未有獲提案人接納，維持原有行文。提案人補充稱，在現行第 11/91/M 號法令第五十一條第二款¹⁷⁰亦有同樣的規定。

52. 非本地高等教育課程

52.1. 非本地高等教育的範圍

在現行的法律框架下，無論是本澳或外地高等院校在澳門特別行政區開辦的高等教育課程，均須向高等教育範疇的主管部門提交申請，獲政府批准後方可運作。

外地高等院校在本澳從事的教育活動主要受八月十六日第 41/99/M 號法令監管。現法案建議把現行法令的內容，以獨立一章納入其第九章當中，並明確相關的非本地高教課程亦須受高等教育素質評鑑制度的規範，以保障在本澳開辦的高教課程的整體質素。

有關非本地高等教育課程的標的及範圍，規範於最初文本第四十八條。

¹⁷⁰ 現行第 11/91/M 號法令第五十一條第二款規定，“倘有人提出申請，上款所指保管機構負責提供關於已關閉教育機構運作期間的任何文件”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會就審議第一條(二)項時，曾對最初文本中何謂“住所設在外地”作出討論，考慮到有成員認為法案所使用的概念不應是《民法典》中嚴格意義上的“住所”，擔心使用“住所”一詞容易引起高等院校自身必須具有法律人格的誤解，故建議提案人考慮統一改為“校本部設在外地”，而葡文表述則改為“localizado no exterior”。

在法案的最後文本中，提案人部分接納了委員會的修改建議，調整了中文本的行文。因此，法案最後中文文本第五十二條及其後條文亦相應作出了調整，將“住所”改為“校本部”。

最初文本第一條(二)項規定，本法案所設的制度規範“住所設在外地的高等院校在澳門特別行政區從事的任何高等教育活動”，同一文本第四十八條第一款亦指出，“本章的規定適用於住所設在外地的高等院校在澳門特別行政區從事的任何高等教育活動”，“尤其適用於與本地推行教育及研究的實體合辦的頒授學位、文憑或證書的高等教育課程”，當中以“尤其”一句表述帶出更為支持與本地相關實體合辦教學的意思，但似乎也並未排除外地高校在澳門單獨開辦課程的可能性。對這一點的理解會直接影響到其後最初文本第五十一條第二款(二)項的規定內容。

另外，在行文表述上，由原法令第六條第二款(b)項的“倘有之(…)本地實體”改為“協辦實體”，法案除了簡化行文，更直接刪除了「倘有」二字，有關的“協辦實體”似乎變成必然存在的要素？有待政府澄清。

對此，提案人回應指，當外地院校擬來澳開辦課程，其必須透過與本地實體合辦的機制才可開辦課程，本地實體可以是推行教育及研究的實體或其他社團。對於外地院校單獨於本澳開辦課程，法案是不容許的。

為釋除有關疑問，提案人最後接納了委員會意見，在最後文本第五十二條中



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

將上述最初文本第四十八條第一款中“尤其適用於與本地推行教育及研究的實體合辦…”的表述抽出，相關內容經修改後併入到第五十二條第二款，明確規定，非本地高等教育課程須透過澳門特別行政區的本地實體協助開辦，尤其是教育及研究性質的實體，教學方式以面授為主，並可輔以遙距教學。

此外，最後文本第二條（十三）項引入“非本地高等教育課程”的定義，明確指出與本地實體合作開辦的前提。

亦有議員對最初文本第四十八條的第二款及第三款提出疑問，第二款規定“以面授教學為主，但亦可輔以遙距教學”，當中明確有面授教學及遙距教學之分。另外，第三款規定，遙距教學的屬性不在乎「教師或學生有否短暫參與面授教學」，這引申出是否如屬遙距教學為主的情況，即使完全沒有面授教學（“純遙距課程”）亦容許的疑問。當中需明晰第三款與第二款之間的關係。

對此，提案人回應表示，如百分之百以函授方式進行（純遙距教學），意味著有關的教學活動並不在本澳發生，即「學」在澳門發生，但「教」不在澳門發生，從行政及管理方面而言，這是一個較難處理的事宜。

因此，法案建議維持現行做法，僅當教學活動於澳門發生，即使其中一部分用函授方式，便受本法案規範。相反，如果完全透過函授方式教學，只可歸類為遙距課程¹⁷¹。

提案人補充指，相比港澳兩地的制度，香港的制度更為嚴格，縱使有關課程非在香港進行，但凡涉及在香港進行招生的活動，便需向相關部門提出申請。而按本澳一直沿用的制度，均不是這樣。外地院校於本澳招生，如教學活動不在澳

¹⁷¹ 如 MOOC 教學模式，院校將教材放上網，任何人透過網絡均可免費查閱，高等教育界正觀察這種模式的教育質素，但實質上，只是學生自己上網閱讀資料，當中並不存在「教」的元素，這種模式在國際上暫時未有定論該如何歸類。針對這種模式，基於「教」的動作並無在澳門發生，因此不受本法案規範。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

門發生，無須取得有關牌照。

關於第二款及第三款之間的關係，實際上第二款旨在規定所有境外院校於本地開設的一切教學活動必需以面授為主，但可以配以一定部分的遙距教學。第三款是用以回應第二款所指的概念，僅就何謂遙距教學作出說明。

為避免產生疑問，有意見建議於第三款加入「上款所指的」（遙距教學）的表述。有關的建議獲得提案人接納，並優化了最後文本第五十二條第三款的行文。

就有意見關注如何監管純遙距教學的課程，提案人強調指，由於該類課程的學費支付、教學活動可全都透過網上處理，在行政層面或在執法層面亦很難監管，所以法案規定，基於教學活動未有在本澳發生，並不受本法案第九章的規範。

對於有委員會成員關注如何理解第二款所指的“以面授教學為主”，是否指多於百分之五十，而且有關內容是否交由行政法規細化方面等問題，提案人則表示，法案最初文本第四十八條第二款的表述與第 41/99/M 號法令第二條的表述相類似。一般而言，需超過百分之五十以面授方式授課才會批准開辦。然而，傳統上可能認為面授是需要教授站在學生前面對面地講課，但隨著各種新興教學技術的出現¹⁷²，行政當局在審批課程時會因應具體授課模式而決定是否符合面授的定義。因此，「為主」的意思是，原則上需要有百分之五十的面授課程，但可接受其他不同的教學技術，當局會從技術上分析課程的整體教學大綱及授課方式後才作出決定。

另外，就委員會有成員關注提外地取得的學位資格的認可問題，提案人解釋表示，高教教育制度旨在規範開辦或停辦學校，其教學活動的一切行為。而學位的認可，須由相關法律規範，並非本法案所處理的問題。

¹⁷² 如有個別課程採用混合式教學 (blended learning)，學生透過上網進行學習，但學生的上、下線時間、學習所用時間及學習內容(師生對答、功課)等全有記錄。



Handwritten notes and signatures in the top right margin, including a large 'M' and several initials.

