



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 7/VI/2020 號意見書

事由：《非高等教育私立學校通則》法案

I

引言

1. 澳門特別行政區政府於二零一八年十二月二十八日向立法會提交了《非高等教育私立學校通則》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項的規定，透過二零一九年一月八日作出的第 22/VI/2019 號批示，接納了該法案。

2. 上述法案於二零一九年一月二十四日經提案人向立法會全體會議引介，並經全體會議一般性討論和表決後獲得通過。立法會主席於同日透過第 119/VI/2019 號批示，將上述法案分派給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零一九年三月二十五日前完成審議工作及提交意見書。由於法案涉及多方面內容，且在委員會審議期間，適值澳門特別行政區（以下簡稱“特區”）政府換屆。故此，委員會曾先後五次向立法會主席申請延長審議期限，並獲批准延至二零二零年八月十四日。

3. 本委員會先後於二零一九年一月二十九日、二月二十日、二十一日及二十七日、六月四日、八月八日、十一月十九日、二十日及二十一日、二零二零年三月二十三日、四月二日、六月二十三日和八月三日

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



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

召開會議，對本法案進行了審議。

4. 特區政府派員¹列席了上述二零一九年十一月二十日及二十一日和二零二零年四月二日的會議。

5. 此外，立法會顧問團與政府代表就法律技術層面亦舉行了多次技術會議。在雙方共同努力的基礎上，使法案的最後文本能夠在技術方面得到改善。在這些會議中，立法會得到了政府代表相當充分的合作。

6. 在委員會審議過程中，政府向委員會提供非正式工作文本，以進行討論。在討論過程中，委員會成員充分表達意見，與政府代表溝通，共同解決爭議，政府代表以充分合作和開放的態度與委員會就法案進行深入分析，並採納了委員會不少意見，這為最終順利完成審議工作起了關鍵性的作用。

7. 在雙方合作的基礎上，政府於二零二零年七月三十日提交了法案修改文本，即法案最後文本。其中若干內容反映了委員會的意見和立法會顧問團對法案的法律技術分析成果。委員會認為，相對於法案的最初文本，最後文本在多個方面均得到改善。

8. 經對法案條文進行討論及對法案所建議的立法取向及解決方案作出審議後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百二十條的規定就該法案的審議情況發表意見並製作本意見書。

9. 需要說明的是，本意見書對法案各條文的引述，將以法案的最後文本為基礎，在有需要時也會提及最初文本或中間的工作文本。

¹ 教育暨青年局局長老柏生、副局長龔志明、社會文化司司長辦公室顧問 Manuel Ferreira、法務局法律翻譯廳廳長吳志強等政府代表列席。



II

引介及背景資料介紹

10. 立法目的

關於制定本法的目的，法案的理由陳述指出，“澳門的私立教育機構現時由七月二十六日第 38/93/M 號法令規定的《私立教育機構通則》規範。該法令適用於從事非高等教育的私立教育機構，包括私立學校和私立持續教育機構，規範其與行政當局的關係和運作方式等。

儘管八月十一日第 33/97/M 號法令修改了上述法令，但該法令生效至今已逾二十年，部分條文已不符合澳門社會的實際情況和發展需要。同時，第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》亦對私立教育機構的運作和管理作了新的規定。

為更有效規範和監督非高等教育私立學校的運作，全面落實《綱要法》²的相關規定，以及配合《非高等教育發展十年規劃》提出在政府依法行使監察權的前提下，保障私立學校享有教學、行政及財政的自主權，形成政府與辦學實體間權責明確、統籌協調、規範有序的辦學體制，教育暨青年局經深入檢討、研究現行《私立教育機構通則》，認為有必要另行制定新規範，以便正確規範非高等教育私立學校的運作。”

11. 法案的主要內容

根據法案的理由陳述，本法案是在現行七月二十六日第 38/93/M 號法令的基礎上訂定，最初文本的主要內容包括：

- (1) 集中規範澳門特別行政區非高等教育私立學校的開辦、管理、組織、運作、關閉及辦學實體的轉換；
- (2) 訂定不牟利學校須遵守的要件；辦學實體在學校關閉後，方可

² 即第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

取回對不牟利學校投入的資本；

- (3) 訂定實地審查學校設施及設備的專門委員會；
- (4) 訂定校董會的權責、組成及運作模式；
- (5) 訂定學校的中止或關閉；
- (6) 引入關於轉換辦學實體的規定；
- (7) 引入關於安全的規定，要求學校建立與校園安全相關的守則和監察措施，以營造安全的學習環境；
- (8) 制定學生規章，載明學生須遵守的規則，以及評核、考勤、操行評定和獎懲的制度；
- (9) 訂定對學費和選擇性服務費的一般性規範，學校不可強制學生或家長贊助辦學或向其收取非規定的款項；
- (10) 加強學校須遵守政府財政支援規章的規定；
- (11) 將處罰分為主處罰和附加處罰，並調整向辦學實體科罰款的金額，增加對“學校在未獲發執照前開始運作和招生”行為的處罰，以及增加對累犯的處罰。

12. 公開諮詢

提案人在立法會全體會議引介本法案時稱，為充分收集社會各界對《非高等教育私立學校通則》法案的意見，教育暨青年局在二零一三年及二零一四年分別透過“政策構思簡介”和“草案文本”的方式，對法案開展了兩輪公開諮詢。期間收到來自教育界的團體、個人及市民大眾約 500 項意見。

引介指出，“總體而言，教育界和社會整體上認同在新形勢下訂定《非高等教育私立學校通則》的必要性，同時亦對部分關注的議題，如不牟利學校、校董會以及學校人員編制等表達了看法。教育暨青年局經



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'Z' and several illegible signatures.

過審慎分析和研究，對法案的部分條文作了相應修訂，務求在符合法理和社會共識的原則下，讓法案更切合本澳教育發展需要，為學校教育的健康發展創造有利條件和提供制度保障。”

在提交法案時，提案人一併提交了第二階段的諮詢文本及諮詢總結報告³。有關資料有利於立法會瞭解政府在草擬法案過程中，對所收集意見的分析和取舍，以及相關理據。

13. 背景資料

誠如本意見書第 10 點所述，現行澳門的私立教育機構受第 38/93/M 號法令規定的《私立教育機構通則》規範，而當年是以第 11/91/M 號法律《澳門教育制度》作為基本制度。二零零六年十二月二十七日開始生效的《綱要法》，對私立教育機構的運作和管理作了新的規定。《綱要法》幾乎完全取代第 11/91/M 號法律《澳門教育制度》，僅餘下第三十九條其中三款關於牟利或不牟利私立教育機構的定義⁴。

根據《綱要法》，“非高等教育”是指大學教育和高等專科教育以外的各種類型的教育；而“學校”是指實施正規教育或回歸教育的教育機構⁵。

非高等教育的類型有正規教育和持續教育，其中正規教育分為幼兒教育、小學教育及中學教育(包括初中教育和高中教育)，而持續教育則指正規教育以外的各種教育活動，包括家庭教育、回歸教育、社區教育、職業培訓及其他教育活動。當中回歸教育是指向在各教育階段適齡期未修讀或未合格完成正規教育者提供的相應程度的教育。⁶

³ 參見法案所附資料。

⁴ 根據《綱要法》第五十四條第一款的規定，第 11/91/M 號法律第三十九條第二款、第三款、及第五款的規定繼續生效至“訂定不牟利私立教育機構的要件的法規生效為止”。

⁵ 參見《綱要法》第二條（二）項及（四）項。

⁶ 參見《綱要法》第六條第二款、第十三條第一款及第十五條第一款。



“教育機構”是指專門實施各種類型教育的實體，分為公立和私立兩類；前者的辦學實體為政府，後者的辦學實體為私人實體；而私立教育機構分為牟利和不牟利兩類。⁷

綜上所述，本法案所訂定的《非高等教育私立學校通則》的規範對象是實施正規教育或回歸教育的牟利或不牟利的私立教育機構。

現時澳門非高等教育學校共有 77 所⁸，其中 10 所是公立學校，67 所是私立學校，後者均屬不牟利私立學校，目前沒有牟利的私立學校在澳門開設，有關私立學校的辦學實體名單詳見附件⁹。由於不牟利私立學校接受政府津貼，故須按第 63/93/M 號法令核准的《非營利私立教育機構會計格式》，編製資產負債表和損益表，並向教育暨青年局提交相關的年度會計報表¹⁰。

《綱要法》生效後，第 3/2012 號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》(以下簡稱《私框》)及第 15/2014 號行政法規《本地學制正規教育課程框架》¹¹(以下簡稱《課程框架》)亦相繼出台。《私框》不僅取代了一九九六年制定的私立學校《教學人員通則》¹²，而且規範了非高等教育範疇私立學校教學人員的權利和義務、任職要求、職程制度、工作時間、專業發展、薪酬待遇和退休保障等；而《課程框架》則與隨後公佈的各教育階段的《基本學力要求》¹³，構成回歸以後新課程體系的支架¹⁴。

⁷ 參見《綱要法》第三十二條第二款及第三款。

⁸ 參見教育暨青年局網頁

https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/category/teachorg/Inter_main_page.jsp?id=8492

⁹ 有關資料摘自教育暨青年局於二零一九年四月一日向立法會第二常設委員會提供的資料。

¹⁰ 根據教育暨青年局 2018/2019 學校年度學校運作指南第三章第二節第 7 點規定，不牟利私立學校每年須向該局提交“基本資料及財務總結表”、“資產負債表”、“損益表”、“費用明細表”、“收益明細表”、“固定資產(有形及無形)攤折表”、“有償性資產變賣或報銷資產明細表”及“損益淨值分配表”。

¹¹ 該行政法規其後經第 33/2019 號行政法規修改。

¹² 即第 15/96/M 號法令。

¹³ 即第 10/2015 號行政法規《本地學制正規教育基本學力要求》，以及第 118/2015、19/2016、55/2017 和 56/2017 號社會文化司司長批示。

¹⁴ 郭曉明編：《回歸以來澳門教育法重要文獻匯編》，濠江法律學社出版，2007，第 7 頁。



III

概括性審議

14. 經引介及背景資料介紹後，接著便要對法案進行概括性審議。委員會原則上對法案表示支持，但同時對法案提出一些問題和意見，並在概括性層面就以下問題進行討論：

- (1) 法案與《綱要法》之間的協調；
- (2) 法案與《私框》之間的協調；
- (3) 辦學實體及校董會在學校管理和運作上擔當的角色；
- (4) 如何規管不牟利學校的財產，以維護學校營運的穩定？
- (5) 不牟利學校終止運作後，如何處理學校的財產？
- (6) 暫時行政介入如何保障學生的就學權利？
- (7) 法案的處罰制度是否符合學校的實況？

15. 法案與《綱要法》之間的協調

《綱要法》制定了非高等教育的教育制度，而本法案在《綱要法》規定的框架性規範下，制定《非高等教育私立學校通則》。

《綱要法》第三十八條第三款規定：“辦學實體應根據專有法規所定的原則制定校董會章程，章程內應載明校董會的權責、組成及運作模式。”然而，本法案最初文本第十四條至第十八條對校董會的權責、組成及運作似乎並非僅作原則性規定，而是比較具體的，例如，第十四條關於校董會的職權及義務，以及第十六條要求設立校董會秘書職位等等內容均是較具體的。此外，第十三條又規定校董會章程應載明校董會的職權、組成及運作模式。因此，委員會要求提案人澄清這方面的立法取向。

提案人回應稱，《綱要法》訂定本澳非高等教育制度的基本原則及基礎規範。對私立學校而言，主要涉及三方面的規範，包括“教學人員

Handwritten notes and signatures in the right margin, including a large 'I' and several illegible signatures.



