

东南亚暨港澳台
教育研究丛书 

丛书主编
马早明

周敏 著

澳门中小学教科书 管理制度研究

2025年度国家教材建设重点研究基地重大项目研究
(2025GH-ZDA-GAT-Y-012) 成果之一

中華書局

序

教科书既是知识传递的重要载体，也反映着一个社会对文化遗产与教育质量的基本理解。在澳门特别行政区的教育体系中，中小学教科书的编写、审定与选用，既需要与本地社会生态相协调，也面临着制度衔接与质量保障等方面的实际挑战。

作者注意到，上述现象的背后，实则是制度供给不足所催生的多元利益博弈。教科书编、审、用三个环节涉及政府部门、出版机构、编写者、审定专家、学校管理者、一线教师、学生家长以及教育社团等多方主体。在没有明确的制度规范和利益协调机制的情况下，各方往往基于自身立场作出有利于己的策略选择，从而形成一种脆弱的非正式均衡。如何在尊重澳门既有制度惯性与社会多样性的前提下，构建一套既能保障教科书基本质量、又能兼顾多方诉求的制度安排，正是本书着力探讨的核心问题。

本书在理论建构上的贡献，在于引入利益相关者分析框架，并使其适用于澳门教科书治理这一特定场域。作者借鉴了源自企业治理的利益相关者理论，经审慎改造后将其运用于教科书管理研究，同时结合知识社会学理论的相关洞见，提出了“利益相关者—利益博弈—利益均衡”的三维分析框架。该框架的学理逻辑较为清晰：首先，识别澳门中小学教科书编审选用中的各类利益相关者，区分为首要、重要和次要三个层次，厘清各自的权利基础、资源条件与核心诉求；其次，分析利益相关者

之间的博弈互动模式，包括冲突、妥协与合作三种基本形态，揭示其策略选择的内在逻辑；最后，从制度、政治、文化等层面，剖析博弈发生的深层影响因素，进而探讨如何通过适度的制度供给来引导博弈行为、促进多方利益的动态均衡。作者并未预设某种终极、静止的均衡状态，而是将“均衡”理解为一个不断调适的过程，即制度在博弈中生成，博弈又在制度演变中被重塑。

教科书管理制度研究并非新议题，既往已有大量学术积累。然而，将澳门教科书编审选用置于利益相关者理论框架下，通过对制度变迁的梳理、关键节点的考辨和路径依赖的分析，将利益相关者的利益诉求与澳门教科书管理实践结合起来，以丰富的事实、敏锐的体察，本书做出了独到的贡献。作者将教科书制度建设视为“一国两制”下澳门教育治理现代化的重要组成部分，基于这种体认，作者将完善教科书管理制度、协调利益诉求、增进文化认同视为澳门教科书建设的应有之义。为此，作者还特别从澳门教育的实际出发，就制度调整、文化适应、多元参与等方面，阐述了完善澳门中小学教科书编审选用的具体策略，这为澳门中小学教科书制度改进提供了参考。

当然，任何研究都有其边界。本书侧重于教科书编审选用的制度与过程分析，对教科书内容本身的质量评价着墨相对有限；访谈样本虽然力求覆盖各类利益相关者，但囿于澳门社会规模较小、人际关系较为紧密的特点，部分受访者的表述难免受到一定情境因素的影响。这些问题并不影响本书的学术价值，也为后续研究提供了可资参照的起点。