52.2. 利益的確認及課程運作

關於最初文本第四十九條的標題，委員會有成員認為中文本的標題“確認對澳門特別行政區有利”表述不完整，建議作出調整，如有需要，同時對葡文本的標題作出修訂。提案人接納有關建議，最後文本第五十三條的標題改為“利益的確認”。

此外，有意見指出，最初文本第四十九條第二款及第三款的規定均提及“上款所指の確認申請”，而第三款的中葡文本不對應，中文本為“上款所指の確認申請”，而葡文則為“o pedido de reconhecimento referido no n.1”（第一款所指の確認申請），究竟兩款之間的關係為何？

提案人回應稱，第三款所指的申請就是第一款所指の確認申請。即是如提出第一款所規定的確認申請，院校需同時滿足第二款及第三款的規定 - 提交未來高等教育規章所要求的文件及提交有關院校擬開辦的課程開始運作的許可申請。

就如何評估課程是否為澳門特區帶來利益，委員會亦同政府代表進行了討論，當中有議員關注評估的標準。提案人解釋稱，在進行分析時，會考慮到相關學科與澳門的整體發展方向是否相符，以此判定有關課程是否能為澳門特區帶來整體利益。譬如一所英國院校擬在本澳開辦關於英國法律的課程，由於法制的不同等原因，可能會將該課程歸類為不為本澳帶來利益。

提案人表示，在評估時，甚至會考慮有關課程是否會損害澳門的利益，比如主張反國家的課程。

另有意見補充指，其實不符合特區利益的例子有很多，可以是廣義、也可以是狹義。例如教授如何賣淫、炸彈自殺，宣揚恐怖主義的課程，又或是涉及違反



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

本地區的法律規範、違反人權或基本道德的課程，均不符合本澳利益。因此認為本條規定是必需的。

就最初文本第四十九條第四款最後一句的規定，只有申請未有附具適當的文件，或高等教育部門未有將有關文件呈交予行政長官，則行政長官可初端駁回有關申請。那麼，所駁回的申請是指哪個申請？開辦課程的申請，還是對澳門帶來利益的確認申請？就此，是否可以簡化條文，在表述上只提一個申請？例如僅要求提交開辦課程的申請，但要求附具可證明為本澳帶來利益的文件，這樣便可達到一個吸收的效果。

基於上述討論，考慮到最初文本第四十九條（確認為澳門特別行政區帶來利益）第二款、第三款與第五十條（課程運作）第二款的内容重複，最後文本將該兩部分内容合併於第五十二條第二款，而最初文本第五十條第二款的要素亦併入該第二款當中。

同時為著明確有關確認申請屬行政長官權限，但有關申請是向高等教育範疇的主管部門提交，最後文本第五十二條第一款的行文配合第五十三條第二款的新行文作出改善。

52.3. 公佈

最初文本第五十一條第一款規定課程的核准、確認、許可及修改均須公佈於特區公報，然而法案第九章僅規範了課程的確認(第四十九條)、運作許可(第五十條第一及第二款)及修改(第五十條第四款)，未有任何有關課程核准的規範內容。為此，提案人在最後文本第五十五條第一款作出了修正，刪除了核准。

在細則性審議時，有委員會成員關注最初文本第五十一條第二款第五項，質疑當中為何僅要求指出學術活動開始的日期，但卻未有要求指出結束日期。提案



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

人表示，實際上，在提出課程申請時，便應指出有關教學活動的開始時間，未有要求結束日期是因應課程採用學年制，還是學分制（學年制或學分制會於第四項規定的課程學習計劃內指出），其學習年限會有所不同。故此，一般只要求提供開始時間，結束時間需取決於相關的學習計劃。

此外，提案人補充指，考慮到雖然課程一般會以八、九月作為學年的開始，但本章節所規範的課程是由外地院校所開辦的，開課日期未必會在八、九月，故第二款第五項所規範的學術活動的開始日期不一定與一般學年的開始日期吻合，譬如可能在十一月、十二月開課。

52.4. 失效及廢止

關於法案最後文本第五十六條的規定，委員會有意見指出，如果課程不再符合為澳門特區帶來利益的前提，在這情況下，不單只會導致確認本身失效，理應連帶導致相關課程運作的許可也一併失效。

按提案人解釋，該條規定所擬針對的情況是，當外地院校成功申請開辦課程後，因該課程的內容出現變更，或因其他事實狀況改變，該課程不能再為澳門帶來利益。既然為澳門帶來利益是開辦課程的前提，如課程開辦後，未能為本澳帶來利益，則對該課程必須有一個關閉的處理。至於當中為何未有寫明帶來利益的確認失效將會導致課程的取消，原因是考慮到課程的停辦須經過一定的程序，過程中有關當局會與相關院校溝通，將未能符合要求的情況通知院校，並要求其作出改善，如雙方能夠達成共識，有關課程便可繼續進行。由於考慮到正在就讀學生的利益，因此，在實際操作中，不會因確認失效便馬上停辦課程，中間會有一個處理過程。條文上的設計亦希望能留下一個空間，讓政府可以處理上述問題，如成功解決，課程可繼續開辦，如未能解決，則按第五十條有關強制停辦課程的規定或其他相關條文將有關課程取消。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

53. 處罰制度

處罰制度由法案第十章予以規範。

法案最初文本第五十三條第一款規定，“違反本法律的規定即構成行政違法行為”。同條第二款指出，“過失行為亦予處罰”。

比照現行第 11/91/M 號法令第五十二條，在總體實質內容上，因應外地高等教育活動被納入至本法案第九章作規範，法案亦增加了對這部分的處罰制度（最初文本第五十三條第四款）。