的規範”、“課程的規範”及“教育機構的規範”。政府已在《綱要法》的基礎上，先後就“教學人員的規範”和“課程的規範”制定《私框》、《課程框架》及《基本學力要求》。關於對教育機構的規範，《綱要法》第三十四條，規定私立學校的開辦、管理、組織、運作、關閉及辦學實體的轉換，由專有法規訂定；同一法律第三十八條，對學校的管理作“初始性”的規定。為完善有關規範，現時在上述規定和現行第 38/93/M 號法令《私立教育機構通則》的基礎下，草擬本法案，推進更新一九九三年訂定的對“教育機構的規範”其中涉及私立學校的部分。當法案獲通過及法律生效後，第 38/93/M 號法令的規定將不適用於私立學校，但會繼續適用於私立學校以外的其他私立教育機構，直至被相關適用的法例替代為止。

提案人指出，法案主要訂定校董會的職權及義務、成員的組成，以及會議運作等一般性規定，以確保校董會的設立，能達到擴大持份者參與學校教育事務，加強學校管理運作的透明度和專業性，推動學校優化和發展的目的。辦學實體在不違背法案規定的基礎上，自主訂定其校董會章程，細化與校董會相關的各項規定，包括職權、組成、運作模式，以及主席及成員的任期、委任、免除、出缺、替補和迴避等規定。

綜上所述，本法案符合《綱要法》第三十八條第三款的規定。委員會認同提案人的立法取向。

16. 法案與《私框》之間的協調

本法案與《私框》同屬以《綱要法》為基礎對不同事宜作出規範。前者規範非高等教育私立學校的開辦、管理、組織、運作及辦學實體的轉換，而後者則訂定非高等教育本地學制私立學校教學人員制度的框架¹⁵。

《私框》第六條已規定校長的職務，而本法案最初文本第二十一條

¹⁵ 《私框》第一條第一款規定：“本法律訂定非高等教育本地學制私立學校教學人員制度的框架。”



Handwritten signatures and initials in the right margin.

也規定“校長職務”。提案人在《私立學校通則》第二階段諮詢總結報告曾解釋¹⁶，關於校長的職務，《私框》屬較廣泛及概括性的規定，而本法案所訂定的是“部分未在《私框》訂定的具實務性質的內容。”

然而，經比較相關條文，卻出現重覆多項規定的義務，例如法案最初文本第二十一條（三）項與《私框》第六條（六）項的內容是完全相同，均規定：“確保學校依法運作，有效地規劃和運用各項教育資源，尤其是財政及人力資源。”另該條有八項規定似乎源自《私框》，僅行文上作出調整。此外，《私框》以人¹⁷作為對象訂定職務，而本法案則以機關¹⁸作為對象訂定職務，二者有否不協調之處？

提案人解釋，《私框》與本法案的適用範圍不同，前者適用於非高等教育本地學制私立學校，而後者適用於所有非高等教育私立學校；此外，第 38/93/M 號法令《私立教育機構通則》也有規範領導機關的職務，因此，有需要在該法令的基礎上，再引入《私框》對校長及領導機關的主管人員所規定的職務內容，以便完整地對該等事宜作出規範。

17. 辦學實體及校董會在學校管理和運作上擔當的角色

法案第三章就學校的管理和組織分別規定辦學實體和校董會的職權和義務、校董會的組成和運作，以及學校各機關的職務。提案人於立法會全體會議引介這方面的內容時指出，“《非高等教育制度綱要法》第三十八條，對辦學實體、校董會與校長之間的關係作了明確界定：辦學實體須為學校設立校董會，任命校董會成員，根據專有法規的原則制定校董會章程；校董會委任校長；校長負責學校日常管理，並向校董會負責。在上述關係基礎上，法案從法規層面釐訂了三者的權責。概括而言，辦學實體獲批給執照開辦學校，承擔營運學校的職權及義務；校董

¹⁶ 參見該總結報告第 24 及 25 頁。

¹⁷ 《私框》第六條及第七條分別規定“校長”、“學校其他中高層人員”包括副校長、行政領導機關的主管人員、訓育或輔導領導機關的主管人員、教學領導機關的主管人員的職務。

¹⁸ 本法案第十九條第一款規定：學校設以下機關：（一）校長；（二）行政領導機關；（三）訓育或輔導領導機關；（四）教學領導機關。另參見本法案第二十條至第二十五條的規定。



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

會秉承辦學實體的理念，從宏觀角度引領學校發展，監督學校運作；校長負責學校的日常管理。”

為進一步分析本法案在《綱要法》所規定的框架下，訂定辦學實體及校董會在學校管理和運作上擔當的角色，以及相關規定在實務上的可操作性，委員會要求提案人提供有關現時私立學校的辦學實體及校董會的資料。

根據提案人於二零一九年四月一日提供的資料，全澳 67 所非高等教育私立學校的辦學實體均為法人¹⁹，未有自然人的辦學實體。當中，有 64 所學校向政府表示設有校董會或類似組織，而彼等是否包括法案建議的三類成員(校長、教師和家長)的情況如下：

校董會包括校長、教師和家長的情況	學校(所)
包括校長、教師和家長 (符合法案的要求)	9
包括校長和教師 (應按法案的要求增加“家長”)	9
包括校長和家長 (應按法案的要求增加“教師”)	2
包括校長 (應按法案的要求增加“教師”和“家長”成員)	30
不包括校長、教師和家長 (應按法案的要求委任“校長”、“教師”和“家長”成員)	14
總數	64

經分析上述資料，以及法案的條文內容，委員會就辦學實體在學校

¹⁹ 參見附件：非高等教育私立學校的辦學實體名單。



日常運作中以何角色行使法定職權、校董會在學校組織架構擔當的角色，以及辦學實體與校董會的關係等提出若干問題，要求提案人澄清。

17.1 辦學實體在學校日常運作中以何角色行使法定職權

法案最初文本第十二條規定了辦學實體的職權及義務，但沒有指出辦學實體或其代表在學校日常運作中以何身份及以何方式直接行使職權，也沒有指出在學校由誰或什麼機關輔助行使該等職權，亦沒有指出辦學實體與校長之間的關係。然而，該條文不僅在第一款規定“辦學實體對外代表學校”，還在第三款規定“辦學實體須就學校運作及學校機關在執行職務時所作的行為承擔倘有的民事、刑事及行政上的責任”。

是否辦學實體僅能透過校董會的工作，監督學校的日常運作？但如像法案第十七條第一款所指，校董會每學年召開的平常會議可能只有兩次。在此情況下，如何監督學校的日常運作？是否如實務中，一些學校的辦學實體代表是以校監身份行使有關職權，校長亦向校監負責，而非僅向校董會負責？

對於上述問題，提案人回應稱，在法律未強制須成立校董會前，辦學實體或其代表直接引領學校發展、監督學校運作，校長向辦學實體負責。實務上，部分辦學實體透過派駐校監，在學校事務上與校長聯繫和作出指示。當法案獲通過及法律生效後，辦學實體的代表行使屬辦學實體的職權和義務，辦學實體亦可委任其代表加入校董會。

提案人指出，辦學實體是學校的主體，校董會是辦學實體依法設立的一個包括校長、教師和家長在內的管理團隊，引領學校發展，監督學校運作。辦學實體既可透過設立校董會協助其管理、監督學校；亦可透過委任其人員加入校董會，直接聽取校長、教師、家長以及社會不同界別人士的意見，對學校實施監督和管理。

至於為何規定須由辦學實體“就學校運作及學校機關在執行職務時所作的行為承擔倘有的民事、刑事及行政上的責任”，提案人解釋，



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '1' and several illegible signatures.

私立學校不具有法律人格，辦學實體是學校的擁有人，故辦學實體須就該等行為承擔責任。

委員會認為在刑事歸責方面，澳門刑法是以行為人的罪過為處罰前提²⁰，且刑事責任具個人性，在任何情況下均不得牽連其他人²¹；如辦學實體沒有參與犯罪而要其承擔相關犯罪的刑事責任，會違反刑法的“罪過原則”及“刑罰不可轉嫁原則”。再者，本法案並無設定任何犯罪，實沒必要在此規定由誰承擔刑事責任。

提案人接納委員會的意見，在最後文本刪除有關刑事責任的規定。

17.2 校董會在學校組織架構擔當的角色

法案第十四條規定了校董會的職權及義務，但卻沒如第 10/2017 號法律《高等教育制度》般²²，將校董會列作學校的機關。從《綱要法》第三十八條關於管理的條文中，似乎得出校董會屬學校的管理層。如此，校董會若不是機關，則在學校的組織架構中，是什麼性質的合議單位？

提案人解釋，“校董會是協助辦學實體指導、管理和監督學校的團隊，不會直接處理學校的日常工作；學校機關則是直接處理學校日常運作的具體事務，屬執行校務的內部行政架構，故校董會不屬學校機關之一。”

提案人指出，法案規定校董會不屬學校的內部行政架構，亦為避免校董會成員因履行職務而產生的費用納入學校的開支內。此外，基於辦學實體和校董會是學校運作的監督者，為避免監督者與執行者的角色重疊，故法案規定辦學實體本人或其代表，以及校董會主席不可擔任校長

²⁰ 澳門《刑法典》第十二條規定：“出於故意作出之事實，或法律有特別規定時，出於過失作出之事實，方予處罰。” 第四十條第二款規定：“在任何情況下，刑罰均不得超逾罪過之程度。”

²¹ 參見澳門中級法院賴健雄院長編撰的《澳門大學法學院中文法學士課程 2013/2014 年度刑法及刑事訴訟法授課摘要》第 11 頁。

²² 該法律第十二條第一款規定：“高等院校必須設置下列機關：（一）校董會；（二）校長或院長；（三）管理及行政機關；（四）學術及教學機關。”



一職。

17.3 辦學實體與校董會的關係

法案最初文本在第十二條及第十四條分別規定辦學實體和校董會的職權及義務。第十二條第一款（六）項及（七）項分別規定辦學實體的職權及義務是：“設立校董會，並確保校董會根據法律及其章程運作”；“委任和免除校董會的成員並通知教育暨青年局，以及向該局提交被委任成員的身份證明文件副本”。儘管法案並無限制辦學實體的代表加入校董會或擔任校董會主席，但沒有明確指出二者的關係；如此，校董會須否向辦學實體負責？辦學實體可否解散校董會？辦學實體以何標準委任和免除校董會的成員？

對此，提案人指出，校董會秉承辦學實體理念，從宏觀角度引領學校發展，監督學校運作，故校董會須向辦學實體負責。然而，辦學實體不可解散校董會，因為法案第十三條第二款已規定，“校董會章程應載明校董會的職權、組成、運作模式，以及主席及成員的任期、委任、免除、出缺、替補和迴避等規定”。所以，辦學實體只可按校董會章程免除校董會全部或部分成員。再者，《綱要法》第三十八條第二款已規定，“辦學實體須為學校設立校董會，並任命校董會成員。”故此，本法案不應容許辦學實體解散校董會。

為明確上述的立法取向，提案人在最後本文的第十四條增加一項，規定校董會“須向辦學實體負責”，以及在第十五條新增第四款：“如校董會成員的出缺導致校董會的組成不符合以上數款的規定，辦學實體應自出缺日起三十日內委任須補充的新成員”。

至於委任和免除校董會的成員的標準，提案人解釋，“教育暨青年局在草擬《綱要法》的過程，已積極與相關團體、學校和教育界人士進行深入討論，總括而言，建議者普遍認同學校的管理應確保多元參與，同意學校設立校董會有助建立更現代化的學校管理制度，認同應明晰辦學實體、校董會和校長間的關係和權責，以及給予私立學校在相關方面

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '1' and several illegible signatures.