总体而言，本书以利益相关者的视角审视了澳门中小学教科书管理的历史、现状与困境，所提出的分析框架与改进思路，对于完善澳门教

科书管理制度具有参考意义。制度完善本身是一个持续演进的过程，本书的研究既是对当前问题的回应，也预示着进一步探索的方向。
是为序。

马早明
2026 年夏于华南师范大学

前 言

在遵循国家战略“加强基础教育教材建设，完善教科书管理体制”下，立足澳门特区政府“深化教材建设，推动教科书本地化发展”的施政理念，澳门中小学教科书编审选用研究既是基础教育领域“一国两制”方针的重要实践，也是完善教科书管理体制、实现制度创新的核心议题。在助力澳门主动融入国家发展大局、提升教科书质量和推进教科书本地化进程方面具有重要理论意义和实践价值。然而，由于澳门尚未建立正式的教科书制度，其教科书编审选用长期处于较为自由的运作状态，存在制度缺失、路径依赖和质量风险等问题。这种局面不仅对澳门教科书高质量发展构成阻碍，也成为制约澳门教科书本地化进程的重要因素。研究发现，造成这一困境的本质是源于教科书编审选用中利益相关者在当前制度缺失环境下局限于满足自身利益诉求而引发的利益博弈。利益相关者理论主张，若追求不同利益主体协同的有效开展，需关注利益相关者之间的诉求冲突及其博弈，并通过各种方式回应并协调多元利益诉求以达成多方群体间的利益均衡。“利益博弈与均衡”是教科书编审选用中制度革新的内生动力，为完善澳门中小学教科书编审选用提供了新的思路 and 理论指导框架。

本书在充分了解并掌握前人对澳门中小学教科书编审选用的研究状况后，运用文献法、访谈法了解教科书编审选用现状和其中的利益相关者角色、关系以及诉求，通过 MAXQDA2020 质性分析软件进行三级

编码，进一步厘清澳门中小学教科书编审选用相关的议题。主要分析了不同历史时期澳门中小学教科书编审选用实践的政策制度与利益格局变迁，探讨了利益相关者诉求差异和博弈互动的主要表现，并从制度、政治和文化层面对教科书编审选用中利益相关者博弈发生的影响因素进行剖析与探讨，提出完善澳门中小学教科书编审选用的策略。具体而言，本研究遵循“理论分析—现状调查—问题分析—对策研究”的基本思路，构建起“利益相关者—利益博弈—利益均衡”的理论分析框架。利益相关者基于个体利益诉求进行策略选择，触发利益博弈；博弈行为又不断反馈和重塑制度，促进利益均衡。通过解构以“利益相关者”为主体、“利益诉求”为动力、“利益博弈”为焦点的六维双边互动模型，明确教科书编审选用中利益相关者博弈互动的主要表现，进而剖析与探讨教科书编审选用中利益博弈发生的影响因素，以此协调多元利益诉求与关系，完善教科书编审选用策略和提高教科书质量。

主要研究结论如下：澳门中小学教科书编审选用中的利益相关者涵盖首要利益相关者、重要利益相关者和次要利益相关者，且利益相关者间形成了冲突、妥协和合作的互动关系，利益相关者基于自身利益诉求作出占优策略选择，引发博弈。受制度缺失、政治谱系差异和多元文化需求等因素的叠加影响，澳门中小学教科书编审选用呈现出复杂的利益格局。提升澳门中小学教科书编审选用策略，需从完善教科书编审选用中的政策制度、优化多元参与的社会结构、构建编审选用机制入手，在加强制度创新、增进文化认同、构建利益均衡的教科书编审选用机制等方面整体施策，强调制度规范下多元利益主体的理性选择以达至利益均衡。

本书的主要创新在于：其一，在视角创新上，本书不局限于对教科书内容的具体分析，而是将研究视野拓展至教科书的编写、审定及选用等全链条的运作机制上。基于澳门中小学教科书编审选用多元参与的现状，提供了基于利益相关者理论视角分析其教科书编审选用研究的新视角。其二，在理论分析框架创新上，本书从利益相关者视角深入探讨了教科书编审选用中不同利益主体博弈发生的内在机理，结合知识社会学理论，构建了适用于分析“一国两制”下澳门中小学教科书编审选用研究的“利益相关者——利益博弈——利益均衡”理论分析框架。其三，在方法创新上，本书的创新体现在多学科交叉的深度整合上。本书以澳门中小学教科书的编审选用为切入点，不仅借鉴和融合了教育学、政治学、社会学等多学科的理论成果，还特别注意将课程政治学和课程社会学作为研究基础。通过调研访谈的方式，研究者深入一线与澳门中小学师生、学校管理者及教科书编审专家、教科书出版商、教育社团代表进行面对面的深入交流，从而能够更全面地理解澳门中小学教科书编审选用的现状与问题。这种多学科交叉的深度整合，不仅拓宽了研究的视野，也为解决澳门中小学教科书编审选用中的问题提供了新的方法和策略。

