

## 回歸後澳門公民教育發展路向的檢視

黃素君

澳門大學教育學院

本研究以澳門回歸後歷年的施政報告為研究起點，結合行政和民間機構公民教育相關活動的紀錄以及學術界的研究現狀，梳理出回歸後公民教育的內涵和發展路向。研究目的如下：（1）探討不同歷史脈絡下的公民教育論述及其特徵；（2）檢視多樣化的公民教育（尤其是國民教育）的適切性，從而釐清公民教育的使命之演變，進而探索本澳公民教育的定位、意義與價值，給澳門及其他地方發展適性的本土公民教育提供參考。研究結果顯示：（1）面對政治回歸的現實及賭權開放引發的社會問題，公民教育被定性為政府重要的施政範疇；（2）公民教育話語呈流動的狀態，且成為回應社會問題的「靈丹妙藥」；（3）多樣化的公民教育話語遍及社會各階層，其宣示的內容重點不一；（4）公民教育面臨本土／國家身分認同和全球化引致身分模糊的挑戰。

關鍵詞：公民教育、澳門、政策分析

## 研究背景

澳門於 1999 年 12 月 20 日回歸中國大陸，成為「一國兩制」下的「中華人民共和國澳門特別行政區」（下簡稱特區），享有《基本法》賦予的權利。主權回歸對澳門社會政治、經濟等方面帶來深刻的影響。首先，政治層面的意義尤為重大，澳門須與中國大陸重新建立起國家民族（nation-state）的直接關係。其次，在管治方面，以「澳人治澳」作為基本的管治原則，體現「高度自治」。再者，賭權開放，競爭機制的引入，促進澳門經濟快速增長，甚至與亞洲四小龍並駕齊驅。這些轉變對澳門整體的社會政治、經濟、文化的發展都構成了重大的挑戰和考驗。首先，新舊交替的管治和轉接提出了行政績效、高透明度和以人為本的管治理念和訴求，是對領導者的管治思維（governmentality）挑戰。賭權開放引入外資，意味澳門進一步邁向國際化，引入公平、公義的理性管理元素，取代原本事事以「人情」及「關係」的處事方式。經濟發展對人力資源的迫切需求，賭場的高薪挖角，引致青年中途棄學、大眾過度消費等問題，而利慾薰心下賭場從業人員監守自盜的個案亦屢見不鮮。回歸後國民身分的認同提上議事日程，而社會的道德水準亦面臨各方衝擊。面對新局面、新變化，特區政府強調公民教育的重要，甚至在特區財政年度的施政報告（下簡稱施政報告）中，屢次以「愛國教育」或「公民教育」作為貫徹特區施政和回應社會問題的「靈丹妙藥」。

另一方面，澳門的公共行政體系仍承傳了殖民時期的特色，這在教育範疇尤為顯著。澳葡統治時期對華人教育採取放任自流的态度，促成了華人教育自力更生，自鳴自放的局面。回歸後，華人教育多元辦學的精神延續至今，且受《基本法》保障，享有「辦學的自主性」（澳門基本法推廣協會，2008）。依照 2007/2008 學年的學校數目計算，<sup>1</sup> 私立與公立學校的比例是 70：13，公私立學校的懸殊比例形成了澳門教育的鮮明特色。依教學語言、學校教育階段、辦學團體、所屬團體來區分，諸所學校又分屬不同的類型和體制。以私校為主的構成及多元的學校性質，決定了各校在辦學理念、經營模式、教學內容等方面呈現多元化的樣態，而公民教育也呈現「大市場、小政府」的樣貌。私立學校長期處

於「自主」和「自力更生」的境況，對政府的介入一直採取保守的態度。回歸前澳葡政府主導的課程改革推行未如人意便是佐證之一。這種歷史沉積下來的「傳統」，對於教育改革自是一項重大的挑戰。回歸前，公民教育的呼聲日漸高漲，政府審時度勢地出台了道德及公民教育課程框架，仍要兼顧多元的辦學模式，要求各校的辦學理念「由教育機構自行決定，至少開設一科」<sup>2</sup>（Governo de Macau, 1994）的局面。

本研究以歷年特區財政年度的施政報告為研究起點，結合行政和民間機構公民教育相關活動的紀錄以及學術界的研究現狀，俾便梳理出回歸後公民教育的內涵和發展路向。文章梳理的文本分為如下三類：（1）政府的法制性和政策性文件；（2）行政機構和民間機構的公民教育相關活動；（3）學者的研究及論文出版。三類文本性質雖截然不同，但可就政策與實踐之間作相互補充和引證，為研究呈現立體、多維的視角。全文共分四部分，依次是：「研究背景」，概述澳門公民教育的興起背景及內在限制；「研究範疇和方法」，陳述研究資料的性質範疇及搜集方法，並簡述三種資料之間的關係；「分析討論」，呈現三類資料的結果，並加以分析和討論；「總結、可能的挑戰和建議」，總結研究結果，針對性地提出建議並展開延伸性的思考。

## 研究範疇和資料蒐集方法

### 研究範疇

本文雖以回歸後公民教育為研究焦點，但為了更好呈現當中的脈絡變化，回歸前的相關文件亦包含在內。本研究集中分析如下三類文件：（一）政府頒布有關法制和政策的文件，主要是回歸後歷年財政年度的施政報告（下簡稱為施政報告），並以現存的其他有關品德及公民教育的法制性文件<sup>3</sup>為輔；（二）行政機構和民間機構所舉辦的活動內容；（三）回歸後的出版物和學術研究等。一般而言，法制性及政策性的文件可視之為政府行政體系的話語／文本（discourse/text）。而學校、行政及民間機構所舉辦的活動屬實務性的工作，可理解為對論述／文本的

