



對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

2019年2月



對公職人員和青少年推廣憲法與基本法
港澳特區的比較研究

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法
港澳特區的比較研究摘要

一國兩制青年論壇

2019年2月

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

一國兩制青年論壇簡介

回歸 20 年，香港和內地對於「一國兩制」的實踐有很多不同的看法。兩地年青人由於成長背景和經歷不同，對「一國兩制」理解也有差異。兩地需要一個平台讓不同觀點互相碰撞；兩地需要一道橋樑促進青年人真誠對話，面向未來。

「一國兩制青年論壇」於 2017 年 4 月成立，這個智庫由香港和內地的年輕學者、專業人士和跨黨派人士組成，希望結合香港和內地年輕人的觀點，就「一國兩制」的廣泛議題進行研究、對話，並探討未來的發展方向。

本會成員在內地和香港都十分活躍，經常發表時事評論。內地成員當中，包括研究港澳和曾在香港留學的年青學者，已出版多本著作，並參與國家級港澳研究項目。香港成員則包括學者、前任官員、不同黨派年輕從政者、青年工作者、和在內地有求學和工作經驗的香港專業人士。

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

研究成員

負責人

何建宗
一國兩制青年論壇召集人
全國港澳研究會理事
前發展局局長政治助理

成員

王沂嶠
美國印第安納大學法學院博士候選人
何智華
一國兩制青年論壇研究助理

鳴謝：胡寶星香港基本法專項基金資助

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

研究摘要

習近平主席於 2017 年 7 月 1 日香港回歸 20 周年大會上發表的重要講話中表示，「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」。前全國人大常委會委員長張德江也曾明確提出「要將學習掌握基本法的水平作為特區任用和評價公職人員的重要標準，努力提升管治團隊的國家觀、大局觀和法治觀。」

本研究通過文獻分析、實地考察、深入訪談等形式對香港和澳門的基本法教育的制度、政策和具體實踐進行深入的研究分析，並對相應機制進行比較，以尋找出兩地憲法基本法教育的成功之處以及可以相互借鑑的地方，最終提出香港憲法基本法教育宣傳，尤其針對公務員和青少年的改善建議。

港澳憲法和基本法宣傳教育的架構

澳門的憲法與基本法教育主要由政府部門（包括法務局、教育暨青年局、行政公職局和民政總署等）、民間社團（以澳門基本法推廣協會為代表），以及學界（主要是澳門理工學院一國兩制研究中心及澳門大學法學院）共同推動。

澳門政府較為充分地利用了澳門的社團傳統，通過澳門基金會等機構為民間的憲法基本法推廣力量提供資源支持。澳門的學術機構中有一批來自內地的專家學者，他們較為積極地參與憲法與基本法的推廣培訓活動，形成了比較穩定的師資團隊。澳門政府還設立了澳門基本法紀念館，用生動活潑的方式對全澳居民宣傳。

香港的憲法與基本法教育以政務司司長擔任主席的**基本法推廣督導委員會**為中心，統籌政府包括政制及內地事務局、教育局、民政事務局等各部門的憲法基本法推廣工作，組織相關活動，並通過資助計劃的形式向民間活動提供支持。

相比澳門，香港的民間團體所能得到的資金支持較少。在師資方面，香港本地的學術機構和專家學者參與憲法和基本法推廣活動並不積極，師資人數較少，年輕一代更寥寥可數。香港尚未有以憲法和基本法為主題的

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

活動場地和紀念場所。

港澳公務員憲法與基本法培訓與要求

香港和澳門兩地對公務員在不同階段的基本法培訓均有各自的規定。公務員招聘中，兩地均有基本法考試的要求。在職培訓方面，兩地最大的區別在於澳門主要依靠本地提供的小班培訓為主，而香港本地課程以大型講座為主，主要的中高級公務員基本法培訓則在內地進行。