目 录

第一章	导 论	001
第一节	研究缘起 / 002	
	一、研究背景 / 002	
	二、研究问题 / 008	
第二节	研究目的与意义 / 010	
	一、研究目的 / 010	
	二、研究意义 / 011	
第三节	概念界定 / 014	
	一、教科书 / 014	
	二、教科书编审选用 / 016	
	三、利益相关者 / 018	
	四、利益博弈 / 020	
	五、利益均衡 / 021	
第四节	文献综述 / 025	
	一、关于“教科书编审选用研究”的综述 / 025	
	二、关于“教科书编审选用中利益相关者博弈”研究 / 042	
	三、关于“教科书编审选用中利益相关者博弈的影响因素”研究 / 045	
	四、关于“完善教科书编审选用策略”研究 / 048	
	五、文献总结与述评 / 051	



第五节 理论基础与分析框架 / 055

- 一、利益相关者理论 / 055
- 二、知识社会学理论 / 063
- 三、理论分析框架 / 068

第六节 研究设计 / 071

- 一、研究内容 / 071
- 二、研究思路 / 073
- 三、研究方法 / 074
- 四、研究资料收集与分析 / 077
- 五、研究伦理 / 085

第二章

澳门中小学教科书编审选用中的利益相关者识别与分析

087

第一节 澳门中小学教科书编审选用中利益相关者的识别与分类 / 088

- 一、利益相关者识别与分类的常见方法 / 088
- 二、本研究利益相关者的识别 / 090
- 三、本研究利益相关者的分类 / 097

第二节 澳门中小学教科书编审选用中利益相关者的角色分析 / 101

- 一、首要利益相关者及其角色分析 / 102
- 二、重要利益相关者及其角色分析 / 108
- 三、次要利益相关者及其角色分析 / 115

第三节 澳门中小学教科书编审选用中利益相关者的关系分析 / 118

- 一、利益相关者间的冲突关系 / 118
- 二、利益相关者间的妥协关系 / 122
- 三、利益相关者间的合作关系 / 125

第四节 本章小结 / 129

第三章

澳门中小学教科书编审选用实践的政策制度与利益格局变迁

131

第一节 早期课程“三轨并行”下教科书的放任与忽视（19 世纪—1986 年） / 132

- 一、早期教会学校利益渗入后教科书的编审选用情况 / 132
- 二、官立及葡文学校利益增强下教科书的编审选用情况 / 135
- 三、华人蒙学利益诉求加强后教科书的编审选用情况 / 139

第二节 过渡期政府“初步干预”下教科书的建设与管理（1987—1998 年） / 143

- 一、澳葡政府着手解决教育问题，教科书事务开始得到关注 / 143
- 二、澳葡政府初涉教科书事务，首次制定了教育制度与法律 / 146
- 三、合理运用教育自治权，为教科书发展提供了制度化保障 / 149

第三节 回归后“教育兴澳”理念下教科书的改进与重整（1999—2018 年） / 155

- 一、强化“行政主导”平衡特区政府与市场关系 / 155
- 二、回应“教育兴澳”要求和教科书本地化需求 / 159
- 三、以“行政吸纳政治”兼顾各主体的诉求差异 / 162

第四节 新时期倡导“爱国爱澳”下教科书的规范与自由（2019 年至今） / 168

- 一、完善政策制度，明确教科书编审选用的法律依据 / 168
- 二、制作学校运作指南，为教科书选用提供基本参考 / 172
- 三、规范市场供应，为学校教科书供应提供现实保障 / 175
- 四、加强与内地合作，促进教科书本地化开发与推广 / 178

