

新形勢下的依法施政

——主持澳門基本法高級研討班專題講座時的發言

許崇德*

感謝澳門特區政府行政暨公職局、澳門理工學院一國兩制研究中心及澳門基本法推廣協會的邀請，得以有機會參加澳門基本法高級研討班，並主持一次學術講座，不勝榮幸。回想起來，1988年以後的10來年時間，我曾為澳門回歸做了一點工作。近3、5年來，國家行政學院在北京為澳門舉辦過50多期公務員培訓班，本人幾乎每期都講一次課。縱觀這前後20多年，我與澳門交往密切，已經建立了深厚的感情。這次再度來澳門，用北京話來表達，就是“走親戚、回娘家”的感覺，心中高興之情難以言喻。澳門特區政府的有關領導、澳門各界朋友的熱情接待，令我受寵若驚，特此表示衷心感謝。

這次主辦單位給我出的題目是“新形勢下的依法施政”，不是客氣，我對這個問題並無深入研究，更何況我一輩子沒有從過政，缺乏實際經驗。加之澳門特區10年發展進步神速，對於身在北京的我實在知之不多。所以接受這個任務是勉為其難，恐怕說不到點子上去。我的發言如有不當之處，還望多多批評指正。下面主要談談四個問題：

一、依法施政的重大意義

施政就是管理，也就是行使管治權。它有多種方式，依法施政是其中之一。所以依法施政說到底是行使管治權的一種方式。對澳門來說，是如何治理好特別行政區，從而使澳門繁榮發展的問題。依法施政具有十分重大的意義：

1. 依法施政簡單說來，就是實行“法治”。“法治”與“人治”是相對的。法治應當優於人治，這是因為法治必須嚴格根據法律進行管治，而法律是人民意志的表現，代表人民的利益。所以，依法施政就是

依照人民的意志和利益來管理特區。人治則依照領導人的個人意志辦事。領導人的水平和品德有高有低，他的意志可能符合人民利益，可能不符合人民利益，也可能違背人民利益。個人隨心所欲，所以人治是不好的，甚至是有害的。中華人民共和國建立之後，有很多沉重的經驗教訓，值得借鑒。堅持法治，不搞人治，這是歷史證明了的正確道路，也是歷史發展的要求。

2. 依法施政的優點在於：法律具有穩定性，是一套提供了可預測的行為準則和客觀的評價標準的社會規範，是不能輕易改變的，正如鄧小平指出：“法律不因領導人的改變而改變，也不因領導人的看法和注意力的改變而改變。”這樣必然取信於民，並能使人民有所適從。

3. 法律是公開的準則，具有透明性，一方面根據公開透明的法律規範，政府可以約束人民的行為；另一方面，又便於群眾監督政府運作是否依法施政，也便於各機關、各部門之間互相制約、互相配合。

4. 澳門特區成立10年來，一貫堅持依法施政，嚴格按照基本法的規定辦事，經濟繁榮發展、政治相對穩定、社會安定祥和、居民安居樂業，因而可以講取得十分巨大的成就。現在面臨新的形勢，繼續堅持依法施政才是治澳之本，特區政府更應堅持並進一步完善、發揚依法施政的成功經驗。

所謂處於新形勢，主要表現為：一是特區成立10年半來，克服了各種困難和挑戰，已經積累了大量成功經驗，為澳門今後的發展奠定了良好的基礎。特區的新領導班子肩負着繼承和開創各項事業的新的歷史任務，面對變化快速的社會發展和日益複雜的國際形勢，特區政府應該在以往10年打下的堅實基礎上，繼續創新，不斷提升管治能力，必然大有作為。二是特區在過去10年，管治卓有成效，管治水平不斷提升，