一定程度的自主空間，並要考慮不同類型學校的差異和現狀等。因此，《綱要法》和法案均允許辦學實體按校董會章程，決定校董會主席及成員的任免和任期，並不限制校董會成員的條件或資格。”“雖然法案沒有對校董會成員的資格作規範，然而辦學實體為更好地實踐其辦學宗旨，落實其辦學理念和確保學校正常運作，建立一個理念一致、專業且具合作精神和責任感的學校管理團隊尤為重要，故選擇校董會成員時會審慎。同時，法案沒有限制辦學實體轄下的多所學校設立一個共同的校董會，現時有六個辦學實體以同一個校董會管理轄下兩所學校的情況。”

18. 如何規管不牟利學校的財產，以維護學校營運的穩定？

法案最初文本第三條第三款規定：“辦學實體在學校關閉並依法返還相關的財政支援款項後，方可取回其對不牟利學校投入的經費。”

提案人於立法會全體會議引介時指出，該條第二款所訂定關於不牟利學校應遵的要件是沿襲現行第 11/91/M 號法律《澳門教育制度》的規定²³，而第三款則是新增的，“以維護不牟利學校營運的穩定，並確保為不牟利辦學目的而投入的資源，能恰當地運用於教育事業”。

根據提案人提供的資料，現時在澳門開辦的非高等教育私立學校均為不牟利的，而該等不牟利學校分為加入免費教育學校系統和不加入免費教育學校系統兩類。加入免費教育學校系統的不牟利私立學校會獲政府發放免費教育津貼，故該等學校絕大部分收入來自公帑；非加入該系統的不牟利私立學校會收取學費，用以支付其運作上的支出。

提案人指出，部份不牟利學校的收入不是全部來自公帑，即使加入免費教育學校系統的不牟利學校，也有從收取學費到加入免費教育學校系統的過程，當中學校有歷年滾存，該等滾存來自過去未實施免費教育

²³ 該法律第三十九條第二款規定：“機構處於下列其中的任何一項條件時，則被視為不牟利私立教育機構：a) 不收取學費或任何其他費用；b) 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。”



津貼制度時私人實體投入財政資源及盈餘，以及實施免費教育津貼制度後的盈餘。因此，不牟利學校的盈餘不是全部來自政府的資助。

經了解現時不牟利學校的類別及財政來源後，委員會關注如何計算須返還政府的財政支援及辦學實體投入的經費，例如在購置或添置不動產及有價動產方面，如何計算二者投入的資金比例？如何在實務上監察有關政府財政資源用於學校運作？若辦學實體本身出現財困而導致供學校運作的校舍被查封甚至司法拍賣，如何避免因學校財產包括校舍轉歸第三人而影響學生繼續上課？會否考慮在法案規定校舍不可抵押、不可扣押²⁴或查封²⁵？

提案人回應稱，第三條第三款旨在規範在學校運作期間，辦學實體投入學校的財政資源、學校倘有的收入及學校的盈餘，不可在學校運作期間被移走，以保障學校財政的穩定性。在實務操作上，可透過現行第63/93/M 號法令進行監察，該法令規定非營利私立教育機構每年必須向教育暨青年局提交會計帳目(當中包括資產負債表及損益表)，相關帳目可清晰知道專屬於學校的財產或用於學校運作的費用。

為清晰表達條文的立法取向，提案人在最後文本改為：

“不牟利學校在全部註銷執照前，辦學實體不可移走以下學校財產，且該等財產須用於學校本身：

- (一) 本法律第五條第一款(十)項所指的學校財產；
- (二) 學校開辦後所增加的學校財產。”

同時，考慮到現有學校在開辦學校時，無需提交第五條第一款(十)項所指的財產清單，因此，在第六十二條“過渡規定”中，新增第一款規定，“對於在本法律生效前已在運作的學校，第三條第三款所指的學

²⁴ 香港特別行政區《教育條例》第279章第IIIB部第40BD條禁止以扣押債務人財產令狀執行判決規定：“在以扣押債務人財產令狀執行一項針對某學校的法團校董會作出的判決時，不得扣押符合以下說明的財產 - (a) 處於該校校舍內；及 (b) 在與教導該校學生有關連的情況下使用的。”

²⁵ 現行澳門《民事訴訟法典》第七百零五條及第七百零六條分別就“絕對不可查封之財產”及“相對不可查封之財產”作出規定。其中第七百零六條第一款規定：“本地區及其他公法人、公共工程或公共事業之被特許實體以及公益法人之私產，只要專門用作實現公益目的者，均不可查封，但屬交付一定物之執行或清償設有物之擔保之債務之執行除外。”



Handwritten notes and signatures in the right margin, including a large '1' and several illegible signatures.

校財產，是指辦學實體已向教育暨青年局提交的二零一八/二零一九學年會計帳目所載的財產及其後增加的財產。”

對於會否考慮在法案規定校舍不可抵押、不可扣押或查封等問題，提案人表示，禁止將校舍抵押會限制校舍所有權人的財產權，而規定校舍不可查封將會改變《民法典》規定的債務獲履行的一般保障。由於目前約十多所學校的校舍或土地的業主並非辦學實體，而是由第三人擁有和提供以支持辦學。若法案引入上述規定，可預料會影響財產所有人支持辦學的意願，也可能促使彼等提早收回已用於辦學多年的相關財產，將來也會減少其他人提供財產以支持辦學的意願。

提案人表示，鑒於有關事宜屬重要政策，應經過充分的諮詢，但在兩輪公開諮詢時，並沒有觸及該等問題。所以，不考慮在法案引入相關規定，但會採取措施避免，以減輕校舍被查封而對學校運作造成的影響。

為此，法案最後文本新增第三十二條，以便教育暨青年局於學校中止或終止運作時，可為學生在其他學校安排學位，讓學生繼續就讀。

19. 不牟利學校終止運作後，如何處理學校的財產？

由於提案人修改第三條第三款的内容後，沒有要求不牟利學校在終止運作後，“依法返還相關的財政支援款項”，因此，委員會關注，若日後有學校終止運作，如何確保公帑不流入私人財產內，尤其是如何處理獲政府資助建造或重建的校舍，以及用財政支援購置的有價設備例如化學儀器？

提案人表示，學校終止運作後，不牟利學校的財產不受法案第三條第三款所限制，辦學實體可自由使用和處理學校財產。不過，儘管受資助興建的校舍或購置的學校財產的所有權屬辦學實體，但將來政府會考慮與受資助者簽訂承諾書，希望受政府資助購置或興建的校舍、其他設施或設備，均設一定年期的折舊。當學校終止運作時，如折舊年期仍未屆滿，則辦學實體須返還相關餘額；至於實報實銷的資助款項，如未完成有關資助項目，也要求返還。對於將來收回的教學物資，亦會考慮將



Handwritten notes and signatures in the top right margin.

之重新投入教學用途上，以免浪費。

現時學校除了受教育發展基金資助之外，還可向澳門基金會申請資助，所以，將來教育暨青年局可與澳門基金會尋求共識，對受資助的學校財產作較明細而具體的安排。

對於個別校舍或其坐落的土地的所有權屬於第三人而非辦學實體的情況，需否考慮在法案引入規定，當辦學實體終止辦學時，容許教育暨青年局與業權人磋商，以繼續原址辦學？

提案人表示，若校舍或土地屬第三人的所有權，政府是可透過磋商方式與業權人協議在原址繼續辦學，但認為不宜在法案引入相關規定，以免對該第三人的權利作出限制。

此外，根據《綱要法》第四十七條第八款的規定，“非本地學制私立學校和牟利的私立教育機構，均不獲政府財政支援。”如此，若本地學制轉非本地學制²⁶，又或不牟利轉牟利學校時，將如何處理有關受資助的財產？

提案人表示，若本地學制轉非本地學制，已發放的教育發展基金如尚未使用，則須退還政府，已使用的則無需返還；至於不牟利學校轉牟利學校，則學校是否已履行政府支援的項目所作的承諾，將屬考慮是否批准其轉牟利的因素之一。政府會考慮公共利益，倘認為政府已投入大量的資助，則未必會批准不牟利學校轉牟利學校。

20. 暫時行政介入如何保障學生的就學權利？

最初文本第三十二條²⁷就暫時行政介入作出規範，該條文無疑較現行的第 38/93/M 號法令的相關規定²⁸有所改善。提案人在委員會會議中

²⁶ 根據教育暨青年局網頁資料，現時澳門有一所不牟利私立學校屬非本地學制。

²⁷ 即最後文本第二十九條。

²⁸ 即該法令第二十條第三款及第四款：“三、如發生下列其中一種情況，可不予許可請求關閉之申請：a) 關閉對註冊之學生完成學業造成損失；b) 未完成有關機構須進行之教學階段。四、如因上款所指之情況而私立教育機構未獲許可關閉以及持有執照之實體不遵從其宗旨，教育暨青年局則負責確保其運作，並根據法律對該機構之有關財產具有優先權，但有私人實體保證該機構作為教育場所者不在此限。



曾說明該條文旨在保障學生的利益尤其就學權利，委員會認同條文的立法目的，同時向提案人了解以往曾否出現暫時行政介入的情況。

提案人回應稱沒有出現有關情況，而過去曾有學校在學年結束後關閉學校，當時該局將受影響的學生，安排往彼等屬意的學校繼續學業。

委員會在審議條文所規定的暫時行政介入的前提、方式和範圍等內容時，提出了若干問題，要求提案人解釋，以便了解行政介入如何保障學生的就學權利。

20.1 暫時行政介入的前提

最初文本規定的行政介入的前提有三種情況：

- (1) 學校未獲批准中止運作或關閉；
- (2) 出現自動關閉的情況，亦即屬法人的辦學實體消滅或解散，又或屬自然人的辦學實體無償還能力或死亡²⁹；
- (3) 辦學實體在嚴重違反本法律規定的條件下維持學校運作而被教育暨青年局命令強制關閉³⁰。

由於第十一條規定，“學校根據本法律及其他適用法例的規定享有教學、行政及財政自主權。”故委員會認為行政介入的前提必須明確，以免與該條所規定的學校自主權出現不協調。然而，上述行政介入的第(3)種情況 — “在嚴重違反本法律規定的條件下” — 欠清晰。

至於第(2)種情況，委員會認為，有別於自然人辦學實體的死亡，法人的消滅或解散會經過一定程序，故建議在相關程序開始時須通知教育暨青年局，以便可提前行政介入，以保障學生的就學權。

提案人接納委員會的意見，在最後文本將上述暫時行政介入的前提調整如下³¹：

- (1) 未獲批准而中止或終止學校運作；

²⁹ 參見最初文本第三十二條第二款及第三十條。

³⁰ 參見最初文本第三十二條第二款及第三十一條第一款。

³¹ 參見最後文本第二十九條第一款。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

- (2) 辦學實體解散、破產、無償還能力或消滅程序開始、或其死亡；
- (3) 學校在組織及運作上，或在設施及設備上出現嚴重混亂或嚴重不足，導致無法回復正常運作。

20.2 暫時行政介入的方式和範圍

關於行政介入的方式和範圍，最初文本未有詳細規範，僅指出“教育暨青年局可直接或藉第三人代替辦學實體，讓學校暫時運作”。同一條文第三款則規定，“暫時行政介入期間，用作維持學校運作所需的開支，由學校的財政資源承擔；屬不足的情況，由辦學實體承擔。”

對此，委員會提出若干問題：教育暨青年局如何“直接或藉第三人代替辦學實體，讓學校暫時運作”？如辦學實體不同意行政當局使用校舍，又或當校舍屬第三人時，教育暨青年局有何正當性使用校舍？當辦學實體已消滅或死亡，教育暨青年局如何“直接或藉第三人代替辦學實體”讓學校暫時運作？教育暨青年局與學校人員建立的“勞動關係”該如何規範？當辦學實體無償還能力、消滅或死亡時，如何有能力支付政府因暫時行政介入而產生的費用？暫時行政介入的期間多久？涉及什麼範圍？

提案人表示，暫時行政介入首先會尊重辦學實體，不會過多強佔其權利，包括其校舍校產的“業權”。暫時行政介入會有不同的程度，有些介入僅派人到學校代為糾正管理上的缺失便可；如涉及辦學實體死亡、解散或消滅等情況，行政介入程度會較深。若辦學實體或其他業權人同意，希望在過渡時期可使用學校的設施設備，由教育暨青年局或藉第三方管理直到學期結束，再安排學位。倘涉及較為爭議的情況，例如關於學校財產的使用權，由於解決需時或會引起司法訴訟，為了在短時期保障學生的就學權利，將分配學生到合資格的學校就讀最為關鍵，避免因有關爭議加重而影響學生。

至於有否足夠學位安排學生轉校就讀，教青暨青年局曾就有關情況作了計算。現時有 77 所非高等教育學校，約 120 個校部，目前每班平



Handwritten signatures and initials in the top right margin.

