

澳门中小学教材制度建设探赜

马早明, 刘坤哲

摘要:澳门特殊的历史背景造就了其独特的教材制度建设之路,根据教材政策的阶段性特征,澳门中小学教材制度的演进历程可概况为放任期的“自由制”、过渡期的“校本管理”、回归初期的“有限认定”和规范发展期的“制度初建”四个阶段。澳门回归20多年来,教材建设取得了令人瞩目的成就:开发了多套优质本地化系列教材;确立了一纲多本、统分结合的教材编写体制;开展了教师研习计划及教材培训;完善了爱国主义教材体系。历经多年实践,在教材制度建设中,澳门积累了宝贵的经验:坚持行政主导,统筹推动本地教材开发;依托内地教材建设资源,协同推进教材出版;健全教材管理制度,提升教材建设的规范化水平;注重多元主体参与,构建教材管理的互动机制。

关键词:澳门; 中小学教材; 教材制度

中图分类号:G423.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-0186(2023)02-0142-10

DOI:10.19877/j.cnki.kjcfj.2023.02.006

澳门回归以前,受自由放任教育政策的影响,政府缺乏针对中小学教材的管理。回归二十多年来,澳门特别行政区政府(以下简称“澳门特区政府”)高度重视教材的功能,不断加强教材建设,中小学教材建设实现了从依赖进口向自主研发转变、从自由选用向制定基准演进、从放任出版发行到制定规范调整、从市场主导向有限干预调节,在落实“一国两制”“教育兴澳”方针的过程中,取得了引人瞩目的成就,积累了难能可贵的经验。澳门独有的教材建设实践,不仅丰富了我国中小学教材建设的实践成果,探索出澳门融入新时代基础教育教材建设的独特路径,还为香港中小学教材建设和课程改革提供了可供借鉴的澳门经验。

一、澳门中小学教材制度建设的发展历程及特点

从16世纪西方传教士翻译宗教书籍作为教会学校教材使用起,澳门中小学教材建设距今已有四百多年的历史。回顾澳门中小学教材建设历程,根据教材政策的阶段性特征可将其划分为四个阶段:1987年以前为放任期,以“自由式”的教材“潜制度”为特征;1987—1999年为过渡期,以政府初始干预下的教科书“校本管理”为特征;1999—2006年的稳健发展期,澳门特区政府坚持固本培元、稳健发展的建设目标,提出“有限认定”的教材制度构想;2006年至今为规范发展期,优质教育目标下的澳门教材制度初步构建。

基金项目:国家社会科学基金2022年度教育学青年课题“‘一国两制’下横琴粤澳深度合作区教育协调机制建设研究”(CDA220272)。

作者简介:马早明,华南师范大学教育科学学院教授、博士生导师,港澳教材研究中心/东南亚文化教育研究中心主任(广州510631);刘坤哲,华南师范大学教育科学学院博士研究生(广州510631)。

(一) 1987年以前的放任期:以“自由式”的教材“潜制度”为特征

社会学家将规范划分为明文规定的制度与约定俗成的非正式制度两类,前者以法律为原型;后者由民德和民俗构成,是指在自然中形成,没有任何确立的机构执行的、由社会订立、维持与实施的一套行为准则。“潜制度”是一种未经官方认定的、由社会成员习以成俗的非正式规范。在1987年之前,很长一段时间澳门的教材制度是以“潜制度”的形式存在的,具体表现为澳葡政府不参与教材管理,没有系统的制度设计和法律文本,民间自发形成“自由式”的教材制度。“潜制度”的形成与当时澳葡政府的教育执政策略息息相关。^[1]

一是澳葡政府奉行不干涉主义,无心管理教材事务。澳葡政府管治时期,对教材等各项教育问题采取不干涉主义态度^[2],政府不介入教材事务,没有明文规定的制度和法律。二是澳葡政府推行殖民式教育,官私学校有别,教材管理各行其是。澳葡政府推行的殖民式教育政策,只服务于少数几所官立学校或官制学校,官立葡语学校使用葡萄牙直供教材,还有个别优秀的葡语教师自编校本教材。三是华人教育自力更生,自主管理教材事务。澳门社会各利益团体自发组成民间联盟,解决政府置之不理的其他教育问题,因此,教材的选用、供应等各项事务由学校、教会组织、教育社团及相关办学团体负责。各私立中小学校根据自身的办学倾向、升学渠道自主选用教材。教会学校多选用香港地区及英国、美国、新加坡等地的教材;华人社团子弟学校多采用内地、台湾地区出版发行的教材,例如,20世纪80年代,人民教育出版社出版的代数、化学等教材就已出现在澳门中小学生的课桌之上。

(二) 1987—1999年的过渡期:以政府初始干预下的教科书“校本管理”为特征

1987年中葡签署联合声明之后,澳葡政府着手解决教育问题,教材建设开始得到关注。1991年,澳葡政府颁布《澳门教育制度》(第11/91/M号法律),标志着澳门首次制定系统的教育制度法律,政府初步介入教材事务。