第五节 本章小结 / 181

第四章	澳门中小学教科书编审选用中利益相关者诉求分析及其主要表现	183
第一节	澳门中小学教科书编审选用中利益相关者的诉求分析 / 184	
	一、首要利益相关者的利益诉求分析 / 184	
	二、重要利益相关者的利益诉求分析 / 188	
	三、次要利益相关者的利益诉求分析 / 195	
第二节	澳门中小学教科书编审选用中的诉求差异及其博弈——以中学历史教科书的编审选用为例 / 199	
	一、案例选取的基本情况 / 199	
	二、澳门中学历史教科书编审中的诉求差异及其博弈情况 / 202	
	三、澳门中学历史教科书选用中的诉求差异及其博弈情况 / 208	
第三节	澳门中小学教科书编审选用中利益相关者博弈互动的主要表现 / 212	
	一、政府自由放任下教科书编审者的地位及其关系维护 / 213	
	二、学校自主选用下政府利益诉求的响应与策略性采纳 / 215	
	三、社团社会下利益相关者诉求的主动表达与被动表达 / 220	
	四、双重身份下编审者的显性责任承担与隐性利益维护 / 224	
	五、利益本位与个人本位冲突及博弈下的个体利己行为 / 227	
	六、利己动机驱动下选用者对某些消极行为的自动默许 / 230	
第四节	本章小结 / 233	
第五章	澳门中小学教科书编审选用中利益相关者博弈的影响因素	235
第一节	制度层面：制度缺失与政策执行低效 / 236	
	一、制度功能缺失导致利益相关者互动关系失衡 / 236	
	二、制度革新迟滞造成教科书编审选用机制僵化 / 241	
	三、政策执行低效导致教科书本地化的适配阻滞 / 246	

第二节	政治层面：政治谱系差异与教科书编审选用多元 / 252	
	一、特殊历史背景下的政治谱系差异 / 252	
	二、权力主导下教科书知识选择差异 / 257	
	三、社会控制下教科书价值取向差异 / 271	
第三节	文化层面：多元文化需求与不平衡供给的矛盾 / 281	
	一、文化共存意识淡薄制约了多元利益主体合作 / 281	
	二、多元升学路径加剧了教科书选用的文化区隔 / 285	
	三、文化适应性不足阻碍了教科书的本地化进程 / 290	
第四节	本章小结 / 297	
第六章	澳门中小学教科书编审选用利益均衡的完善策略	299
第一节	完善教科书编审选用中的政策制度 / 300	
	一、教科书编审选用政策制度设计的法律基础 / 300	
	二、教科书编审选用政策制度达成的契约精神 / 306	
	三、教科书编审选用政策制度优化的现实支持 / 310	
第二节	优化多元参与的社团社会结构 / 313	
	一、发挥政府及教育行政部门的行政主导作用 / 313	
	二、提升学校自主选用与规范选用相协调的水平 / 316	
	三、强化编审选用中其他利益相关者的协同作用 / 319	
第三节	构建利益均衡的教科书编审选用机制 / 323	
	一、构建利益均衡教科书编审选用机制的基本原则 / 323	
	二、形成政府及教育行政部门利益整合机制 / 327	
	三、完善教科书编审者利益协调机制 / 329	
	四、建立教科书选用者利益保障机制 / 333	
第四节	本章小结 / 337	
	结 语	338
	参考文献	342
	附 录	367
	后 记	375

图表清单

图目录

图 1-1	中国知网教科书编审选用相关文献年度发文趋势	/ 026
图 1-2	在 CNKI 搜索教科书编审选用研究生成的关键词共现图	/ 027
图 1-3	在 WOS 核心合集搜索教科书编审选用研究生成的关键词共现图	/ 028
图 1-4	本研究理论分析框架图	/ 070
图 1-5	本研究技术路线图	/ 073
图 2-1	澳门中小学教科书编审选用中的主要利益相关者	/ 095
图 2-2	澳门中小学教科书编审选用中的利益相关者访谈资料代码云	/ 098
图 2-3	澳门中小学教科书编审选用利益相关者权力—利益矩阵图	/ 100
图 2-4	澳门中小学教科书“编、审合一”情况图	/ 109
图 4-1	澳门中小学教科书编审选用中的利益相关者博弈格局	/ 212
图 5-1	以“澳门历史城区”为主题落实初中历史《基本学力要求》示意图	/ 263
图 5-2	澳门《中国语文》教科书结构及设计思路中各学习范畴的关系	/ 276
图 5-3	澳门 2025 年已就业学生从事的行业分布图	/ 289

