

未來澳門特別行政區的文化與社會事務 *

許崇德

中國人民大學法學院教授

澳門特別行政區基本法起草委員會委員

一、文化和社會事務的重要性

《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第六章“文化和社會事務”共十四個條文（第121條至第134條），佔基本法全部條文總數的9.65%。篇幅雖然不大，但涉及的內容繁多，諸如教育、醫藥衛生、科學技術、文學藝術、新聞、出版、廣播、電影、電視、文物古蹟、體育、康樂、宗教、專業、勞工、婦女、青年、歸僑、社會福利和社會工作等等，都在本章的規範之列。此類問題關係著千家萬戶，觸及的社會層面極其廣泛。以開辦學校為例，每個家庭無論貧富，他們的子女總是要進校求學的，更不用說成人教育、職業教育以及其他特殊類型的教育了。再以新聞、廣播等事業為例，人們渴望獲知各種信息，這已經成為日常生活中不可缺少的一部分。每個居民正是憑藉報紙、刊物、廣播、電視等的媒介作用，才得以保持同外界的聯繫，避免自己和社會相隔絕。因此，本章規定的內容具有廣泛性、普遍性、群眾性和不可或缺性，此乃毋庸置疑的。

不僅如此，文化和社會事務的狀況標誌著特定社會的開化和發展的程度。很難想像，一個充斥著大批文盲、居民愚昧無知、文化教育落後

* 本文章發表於1999年5月14日，它是屬於由澳門大學法學院法律研究中心所舉辦“澳門特別行政區之基本法研究計劃”，該項目已於1999年尾完成，但鑒於編輯問題，因此選擇在本期學刊內刊登。

的社會竟是在經濟上和政治上高度發展的地區。事實證明，社會的經濟、政治和文化相互之間存在著極其密切的關聯性：教育、文化、體育、衛生、科技等事業的發展，可以提高全社會的文明程度。社會成員身心發展，素質提高，人才輩出，就必然使經濟繁榮，政治穩定。反過來，政治修明，經濟猛進，又必然會投入更大的人力和財力去發展文化、教育、體育、衛生、科技事業和其他社會服務事業。這是一種相互促進的良性循環，反之也會如此。所以，社會的經濟、政治、文化的興衰往往是同步的。忽視政治、經濟的發展固然是錯誤；但是，如果不重視文化和社會事務，則對於社會的發展也將會是十分不利的。

二、總的指導思想和立法依據

基本法第六章總的指導思想是堅持“一國兩制”的方針。就邏輯而言，“一國兩制”既然是整個基本法的總的指導思想，那麼，第六章“文化和社會事務”，作為基本法的有機組成部分，當然也必須遵循“一國兩制”這個總的指導思想。就理論而言，正如前面所已指出過的：社會的經濟、政治和文化相互之間存在著極其密切的關聯性。根據“一國兩制”的方針，澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，這不僅指澳門將來的社會經濟制度，毫無疑問，它必然也包括文化在內。何況文化所含的內容大都屬於意識形態領域。文化植根於自己的社會經濟基礎，其性質取決於經濟制度的性質，同時反過來又為社會的經濟發展服務。因此，我們可以進一步明確地說，按照“一國兩制”的方針，澳門特別行政區的文化將保持原有的傳統文化，至少在五十年之內，不實行社會主義的制度和政策。這個指導思想對於澳門經濟的繁榮和發展，對於澳門社會的穩定和居民心理的安定是有極大好處的。

《澳門特別行政區基本法》是由國內人士與澳門人士共同組成的起草委員會負責起草，並多次徵詢澳門廣大居民、國內有關部門和群眾的意見，經全國人民代表大會莊嚴通過的中華人民共和國的法律。它代表了包括澳門居民在內的全國人民的共同意志和根本利益。基本法將於1999年12月20日在全國（包括澳門特別行政區）實施。它是中華人民共和國法律體系中的一個組成部分，同時又是澳門特別行政區的最高法律。澳門特別行政區的有關文化和社會事務方面的制度和政策，涉及

文化與社會事務者，均不得同基本法，特別是本章的規定相抵觸。

本章立法的法律依據乃是《中華人民共和國憲法》。憲法是根本法，是包括基本法在內的一切法律的立法依據。正如《澳門特別行政區基本法》的序言所規定的：“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。”具體地說，憲法第19條有關發展教育事業的規定、第20條有關發展科學技術的規定、第21條有關發展醫療衛生事業的規定和發展體育事業的規定、第22條有關發展文藝、新聞、廣播、電視、出版等文化事業的規定和保護名勝古蹟、珍貴文物的規定等，這些條款結合憲法第31條有關“一國兩制”的原則精神，都是本章立法的憲法依據。