均學生人數約為 28 人。按免費教育學校上限為 35 人計算，即使有學校因暫時行政介入而需要安排學位，相信可透過“友校”接收有關學生。提案人稱，未來有些教學用地可能投入建校，故可預見將來安置學生的困難不大。

由於澳門學校的辦學背景、教育理念等不盡相同，在安排學位上未必能照顧各個學生的需求，因此，委員會希望提案人作進一步解釋。

提案人指出，在暫時行政介入期間，教育暨青年局並非強制指定相關學位的分配，而是以輔助性質安排學位。具體而言，教育暨青年局會向受影響的學生提供學位的資訊，並透過簡單的程序例如面談或面試等方式，讓學生選擇其屬意的學校繼續學業。

提案人表示，考慮到以往從未出現暫時行政介入的情況，目前無法估計教育暨青年局需要介入的範圍和時間，故不在法案具體而詳細規定介入的方式、範圍和期間等事宜，以免有所遺漏。為保障學生利益，該局有必要審視每一個案的具體情況而決定暫時行政介入的時間和措施，但該局會遵守適度原則，僅採取適當和適度的必要措施。

此外，為使日後由政府資助購置或興建的校舍及其他學校設施在暫時行政介入期間，能讓教育暨青年局使用，政府將考慮在未來的資助“承諾書”或“合同”中，引入辦學實體須同意在此情況下讓政府使用有關校產。

21. 法案的處罰制度是否符合學校的實況？

與現行第 38/93/M 號法令比較，本法案最初文本不僅在第四十九條列出各項行政違法行為，並將主處罰的種類由現行的五項³²改為一項，亦即只有罰款，同時，在第五十條引入附加處罰。

提案人解釋，將處罰種類改為單純罰款，是基於第 52/99/M 號法令

³² 第 38/93/M 號法令第三十四條（違法行為）規定：“不遵守本法規之規定構成違法行為，並根據下列條款予以處罰。”第三十六條（處罰）第一款規定：“根據違法行為之嚴重程度，對私立教育機構科處下列處罰：a) 警告；b) 罰澳門幣 1,500 元至 15,000 元；c) 對運作之許可部分廢止；d) 中止財政支援；e) 如屬第二十條規定情況，科處強制關閉。”



《行政上之違法行為之一般制度及程序》的規定³³，行政違法行為的主處罰僅可是罰款。

委員會關注違法行為的構成要件、罰款金額、附加處罰，以及罰款的繳付等事宜，並提出若干問題，要求提案人解釋，以便了解有關規定是否具操作性？是否符合目前學校的實況？

21.1 違法行為的構成要件及罰款金額

最初文本第四十九條將違法行為分項列出，但有些違法行為的構成要件比較抽象，罰款上、下限的幅度過大，且罰款金額較現行調升很多。

例如該條第二款（二）項(2)分項，“違反第十四條的規定，校董會以作為或不作為方式不履行或瑕疵履行其職權或義務”，科“澳門幣一萬元至四十萬元罰款”；然而，第十四條的義務中，有些是涵蓋面較廣而非具體³⁴。在此情況下，該如何界定“瑕疵履行”？

儘管第四十九條第三款規定，“在酌科罰款時，應考慮違法行為的嚴重程度、過錯程度和造成的損失”，但在處罰前提不清晰，以及在過大的罰款幅度下，行政機關如何能準確地訂定具體罰款金額？有關規定是否具操作性？是否容易產生不公平的情況？同時，委員會亦要求提案人解釋為何大幅調升罰款金額？

提案人解釋，“提高罰款金額只是一種手段，根本目的是通過罰款達到威懾、限制、警示的效果，以保障學生的教育及安全。”經考慮委員會的意見，提案人在最後文本明確各項違法行為的構成要件，並降低罰款金額和收窄罰款幅度，以及引入“勸誡”的規定。

提案人解釋，新增第五十四條“勸誡”的規定，是參考了第 13/2019 號法律《網絡安全法》第十八條³⁵的內容。勸誡旨在“對於履行義務時

³³ 該法令第二條第一款規定：“行政上之違法行為係指單純違反或不遵守法律或規章之預防性規定之不法事實，而該事實不具輕微違反性質，且規定之處罰屬金錢上之行政處罰，稱為罰款。”另參見終審法院第 6/2006 號合議庭裁判第二部分第 8 點，以及廉政公署於 2005 年完成的《有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題審查報告》第 40 頁。

³⁴ 例如最初文本第十四條（四）項規定：“監督學校的運作，確保學校依法辦學”。

³⁵ 第 13/2019 號法律《網絡安全法》第十八條規定：“一、如發現在履行網絡安全義務時存



存在不合規範情況，給予糾正的機會。勸誡於處罰程序的最後階段發出，即在發現違規且糾正之後發出訓誡，避免此類情況再次發生。”

“勸誡”僅適用於該條第一款所指的情況，亦即“履行相關義務時存在不合規範的情況，但可以補正，且未對學生利益構成嚴重後果，以及不是累犯”。若符合上述要件，行為人須在指定時間內補正不合規範的情況。當不合規範的情況在指定期間內獲得補正，則教育暨青年局對違法者僅作出勸誡的決定，而不作處罰，且程序結束。若不合規範的情況在指定期間內未獲補正，則有關處罰程序將繼續進行。

21.2 附加處罰

附加處罰共兩項，最初文本分別是：(1) 中止學校財政支援；(2) 中止學校運作。

雖然有關中止學校財政支援的附加處罰不包括免費教育津貼，僅針對教育發展基金發放的財政支援，不過，由於該基金旨在“支援非高等教育的發展”³⁶，“透過無償資助及優惠信貸，支援和推動在非高等教育領域內展開各類具發展性的教育計劃和活動”³⁷；如此，停發有關資助會否對學生的教育活動造成影響？同時，有意見提出，基於適度原則，需否考慮僅針對違法行為涉及的內容而中止某項活動的財政支援？

提案人解釋，法案訂定該項附加處罰是“參考了其他法律”³⁸，目的是可在純粹科處罰款不足以發揮阻嚇力的違法個案中強化科罰的作用，例如：辦學實體在監管機制上有缺失，使學生利益受到重大的損害，對辦學實體科處“中止學校財政支援”的附加處罰，可令辦學實體

在不合規範情況且屬下列者，監管實體可指定補正期間：（一）不合規範為可予補正且對網絡安全不構成嚴重危險者；（二）非為累犯者。二、不合規範的情況已在指定期間內獲補正，監管實體可對違法者僅作出勸誡的決定。三、如不合規範的情況在指定期間內未獲補正，則針對違法行為的處罰程序繼續進行。”

³⁶ 參見《綱要法》第四十八條第一款。

³⁷ 參見第 16/2007 號行政法規《教育發展基金制度》第二條。

³⁸ 例如根據第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》第九十八條至第一百條的規定，倘被評定的財產所有人違反向公共部門提供資料的義務，除罰款外，亦可被科處剝奪違法者享有稅務優惠及稅收豁免權利，以及剝奪參加公開競投權利的附加處罰。



在財政資源上受到損失，從而加強科罰的效果。

提案人指出，加入免費教育學校系統的私立學校會獲政府發放免費教育津貼，非加入該系統的私立學校會收取學費，用以支付其運作上的一般費用；教育發展基金支援和推動各類具發展性的教育計劃和活動。因此，私立學校即使暫時被中止教育發展基金的資助，也不會影響學校基本及常規教育活動的正常運作。在暫時中止資助期間，學校應使用學校的其他財政資源保障學生安全和教育。另外，教育暨青年局主辦的活動有不少面向學生，故彼等不會因中止學校財政支援而受影響。提案人認同中止學校財政支援，無可避免也會影響學校發展教育，但考慮到罰款未必達到處罰目的，認為這是一個不可缺少的手段。

至於“中止學校運作”的附加處罰，委員會關注在“中止學校運作”期間，如何保障學生就學及教學人員的權利？

提案人回應稱，中止學校運作可以是全面的，也可以是局部的，而根據法案第五十二條第一款的規定，有關附加處罰“僅自作出處罰決定後緊接的學校年度產生效力”，因此，教育暨青年局可安排受影響學生在新學校年度開始前轉校，而教學人員則按勞動關係法處理。

提案人表示，由於根據該款的規定，教育暨青年局不可在學年年度進行期間命令“中止學校運作”，所以，法案亦不需要將“因附加處罰而中止學校運作”這一情況列入第二十九條有關暫時行政介入的前提。

最後文本因應其他條文的修改而將兩項附加處罰改為“（一）中止學校獲教育發展基金發放的財政支援；（二）中止執照”，但沒有更改該兩項附加處罰的實質內容。

21.3 罰款的繳付

根據法案第十二條的規定，辦學實體須就學校運作及學校機關在執行職務時所作的行為承擔行政上的責任，因此，最初文本規定有關違法行為的處罰對象是辦學實體。然而，由於學校不具法律人格，學校的財產的所有權在法律上應屬於辦學實體。如此，辦學實體可否動用學校的



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

現金以繳付罰款？目前不牟利學校的財政資源大部分來自政府的支援，若容許辦學實體動用學校的現金以繳付罰款，會否變相用政府的財政支援以繳付罰款而失去罰款的作用？

委員會與提案人就上述問題進行探討。提案人表示，法案不禁止辦學實體動用學校的現金以繳付罰款，但若違法行為非源於學校的運作，則不可動用學校的財政資源。

提案人解釋，雖然近年私立學校獲政府大量財政支援，但辦學實體經營私立學校乃屬不牟利事業，個別辦學實體的財政能力的確十分有限，要求彼等承擔行政罰款會有困難；再者，當行政罰款源於學校運作及其機關在執行職務而產生的責任，由學校財政承擔有關罰款也有其合理性。

為清晰上述立法取向，最後文本在第五十六條新增一款，即第二款，明確規定“辦學實體不可使用學校財產繳付因違反第三條第三款的規定而被科處的罰款”，這因違反該款的行為並非源於學校的運作。

IV

細則性審議

22. 在上述概括性審議的基礎上，委員會根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案所規定的具體解決方案是否切合法案的原則及法案在法律技術層面是否妥當進行了細則性審議。

23. 提案人對法案的細則性審議提供了緊密的合作，並提交了最後文本，共分八章合共六十五條條文。以下的分析將以法案的最後文本，即提案人於二零二零年七月三十日提交的文本為基礎，按照最後文本中



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'w' and a signature that appears to be 'Clar'.

