

論澳門政府的法律推廣

容家團*

一、序言

我們都知道，法律是國家機關制定的各種行為規則，人人都應該遵守。這樣法律的作用對象就是大眾，只要是生活在國家疆土內的每一個人，都無可避免地為法律所規範。為了使國家範圍內的任何公眾都瞭解國家所規定的法律內容，就要向公眾作出法律公佈、解釋、教育，使大眾知道國家的規範內容，以便公眾不會在不懂得法律規則的情況下，作出了違反有關規範的行為，所以必須進行法律推廣。

二、國家機關推廣法律的理論基礎

1. 從立法理論看，“立法是法治的前提，是治國的工具，是用成文法形式來表現正義、理性或自然精神。”¹ 可見立法是法律領域中一個非常重要的環節。早在中世紀的歐洲，那時的君王就懂得了立法的重要性，因而組織官員、地主、紳士、僧侶召開國事會議，博採諷諮，形成共識，凝聚全國的向心力，進而鞏固政權，推行國家政策。² 這就是立法機構的雛形；同時，亦體現了現代法律推廣中的信息收集的公關特徵。立法理論發展到現在，“普遍被認為立法機關有三大功能：溝通聯繫的功能，亦即擔任政府與民眾之橋樑的功能；培養政治領袖的功能以及制定公共政策的功

* 法務局高級技術員。

1. 周旺生著《立法學》，北京大學出版社，1998年，第7頁。

2. 參閱朱志宏著《立法論》，三民書局，1995年，第2頁。

能。”³ 法律推廣不單是在法律已制定後，才能發揮作用，而是在法律的制定過程中，就已介入其中，藉此向公眾推介立法意向，並通過與市民間的信息交流而力圖制定出切合社會實際的法律條文。

2. 立法後就是公佈。顯而易見，法律公佈就是法律推廣的過程。立法議案經過立法機關審議，表決通過後，有的還經過其他程序，方成為法律。在這些法律尚未廣為人知時，還不能發揮其調整社會關係、規範人們行為的作用。要使法律為人所知並發揮作用，就須將法律公之於眾，使國家公職人員和公民都能瞭解法律、執行和遵守法律。在現代，法律通過後如果秘而不宣，便沒有約束力；可見，推廣的重要性在這一環節中起著舉足輕重的作用。早在戰國時的法家思想，就提到法律必須向市民傳播，因而有：“法者，編著之圖籍，設之於官府，而佈之於百姓者也。”⁴ 法律推廣雖然可以藉著公佈而體現其份量，但這只是法律推廣的一個基本內涵，還需國家採取其他措施，完善有關的推廣工作。

法律公佈後產生法律效力，但這畢竟是法律程序賦予其效力，還需取得國民的普遍認同，獲得大多數市民誠心遵守才能算是真正在群眾中產生效力。“一項法律只有在其實際運用於大多數情況下時，都能指望切實可行時，才會產生效力。”⁵ 如何爭取大多數人的支持，使法律在大多數情況下為人所接受，並為大多數人採用，就需要法律推廣的作用及傳播手段的運用。另外，如何說服少數人，使其亦對法律產生認同，自願接受法律的約束，就更加要依賴法律推廣。

3. 法律產生效力時，就是一般人所認為的法律推廣發揮作用的時候，也就是通常所說的普及法律工作進行的時候。其內涵包括如何針對公眾環境的特徵，訂立推廣策略，靈活運用傳播媒介，加深公眾對有關法律的認識，配合公關手段，增加大眾對法律信息的注意，從而起到建立法律形象的目的。傳統上，法律推廣都被定格於這一環節；然而，只是在法律產生效力後才進行法律傳播，而且只是單向的傳播，其產生的推廣效果將受到很大的制約，使得法律推廣效益比率大打折扣，所以有必要開展全方位的法律推廣。