一是以法律形式明确学校对教材的自主选用权。回归以前,澳门私立学校由于不被政府关

注,一直来自行决定课程和教材,未曾得到官方认可。《澳门教育制度》(第11/91/M号法律)规定“在接受教育与实施教育方面”,行政当局“要尊重教与学的自由”,保障官私学校在教学组织、学校运行和课程发展中的教学自主权。^[3]教育主管部门将权力下放,学校可以自主决定学校课程设置和教材选用等管理事项,突出体现了中小学教材“校本管理”的特征。

二是指定教材管理行政部门。1992年,教育暨青年司(回归后称“教育暨青年局”,2021年更名为“教育及青年发展局”,以下统一简称“教青局”)组建教育研究及资源厅,下设教育研究及教育改革辅助处。该机构负责生产教科书,及其他教育工具和资源。教材作为一项重要的教学物质资源得以重视,政府设立条件,推动教材制作,促进教育资源中心建设。

三是设立课程基准,制定课程指导框架,提供教材选用基础标准。1994年,澳葡政府颁布了《学前及小学教育之课程》(第38/94/M号法令)。同年,教育暨青年司组建“课程改革工作小组”,为幼儿教育、小学教育预备班、小学、初中及高中开发了全套的课程大纲,之后又发布了《初中教育课程组织》(第39/94/M号法令)及《高中教育课程组织》(第46/97/M号法令),构建了初中和高中教育阶段课程组织的指导性框架,明确了各教育阶段的教学目标,为中小学校选用教材提供了基础依据。

四是订立出版法令,保障出版自由,规范出版行为。1989年澳葡政府重新整理《法定收藏制度》(第72/89/M号法令),随后出台《出版法》(第7/90/M号法律)及《出版登记规章》(第11/91/M号训令),从法律层面保障了教材出版自由,任何民间团体、组织和个人都拥有教材出版的权利;保护了教材版权,凡在澳门出版作品均为法定收藏对象。这些法令为本地化教材和校本教材的开发提供了法律依据和制度保障。

(三) 1999—2006年稳健发展期:固本培元、稳健发展,“有限认定”教材制度的提出

回归初期,为稳定社会局面,第一届澳门特区政府确立了“固本培元、稳健发展”的建设目标,暂时延续原有的教育政策。第二届澳门特区政府开始关注教育制度的改革与调整,教材制度

建设的帷幕随即拉开。2000年5月,澳门教育局派代表赴台湾地区参加教科书制度研讨会,报告澳门教材的选用制度。同年,组织课程改革研讨会,探讨课程教材改革的新方向。2005年,澳门教育界有学者提出教材制度“有限认定”的设计:澳门特区政府设立教材认可基准和准入机制,成立教材管理行业协会,鼓励出版发行商参与教材认定,提供教材管理信息和技术,保留学校和教师的教材选用权,建立制度吸引学校、教师与社团参与教材开发。^[4]时任澳门教青局局长的苏朝晖在2006年澳门大学教育学院举办的“华人社会的教育发展学术研讨会”上提出,澳门地区的课程和教材不能充分反映澳门自己在政治、经济、文化、社会等方面的特点和本地区发展的要求,应该设立地区课程框架及课程标准作为澳门课程和教材建设的底线。^[5]上述学者和行政领导提出,在保留澳门教育多元文化特色的同时,政府应通过一种宽松的“认定制”,推动澳门本地化教材发展,提高澳门中小学教材质量,发掘具有澳门特色的教育资源。

“有限认定”式教材制度的提出是基于澳门中小学“自由式”教材制度的内生局限性困境。一是澳门需要开发本地化教材,以改变长期依赖进口教材带来的系列问题。澳门课程和教材具有“价值多元的依赖型”特点,对进口教材的依附与跟从,造成了澳门自身独特价值的长期忽视,不利于本地区教育的发展和人才的培养。澳门中小学教材制度建设需要大力发展本地化教材,打破对进口教材依赖的局限。二是澳门需要加强教材管理、选用优质教材,以促进教学质量的提升。长期以来,澳门中小学校享有教材选用的权利,澳葡政府基本不过问,并由市场主导教材管理。该政策客观上激发了教材的市场活力,却也暴露出澳门教材质量难以保障的现实问题,进而影响课程教学和人才培养的质量。因此,澳门中小学教材制度建设需要适当加大教材管理力度,破除教材质量参差不齐的问题。三是澳门需要建立适切的教材制度,以规范教材建设的同时保留教材的多元特色。澳门由于其特殊的历史进程和重要的地理位置,造就了独有的政治经济制度和社会文化特点,澳门中小学教材制度建设需要把握好政府介入的尺度,既不能削足适履,管控太