本章立法的政策依據是明確地寫入《中葡聯合聲明》中的《中華人民共和國政府聲明》的有關部分：“澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”“澳門特別行政區自行制定有關文化、教育和科技政策，諸如教學語言（包括葡語）的政策和學術資格與承認學位級別的制度。各類學校均可繼續開辦，保留其自主性，並可繼續從澳門以外招聘教職員和選用教材。學生享有在澳門特別行政區以外求學的自由。澳門特別行政區依法保護澳門的文物”。澳門特別行政區的宗教組織和教徒在其宗旨和法律規定的範圍內照常活動，並可同澳門以外的宗教組織和教徒保持關係。屬於宗教組織的學校、醫院、慈善機構等均可繼續照常開辦。“澳門特別行政區的宗教組織與中華人民共和國其他地區的宗教組織的關係應以互不隸屬、互不干涉和互相尊重的原則為基礎。”中華人民共和國政府的上述政策，是基本法第六章的立法依據。換言之，澳門基本法關於文化和社會事務的規定，乃是中華人民共和國政府的上述政策的法律化。

本章立法的事實依據是澳門迄今業已存在著的文化與社會事務方面的現實情況。那些在實踐中被證明是合理的、有益的甚至是無害的內容、運作以及它們的形式，只要是澳門的廣大居民所喜愛的，原則上都應在基本法內得到適當的反映。這種不囿於其他的任何權威性文書是否已定有成規，並竭力避免從抽象的理論和主觀的願望出發，而堅持以事實作為本章的立法依據，正是本章立法能得以成功的原因之一。以事實為依據，一切從澳門的實際情況出發，也可以說是本章立法的一個重要原則。例如，本章涉及的文化、教育、科技、宗教、文物等項是在《中

葡聯合聲明》中已經作出規定或者已經提到了的。但是，許多項目在《中葡聯合聲明》中未曾提及，只是在制定基本法的過程中，有鑒於澳門實際中的存在才寫進本章的，諸如康樂、專業、婦女、青年、歸僑、社會工作等就是這樣。又如本章第125條中關於保護名勝古蹟和其他歷史文物，尤其是作出“保護文物所有者的合法權益”的規定，這完全是針對現實中存在的問題，從澳門的實際情況出發的。

三、高度自治的體現

澳門基本法第六章總的看來大都是授權條款，即國家通過基本法授權給澳門特別行政區自行管理眾多的文化事業和社會事務。此類條文有：第121條規定“澳門特別行政區政府自行制定教育政策”、第123條規定“澳門特別行政區政府自行制定促進醫療衛生服務和發展中西醫藥的政策”、第124條規定“澳門特別行政區政府自行制定科學技術政策”，“自行確定適用於澳門的各類科學技術標準和規格”、第125條規定“澳門特別行政區政府自行制定文化政策”、第126條規定“澳門特別行政區政府自行制定新聞、出版政策”、第127條規定“澳門特別行政區政府自行制定體育政策”、第129條規定“澳門特別行政區政府自行確定專業制度”、第130條規定澳門特別行政區政府“自行制定有關社會福利的發展和改進的政策”等。

此外，本章還有另一種性質的授權，即國家通過基本法來規定澳門特別行政區政府必須將某種權力授予本區有關的事業單位或者團體。例如，第122條規定“澳門特別行政區各類學校均有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由”，“各類學校可以繼續從澳門特別行政區以外招聘教職員和選用教材。學生享有選擇院校和在澳門特別行政區以外求學的自由”。按照這個授權性規定，澳門的各種學校以至學生就將獲得一定的自由權利。與此性質類似的還有第128條：“宗教組織可依法開辦宗教院校和其他學校、醫院和福利機構以及提供其他社會服務。宗教組織開辦的學校可以繼續提供宗教教育，包括開設宗教課程”。又如，第131條規定：“澳門特別行政區的社會服務團體，在不抵觸法律的情況下，可以自行決定其服務方式。”這些都是基本法對於某種組織、團體直接付予並認可的權利。第134條也是如此。它規定澳門的“民間團體和宗教組織可同世界各國、各地區及國際的有關團體和組織