3. 朱志宏著《立法論》，三民書局，1995年，第2頁。

4.《韓非子·難三》。

5. Gustav Radbruch(拉德布魯赫)著，米健、朱林譯《法學導論》，中國大百科全書出版社，1997年，第3頁。

4. 司法與法律推廣亦是密切相關的。司法判決就是對違法者進行法律裁判；通過司法程序伸張正義、公正，維持社會道德。如把司法效果的信息向公眾進行傳播，使市民相信法律能懲奸警惡，保護人民的權利，一定會增加法律的威嚴。在案件審理期間，應吸引公眾的注意，並以開放的方式讓市民監察判決中引證是否合理，判決是否公平。國民的關心，使法院依法公佈判決書亦成為一個直接傳播法律的手段。判決書藉著保護被侵害人的權利及對侵害人的制裁，建立法律威信，增加國民對法律的信心。司法機關還應把自己的活動自覺地置於人民群眾的監督之下⁶，增加司法機關及程序的透明度，達到與公眾互相溝通、瞭解，彼此信賴及合作的和諧狀態。

5. 制裁亦是一種法律推廣的手段，是以法律的強制力作為後盾的一種特殊傳播方式。懲罰罪犯的目的，不是為懲辦而懲辦，也不是實行報復主義，而是把絕大多數的犯罪份子教育改造成為新人。⁷這是通過強迫的方式來達到推廣法律的目的，對於罪犯而言，是消極的事後補救行為；但由此而引發的告戒作用，對其他市民而言，是起到積極推廣法律的作用。再者，制裁亦可用以彌補教育之不足，強制倫理秩序之實現，藉“明刑弼教之倡導，以求奸邪無以得逞，以達安定社會之目的”⁸。

由此可見，法律推廣是一項符合政治需要，合乎社會發展趨勢，滲透於法律全過程的公共政策；法律推廣的建設則需要國家機關靈活運用公共關係手段及傳播工具，針對社會的各種特質及環境屬性進行部署，才能行之有效。

三、澳門的法律推廣主體

政府在法律推廣中起主導作用。為了有效地進行法律推廣，政府要對公眾環境進行調查，分析推廣的對象、制定推廣策略、組織法律推廣活

6. 參閱袁紅兵等著《中國司法制度》，北京大學出版社，1998年，第12頁。

7. 參閱李柏林等主編《實用刑法學》，黑龍江人民出版社，1986年，第24頁。

8. 蔡墩銘著《刑法各論》，三民書局印行，1995年再修訂，第2頁。

動，收集回饋信息，形成一系列的具公共關係功能特徵的職能，促進法律深入到社會公眾之中，為法律的有效實施和發展創造良好條件。要有效地發展法律推廣，亦有必要對澳門現時的法律推廣主體進行研究，分析澳門政府在法律推廣中作了哪些工作；哪些部門具體實施法律推廣職能；以及現有的推廣架構於法律推廣的各項功能中所發揮的作用。

在澳門回歸前，法律推廣的工作主要由法律翻譯辦公室負責，現在則由法務局承擔，這樣的安排亦符合澳門的情況。由於以前澳門在法律推廣上的最大難點是語言問題，語言不通就根本不能進行法律推廣，即使勉強開展，亦都只會是徒勞無功，浪費資源。所以，要進行法律推廣，就必須首先解決法律的中文化問題，隨著政府在翻譯上取得進展，再進行法律宣傳，因此而賦予法律翻譯辦公室有關推廣澳門法律的職能。第一步是開展法律翻譯，然後再開展推廣，這亦是政府在法律推廣上的安排。從公關理論來說：“策劃的好壞直接影響著公關工作的效果和水平”⁹，而在法律推廣上，也需要良好的策劃部署，才能取得好的效果。澳門政府在法律推廣中的部署，大致可以從法律翻譯辦公室的設立及發展中得到反映。