的條文順序，對委員會所討論的主要問題作出分析。

24. 第一章 一般規定

第一條 標的

因應第四章的標題及其內容由規範學校關閉的情況，改為規範執照中止及註銷，本條將“關閉”一詞刪除，並完善行文。

第二條 定義

最初文本的定義僅有一款兩項，分別是“辦學實體”及“家長”。

本條有關“辦學實體”的定義和第四條所規定“可申請辦學的實體”的內容，與《綱要法》第三十四條第一款³⁹關於可申請開辦私立教育機構的規定一致，但與現行第 38/93/M 號法令《私立教育機構通則》⁴⁰相比，則欠缺“宗教組織”的表述。

提案人解釋，目前在澳門辦學的宗教組織已依法成為“私法人”，而本法案第二條及第四條所規定的“非公法的法人”便是指“私法人”，本法案的規定符合《綱要法》的內容。

至於“家長”的定義，最初文本的規定未能涵蓋澳門現實中所存在的情況，例如，僅父母一方行使親權，又或由法院指定照顧未成人的情況⁴¹。因此，最後文本修改“家長”的定義，除將父或母一方獨立視作家長外，還把“根據十月二十五日第 65/99/M 號法令第六十七條⁴²及第

³⁹ 該款規定：“下列私人實體可申請開辦私立教育機構：（一）自然人；（二）非公法之法人。

⁴⁰ 第 38/93/M 號法令第五條（辦學）規定：“凡符合本法規所定要件之自然人、非公法之法人及宗教組織均可獲許可設立私立教育機構。”

⁴¹ 《民法典》第一千七百七十二條規定：“如未成年子女之安全、健康、道德培養或教育受危害，但不屬禁止行使親權之情況，則法院得應檢察院或第一千七百六十九條第一款所指任一人之聲請，命令採取適當措施，尤其將子女交託予第三人或適當之公共或私人機構。”

⁴² 該法令第六十七條（範圍）規定：“一、一般措施適用於未滿十二歲而作出被法律定為犯



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'Z' and several vertical signatures.

六十八條⁴³的規定照顧未成年人的實體”列入家長的定義。

由於本法案有多項用詞例如“學校”、“校長”、“教學人員”、“學校年度”等等，分別適用《綱要法》和《私框》的定義，故最後文本在立法技術上完善本條的內容，新增第二款，以訂明該兩部法律的定義也適用於本法。

第三條 牟利學校和不牟利學校

對於最初文本的第三款，委員會與提案人進行了深入討論，有關詳細內容參見本意見書概括性審議第 18 點及第 19 點。經分析委員會提出的意見，提案人對該款作出較大的修改，以清晰表達立法取向，明確規定不牟利學校在全部註銷執照前，辦學實體不可移走在申請辦學時提交的財產清單所載的學校財產，以及在學校開辦之後增加的學校財產；同時，亦規定該等學校財產必須用於學校本身。

考慮到在法律生效前已在運作的不牟利私立學校，並沒有本條第三款所指的財產清單，故本法案在過渡條款亦即第六十二條第一款，訂定相關的學校財產範圍。

最後文本亦完善第二款的行文。

罪、輕微違反或行政上之違法行為之事實之未成年人，以及適用於不論年齡而處於下列任一情況之未成年人：a) 受虐待、被遺棄、無依靠或其他情況，而任一情況均足以使其安全、健康、品德培養或教育受到危害；b) 其父母、監護人或照顧未成年人之實體對其濫用權力；c) 顯示極不適應父母或監護人家中之紀律、所從事之職業活動之紀律或照顧未成年人之實體之紀律；d) 根據其狀況、行為或發展傾向，顯示出極難適應社會生活；e) 行乞、遊蕩、賣淫、放縱自己、濫用酒精飲料。二、即使符合上款所規定之前提，一般措施並不適用於依據七月十二日第 31/99/M 號法令之規定應被採取強制性住院措施而正被強制住院之未成年人。三、第一款之規定不影響社會團體或人士之事先介入或行政部門之事先介入，只要獲未成年人、其父母、監護人或照顧未成年人之實體同意即可。”

⁴³ 該法令第六十八條（一般措施之列舉）規定：“得單獨或一併採用下列一般措施：a) 透過父母、監護人或照顧未成年人之實體給予輔助；b) 透過另一家庭給予輔助；c) 交託予第三人；d) 自立之輔助；e) 交託予家庭；f) 交託予機構。”



25. 第二章 執照

第四條 申請實體

最後文本完善了中文行文。

第五條 申請開辦學校

最初文本第一款（八）及（九）項分別要求提交“對學校設施具使用權的證明文件”及“學校設施所在地的建築物使用准照”，對此，委員會提出，若屬申請批地辦學的情況，在實務上如何配合適用第 10/2013 號法律《土地法》的相關規定⁴⁴？

提案人回應稱，“申請辦學者可於申請時遞交全部申請所需的文件，包括‘學校設施所在地的建築物使用准照’；亦可分兩次提交申請文件，即首先提交法案第五條第一款（一）項至（七）項申請文件，開展申請辦學程序，在接獲教育暨青年局通知所遞交的文件符合相關要求後，再遞交對學校設施具使用權的證明文件、‘學校設施所在地的建築物使用准照’及學校財政資源的證明文件和財產清冊。因此，操作上，申請者有條件向具權限批給土地的公共部門提交其已向教育暨青年局申請辦學的文件，從而證明其有計劃發展不牟利的教育服務，教育暨青年局亦可應權限部門或申請者的要求，對申請者根據法案第五條第一款（一）項至（七）項要求所遞交申請文件，是否符合相關的辦學條件而發出意見書。”

此外，提案人在最後文本對最初文本第一款（一）、（二）、（三）、（九）及（十）項作出修改，並完善第二款的行文。

（一）項和（二）項分別增加要求申請辦學的自然人士及法人代表提

⁴⁴ 根據第 10/2013 號法律《土地法》第五十五條第二款（一）項(1)分項規定，屬有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給，尤其包括發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業或社會服務的批給可豁免公開招標。



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

交刑事紀錄證明書副本，讓教育暨青年局知悉申請者的相關情況，但這不屬第七條關於審批開辦學校申請的考慮因素。(二)項還將“根據法律”的表述改為“根據澳門特別行政區法律”，從而規定申請辦學的法人須根據特區的法律設立，以確保其受到特區相關法律制度的規範。

(三)項完善葡文的行文，而(九)項則完善中文的行文。

(十)項由“學校財政資源的證明文件及財產清單”，改為“學校財產清單及其證明文件”。提案人解釋，因考慮到“學校財產”是指屬於辦學實體所有且用於學校運作的財產，故修改該項的行文。

第六條 學校開辦和發展規劃

最後文本修改最初文本(二)項和(六)項，並完善本條的行文。

其中(二)項的“學校人員編制”改為“學校的人員組織架構”，以便與第十四條(三)項的修改內容一致。

(六)項則將其中“學校的財政資源”的表述改為“學校的經費來源”。提案人解釋，因為該項的立法取向是要求申請實體指出學校的經費來源，例如：政府的財政支援、外界的捐款，以及申請實體的投入款項或向家長收取學費等等。

第七條 辦學條件

最後文本修改最初文本(二)、(六)、(七)及(八)項，並新增一項，即最後文本的(九)項，並將原來(九)項的序號改為(十)項，同時亦完善本條的葡文行文。

(二)項是完善行文，而(六)項除完善行文外，還新增“再加兩年或以上”的表述，以確保學校能讓學生完成相關的教育階段。



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

(七)項將其中“且能確保學校的正常運作與持續發展、教學質素”的規定，改為“以及具備配合擬開辦的教育類型和教育階段所需的條件”。提案人舉例指出，如實施幼兒教育，其洗手間須具備適合幼兒使用的設備，教室須符合有關採光等等要求。

至於(八)項，委員會關注最初文本有關“學校財政來源，至少包括學校運作一年所需的經費”的考慮因素是如何訂定？一年的經費是否足夠？

提案人表示，“當學校正式招生運作，固定的學費收入或免費教育津貼，能為學校提供持續運作的條件，法案要求至少包括學校運作一年所需經費，是考慮到在學校未取得上述收入期間，需經費確保學校的恆常運作，例如用於教學人員報酬及公積金供款，以及學校的水、電及燃氣支出等。”

為清晰上述的立法取向，最後文本(八)項改為“申請實體投入作為確保學校首年運作所需的經費”。

在委員會細則性審議期間，提案人於二零一九年七月十日提交的工作文本新增一項“配合社會現況和符合公共利益”。

對此項新增的考慮因素，有議員認為有關“社會現況”、“公共利益”屬不確定概念，日後適用時容易引起爭議，擔心行政當局的裁量權過大。有議員認為賦予行政當局裁量權是必要的，對開辦學校的申請有需要考慮這項因素，尤其是經營受政府資助的學校涉及公帑的合理使用；即使開辦牟利學校，也有別於經營生意，這因涉及學生，社會和家長均須對學生負責。有議員認同當出現影響公共利益的情況，行政當局須加以考慮。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '1' and several illegible signatures.



提案人解釋，由於《綱要法》已訂明私立學校的活動屬公共利益⁴⁵，所以，在學校申請開辦時，教育暨青年局便須審視有關辦學是否符合公共利益。此外，考慮到政府現時投入資源，支援私立學校辦學，故也須考慮社會發展現況。例如，回歸教育過去曾起著重要的作用，而近年則出現收生不足的情況，若再有申請開辦不牟利的回歸教育學校，教育暨青年局便須審視有關申請是否符合澳門社會發展現況，以確保公帑合理使用。

提案人指出，澳門一直採取多元教育政策，不排除有申請自費辦學的情況，只要有關申請符合辦學的要件一般會獲批准，除非有明顯危害社會的情況出現，才會不獲批准。

提案人其後完善該項的行文，改為“配合社會發展現況和符合公共利益”。

委員會接納提案人的解釋和最後文本的行文。

第八條 文件審查

最後文本完善本條各款的行文。

第九條 實地審查

有關實地審查的工作，現時是根據經第 92/89/M 號法令修改的第 26/86/M 號法令⁴⁶第三 A 條的規定進行，而本條是在此基礎上，完善有關內容。當本法律生效後，該法令便會被廢止⁴⁷。

因應第七條的修改內容，本條第四款在最後文本亦增加“或因不具備配合擬開辦的教育類型和教育階段所需的條件”的規定。

⁴⁵ 《綱要法》第三十二條第一款規定：“教育機構從事的活動屬公共利益的活動。”

⁴⁶ 該法令訂定向私立學校發出准照及進行監督的規則。

⁴⁷ 參見法案第六十三條。



第十條 發出執照

執照是一項許可憑證，有永久性的，亦有具期限的。提案人表示，本條規定的學校執照屬永久性的，不需續期，但可被中止或註銷⁴⁸。

因應第二十九條有關暫時行政介入的情況，本條第三款新增“但屬第二十九條所指暫時行政介入的情況除外”的規定，以容許在暫時行政介入期間，教育暨青年局可藉第三人經營有關私立學校而無需申領執照。

最初文本第四款規定：“獲批開辦學校的辦學條件如有任何變更，須重新接受教育暨青年局審批，否則可導致中止或註銷執照。”最後文本將有關“變更”的內容列明為“學校名稱、辦學地點、學制、經營性質，以及開辦的教育類型、教育階段及課程類型”，並將不遵守該條規定的後果改為罰款澳門元三萬元至七萬元⁴⁹。

委員會提出，增設分校部需否獨立申請執照抑或按第四款的規定申請審批？辦學實體表示，“獲教育暨青年局批給執照後，可因應校務發展需要，增設隸屬於該校之分校部。因設立分校部涉及辦學條件的變更，包括增設學校運作場所、教育階段等，辦學實體須按第十條第四款的規定重新接受教育暨青年局審批，審批符合條件後，分校部方可運作。當教育暨青年局批准辦學實體在其開辦的一所學校增設分校部，會在該校執照上更新有關的運作條件，例如增設的分校部名稱、運作地點、開辦的教育階段等。”

26. 第三章 管理和組織

本章最初文本共有 17 條條文，其後因應立法技術上的調整，將原

⁴⁸ 參見法案第二十七條、第二十八條及第五十條（二）項。

⁴⁹ 參見第四十九條第五款（二）項(1)分項。



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

來的第二十二條“行政領導機關”、第二十四條“訓育或輔導領導機關”及第二十六條“教學領導機關”的內容作統一規範，即最後文本的第二十二條“行政、訓育或輔導、教學的領導機關”。由於刪除了兩條條文，本章的條文序號亦相應作出調整。