1. 公務員招聘和入職階段

澳門公務員考試第一階段「綜合能力評估」，由澳門行政公職局統一組織，其中對高級技術員、技術員和技術輔助人員等級的筆試都要求有基本法的內容，佔考試 100 分中的 13 分左右。「綜合能力評估」須達到 50 分以上才可以進入下一階段考試。澳門的新入職公務員需要參加由行政公職局與澳門理工學院一國兩制研究中心合辦的「基本法入職基本培訓課程」，培訓於公務員入職前進行。

香港自 2008 年開始對「學位或專業程度公務員職位」的招聘中安排《基本法》測試，由公務員事務局組織。測試的成績佔應徵者整體表現評分的 10%。對其他種類職位的公務員招聘，招聘部門會安排相應的基本法筆試或者口試，納入招聘考核的範圍。公務員需要在入職後 3 年內參加「基本法基礎課程」。

2. 公務員在職和晉升培訓

澳門公務員的在職培訓主要由行政公職局主辦，**澳門理工學院一國兩制研究中心**承辦，主要分為「基本法高級研討班」和「基本法培訓班」兩種。一國兩制研究中心為澳門政府設立的專門從事基本法研究和培訓的機構，當中大多數研究和教學人員為來自內地的學者。

「基本法高級研討班」的授課對象是澳門特區政府的「領導」和「主管」級官員，為期 5 天。「基本法培訓班」的授課對象為澳門特區政府「高級技術員」一級的公務員以及職務主管，為期 2 天。澳門規定級別的公務員在晉級前參加 2 小時的「晉級達標培訓課程」。上述培訓完成後以撰寫學習報告的形式進行考核。

香港的公務員基本法教育分為本地和內地培訓兩種形式，由公務員事務局屬下的公務員培訓處負責。**本地**的基本法培訓課程主要以專家學者講

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

座的形式進行，輔之以公務員的網上培訓課程。講授者中包括公務員事務局公務員培訓處內部的培訓人員、基本法學者專家以及政府其他相關部門的專業人士。

自 2012 年開始，公務員事務局委託內地的高校舉辦中高級公務員國家事務培訓，其中包括相應憲法與基本法課節。香港目前對公務員晉升並無基本法培訓和考核的要求。

港澳青少年憲法與基本法教育概況

香港和澳門兩地政府均重視對青少年的憲法和基本法教育與推廣，其中主要分為學校教育和社會推廣兩個部分。港澳在課程設置方面有各自的特點，澳門從小學、初中至高中的憲法基本法教育都由必修的「品德與公民」科承擔，澳門官方與北京人民教育出版社合作編寫的教材有較高的採用率。香港的各階段有不同的課程安排，其中有必修和選修的分別。教育局編寫了多種憲法和基本法教材套和單元供學校在相關課程中選用。

1. 學校教育

澳門要求在小學、初中和高中階段均設置必修的「品德與公民」。根據《本地學制正規教育基本學力》，每階段的課程均有明確的基本法相關的內容要求。澳門教育暨青年局與北京人民教育出版社合作編寫《品德與公民》教材，目前的採用率小學已超過 70%，初中和高中階段也都超過了 50%。

在高等教育階段，澳門大學已經確定將於 2018/2019 學年在全校範圍內開設 3 學分的「法律與社會」的必修通識課，其中憲法與基本法佔其中三分之一的課時。澳門理工學院下屬的一國兩制研究中心已成為澳門各種憲法與基本法培訓的主要力量。

香港小學及中學教育的多門課程中已經包括憲法與基本法相關的內容，主要為小學的常識科（必修）；初中的中國歷史科（必修）、歷史科、生活與社會課程、地理科；高中的通識科（必修）。其中，初中階段各科共有 51 小時的課時與基本法相關，而生活與社會課程有 15 小時。香港教育局向學校提供了憲法與基本法教材套和教學單元，供各階段課程選用。

香港各大學目前並未開設憲法與基本法的必修通識課程。

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

2. 青少年社會推廣活動

澳門政府部門及民間團體組織多種面向青少年的憲法與基本法教育活動，主要的活動組織者包括澳門法務局法律推廣及公共關係廳、教育暨青年局和以澳門基推會為代表的民間社團。主要的活動包括法務局常年的校園基本法講座、在各大學舉辦的「國事茶聊」座談會、青少年普法中心；澳門基推會主辦的活動中最有代表性的是基本法青年推廣大使計劃。

