

深入學習研討基本法，努力提高公務員素質 ——在“澳門基本法高級研討班”結業典禮上的講話

喬曉陽*

首先，請允許我代表全國人大常委會澳門基本法委員會對澳門特區政府和研討班的主辦機構高度重視基本法的學習表示敬意，向各位學員積極參與、認真學習基本法表示敬意，對“澳門基本法研討班”第一期的成功舉辦表示祝賀，對各位學員學習結業表示祝賀，同時對第二期開班表示祝賀！

2009年12月4日北京舉行紀念澳門基本法實施10週年座談會，吳邦國委員長出席會議並發表重要講話，全面闡述“一國兩制”方針和澳門基本法的精神實質，精闢總結澳門基本法實施的三條成功經驗，對進一步貫徹落實好澳門基本法提出了三點希望。吳邦國委員長強調指出，澳門特別行政區要着力加強公務員隊伍建設，提高公務員素質，使他們熟悉基本法，忠於基本法，遵守基本法，自覺維護基本法，全心全意為國家、為澳門貢獻自己的聰明才智。委員長2009年12月發表講話，今年1月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、澳門基本法推廣協會就舉辦澳門基本法高級研討班，組織中高層公務員學習基本法，第一期就安排了15個班，共131名特區政府中高層公務員參加了學習。據瞭解，以前各級公務員是以不同的形式學習基本法，在各種培訓班中也開過基本法課程，但這樣全面系統地學習研討基本法還是第一次。這次研討班採取教授講課和學員研討相結合、系統學習和重點討論相結合的方式，不同政府部門的公務員把工作中遇到的基本法問題帶到課堂上來，共同探討，相互借鑒，這種學習方式也是一種創新，參加研討班的公務員都反映有很大收穫。

在這個研討班上，楊允中、趙國強、駱偉健、王禹等教授分別講授了“一國兩制”理論體系探討、中央與澳門特別行政區的關係、民權保障與公民社會建設、澳門政治體制、“一國兩制”的優勢與澳門特區的發展進步等五個專題，比較系統地介紹了基本法的

內容。那麼，我今天再講些甚麼呢？我想，公務員學習基本法，與其他人學習基本法的要求應有所不同。我也可以算作公務員，同大家一樣也在不斷地學習基本法，我有一個體會是，基本法的內容十分豐富，可以說是“橫看成嶺側成峰，遠近高低各不同”，而我們作為公務員，學習基本法要避免“不識廬山真面目，只緣身在此山中”。怎麼做到這一點？這就不僅要熟悉基本法的規定，還要研究瞭解為甚麼這樣規定，背後的法理是甚麼，要站在更高的層面上領會基本法的精神實質。“要識廬山真面目，還須身在此山外”，我今天想從澳門公務員學習基本法的角度，提出三條建議，與大家交流探討。

一、要通過學習基本法 加深對澳門歷史性轉變的認識

大家聽到這句話，可能會想，以前講“一國兩制”方針和基本法時，不是都在講“不變”嗎，為甚麼今天講起“轉變”來了？確實，“一國兩制”方針和基本法規定了許多“不變”，例如，保持澳門原有的資本主義制度不變，社會經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變等等，過去我們也經常講“不變”，這都沒有錯，還要繼續講，但我們要深刻認識到基本法規定的各種“不變”和我們常講的“不變”，是以中國政府對澳門恢復行使主權為前提的，澳門回歸祖國就是一個重大的歷史轉變。

這種歷史轉變，從大的方面來講，我認為有三點是帶有根本性的：首先是澳門回歸祖國，結束了長達400多年外國殖民統治歷史，成為國家的一個特別行政區，澳門的法律地位發生了根本性的變化；其次是國家在澳門實施“一國兩制”的方針政策，授予特區

* 全國人民代表大會常務委員會副秘書長、全國人民代表大會常務委員會澳門基本法委員會主任

高度自治權，澳門人不僅是國家的主人，而且擔負起依照基本法管理好澳門的重大責任，澳門人的身份地位發生了根本性的變化；第三是依據我國憲法制定的澳門基本法正式實施，原來葡萄牙管治澳門的憲制性法律文件不再有效，澳門特區的憲制基礎發生了根本性的變化。與這三個根本性變化相適應，基本法規定的中央和特區關係的性質與以前葡萄牙和澳門的關係是完全不同的，特區政治體制與原來澳葡的政治體制也有根本性的區別，就是在社會經濟制度方面，在保持澳門原有的資本主義制度和生活方式不變的原則指導下，基本法的規定對以前的制度既有承繼，也有發展，換個說法，就是也有所“變化”。舉一個具體的例子，“一國兩制”方針和基本法的一個重要內容就是保持澳門居民的生活方式不變，其主要含義就是保障澳門居民享有的基本權利和自由，基本法第三章對此作了全面系統的規定，澳門歷史上第一次有完整的人權保護規定，這就是一個重要的發展。再舉一個更具體的例子，基本法第118條規定，“澳門特別行政區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策。”按照這條規定，澳門可以發展博彩業，這一點屬於“不變”，但澳門發展博彩業要符合澳門本地整體利益，這個要求是以前所沒有的，也是一種變化。