第十一條 教學、行政及財政自主

最後文本與最初文本一致。

第十二條 辦學實體的職權及義務

最後文本新增一款，即第二款，以訂明第一款（三）項及（五）項的規定不適用於牟利學校。提案人解釋，“根據第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》第四十七條第八款規定，牟利私立學校不獲政府財政支援，故行政當局不需監察牟利學校有否遵守資助規章；再者，經營牟利學校是以營利為目的，辦學實體應有權處分學校財產和分享學校營運的盈餘。因此，不宜規定牟利學校也適用第十二條第一款（三）及（五）項。”

考慮到辦學是公益活動，委員會提出，如何避免學校因財困倒閉而影響學生就學？提案人表示，“如牟利學校倒閉，教青暨青年局會為學生安排學位，讓學生繼續就讀。”⁵⁰誠如前述⁵¹，現時全澳 67 所非高等教育私立學校均屬不牟利學校。

最初文本第二款及第三款相應調整序號為第三款及第四款。

有關第三款的內容，委員會提出，對辦學實體委任的代表有否資格限制？提案人表示，本法案不設限制，並指出，如辦學實體屬法人，其可按《民法典》第一百四十五條第二款 c) 項⁵²的規定指定代表，又或按

⁵⁰ 參見法案第三十二條。

⁵¹ 參見本意見書第 6 點。

⁵² 《民法典》第一百四十五條第二款規定：“行政管理機關之權限為：a) 管理法人；b) 提



其章程規定代表。最後文本為統一第三款與第二十條第二款的表述，刪除“委任的”表述，以及完善葡文行文。

第四款刪除“刑事”的表述，不再規定辦學實體須就學校運作及學校機關在執行職務時所作的行為承擔倘有的刑事責任。有關委員會審議涉及該款的詳細內容，參見本意見書概括性審議第 17.1 點。

第十三條 章程

就第二款規定的校董會章程的內容，委員會要求提案人解釋，在校董會的權責、組成及運作方面，校董會章程與法案第十四條至第十七條所作的規定是如何劃分？

提案人回應稱：“辦學實體在不違背法案規定的基礎上，自主訂定其校董會章程，細化與校董會相關的各項規定，包括職權、組成、運作模式，以及主席及成員的任期、委任、免除、出缺、替補和迴避等規定。”

第三款增加“局長”一詞，以清晰指出具確認職權的實體。

第十四條 校董會的職權及義務

最後文本新增(一)項“須向辦學實體負責”，並修改最初文本(二)項和(六)項，以及相應調整各項的序號。

有關新增(一)項的理由，參見本意見書概括性審議第 17.3 點。

考慮到現行法例沒有規定私立學校須有學校人員編制，最初文本(二)項“核准學校的人員編制”改為“核准學校的人員組織架構”，即最後文本的(三)項。

為有效監督學校的財政資源運用，最初文本(六)項“促進並指導

交年度管理報告；c) 在法庭內外代表法人或指定另一人代表法人，但其章程另有規定者除外；d) 履行法律及章程所載之其他義務。”

Handwritten notes and signatures on the right margin.



學校正確執行財政資源”改為“監督和指導學校正確運用財政資源”，即最後文本的（七）項。

第十五條 校董會的組成

關於校董會的組成，法案僅規定人數下限，以及成員須包括校長、教師及家長。至於校董會成員尤其是教師及家長的產生方式則未見規範。

提案人表示，法案給予辦學實體自主性，由其決定教師及家長的產生方式，以回應在草擬《綱要法》的過程，相關團體、學校和教育人士提出應給予私立學校在這方面一定程度的自主空間，並要考慮不同類型學校的差異和現狀等意見。同時，亦因此項理由，法案對校董會人數上限不作規定。

第一款刪除“單數”的規定，以避免一旦其中任何一名校董會成員出缺，即使校董會成員人數仍多於七人，辦學實體也須委任新成員。

最後文本完善第二款及第三款的行文，並增加了第四款，以確保學校所設的校董會可依本法案的規定進行運作，有關詳細內容參見本意見書概括性審議第 17.3 點。

第十六條 校董會主席

最初文本共有三款，規定校董會必須設主席和秘書，並分別規範兩者的工作。對此，委員會提出，既然法案就校董會的組成僅作一般性規定，為何又特別規定校董會必須設有一名秘書？再者，法案第十八條亦規定了“學校為校董會的正常運作提供必要的行政及技術輔助”，如此，為何仍須另設秘書？是否適宜由每間學校的校董會按照實際情況自行決定需否設立秘書？

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark and several illegible signatures.



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

經考慮委員會的意見，提案人在最後文本刪除關於秘書的規定，包括修改條文標題和第一款的內容，以及刪除第三款。

第十七條 校董會的運作

第四款增加“不牟利”的表述；換言之，該款僅適用於不牟利私立學校。

委員會就擔任校董會成員的校長和教師尚有的報酬，以及校董會成員的車馬費應否納入學校的開支等問題與提案人進行探討。

提案人在解釋第四款的立法取向時指出，“法案第十九條規定，學校機關不包括校董會，故校董會成員因履行其職務所產生的報酬和支出，亦不屬學校的開支；根據法案第三條規定，不牟利學校須將學校的一切收入全部用於學校的開支上，故不應使用學校財產支付非屬學校開支的校董會成員報酬和支出。

法案訂定限制的目的，為保障學校財產只可用於學校運作上，且校董會成員履行職務產生的費用，例如酬勞、出席費、車馬費等，該等開支金額可能很大，如果學校財產可用作支付校董會該等報酬和支出，會大大減少用於學校運作的學校財產。”

委員會認同提案人的立法取向。

第十八條 向校董會提供行政及技術輔助

由於本條的規定也會為學校帶來開支，因此，委員會要求提案人解釋如何區分本條的學校開支與第十七條所指的“校董會成員因履行其職務所產生的支出”？

提案人解釋，本條規定的行政及技術輔助是指學校協助處理校董會的文書工作，利用學校的資源如會議場地、文書傳送，以及提供其他輔



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

助校董會運作的措施等等，故因此而產生的行政費用屬學校日常運作的費用，而校董會成員因履行職務倘有的支出例如車馬費則由辦學實體負擔。

第十九條 學校機關

最後文本完善第一款的葡文行文。

第二十條 校長

對於第二款，委員會提出，若辦學實體為法人，則除了法人代表外，會否限制法人的其他成員出任校長？提案人澄清不予限制。

最後文本完善第二款的中文行文，刪除“本人”一詞。

第二十一條 校長職務

由於本法案與《私框》均有規定校長職務，委員會曾就二者的內容協調事宜要求提案人澄清，有關詳細內容參見本意見書概括性審議第16點。

由於最初文本（四）項和（七）項所規定的內容有重疊，故最後文本將（七）項併入（四）項，並完善行文及調整序號。

考慮到實務上，既有校長建議出任學校的其他中、高層管理人員的人選，並由校董會決定任命；亦有由校長直接決定任命，因此，提案人修訂最初文本（十三）項⁵³的規定，僅保留校長“管理學校人員”的職務。

為清晰行文，最初文本（十七）項分為兩項，即最後文本（十六）項及（十七）項。

⁵³ 即最後文本（十二）項。



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

第二十二條 行政、訓育或輔導、教學的領導機關

本條將最初文本的第二十二條、第二十四條及第二十六條的內容統一合併規範。

第二十三條 行政領導機關的職務；第二十四條 訓育或輔導領導機關的職務（即最初文本第二十五條）；第二十五條 教學領導機關的職務（即最初文本第二十七條）

上述條文的最後文本與最初文本基本一致，僅修改個別葡文用詞。

27. 第四章 學校運作、中止或註銷執照、暫時行政介入及轉換辦學實體

本章最初文本的標題是“學校運作、關閉和轉換辦學實體”。在細則性審議過程中，委員會就第四章相關條文原規定的“自願中止或關閉”、“自動關閉”及“強制關閉”的法律性質，結合第二章的“執照”制度進行分析，認為學校的“中止”或“關閉”源自學校“執照”的“中止”或“註銷”，建議參考現行執照制度，加以完善。經聽取委員會的意見，提案人在最後文本調整第四章的標題及章內相關條文的規定，其中包括以第二十七條“中止執照”及第二十八條“註銷執照”，取代最初文本第二十九條“自動中止或關閉”、第三十條“自動關閉”及第三十一條“強制關閉”。

第二十六條 運作（即最初文本第二十八條）

最後文本完善第二款的行文。

第二十七條 中止執照

本條在最初文本第二十九條“自動中止或關閉”的基礎上重新撰



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

寫有關規範，並加以完善，以及將涉及“關閉學校”的內容，轉入第二十八條第二款（一）及（二）項，作為註銷執照其中兩種情況。

第二十八條 註銷執照

本條在最初文本第三十條“自動關閉”及第三十一條“強制關閉”的基礎上重新撰寫有關規範，並加以完善，尤其是：

- (1) 清晰註銷執照的範圍，即第一款所規定註銷執照可以是部分或全部；
- (2) 以盡數列舉的方式，明確註銷執照的前提，即第二款所規定的四種情況。

第二十九條 暫時行政介入（即最初文本第三十二條）

對於最初文本，委員會關注暫時行政介入如何保障學生的就學權利，並與提案人進行了深入討論，有關詳細內容參見本意見書概括性審議第 20 點。

最後文本明確暫時行政介入的目的和前提，並以“教育暨青年局可直接或藉第三人暫時介入學校的運作”，取代最初文本所規定的“教育暨青年局可直接或藉第三人代替辦學實體，讓學校暫時運作”，從而讓該局可因應具體個案的情況，採取適當的介入方式。

此外，最後文本在第二款引入通知義務，以便教育暨青年局能更迅速介入。

對於第四款規定辦學實體須償還教育暨青年局墊支的財政資源，委員會提出，若辦學實體處於破產或無償還能力的狀況，如何有能力償還？為回應有關問題，提案人新增第三十條“強制徵收”的規定，儘管有關規定未必完全確保可收回教育暨青年局墊支的財政資源亦然。



最後文本還修改了最初文本的葡文標題，因其與中文標題不對應，且不符合條文規範的內容。

第三十條 強制徵收

本條是新增的，以規定辦學實體須在教育暨青年局所定的期間內履行上條第四款所指的償還義務。若不履行，則按稅務執行程序的規定，進行強制徵收。

第三十一條 中止或註銷執照的效力（即最初文本第三十三條）

因應本章由最初文本採用的關閉制度最後改為中止或註銷執照制度，故本條標題及內容也作出相應的修改。最後文本第一款及第二款分別規定中止及註銷執照的效力，而第三款則在最初文本第二款的基礎上撰寫，並因應第二十九條第二款的內容而新增義務主體，即除了辦學實體外，辦學實體的清算人、待繼承遺產的保佐人或待分割財產管理人，均有義務向教育暨青年局送交該款所指定的文件。

至於最初文本的第三款則被刪除，提案人解釋，“因為該款的立法原意是：若辦學實體在期限屆滿後仍未將本條第二款所指的文件送交教育暨青年局，該局人員會到學校向相關人員索取該等文件，屆時可依法要求治安警察局提供協助，特別在執行職務時遇到反對或抗拒的情況。然而，根據第 14/2018 號法律《治安警察局》第六條：‘二、治安警察局亦有以下職權：……（三）當公共部門及其他公法實體，以及有關工作人員為擔任其職務而要求協助時，予以協助’，教育暨青年局在執行職務時，按該法律可依法要求治安警察局提供協助，特別在執行職務時遇到反對或抗拒的情況。”

第三十二條 提供就學支援

本條是新增的，提案人解釋，本條旨在規定當學校中止或終止運



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

作，在有需要時，教育暨青年局向學生提供就學支援，例如為學生安排學位，讓學生能繼續就學。

第三十三條 公開中止或註銷執照的決定 (即最初文本第三十四條)

