

澳門專業制度的法治基石

李燕萍*

現代社會中專業人士的地位和作用越來越突出。現代社會科技高度發達、專業分工日益豐富、競爭激烈，要適應社會快速運行和競爭帶來的挑戰，就要充分依靠知識和智能的主要載體——專業人士，依靠對客觀規律的理性認識和對機遇的合理把握。為了適應澳門向不同社會階段的遞進，強調社會結構專業化，建設科學理性的專業資格制度是有必要的。《澳門基本法》第 129 條對澳門專業制度進行了規範，為澳門特別行政區的專業制度發展提供了基本制度要求，是澳門專業制度的法治基石。

一、《澳門基本法》第 129 條的規範內涵

專業制度是指對特定職業的專業資格和執業資格進行評審和頒授，以及對有關的職業活動進行監督和管理的制度。¹ 社會上有些職業，如律師、醫生、建築師、會計師、教師等，通常要經過有關學科的系統訓練和考試，方可取得一定的學歷資格，即專業資格，有了專業資格還必須通過一定的職業實踐，經有關機構認可後才能取得從事相關職業的資格，即執業資格。《澳門基本法》第 129 條規定，“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。在澳門特別行政區成立以前已經取得專業資格和執業資格者，根據澳門特別行政區的有關規定可保留原有的資格。澳門特別行政區政府根據有關規定承認在澳門特別行政區成立以前已被承認的專業和專業團體，並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。”可見，《澳門基本法》對澳門特別行政區的專業制度作出了具體明確的規範，主要包括以下幾個方面。

第一，澳門特區政府自行確定專業制度，制定有關評審和頒授各種專業和執業資格的辦法。這個規定一方面保障了澳門特區政府在專業制度方面的高度自治權，另一方面也意味着澳門特別行政區專業制度問題屬於特區政府的責任。也就是說，政府有義務也有責任對社會專業管理問題提供有效的制度規範。從世界範圍看，制度化建設是各國專業工作運行和發展的重要基礎。沒有一整套的制度體系，專業工作是無法建立，無法運行，也無法發展的。回歸後澳門特區政府有義務在原有制度框架基礎上結合澳門實際制定出符合社會需求的專業管理制度，以促進社會更加健康和諧地發展。

第二，澳門特區政府需要根據公平合理原則設置專業制度。儘管確定專業制度是澳門特區政府的職權範圍內的事務，但也要受到法律的約束，《澳門基本法》明確要求政府應當根據公平合理原則處

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

理專業制度問題。由於歷史原因，原澳葡政府在評審專業資格時，凡具有葡萄牙學歷和文憑者，當然可獲專業資格。而非葡學歷和文憑者，有的要認可學歷，有的還要求再培訓，方可獲取專業資格，沒有體現一視同仁，欠缺公平。² 所以澳門特區政府在制定評審和頒授專業、執業資格的辦法時，一定要堅持公平合理原則。此外，無論澳門特區政府如何制定評審和頒授專業和執業辦法，過去已經取得的資格，可以保留，已經獲得承認的專業和專業團體繼續承認。這個規定也充分體現了公平合理原則，對澳門特區政府成立之前已經獲得承認的專業和專業團體予以尊重，保障他們的利益，維護專業發展的連續性和穩定性。

第三，澳門特區政府可以根據需要承認新的專業和專業團體。這項規定主要為未來新型專業的出現預留了制度空間，為澳門專業制度的發展提供了全新的機會。但是，新興行業是否需要專業資格認定是一個社會發展的問題，取決於社會各界對該行業的理解與認識，如果人們普遍認為需要使用專業制度來規範與約束新興行業，就可由政府根據具體情況制定有關的新興行業的專業制度法律規範。