严失去特色,也不能置之不顾,任由发展陷入混乱,需妥善平衡政府、学校、市场三者之间的关系,促使其和谐发展。

(四) 2006年至今的规范发展期:基于优质教育目标下的澳门教材制度的初步建立

随着澳门基础教育的持续发展,教育目标从以普及教育为主旨的“量的扩张”向追求优质教育的“质的提升”转变。澳门特区政府采取了“改进课程与教学”等一系列施政举措,通过设置课程框架和课程标准,界定澳门特区课程和教材的基本水准,从而改变中小学校间教育质量参差不齐、课程和教材无法有效服务教育教学和人才培养的局面。^[6]2006年,澳门特区政府颁发了《非高等教育制度纲要法》(第9/2006号法律),拉开了澳门回归后教育改革的新一轮序幕,引发了教材制度的新变化。这一时期,澳门特区政府虽然没有出台专门的教材制度,但是教材编写与审定、出版与发行、选用与供应等管理上的新变化,在各法律条文之中均有所体现。

首先,修订课程内容基准,教材编审有纲可循。2006年,随着《非高等教育纲要法》的颁布实施,澳门特区政府着手修订课程指导性框架,《本地学制正规教育课程框架》(第15/2014号行政法规)和《本地学制正规教育基本学力要求》(第10/2015号行政法规)相继出台,从教育制度的总目标、各教育阶段课程的基本框架、课程指引以及学生必备基本素养等方面为澳门本地化教材编写提供了法律准则。之后的两年,澳门特区社会文化司司长对小学、初中和高中教育阶段基本学力要求的具体内容进行了批示,为教材编写提供了详尽的内容标准。如小学《品德与公民》教材编写,是以《课程框架》和小学阶段《品德与公民基本学力要求》为设计蓝本,强调“课程以学生的现实生活为基础”“引导学生参与社会,培养道德品格和公民意识”“运用各种教育资源、途径和多样化的教与学的方式”。^[7]

其次,制定《法定收藏制度》,教材出版法定存档。2008年出台的《法定收藏制度》在原有的《出版登记规章》(第11/91/M号训令)基础之上,进一步明确了出版物“法定存档”的实施细节,指出了包括澳门教育行政部门、中小学校、教师等在内的团体或个人,均享有教材出版

的自由,可自主申请成为出版者。“凡在澳门出版的作品,不论其形式、类别、复制方式,以及作为销售或免费派发,均为法定收藏对象。其中以印刷形式或电子形式制成的图书、多媒体资料及缩微资料等出版物属于必须收藏的对象。”^[8]澳门文化局公共图书馆管理厅负责将具有国际书号的出版物收集、整理和保存。根据澳门 ISBN 中心年度报告显示,2021 年度,澳门共有 802 种图书计划出版,而按《法定收藏制度》法令送存到澳门中央图书馆典藏的图书有 837 种,包括 750 种实体书和 87 种电子书。截至 2021 年,澳门共有 71 个政府部门、40 所学校、236 家商业机构、448 个民间组织、345 位个人及 20 个其他特别团体获得出版者编号。^[9]这些数据说明,澳门图书出版正趋于国际标准化。这有利于澳门教材出版的规范化管理。

再次,发布教材选用指引,监督学校教材采购全程。由于市场上可供学校选择的教材种类繁多,并且随着课程发展工作的开展,学校也开始研制校本教材,学校选用教材的余地很大。为保证学校教材选用的自由和质量,澳门特区政府从设立选用指引和加强行政监督两个维度着手。一方面,教青局提供教材选用参考指引,细化教材选用规范。从 2007 年开始,其下属的课程运作指南编辑小组,向学校发出《学校运作指南》,针对课程管理详细规定了“学校选用教科书、补充教材及研制校本教材的参考建议”,提供学校选用教材程序,设立教材评选准则,处理教材出版商回赠,保障家长和学生的消费权益,从内容选择、组织设计、文字表达、制作形式、使用期限、教材费用等方面,为学校选用教材提供详尽的操作指引。^[10]另一方面,澳门特区政府发挥监察作用,监督学校教材采购过程。澳门特区政府设立教育发展基金,免费教育系统内学校均可申请此项经费用作教材采购。澳门特区政府不干涉学校选用何种教材,但经费使用须符合《教育发展基金财政援助发放规章》,遵循《公务采购程序指引》,在公开招标之前向基金或教青局报备,以便相关执法部门监管。