中央一直高度重視並且十分強調澳門回歸祖國的歷史性轉變。大家可能還記得，江澤民主席在澳門回歸時的題詞是“開創澳門新紀元”，他還說過，澳門回歸祖國，開闢了澳門歷史的新紀元，澳門同胞從此真正成為這塊土地的主人，澳門的發展從此進入一個嶄新的時代。江主席使用“新紀元”、“嶄新的時代”，這兩個概念有甚麼深刻含義呢？他在香港講的一段話可以作為這個問題的解答。他說，香港的回歸是香港歷史的一個重大轉折，只有順應這一歷史轉折，真正認識當家作主的責任，才能以主人翁的姿態去認真謀劃香港的發展和未來。這段講話精闢地闡述了認識時代變化與建立施政理念的關係。我們大家都知道，時代的變化，必然帶來觀念、理念的變化。一個政府的施政，要走在時代的前沿，引領社會不斷地發展進步，這就要求作為政府組成人員的公務員敏銳地洞察時代的變化，自覺地改變觀念、理念，樹立與時代相適應的施政理念。具體就澳門來講，就是要加深對澳門歷史性轉變的認識，樹立主人翁意識和歷史責任感，真正建立與“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治相適應的施政理念。

澳門特區政府成立以來，在樹立與“一國兩制”相適應的施政理念方面做得比較好。這次來澳門之

前，我特意翻閱了何厚鏵行政長官的十份施政報告和崔世安行政長官的第一份施政報告，這些施政報告從標題到內容，都反映出特區政府很好地順應了澳門的歷史轉變，已經建立起一套適應這一歷史轉變的施政理念。正是有正確的施政理念的指引，在中央和內地各地方的支持下，澳門特別行政區行政長官及其政府帶領澳門各界人士和廣大市民努力建設澳門、發展澳門，無論是澳門市政建設、經濟活動，還是居民的工作生活、精神面貌，都發生了很大的變化，澳門的經濟地位和影響力也完全不同於過去，取得了巨大的成就。因此，也可以說，澳門回歸11年來的發展，就是澳門回歸祖國這一偉大歷史轉變的組成部分。

我同時也注意到，隨着澳門社會、政治、經濟不斷向前發展，澳門居民對政府的施政能力和水平提出了更高的要求，過去幾年澳門特區政府為回應這種訴求，提出要進行法律改革，公共行政改革，要建立和完善處理澳門特區高度自治範圍內事務的各項制度，這些都是富有挑戰性的工作，因為任何改革都涉及“變”與“不變”的問題，涉及各方面的利益，我想只有深入認識並且向社會闡明澳門已經發生的歷史性變化，深入分析原有的法律和制度有哪些不適應這一歷史性變化的地方，才能形成一種有利於改革的社會氛圍，才能把這幾項改革工作做好。

二、要通過學習基本法 加深對澳門特別行政區制度的認識

為甚麼提出要加深認識澳門特別行政區制度這個問題，我想引用一下基本法序言第三段大家就會明白。這一段是這樣規定的：“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施。”這一段話明白無誤地表明，依據憲法制定的基本法，其核心內容是規定澳門特區實行的制度，規定這一制度的目的是保障國家對澳門的基本方針政策的實施。我們對澳門特別行政區制度要提高到這個層面上來認識。

國家對澳門的基本方針政策是甚麼？就是實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治，我相信大家已經很熟悉，這裏我想着重談一下這些方針政策與國家管理制度的關係問題。我們要深刻認識到，實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治，實質上是中央對澳門的一種管理方式，國家主體實行社會主義

制度，澳門保持原有的資本主義制度和生活方式不變，是國家管理中的整體與局部的關係，一般與特殊的關係。加深對澳門特區制度的認識，就是要瞭解澳門特別行政區制度是國家管理制度的一個組成部分，它既有自己的特殊性，又要符合國家管理制度中具有普遍性意義的原則。