在行政處罰的種類方面，按上述法令第五十二條第二款及第三款規定，有警告、撤消對課程的官方認可、對教育機構實施強制性關閉及罰款，法案取消了警告，而“廢止對課程的核准”及“院校的強制關閉”分別由獨立的條文予以規範（最後文本第十條第二款及第五十條），在處罰制度的章節內僅保留罰款這一種處罰方式。

在細則性審議時，委員會對罰則的釐定標準、行政處罰的對象及行政處罰的具體行為十分關注，並就有關議題與提案人進行了深入討論。

53.1. 罰則的釐定標準

按現行第 11/91/M 號法令第五十二條第三款的規定，罰款金額為公共行政公務員薪俸索引表中最高月薪的三倍至三十倍，即澳門幣 249000 至 2490000¹⁷³。如屬重犯，罰款金額的最高限額及最低限額將提高一倍（同一法令第四款），即最高處罰金額可接近澳門幣 500 萬元。

¹⁷³ 以目前薪俸點 100 點為澳門幣 8300 元計算。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

按政府解釋，本法案的處罰標準與九一年立法時的標準有所不同。訂定罰則的作用基本是以防範性、阻嚇性為主，而非如以往般以懲罰性為主，當中最高罰款可高達 500 萬，如採用這一程度的罰則，院校可能已無法運作，故法案建議不再採用現行的標準和罰款幅度，將有關罰款金額大幅度調低。

具體而言，法案因應行政違法行為的嚴重性直接訂出確定的罰款幅度。針對本地高等院校方面，劃分了三個級別，包括由澳門幣十五萬元至五十萬元、澳門幣三十萬元至七十五萬元及澳門幣五十萬元至一百五十萬元；針對外地高等院校方面，劃分了兩級，包括澳門幣三十萬元至七十五萬元及澳門幣五十萬元至一百五十萬元。

對於法案規定三種不同程度的罰則，有委員會成員關心法案的處罰金額是以哪些因素作為考量標準？如何判斷每種情況的嚴重性？

此外，有成員提出，當初政府開始草擬本法案條文時，本澳經濟正處於經濟輝煌時期，現面臨賭收下跌，經濟情況不甚穩定，是否適宜對罰則作出調整？

關於這一點，有成員持不同意見，認為在罰款方面必需有個明確規範，對高等院校產生一個警示作用，罰款金額不適宜經常作修改，更不應因通脹率有所升降便作出調整。但認同法律應社會整體發展的變遷而適時檢討。

提案人解釋稱是因應本澳實際情況去訂定有關罰款金額，包括考慮到違法行為的嚴重性、本澳的經濟狀況、院校方面可承擔的能力，當中亦考慮到院校有可能將罰款轉嫁到學生的學費之上的問題。

至於不同罰款幅度的劃分，提案人稱主要是因應有關違法行為對院校整體的正常運作、對學生或對教學質素所造成的影響程度而劃分。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

對於議員所擔心的經濟環境因素，事實上，目前法案所定的罰款幅度已相對較大。有關罰則旨在具阻嚇性作用，擬透過條文達到院校“自己規範自己”，並不希望因處罰而擁有人破產導致院校關閉。

53.2. 行政處罰的對象

在現行制度中，第 11/91/M 號法令規定僅以私立高等院校的所有人為處罰對象。

法案最初文本第五十三條第三款規定，“對住所設在澳門特別行政區的私立高等院校的擁有人或其機關因違反本法律的規定而作出的行政違法行為，科下列處罰(.....)”

該款規定所建議的處罰對象為（本地）私立院校的擁有人及其機關，排除對（本地）公立院校適用處罰制度。

對此，有議員關心法案僅處罰私校，未有訂定如何處罰違規的公校會否造成不公平？提案人回應指，對於公立院校一般較少採用罰款，因公帑“左袋入右袋”，罰款的意義不大。一般會以紀律處分處理，視乎嚴重性，對有關人員作書面申誡、罰款或撤職等。

同條第四款規定“對住所設在外地但在澳門特別行政區從事任何高等教育活動的高等院校，以及協辦機構所作出的行政違法行為，科下列處罰(.....)”

按條文的表述，第四款的處罰對象有兩大類，一是外地高等院校，二是本地協辦機構。事實上，外地院校可能是一所外地公立院校、具公法人性質，這該如何處罰？同樣地，如本地協辦機構同樣屬公立院校，又該如何處罰？冀提案人澄清第四款所指的外地院校是否僅指私立院校？而本地協辦機構是否僅指私立



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

機構？

關於第四款，政府代表曾解釋指，有關的處罰對象是外地高等院校及本地協辦實體。其補充指，如一所外地公立院校來澳開辦課程違反澳門法律，它亦應該受到處罰。至於澳門的協辦單位，包括私法人或公法人。提案人認為，第三及第四款分別有著不同的內容及處罰對象，故不應相互比較。

對此，委員會方面提出以下幾點意見：

第一、在政策取向方面，如法案擬處罰外地公法人，當中不僅是私人與私人之間的問題，更可能涉及特區與其他國家或地區政府之間的關係。對於這一立法取向是否適宜，相信值得加以研究。

— 第二、從實務的角度而言，不論公法人，抑或私法人，實際中都難以處罰外地院校。

第三、從條文之間的協調性而言，如第三款不處罰本地公法人，而第四款卻對其處罰，這樣可能會出現邏輯上的問題。

- 以違反最初文本第二十二條（教學人員的資格）第二款為例：

假如出現“學士教學士”的情況。如理工學院作為本地高等院校，最初文本第五十三條第三款(二)項亦有處罰學士教學士，但由於第三款只處罰私校，故理工學院因此將不受處罰。

然而，同樣是違反第二十二條第二款，如理工學院作為本地協辦實體，由於第四款處罰公、私性實體，故理工學院須受罰。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

同一實體作出同一行為，但就出現不同的處理，似乎並不合理。

- 以違反最初文本第四十五條第一款及第二款為例：

這裡是規範私立高校的關閉及課程的停辦，按提案人所指，第五十三條第四款總體上的處罰對象是包括公立及私立院校，但基於最初文本第四十五條本身的規定內容（私立院校的關閉），具體可觸犯該第四十五條的就只有私立院校。住所設在外地的高校如屬公立，應該都不屬第四十五條的情況。