闡釋／實踐（interpretation/practice）。三類文件的焦點雖各有不同，卻可相互補足，為研究呈現立體、多維的視角。

研究先從政策的視域進行檢視，再延伸至實務的活動層次。這樣的考慮主要基於如下的事實：澳門的法律承續了歐洲大陸成文法體系，記錄重要的社會發展史實及相關議題，是了解社會發展進程及政策話語的重要渠道。正如 Kogan 在 1975 年指出「政策明顯是一件『對價值進行權威性配置』的事情；政策是對價值觀的可操作性表述，是『對法定意圖的表述』」（轉載自 Ball, 1990, p. 3），正好說明了政策承載了國家／地區的管治價值。另一方面，各團體的實務活動層次也正反映著「價值觀的可操作性表述」，進一步提供了檢視公民教育的知識內涵的空間。本研究涉及的三種資料也有著如下關係：政策乃官方（official）的文本，蘊含了官方話語；學校、行政和民間機構的活動以實踐的方式形塑其獨特的話語，學術出版和研究則以文本的形式承載著公民教育的話語及實踐。而本研究正是對三類資料的文本／話語／實踐進行分析，以了解當中的關係及生成的「知識」內涵。

## 資料蒐集方法

由於研究範疇包含三種不同類型的資料，研究依據每種資料的性質、特徵及獲取的便利性，採取了不同的資料蒐集方法，具體的資料類型及來源分述如下：

1. 有關法政及政策的資料，常以單行本出版而且和法務局（<http://www.dsaj.gov.mo/>）和澳門政府（<http://www.gov.mo/>）的網上同步，屬較為容易蒐集的資料。
2. 研究及出版的資料，大部分通過互聯網搜尋，凡 1999 年後「澳門品德及公民教育」相關的研究及出版均列入其內。主要是通過澳門大學電子化圖書館（UM Digital Library）的路徑，包括：

澳門中文期刊論文索引

[http://library.umac.mo/e\\_resources/MOINCHIPA/main.html](http://library.umac.mo/e_resources/MOINCHIPA/main.html)

港澳期刊網

[http://hkmpnpub.lib.cuhk.edu.hk/public\\_and\\_private.htm](http://hkmpnpub.lib.cuhk.edu.hk/public_and_private.htm)

澳門會議目錄及論文索引（Macau Conference Portal）

[http://library.umac.mo/e\\_resources/conf/Conferencesrch.asp](http://library.umac.mo/e_resources/conf/Conferencesrch.asp)

澳門大學論文

<http://www.umac.mo/dc/dissertation/index.html>

澳門大學圖書館的電子期刊

[http://umaclib3.umac.mo/screens/E\\_JOURNALS.html](http://umaclib3.umac.mo/screens/E_JOURNALS.html)

Google scholar 網頁

<http://scholar.google.com/>

3. 行政和民間機構舉辦的活動，屬於最「分散」的資料，主要是通過「澳門報章剪報索引」（1988–2000年7月）（[http://library.umac.mo/e\\_resources/newscipping/main.asp](http://library.umac.mo/e_resources/newscipping/main.asp)）及慧科新聞資料庫（2001年以後）（[http://prd2-libwisearch.wisers.net/ws5/index.do?\\_](http://prd2-libwisearch.wisers.net/ws5/index.do?_)）檢索「品德教育」、「公民教育」、「愛國教育」、「愛國活動」、「愛國愛澳」、「國防教育」等相關字彙。

## 分析和討論

### 法制性和政策性文件的檢視

#### 一、施政報告中的相關字彙檢索

回歸前公布的《澳門教育制度》即第11/91/M號教育法律有關公民的話語，以提升「公民」意識為主，強調「批判」、「尊重多元」、「承

傳文化」等素質。該法律對「公民身分」未作明確界定，甚至以「去政治化」的「個人及社會教育」的學習領域等同之。回歸後，政府的相關文件則明顯突出了國家與特區的關係。為進一步了解回歸後政府對於公民教育的定位和願景，研究根據道德及公民教育相關的三類別共 18 項指標，對歷年施政報告中呈現的相關內容進行檢索，以了解話語的變化。三類指標依據道德及公民教育的涵義制定，包括「公民內涵」、「道德品格」和「公民素質」。當中，除了「公民內涵」，其餘兩項均參照《澳門教育制度》中對公民及道德素質的界定，具體的指標如下：

「**公民內涵**」，乃聯繫國家與本地人民的關係，檢索指標為「祖國」、「愛國」、「愛澳」、「文化／中華文化」。

「**道德品格**」，檢索指標為「道德」、「品德」、「和諧」、「尊重（別人）」、「負責任」。

「**公民素質**」，檢索指標為「批判／批判精神」、「關心社會事務」、「獨立思考」、「民主」、「合作」。

須補充者，檢索結果乃該字彙在文件中的出現次數，當中部分字彙較能直接反映所指事物，例如，「祖國」、「愛國」、「愛澳」、「公民」、「中華」、「民族」、「身分認同」等，其他字彙，例如「文化」和「合作」則偏向複合性的意義，例如「區域經濟合作」、「公務員文化」等便與原來的指標所設想的有一定距離。因此，表一的統計表，旨在呈現各年度特區政府管治上的著力點，以及政府回應社會問題的敏感度和力度。例如，2007 年施政報告中，社會「和諧」是主旋律，而「道德／德育」是特區政府甚為關切的課題。

表一：回歸後特區財政年度施政報告中相關字彙的檢索結果

項目及指標		檢索結果								
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
公民 內涵	祖國	4	5	4	1	5	5	2	1	0
	愛國	5	1	0	3	0	4	0	1	1
	愛澳	7	1	0	3	0	4	0	1	1
	文化	1	9	22	18	28	28	12	19	22
	中華(特 區名稱)	3	2	2	2	2	4(2)	3(2)	1	1
	民族	1	1	0	0	0	1	0	0	0
	公民	2	1	3	1	0	2	1	2	20
道德 品格	身分 認同	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	道德/ 德育	0	0	0	0	0	5	6	30	5
	品德	0	0	1	1	0	1	0	1	1
	和諧	3	2	3	2	3	2	6	44	12
	負責/任	1	5	9	0	0	0	0	3	1
公民 素質	尊重 (別人)	0	3	0	0	0	1	3	1	3
	批判/批 判精神	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	關心(社 會事務)	1	1	2	1	4	0	0	0	1
	獨立 思考	0	0	0	0	0	2	0	0	1
	民主	0	2	0	2	0	12	9	9	7
	合作	9	10	34	50	49	33	18	22	30