一般認為能掌握某一學科的基本理論和方法，有相關的學科訓練，有較為嚴格的專門化研究領域和專業界限，運用同一套詞匯、方法、文獻、權威和規範，可以進行學科上的自我辨認的就是專業主義精神。³ 專業主義最初強調的是學術歸學術，政治歸政治，反對學術之外的政治、金錢勢力對知識的產生和傳播肆意干預，具有爭取知識民主的意義。專業制度包括專業資格確認和執業資格授予兩個方面。專業資格是指經過一定的專門知識的教育和培訓，考核合格，經申請確認其具備從事某一職業的能力。如律師、醫生、工程師等首先要有專業資格。執業資格是指具備專業資格者經申請被授予從事某一專門職業的工作，並有承擔法律責任的能力。在澳門有專業資格不等於可以執業，專業資格只是取得執業資格的條件。

二、回歸後澳門專業制度建設情況

回歸以來，澳門在原有的專業制度法律框架上進行了各方面的制度建設，其中以醫療、社工等領域的專業制度建設較為社會各界關注，下面結合這些領域的法制情況進行討論。

澳門社會福利事業歷史悠久，早期主要以民間慈善團體舉辦救濟活動為主，隨着澳門新移民數量的激增，社會服務無論在類別上還是機構數量上都有大幅增加，逐漸發展成為在政府與民間緊密合作模式下的多元化社會服務體系。⁴ 社會工作本質上是一種專業活動，用以協助個人、群體或社區強化或恢復能力，以發揮其社會功能，並創造相應的社會條件。隨着社會發展，市民對社會服務專業化的需求日益增加。回歸後社會普遍認同社工領域設立認證制度，促使社工邁向專業化，保證並提升整體社會工作者服務專業素質及能力水平，有利於維護服務使用者、大眾的利益，能夠提高社會工作者的專業形象、地位，加強公眾對社會工作者的認受性。專業社會工作是以專業化的方式向有需要的個人、家庭、社區、組織等提供相關社會工作服務的行動體系。在現代社會中，專業社會工作是一套穩定的行動體系，包括了專業社會工作者的人才培養、資源保障、服務提供等環節的行動，而所有這些行動都要在一定的制度體系下完成。在現代社會中，專業社會工作面對的是個人和社會常規性、持續性和具有一定複雜性的需要，必須要有穩定、持續和高水平的服務供應體系。因此，必須要建立一整套的制度體系來保證專業社會工作服務的持續性供給，並達到社會所需要的專業化服務質量和水平。當代

社會中的專業社會工作應該是一套建立在法律法規基礎上的基本社會服務制度體系。其法律體系既規範着專業社會工作者的職業行為，也規範着政府和社會建構和發展專業社會工作的責任。⁵ 為推動社會工作者專業制度的構建工作，澳門特區政府先後在社會工作委員會設立兩個專責小組，並舉行兩次公眾諮詢。在聽取和綜合相關政府部門、團體、業界意見，以及參考多個國家和地區的實踐經驗基礎上，2017年行政會完成討論《社會工作者專業資格認可及註冊制度》法律草案，法案建議採取“先認可資格，後註冊”的模式，由社會工作者專業委員會處理社工資格認可，社工局處理註冊，通過資格認可及註冊以後，才能以社工職銜在私人實體提供服務。社會工作局將負責建立和更新社會工作者數據庫，資格獲認可者及已註冊者的資料均會載入數據庫。而為保障服務使用者的考慮，社會工作局更會以適當方式公佈並適時更新註冊社會工作者清單。制定有關社工的專門法規，切實提高社會職業地位，明確社工人員權利義務，保障社工人員合法權益是澳門社會工作領域專業制度建設的核心與關鍵內容。