但要強調，委員會並非主張排除對公法人處罰的可行性，正如提案人曾指出，第 52/99/M 號法令亦未有排除對公法人的處罰，而且在本澳的立法實例當中亦曾有處罰公法人的情況¹⁷⁴，但必須對條文之間出現的不合理和不合符邏輯的情況予以修正。

經上述討論，委員會與提案人最終取得了一致的觀點。

最後文本第五十七條第三款及第四款的正文內容如下：

“三、對校本部設在澳門特別行政區的私立高等院校的擁有人或院校機關因違反本法律的規定而作出的行政違法行為，向擁有人科下列處罰（……）”

“四、對校本部設在外地而在澳門特別行政區開辦高等教育課程的高等院校或本地私人協辦實體所作出的行政違法行為，向該本地私人協辦實體科下列處罰（……）”

53.3. 行政處罰的行為

¹⁷⁴ 參見第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》第二十七條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

首先需要指出，自第 13/2009 號法律生效起，在法律中訂定行政違法行為，必須符合一些法定的基本要求。其中，第 13/2009 號法律第四條第二款明確規定：“法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則”。

為符合第 13/2009 號法律的要求，經比較分析，立法者在訂定行政違法行為時，普遍採用以下幾種方式：

- 一、直接獨立描述構成行政違法的行為¹⁷⁵；
- 二、描述行政違法行為並援引其他條文以配合相關的描述¹⁷⁶；
- 三、援引義務性或禁止性規定作為處罰前提¹⁷⁷。

縱觀法案最初文本第五十三條第三款及第四款的各項規定，在立法技術上，是單純透過直接援引條文的方式，規定違反所指條文則構成行政違法行為。

然而，由於被援引的條文並非所有均直接指出當中的義務性或禁止性內容，在大部分的情況是以一種概括性描述作出規定。因此，導致在條文解釋上出現模糊及不確定，對於具體甚麼行為構成行政違法行為存有一定疑問。

對此，有意見建議除援引條文外，應就相關條文逐一說明構成行政違法的前提。

¹⁷⁵ 例子包括：第10/2012號法律《規範進入娛樂場和在場內工作及博彩的條件》第十三條第一款（二）、（四）、（六）、（七）項、第二款（一）、（二）、（三）項；第5/2013號法律《食品安全法》第十九條第二款；第10/2013號法律《土地法》第一百九十六條。

¹⁷⁶ 例子包括：第5/2013號法律《食品安全法》第十九條第一款（一）、（二）項；第3/2014號法律《建築業職安卡制度》第十條（一）、（二）項；第10/2015號法律《勞動債權保障制度》第十一條。

¹⁷⁷ 例子包括：第10/2013號法律《土地法》第一百九十七條；第8/2014號法律《預防和控制環境噪音》第十二條第一款（一）、（二）、（三）項；第4/2015號法律《消除無記名股票及修改〈商法典〉》第八條第一款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

考慮到有需要釐清每項處罰規定的立法原意，委員會促請提案人重新檢視有關規定，並要求提案人提交一份清單，具體說明每項規定擬處罰的情況，以助委員會對條文的審議工作。

雙方經過在多次會議上交換意見，就每項規定逐一分析及討論，最終委員會與提案人就絕大部分事宜達成共識，並反映於法案最後文本當中。

就最初文本第五十三條第三款及第四款的具體條文分析如下：

- 關於原第三款（一）項第一部分 “違反第十一條”

比對現行法令，該處罰規定是法案所新增。

最初文本的第十一條規定，“高等院校的章程須根據本法律及其他適用法例的規定制定及核准。”

按提案人解釋，“違反第十一條”的情況包括“院校沒有在章程內訂定機關的組成和職權”、“已制定的章程沒有提交至權限實體（行政長官）作確認”等。

委員會對提案人的解釋有保留，提醒有兩點值得注意：

第一、院校章程的制定及其修改是由院校機關內部核准，經行政長官透過批示確認，並公佈於特區公報後才產生效力。在程序上，可以是基於各種原因，有關章程的確認申請尚未提交至行政長官，又或可能因所載內容未符合法定要求而不獲行政長官確認。以上情況只是處於程序尚未完成的階段而已。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在這種情況下，所謂的“章程”顯然尚未正式存在。如果將單純“未有提交確認”或“未有獲得確認”視為行政違法行為是否合理？還是應透過其他渠道處理更為合適？對於這點，委員會促政府代表審慎考慮。

此外，考慮到政府代表提及的情況，委員會有意見建議引入一項類似現行第11/91/M號法令第四條第三款的規定，對於章程不規則的情況應在行政長官作出確認時加以控制。如行政長官應具權限對不符合法定要求的章程不作確認，這已足夠，無需要將之列為行政違法行為。

第二、與前一種情況不同的是，院校在其章程未有按法定程序獲得最終確認及公佈前，將有關的“章程”予以實施。在聽取提案人解釋後，似乎立法原意是擬針對這種“實施不法章程”的行為作出處罰，該假設的情況顯然比前一種情況（章程單純未經確認但並未予以實施）嚴重，委員會認同應予以處罰。

然而，委員會有意見指出，最後文本第五十七條第三款（二）項（2）目一違反第四十五條的規定而實施章程¹⁷⁸，已足以涵蓋我們這裡所討論的情況。正如提案人所解釋，該項規定旨在處罰院校在章程未經法定程序（如內部機關核准、行政長官認可、公佈）之前已根據有關章程開始運作。因此，建議刪除原第三款（一）項關於違反原第十一條的處罰。

經過雙方多次的討論，提案人最終同意於法案最後文本第五十七條刪去了對原第十一條（章程的制定及核准）的處罰，並於最後文本第十條新增了第二款，加入現行第11/91/M號法令第四條第三款規定的內容。該第二款的規定如下：

“二、章程或有關修改不符合本法律及其他適用法例的規定或章程作出的規範與院校性質不符時，行政長官可透過高等教育範疇的主管部門通知院校作出所需的糾正或調整；如院校不作出符合規定的糾正或調整，行政長官對已作出的院

¹⁷⁸ 最初文本第五十三條第三款（二）項第二部分（違反第四十一條者）。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