1. 承擔法律推廣的主體。政府對推廣法律工作責無旁貸，澳門政府亦不例外。從法律的角度看，“國家是作為一個法律實體而存在於地球表面某一確定區域的全體人的共同體，即合法地建立自己的政府的人們的群體。”¹⁰ 國家擁有立法機構、行政管理機構、司法機構，在其完整地實行法律控制時，為了使法律有效地運作，國家機關中的行政部門，就有必要承擔起法律推廣任務，建設社會法律文化的工作。法律制度和法律體系是國家的構成要素之一，它規定各種國家機構的權利和職責，確認其存在，維持社會秩序，提供調整公民之間利益和衝突的準則。法律制度的這種作用正是國家的基本職能之一，當法律指向社會時，法律推廣必須由其制定者承擔，其責任也就因此而確立。自由民主的社會強調人權及平等，法律推廣就是要更多的人能知道自己的權利及爭取其權利，追求公正及平等。這些都是澳門政府必須勇於承擔的，所以有必要通過法律推廣，建設澳門的法律文化。

9. 張克非、穆建剛、段京肅：《公關策劃與謀略》，青島出版社，1994年，第4頁。

10. David M Walker：《The Oxford Companion To Law》（《牛津法律大辭典》），光明日報出版社出版，1988年，第522頁。

2. 澳門的法律翻譯。“法律翻譯是普及澳門現行法律和推廣雙語的工具。”¹¹

在《中葡聯合聲明》頒佈以後，澳門葡萄牙政府認識到，要保持澳門政治、經濟和社會自治，就必須讓澳門居民能夠以其熟悉的語言來認識現行法律體系。《中葡聯合聲明》確認澳門基本法律不變。“澳門特別行政區依法保障澳門居民和其他人的人身、言論、出版、集會、結社、旅行和遷移、罷工、選擇職業、學術研究、宗教信仰和通信以及財產所有權等各項權利和自由。”¹² 為了使以上權利能在澳門回歸後仍然得到保護，就需要進行法律推廣，使澳門市民接受及認同有關法律價值，這樣才能延續澳門的基本法律，保持五十年不變。

澳門的葡萄牙政府亦明白認識到需要在澳門社會植下現行的法律文化，亦清楚到葡文的法律與以華語為母語的廣大華人的社會格格不入，所以必須強化法律翻譯的工作。澳門政府於1988年透過1月13日第8 / GM / 88號批示設立法律翻譯辦公室，“目的是計劃、協調和執行將澳門地區現行法律翻譯成中文的工作。”¹³ 那時，開始出現專門從事法律翻譯的研究，要求法律中譯本在技術上和法律上都具有高的質素。這在原有的澳門政府華務司的翻譯基礎上作了進一步提高，使澳門政府的翻譯邁向法律專業化。從法律普及的角度看，是要使澳門市民能對澳門法律的存在與內容有一個基本認識，然而，那時的法律中文譯本並沒有法律效力，而恰恰這些文本就是非常純正的普及法律的工具。

3. 法律翻譯辦公室的初期發展。在法律翻譯辦公室運作之後，又作出了架構調整，以便能確保翻譯出的中文法規具有法律的安全和穩定性。由於澳門政府長久以來在語言推廣上的漠視，及法律推廣上的冷淡，加上又沒有培養雙語的法律人材，正如澳門法律翻譯辦公室前主任簡秉達所說的：“澳門沒有足夠具有適當資格的雙語法律專家。”¹⁴ 為了確保譯本具

11. Nuno Calado(賈樂龍)《澳門的法律翻譯—經驗與展望》，載於《行政》第二十七期，行政暨公職司出版，1995年，第216頁。又見第113 / GM / 89號批示，載於《澳門政府公報》40號，1989年10月4日。

12. 《中葡聯合聲明》第二款。

13. 參閱第8 / GM / 88號批示，載於《澳門政府公報》，第3號，1988年1月18日。

14. 簡秉達(Eduardo Cabrita):《法律翻譯—保障澳門法律、政治自治之核心工具及遵守聯合聲明之必要條件》，載於《澳門語言論集》，澳門社會科學學會出版，1992年，第142頁。

備法律規範所要求的質素，在1989年11月起，法律翻譯辦公室嘗試採用另一種翻譯法律的方法：進行翻譯的工作單位由一名葡方法律專家，一名中方法律專家，一名翻譯及一名文案組成，作為翻譯組。作出這樣的調整是必要的，因為在1989年2月29日的第11 / 89 / M號法令提升中文的官方地位後，法律的中文翻譯本就不再只是僅供澳門市民瞭解一下法律內容的介紹品，而是與葡文本具有同等法律效力的條文，這樣就需要更高的翻譯質素，以保證中文翻譯本的可用性。