表目录

表 1-1	部分与研究主题相关的学术活动和调研记录举例	/ 077
表 1-2	本研究访谈取样表	/ 078
表 1-3	资料分析的具体操作步骤	/ 080
表 1-4	一级编码示例表	/ 082
表 1-5	二级编码示例表	/ 083
表 1-6	三级编码示例表	/ 084
表 2-1	澳门中小学教科书编审选用中关涉的利益相关者	/ 091
表 2-2	澳门相关政策文本中涉及的利益相关者统计表	/ 094
表 2-3	本节访谈取样表	/ 096
表 2-4	澳门中小学教科书编审选用中的利益相关者分类	/ 099
表 2-5	不同利益相关者在澳门中小学教科书编审选用中的角色	/ 101
表 2-6	澳门 2000—2025 年社会文化范畴施政方针与课程教材相关的内容	/ 103
表 3-1	澳门 2014 版和 2019 版《课程框架》对比	/ 169
表 3-2	澳门 2015 版、2019 版和 2024 版《基本学力要求》对比	/ 170
表 3-3	澳门发布的《学校运作指南》一览表（2021-2026 学年）	/ 172
表 3-4	澳门中小学教科书订购与发放模式调研情况	/ 175
表 3-5	澳门近年来出版的本地教科书一览表	/ 178
表 4-1	政府及教育行政部门的利益诉求分析	/ 185
表 4-2	教科书编审者（含出版社）的利益诉求分析	/ 188

表 4-3	教科书选用者的利益诉求分析	/ 192
表 4-4	教育社团的利益诉求分析	/ 195
表 4-5	澳门中华教育会近年来针对教师发展组织的系列活动一览表	/ 197
表 4-6	近年来澳门与内地合作出版历史教科书的基本情况	/ 201
表 4-7	澳门与内地、香港三版初中《中国历史》教科书比较	/ 202
表 4-8	本地教科书开发前澳门《中国历史》教科书选用情况 (2016/2017 学年)	/ 209
表 4-9	澳门 5 所学校教科书选用的基本情况	/ 218
表 3-10	澳门教育社团以及教育与教育关系密切的青年社团组织情况	/ 222
表 5-1	《中国历史》教科书编写中如何处理澳门史与中国史的关系	/ 256
表 5-2	澳门《中国历史》教科书的章节和主题内容编排	/ 266
表 5-3	两岸四地教科书编审选用制度比较简表	/ 269
表 5-4	澳门《中国语文》(小学)与《中国语文》(初中)的外在价值取向	/ 273
表 5-5	道德类目统计表	/ 277
表 5-6	政治类目统计表	/ 278
表 5-7	澳门高中毕业生近五年升学情况变化表 (2020—2025 年)	/ 286
表 5-8	澳门不同升学路径对应的教科书选用要求	/ 287
表 5-9	澳门近五年财政年度施政报告与“爱国爱澳”、发扬传统文化相关的内容	/ 295

导 论

对接国家完善教科书管理体制与教科书高质量发展的双重要求，澳门中小学教科书的编审选用研究显得尤为迫切。长期以来，澳门的教科书制度呈现出“自由制”的状态。这种制度特征表现为，在现行法律和政策框架中，尚未对教科书编审选用的主体、标准及程序作出系统性和明确性的规范，导致教科书质量风险一直存在。回归后，澳门教育暨青年局¹（以下简称教青局）虽有意于推动教科书本地化建设和完善教科书制度，但进展缓慢。近年来，随着澳门基础教育的快速发展，澳门特别行政区政府（以下简称澳门特区政府）强调将“教育兴澳、人才建澳”的施政理念融入教育改革，持续提升教育品质。因此，在遵循国家“完善教材管理体制”战略部署下，在促进澳门教科书本地化建设进程中，有必要对澳门中小学教科书编审选用展开专门的、系统的研究。