校認可或課程核准保留廢止的權利，且不影響對章程不作確認。”

- 關於原第三款（一）項第二部分 “違反第四十四條”

本內容屬法案新增。按現行法令的規定，未有對院校所有人在履行其職責義務方面予以處罰（第 11/91/M 號法令第四十七條及第五十二條）。

對於此項規定，曾有意見認為，原第四十四條第一款規定何謂擁有人，第二款則規定其職權，只有第三款的規定 — “私立高等院校的擁有人行使其職權時，不得妨礙有關院校的學術及教學自主權” — 才具體訂定了義務性內容，基於構成處罰的前提僅在第三款，因此認為後面的處罰規定不應籠統地援引第四十四條整個條文，建議僅援引當中的第三款。

— 政府回應指，該項規定擬處罰擁有人違反（以作為或不作為方式）其法定職權／義務，而立法原意並非單純考慮第四十四條的第三款，是想同時涵蓋第一及第二款。

第四十四條第一款規定何者為院校擁有人，第二款則規定擁有人的權限，如擁有人未有創造及確保院校正常運作的條件；又或擁有人未有為院校制定組織及運作章程等，則有可能受行政處罰。因此，並非單獨第三款構成義務，第二款亦有關於義務的規定。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第三款（一）項作出了修訂，有關行文如下：

“違反第四十四條的規定，擁有人以作為或不作為方式不履行或瑕疵履行其職權或義務，科澳門幣十五萬元至五十萬元的罰款”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- 關於原第三款（二）項第一部分 “違反第二十二條第二款”

比照現行法令，該處罰規定是因應法案引入對教學人員資格的規範而新增

會上有意見認為，實質上，最初文本第二十二條第一至第三款均是處理教學人員的資格問題，因此，有關處罰規定的援引不應局限於第二款。

提案人接納有關意見。為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第三款（二）項（1）分項作出了修訂，有關行文如下：

“違反第二十四條第一款至第三款的規定，由不具備合適資格或未經適當許可者從事教學工作”。

- 關於原第三款（二）項第二部分 “違反第四十一條”

正如前面關於最初文本第十一條所述，按最初文本的行文，似乎對於單純欠缺法定要件的情況，如院校章程未有按要求訂明院校目標或組織架構，便會作出處罰，而且有關金額達三十萬元至七十五萬元。

對此，委員會多位成員質疑為何章程內容有所遺漏便須予以處罰，認為條文欠合理性。

為明晰立法原意，提案人向委員會舉例說明如何為之 “違反原第四十一條”：章程未被確認及未刊登於公報前，院校已根據有關章程開始運作；舊章程規定 A 有權指定校董會成員，而新的章程則規定了 B，但在有關章程的修改並未被確認及公佈前 B 已行使職權。

經過討論，委員會與提案人達成共識，認為該項規定的處罰前提是將未有符



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

合法定要求的章程予以實施，關鍵是“實施”這個行為。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第三款（二）項（2）分項作出了修訂，有關行文如下：

“違反第四十五條的規定而實施章程”。

- 關於原第三款（二）項第三部分 “違反第四十五條第一款及第二款”

按政府代表解釋，有關條文擬處罰在自願關閉院校或停辦課程時，其擁有人沒有通知社文司司長有關意向等情況。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第三款（二）項（3）分項作出了修訂，有關行文如下：

“違反第四十八條第一款及第二款的規定，不遵守院校自願關閉或停辦課程的通知期限或程序規則”。

- 關於原第三款（三）項第一部分 “違反第十二條”

比照現行法令，該項對機關方面的處罰規定是法案新增的。

就最初文本的行文，曾有意見質疑，如果未有設立第十二條第一款的任一機關，但院校亦未有開始實際運作，是否足以構成行政違法？

按提案人所指，法案第十二條規定院校必須設置的機關（強制性機關），當然院校因應自身狀況還可設置其他機關（非強制性機關）。該項旨在處罰院校在没有法定要求的機關下運作，如在欠缺校董會、欠缺校長等情況下依然運作。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

顯然，經過提案人解釋，有關的立法原意也是清楚的。單純未有設立強制性機關並不足以構成處罰前提，當然該等機關的缺位或其組成不符合規範將導致院校本身不得運作，但並不構成行政違法。法案僅當院校在強制性機關缺位或其組成不符合規範的情況下運作才作出處罰。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第三款（三）項（1）分項作出了修訂，有關行文如下：

“違反第十二條的規定，高等院校在欠缺強制設立的機關或該等機關組成不符合規範的情況下運作”。

- 關於原第三款（三）項第二部分 “違反第十四條第三款及第四款”

政府舉例說明，課程處於以下狀況下運作，則會予以處罰：未在高教辦作登記；或已作登記，但有關登記沒有於公報刊登。因此，處罰的前提是在於課程在未有完成法定程序要求便開始運作。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第三款（三）項（2）分項作出了修訂，當中因應原第十四條第三款及第四款已成為最後文本新的第十五條，調整了所援引的條文，有關行文如下，

“違反第十五條的規定，在未將登記通告公佈於《公報》前，課程已經運作”。

- 關於原第三款第（三）項第三部分 “違反第三十九條第三款” 及第四部分 “違反第四十條第一款、第四款、第五款及第八款”

按案人解釋，處罰規定是針對當院校的設立尚未經過許可、認可等法定程序



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

而開始運作的情況。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第三款（三）項（3）分項作出了修訂，當中抽出了原第四十條第八款（最後文本第四十三條第六款）作獨立規範，成為該第（三）項的（4）分項，有關行文分別如下：

“（3）違反第四十二條第三款、第四十三條第一款、第四款及第七款的規定，未獲許可、認可或所需執照而設立或運作高等院校”；

“（4）違反第四十三條第六款關於課程開始運作的規則及程序”。

- 關於原第四款（一）項第一部分 “違反第二十二第二款”

— 有關的例子及行文修訂理由參閱上述關於原第三款（二）項第一部分 “違反第二十二條第二款” 的分析。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第四款（一）項（1）分項作出了修訂，有關行文如下：

“違反第二十四條第一款至第三款的規定，由不具備合適資格或未經適當許可者從事教學工作”。

- 關於原第四款（一）項第二部分 “違反第四十五條第一款及第二款”