從過去澳葡政府的角度看，他們決心組織法律翻譯辦公室，不單是為了履行聯合聲明，亦是為了保持澳門四百年來的葡式文化，延續自由社會，使九九年後仍能拓展葡國的海外利益；在葡國光榮撤出澳門之前，爭取更多統治澳門的功勳，維持其國際聲譽及國際形象。澳葡政府要達成這些目標，就需要倚賴現時法律體制的延續，因法律能體現執政階級的意志。畢竟，如果其法律精神不能紮根於澳門社會，得不到普遍市民的支持，其法律亦難保不被修改，所以澳門政府承擔法律推廣是因其利益之所在。

1991年6月1日澳門政府第107 / GM / 91號批示，定出將提交諮詢會的法規準備工作集中到司法事務政務司辦公室屬下的諮詢會辦事處，從而達到有關法律工作上的協調，促成法律翻譯工作的集中化和正式化。“諮詢會是澳門總督的諮詢機構，澳督在提交立法會的法律提案、公佈法令之草案、草議在當地生效的法規之執行規章，都必須聽取諮詢會的意見。”¹⁵加上立法事務辦公室及法律翻譯辦公室同屬司法事務政務司管轄，所以於澳門總督行使立法權限時，在法律草議階段，立法、諮詢、翻譯等工作就能互相地有效協調，為法律能推廣到普羅大眾中打下基礎。

4. 法律推廣職能的確立。雖然澳葡政府有意開展推廣的工作，但仍沒有設立正式的法律推廣部門，只是由澳門的各政府部門在各自的管理領域中，向公眾解釋一下屬其管理範圍的有關法律。直到1993年頒佈法令，強化法律翻譯辦公室的職能時，才定明尚需“確保向居民進行推廣澳門法律之工作，旨在普及有關基本法律原則，以及權利、自由及保障制度之知

15. 參閱《澳門組織章程》，第48條。《澳門組織章程》在一九九九年十二月二十日前是澳門法律體系中最基本和最高的法律，是澳門政治、行政、財政、立法組織運作的根本依歸。

識。”¹⁶ 這條法令賦予法律翻譯辦公室進行法律推廣的權限，還提高了該辦公室在翻譯方面的地位，以便更好地進行翻譯工作，並利用中文法律開展法律推廣。

為了有效地發揮法律推廣的作用，及履行法律翻譯辦公室普及法律的職務，法律翻譯辦公室設立法律資訊與推廣項目主管一職，負責指引及進行以中文提供法律資訊及推廣澳門法律之工作。¹⁷ 這與以前由政府各部門各自向公眾提供法律諮詢不同，以前是被動的，在公眾上門諮詢時才給予解答，而現在則是澳門政府主動向公眾進行法律信息的傳播，主動地讓市民瞭解規範他們的法律。澳門政府具有主動性，就能更好地協調各項工作，分析及部署法律推廣的策略，統籌各方面的資源，以達至增加法律推廣的效力。

1999年7月26日的第35 / 99 / M號法令提高了法律推廣的重要性，該法令把原來等同於處長職位的法律資訊與推廣項目主管一職，升格為等同於廳長的技術監督¹⁸，這反映出政府對法律推廣的重視。

5. 專責法律推廣的部門成立。回歸之後，澳門特區政府在2000年11月6日把法律翻譯辦公室和司法事務局合併成法務局，其下更設有法律推廣廳，從此確立了法律推廣的專職部門。雖然過去的法律翻譯辦公室亦具有法律推廣的功能，但並沒有在其組織法中正式訂定獨立開展法律推廣的廳或處級部門，而只是設立管理法律推廣的技術監督職位，負責指導及進行法律推廣的工作，現在則具體確立專門從事法律推廣的部門——法律推廣廳。