保持和發展關係，各該團體和組織可根據需要冠用“中國澳門”的名義，參與有關活動。”按照這個規定，上述澳門的民間團體和宗教組織便取得了某種對外聯繫的權利。

總而言之，本章的規定使中央和澳門特別行政區之間在文化與社會事務方面職權的具體劃分得到了進一步的明確。而此類事務所包含的各個方面按照本章的規定來看，均屬於澳門特別行政區自治範圍內，應由澳門特別行政區政府自己行使行政管理權予以調整、處理的事務。所以，本章的規定從某一個側面清楚地顯示了澳門特別行政區的高度自治。

基本法明確劃定了管理澳門的文化和社會事務是屬於澳門特別行政區政府自治範圍內的職權，但這並不是說，基本法祇是宣佈該類事務應由澳門特別行政區政府自行管理就算完了。爲了使澳門特別行政區政府正確地有成效地行使自治權，基本法在本章的大部分條款中都同時附有條件性規限，從而爲特別行政區政府怎樣才能更完善地實行自治提供必要的指導原則。當然，基本法在作出此類規限時，其所採用的方式亦並不是完全相同的。總括來說，本章所列的各種事務，中央不加干預，但特別行政區政府在對這些事務自行管理的時候，有必要遵守基本法已經作出的規限、要求或者處理的原則。

四、基本法的規限

對屬於特別行政區自治範圍內的事務，基本法作出一定的規限是必要的。從基本法第六章來考察，只有個別條文對於澳門特別行政區政府自行管理的事務不作規限，例如第126條“澳門特別行政區政府自行制定新聞、出版政策”就是這樣。按照該條的規定，澳門特別行政區政府和管理新聞和出版事業方面應享有完全的自主權，諸如採用甚麼原則、運用甚麼方式方法、制定怎麼樣的政策、適用到甚麼具體範圍等一切的一切，基本法對此完全放開，不予約束。還有第124條第2款也是如此，它規定：“澳門特別行政區政府自行確定適用於澳門的各種科學技術標準和規格。”這也是完全的放權。它意味著在澳門，究竟採取何種科技標準和規格，應完全由特別行政區政府自行確定。雖然國際間的各類科學技術標準和規格頗爲繁複，其適用性和選擇性亦並非單一，但是基本法對此是放任的，全由澳門特別行政區政府自己去確定。這是第一

種情況。

第二種情況：基本法確認澳門特別行政區政府對某類特定事務的管理有自主性，但同時又點明該類事務的某一或某些方面必須遵照基本法的規定去做。這對教育、醫療、科技、文藝、體育、專業等事務作出規定時，都有這種情況。

基本法第 121、第 122 條在肯定澳門特別行政區政府有權自行制定教育政策的同時，又規定（一）依法推行義務教育；（二）社會團體和私人可依法舉辦各種教育事業；（三）原有的各類學校均可繼續開辦；（四）學校有辦學的自主性，有教學自由和學術自由；（五）學校可從外地招聘教職員和選用教材；（六）學生有選擇院校和出外求學的自由。以上六點是澳門特別行政區政府在自行制定教育政策時必須包括進去，而且必須實施的，否則便違背了基本法。

第 123 條確認澳門特別行政區政府有權自行制定關於醫療衛生的政策，同時又規定“社會團體和私人可依法提供各種醫療衛生服務”。這個規定也應是醫療衛生政策的一部分，是必須貫徹實施的。

第 124、第 125 條確認澳門特別行政區政府有權自行制定科技政策和文化政策，同時又規定“保護科學技術的研究成果、專利和發明創造”，“保護作者的文學藝術及其他的創作成果和合法權益”。這兩種保護都是在澳門特別行政區政府制定政策時必須遵循的。

第 127 條規定，澳門特別行政區政府自行制定體育政策，同時規定“民間體育團體可依法繼續存在和發展”。第 129 條規定澳門特別行政區政府自行確定專業制度，同時規定特別行政區成立以前已經取得專業資格和執業資格者，可保留原有的資格。這些都是為澳門特別行政區政府自行制定有關政策時就某一方面問題所設置的規則。

第三種情況：基本法根據特別行政區實行高度自治的精神充分肯定澳門特別行政區政府管理某項事務的自主性，但同時又規定了政府的管理行為所必須遵循的條件和原則。

此種規限的目的，當然也是在於使政府的管理行為更為完美和更具合理性，因而是有指導意義的。例如第 129 條：“澳門特別行政區政府自行確定專業制度，根據公平合理的原則，制定有關評審和頒授各種專業和執業資格的辦法。”根據該條的規定，澳門特別行政區政府是有制定評審、頒授專業和執業資格辦法的自主權的。但基本法明確規定：制定此類“辦法”，必須遵守“公平合理的原則”。這是一種條件性規限。