如果說澳門社工專業制度的建設是一個從無到有的過程，那麼醫療領域的專業制度建設就是一個統一規範的更新過程。由於歷史原因，澳門公立醫院和私人醫療機構的醫療人員各自受到不同的法律規範，其中規範私人領域醫療人員的第84/90/M號法令生效至今已超過27年。2016年立法會通過的《醫療事故法律制度》已經生效，需要在法律層面進一步更新和整合從事提供醫療服務的活動，以涵蓋政府和私人領域的醫療人員。為配合社會的發展，響應市民對高質素醫療服務的需求和期望，有必要擬訂一套同時適用於本澳公、私營醫療人員的專業資格及執業註冊制度，以統一專業資格准入標準和執業註冊的條件。統一規範全澳公私營醫療人員的資格認可標準有助澳門與國際接軌，確保執業水平和規範醫療人員的專業行為對保障公眾健康發揮積極的作用。為此，2018年立法會一般性通過《醫療人員專業資格及執業註冊法律制度》法案，法案統一規範全澳公、私營醫療專業人員的執業資格認可標準，確保醫療人員的執業水平。新的法律將建立包括專業資格考試、實習、持續專業發展學分等機制，確保醫療人員的執業水平，提升醫療服務的專業性和認受性，並通過建立紀律制度規範專業行為保障市民的健康，促進醫療專業的發展。值得注意的是，由於香港對本地醫療資源與資金的虹吸效應，澳門面臨着難以吸引、留下高素質醫療衛生人才的困境，同時由於人群規模小、某一類疾病特別是複雜疾病的患病人數小等客觀原因，也導致無法供養起能夠診治疑難疾病的高水平醫生。⁶ 需要更多地借力於周邊地區的醫療服務系統。此外，由於人口老齡化顯著，慢性疾病發病率上升，這一發展趨勢使得基礎醫療保健、健康管理、長期照護等方面的需求快速增加，對不同類別醫療服務之間的合作、銜接提出了更高的要求。因此，澳門醫療專業制度的設計不能僅僅強調對高端醫生專業要求，更應當着眼於激活現有醫療人員的學習力與競爭力，提升醫療衛生人員的整體專業素養為目標，真正服務於澳門市民大眾的醫療需要。

三、澳門特別行政區專業制度的主要司法案例

澳門專業制度建設的另一個重要場域是律師行業。與其他行業相比，回歸前澳門的律師專業制度建設較早。回歸後除了基本法外，還有《律師通則》、《職業道德守則》和《律師入職規章》等一系列法律對律師入職、職業活動、紀律和權利義務等作出規定。⁷ 律師業內人士也認為現行法律對於澳

門律師業給予很大的保障和支持，期望將來對相關法律作出修改時能繼續朝這方面發展，使澳門律師業繼續為澳門的未來發展提供優質服務。⁸ 在澳門，律師公會是一個具有公法人地位的專業團體。事實上，對於《澳門基本法》第 129 條的規定，律師公會意見認為回歸前後澳門只有一個公共團體，即澳門律師公會，因此，《澳門基本法》第 129 條應該專指律師公會。⁹ 這個意見雖然並不準確，也未得到社會的普遍認同，但是卻一定程度上反映了澳門律師業在專業建設方面起步較早，較為注重專業化發展的事實。也許正是因為律師業的制度規範相對比較豐富，回歸後澳門出現的有關專業制度的司法判例也主要出現在這個領域，通過對具體案例的考察可以更加直觀體會到《澳門基本法》第 129 條對澳門專業制度建設的意義。