1 回归前称“教育暨青年司”，简称教青司；回归后称“教育暨青年局”，2021 年更名为“教育及青年发展局”，回归后均简称为“教青局”。



第一节

研究缘起

一、研究背景

教科书编审选用情况对教科书质量、课程质量和学生学习成效有着直接且重要的影响。澳门没有正式的教科书制度，且教科书的编审选用具有多元化、自由化、市场化的特点，这给澳门的教科书发展与管理带来诸多挑战。以下将从政策、实践、理论三个维度展开论述与分析。

（一）国家政策之需：教科书高质量发展亟须完善教科书管理体制

随着“加强基础教育教材建设，完善教材管理体制”等相关政策颁布，教科书发展与建设迎来关键时期。作为国家的重要组成部分，澳门回归以来特区政府重视教育的发展。2021年，教育局发布了《澳门特别行政区非高等教育中长期规划（2021—2030）》，¹提出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》《中国历史》《中国语文》等教材，并积极推广，鼓励学校使用或参考。²同年，澳门特区政府发布《澳门特

别行政区经济和社会发展第二个五年规划（2021—2025年）》，提出要“完善符合澳门实际的爱国主义教材体系”，更好地融入国家发展大局。¹2022年10月，党的二十大报告明确提出，“深化教育领域综合改革，加强教材建设和管理”。²2025年1月，《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》中进一步强调了，“打造培根铸魂、启智增慧的高质量教材，完善教材管理体制”是教育强国建设的重要举措。³2025年4月，澳门特区政府也在《2025年财政年度施政报告》中明确规定，“深化教材建设，丰富青少年爱国爱澳教育资源和拓展活动，弘扬和传承爱国爱澳核心价值”。⁴

基于以上政策文件的发布，不难发现的是在当前的时代背景下，完善教科书管理体制与建设高质量的教科书已然成为我国教育强国建设的重要动力。而且随着社会各界对高质量教科书建设的关注，教科书研究所产生的作用不容忽视。一是教科书作为课程的重要载体，其质量直接关系到学生学习效果的达成和学校教育目标的实现。因此，如何规范教科书编审选用流程，完善其管理体制进而保障教科书建设质量，成为教科书研究的重要议题。二教科书高质量发展这一学术热点还受到国际交流与合作的影响。在全球化的背景下，各国或地区通过分享经验、交流思想、合作研究等方式，共同推动教科书研究的发展和创新。三是加强教科书编审选用研究有助于进一步细化教科书管理体制完善的步骤，不仅可以深化我们对教科书编审选用研究的现

1 政策研究和区域发展局. 澳门特别行政区经济和社会发展第二个五年规划（2021—2025年）[EB/OL]. (2021-12-16)[2024-04-13]. <https://www.dsepdr.gov.mo/uploads/attachment/2021-12/《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》.pdf>.

2 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）[R]. 北京：人民出版社，2022：34.

3 中华人民共和国教育部. 中共中央 国务院印发《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》[EB/OL]. (2025-01-19)[2025-01-20]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202501/t20250119_1176193.html.

4 中华人民共和国澳门特别行政区政府入口网. 施政报告 2025[EB/OL]. (2025-04)[2025-05-25]. https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2025/04/2025_policy_c.pdf.

1 “非高等教育”是指大学教育和高等专科教育以外的各种类型的教育，分为正规教育和持续教育两个类型。正规教育分为幼儿教育、小学教育和中学教育（包括初中教育和高中教育）三个阶段。持续教育指正规教育以外的各种教育活动，包括家庭教育、回归教育、社区教育、职业培训及其他教育活动，本研究主要关注正规教育的中小学教育阶段。

2 澳门特别行政区政府教育及青年发展局. 澳门特别行政区非高等教育中长期规划（2021—2030）[EB/OL]. (2021-06-30)[2024-04-13]. https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/site/policy/202012/index.jsp?con=plan_doc.