又如第129條規定澳門特別行政區政府“可根據社會發展需要，經諮詢有關方面的意見，承認新的專業和專業團體。”在這裡，“承認新的專業和專業團體”是澳門特別行政區的自治權，而“根據社會發展需要”和“諮詢有關方面的意見”則是澳門特別行政區政府在行使此項自治權時必須遵守的條件。再如，第130條規定：“澳門特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要自行制定有關社會福利的發展和改進的政策”。該條文明確肯定了澳門特別行政區政府自行制定關於社會福利的發展和改進的政策，但另一方面，又規定若干條件：（一）“在原有社會福利制度的基礎上”，也就是說，澳門特別行政區成立以前的“原有社會福利制度”應該予以保留；（二）“根據經濟條件”，即社會福利不應脫離開澳門的經濟實力和經濟發展水平；（三）根據“社會需要”，即社會福利的發展與改進必須同澳門的社會需要相適應。以上三點都是對自治權的規範。

第四種情況：有些雖屬特別行政區自治範圍內的事務，中央不加干預，但基本法卻明確地規定特別行政區政府對於該類事務應負的責任和必須遵守的義務。

例如第125條第3款：“澳門特別行政區政府依法保護名勝、古蹟和其他歷史文物，並保護文物所有者的合法權益。”這就是責任的確定。又如第128條規定“澳門特別行政區政府根據宗教信仰自由的原則，不干預宗教組織的內部事務，不干預宗教組織和教徒同澳門以外地區的宗教組織和教徒保持及發展關係，不限制與澳門特別行政區法律沒有抵觸的宗教活動。”基本法的這個禁止性條款，使澳門特別行政區政府承擔了不干預、不限制宗教組織的內部事務及其合法活動的義務。

上述四種情況都體現了基本法對於澳門特別行政區政府在管理文化和社會事務方面行使自治權所作的必要的規限。此類規限不僅沒有阻礙而且對特別行政區政府自治權的正確行使有著積極的促進作用和有益的指導作用。

五、本章的實施

基本法同其他的任何法律一樣，都是爲了在實際生活中應用，調整社會關係，解決各種矛盾。否則，法律如果得不到充分的正確的實施，那麼，條文即使寫得再好，也不過等於廢紙一張罷了。本章的規定當然

也是這樣，它應該得到認真的貫徹實施。下面擬提出幾點如何保證本章實施的意見，以供進一步思考：

（一）有關部門要高度重視

文化與社會事務誠如本文開始時已經述及的，它包含的門類繁多，與群眾生活的關係密切，涉及的層面甚為廣泛。而且它標誌著社會文明的程度，並可以促進社會經濟的發展以及政治的穩定，因此具有十分重要的意義。遵照基本法的規定，管理文化與社會事務屬於政府行政工作的一部分，所以本章各條的充分實施首先有賴於行政機關的重視。這不僅指諸如教育、文化、衛生等有關的行政部門，而是整個澳門特別行政區政府應該給予足夠的重視。譬如說：政府的主要負責人以及領導部門如果重視，就會有良好的政策；財政部門、人事部門如果重視，就會有更多的財力和人力的支持。興辦文化事業往往需要八方援助，尤其是政策指導和物質支援。所以只有政府重視，才能夠使本章的規定落到實處。

（二）要有完備的和有效的監督機制

法律實施的監督機制非常重要。如果沒有監督，法律就不可能被公正運用和正確執行，從而也就起不到行為準則的作用了。所以當代世界上一切法制國家和重視法制的地區，莫不有完善的法律監督機制。為了保證澳門基本法的實施，澳門特別行政區的法律監督機制必須充分運作，並發揮其各個環節的巨大作用。譬如說，本章有關文化和社會事務的規定大都由具體的行政部門去執行的，為此，澳門特別行政區政府對其下屬的主管文化、教育、衛生、體育等部門應就執行本章規定的狀況進行行政監督。又如，澳門特別行政區立法會及其成員根據基本法第72條、第77條的規定，可以運用辯論和質詢等方式對本章的執行情況進行監督。再如，因執行本章規定而發生的權利義務關係假若任何一方受到侵害而涉訟時，澳門的檢察機關、各級法院以及行政法院將對本章的實施進行司法監督。除此之外，新聞、出版等界的輿論監督、民間團體和廣大居民的群眾監督等等亦都是保證本章實施的強大力量，它們的作用同樣應使之盡量得到發揮。