從檢索結果來看，回歸後施政報告中有以下兩個特徵：一是對文化的強調。二是加強國民教育，特別是「愛祖國」和「愛澳」等方面。這種從文化入手幫助民眾建立國民身分的做法，很大程度上與 Banks（2007，頁 25）的觀點相似。他提出，平衡的身分認同應包括三個層面，核心是文化的認同（cultural identification）、其次是國家的認同（national identification），最終是全球的認同（global identification）。Banks（2006, 2007, p. 25）進一步指出，「個體只有在健康及具有反思的文化認同的基礎上，才能發展出健全的對國家的認同，也只有這樣，個體才有正向的全球認同……」。施政報告中除了對文化的強調外，「道德」、「和諧」也是明顯的話語。結合表一的統計結果，下面扼要列出回歸後施政報告中非高等教育領域的施政方針（粗體字為研究員強調的部分），以便進一步分析當中有關品德及公民教育的論述。

## 二、施政報告中品德及公民教育的定位

### 1. 建立身分與「去殖化」(de-colonization) 同步

回歸後的最初幾年，在強調文化認同的基礎上，力求改善國民教育缺失的話語尤為明顯。「去殖化」主要體現在國民身分的建立，即提出「愛國主義和公民意識應在整個教育領域內得到足夠的重視和切實的推行」（澳門特區政府，2000，頁 7）。同時，強調政府「**致力弘揚中華文化，培養市民愛國愛澳的情懷**」（同上，頁 8），做好「**有關國家民族觀念的教育，有關權利和義務、自由和責任的教育**」（澳門特區政府，2001，頁 33）。可見此時期公民教育的話語注重強化「國家」「民族」的關係（bond-strengthening），消弭殖民時期含糊的國民身分表述。

### 2. 公民教育中的「品德」話語

品德教育是澳門公民教育中十分重要的話語。回歸後，賭權開放，賭場社區化的情況漸普遍，居民生活在挑戰和引誘中。政府當務之急是「**大力促進品德教育和公民教育，讓學生自主地建立起應有的是非觀念、操守原則和倫理精神**」（澳門特區政府，2003，頁 28）。2006 年，前公務運輸司司長歐文龍貪污案震動全城，2006 年施政報告遂將道德



議題納入，強調：「**道德教育已經成爲一個異常突出的課題**」（澳門特區政府，2006，頁 17）。翌年，道德議題由政府擴展到學校教育乃至家庭教育，提出「**社會矛盾的解決，必須建立在深厚的法治基礎上。我們要強化社會的法治精神和公民意識……**」（澳門特區政府，2007，頁 25）。學校教育方面，提出「**加速中小學品德與公民教育的規範化。繼續透過師資方面的支援，以及德育課程的強化，培養青少年正確的道德觀念；同時，讓他們深入了解社會，提高道德判斷力**」（同上，頁 26）。

### 3. 人文傳統與社會人才建設

隨著 2002 年成功申報世界文化遺產、2004 年 CEPA 的簽訂，澳門進一步走向世界的舞台，成爲東亞地區的經濟文化紐帶。面對開放帶來的挑戰，「人文傳統」，如「**善良、多元、接納、共融，是我們優秀的人文傳統，社會魅力的精華所在**」（澳門特區政府，2004，頁 32）。2005 年，則提出了更爲具體的發展方向，即「**大力培養青少年的愛國愛澳情操，加強『一國兩制』和基本法，以及中國歷史文化的教育，增進他們的國家民族身分認同**」（澳門特區政府，2005，頁 17），當中有三個重點：（一）公民意識與文化素養的關係；（二）愛國愛澳、國家民族身分、公民素養與民主關係的話語；（三）社會道德建設與人才建設。另外，報告中道德的話語亦從教育體制擴展至整個社會，「**發展優質社會，有賴於一點一滴、百折不回的道德建設和人才建設**」（同上，頁 20）。報告亦首次對「道德教育」的內涵作了補充，「**道德，包括個人品德和公共道德，是人的靈魂，一切事業的靈魂**」（同上）。

### 4. 公民社會的話語

成熟公民社會的特徵之一是活躍的民間社團組織。澳門的民間社團數目約爲三千多（然而，相當多的團體並非活躍）。2008 年的施政報告首次引入公民社會的話語，「**公民，是公民社會的根基所在；公民社會的發展水準，與公民素質直接相關。因此，弘揚國家與特區、權利與責任、民主與法治等一系列公民應有意識，實在具有必要性和逼切性。特區政府將創造條件，在廣大市民，尤其是廣大青少年中，積極推行公**

民教育，為公民社會的健康發展奠定下必要基礎。明年，特區政府將成立專責機構作出推進，從機制上確保公民社會的培育和發展」（澳門特區政府，2008，頁 31）。

### 三、被動抑或前膽的政策話語？

從施政報告中，我們可以看到：特區政府對「公民教育」的話語是流動的，「公民」的話語既反映政府的願景（vision）及預防（proactive）期望，亦是對社會問題的回應（reactive）。而回歸初期刻意強化特區與國家的關係，也是對殖民時期國家民族教育不足的積極回應。2005 年及 2007 年提出的「道德」論述，顯然是針對博彩業員工監守自盜的案件及高官貪污問題所作的回應，「道德」一詞在 2007 年施政報告出現的次數就高達 30 次之多。此外，對「公民社會」的論述聚焦於「民主參與」、「法治」、「權利與責任」等議題，這顯然是為 2009 雙選舉年所作的鋪陳。

依文本的分析來看，澳門公民教育的內涵也涵蓋了如 Banks（2006, 2007）所指的文化、國家及全球三個層次。當中，澳門特區更以文化、人文傳統（包含了東西方的傳統價值）、宗教等作為文化層次的認同。國家認同方面的表述較為抽象，且僅流於奔走呼告的層次，例如強調「愛國愛澳」、「弘揚國家與特區」、「立足澳門，胸懷祖國，放眼世界」等。至於全球層次的公民認同，報告中則較少著墨。

