

香港、澳門推行憲法與基本法宣傳教育比較初探

何建宗*

國家主席習近平在 2017 年 7 月 1 日香港回歸 20 週年大會上的重要講話中指出“要加強香港社會特別是公職人員和青少年的憲法和基本法宣傳教育”，這是對香港的“一國兩制”實踐在新時代的新要求。憲法和基本法的教育和推廣作為事關核心的法治和基礎理念工程，是從最根本的制度認同上維護中央全面管治權與保障特區高度“一國兩制”自治權。進行兩地的對比研究是“一國兩制”實踐研究的核心組成部分。回歸祖國以來，香港特區政府在基本法教育和推廣方面做了大量的工作。澳門作為實施“一國兩制”的另一個特別行政區，憲法和基本法推廣、教育方面有着不全然相同於香港的路徑，取得了豐富的成績。如何繼續發揚現有的成功經驗，彌補不足以更好地發展“一國兩制”的實踐，是香港和澳門特區政府現在所共同面對的重要議題。

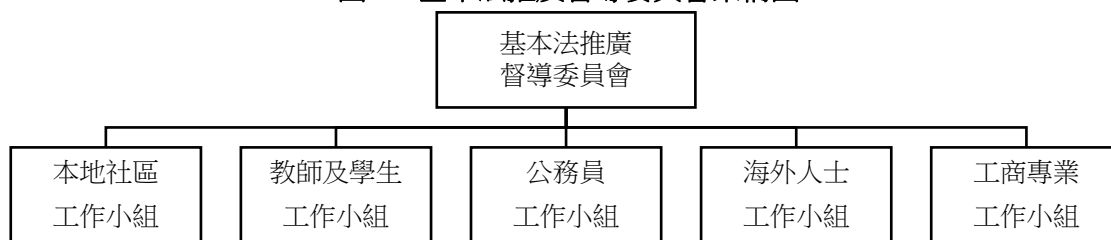
一、香港的憲法、基本法教育推廣機制

香港特區政府架構中專門負責憲法和基本法推廣教育的機構是於 1998 年 1 月成立的基本法推廣督導委員會(基廣會)，該委員會由政務司司長擔任主席，官方與非官方成員組成。其中官方成員包括民政事務局局长、商務及經濟發展局局长、政制及內地事務局局長、教育局局長、公務員事務局局長、民政事務總署署長、律政司法律政策專員、政府新聞處處長和工業貿易署署長。基廣會負責“為推廣基本法的整體計劃和策略提供意見，並作為組織基本法推廣工作的中心點，以協調政府部門和社會上各有關方面所進行的推廣工作”¹，其下設有本地社區、教師及學生、公務員、海外人士和工商專業界五個小組分別開展工作(見圖 1)。基廣會的主要職責包括為本地和海外的基本法推廣工作的整體計劃和策略提供指引；為各方交流意見提供渠道；協調政府部門與非政府部門之間的推廣工作；討論和審核基本法的推廣工作計劃；監察、評估和檢討政府部門和非政府機構所推行的各項計劃。²

在政府的具體職能部門中，公務員的基本法教育培訓由公務員事務局負責，學校和青少年教育的部分主要負責的是教育局，政治與內地事務局也有負責部分基本法推廣的責任，而諸如民政事務局、工業貿易署和政府新聞處等部門也會依照其對應的界別配合基本法督導委員會推廣基本法。

