

【書面質詢】私立學校非全職教師無權晉升？

經教育界多年爭取，《非高等教育私立學校教學人員制度框架》法律終在2012年獲立法會細則性通過，為建立高質素的教學人員隊伍踏出重要一步。《私框》為私校教師提供多方面制度保障，特別是訂立教育界長年訴求的教學人員職程制度，從而鼓勵教師不斷自我增值並持續投入教育事業。

然而，自《私框》生效以來，不斷有非全職教師——尤其是任教非傳統主科或任教學校的班別數目較少的教師——反映無法受到《私框》全面保障。基於他們任教學校多於一間，而單獨在每間學校的每周任教時間未達《私框》要求，即使每周在不同學校的服務時間加總後符合要求，教育暨青年局也不承認他們平等地享有《私框》賦予的晉升權利。

經向教育局了解，當局認為按《私框》立法原意及其內部邏輯，教學人員的晉級要件、服務時間、工作表現評核，均是以「單一學校」為計算基礎，並堅稱即使法案最初文本「僅適用於全職教學人員」的取態因有違反《基本法》規定的平等原則之嫌而後來被擴展為「適用於所有教學人員」，亦無改變對非全職教師晉級取態的原意。

經查閱《私框》立法文件，政府最初對「全職教學人員」的定義為「每周在同一所學校內工作或授課時數達至一定限度的教員」¹，並規定「以非全職方式提供的教學時數不計算入為晉級效力的服務時間內」²。但法案修改文本刪除了「全職」要求後，關於晉級所需的服務時間，僅規定「每周不足一定時數的不計算」³，當中並無再提及「同一學校」的要求。

值得注意的是，上述修訂非當局所指的「單純行文改動」，而是對法案原意作出「實質改動」，因為最初文本的「全職教學人員」概念有兩個構成要件，修改文本刪除了原概念，並在有關晉級所需服務時間的條文中，僅提及原概念的第二個要件，而且當時政府代表在委員會討論修改文本時，亦僅重申保留「服務時

¹ 見《私框》法案最初文本第四條

² 見最初文本第十七條第八款第二項

³ 見修改文本第十七條第二項

間」要求，明顯無再考慮「同一學校」的要求⁴。

教青局的答覆又提到，如果教師任教的不同學校，在該教師的工作評核中給出不一致評分，尤其是部分高於滿意、部分低於滿意時，會造成難以處理的技術問題。其實，此一說法並不成立，更無法說服一眾非全職教師，理由是此一所謂技術問題的解決方法並不複雜：若該教師在其任教的其中一間學校取得低於「滿意」的評核結果，將完全不妨礙產生「有關時數不被計算入為著晉級效力之服務時間內」的效果，即該教師於該學年在該學校內任教的時數將不被計入晉級所需的服務時間，但不影響其在其他獲「滿意」評核的學校任教時數可被計算。

另外，教青局又稱在第 217/2012 號行政長官批示《核准非高等教育私立學校教學人員職級審核的程序》中，無具體規範一名教師在多間學校任教的情況；而第 88/2018 號社會文化司司長批示《確認教學人員專業發展活動時數的審核準則》則無法適用於一名教師在多間學校任教的情況。即使暫不討論上述兩項批示內容的葡文表述，除了無法理解有關批示可以帶來何種障礙外，需要指出的是，無論是行政長官抑或司長的批示，甚至是由行政長官制定和補充執行法律規定的行政法規，其存在意義僅是為了執行和落實法律規定，一切已由法律賦予或承認的權利，絕不能透過位階低於法律的規範性文件限制甚至變更，否則便會變相僭越立法機關權力，這是法律保留原則的基本含意。

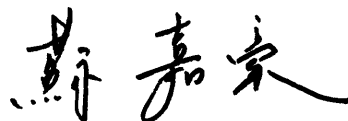
必須強調的是，政府不應忘卻《私框》及其教師職程制度的立法原意，是為了肯定教師職業的專業性及工作經驗的價值，以及吸引教師長期投入教育事業。如今，一名每周在不同學校合共工作及教學時數均符合《私框》要求的非全職教師，透過長年累積教學經驗和參與專業培訓，確實可不斷提升自身的教學質素。若他們也能獲得《私框》全面保障，勢必能有效提升他們繼續投身教育事業的意願。推行《私框》的目的，由始至終絕不旨在直接或間接要求教師僅為一間學校奉獻，這種要求除了對實現立法目的毫無益處，更有可能違反《基本法》確立的平等原則及其保障的職業選擇自由。

⁴ 詳見立法會第二常設委員會第 2/IV/2012 號意見書第 26 至 27 頁

為此，本人現行使《基本法》和《議事規則》之監察的權力，向特區政府提出書面質詢如下。敬請根據《對政府工作的質詢程序》第十五條，在行政長官收到書面質詢之日起 30 日內作出書面答覆。

- 一、對於非全職教師的晉級事宜，請問當局是否承認現行處理方法實際違反了《私框》立法原意，以至《基本法》確立和保障的平等原則、職業選擇自由，否定了非全職教師長年教學經驗的價值，且無法吸引他們長期投入教育事業？
- 二、在保障非全職教師晉級權利方面，請問當局存在哪些具體的事實或法律上的技術障礙？如果這些障礙確實存在且不可逾越，當局將採取哪些具體行動消除障礙，從而全面確切實現《私框》的立法原意及其所希望達致的目標？
- 三、《私框》生效至今已超過七年，本人也曾多次協助前線教師反映並指出當中存在的不同問題。請問當局具體採取過哪些措施，以檢討《私框》的實施成效及完善工作？當局有否在充分聽取教育界意見的前提下，研究、分析並撰寫任何相關報告，以備不久將來可能的修法工作？

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2019 年 6 月 3 日