最后,保障教材市场供应,协调教材购买价格。教材供应制度涉及教材的分配和费用,讲究教材发放的及时性和教材费用的合理化。一方

面,澳门特区政府引导教材市场分配。澳门中小学教材供应的习惯做法是委托书店订购教材,学校提供书目和学生人数,书店订购教材到澳门后,学生自行购买或书店统一配送至学校。由于澳门中小学校追求多元化和差异性的办学理念,各学校教材选用不一致、考试不一致、教学进度不一致、假期安排不一致,与书店联系采购的时间不统一。这些因素直接影响教材印刷出版时间滞后,导致教材供应紧张、配送不及时的情况时常发生。教青局关注并干预教材供应问题,统筹分配教青局出版的教材,建议书店采用直接送校的方式销售,免除家长及学生到店排队购书的不便,并督促书店优化购书流程、增设销售人手,保障教材到位。^[11]同时,每年更新《学校运行指南》,指导学校教材供应,建议学校在学年结束前或新生录取时向家长派发新学年书单,详细列出书目信息,说明新旧教材的过渡、参考教材的选用等。另一方面,适度干预教材定价。教青局统编的教材价格由教青局和出版社商定,定价均低于进口教材。以语文教材为例,教青局与人民教育出版社合编的教材《中国语文》单册售价 42 元,香港教材《我爱学语文》单册售价 84 元,香港出版的澳门版教材《二十一世纪现代中国语文》单册售价 114 元。澳门本地化教材的价格低于市面教材,体现了教材的公益属性,以及政府和教育行政部门对教材市场的公共责任。

此外,实施学生福利基金制度,提供学习用品津贴。澳门中小学的教材供应施行购买制,教科书、校本教材、电子书设备、电子教材等属于代收费项目,需要学生或家长出资购买,学生拥有教材的使用权和所有权。1994 年,澳门开始实施学生福利基金制,回归后一直不断更新完善。2010 年,澳门特区政府社会文化司司长批准《学费援助、膳食津贴及学习用品发放规章》,为就读正规教育或回归教育的经济困难的澳门学生提供津贴福利。2022 年 6 月,澳门特区政府颁布《教育基金》(第 17/2022 号行政法规),合并学生福利基金、教育发展基金及高等教育基金,调整教育资助与学生福利发放范围,将学习用品补助等辅助性援助统归为助学金,扩大助学金申请对象的范围,凡在非高等教育机构就读的学生均可申请,切实减轻了学生购买教材的经济

负担。

二、澳门中小学教材制度建设的主要成就

教材制度建设是关涉教材质量与教育管理的重要事项。回归以来，澳门特区政府密切关注中小学教材制度建设，持续增加投入，中小学教材制度建设取得跨越式发展，为课程改革和教育制度建设提供了有力的保障。

(一) 开发多套优质本地化系列教材，为中小学校提供丰富的教学资源

20多年来，澳门中小学教材建设取得了显著成效，本地化教材开发数量不断攀升，教材质量得到普遍认可，教材选择的多样性不断丰富。自2007年以来，教青局主导编写系统化的本地化教材，根据教青局公布显示，目前已有14套本地化教材（见表1），每套教材基本涵盖小学、初中、高中三个阶段。由于教青局开发教材严格遵循课程框架和基本学力要求，中小学校在教材选用时，本地化教材具有较强的优先性，采用率较高。以《品德与公民》教材为例，2021/2022学年全澳正规教育学校使用《品德与公民》教材的学校数目，小学有47所、初中有36所、高中有32所，分别占各教育阶段学校总数的78%、

80%及74%，余下的学校均参考该教材的内容作课堂教学。2021年9月，澳门教材《品德与公民》获首届全国教材建设奖“全国优秀教材（基础教育类）二等奖”。^[12]教材编写质量得到国家教材委员会的肯定，优质、适宜的本地化教材为澳门中小学校提供了丰富的教学资源。

同时，教材选择的多样性还体现在教材类型、媒介的丰富性和来源的跨区域性。教青局开发的本地化教材除了纸质的课本，还为学生和教师提供了丰富多样的配套教学资源，如教青局德育中心专设品德与公民教学资源科，为教师提供包含教材套、教师用书、教学课件、工作纸、单元评估表、图库、图文包、多媒体影音等多种形式的教材资源。教青局不仅合编开发本地化教材，还引进其他区域的共享教材，其中以内地教育资源平台为主，引入中国教育网络电视台、CETV同步课堂、云课堂等线上数字教学资源。近年来，一些澳门小学选用了人民教育出版社出版的数学、美术等教材，中学选用了人民教育出版社出版的语文、数学、物理、化学、生物学、地理等教材。教青局课程与教学资源网增设了“人教点读”数字教学资源库，作为教师课堂教学、家长课业辅导的配套电子教材。