* 香港一國兩制青年論壇召集人、原香港發展局局長政治助理

圖 1 基本法推廣督導委員會架構圖



在青少年的基本法教育推廣方面，香港基礎教育中的多門課程中已經包括基本法相關的內容。正在實行的《小學常識科課程指引》(2017)及《中學教育課程指引》中已經提供了基本法教育的課程規劃。教育局在小學和初中階段提供基本法教材套，供教師在不同學科的教學時配合使用，並提供中英文版本。高中通識科的教材資源中着重基本法的內容，此外基本法相關教育也分散在包括社會與文化、歷史科、中國歷史、政府與公共事務科、綜合人文科、德育及公民教育、經濟與公共事務科等內容中。教育局提供了“基本法中學生網上自學課程”，供有需要的學生自行登記學習，或者由學校網上註冊來配合課堂學習。教育局還組織各種基本法相關的活動競賽、高等教育院校自主計劃以及赴內地交流以開展課外的基本法教育。基本法推廣督導委員會的本地社區工作小組與民政事務局及公民教育委員會合作在社區中組織面向青少年的問答比賽、講座等活動，也會有各種資助計劃向基本法相關活動提供資金支持。香港現在要求公立中小學的校長在升職前參加基本法的培訓。在教師培訓方面，香港尚未建立統一的新教師基本法培訓的課程，但近些年新入職教師的內地交流學習團中已開始安排基本法的專題講座。

公務員培訓方面，香港政府自 2008 年起就開始在招聘公務員時進行基本法測試，並從 2016 年起在新公務員入職後三年內提供基本法相關課程，而當公務員晉升至管理層是也需要參加更深入內容的基本法培訓。現職公務員，公務員事務局轄下的公務員培訓處(培訓處)在本地為各級公務員提供基本法培訓課程、講座和推廣活動，並在中高級公務員於內地的國家實務研習課程中安排基本法課節。各局及部門亦已將有關課程納入他們員工的培訓發展計劃中。

在民間，香港推廣基本法比較有代表性的組織是香港基本法推介聯席會議，這是於回歸前的 1993 年由 12 位前基本法草委、諮委及社團代表發起籌的組織，長年積極舉辦包括高中及大學基本法辯論比賽、基本法研討會、基本法大使計劃等基本法教育和推廣活動。

二、澳門的憲法、基本法教育推廣機制

相對於香港，澳門特區政府中並沒有類似基本法推廣督導委員會這樣的協調監督機構，而主要由法務局、教育暨青年局、民政總署等部門執行各自的職能來負責。各政府部門在實際運作上相互協作，合作舉辦多種基本法推廣活動，而主要由某一部門負責的活動其他部門通常也會支持協辦。

澳門法務局設有法律推廣及公共關係廳負責包括基本法在內的法律推廣工作。該部門自回歸後就開始專門展開針對普通市民和青少年的基本法教育，並從 2015 年起加入憲法教育的內容。在青少年方面，法務局對從小四到小六的小學階段以及初中和高中階段提供校內的基本法普及講座。這些活動

並非強制性，但各學校普遍都比較積極地參與，也會主動申請。法務局的講座由專職從事法律推廣的公務員主講，而不是邀請專家學者。在高等教育部分，法務局會在澳門各大學內舉辦講座，並以專家與學生對談且形式較為輕鬆的“國是茶聊”活動推廣憲法和基本法。除校園推廣之外，法務局還會舉辦各種形式的競賽活動，如基本法故事創作比賽、校園推廣基本法計劃、基本法校園繪畫比賽、基本法兒童創意填色比賽、青少年普法中心體驗活動、基本法報章遊戲抽獎等等。

澳門教育暨青年局負責有關基本法的課程規劃和設計。2006年，教青局頒佈了《非高等教育制度綱要法》，其後又頒佈了《本地學制正規教育課程框架》(2014)及《本地學制正規教育基本學力要求》(2015)。根據這些法律文件，澳門在基礎教育階段從小學、初中到高中，對品德與公民課的設置和內容有明確的要求，而憲法、基本法教育是該門課程的重要組成部分。由澳門教青局與人民教育出版社合作編寫的中小學《品德與公民》教材，小學階段的使用率已經高達90%，中學部分也有60%的使用率。澳門的小學、初中、高中階段均有基本法教材套，由教育局和法務局聯合編製。針對澳門的基礎教育階段以私立學校為主的特點，教青局根據《非高等教育私立學校教學人員制度框架》，自2012年後分批分層次對私立學校的管理人員和教師進行培訓，其中基本法為必修內容。