澳門中級法院的第 664/2013 號裁判書和第 775/2014 號裁判書先後對專業資格問題進行了裁決。前一個案例是律師公會拒絕澳門科技大學學生申請註冊實習律師引發的糾紛，後一個案例是律師公會拒絕華僑大學法學士參加澳門實習律師錄取考試的案件。這兩個案件的共性都在於律師公會質疑申請人的專業資格，也就是學歷資格，而拒絕授予相應的執業資格所致。在這些案件中，法院比較細緻地區分了專業資格和執業資格的管理與監督權限。法院認為，既然行政當局向大學發出了開辦法律課程及授予法律學士學位的許可，就不可能不認可由其所授予的法學士學歷，換言之，本地大學的學歷認可屬於政府權限，律師公會不具有審查學歷方面的自由裁量權。同樣，大學的法學士學位是否具有說服力，以及相關學歷是否具備在澳門從事法律工作的能力，是監管澳門高等教育的公共部門的責任，律師公會不能取而代之。從傳統行政法學重視的法解釋學角度看，澳門中級法院在這些案例中對《澳門基本法》第 129 條的公平合理原則做出了較為適宜的理解。“立法者在設立澳門律師入職制度時已經考慮到外地法學士學位與本地法學士學位的差異性，做出了不同對待，要求非本地法學士須修讀律師公會主辦的先修課程，或接受測試合格後才可進入實習，本地法學士則可直接進入實習。那麼審核上訴人的學歷應否獲得認可時，不應再以教授澳門法律課時過少作為裁量考慮，否則立法目的將受到破壞，相關規定也變得沒有任何意義。”¹⁰ 顯然，法院認為律師公會對報考人施加過於苛刻的審查標準，不符合《澳門基本法》要求的公平合理原則。就整個體制運行的政策和策略層面來看，這些案例展示了相關行業的專業准入方面的制度不足，應當從整體制度的角度探究事件過程中各種權力機關的互動和背景，進而思考制度變革的方向。

回顧澳門律師業的發展歷程，不難看出回歸前澳門的律師行業一直由葡萄牙人和土生葡人壟斷，因為澳門司法官(法官與檢察官)均由葡萄牙派駐澳門，使用葡文審判案件，書寫訴狀，葡文為官方語言，只有懂得葡文的人才能進入律師行業，直到 1990 年代也只有幾位華人律師。澳葡政府對於律師業的管理採取了“自由職業傳統”模式，不直接監管律師業，將管理職能轉移給具有公法人地位的律師公會。回歸後，按照《澳門基本法》要求，澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文。隨着中文立法增加，華人參與律師業的人數也越來越多，澳門特區政府有必要從整體制度的方向探討回歸後律師業各種參與力量的互動情況，主動地思考律師專業制度的變革方向，努力地承擔起相應的監管責任，為澳門法治社會建設提供更為適宜的制度安排，建設和諧美好社會。

四、結語

一般而言，設定必要的專業制度，例如律師、建築師、醫生等職業，不僅對提升居民的生活素質有意義，而且還是社會結構轉型升級的重要環節。專業制度能夠更好地引導人們遵從專業規範，獲得較為優質的生活環境與水平。但是，也要防止專業制度可能存在的弊端。澳門地域狹小，人口稠密，專業佈局較為簡單，政府比較容易掌握行業數據與信息，為此，由政府制定與實施相應的專業制度是比較合適的，同時有利於政府在公平合理的基礎上制定符合本地實際需要的專業資格制度，促進社會的發展與進步。回歸以來澳門特區政府根據基本法的規定不斷地推進本地各個領域的專業制度建設，引導澳門特別行政區的專業制度發展，創建一個尊重專業精神，同時富有活力的新澳門。

註釋：

- ¹ 楊允中：《澳門基本法釋要》(2011年修訂版)，澳門：澳門基本法推廣協會，第185頁。
- ² 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第387頁。
- ³ 徐貴：《知識分子與專業主義》，載於《經濟觀察報》，2013年7月27日。
- ⁴ 婁勝華、潘冠瑾、林媛：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第174頁。
- ⁵ 關信平：《論當前我國專業社會工作的制度建設》，載於《國家行政學院學報》，2017年第5期。
- ⁶ 王震：《澳門醫改，何去何從？》，載於環球網，2016年5月19日訪問。
- ⁷ 李煥江：《澳門律師業概況和發展機遇》，載於《澳門日報》，2017年10月25日。
- ⁸ 鄭成昌：《回歸前後規範澳門律師業的法律淵源》，載於《澳門日報》，2017年5月17日。
- ⁹ 同上註。
- ¹⁰ 《中院指律師公會不合理使用自由裁量權，內地律師被拒錄取試勝訴》，載於《澳門日報》，2016年5月20日。