表1 澳门近年编写的本地教材

序号	教材名称	出版时间	教材详情	出版单位
1	《普通话教材》	2004年起	分初、中、高三级，中级配套互动教材光盘	教育暨青年局
2	《品德与公民》	试用版2008年起 修订版2016年起	分小学、初中、高中三组	人民教育出版社 教育暨青年局
3	《三言两语》	2013年	语言：中文、葡文及英文	教育暨青年局
4	《澳门地理》（初中地理补充教材）	2015年	共一册	人民教育出版社 教育暨青年局
5	《书写我城》（初中文学补充教材）	2015年	共一册	澳门笔会 教育暨青年局
6	《澳门历史教材·试行版》	2018年起	分初中、高中两组	人民教育出版社 教育暨青年局
7	小学葡语教材《Vamos Falar Português》	2019年起	分小学、初中、高中三组	教育暨青年局
8	小学《常识》	2019年	全套共十二册	澳门科学技术协进会、 澳门启元出版社 教育暨青年局

续表

序号	教材名称	出版时间	教材详情	出版单位
9	《阅读能力教学及评估资源套》	2019年	分教学资源册和能力评估工具	IEA 教育暨青年局
10	《安全教育补充教材》(第二版)	2020年	分幼儿篇、小学篇、中学篇三组	教育暨青年局
11	《中华人民共和国国旗、国徽、国歌 澳门特别行政区区旗和区徽》	2019年	分小学和中学篇	教育暨青年局
12	《中国语文》	2021年	分小学、初中两组	广东教育出版社 教育及青年发展局
13	《澳门教材·宪法教育》(试行版)	2021年	分小学和中学篇	人民教育出版社 教育及青年发展局
14	《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》 补充教材(试行版)	2021年	分小学和中学篇	教育及青年发展局 法务局

注：表格由澳门特区教育及青年发展局课程与教材资源网教材资讯整理而来。

(二) 确立一纲多本、统分结合的教材编写体制，提高本地化教材的质量

澳门中小学教材编写模式大致分为三种：一是“无纲多本”，主要是在澳葡政府统治时期，没有统一的课程大纲。这一时期中小学校课堂上的教材版本众多，有来自中国内地、香港、台湾地区 and 英国、美国、葡萄牙等地的教材，存在教材内容脱离澳门实际的问题，如英语、地理和历史等学科教材充斥着大量他域的城市概况、地质地貌和人文历史，不利于学生对澳门地域文化的学习。二是“有纲多本”，主要是在中葡联合声明签订后的过渡时期，澳葡政府首次颁布了教育法规和课程大纲。这一时期，出现少量中小学校向外地出版社订制校本教材的情况，但由于澳门地小人少，加之各学校类型、办学理念、升学渠道不同，本地校本教材出版体量小，印刷业发展缓慢，外地出版社视澳门市场为“鸡肋”，无意为澳门中小学专研教材，学校和教师教材选用时仍以外地课程大纲编写的进口教材为主。此外，原有的教育制度和课程法令规定不得影响私立学校的行政与教学自主权，澳葡政府在课程与教材上管理乏力，因此即便制定了课程大纲，依赖进口教材的问题仍然突出。三是“一纲多本”，即当前澳门本地化教材编写体制的主要特点，以《本地学制正规教育课程框架》为纲，编写不同

版本的教材以供学校和教师选择。新修订的《非高等教育纲要法》赋予了澳门特区政府对课程基准的制定权和课程决策的领导权，出版社需遵循课程框架和基本学力要求来编写、出版教材，中小学校选用教材需以符合纲要法和基本学力要求为前提。这一要求不仅提升了教材的适切性，还调动了出版社参与中小学教材编写的积极性。

澳门中小学一纲多本、统分结合的本地化教材体制与澳门特区行政主导的教育治理模式相匹配，有利于保留澳门自由、多元的教材治理特色，激发教材市场活力；有利于提升教材质量，促进澳门课程本地化发展；有利于发扬中小学多元价值的办学理念，丰富学生学习选择的途径，培养多元优秀人才。

(三) 开展教师研习计划及教材培训，提升教师的教材素养和实践能力

教材建设不仅涉及教材编写的问题，还包含对教师教材素养的培养。回归前，澳门缺乏对教师教材素养的培训；回归后，澳门特区政府从制定教师发展框架和提高教师地位两个维度出发，加强师资建设。教青局以师资培训为依托，线上线下相结合，以提升教师的教材素养。线上设立教菁社区网络平台和课程及教学资源网，发布学年度教学人员培训计划，提供课程教材培训资讯和配套电子资源；线下从2010/2011学年起，有

序举办不同教育阶段各学科的骨干教师研习计划、教师研习班、课程发展座谈会和讲座，加深各学科教师对本地课程及教材的理解，增进教师的课程专业知识，提升教学技能，为校本课程教材开发储备学校人力资源及教学资源。2021年8月，《中国语文》（试行版）教材出版，教育局的下属机构中学中文课程教师教研工作坊组织教师培训，培养内容从如何选用和运用中文教材到介绍新版语文教材的框架、内容设计、课堂使用及教学经验分享；培训导师不仅有内地一线中文教师，还有高校语文学科研究者、教育行政管理人员；培训形式既有现场报告，又有跟踪指导，为来自不同学校的澳门教师提供直接有效、针对性强的培训服务，以此优化教师选用及运用教材的能力。^[13]