有關的例子及行文修訂理由參閱上述關於原第三款（二）項第三部分 “違反第四十五條第一款及第二款” 的分析。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第四款（一）項（2）



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

分項作出了修訂，有關行文如下：

“違反第四十八條第一款及第二款的規定，不遵守停辦課程的通知期限或程序規則”。

- 關於原第四款（二）項第一部分 “違反第四十九條第一款及第二款”

政府解釋，有關規定旨在處罰在未有獲確認為澳門特區帶來利益前，在本地開辦外地高等教育課程。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第四款（二）項（1）分項作出了修訂，有關行文如下：

— “違反第五十三條第一款及第二款的規定，在未獲預先確認課程對澳門特別行政區有利前，在澳門特別行政區開辦高等教育課程”。

- 關於原第四款（二）項第二部分 “違反第五十條第一款及第四款”

提案人解釋指，該（二）項（2）分項擬對以下情況作出處罰：課程的開始運作沒有獲得行政長官的事先批准；又或已獲行政長官批准的非本地課程，再作修改後沒有得到批准便開始運作。

為明確有關處罰的行為，提案人於最後文本第五十七條第四款（二）項（2）分項作出了修訂，有關行文如下：

“違反第五十四條第一款及第四款的規定而開辦高等教育課程”。

54. 過渡及最後規定



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

過渡及最後規定由法案第十一章予以規範。

為配合新的立法技術規定，提案人將本章條文的排序作出了調整，同時修改了第十一章的標題。

54.1. 過渡規定

關於過渡規定，由最後文本第六十條予以規範。

會上曾有意見指出，由於本法案將廢止現行第 11/91/M 號法令，當中包括規範高等專科學位課程的條文，然而，按政府代表所指，目前仍有學生在讀有關課程，是否適宜就此事宜引入一項過渡性規定，以確保在讀學生免受影響？

提案人接納有關意見，認為有需要謹慎地處理現有的高等專科課程及具有高等專科學位者，確保他們不會因為因新的高等教育制度取消了高等專科學位而受損害，因此，因應委員會方面的建議新增最後文本第六十條的第四款及第五款，有關規定如下：

“四、在本法律生效之日仍然運作的由澳門特別行政區高等院校開辦的授予高等專科學位的課程須停辦；有關停辦事宜適用經必要配合後的第四十八條第一款規定，而該等課程則受原先法例規範直至完成落實停辦事宜。

五、本法律的規定不影響澳門特別行政區的高等院校根據原先法例規定頒授的高等專科學位的有效性。”

54.2. 主管部門



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法案最後文本第六十二條規定，“本法律賦予高等教育範疇的主管部門的職權由高等教育輔助辦公室行使，直至重組該辦公室的組織法規指定新的實體為止”。

其中的後半句中文版表述作了改善，最初文本的該句行文是：“直至指定重組該辦公室的組織法規所規定的新實體為止”。

54.3. 廢止

關於廢止，由法案最後文本第六十四條予以規範。

就著該條（一）項擬廢止二月四日第 11/91/M 號法令第四十一條，曾有意見指出，現行法令第四十一條第一款及第二款規定的內容似乎已經被吸納入本法案最後文本第四十三條第六款當中，因此質疑是否有需要繼續維持上述法令的兩款規定。

政府解釋，由於現行法令第四十條及第四十一條同時處理開辦高等院校的許可申請及認可申請，而法案則將兩種情況分開兩種制度(最後文本第四十二條及第四十三條)來規範，為避免因條文內部分內容廢止，部份內容生效的狀況而導致執行上產生困難及衝突，故建議將法令第四十一條整條保留。

54.4. 生效

法案的生效由最後文本第六十五條予以規範。

按最初文本第六十條規定，“本法律自公佈後滿九十日起生效”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在細則性審議的過程中，對於法案建議的生效時間，曾有議員擔心評鑑制度、學分制等行政法規的工作進度是否能趕上法案同步生效。政府代表曾回應指，訂定三個月的原因是一方面是考慮到高等院校方面亦期望可以盡快通過法案，另一方面是考慮到相關行政法規的工作進度。基本上，質素保證制度、學分制等行政法規的草擬已進行中。提案人補充指，法案在廢止現行法令時，已保留個別條文的生效，直至相關的行政法規生效為止，因此，即使行政法規未能與法案同步生效，相信問題也不大。

但隨後，提案人建議將生效日期改為“本法律自公佈後滿一年起生效”。

對於生效條文的這一調整，委員會多位議員表示關注，質疑為何需要由原來的三個月改為一年。

提案人解釋，由於本法案有六個行政法規要出台，同時考慮到在社會文化司範疇整體內部亦有數十條行政法規將要準備，基於整體工作安排的考慮，建議一年後才生效。提案人補充，曾經考慮過能否於六個月後生效，但問題在於教育界是以學年運作，如規定六個月後生效，也無法趕及今年九月開始的學年，故認為意義不大。因此，為了讓有關的籌備工作能更順暢，建議於公佈一年後才生效，這樣的話，預計下一年六、七月準備新學年的時候，便可以實施新法例。

關於這點，委員會有議員表示，雖然不論六個月還是一年後生效，新法都只能在下一年的新學年才可開始實施。由於高等教育界多方面的決定仍要取決於政府相關補充法規的具體細節內容，如果有關行政法規能夠盡快落實，教育界方面的計劃就可以早一點定下來，避免屆時因時間倉促而難以作配合，所以這一點對於高等教育界而言意義甚深。

法案最後文本第六十五條維持有關規定，“本法律自公佈後滿一年起生效”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name '李卓人' (Lí Zhuó rén) and other illegible marks.

IV

結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

1、本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；

2、有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，
以提供必需的解釋。

— 2017 年 7 月 11 日於澳門

委員會

陳澤武
(主席)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

蕭志偉
(秘書)

馮志強

崔世昌

吳國昌

麥瑞權



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner.

唐曉晴

唐曉晴

梁榮仔

梁榮仔

陳虹

陳虹

施家倫

施家倫



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name "李卓人" (Lí Zhuó rén) and several illegible signatures.