最後文本除修改最初文本標題外，還完善原來兩款的規定，並新增第二款和第四款。

第一款明確有關行政決定的公開方式。

新增的第二款旨在清晰即使不作出本條所規定的公開行為，亦不會影響有關行政決定對外產生效力。

最初文本第二款改為第三款，並完善行文。

新增的第四款旨在規定當教育暨青年局無法通知辦學實體有關行政決定，又或屬辦學實體消滅或死亡而註銷執照的情況，則由教育暨青年局將該項行政決定通知家長或已成年的學生。

第三十四條 對中止執照、註銷執照或暫時行政介入的決定的上訴 (即最初文本第三十五條)

最初文本只有一款，最後文本除修改標題及完善該款的行文外，還增加第二款，規定“中止執行中止執照、註銷執照或暫時行政介入的決定，視為對公共利益造成嚴重損害。”⁵⁴換言之，日後如當行政機關接獲法院傳喚或通知有關中止上述行政決定的效力的請求後，亦無需按《行政訴訟法典》第一百二十六條⁵⁵第二款的規定，在三日之內以書面

⁵⁴ 第 3/2010 號法律《禁止非法提供住宿》第九條第一款及第 10/2013 號《土地法》第二百零八條第三款亦有類似規定。

⁵⁵ 《行政訴訟法典》第一百二十六條規定：“一、行政機關接獲傳喚或通知後，不得開始執行或繼續執行有關行為，並應儘快阻止有權部門或利害關係人執行或繼續執行有關行為。二、如行政機關於三日期間內以書面說明理由，認定不立即執行有關行為將嚴重損害公共利益者，則不適用上款之規定；但屬第一百二十一條第二款所指之情況除外。三、作出上款所指之認定時，須立即告知法院。”



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

說明理由，認定並通知法院不立即執行有關行政決定將嚴重損害公共利益，便可開始或繼續執行有關行政決定。

第三十五條 轉換辦學實體（即最初文本第三十六條）

考慮到第二條所規定的辦學實體的定義是指“獲發執照開辦學校的自然人或非公法的法人”，提案人在最後文本將本條有關“新辦學實體”一詞改為“申請實體”。

第一款還增加“以書面方式”的規定，以便與第五條第一款相配合。

第二款(二)項，除將“學校財政資源清單”改為“學校財產清單”外，還將“有效移轉學校的證明文件”改為“如原辦學實體死亡或消滅，則屬移轉學校的證明文件”，以明確表達原來的立法取向。

因最初文本第三款也屬申請時須提交的文件，故最後文本將之納入第二款，成為該款的（三）項，並加入但書。

相應調整最初文本第四款及第五款的序號，並分別完善行文和有關內容。

最後文本第五款和第六款是新增的。

第五款規定因轉換辦學實體而註銷原辦學實體執照的情況下，原辦學實體或原辦學實體的清算人、待繼承遺產的保佐人或待分割財產管理人須向教育暨青年局送交學校的會計資料和學校執照。第六款規定如屬牟利學校轉換辦學實體，則僅須送交學校執照。

第三十六條 勞動合同的繼受

本條是新增的，以確保教學人員及學校其他工作人員的權益。提案



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

人表示，現時本澳所有的私立學校均屬不牟利的私立學校，考慮到辦學實體經營的不是商業企業，故不適用《商法典》的規定。但為保障轉換辦學實體時學校人員的權益，在法案增加相關內容，以解決因轉換辦學實體而出現的勞動合同繼受的問題。

本條第一款至第三款的規定與《商法典》第一百一十一條(勞動合同之繼受)第一款至第三款所規範的內容基本一致。

第四款則明確規定，本條所規定的“勞動合同的繼受”不適用於原辦學實體死亡或消滅後發生的辦學實體轉換。提案人解釋：“隨著勞動合同一方死亡或消滅（無論是僱員，或是僱主－自然人或法人），因為法律關係的一方主體法律人格終止，僅有一方主體會使僱傭關係無法繼續維持，勞動合同便應根據《勞動關係法》第六十六條的規定終止⁵⁶。因此，原辦學實體死亡或消滅，便自動終止原辦學實體與學校人員訂立的勞動合同，即‘原辦學實體死亡或消滅後非屬合意移轉學校’時，已不存在原辦學實體與學校人員訂立的勞動合同。如果法案第三十六條訂定的勞動合同繼受也適用於‘原辦學實體死亡或消滅後非屬合意移轉學校’，會出現‘繼受已終止的勞動合同’的情況。暫未見其他規範機構的設立或發牌的法規，又或規範從事某職業的法規有類似的規定。因此，如果法案有此訂定，屬創設性的規定。或會影響社會不同行業之間的勞動關係處理上的一致性或平衡，特殊化在學校工作的人員，從而對現時勞動政策帶來影響。”

有議員關注在上述情況下如何保障學校人員？提案人回應稱，“原辦學實體死亡或消滅，雖終止原辦學實體與學校人員訂立的勞動合同，但原辦學實體的財產仍需要承擔因勞動合同而產生的向僱員支付報酬、賠償或補償的責任。僱員也可按第 10/2015 號法律《勞動債權保障

⁵⁶ 第 7/2008 號法律《勞動關係法》第六十六條關於勞動關係的終止方式規定，勞動合同可以下列方式終止：（一）廢止；（二）解除；（三）失效；（四）單方終止。



制度》向勞動債權保障基金申請支付或墊支，其未獲債務人清償的報酬、賠償或補償。”

28. 第五章 學校人員

第三十七條 學校人員的登記

本條規定學校須為教學人員⁵⁷及學校的其他工作人員在教育暨青年局登記。提案人表示，有關規定適用於全職及非全職人員。

最後文本完善第二款的葡文行文。

第三十八條 教學人員的任職要件

關於本地學制的學校教學人員的任職要件，準用《私框》的規定。提案人解釋，由於《私框》已規範教學人員的任職要件，且條文較多，為簡明起見，故法案準用相關規定。

至於非本地學制的學校教學人員的任職要件，經參考適用《私框》和當地教育主管部門的規定，由教育暨青年局審批有關的任職要件。

最後文本完善了最初文本的行文。

29. 第六章 學生

第三十九條 註冊和登記

最後文本完善第三款的中文行文和第四款的葡文行文。

⁵⁷ 根據第 3/2012 號《非高等教育私立學校教學人員制度框架》第二條（一）項的規定，“教學人員”是指校長和學校其他中、高層管理人員以及教師。



第四十條 安全

委員會關注本條所指的“校園危機管理專責小組”從屬於學校哪一機關？設立專責小組是否足夠有效防止和處理安全事件？現時學校已按教育暨青年局的指引成立危機管理小組，實務上是否存在問題而有必要在法案作出規定？

提案人解釋，近十年教育暨青年局《學校運作指南》(以下簡稱《指南》)已指引學校設立校園危機管理的專責小組，由學校根據具體情況訂定組成的人員和人數，以及應要求定期向教育暨青年局更新成員資料。該小組成員可包括學校領導、各領導機關的主管、教師或學校的其他工作人員，負責人是校長或各領導機關主管。

為協助學校人員掌握對預防、處理及跟進危機事件的基本技巧和方法，《指南》訂定了校園危機管理專責小組的職責和工作，具體列出危機事件的處理步驟和原則，危機發生時的處理程序、處理流程，以及提供培訓和演習等。《指南》同時訂定由教育暨青年局及其他輔導服務機構的學生輔導員組成的“校園危機事故支援小組”，協調及運用校內外資源，減低危機事故對學校、學生及學校人員所造成的負面影響，對校內發生危機事故給予支援。在現行機制下，有效處理了近年出現的大規模流感、颱風暴雨停課、輔導學生及向家長發布訊息等工作。將來本法律生效後，相信能從法規層面更有效防止和處理校園危機管理工作。

提案人表示，現時如果學校不遵守教育暨青年局的指引，則為有效實施行政管理，該局會要求學校作內部檢討或修正，交跟進報告，該局人員亦會到校指導和監督，以消除不規則的情況。雖然指引可以在不同層面發揮其效果或影響力，但指引本身不可以訂定處罰制度，為保障學校所有使用者的安全，有必要以法律方式規範相關的事宜。

委員會有意見建議，擴大最初文本第二款的涵蓋範圍，以保障學校



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

在開放日或開放校園設施等過程中的使用者安全。提案人解釋，該款旨在保障學生的安全，認為擴大保障範圍至學校其他使用者，將難免影響學校向公眾開放使用的積極性。

為清晰第一款的規定，最後文本將之分為第一款和第二款，而原來的第二款改為第三款，並完善規範的內容。

第四十一條 學生規章

最後文本完善了標題，並修改第二款的行文。同時考慮到本條旨在規範經修改的學生規章何時公佈及生效，故刪除對修改規章進行時間的限制。

第四十二條 學生缺勤

對於最初文本第二款的規定，委員會關注在實務上的操作性，認為要求學校應於學生缺勤當日，以“書面”通知家長，將增加學校大量的行政工作。同時，委員會要求提案人澄清該款所規定的“負責學生教育事宜的聯絡人”是如何界定？

提案人表示，“負責學生教育事宜的聯絡人”是指在學校紀錄文件上的學生聯絡人。

經聽取委員會的意見，提案人將第二款的通知方式，由“書面”改為“以電子通訊或其他適當的方式”直接通知。

第四十三條 學生個人檔案

最後文本完善葡文行文。

第四十四條 學校收費

委員會關注教育暨青年局如何監管學校收費，以及相關收費項目是

Handwritten signatures and initials on the right margin.



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

否均獲教育暨青年局資助？

提案人表示，在程序上，學校須預先通知教育暨青年局及向外公佈有關收費。現時該局是以指引方式訂定學校向其提交收費資料的期間，學校可自行訂立選擇性服務的項目和費用，而該局將視乎收費項目的性質，決定是否資助及資助的金額，例如：該局會資助學生的畢業旅行費。

最後文本將標題由“學校及選擇性服務費”改為“學校收費”。

第一款增加“其他收費項目”，並完善行文，從而擴大須公佈及通知的內容。

第二款完善了行文。

最初文本第三款分拆為兩款，即最後文本的第三款及第四款，並完善有關規範內容，而原來的第四款改為第五款。

第四十五條 贊助學校、捐款或收取費用

提案人表示，在立法取向上，本條適用於牟利學校與不牟利學校。

最後文本將標題由“贊助辦學或收取款項”改為“贊助學校、捐款或收取費用”，並由原來一款分為兩款。

30. 第七章 監察和處罰制度

第四十六條 監察；第四十七條 財政支援；第四十八條 合作義務

上述條文的最後文本與最初文本一致。

第四十九條 行政違法

最初文本分項列出的違法行為的構成要件比較抽象，而罰款上、下



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

限的幅度過大，且罰款金額較現行調升很多。因此，委員會與提案人就本條的內容進行了深入討論，有關詳細內容參見本意見書概括性審議第21.1點。

經考慮委員會的意見，提案人在最後文本對本條作出較大修改，以明確規定各項違法行為的構成要件，並降低罰款金額和收窄罰款幅度。

因應第三十一條及第三十五條新增的內容，本條亦相應新增第三款和第四款。

此外，為處理本法與《私銜》在適用上可能出現的行政違法競合事宜，本條新增第七款的規定。

第五十條 附加處罰

委員會關注最初文本關於“中止學校財政支援”的實際作用，以及“中止學校運作”期間如何保障學生就學及教學人員的權利等事宜，並與提案人進行了深入討論，有關詳細內容參見本意見書概括性審議第21.2點。

最後文本因應第四章及第五十二條的修改內容，將（一）項和（二）項分別改為“中止學校獲教育發展基金發放的財政支援”和“中止執照”，但沒有更改該兩項附加處罰的實質內容。