（四）完善爱国主义教材体系，加强爱国主义教育

澳门回归以来，特区政府十分重视国民教育，致力培养受教育者爱国爱澳、厚德尽善、遵纪守法的品格。在十多年的本地化教材开发过程中，形成了以语文、历史、地理、德育为主体的爱国主义教材建设体系，先后出版《品德与公民》《澳门历史教材》、小学《常识》《中华人民共和国国旗、国徽、国歌 澳门特别行政区区旗和区徽》《澳门教材·宪法教育（试行版）》《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》补充教材（试行版）等具有澳门特色的爱国主义教材，内容基本覆盖中小学各个学习阶段。通过增加澳门本地历史内容，将澳门历史融入国家发展的历史脉络中，有助于学生全面认识澳门与祖国密不可分的历史联系，使澳门中小学生在潜移默化中领略祖国发展的辉煌历程，树立正确的回归史观。通过加深学生对宪法、基本法、国情和中华文化的认识，培养学生成为具备良好品德、有良知的社会公民。2016年，澳门《非高等教育发展十年规划》中期评估显示，该阶段课程发展、品德与公民教育等方面取得明显进展。^[14]

此外，澳门特区政府将“进一步完善爱国主义教材体系建设”列为《澳门特别行政区经济和社会第二个五年规划（2021—2025年）》目标之一，为学校加强爱国主义教育、丰富爱国主义教育内容、推进中小学课程改革，提供了坚

实的制度基础。

三、澳门中小学教材制度建设的主要经验

澳门中小学教材体系的建设与发展真正起步于回归之后，根本原因在于特区政府秉持“一国”之本、善用“两制”之利，积极推动教材建设。目前，澳门中小学教材制度建设取得长足发展，本地化教材开发稳步推进，积累了以下四个方面的经验。

（一）坚持行政主导，统筹推动本地教材开发

行政主导是指在特区政治体制中，特区政府实行行政主导体制，行政、立法、司法机关依照基本法和相关法律履行职责的一种模式。这是澳门回归后基于“一国两制”方针，维护特区政治稳定而保留下来的政治体制，是符合澳门实际情况的新型地方民主政治体制。^[15]回归二十多年来，澳门行政权力得到强有力的执行，尤其是在落实课程改革、加强教材建设领域，澳门特区政府主导本地化教材开发，规划先行，稳步达成本地化教材编写和出版计划。自2007年开始，本地教材的编写和出版就纳入了教育局年度计划和不同阶段的教育发展规划中。《2022年社会文化司施政方针》强调加强语言教育，继续推出整套中学《中国语文》（试行版）教材和澳门《普通话》教材。《澳门非高等教育中长期发展纲要（2021—2030）》明确提出澳门中小学教材建设的阶段性目标：逐步推出适合本地课程的各学科教材；持续检讨及适时修订本地《品德与公民》《历史》《中国语文》等教材；鼓励学校使用或参考本地化教材。澳门特区政府制订出清晰明了的出版计划，从顶层设计着手，有力地促进了本地化教材的建设和课程改革的实施。

（二）依托内地教材建设资源，协同推进本地化教材出版

澳门由于地小人少、资源不足、长期依赖进口，因此本地教材编写和出版能力不足。回归后，随着本地化教材开发的推进，澳门特区政府委托内地教材出版社和高校共同编写出版教材的数量持续增多。2005年，澳门特区政府委托浙江大学提供内地读本。2007年，澳门特区政府批准教育局与人民教育出版社签订编制《品德与

公民》教材及配套多媒体光盘合同。其后，又与人民教育出版社合作编制了《澳门地理》（初中补充教材）、中学《澳门历史教材·试行版》等，与广东教育出版社合作编写出版了《中国语文》。在合作的过程中，形成了内地出版社负责编写设计、澳门专家和一线教师咨询协作的合作模式。以《澳门地理》（初中补充教材）为例，人民教育出版社受教青局委托组建编写组，教青局聘请教材顾问和咨询小组成员。编写组按照相关学科的基本学力要求，结合一线教师座谈调研的结果，与教青局相关工作人员、教材顾问和咨询小组成员充分交换意见，最终拟定教材的编写方向、内容选择和呈现形式，并经教材顾问和咨询小组成员讨论修改后，得以出版。^[16]在编审过程中，编写组与审定组同步进行，合作参与教材大纲、样章、初稿、修订稿、定稿、文字、排版、学生用书、教师用书等各个部分、各个环节的工作，两地齐心协力的合作不仅提高了澳门本地化教材质量，还增强了两地之间的教育交流。