（三）及時制定有關政策

本章規定，澳門特別行政區政府自行制定教育政策、醫療衛生政

策、科技政策、文化政策、新聞和出版政策以及體育政策等。正是因為這些事務均屬澳門特別行政區自治範圍內的事務，所以基本法只是確認澳門特別行政區政府有自行制定各項政策的自治權也就夠了，而並未涉及各該政策應遵循的原則和諸如政策的具體內容以及適用的範圍、方式等問題。對於基本法來說，作這樣的概括式規定是必要的也是正確的，並不是立法的疏漏。另一方面如果沒有政策，那麼，本章的規定也是無法落實的。本章既然大都為授權條款，因此具體政策必不可少。制定政策的總目的是為了使政府順利地行使行政管理權，以便發展澳門的文化和社會事務，促進社會的穩定與繁榮。澳門特別行政區政府要加強調查研究，傾聽多方面人士的意見和要求，從澳門的實際出發和有利於澳門社會的興旺發達出發，不失時機地制定和修正各項具體的切實可行的政策出來，以及保證本章各項規定的貫徹。

（四）完善立法

本章的條文同基本法的其他條文一樣，都有原則性較強、概括性較高的特點。因此，本章的各項規定有待於澳門特別行政區的立法機關予以具體化，以便在執行過程中有較詳細的規範可依，何況本章有許多條文明白提出必須依照具體的法律辦事。例如第121條規定“依法推行義務教育”，“依法舉辦各種教育事業”等等。全章十四個條文內共含有十個“依法”和兩處提到“不與法律相抵觸”。這裡的依“法”或者“法律”是指基本法以外的澳門特別行政區法律，包括不同基本法相抵觸的澳門原有法律和澳門特別行政區立法機關制定的法律。如果澳門特別行政區的法律不完備，那麼，政府在實施基本法及行使對文化和社會事務的行政管理權時，必將無法可依；所以，加強澳門的立法，完善澳門的法制，使之有法可依，從而使基本法的規定得到認真落實，這是完全必要的。

（五）認真學習和宣傳

本章的用語雖然清楚易讀，沒有晦澀之處，但本章畢竟包羅的內容較多，尤其是它們的立法精神、背景、界限以及立法的用意，並不是一看就能夠領會。為了使本章得到充分實施和正確執行，認真學習和宣傳是十分必要的。學習的方式可以個人自學，也可以組織起來學。官方和民間的機構都應積極組織各種學習活動，諸如演講會、報告會、研討會

等形式，都可以生動活潑地開展起來。如能將基本法或者基本法的有關內容編入教科書，在各類學校裡開設課程，那就會更加深入、系統。本章以至整個基本法的宣傳要經常性地堅持下去，要針對各種不同的對象，結合實際製作各種不盡相同的宣傳材料，要利用文字的、口頭的方式，運用廣播、電視、報刊等工具，通過論文、報道以至詩歌、戲劇等豐富多采的形式進行廣泛的宣傳，做到家喻戶曉，老幼皆知，人人遵守基本法，實施基本法。

（六）做好過渡期的工作

《澳門特別行政區基本法》1993年3月31日由全國人民代表大會正式通過，標誌著澳門的過渡期進入了新的歷史階段。雖然基本法要到1999年12月澳門特別行政區成立時才付諸實施，但是由於將來主權的轉移是平穩的，所以在目前就應做好一切必要的準備工作。事實是1999年以前澳門仍在葡國的管治之下，因此想要做好該項準備工作的話，就必須爭取澳葡當局的合作。這種合作關係不僅對於澳門的順利過渡具有重要意義，而且從長遠來看，對中葡兩國關係的友好發展也是有利的。所謂共同合作做好準備工作，說到底就是要認真貫徹執行中葡兩國政府簽訂的《聯合聲明》，因為基本法就是經過雙方同意的《聯合聲明》中的中國政府對澳門的基本方針政策的法律化。所以，雙方緊密配合，不斷磋商，忠實執行《聯合聲明》，將現實的行為和措施處處同基本法的銜接相結合起來。這就是為將來基本法的實施奠定了良好的基礎。