### 行政和民間機構的實踐

施政報告中政策話語的實踐往往體現在行政機構／學校／民間機構的作為上，這一部分集中分析政府和民間有關品德與公民教育的具體措施，以檢視政策文本與實踐的關係。依照互聯網檢索的結果，可將行動的主體分為行政機構和民間機構兩類：

## 一、行政機構的實踐

互聯網檢索結果顯示，教育暨青年局（下稱教育局）、民政總署、法務局、廉政公署、環境委員會等機構直接負責公民教育相關活動的籌備和組織。

### 1. 教育暨青年局（<http://www.dsej.gov.mo/>）

依照教育行政當局的組織架構第 81/92/M 號法令的規定，負責課程外公民教育工作的主要是青年廳及教育廳下設的成人教育中心。教育研究暨資源廳和教育廳則負責課程體制內的公民教育，包括制定品德與公民教育大綱，協調課程計劃和大綱的組織等。

賭權開放的負面影響一直是社會各界最關注的議題。2005 年成立的德育中心是對品德教育呼聲的直接回應。第 61/2005 號行政命令將服務對象定為「兒童、青少年及教育工作者」，其主要職責為：（1）鼓勵兒童及青少年參與品德教育活動；（2）協助教育工作者舉辦品德教育活動；（3）直接或與學校、社團聯合推行品德教育活動，尤其是推廣、學習及交流方面；（4）向市民大眾推廣品德教育。另外，教育局亦在其網頁設立「愛祖國愛澳門」的專區，為愛國教育提供支援，當中內容包括：「升旗儀式」、「愛國教育基地巡禮」、「教學資源」和「教學案例」等等。

### 2. 民政總署的公民教育（[http://www.iacm.gov.mo/main\\_c.htm](http://www.iacm.gov.mo/main_c.htm)）

民政總署下設「公民活動中心」，以工作坊和講座等形式，向學生及公眾推廣公民教育。其內容和主題十分廣泛，包括「與大自然談情說愛」、「生態入侵——植物駭客」、「認識狂犬病」、「預防禽流感之認識候鳥與家禽」、「流浪狗的梦想」、「做個盡責的寵物主人」、「我們和牠們共用世界」、「環境保護」、「公共地方總規章」、「認識紅火蟻」、「扶手電梯與升降機」、「善用下水道」等等。

### 3. 法務局的公民教育

(<http://www.dsaj.gov.mo/MainFrame.aspx?lang=zh-TW>)

法務局主要從普及法律的層面介入品德及公民教育，當中有製作電台節目、電視宣傳短片、校園及社區的法律推廣活動等。此外，法務局向小學和中學開設了「小學普法教育課程」、「中學普法教育講座」。小學課程包括：小一的「認識校規」、小二的「學習生活規律」、小三的「認識社會規則」、小四的「認識交通規則」、小五的「認識刑事罪行」、小六的「進一步認識刑事罪行」。中學方面，內容集中在法律與生活的層面：包括初中一的「刑事法律（一）」、初中二的「刑事法律（二）」、初中三的「刑事法律（三）」、高中一的「澳門基本法」、高中二的「與日常生活有關的法律（一）」、高中三的「與日常生活有關的法律（二）」。

### 4. 廉政公署的公民教育 (<http://www.ccac.org.mo/>)

廉政公署以「倡廉」為教育重點，製作面向高小學生的「誠信和廉潔」的教科書和教材套。

### 5. 環境委員會的公民教育 (<http://www.ambiente.gov.mo/>)

環境委員會以環境保護為推廣重點，特別是有關「保護及維護環境、自然及生態平衡」的培訓課程和活動，例如「氣候變化徵文比賽」、「共享清新空氣、齊來綠色出行大步行活動」、「愛惜資源，使用環保購物袋」，以及為教師而設的「環境教育課程」等。

以上不同行政機構所推行的相關活動，反映出行政當局施行品德教育的決心和力度，也確實為學校品德教育的開展提供了支援。單從上述的公民教育活動而論，不同行政單位對公民教育的界定有較大分別：有的傾向從居民權責出發，有的則傾向守法的觀念，也有以環保和品德作為核心。誠然，儘管各部門的話語並無直接衝突，然而一般小學生如何理解多重身分的「公民」意涵，這顯然是正規課程中必須面對的問題。

## 二、民間機構的實踐

由於澳門的學校以私立學校為主體，且偏向民間辦學的性質，因此本文的民間機構是指學校及一般社團，例如澳門婦女聯合總會、澳門街坊會聯合總會、澳門中華新青年協會等。

教育行政當局由 2005 年開始推行「優化學校教育資助計劃」，目的是「提升非高等教育的整體質素」，並「繼續鼓勵學校充分利用各種資源制訂發展計劃，以提升在教與學方面的效能」（教育暨青年局，2006a），而品德教育被放在優先的行列。另外，公民教育方面也設立了資助計劃——「『認識祖國，愛我中華』學習之旅資助計劃」（教育暨青年局，2006b），目的是「加強學生對祖國各方面的認識，並激發學生的愛國情懷」。上述兩個計劃，一個以品德教育為主導，另一是以公民教育為導向，通過對學校及學生的資助，顯然令計劃更具吸引力，特別是後者更深受學校歡迎。在慧科新聞資料庫中，從 2006 年 1 月 1 日至 2008 年 11 月 2 日止，以品德教育相關字彙進行檢索，結果如下：

表二：慧科新聞資料庫有關字彙檢索結果

檢索字彙	出現次數
愛國愛澳	3395
公民教育	1606
品德教育	513
愛國教育	438
國情教育	107
國防教育	107
愛國之旅	47

從表二的檢索結果而論，民間機構和學校以「愛國愛澳」為主題所開展的公民活動，以「品德教育」和「愛國教育」為重點。品德教育方面，學校和民間團體的活動呈多樣化，其中「預防」居多，如預防青少年賭博、生命教育等。「國情教育」在回歸後的幾年，無論在公共行政體系和民間團體都是主要的話語，「國防教育」近年亦逐步面向中學生