值得注意的是，澳門高等教育中的憲法基本法教育也在逐步開展並取得了一定的成果。澳門大學法學院已為法學本科學生開設《中國憲法》和《澳門基本法》兩門獨立的必修課。從2018-2019學年開始，澳門大學將開設全校性的必修通識課《法律與社會》，其中憲法與基本法的內容將佔總課時的1/3。

澳門基本法教育推廣活動的一大特點是全社會的動員。除了政府部門之間的協作，更在於政府與民間力量的合作。澳門的民間社團在基本法教育和推廣當中扮演了十分關鍵的角色。其中，澳門基本法推廣協會(基推會)是這些民間組織的核心。基推會的前身是於1993年《澳門基本法》起草完成後，由原澳門基本法起草委員會的澳門委員和澳門基本法諮詢委員會的全部90名委員創立的澳門基本法協進會。協進會從成立至1999年回歸，於過渡時期致力於基本法教育推廣。澳門回歸後，基本法協進會解散，在中聯辦和特區政府的推動下，原本協進會的成員加上如行政官員、立法會議員、全國人大代表、全國政協委員、澳門各行業社團的人士400多人組成了新的基本法推廣協會。基推會成員在澳門社會擁有高度的代表性，又得到了中央和澳門政府的支持，在澳門的基本法推廣當中起到了很重要的作用。現在的基推會每年會從澳門基金會獲得撥款，成為其最主要的資金來源。基推會舉辦的主要活動包括：基本法推廣大使計劃、基本法硬筆書法賽、基本法演示文稿PowerPoint設計比賽、基本法宣傳短片創作比賽、基本法環山跑比賽等等。

在學術界，澳門理工學院一國兩制研究中心和澳門大學法學院是重要的憲法、基本法教育基地。他們長期與政府部門和民間社團合作舉辦各種活動推廣憲法與基本法，其中的專家學者組成了澳門憲法、基本法教育培訓最主要的師資團隊。

以公務員教育為例，針對領導和主管級別的公務員的“基本法高級研討班”、面向高級技術員一級的“基本法培訓班”以及公務員的晉級達標培訓課程和入職基本培訓都是由行政公職局與澳門理工學院一國兩制研究中心合作。行政公職局組織參加培訓的公務員並提供經費，一國兩制研究中心負責課程設計、授課及考核。

三、兩地的憲法基本法教育推廣比較

對比香港和澳門的基本法推廣和教育，從政府的政策制定到具體的活動內容安排等方面看，兩地政府部門盡職負責，推廣活動也多元豐富，但實際的社會反響還是有所不同。香港和澳門兩地的政治、社會、經濟環境都有區別。顯然澳門社會對於“一國兩制”、憲法和基本法的認同和接受程度比香港高，在推廣憲法、基本法上受到的阻力相對較小。這是澳門在憲法、基本法推廣教育的基礎方面佔有先天的優勢。另一方面，香港在相對並不有利的社會環境下取得的成績是很寶貴的。香港和澳門在憲法、基本法教育推廣的組織、參與方式的差異和各自的是值得我們去思考和總結。

第一，香港和澳門的基本法推廣可以說是一種政府主導與全社會參與方式對比。香港的憲法、基本法教育推廣工作雖然也有政府和民間的參與，但是卻相對分離的。包含非官方成員的基本法推廣督導委員會雖然層次高，但並非設機構；香港的民間機構與政府部門的合作關係大多是以申請政府相關的資助項目的形式。這雖然是一種相對開放的方式，體現了政府運作的透明化，但得標機構與政府基本上處於上下位的贊助與被贊助的地位，而並非共同推動基本法的教育。