* 中國人民大學法學院教授，原澳門特別行政區基本法起草委員會委員、原澳門特別行政區籌備委員會委員

財政歷有盈餘，財力不斷增加，因而特區政府有了較好的條件，着力制定各項惠民政策措施，分享經濟發展成果，致力於改善民生，完善社會福利，緩解民困，增進市民福祉，並贏得了市民的擁護和愛戴，同時，市民對特區政府的期望也相應提高，對特區政府提出更高的要求，真正讓居民達至安居樂業的目標。三是特區的繁榮穩定和可持續發展獲得中央的關愛與扶持。2009年6月，經中央授權，澳門特區以租賃方式取得了橫琴島1.0926平方千米的土地使用權作為澳門大學的新校區。2009年11月，中央人民政府又批准了澳門361.65公頃的填海造地計劃，為特區發展創造了條件，也將考驗特區政府對未來澳門特區整體發展和科學規劃新城區的能力。

在新形勢下，澳門特區的地位和作用越來越顯要，特區政府應與時並進，開拓進取，把過去10年的治澳經驗進一步發揚光大，更應加強依法施政，在思考問題和制定政策必須以基本法為依據，正確理解和貫徹落實基本法，是不容動搖的基本原則。

二、依法施政需要建設完善的法律體系

依法施政的前提是有法可依。如果沒有法律或者沒有完備的法律體系，那就將談不上甚麼依法施政。所以在新形勢下，建設完善的法律體系必不可少，而且更要求完備的法律切實地運用到和實施到社會的各個範疇中。當前，澳門特別行政區的法律體系包含四個組成部分：

①《澳門基本法》。應該說，依法施政首先是依照基本法施政。基本法是澳門特區的最高法(基本法第11條)。

②不抵觸基本法的澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件(基本法第8條)。

③澳門特別行政區成立10年多來澳門立法會制定的法律和行政長官根據基本法第50條制定的行政法規；經立法會通過了的年度施政報告具有法律效力，故也應包括在內。

④在澳門特別行政區實施的全國性法律(基本法附件三列舉的11件)。

在澳門特區發展的新形勢下，以上第一和第四個組成部分關乎嚴格地、正確地執行的問題；第二個組成部分則是尚需作清理工作的問題；第三個組成部分的內容當然是今後的工作重點，也就是要與時俱進，根據實際需要不斷地制定新的法律。

在這方面有必要指出，2009年3月，澳門特區完成了基本法第23條的立法工作，制定並頒佈了《維護國家安全法》，從而完善地貫徹、落實了基本法的所有條文。澳門特區自覺地完成基本法第23條的規定，這個顧全大局的正義行為，遠遠超過了香港的立法滯後狀態，並以實際行動駁斥了“二十三條立法損害人權和自由”的謊言，理所當然地贏得了全國人民的高度讚揚。

三、依法施政需要高素質的公務員隊伍

澳門回歸後，“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治等國家基本方針政策的正確體現和全面貫徹，有賴於堅持依法施政、依法治澳。而依法施政的核心行為主體是澳門特區政府和各級公務員，必須自覺維護基本法的權威，加強對“一國兩制”和基本法的全面瞭解和深入認識，着力調動積極性和創造精神。強調實行法治，不搞人治，不等於否定人的作用。因為法律是要通過人去執行的，有良好的、完善的法律加上有智慧、有魄力的人就能夠更有效地貫徹和落實依法施政。但是，重視人的作用和“人治”是根本不同的兩回事，不能混為一談。這裏說的重視人的作用，主要是指：要建立一支良好的公務員隊伍。法律的實施不能光憑一兩位領導人，而是要靠每一位公務員在各自的崗位上勤奮工作，才能貫徹、落實法律的各項規定。這是不言而喻的道理。

多年來的事實證明，特區政府是重視公務員隊伍建設的。特區政府堅持不懈地完善有關公務員的遴選、錄用、考核、獎懲、晉升、培訓、休假、福利、退休等制度，接連地舉辦各類培訓班，致力提高公務員的專業能力和施政水平。政府還多次為公務員提升薪酬，關心公務員的住房、醫療、退休以及其他福利待遇，取得了很大成效。