大家知道，我國的國家管理制度是由憲法規定的；國家在必要時可以設立特別行政區，實行特殊的制度，也是憲法規定的。那麼怎麼根據憲法來規定特別行政區制度呢？從基本法規定的內容看，是不是可以概括為以下三個方面：第一，特別行政區制度要符合單一制原則，這是我國國家管理制度的普遍性原則。全國人大決定設立澳門特別行政區，制定基本法規定特別行政區實行的制度，這本身就是單一制原則的重要體現。具體到基本法條文，也全面地體現了單一制原則，例如，基本法第 1 條規定澳門特區是我國的一個不可分離的部分，第 2 條規定澳門特區的高度自治權是全國人大授予的，第 12 條規定澳門特區是直轄於中央政府的享有高度自治權的地方行政區，第 45 條規定行政長官對中央政府負責，等等，這些規定背後的法理依據都是單一制原則。第二，根據憲法第 31 條，由全國人大以法律規定在特區實行資本主義制度，這是我國國家管理制度所允許的特殊性。基本法全面地規定了澳門特區實行的資本主義社會、經濟、文化等方面的制度，其中第 11 條規定，根據憲法第 31 條，澳門特區實行的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以基本法為依據。第三，特別行政區管理體制方面，基本法的有關規定既有國家管理的共性，也有特殊性。國家對澳門特區的管理體制，通俗來說，就是澳門回歸祖國後，全國人大及其常委會和中央人民政府保留一些體現國家主權必不可少的權力，同時授予澳門特別行政區處理內部事務的高度自治權，實行“澳人治澳”。在“一國兩制”下，中央行使對特別行政區權力的體制是憲法和國家法律規定的國家政治體制，這是國家管理共性，基本法為澳門特別行政區行使高度自治權專門設計了一套特區政治體制，這是特殊性。還需要特別指出的是，國家政治體制與特區政治體制不是截然分開的，而是有內在的聯繫。這不僅體現在特別行政區的設立及其制度是由全國人大決定的，中央人民政府負責管理與特別行政區有關的國防、外交等事務，而且體現在基本法有關全國人大及其常委會、中央人民政府與特別行政區政權機關權力關係之

中。例如，澳門特別行政區立法會制定的法律要報全國人大常委會備案，澳門特別行政區法院審理案件中如果涉及基本法關於中央管理的事務或中央與特別行政區關係的條款，終審法院必須依法提交全國人大常委會解釋；行政長官要對中央人民政府負責，執行中央人民政府依據基本法發出的指令等。就是內地司法機關與特別行政區司法機關之間也可通過協商依法相互提供司法方面的協助。因此，講特別行政區的管理，既要講特別行政區高度自治權，也要講中央的權力；既要講澳門特別行政區的政治體制，也要講國家政治體制，這兩方面構成有機整體，只有中央和特別行政區政權機構在憲法和基本法規定的框架下依法履行職責，才能把基本法的各項規定落到實處，把澳門的事情辦好，從而實現澳門的長期繁榮穩定和發展。

概括起來講，國家對澳門特區的基本方針政策全部體現在基本法規定的澳門特別行政區制度中，國家對澳門特區雖然採用特殊的方式實施管理，但澳門發展與國家的發展是一體的，認識到這一點，無論在制訂政策還是落實政策時，視野就會更加廣闊，為澳門謀劃發展和未來時，辦法也就會更多。

三、要通過學習基本法 加深對澳門特區行政主導政治體制的認識

澳門特區政治體制是澳門特別行政區制度的重要組成部分，我們講依法施政，很重要的一個方面就是要在這個制度規範下施政。對於這套政治體制，我相信在研討班的課程中已經詳細介紹了。為甚麼今天我還要講？因為就公務員而言，對這個問題的認識格外要緊，要反覆講，即使我講的有重複，也可以加深一點印象。我只談三點，不展開，供大家參考。

第一，“行政主導”這個概念，可以作為我們對澳門特區政治體制的稱呼。這種稱呼就像我們稱美國的政治體制叫總統制，英國的政治體制叫議會內閣制，法國的政治體制叫半總統制一樣。我們之所以稱澳門特區的政治體制是以行政為主導的政治體制，是因為澳門特別行政區政治體制的最大特點是行政主導，或者用基本法政治體制一章主要起草者蕭蔚雲教授的話來說，“行政主導是基本法政治體制的主要立法原意”。基本法從澳門特別行政區的法律地位和實際情況出發，確立了以行政為主導的政治體制，其中最重要的就是權力向行政長官傾斜，行政長官在特別行政區政權機構的設置和運作中處於主導地位。“行