澳門有一個從基本法起草完成後就持續運作的有廣泛社會代表性的基本法推廣組織(從基本法協進會至基本法推廣協會)。回歸後的以基本法推廣協會為核心的民間社團又有來自官方背景的澳門基金會的固定資金來源，而不需要以個別活動申請政府的資助項目，這保證了相關活動的穩定性。總體來說，澳門是將政府職能與民間社團納入一個整體的憲法、基本法教育推廣體系之中，各自分工並平等協作；在香港方面，政府邀請部分民間人士參與政府的督導、諮詢組織當然是重要的平台，但如果不能真正地整合政府和民間的力量，容易出現政府與民間各自為政而無法集中資源和力量的問題。當然，澳門的民間社團較為活躍與其本身濃厚的社團文化有關，但是政府給予的諸如資金上的持續支持是保證社團的積極性轉化為具體行動的基礎。香港政府和相關基金會也應認真思考澳門的經驗，加強對憲法、基本法相關民間社團的資助。

第二，香港和澳門的政府機構職能設置對憲法基本法的推廣效果的影響。香港的基本法推廣督導委員會有協調政府各部門的職能。督導委員會一年召開兩三次會議，並非常設機構。這樣的機制下政府部門間的合作的即時性和主動性可能會受到影響。澳門沒有類似香港基本法推廣督導委員會的機構進行政府職能整合，而依靠各部門之間自主的協作。從目前的情況看，表現出了澳門各部門在憲法、基本法推廣上積極性和靈活性。

另一方面，在一些具體的政府職能上，兩地也有所區別。比如，澳門法務局設有專門從事法律推廣的部門，具備長期從事法律普及的經驗。這與其他部門推廣憲法和基本法的作為諸如公民教育或者政治面向的角度並不相同。他們以法律普及而非專家的出發點來推廣憲法和基本法更容易讓普通人特別是青少年接受。

第三，澳門有較為完整、充足、固定的基本法教育、推廣人才隊伍，而香港相對零散。澳門理工學院一國兩制研究中心和澳門大學法學院中有一批熱心投入憲法基本法教育推廣工作的專家學者。特別是一國兩制研究中心為最初由行政長官命令設立的專門機構，已經成為澳門基本法培訓的重要基地。香港既沒有像澳門一樣的相對充足的專職的師資儲備，也沒有由政府設立的專門性的培訓機構，而政府對相關人才的培養和對包括智庫在內的機構的扶持也有所不足。香港近年來從事憲法基本法教育推廣的主要力量還是本地資深的少數法律專家、議員和前政府官員，年輕一輩的中堅力量十分缺乏。

當然，澳門也同樣面臨着本地相關人才、特別是年輕人才不足的問題，只能依靠引進內地學者解決困局，可以用廣東話進行教育普及的人選也不多。

在學校教育的師資方面，澳門因為本地教育學專業設置和教師來源的問題，基礎教育內從事覆蓋憲法基本法教育的品德與公民課老師絕大多數為其他科目老師兼任，這對教育效果的達成是不小的限制。這一問題在香港的相關課程設置和師資能力中也同樣存在。兩地政府均應該認真面對這一問題，加強對基本法教育師資的培養。

最後需要注意的是，澳門相較於香港在憲法教育和推廣方面的力度更大。澳門法務局在 2015 年後就將憲法納入其普法活動的範圍內。澳門大學將憲法、基本法納入全校的必修通識課程選修課程值得香港高等教育界認真思考借鑒。

港澳兩地的社情民意存在諸多差異，要將兩地進行深入比較還需要更細緻的分析。香港和澳門之間需要取長補短，探索怎樣更有效在特別行政區教育和推廣國家憲法和基本法，增強全體市民，特別是青少年對“一國兩制”的認同，為“一國兩制”偉大實踐做出更大的貢獻。

註釋：

¹ 基本法推廣督導委員會見香港基本法網站：<http://www.basiclaw.gov.hk/tc/committee/index.html>。

² 基本法督導委員會職權範圍見香港基本法網：<http://www.basiclaw.gov.hk/tc/committee/membership.html#terms>。