

《中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）》關於評審和頒授各種專業與執業資格的規定及其依據

宗光耀*

《中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）》〔以下簡稱《基本法（草案）》〕第一百二十八條第一款規定：“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。”我個人認為，該款的含義是：在一九九九年澳門特別行政區政府成立以前，保持澳門現行的專業制度不變，即有關各種專業與執業資格的評審和頒授權仍由政府掌握，而不能交由專業團體自行決定；在一九九九年澳門特別行政區政府成立以後，由特區政府根據實際情況自行確定專業制度，根據公平合理的原則，制定有關評審和頒授各種專業與執業資格的辦法。這符合《中葡聯合聲明》關於保持澳門現行社會、經濟制度不變的原則。

在《基本法（草案）》起草過程中，對於將來澳門特別行政區究竟應建立何種專業制度，草委們以及社會上曾有不同意見和建議。有人認為：世界上大多數國家的法律均規定由專業團體行使對專業人士的管理權，這是專業制度的發展趨勢；專業人士所從事職業的特點要求他們必須相對超脫，不依附於任何權力，這樣才能較好地履行其職責，對專業人士的管理權交由專業團體來行使則能達到這一目的；專業人士所從事的職業專業性強，外行人難以插手，若由外行人掌握專業資格和執業資格的評審權，較易出現評審標準混亂、專業水平下降和貪污受賄等現象。因此建議在專業與執業資格的評審和頒授問題上，可參照香港基本法第一百四十二條的規定，寫明專業團體可自行審核和頒授專業資格。更多的人則認為：澳門與香港情況不同，從澳門自身的實際情況看，澳門專業與執業資格的評

* 中華人民共和國澳門將特別行政區基本法起草委員會副秘書長、新華通訊社澳門分社副社長

審和頒授權應由政府控制。在香港，由專業團體頒授專業資格的制度存在已久，並已形成一套比較健全的審核制度。但澳門歷來是由政府或法院行使專業資格的審定和執業登記，現有的專業團體既無頒授專業資格的經驗，也不具備這方面的條件。

各種專業與執業資格的評審和頒授方式是專業制度中一項重要的內容。世界各國和地區對此有不同的規定：有的完全由政府控制（如，澳門目前有關各種專業與執業資格的評審和頒授權基本上是由政府所掌握）；有的則由政府將權力授予具有自治性質的公共團體（如，葡萄牙和香港現在所實行的制度）；還有的是由政府將權力授予私人機構，等等。世界各國和地區在決定採用何種專業制度時，均是根據自身的實際情況而定。

澳門基本法起草委員會在深入討論和廣泛徵詢各界意見後，多數草委認為：從澳門專業團體和專業制度的現狀，從保證從事專業活動的人士具有相應的專業水平和公平合理的從業機會、以及從有利於澳門社會發展的角度看，專業和執業資格還是由政府頒授管理為好。因此，《基本法（草案）》第一百二十八條基本上採納了第二種意見。該項規定比較符合澳門實際情況：

第一，澳門的專業團體尚處於發展階段，還不成熟。以往，由於經濟落後，澳門專業人士甚少。近十幾年來，隨着經濟的發展，專業人士的增加，專業團體開始出現，但多數是近幾年才剛剛成立。澳門的專業團體因成立時間短，組織和運作未臻完善。有些團體成立後甚少活動，形同虛設；有些團體會員少，缺乏代表性；還有些團體內部派系多，意見分歧。另外，有些行業同時存在幾個團體，相互排斥。如澳門的會計師、核數師行業便有葡國會計專業公會澳門分會、澳門會計員協會、澳門核數師會計師公會等。澳門專業團體現在的狀況，顯然不具備承擔管理責任的能力。

第二，澳門專業制度不健全，問題甚多。目前，澳門尚無有關專業制度的立法。對於專業人士的專業資格和執業資格的審核按專業分屬不同部門，缺乏統一的管理，濫發執照的事情時有發生。有關職業守則和紀律管理則無人問津。在這種情況下，首要的是應健全專業制度，加強政府對專業人士的管理，而不宜將權力匆忙下放給尚未成熟的專業團體，否則勢必引起混亂和利益之爭。

第三，對專業人士的管理權下放給專業團體，容易出現少數人壟斷和控制某一行業的狀況，不利於專業界的公平競爭。澳門地方小、經濟不發達，業務量有限，目前同業人士間的競爭已較為激烈。如果將權力交給專業團體，它們基於切身的經濟利益，可能會不顧社會發展的需要，盡力阻止他人取得專業資格和執業資格，不利於專業人材的培養，也不利澳門專業人員素質的提高。

總之，從澳門目前專業制度和專業團體發展的狀況看，將有關評審和頒授各種專業與執業資格的權力交給專業團體的條件尚不成熟，故仍應由政府掌握。