附件一

建立高等教育學分制的參考資料

1. 總則

1.1 適用範圍

適用於由本澳高等院校實行的學分制高等教育。

1.2 一般規定

高等院校須按照一般適用規定開設學分制高等教育課程及計劃。

對根據學分制開辦的課程的學術設置和教學安排要求須與一般課程相同。

除特別規定外，學分制高等教育的入學條件依照一般適用規定規範。

1.3 高等院校間的合作

高等院校可允許學生跨校修讀學分制課程內的學科單元，所修畢之學分可計入課程總學分。有關高等院校須事先訂立規範學生跨校學習的協議，並須制定規範實施辦法的規章。

高等院校可聯合開辦授予學位、文憑或證書的學分制課程。倘聯合開辦課程的高等院校均具有授予有關學位、文憑或證書的權限，有關學位、文憑或證書可由其中一所高等院校或有關高等院校聯合授予。須於批准課程的文件內載明。

2. 學分結構與計算

2.1 學分、學時與課程

學分是計算學生學習量的單位，並以學時予以體現。

課程是由設定培養目標的學科單元（Unidades Curriculares）組成。每一學科單元須設定與其相配並符合比例的學分和學時數目。

2.2 學分與學時的計算

每1學分的學習量應相當於25至30學時。

每學年平均學習量相當於45學分。

計入學生學習量的學時包括任何形式的培訓，如課堂及實驗室教學、學習輔導、實習、學術交流、研討、自習、研究、評核，以及其他的學術活動。

2.3 獎勵學分

為鼓勵學生積極參與創新科技活動、各類技能競賽或學生活動，高等院校具權限機關可批准給予表現突出者獎勵學分。獎勵學分應計入課程總學分，代替課程非核心部分的學科單元的學分。

獎勵學分的成績評核由高等院校具權限機關按個案酌情決定。

獎勵學分不得超過課程總學分的百分之十。

3. 課程設置與學分分配

學分制實施原則適用於全日制及非全日制課程，不論其是以面授、遙距教育或兩者混合形式授課。

3.1 全日制課程的設置

除一般適用規定外，根據學分制開辦的全日制課程，每 1 學分的學習量應含不少於 10 學時的面授學時 (Horas de contacto)。研究型的研究生課程不在此限。

面授學時特別是指用於課堂或實驗室教學，以及在導師指導下進行作業輔導、研討和研究等面授教學活動的學時。

實習、社會實踐，以及撰寫報告和論文等學科單元所佔學分和學時數目應按照學習量依比例訂定，且不得超過課程總學分百分之二十五，但課程其餘學科單元的學分總和已不少於課程一般標準規定總學分的百分之七十五者除外。

以遙距教育形式授課的課程，以及根據學分制開辦的研究生課程不受上述規定所限。

3.2 非全日制課程的設置

全部或主要以面授形式授課的非全日制課程，其學習計劃和學科單元的組成應相當於全日制課程的設置。

全部或主要以遙距教育形式授課的非全日制課程須按照與全日制課程學術質量相同的原則設置。

3.3 副學士文憑課程

副學士文憑課程的總學分不少於 90 學分。

3.4 學士學位課程

學士學位課程的總學分不少於 180 學分。

3.5 主修與副修

(1) 主修

主修是指學士學位課程內特定知識領域專業培訓的核心部分，並由不少於 60 學分的必修學科單元所組成。

(2) 副修

副修是指根據學分制開辦的學士學位課程的附加計劃，其所屬知識領域須與主修不同。

副修計劃由不少於 45 學分的學科單元組成。

開設副修計劃的高等院校，須已設有與副修計劃知識領域相同或類似的學士學位課程。

副修計劃須事先經有權限機關批准，其學習計劃亦須刊登特區公報。

學生只可修畢一個副修計劃。符合所讀學士學位課程畢業資格、並按規定合格完成副修計劃者，可獲授予副修計劃證書。

3.6 雙主修學士學位課程

雙主修學士學位課程是由屬相同學術領域的兩個學士學位課程中稱為主修的兩個核心部分組成的課程，此課程屬特別修讀計劃。

雙主修學士學位課程的總學分不少於 240 學分。屬課程核心部分的兩個主修，其學分總數不少於 120 學分。

3.7 雙學士學位課程

雙學士學位課程是由同一高等院校內不同學院、學校或學系的學分制課程計劃而組成的學士學位課程，該等課程具備頒授兩個學士學位的可能性。

雙學士學位課程的總學分不少於 270 學分，學生於入讀上述課程前已修畢的學分得計入課程總學分內。

3.8 碩士及博士學位課程

碩士及博士學位課程也可根據學分制開辦。

(1) 碩士學位課程

碩士學位課程的總學分不少於 90 學分。

設有論文的碩士學位課程，其授課部分學分總數不少於 60 學分。

(2) 博士學位課程

高等院校因應博士學位課程學術研究規劃所定的學習量按比例訂定課程的總學分。

3.9 其他學分制課程及計劃

由學科單元組成的其他學分制課程或計劃，其學分設置應按每學年平均學習量所相當的學分按比例計算。

3.10 其他情況

高等院校可允許學生修讀課程內的個別學科單元。學生得按照相關課程運作規章的規定，以累積方式修滿為取得學位、文憑或證書所需的學分數目。

4. 考核與成績評核

課程內各學科單元均須設有考核和成績評核。考核合格可取得該學科單元的學分和考核成績。

不同學科單元可設有不同的考核方式，但必須設有給予分數或級別的統一成績評核制度。

5. 學生流動 (Mobilidade dos estudantes)