第五十一條 公開處罰

根據提案人的解釋，公開處罰旨在避免有關人士重覆作出違法行為。然而，最初文本規定：“如存在公共利益，教育暨青年局可公開有關處罰及附加處罰決定”，但因學校從事的活動均屬公共利益活動⁵⁸，如此，該項規定可能涵蓋全部處罰決定，所以，最後文本修改為“基於

⁵⁸ 第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》第三十二條第一款規定：“教育機構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

違法行為的嚴重性和造成的損失，教育暨青年局得以適當的方式公開有關處罰及附加處罰的決定。”

對於條文中所指的“適當的方式”，提案人進一步解釋，有關公開處罰的方式，須視乎具體個案的情況，既可在報章刊登，也可透過電子媒體發佈，亦可僅以傳閱公函的方式讓特定的持份者知悉。

第五十二條 中止學校財政支援或中止執照

對於最初文本的第二款，委員會認為當中規定在中止學校財政支援期間，“不支付已獲批的財政支援，且中止財政支援期間結束後亦不恢復支付財政支援”，有違行政處罰應遵的“適度原則”和“不溯及既往原則”。

經聽取委員會的意見，以及考慮到如學校已獲批准的財政支援會因其後的行政違法而被中止，且不獲重新支付，學校可能無法預計有關法律後果；倘若學校欠缺其他的財政資源的情況下，已安排的學校計劃或項目便會面臨終止，甚或因此承擔債務違約的風險等等問題，提案人在最後文本刪除上述規定。

因應法案其他條文的修改，最後文本修改了標題及第一款的行文。

由於第五十條（一）項已明確規定是“中止學校獲教育發展基金發放的財政支援”，故最後文本刪除第三款，而原來的第四款改為第三款。

第五十三條 法人的責任

本條是新增的，以明確法人的行政違法的責任。

第五十四條 勸誡

本條是新增的，具體理由參見本意見書概括性審議第 21.1 點。



第五十五條 累犯 (即最初文本第五十三條)

提案人經考慮十月四日第 52/99/M 號法令第六條第二款⁵⁹的規定，並參考現行其他法例⁶⁰，將最初文本第一款關於累犯的前提作出修改。

第五十六條 繳付罰款 (即最初文本第五十四條)

就辦學實體可否動用學校的現金以繳付罰款的問題，委員會與提案人進行了深入討論，有關詳細內容參見本意見書概括性審議第 21.3 點。

考慮到涉及第三條第三款的違法行為與學校運作無關，故本條增加第二款，規定辦學實體不可使用學校財產繳付因違反該款而被科處的罰款。同時，將原來第二款及第三款改為第三款及第四款。

第五十七條 因不履行義務而引致的違法行為 (即最初文本第五十五條)

最後文本與最初文本一致。

第五十八條 退還及彌補

本條是新增的，以規定辦學實體就違反相關條文的規定時，除須繳付罰款外，還必須履行退還或彌補的義務。

第五十九條 科處處罰的職權 (即最初文本第五十六條)；第六十條 對處罰決定的上訴 (即最初文本第五十七條)

上述條文的最後文本與最初文本基本一致，僅完善第六十條的中文標題。

⁵⁹ 該款規定：“擬規範累犯之情況時，所定之前提及效果不得與刑法中之有關規定所定之前提及效果相同或較其嚴厲。”

⁶⁰ 提案人稱參考了第 13/2019 號法律《網絡安全法》第十九條。



第六十一條 保全措施

本條是新增的。

提案人解釋，為使無執照者在處罰程序進行期間，不能繼續營運學校或以學校名義招生，所以，第一款規定在處罰程序作出最後決定之前均可採取保全措施；至於第二款，是針對申請辦學的實體在個案待決期間，未取得執照便開始營辦學校或招生的情況，故當其獲發執照後，保全措施便終止，但相關處罰程序仍會繼續進行。

31. 第八章 過渡及最後規定

本章新增一條條文（即第六十四條），並刪除最初文本第六十條“對被廢止的法令的提述”。

第六十二條 過渡規定（即最初文本第五十八條）

因應第三條第三款的内容，最後文本在本條新增第一款，以處理在本法律生效前已運作的學校沒有第五條第一款（十）項所指的學校財產清單的情況。提案人表示，“現有全部 67 所私立學校已向教育暨青年局提交 2018/2019 學年的會計帳目⁶¹，故教育暨青年局透過該會計帳目可清晰確定現有學校的學校財產内容。”

第六十三條 廢止（即最初文本第五十九條）

最初文本第一款廢止數項法律及法令⁶²，而第二款則規定該等被廢止的法例將繼續適用於私立學校以外的教育機構，直至有相關適用的法

⁶¹ 第 63/93/M 號法令第四條規定：“受行政當局津貼之非營利私立教育機構，必須於每年十月三十一日前，向教育暨青年局提交依會計格式之下列帳目表：a)資產負債表；b)損益表”，故 2018/2019 學年的會計帳目應於二零一九年十月三十一日或之前向教育暨青年局提交。

⁶² 即廢止：（一）八月二十九日第 11/91/M 號法律第三十九條第二款、第三款及第五款的規定；（二）經十二月二十九日第 92/89/M 號法令修改的三月二十二日第 26/86/M 號法令；（三）經八月十一日第 33/97/M 號法令修改的七月二十六日第 38/93/M 號法令。



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

例替代為止。

委員會指出，由於擬被廢止的第 38/93/M 號法令仍會繼續適用於私立學校以外的教育機構，在立法技術上“廢止”該法令值得商榷。此外，第 11/91/M 號法律的有關規定已被第 9/2006 號法律廢止⁶³，法案也不應將之再廢止。

提案人接納委員會的意見，最後文本只廢止第 26/86/M 號法令，並新增第六十四條，以規定第 38/93/M 號法令終止適用於私立學校。

第六十四條 終止適用

本條是新增的，理由參見上條所述。

考慮到《私框》準用第 38/93/M 號法令的處罰制度⁶⁴，故本條引入“但書”規定：“不影響按第 3/2012 號法律第六十六條的規定該法令的處罰制度的適用”。

第六十五條 生效 (即最初文本第六十一條)

最初文本規定“本法律自公佈後緊接的學校年度之首日起生效”，而根據《私框》第二條（五）項的規定，“‘學校年度’是指自九月一日至翌年八月三十一日”。因此，考慮到若本法案在本年(二零二零年)七月或八月獲立法會通過及公佈，則距“緊接的學校年度之首日”只餘很少時間，故提案人曾在送交本委員會的工作文本中將本條修改為“本法律自公佈後第二個學校年度之首日起生效”，亦即由二零二一年九月一日起生效。

⁶³ 第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》第五十四條第一款規定：“廢止八月二十九日第 11/91/M 號法律，但其中第三十九條第二款、第三款及第五款的規定繼續生效，直至本法律第三十二條第三款所指的訂定不牟利私立教育機構的要件的法規生效為止。”

⁶⁴ 第 3/2012 號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》第六十六條規定：“對私立學校的違法行為，適用七月二十六日第 38/93/M 號法令的處罰制度，並補充適用行政違法行為的一般制度。”



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

不過，委員會認為，在立法技術上，宜清晰地直接規定開始生效的日期。經聽取委員會的意見，提案人在最後文本規定“本法律自二零二一年九月一日起生效”。

V

結論

32. 委員會經對法案進行分析，作出如下結論：

- (1) 認為本法案已經具備在全體會議作細則性審議及表決所必需的要件；
- (2) 建議邀請政府代表列席細則性審議法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零二零年八月三日於澳門。

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

黃潔貞

(秘書)

吳國昌

麥瑞權

陳亦立

陳虹



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 a large '1' and several illegible signatures.

Handwritten signature of Ho Tze-ke

胡祖杰

Handwritten signature of Lin Yuk-fung

林玉鳳

Handwritten signature of Chan Wa-keung

陳華強

Handwritten signature of Leong Sun-cho

梁孫旭



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

附件

非高等教育私立學校的辦學實體名單

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '1' and several illegible signatures.



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

非高等教育私立學校的辦學實體名單⁶⁵

序 號	學校名稱	辦學實體
1	聖公會(澳門)蔡高中學	聖公會澳門蔡高中學
2	菜農子弟學校	澳門菜農合群社
3	聖善學校	天主教澳門教區
4	海星中學	耶穌會
5	婦聯學校	澳門婦女聯合總會
6	勞工子弟學校	澳門工會聯合總會
7	氹仔坊眾學校	澳門氹仔坊眾教育促進會
8	下環浸會學校	下環浸信會
9	濠江中學	澳門濠江中學教育協進會
10	慈幼中學	鮑思高慈幼會
11	青洲小學	澳門中華總商會
12	教業中學	教業中學教育協進會
13	鏡平學校	鏡湖醫院慈善會
14	廣大中學	澳門廣大中學教育協進會
15	蓮峰普濟學校	蓮峰廟
16	嶺南中學	澳門嶺南教育發展會
17	聖瑪大肋納學校	天主教澳門教區
18	沙梨頭坊眾學校	沙梨頭土地廟慈善會
19	化地瑪聖母女子學校	天神之后傳教女修會
20	陳瑞祺永援中學	聖母進教之佑孝女會 (母佑會)
21	陳瑞祺永援中學 (分校)	聖母進教之佑孝女會 (母佑會)

⁶⁵ 摘自教育暨青年局於二零一九年四月一日向立法會第二常設委員會提供的資料。



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

22	培正中學	澳門培正中學教育協進會
23	培道中學	澳門培道學校教育協進會
24	利瑪竇中學	耶穌會
25	聖家學校	玫瑰道明傳教修女會
26	聖瑪沙利羅學校	聖母進教之佑孝女會 (母佑會)
27	聖羅撒英文中學	瑪利亞方濟各傳教修會
28	聖羅撒女子中學中文部	瑪利亞方濟各傳教修會
29	聖德蘭學校	天主教澳門教區
30	聖若瑟教區中學	天主教澳門教區
31	聖若瑟教區中學第五校	天主教澳門教區
32	九澳聖若瑟學校	聖母進教之佑孝女會 (母佑會)
33	聖保祿學校	天主教澳門教區
34	商訓夜中學	澳門中華總商會
35	德明學校	澳門德明學校教育協進會
36	東南學校	澳門東南教育促進會
37	同善堂中學	同善堂
38	粵華中學	鮑思高慈幼會
39	嘉諾撒聖心中學	嘉諾撒仁愛女修會
40	嘉諾撒聖心英文中學	嘉諾撒仁愛女修會
41	沙梨頭浸信學校	沙梨頭浸信會
42	協同特殊教育學校	協同福利教育總會
43	雷鳴道主教紀念學校	鮑思高慈幼會
44	庇道學校	澳門明愛
45	明愛學校	澳門明愛
46	明愛幼稚園	澳門明愛
47	聯合國學校	巴迪基金會
48	海暉學校	澳門漁民互助會

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below it.



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

49	聖安東尼幼稚園	Associação de Educação Santo António
50	福建學校	福建學校校董會
51	啟智學校	澳門弱智人士服務協會
52	魯彌士主教幼稚園	澳門土生教育協進會
53	鮑思高粵華小學	鮑思高慈幼會
54	澳門坊眾學校	澳門街坊會聯合總會
55	澳門中德學校	澳門中德中學校友會
56	培華中學	澳門潮州同鄉會
57	澳門三育中學	基督復臨安息日會
58	新華學校	澳門蔡氏教育文化基金會
59	澳門工聯職業技術中學	澳門工會聯合總會
60	澳門葡文學校	澳門葡文學校基金會
61	澳門大學附屬應用學校	澳大附屬學校協會
62	新華夜中學	澳門蔡氏教育文化基金會
63	聖公會中學 (澳門)	聖公會澳門蔡高中學
64	澳門國際學校	澳門科技大學基金會
65	澳門浸信中學	澳門第一浸信會
66	創新中學	創新教育協會
67	聖若瑟教區中學第六校	天主教澳門教區