建設公務員隊伍，目的在於使每位公務員都能達到德才兼備。“德”就是愛國愛澳，忠於職守，廉潔奉公，全心全意為市民大眾服務。“才”就是熟悉業務知識，並具有較強的辦事能力。公務員是執法者，所以應該認真地學習法律，特別要很好地掌握同本身業務相關的法律知識。

懂得法律，依法辦事，不逾越、不違背法律，不擴大法律的灰色地帶，確保特區政府的有效運作。與此同時，不僅要嚴格依照實體法辦事，而且還要嚴格依照程序法辦事，並克服那種重實體、輕程序的觀念。

須知程序法與實體法是同樣重要。公務員依法辦事，不應僅限於對法律條文的字面理解，而應全面掌握法律的立法原意和精神，更要貫徹“以人爲本”的施政理念和培養社會責任感，並根據經濟和社會發展與時俱進地、創新地調整辦事和服務市民大眾的方式，最大限度地增進人民的利益並盡可能對人民的損害降至最低。如此，廣大群眾就能夠從公務員的所作所爲中，體會到特區政府是公正的、無私的，不恣意妄爲，並對可能出現的新情勢作出及時有效的回應，這就是爲人民利益做事的好政府。

四、依法施政需要安定的政治環境

依法施政的目的之一是爲了締造和諧有序的社會，並維護市民的學習、工作和生活各方面的安寧。這是理所當然，無須置疑的。但是，另一方面，要想很好地開展依法施政，卻又少不了安定的政治環境予以保證。二者相輔相承，互爲條件。

社會的不安定主要有兩個方面的表現：一是惡性案件，例如騷亂、凶殺、搶劫等嚴重犯罪行爲的頻繁發生，那是依靠軍警、法庭、監獄等強制力量才可以解決的。在這方面，澳門特區成立以來已根本改觀，這是有目共睹的。二是群眾鬧事，例如人民群眾以遊行示威等激烈的手段提出各種訴求，或者對政府表示不滿。雖然基本法規定澳門居民有遊行示威的自由，但這樣的行動畢竟無助於澳門特區的繁榮穩定，所以市民的該種自由權利以慎用爲好。要勸導市民盡量利用民主渠道，冷靜地、理性地表達訴求，在團結的基礎上共同協商，解決問題。澳門居民歷來秉性純樸，即使在澳葡時期也很少發生對抗性的衝突。可是近年來情況有些變化，遊行示威時發生了衝突，甚至提出“打倒XXX”的口號。其中，香港一些心懷不軌者也竄到澳門來渾水摸魚，更激化了矛盾。這種狀態可能在澳門的歷史上是幾乎沒有遇到過的新情況。

在複雜的形勢下，對於群眾上街的事態，固然應看到它對社會安定的不良影響，但只要它沒有嚴重違法，政府還是要堅持疏導和勸說的辦法，以避免矛盾激化。至於對待那些來自外埠的幕後黑手，只要證據確鑿，則必須毫不留情，繩之以法，予以嚴厲打擊。

總之，在新形勢下，繼續堅持依法施政，乃是治澳之本。實行法治，重在教育。建議特區政府加大法制宣傳教育力度，除了社會宣傳外，澳門的各級各類

學校是否能普遍增設法律課，使法律進課堂、進教材。不折不扣地將基本法落到實處，全方位地、嚴格地、自覺地依法施政。並可考慮作爲考核公務員的一項內容，因爲公務員作爲依法施政的行爲主體，對維護基本法權威，嚴格按照基本法規定辦事，並將各項法律切實執行提出了更高的要求。上述的諸如此類措施，似乎都值得加以考慮。

特區政府要推進依法施政，依法治澳，必須秉持“以人爲本”的施政理念並貫穿於政府行爲中，必須時刻保持清醒頭腦，必須常懷居安思危的憂患意識，致力於社會和諧穩定的建立和維護。當然，依法施政還要結合科學施政、民主施政加以推動，讓科學施政、民主施政和依法施政三位一體、三者統一起來，這是毋庸贅言的。