香港政府和民間也有面向青少年的基本法推廣活動。比較主要的包括由香港基推會舉辦的基本法大使培訓計劃、「基本法多面體」全港大專、中學、小學辯論比賽等。其中，基本法大使培訓計劃已經連續舉辦 15 年，已有一千多名學生參加。活動面向中二至中六的學生，邀請與基本法有關的專家、學者和前任高官為青少年提供講座並參加工作坊，組織在香港本地和內地觀摩學習。

港澳兩地教育比較

通過對香港和澳門在憲法和基本法教育和推廣幾個方面的比較，本研究認為以下幾個方面是比較重要、值得香港借鑒的地方。

1. 資源配置方式

港澳政府均對憲法和基本法教育與推廣投入了大量的資源，但兩地在資源配置方面的一些差異，對憲法基本法推廣持份者之間的關係和活動的開展產生了一定的影響。澳門政府通過澳門基金會這一半官方的組織，向以澳門基推會為代表的民間團體提供長期穩定的資金，這使政府之外廣大的民間力量擁有較為充沛的資源組織各種活動。在此種模式下，社團參與憲法基本法推廣的積極性可以得到更充分的發揮。香港政府對民間團體的支持主要表現為多種的資助計劃，這種模式提供的資金支持相對有限，對民間社團來說穩定性和持續性不足，相較澳門的資助模式不太容易全面發揮民間團體的能量。

2. 憲法基本法培訓師資團隊的建設

澳門有較為充足和穩定的憲法與基本法教育和推廣人才隊伍。一國兩制研究中心的主要任務之一就是進行各種基本法培訓，而澳門大學法學院中的多位學者也熱心投入憲法基本法教育推廣工作。另一方面，香港的憲法和基本法培訓的相關人才缺乏，沒有一個有組織有規劃的師資團隊。

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

3. 憲法與基本法推廣與紀念場所

澳門的基本法紀念館為憲法和基本法教育推廣提供了具有多重功能的場所，具有象徵意義。香港目前雖然有基本法流動資源中心（流動巡回宣傳車）等計劃，但缺少專門用於憲法與基本法教育推廣和展示紀念的固定場地，這侷限了香港市民主動接觸相關資訊的途徑，也使得一些活動礙於場地的條件無法收到更大的成效。

	香港	澳門
資源模式	以政府的資助計劃為主，供民間團體依個案申請。	澳門基金會等向基本法推廣協會等團體提供穩定資金支持。
師資團隊	培訓人員未能形成穩定有組織的團隊，人員較少。	有澳門理工學院一國兩制研究中心這一培訓機構，以及澳大法學院中一批積極投入推廣培訓活動的較穩定的師資團隊。 廣東話師資隊伍較為缺乏。
推廣場所	缺少固定的、較有規模的憲法基本法推廣場所、紀念場地。	建有規模較大、內容豐富的澳門基本法紀念館。

總結而言，香港基本法推廣面對的問題可歸納為三個不足：師資不足、資源不足和場地不足。以下政策建議嘗試解決這三個主要問題和其他相關問題。

政策建議

（一）對特別行政區如何進行憲法教育展开研究

在特別行政區進行憲法教育，既要對國家憲法做全面的介紹，也要對憲法中與基本法和「一國兩制」有關的內容做重點的講解，兩者不可偏廢。因為「一國兩制」的實施，如何在特別行政區教授國家憲法依然是一個尚未明確、正在探索的領域。本研究建議，香港特區政府應該組織香港與內地的學者專家聯合研究在香港特別行政區教授憲法的內容、方法等問題，並編寫適合特區的憲法相關教材。