為了讓法律推廣廳能有效地開展工作，法務局的組織法亦定出法律推廣廳的權限，包括：

“（1）就法務局自行或與其他有關實體合作進行的澳門特別行政區法律資訊的提供及推廣工作，作出研究、提出建議，並實行之；

16. 第30 / 93 / M號法令的序言，載於《澳門政府公報》，第25號，1993年6月21日。

17. 參閱第30 / 93 / M號法令，載於《澳門政府公報》，第25號，1993年6月21日，第七條，第二款。

18. 參閱經第35 / 99 / M號法令修改的第30 / 93 / M號法令第三條和第六條，以及第35 / 99 / M號法令第五條。

(2) 與法律草擬廳及行政當局的其他實體合作研究並開發澳門法律資料庫；

(3) 統籌並促進行政當局的非自治實體出版法律刊物的工作；

(4) 研究並開發澳門特別行政區法例彙編系統。”¹⁹

在此我們可以發現，澳門特區政府的法律推廣正漸漸向正規化的方向發展。過去的法律翻譯辦公室主要兼具翻譯法律和推廣法律的功能，除了其組織法並沒有設置專責的法律推廣部門外，就法律翻譯辦公室中“辦公室”的稱謂，亦與政府的大多數部門的稱謂有所不同，更不符合《澳門特別行政區基本法》有關“澳門特別行政區政府設司、局、廳、處”²⁰的規定。所以現時澳門特區政府在設立法務局和法律推廣廳的安排，既明確了專責進行法律推廣的部門，亦使執行法律推廣的部門正規化，再加上法律推廣廳的權限得到明釋，更有利於澳門的法律推廣。

四、法律推廣的對象

研究法律推廣，不得不提其對象，即公眾或稱為澳門市民的情況，法律推廣的對象是市民，所以要多瞭解澳門市民的有關特點，然後開展推廣，這樣才會事半功倍。公眾是公共關係學中的基本概念，公關理論認為：“只有瞭解公眾，才能真正瞭解公共關係的對象和內容，才能制定正確的目標、策略和方法，而使公關工作建立在科學的基礎上。”²¹既然法律推廣以公共關係作為其理論的支柱，這理論對於法律推廣來說亦是非常重要。

在澳門進行法律推廣，其效果會受到推廣環境的影響。當政府將法律信息向公眾作傳導，外在環境會影響到公眾對接收法律信息的積極程度，環境因素主要有語言問題、歷史條件、社會環境等方面。

19. 澳門特別行政區第36 / 2000號行政法規第十條。

20. 《澳門特別行政區基本法》第六十二條。

21. 王樂夫及廖為建主編《公共關係學概論》，高等教育出版社，1994年，第81頁。

（一）澳門法律推廣的公眾特徵

法律推廣的公眾有別於一般公共關係中的公眾，法律是一般現代民主政府用以調整和規範社會的工具，為了使公眾能誠心接受法律的約束，法律推廣就要重視法律與廣大社會公眾建立長久的聯繫。作為法律推廣對象的公眾，具有其特殊性：公眾數量巨大、公眾結構複雜、公眾利益交錯。

1. 公眾數量巨大。“一般企業的公共關係對象大致是：消費者、中間商、政府、社區、新聞媒介和涉外團體。”²² 但法律推廣對象則包括國內所有公民、旅客，甚至外國政府及其國民。相比之下，企業的對象雖然已相當龐大，但依然不能與法律推廣的公眾同日而語。在法律推廣中，基本的公眾是公民，而這些公眾由於不同的社會地位、不同的政治經濟利益和不同的居住地域，隨政府各項不同的具體施政政策，不同的法律規範，分別形成了不同的社會群體，形成法律推廣活動中某些具體法律所面對的公眾。儘管如此，他們都面對同一政府的法律，從最根本的問題而言，全體公民都成為法律推廣中最基本的公眾。從民主政治關係來看，政府忽視與公民的關係，會導致政府的政策可能無法推行。人民甚至可以用罷工、怠工、不合作來強迫政府變革。²³ 法律必須取得人民的擁護，使已成立的法律獲得普遍的服從。²⁴ 因此，政府為了維持穩定的統治，需要把大量的時間和力量投入到瞭解公民的情況上，政府公共關係中的重要任務就在於此，這亦是法律推廣的重要任務。