展開。須補充者，上述活動都獲得中央及特區政府不同程度的支持和資助。總的來說，學校和民間團體對於與品德和公民教育相關的活動，採取的是積極響應和參與的態度。

### 三、多元話語的參與和成效？

此部分並非尋求準確的數字統計，而是旨在加深對現況的了解，進而為制定未來發展方案提供參考。具體說來，目的有二：一是了解目前澳門有哪些主要的機構負責參與這類的工作，二是了解探究上述機構對於品德與公民教育的話語和闡釋為何。結果顯示，行政機構在「品德及公民教育」的定位呈多元化表徵，多將學生和市民的權責作為介入點。民間機構（特別是較活躍的社團）將公民教育聚焦在「愛國教育」層次，且多以「認識」和參觀方式進行。誠然，政府對民間機構的資助亦起一定的鼓勵作用，這一點可引證於媒體對活動的報導頻率之上。然而，就從上述機構組織活動的主題和內容而言，其涵蓋面相當廣泛，由一般居民生活到愛國教育層次不等。值得思考的問題，是怎樣從學習者的角度思考和規劃活動的方案，讓學生通過參與系統或非系統的活動而達成預期的教育目標。

## 出版及研究的情況

這部分集中梳理回歸以後（2000至2008年）澳門品德及公民教育的出版及研究情況，目的旨在呈現相關領域的話語和傾向，進而勾勒出回歸後澳門公民教育研究和出版的發展歷程及特點。

### 一、回歸前公民教育的研究和出版

回歸前公民教育的研究和出版，可概括分為兩個時期，即醞釀期（約1989–1994年）<sup>4</sup>及課程規劃和實施期（約1995–1999年）。醞釀期以黃漢強（1992）主編的《澳門公民教育》為代表，集錄了公民教育理念、

公民教育初探等主題的論述，旨在探求澳門公民教育的定位。稍後，當時的教育暨青年司（即現時的教育局）公佈了品德及公民教育的課程大綱，並於官立學校推行。此期的研究和出版集中在三方面，分別是持續論述〈澳門學校道德與公民教育〉（蔡梓瑜、張麗蓮、謝桂英、馮增俊，1999）和澳門兩地政治過渡的〈公民和政治教育〉（*Civic and Political Education*, Tse, 1999）等議題。

## 二、回歸後公民教育的研究和出版

回歸後澳門公民教育相關的研究和出版（詳請見附件一），涵蓋了如下幾方面的主題：（1）從歷史、政策及課程層面的檢視：〈澳門公民教育簡史〉、〈澳門的道德和公民教育：回顧與前瞻〉、〈澳門小學品德教育課程政策的脈絡研究〉、〈澳門社會發展與品德教育工作的推動〉、〈澳門中學品德及公民教育的話語與實踐〉；（2）現況的探討：〈澳門初中道德及公民教育實施現況探究〉、〈轉變中的社會與公民教育：澳門的個案〉、〈仍在建造中的澳門公民教育〉、〈紫陌紅塵正迷津——澳門教師探尋的「道德及公民教育」津渡〉；（3）教材分析、出版及教學法：〈澳門初級中學教科書道德及公民教育內涵之分析〉、〈道德及公民教育的思辨模式〉；（4）教材出版；（5）民主社會的建設：〈澳門民間社團的勃興與公民社會的發展〉、〈走向民主與和諧——澳門、台灣與大陸社會進步的艱難歷程〉等。從時序上分析，可以總結出歷史和對現況檢視—教材—民主社會發展的發展路向。當中有兩點值得注意，（1）停留在現況的研究佔了相當的比重；（2）由檢視現況到出版教材，對於公民知識內涵的研究和出版是真空的。

## 三、出版和研究的焦點在哪裡？

回歸後品德公民教育的出版和研究，較著重對現況的檢討，這也可算是對回歸前公佈的品德及公民教育課程大綱成效的評估。從澳門大

學教育學院的碩士論文庫來分析，1999至2007年的教育碩士共收錄130篇論文，當中只有6篇有關品德和公民教育，這也可局部反映出此領域未受足夠重視。而為數不多的文章中，對品德及公民教育知識內涵的探討亦是較為缺乏的。

## 研究總結及後續思考

### 總結

回歸是澳門歷史發展的重要轉折點，回歸前的教育改革更成為了今日教育發展的重要依據，其中較為突出的是將教育行政當局與學校群體（特別是私立學校）的關係「正規化」。<sup>5</sup>

本研究定性為文件分析，並按歷史時序的發展來分析文件／文本資料，用以呈現不同時期的社會發展對品德及公民教育的話語及內涵的訴求。以下分別就三類資料的分析結果進行總結，並對資料之間的互動關係進行探討，希望能夠勾勒出回歸後澳門公民教育發展的概貌。

#### 一、政策文本的檢視

無論是對施政報告中相關字彙的檢索，還是從政策文本中直接呈現的相關內容來看，品德及公民教育都是回歸後特區政府甚為關切的課題。對中華歷史文化的認同，「愛國」和「愛澳」的強調，顯示了教育當局對政治回歸事實積極和迫切的回應。公民身分的建立，公民意識的培養，國家民族觀念的樹立，儼然成為「去殖化」以建立個人與國家關係的重中之重。而社會自律、廉潔問題的爆發，引發了社會對個人品德的關切，施政報告亦順勢提出了中小學品德與公民教育的規範化。同時，對道德的關切亦從教育體制擴展至整個社會，提倡加強全社會的道德建設和人才建設。而「民主參與」、「法治」、「權利與責任」等議題，也伴隨政治變革的需要（特別是政府換屆選舉）而被提上議事日程。



## 二、行政和民間機構的實踐

從政策文本和機構實踐的關係來看，政府的政策往往體現在行政機構以及民間機構的作為上。教育暨青年局、民政總署、法務局等行政機構負責的相關活動，相當程度上服膺了品德及公民教育政策的需要和訴求。在當局優先發展品德和公民教育、設立相應資助的導向下，學校和民間團體將公民教育聚焦在「愛國教育」和「品德教育」層次。「愛國教育」多以講授和實地參觀的方式展開。「品德教育」的活動內容以旨在「預防」青少年吸毒、賭博等行為的宣傳教育為主。總的來說，行政機構、學校和民間團體在品德和公民教育方面採取的是積極參與的態度，顯示了對政府政策的支持和響應。無論是行政機構還是民間機構內部，以及不同機構之間，所呈現出的公民教育的內涵以及具體的實施，都呈現多元化的表徵。不過，彼此缺乏協調和統整，乃是值得關注的問題。