实理解，也为有针对性地完善教科书管理体制提供理论支持和对策建议。

（二）教育实践之迫：教科书编审选用面临现实挑战所引发的思考

澳门拥有“多元文化教育”的土壤，主要集中于两点：办学主体多元化和学制多样化。¹回归后，澳门教科书制度经历了从“完全自由化”逐步走向“行政主导”的发展过程。具体而言，教科书编写由“无纲多本”到“有纲多本”或“一纲多本”；教科书审定由“自由制”到倡导“有限认定制”；教科书选用由依赖进口到主张本地化。这些重大变化带来的直接结果是，原来教科书编审选用中不存在或不合理的一些规则需要重新制定或修订，比如，考虑革新教科书编审选用机制、建立正式的教科书制度等等。特别是第9/2006号法律《非高等教育制度纲要法》（以下简称《纲要法》）颁布以来，澳门的教科书编审选用开始有章可循。自此，澳门“完全自由”和“依赖进口”教科书的局面被逐渐打破，中小学教科书建设与管理呈现出百废待兴的景象。

第一，由“无纲多本”到“有纲多本”或“一纲多本”的变化。澳门的教科书编写模式按照不同时期可以大致分为三种。其一，在澳葡政府统治时期，没有统一的课程大纲，教科书编写呈现“无纲多本”的状态。这一时期澳门中小学教科书版本众多，但多来自中国内地、香港和台湾地区、葡萄牙以及英美国家，存在教科书内容脱离澳门本地，不利于学生发展等问题。其二，在1987年《中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府关于澳门问题的联合声明》（以下简称《中葡联合声明》）签订后，澳葡政府首次颁布了教育法规和课程大纲。这为教科书编写提供了依据，但由于澳门实在是太小了，这一时期澳门的教科书还是依赖进口。其三，回归后澳门特区政府陆续颁布的课程法规为教科书编写趋向“有纲多本”或“一纲多本”提供了依据。其中第15/2014号行政法规《本地学制正规教育课程框架》（以下简称《课程

框架》）的颁布实施，明确了澳门学校教材的选用、改编或开发流程。¹而第10/2015号行政法规《本地学制正规教育基本学力要求》（以下简称《基本学力要求》）则是管理及评核课程、编写及选用教材、指导及规范教学，以及评估学校教学质量的标准。²

第二，由“自由制”到倡导“有限认定制”的变化。从现实情况来看，虽然澳门特区政府尚未颁布正式的教科书制度，但在现行法律条文中，关于教科书的编写、审定、选用、出版和供应等方面已有相应的规定。长期实践表明，这种缺乏系统性制度设计和明确文本规范的“自由”也为澳门教科书管理带来了诸多问题。郭晓明指出解决澳门教科书问题的关键是建立新的教科书制度，提出“有限认定制”的做法，即政府应有限度地介入教科书市场，订立准入标准，保障教科书质量。³具体而言，一是在教科书编写上，这种“自由”导致一些不具备编写条件的单位或个人，纷纷出来编写教科书，致使所编教科书无法满足《基本学力要求》，脱离青少年生活实际，严重影响教科书质量；二是在教科书审定上，回归前，澳葡政府奉行不干涉政策，教材管理各行其是。回归后，澳门特区政府在保留澳门教育多元化特色的前提下，虽然有学者提出“有限认定制”，但这一建议尚未在法律层面得到有效落实，在实际操作中也仅停留于试探性的探索阶段。三是在教科书选用上，澳门没有统一的教科书选用制度，一直以来政府也不直接参与学校的教科书选用，学校具有完全自主的教科书选用权。虽然近年来澳门特区政府在尊重教育多元和教科书选用自由的背景下，制定了与教科书选用相关的系列文件，比如《学校运作指南》《公立学校运作规则（以中文和葡文为教学语言）》《非高等教育私立学校通则》以及各个学科的课程指引，这些政策文件

1 澳门特别行政区政府印务局. 第15/2014号行政法规《本地学制正规教育课程框架》[EB/OL]. (2014-06-30)[2024-04-21]. https://bo.io.gov.mo/bo/i/2014/26/regadm15_cn.asp.

2 澳门特别行政区政府印务局. 第10/2015号行政法规《本地学制正规教育基本学力要求》[EB/OL]. (2015-07-20)[2024-04-21]. https://bo.io.gov.mo/bo/i/2015/29/regadm10_cn.asp.

3 郭晓明. 论政府对澳门教科书事务的有限介入[J]. 全球教育展望, 2005(7): 77-80.

1 张雪莲. 澳门教育制度与受教育权保护[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 6.