5.1 高等院校的職責

高等院校應致力為學生在高等院校間的流動創設條件，並提供更自主及彈性學習的環境。

高等院校須制定規範實施學分制的規章，其中應包括學生報讀、註冊、出勤、考核、學分認可和豁免、轉學，以及跨校學習等制度。

高等院校須確保學生轉入或轉出、學分認可和豁免，以及跨校學習的審查制度是以快捷、經濟及有效率的方式進行。

經當事人提出申請，高等院校須就學生已完成的學科單元及所取得的學分發出證明。

5.2 註冊制度

經作適當配合，學分制課程的註冊制度可按照一般適用規定實施。

高等院校也可根據學生每學年或每學期註冊修讀學科單元的學分數目界定學生屬全日制或非全日制學生。具體實施辦法由高等院校具權限機關制定規章規範。

全日制課程學生每學年註冊修讀學科單元的總學分應不超過 55 學分，修讀雙學士學位課程、雙主修學士學位課程、兼修副修

計劃，以及經高等院校具權限機關事先允許的學生不在此限。

高等院校也可允許學生以非全日制方式修讀全日制課程的學科單元。

5.3 時效制度

非全日制課程學生或以非全日制方式入讀全日制課程的學生可不受時效制度的規範，尤其是只註冊入讀課程內個別學科單元的學生。上述規定須由高等院校具權限機關制定規章規範。

6. 證書、成績記錄表及證明

6.1 證書

高等院校只可對總學分不少於 45 學分的課程發出證書。

6.2 成績記錄表

高等院校除須向已完成課程的學生授予相應的學位、文憑或證書外，還須發出作為附件的成績記錄表。

6.3 證明

經當事人提出申請，高等院校須發出記錄學生已完成的學科單元及所取得學分的證明。

6.4 證明及成績記錄表的記載內容

成績記錄表及證明須載明高等院校和學生的必要認別資料、課程名稱、已完成的學科單元名稱及學時、所取得的學分數目、授課形式、考核成績分數或級別，以及簡明的成績分數指標或等級制度。

附表：

課程/計劃	至少學分	總學時 ^a	全日制課程 面授學時 ^b
副修計劃	45	1350	450
副學士文憑課程	90	2700	900
學士學位課程	180	5400	1800
雙主修學士學位課程	240	7200	2400
雙學士學位課程	270	8100	2700
碩士學位課程	90	2700	— ^c
博士學位課程	—	—	—

註：

- 學分制課程每學分學習量應為 25 至 30 學時。
- 全日制課程每學分應含不少於 10 學時的面授。
- 碩士學位課程的面授學時須視乎課程的授課形式而作訂定。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

附件二

高等教育學評鑑制度參考資料

設立高等教育評鑑制度旨在推動本澳高等院校持續自我完善，以提升本澳高等教育水平。

1. 適用範圍

考慮到高等教育制度的範圍包括三方面：

- 本澳運作的公立及私立高等院校，以及其在本地開辦的高等教育課程；
- 本澳運作的公立及私立高等院校，以及其在外地開辦的分校及高等教育課程；
- 住所設立在澳門地區以外的高等院校在澳門特別行政區開辦的高等教育課程。

2. 評鑑的類別

評鑑分為院校評鑑和課程評鑑兩個層次。

2.1 院校層次

院校評鑑分為院校認證及院校質素核證。

2.1.1 院校認證

- 透過對院校營運的不同層面（評審範圍）進行評鑑，旨在評定院校的管理運作是否有一個完善且成熟的內部素質素保證的機制，以及所開辦的課程是否達到基本標準。
- 院校認證獲通過的院校，可於指定範圍（經審批的學科

範疇和學歷層次)內，獲自行開辦課程的資格。

2.1.2 院校質素核證

- 旨在讓院校透過外評機構或自組專家組，定期核實是否已具備歷經驗證的管治、學術發展和內部素質保證機制，從而提供符合辦學宗旨的學術、教育培訓、科研服務。
- 本澳所有公立和私立高等院校均須在特定的期限內進行院校質素核證。

2.2 課程層次

課程評鑑分為課程認證和課程審視。

2.2.1 課程認證

- 旨在透過營運和發展等不同層面(評審範圍)，評估院校所開辦的課程，是否符合目標，達至國際認可的基本水平。
- 如遇以下情況，必須進行課程認證並獲確認結果後，相關課程方可開辦或繼續開展：
 - * 適用於院校未具自行開辦課程資格院校所新開辦的本地課程；
 - * 作出重大改動的現有課程；
 - * 已獲自行開辦課程資格的院校在通過院校認證並獲得自行開辦課程資格時尚未設立的學科範疇及學歷層次開辦的新課程。

2.2.2 課程審視

- 旨在定期檢視有關課程的運作情況，以保證課程一貫的素質。
- 本澳所有公立和私立高等院校均須在特定的時限內最少進行一次課程審視的評鑑工作。

3. 評鑑的原則

- 以證據為本。
- 參考國際慣例，並配合本澳的特點。

4. 一般規定

- 各類評鑑活動須按照行政當局公佈的有關評鑑的指引來進行，否則不論結果如何均有權視作無效
- 相關指引由行政當局透過委託學術機構，經徵詢本澳高等院校意見後訂定和公佈。行政當局應定期檢視有關指引的內容，並因應實際情況和國際趨勢而適時作出調整。
- 校本部設在本澳的公立及私立高等院校在外地開辦分校及高等教育課程的評鑑活動，須參照相關規定進行。
- 對於校本部設立在澳門地區以外的高等院校在澳門特別行政區開辦的高等教育課程，有關院校可把相關課程經當地評鑑機構進行評鑑的資料交予行政當局分析，以便確定有關評鑑在澳門特區是否視作有效。

5. 評鑑的程序

5.1 提出申請或作出報備

- 高等院校如有意進行院校認證和課程認證，必須於開展相關評鑑活動前向行政部門提出申請，並在接獲許可後方可啟動評鑑工作，院校可就倘出現未獲許可的情況作出上訴。
- 高等院校在進行院校質素核證和課程審視之前，必須向行政部門作出報備。就報備所提交的資料，行政部門如有需要，可要求院校按已公佈的相關評鑑指引，對評鑑計劃作出調整或補充，否則有權把有關評鑑視作無效。

5.2 進行評鑑並提交報告

- 院校和相關評鑑機構，須確保評鑑工作按照所提交的評鑑計劃及行政當局所公佈的評鑑指引來進行。
- 在完成評鑑工作後，院校須把評鑑報告提交予行政部門，行政部門有權就報告內容作出適當跟進。

5.3 對評鑑結果的確認

- 院校認證和課程認證評鑑的結果，須經由行政當局進行確認方可產生效力。
- 如發現有關評鑑未有按照原先提交的評鑑計劃或行政當局所公佈的評鑑手冊來進行，行政當局有權拒絕對有關評鑑結果進行確認。
- 院校可就行政當局的上述決定提出上訴。

6. 評鑑報告的公開

- 院校必須把院校認證和課程認證的相關報告以撮要的形式公開。
- 對於院校質素核證和課程審視的相關報告，私立高等院校可自行決定是否公開；公立院校則須把評鑑報告以撮要形式公開。