## 三、出版和研究的情況

回歸後品德及公民教育相關的出版和研究，集中在歷史和政策的檢視、實行現況（如課程層面）的探討、教材內涵的分析等幾個層面。而公民社會的提出，亦使得「民主社會」，「民主參與」、「法治」、「權責」等成為公民教育和學者關心的重要議題，亦有個別的部門和學者承擔了教材的編訂和出版。總體上，我們可以看到，回歸後澳門的公民教育研究，呈現出對現況檢視—教材—民主社會發展的發展路向。當中有兩點值得注意：（1）研究多停留在現況的檢視，（2）對於公民知識內涵的研究和出版較為缺乏。

## 四、三組研究資料的互動關係

總的來看，政策中公民教育的話語與社會變遷有直接的關係。回歸初期公民教育強調個人與祖國關係的建立。其後，博彩業迅猛發展所引發的社會問題，使得品德教育遂成為熱門議題，亦成為構建和諧社會的

主要話語。在政府的資助和鼓勵下，學校和民間團體踴躍參與「愛國之旅」，積極投入各式各樣的「愛國教育」，尤以參觀國內的革命基地、國情教育的活動最多。研究和出版方面，多集中檢視現時品德及公民教育的實施情況，而對課程中公民知識及內涵的研究仍欠缺，近期的話語則以建構公民及民主社會為主調。

綜觀三組有關品德及公民教育的話語，既有內部的關聯，但也顯示出斷層的情況。譬如說，政策主導的「愛國教育」充分體現在學校和民間機構的實踐之上，顯示出話語與實踐之間的相互呼應。然而，政策、行政機構和學術界的話語又存在著明顯的差異。政策和行政機構的話語是較接近的，而學界卻欠缺對公民教育內涵和構成的深入討論，行政機構主導出版的小學品德及公民教材，既顯示出行政機構的決心和急於求成的心態，亦反映了學界對此命題的冷漠態度和遲緩反應。

## 問題和挑戰

### 一、模糊的身分到流動的論述

回歸前的過渡期無疑提升了政府乃至全社會對公民教育的關注度。然而，儘管當時的課程框架提出開設道德及公民教育的要求，但事實上官方採取的仍是一貫「包容」的態度，依學校的現況及詮釋去推廣實施。1997年「個人及社會教育」師資及課程的出現，更是將「公民與國家」的關係移花接木為「個人與社會」，<sup>6</sup>「去政治化」的話語顯然將「公民」的身分和概念模糊化了。

回歸後，從政府文本到行政及民間機構的實踐，都體現以品德／道德為核心的取向，而公民教育的論述卻呈現出流動的狀態，政策文本上大有不持續的趨向。例如，回歸之初「公民身分」和「國家認同」的論述是相當明顯的，教育行政部門亦推出各類活動，以促進「個人」與「祖國」建立關係。隨後，博彩旅遊業興旺，衍生了一些社會問題，「品德教育」遂成為該特定時期的主流論述。施政報告中有關品德及公民教育的論述，也很大程度出於回應當前社會問題的需要。公民教育論述

的流動，一方面反映出教育與社會發展緊密關係、肩負回應社會需求的使命。而另一方面也引發了諸多困惑和問題：「品德及公民教育」作為學科應有其特定的內容嗎？而回應社會問題又真的等於是該學科及學習領域要處理的課題嗎？而更多關於公民教育的基本問題尚有待釐清，如：「公民教育」要談的是哪一國的公民？要建立的公民身分又應如何？

## 二、同聲歌唱還是百花齊放？

依照《基本法》賦予的權利，澳門的學校在課程設置和教學法等方面享有高度的辦學自主權。而以私立學校為主要的教育系統構成，使得教育行政當局的約束力相當有限。伴隨政治回歸的進程，政府大張旗鼓宣傳和推行公民教育時，其政策制定及具體措施都不得不要考慮這樣的事實。2006年的施政報告提出，「今天，道德教育已經成為一個異常突出的課題，我們大力支持各校在本身辦校核心理念的基礎上，為此展開百花齊放的努力……」。如何既能遵循辦學自主權，鼓勵各校按自身的辦校理念對公民教育進行詮釋和推廣，又能超越宗教背景、政治傾向性、辦學理念等的差異，達成公民教育的核心目標，這顯然是兩難的困境。而政府信誓旦旦、勢在必行的公民教育，在各校的詮釋和操作下，即便種下了公民教育的種子，或許開出的，未必是公民教育的花。另一方面，各行政機構對公民教育的理解和表述並不一致。多樣化的理解和表述，雖充分體現了公民教育的豐富內涵。然而，如何讓中小學生理解並整合多重意涵的「公民」論述，則是一項必須面對的挑戰。

## 三、身分認同和「去國民化」的困境

在多元民族和文化的國家（如美國和法國），國民教育的著力點是發展國民的核心價值，共同的「國家建設」（nation-building）乃最終的歸宿。回歸後的澳門，在積極推行國民教育的同時，卻不得不面對全球化背景中「去國民化」（de-nationalization）的困境。以中華文化為

主體的澳門社會，與中國大陸在文化上一脈相承，因此文化層面並不存在「回歸」的問題。或者說，澳門的「回歸」更多的是政治層面。簡言之，是重新確立澳門與中國大陸的關係。過往歷史發展條件的制約，使得回歸前的公民教育未盡如人意，而回歸後奔走呼告式的「國民教育」亦未免流於表面。面對經濟全球化時代的來臨，經濟體系、消費形式大有走向「單一化」的局面，這種追求「國際化」、「國際標準」的論述，往往忽略了國家的內在文化及身分。身居澳門的中國公民，未具國民身分認同之際，又面對全球化的衝擊，將能如何自處，避免成為「無根的地球人」？