（二）在基礎教育階段優化課程、課時的配置

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

在基礎教育方面，應從課時、師資和課程三大範疇來綜合考量憲法和基本法教育的未來發展。

1. 應保證現有課程指引中憲法和基本法內容在教材和教學得以完整和全面地貫徹。政府教育部門應定期檢討有關教材，對其進行補充和完善。
2. 應該研究探討憲法教育的內容和教育形式。
3. 確保憲法、基本法教育的內容和課時得到落實。本研究建議教育局應加強憲法和基本法教育課程教授的課時和課程的評核工作，督促學校重視憲法和基本法教育，並進一步提供對非必修科目中憲法與基本法教育內容的補充教學形式。

（三）加強高等教育階段憲法和基本法教育

香港特區政府應推動各大學為學生開設憲法與基本法相關通識課程，可從選修課開始推動，有條件的學校可進一步納入必修。政府應更深入地對大學生這個重要的群體開展憲法和基本法的推廣。一方面擴大資助項目的規模，另一方面可以更加主動地舉辦面向大學生的憲法與基本法推廣活動，如講座、座談以及赴內地交流訪問等。

（四）建設憲法基本法培訓團隊，加強與內地本地智庫合作

香港憲法與基本法教育比較突出的問題是缺少師資團隊。在公務員及其他領域的基本法培訓、推廣當中沒有一個穩定的隊伍。本研究建議，香港可以借鑑澳門理工學院一國兩制研究中心的經驗設立專門的基本法培訓研究機構或者專職的師資團隊，從內地引進人才，為各方面的基本法教育提供充足、穩定而專業的師資。

政府可以與內地院校合作，例如鄰近香港的深圳大學、中山大學、北京大學和清華大學分校等專業基本法研究機構，既可以邀請內地的專家學者協助設計課程、來港授課，也可以組織公務員前往深圳、廣州等地進行培訓，並協助政府培訓公務員和學校教育的師資，建設本地基本法培訓團隊。

（五）加強公務員憲法和基本法教育培訓課程的系統化和專業化

本研究建議，可以依託香港周邊的高校和研究機構建立合作培訓機制。政府可以在諸如深圳等鄰近地區設立一個基本法培訓基地，擁有固定的設

對公職人員和青少年推廣憲法與基本法 港澳特區的比較研究

施和組織，聘請這些高校內的專家組成穩定的團隊參與培訓。這樣的模式如果在鄰近的大灣區推行，用於憲法與基本法培訓，將有更大的效益也相對節約資源投入。

（六）公務員晉升的憲法、基本法培訓考核要求

本研究建議，香港應首先考慮在中高級公務員晉升培訓中加入憲法和基本法內容。於特定部門和職位的公務員可適當加強培訓的要求，或擴大培訓的級別。必要的崗位可以試行晉升前的憲法和基本法知識考核，考核的難度應高於普通公務員招聘中的基本法測試，考核的對象可包括首長級公務員、政務主任以及與憲法基本法和內地有業務關聯的部門職位。

（七）持續性對民間憲法基本法教育團體提供資金支持

本研究建議政府應該**推動賽馬會接納有關基本法教育、推廣和研究的團體和組織的資助申請，擇優撥款**。經過一段時間的考察後，可以確定一些有影響力、執行力和達到實效的組織和項目進行長期的資助，培育民間的基本法推廣力量。

香港政府應該鼓勵各社團、商會，各界別踴躍參與主辦、協辦以及資助基本法推廣工作。動員全港各界的力量參與憲法基本法推廣，對凝聚社會的共識會起到積極作用。

（八）建立憲法與基本法紀念館和資源中心

香港應該在適當的地點建立具有一定規模的基本法紀念館，不僅包括憲法和基本法有關的主題展覽、文物陳列、文獻閱覽等內容，還應該有針對不同年齡、階層的互動設施、提供課程和講座。紀念館不僅要成為一個教育推廣的場所，同時也應作為香港憲法與基本法教育和推廣的象徵，體現政府對憲法基本法教育的重視。此外，政府可設立數個固定的憲法基本法教育資源中心，提供憲法基本法推廣活動的資料與場地。



一國兩制青年論壇

香港北角英皇道338號華懋交易廣場2期707室

網址 www.octsyouth.hk

電話 (852) 3971 0277

電郵 info@octsyouth.hk



本智庫微信公眾號及FB專頁
馬上關注，獲取最新資訊！