（三）健全教材管理制度，提升教材建设的规范化水平

澳门中小学教材管理经历了从无到有、从放任无序到有序稳定的过程。一是明确学校对教材开发的自主权。2014年，澳门特区政府颁布的《本地学制正规教育课程框架》（第15/2014号行政法规），规定学校在符合课程框架的前提下，可自主选用、改编和开发教材，为澳门各个中小学校研发校本化教材提供了法律依据。二是制定教材编写基准。2015年，澳门特区政府颁布《本地学制正规教育基本学力要求》（第10/2015号行政法规），从课程管理及评价、教材编写及选用、教学规范及指导，以及学校教学质量评估四个维度制定标准。课程和基本学力制度的颁布，有助于各个中小学在符合基本学力的要求下，结合各自教育理念、办学特色及学生发展要求，编写及选用符合自身发展需求的各个学习领域、科目的教材。三是调整教材管理部门。2020年教青局机构重组，原“教育研究暨资源厅”拆解化分为“教育研究及规划厅”和“教育资源厅”，后者专门负责提供和制作教学活动所需的教材、教具、参考资料等辅助资源。教材管理部门的调整明确了教材管理的归属，有效推动了教

材管理工作的开展。四是设立学校教材使用指引。2022年《非高等教育公立学校的组织、管理及运作》行政法规颁布，要求教材使用指引须经过教青局局长的批示审核。此项举措有利于规范学校选用教材的运作过程，有利于保证符合课程标准的优质教材优先选用，有利于引导教材的本地化建设。

（四）注重多元主体参与，构建教材管理的互动机制

多元参与是澳门行政公共性的特征之一，即市民和各类组织、团体广泛而充分地参与社会公共事务。教材制度作为一项教育领域的公共管理事务，同样强调多元主体间的协同互动，政府、学校、社会、市场和个人等利益相关者共同参与教材事务，相互合作、制约，形成联动效应。

其一，多元主体的教材管理结构，体现澳门教材治理能力的现代化。澳门中小学教材管理的主体包括政府、学校、家长、出版机构、书局、社会团体和个人，构成了多方合作的伙伴关系。如在教材选用过程中，学校所代表的专业决策团体享有教与学的自主权，拥有教材的选用最终决定权；家长和学生作为教材的购买者和享有者，提供使用和购买意见，参与教材选用流程，以及对学校运行提供参考意见；政府作为行政决策者不直接参与教材选用，而是提供选用指引，监察教材选用过程。多主体参与不仅避免了单一主体因行政权力过大影响教材的正常发展，还减少了市场利益驱动造成教材质量参差不齐的问题，体现了教材管理机制民主化的建设趋向。

其二，多元主体的协调配合，保障澳门本地教材的平稳开发。从澳门《品德与公民》《历史》教材的编写实践来看，行政主导主要体现在提供教材立项、人员组织、经费保障和推广支持上，教材编写中政治立场与意识形态产生的矛盾与纷争通过多主体的参与得以调和。^[17]多元主体参与激发了各利益相关者的积极性，充分调动了政府、社会、市场的力量。

其三，多元文化的价值共现，促进教材发展的多样性和学生培养的国际化。澳门多元的教育文化生态，是由中华文明与西方文明碰撞交融而形成的多元文化样态。^[18]澳门教育治理中多主体参与的模式印刻着多元化的教育史痕迹，既凸显

了澳门教育发展的特点,又形成了澳门教育建设的特色。教材作为教育的物质载体之一,不同地区出版的教材被选用并出现在澳门中小学课堂之上,教材中所展现的国际视野与多元价值,不但丰富了中小学课堂教学,还促进了对学生全球思维的培养。

四、结语

回归二十多年来,澳门中小学教材制度建设始终以“落实课程改革措施、构建教材本地化”为主旨,在中央政府的鼎力支持和澳门特区政府的不懈努力下,目前澳门中小学教材制度建设已取得初步成效,得到了社会各界的认可。当然,今后的发展和完善还存在一定的空间:首先,缺乏中小学教材管理专项制度,教材编写、审定、出版和供给的管理政策,分散于教育领域的法律文本和行政规章之中,教材制度体系尚未形成;其次,缺失教材治理的长效机制,中小学教材的准入和退出机制、监督和激励机制不足,对学校选用教材和编写校本教材的引导乏力,欠缺第三方教材质量监测组织,对于教师设计编写的校本教材不能有效鼓励,不利于激发教材编写人员的热情,有碍本地化教材的发展;最后,需要注意本地化教材研发的適切性和落地推广问题,尤其是在中文、历史、地理等人文学科的教材研发中,如何组织教材文本、把握价值取向、处理争议内容,既突出澳门特色,又增强与祖国内地的历史文化联系;既遵循教材编写逻辑,又坚守教材建设的国家立场;既保障本地化教材开发计划的顺利实施,又解决好落地推广过程中的各种困难。概而言之,澳门特区政府要精准教材建设定位,充分挖掘课程资源,把握好行政决策力度,完善中小学教材制度体系,提升本地化教材建设质量和水平,有力助推课程本地化改革和非高等教育的优质发展,全力施展澳门的区位优势,带动香港教育改革和教材制度建设。

参考文献:

[1] 方炳隆. 澳门地区教科书选用制度 [C]. 台北: 教科书制度研讨会, 2000.