## 建議

總的來說，回應上述討論，對日後品德及公民教育發展的建議如下：

### 一、學校是品德及公民教育的基礎

從澳門的教育發展而論，公民教育的發展早有基礎，而且尤以學校自發性的居多。我們或可以理解，經歷葡人管治多年的澳門人對於國家的意識是薄弱的，因而回歸後的「愛國教育」成為施政的重點，更多的成為了大眾市民的口號，反而變得流於表面。學校是發展品德及公民教育的重要基地，然而，在追求升學率、學業表現等工具主義的教育取向，品德及公民教育成為了犧牲品。因此，學校有必要對社會所期望和自身的宗旨作出平衡。

### 二、品德及公民教育的核心價值的探討

面對不同學校的辦校宗旨及理念，在尊重教學自主的前提下，需要對品德及公民教育中應該倡導的共通的公民素質及一些核心價值進行探討。在兼顧多元論述的同時突出核心部分，才能真正體現「和諧」的價值，也只有「和諧」中的批判性接納才能突顯「公民社會」的真義。

### 三、訂定品德及公民教育的基本概念

眾說紛紜的「公民」及「公民教育」的表述，無助於公民教育的理解和推廣，亦不利於學生對該概念的掌握。不同行政機構的相關活動，也只是基於對「公民」及「公民教育」的狹窄理解，因而對學生的學習帶來了混淆。因此，訂定品德及公民教育的基本概念乃是當務之急。而跨部門的道德及公民教育協調小組的成立，可以促成各方對品德及公民教育的基本概念、核心價值等達成共識，順利實現相關活動的統籌及協調，亦是避免和解決公民教育「局部」和「割裂」現狀的有效方式。

### 四、學術研究界的參與

澳門從事學術研究的人員並不多，而致力教育研究的人員就更少，因而在研究方面也難以有多元化的表現。另外，就澳門教育的現況而言，教育改革的話語權多在政府層次。這兩方面的因素使得澳門的教育研究多從政府落實某一方案和措施的實際需要出發，目的在於為政府的規劃和決策提供意見和評估。學術研究在政策制定方面的角色和作用固然重要，然而，這樣單一化的研究取向也突顯出學術研究界前瞻性視野的缺乏。品德及公民教育作為社會和國家發展的重要前提，以及個人在社會中安身立命的基石，應該受到學術研究界持續的關注。

## 註釋

1. 以學校運作執照計算。
2. 第 38/94/M 法令，內容是幼兒及小學課程框架。是指「道德教育、公民教育、宗教教育」三科任擇其一。
3. 有關教育法律制度、課程和師資培訓方面的檔案，包括《澳門教育制度》（法律第 11/91/M 號）檔，還有《學前及小學教育之課程組織》（法令第 38/94/M 號）、《初中教育之課程組織》（法令第 39/94/M 號），以及《高中教育之課程組織》（法令第 46/97/M 號）等三份課程文件。兩份有關師資培訓的文件，其一是培訓幼稚園及中小學教師的法律制度，以及訂定有關之協調、行政及輔助制度（法令第 41/97/M 號），其二為核准教授品德教育科目領域之道德教育及公民教育教師的培訓模式（批示第 13/SAAEJ/97 號），還有最近修訂的《非高等教育制度綱要法》（法律第 9/2006 號）。
4. 約在 1989 年初，有宗教背景學校的教師開始構思為公教學校出版公民教育教材。
5. 所謂「正規化」，是指教育行政當局與私立學校除了以前單純的資助關係外，同時亦建立了多重合作和參與的關係，如訂立教師入職要求、不同學習階段的各個學習領域的學時比重等。
6. 歐洲大陸有些國家用「個人及社會教育」等同或取代「公民教育」，也有「去政治化」的意味和取向。

## 參考文獻

- 教育暨青年局 (2006a)。〈優化學校教學資助計劃章程〉 (2006 / 2007 學年)。2008 年 1 月 21 日擷取自教青局網頁 <http://www.dsej.gov.mo/>
- 教育暨青年局 (2006b)。〈「認識祖國，愛我中華」學習之旅資助計劃章程〉 (2006 / 2007 學年)。2008 年 1 月 21 日擷取自教青局網頁 <http://www.dsej.gov.mo/>
- 馮增俊 (主編) (1999)。《澳門教育概論》。廣州：廣州教育出版社。
- 黃漢強 (主編) (1992)。《澳門公民教育》。澳門：澳門大學澳門研究中心。
- 蔡梓瑜、張麗蓮、謝桂英、馮增俊 (1999)。〈澳門學校道德與公民教育〉。載馮增俊 (主編)，《澳門教育概論》 (頁 315-363)。廣州：廣東教育出版社。
- 澳門特區政府 (2000-2008)。《中華人民共和國澳門特別行政區政府 (二零零零年至二零零八年) 財政年度施政報告》。澳門：澳門特區政府。
- 澳門基本法推廣協會 (2008)。〈澳門基本法全文〉。2009 年 2 月 16 日擷取自澳門基本法推廣協會網頁 [http://www.basiclaw.org.mo/list.php?category\\_id=5](http://www.basiclaw.org.mo/list.php?category_id=5)
- Ball, S. J. (1990). *Politics and policy making in education: Explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- Banks, J. A. (2006). *Race, culture, and education: The selected works of James A. Banks*. London & New York: Routledge.
- Banks, J. A. (2007). *Educating citizens in a multicultural society* (2nd ed.). New York & London: Teachers College Press.
- Governo de Macau (Macao Government). (1994). *Organização curricular para educação pré-escolar, ano preparatório para o ensino primário, Decreto Lei 38/94/M de 18 Julho* [Curriculum organisation for pre-primary and primary education, Decree-Law 38/94/M, 18 July]. Macao: Author.
- Tse, T. K. C. (1999). Civic and political education. In M. Bray & R. Koo (Eds.), *Education and society in Hong Kong and Macau: Comparative perspectives on continuity and change* (pp. 151-169). Hong Kong: The University of Hong Kong, Comparative Education Research Centre.