政主導”這四個字集中反映了澳門特區政治體制的特點。蕭蔚雲教授甚至稱這套政治體制為“行政長官制”，所以，我們可以用行政主導的政治體制作為澳門特區政治體制的稱呼。

第二，澳門特區實行行政主導的政治體制，是由澳門特區的法律地位和實際情況決定的。澳門特區的法律地位是直轄於中央人民政府的一個享有高度自治權的地方行政區域，它存在一個與中央政府的關係問題。由於澳門的高度自治權是中央授予的，特區政治體制中必須有一個機構能夠就執行基本法、行使高度自治權對中央負責。司法機關實行司法獨立，沒辦法對中央負責；立法機關由來自不同階層和界別的議員組成，代表不同的利益，也沒有辦法對中央負責，因此，能夠向中央負責的機構只能是行政長官。既然要行政長官對中央負責，就必須賦予其實權，這主要體現在基本法關於行政長官職權的規定。在澳門特區實行行政主導的政治體制，除了因為澳門特區的法律地位外，也是澳門社會各界人士的共識。在基本法起草過程中，澳門社會各界人士都希望能夠把原政治體制中之有效的部分保留下來，因為大家熟悉這套制度。澳門原來的政治體制的特點是甚麼？就是總督擁有比較大的權力，行政主導的政治體制保留了這方面的特點，符合澳門的實際情況。

第三，在行政主導的政治體制下，正確處理行政、立法和司法之間的關係，就是要求依照基本法來辦事。基本法第四章政治體制第一節是行政長官，第二節是行政機關，第三節是立法機關，第四節是司法機關，特區的行政權、立法權和司法權是分別由這幾個機關行使的，因此可以說，行政主導的政治體制也是有分權的。有分權，就有一個怎麼處理各政權機關之間關係的問題。澳門基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在草案說明中指出，行政長官、行政機關、立法機關和司法機關之間要遵循既相互配合又相互制衡的原則，從這一原則出發，基本法規定了行政長官、行政機關、立法機關和司法機關的職權。因此，基本法規定的行政、立法和司法機關的關係是既相互配合又相互制衡的關係，體現了“分權與制衡”。有一種觀點認為，澳門特區政治體制是三權分立，然後就從“三權分立”的概念出發來理解基本法的規定，這是不正確的，正確的方法應當是從澳門基本法的規定出發來理解行政、立法和司法之間的關係，而不是簡單從“三權分立”的概念出發來理解這三者之間的關係。

澳門回歸以來，行政、立法、司法機關之間無論

是配合還是制衡都處理得比較好，這是澳門這些年發展比較好的一个重要原因。從中我們可以總結一條經驗，這就是各政權機關之間既相互配合又相互制衡是澳門特區實現良好管治的一個重要因素，只有這樣，才能把基本法賦予特區的高度自治權用於為澳門謀發展，為居民謀福祉。這裏需要說清楚的是，講配合不是否定司法獨立，司法獨立是法治的重要標誌，澳門基本法規定，法院獨立進行審判，只服從法律，不受任何干涉，檢察院獨立行使法律賦予的檢察職能，不受任何干涉，是必須堅持的，但絕不意味着不能配合，我們在講配合的同時，也必須講制衡，按照基本法規定進行權力制衡。配合是落實基本法，制衡也是落實基本法，兩者是同樣重要的。如澳門回歸後，由於歷史的慣性，行政機關制定行政法規的權力比較大，去年，澳門特區立法會制定了《關於訂定內部規範的法律制度》，比較好地處理了這方面的問題。再如，最近終審法院在幾個案件中判政府敗訴，這些都是正常的，是行政權受立法、司法制約的一種體現。總之，在行政主導的政治體制下，行政機關具有比較大的權力，與此相應，也意味着承擔更大的責任。

胡錦濤主席在慶祝澳門回歸 10 週年大會上提出要求，“進一步健全澳門特別行政區各項法律法規，加強制度建設，特別是要按照以人為本、勤政、廉潔、高效的要求，完善政府行政規章制度，促進澳門特別行政區政府管治水平不斷提高”。行政能否主導起來，管治水平能否提高，很大程度上，取決於公務員隊伍的素質能力建設。澳門特區政府成立後，歷史上第一次有一支完全由澳門永久性居民組成的公務員隊伍，我們這支公務員隊伍很年輕，很有朝氣，經過澳門回歸後 11 年施政的歷練，實踐證明我們這支公務員隊伍總體上是合格的。今天看到這麼多公務員參加這個研討班，深入研討基本法，交流工作經驗，我完全相信，我們這支隊伍，一定能夠按照胡主席的要求，加強素質能力建設，不斷提高管治水平，勇敢應對澳門前進道路上的各種困難和挑戰，把澳門建設得更加美好。