[2] KWOK-CHUNT, MARKB. Colonial models and the evolution of education systems-centralization and de-

centralization in Hong Kong and Macau [J]. Journal of educational administration, 2000 (5): 468-485.

[3] 澳门特别行政区政府印务局. 第 11/91/M 号法令澳门教育制度 [EB/OL]. (1991-08-29) [2022-05-12]. https://bo.io.gov.mo/bo/i/91/34/lei11_cn.asp.

[4] 郭晓明. 我国澳门课程改革: 背景、使命与构想 [J]. 课程·教材·教法, 2005 (4): 93-96.

[5] 单文经, 林发钦. 澳门人文社会科学研究文选·教育卷 [C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 24-47.

[6] 余永璇, 马早明. 回归 20 年来澳门基础教育改革发展的成效与经验 [J]. 中国教育学刊, 2020 (2): 21-26.

[7] 澳门特别行政区政府印务局. 第 19/2016 号社会文化司长批示核准小学教育阶段基本学力要求的具体内容 [EB/OL]. (2016-02-29) [2022-05-12]. https://bo.io.gov.mo/bo/i/2016/09/despsasc_cn.asp#19.

[8] 澳门特别行政区政府印务局. 第 10/2008 号行政法规修改法定收藏 [EB/OL]. (2008-05-05) [2022-05-12]. https://bo.io.gov.mo/bo/i/2008/18/regadm10_cn.asp.

[9] 澳门公共图书馆. 澳门国际标准书号 (ISBN) 中心年度报告 [DB/OL]. (2022-05-11) [2022-11-16]. <https://isbn.library.gov.mo/zh/statistics/annual-report>.

[10] 澳门特别行政区政府教育及青年发展局. 学校运作指南 (2021/2022 学年) [EB/OL]. (2021-06-01) [2022-05-12]. https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=83264=pdf.

[11] 澳门特别行政区政府教育及青年发展局. 教青局促书店优化工作保障教材到位 [EB/OL]. (2021-09-02) [2022-11-16]. https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=84373.

[12] 澳门特别行政区政府教育及青年发展局. 《品德與公民》教材获首届全国教材建设奖 [EB/OL]. (2022-01-21) [2022-05-23]. https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=87057.

[13] 澳门特别行政区政府教育及青年发展局. 教菁社区 [EB/OL]. [2022-06-06]. https://portal.dsedj.gov.mo/www/portalspace/discuz/dsej_getcontent_page.php?timeis=Mon%20Jun%2006%2009:58:30%20GMT+08:00%202022&con=func_activet-eachernews_page.php&.

[14] 澳门特别行政区政府教育及青年发展局. 非高等教育

- 委员会和青年事务委员会举行联合座谈会. [EB/OL]. (2016-10-28) [2022-8-12]. https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/addon/allmain/msgfunc/Msg_funclink_page.jsp?msg_id=57904.
- [15] 蒋朝阳. 澳门基本法与澳门特别行政区法治研究 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 81.
- [16] 澳门特别行政区政府教育及青年发展局. 本局教材《澳门地理》初中地理补充教材 [EB/OL]. (2015-01-01) [2022-05-12]. https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/inter_main_page.jsp?id=53950.
- [17] 郭晓明. 行政吸纳政治: 回归祖国以来澳门本地教材开发中的政治冲突与出路 [J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2018 (2): 60-66.
- [18] 马早明, 胡雅婷, 李睿. 回归 20 年澳门高等教育发展: 特色、问题与对策 [J]. 广东技术师范大学学报, 2020 (1): 8-16.
- (责任编辑: 穆建亚)

On the Construction of Primary and Secondary School Textbook System in Macao

Ma Zaoming, Liu Kunzhe

Abstract: Macao's special historical background makes its textbook system unique. The evolution process of the system in primary and secondary schools can be summarized as free system during laissez-faire period, school-based management during transitional period, limited recognition in the early stage of return and initial establishment during standardized development period. Since its return 20 years ago, Macao has witnessed remarkable achievements; developing a number of sets of high-quality localized textbooks, establishing the textbook compilation mode of one syllabus with multiple textbooks and combination of centralization and decentralization, organizing teacher training program and textbook training, and perfecting textbook system of patriotism. After years of practice, experiences have been accumulated; adhering to administrative leadership and developing local textbook, relying on the resources in the Mainland, China to promote the publication of textbook, improving textbook management system and the standardization level of textbook construction, and paying attention to the participation of multiple subjects and constructing the interactive mechanism of textbook management.

Key words: Macao; textbook of primary and secondary schools; textbook system