## 附件一

### 回歸後澳門公民教育的研究和出版（按主題分類）

#### 1. 從歷史、政策及課程層面的檢視

謝均才（2000）。〈澳門的道德和公民教育：回顧與前瞻〉。載《二十一世紀公民與道德教育學術研討會論文集》（頁 41-54）。台北：台灣師範大學公民訓育學系。

胡少偉（2000）。〈澳門小學道德與公民教育的發展〉。載《澳門教育如何邁進新紀元教育研討會文集》（頁 103-109）。澳門：澳門大學教育學院、澳門教育暨青年局。

方炳隆（2000）。《澳門小學品德教育課程政策的脈絡研究》。未出版碩士論文，澳門大學教育學院。

Chan, C. H. (2001). Society and citizenship education in transition: The case of Macau. *International Journal of Educational Development*, 3(4), 305-314

謝均才（2005）。〈公民教育和政治教育〉。載貝磊、古鼎儀（主編），《香港與澳門的教育與社會：從比較角度看延續與變化》（第二版，頁 165-188）。香港及台北：香港大學比較教育研究中心、師大書苑。

單文經（2006年6月）。〈澳門公民教育簡史〉。「兩岸四地公民教育」研討會發表論文。香港特別行政區政府民政事務局、香港特別行政區公民教育委員會、鄭州大學公民教育研究中心合辦，香港。2008年5月28日擷取自 <http://www.cpce.gov.hk/civic-education.hk/sc/pdf/7a.pdf>

李嘉麗、梁雪恩（2007）。〈澳門社會發展與品德教育工作的推動〉。《兩岸四地中小學德育改革與創新》（頁 42-50）。香港，香港教育工作者聯會。



Vong, S. K. (2007). Discourses and practices of moral and civic education curriculum in secondary schools in the context of Macau. In D. L. Grossman & J. T. Y. Lo (Eds.), *Social education in the Asia-Pacific: Critical issues and multiple perspectives* (pp. 137–163). Charlotte, NC: Information Age Publishing.

## 2. 現況的探討

高錦輝（2000）。〈對 21 世紀對澳門學生進行德育的看法〉。《澳門教育如何邁進新紀元——教育研討會文集》（頁 117–124）。澳門：澳門大學教育學院、澳門教育暨青年局。

劉金玲（2002）。《澳門天主教小學對教育局品德教育大綱認知和實行情況的調查》。未出版碩士論文，澳門大學教育學院。

鄭洪光（2003）。〈澳門公民教育的實施狀況〉。《青年研究學報》，第 6 卷第 1 期，頁 104–111。

陳子浩（2004）。〈仍在建造中的澳門公民教育〉。載張秀雄（主編），《新世紀公民教育的發展與挑戰》（頁 275–306）。台北：師大書苑。

陳德昭（2005）。《澳門初中道德及公民教育實施現況探究》。未出版碩士論文，澳門大學教育學院。

廖惠芳（2006）。《道德的萌芽——幼稚園學生道德判斷力初探》。未出版碩士論文，澳門大學教育學院。

黃素君（2007）。〈紫陌紅塵正迷津——澳門教師探尋的「道德及公民教育」津渡〉。載《兩岸四地中小學德育改革與創新》（頁 71–88）。香港：香港教育工作者聯會。

### 3. 教材分析、出版及教學法

胡德鑾（2000）。〈道德及公民教育的思辨模式〉。載《澳門教育如何邁進新紀元——教育研討會文集》（頁 111-116）。澳門：澳門大學教育學院、澳門教育暨青年局。

吳淑嫻（2004）。《澳門初級中學教科書道德及公民教育內涵之分析》。未出版碩士論文，澳門大學教育學院。

黃艷蘭（2004）。《新聞時事融入道德及公民教育科教學的行動研究》。未出版碩士論文，澳門大學教育學院。

人民教育出版社（2008）。《品德與公民》（小學教材）。北京：人民教育出版社。

教育出版社（2008）。《做個好公民——品德與公民教育》（小學教材）。香港：教育出版社。

### 4. 民主社會的建設

陳子浩（2002）。〈公民資格與多元文化主義在澳門的教育議題〉。載《多元化教育的探討論文集》（頁 181-192）。澳門：澳門大學教育學院。

婁勝華（2007年6月）。〈澳門民間社團的勃興與公民社會的發展〉。「兩岸四地公民教育與公民社會」學術研討會發表論文，台北元智大學。

鄭洪光（2007）。〈讓蓮花精神在青少年身上紮根〉。載《兩岸四地中小學德育改革與創新》（頁 99-107）。香港：香港教育工作者聯會。

郝志東（2008）。《走向民主與和諧——澳門、台灣與大陸社會進步的艱難歷程》。澳門：九鼎傳播。

郝志東（主編）（2008）。《國家認同與兩岸未來》。澳門：澳門大學。

## **An Examination of the Development of Civic Education in Macao in the Post-1999 Era**

*Sou-Kuan VONG*

### ***Abstract***

*This research stems from the Chief Executive's Annual Addresses of the Special Administrative Region of Macao since 1999. It is an attempt to examine the content and orientation of civic education in Macao in the Post-1999 era through an analysis of the current practices of civic education offered by different government organizations and the private sector. The research objectives are as follows: (1) to explore the discourses of civic education in different historical contexts; (2) to examine the appropriateness of multidimensional forms of civic education (in particular, national education) and explore the positioning, meaning and value of civic education for future betterment and development of Macao. The research findings showed that: (1) civic education was positioned as one of the important policies advocated by the local government in response to various kinds of social issues following the return of sovereignty to China and problems arising from the opening-up of gaming licenses; (2) the discourse of civic education had been fluid and had developed to become the "panacea" to all social problems; (3) there were multidimensional forms of civic education found at different levels of society with diversified content and different focal points; (4) there was blurring of citizenship identity issues and challenges arising from the local/state relationship and globalization.*

---

黃素君，澳門大學教育學院副教授兼教育研究中心主任。

聯絡電郵：skvong@umac.mo