2. 公眾結構複雜。法律推廣的公眾不僅數量巨大，而且由於個體公眾與組織公眾交錯在一起，因此呈現出非常複雜的結構。這樣複雜的結構源於法律的社會公共職能，而有關職能主要反映在保護自然資源、保護環境、促進社會醫療衛生、交通通訊、基本生活秩序、使用工具設備、執行工藝程序、對產品質量、勞動服務質量提出要求、鼓勵發明創造、促進社會文化、教育、體育事業的法律上，²⁵ 所以法律推廣所涉及的公眾隨之而複雜。一位公民，可以同時是工人、城市居民、學生家長、消費者、病

22. 參閱葉文琴、王玉學著《現代企業與公關》，青島出版社，1996年，第54 - 68頁。

23. 伍啟元著《公共政策》，商務印書館，1989年，第290頁。

24. 參閱亞里士多德：《政治學》，商務印書館，第133 - 138頁。

25. 參閱彭俊良主編，《法律概論》，上海財經大學出版社，1996年，第27、28頁。

人、運動愛好者、公共汽車乘客等。在其他企業的公共關係中，情況就單純得多。這一特點大大提高了法律推廣的難度。

3. 公眾利益交錯。法律的權利和義務之間存在矛盾。特別是法律在處理所得分配的問題上，到底是要保障人人所得均等謂之公平，還是多勞多得謂之公平？其中，就存在此消彼長的對立關係，加上法律推廣公眾本身數量巨大，結構複雜，所以其利益出現明顯的交錯情況。以不同的利益關係為基礎，可以劃分出不同利益的公眾群體，這些群體既有共同的社會利益，又有不同的特殊利益。對政府制定的有關法令，不同利益群體會持不同態度，這就必然出現不同意見的社會群體，特別是物價、工資、社會福利等敏感問題，政府的法律有可能引起公眾不同的反響。

這些問題處理不好，往往容易在公眾與政府之間，或公眾之間產生隔閡，引起矛盾。因此，政府的法律推廣工作應把握公眾這一特點，有效運用法律推廣手段，收集民意，制定能廣為接受的法令，開展推廣教育，增加公眾對法律的理解，爭取公眾支持，來理順社會關係。

（二）澳門的語言因素使公眾與法律隔離

長期以來澳門的法律語言是葡文，無論是立法、司法以至政府的行政語言都是葡文。由於澳門居民中96%以上是華人，不諳葡語，所以法律語言與社會語言間所產生的巨大矛盾，使到法律推廣在華人社會中難以進行。

從法律語言的角度看，“葡萄牙人的管治可分為三個時期：混合管轄時期、殖民時期和由葡萄牙管治中國領土時期。”²⁶

1. 第一個時期從1557年葡人定居澳門起，至1849年中國官員被迫離開澳門。這段時期，是分治的局面，自然地，兩個民族都以其語言作為其法律用語。

2. 第二個時期就由葡人對澳門華人進行管治開始，到1974年的非殖民化止。期間，葡人殖民政府的法律當然是葡文，但對華人社會的管理也採

26. 簡秉達 (Eduardo Cabrita): 《法律翻譯—保障澳門法律、政治自治之核心工具及遵守聯合聲明之必要條件》，載於《澳門語言論集》，澳門社會科學學會出版，1992年。

用華人的習慣法規，如《澳門華人風俗習慣法典》，又設立澳門華人專有法庭。但“華人不利用這些官方機關，反而倚賴非正式的解決紛爭方法。”²⁷這大概與語言隔閡有關。華人訴諸於法庭的案件不多，該法庭只維持了不到十年。²⁸當時葡人進行殖民統治而沒有在其殖民地廣泛推廣宗主國的語言，此種情況在其他殖民地是很罕見的。這應該與當時在澳門的葡人太少有關，1880年12月25日澳門政府出版的《澳門省簡報》增刊第五十二號記錄了當時澳門人口的組成情況，“其中葡國人4476人，中國居民共有63532人。”²⁹另外，葡人不能完全對華人進行管治，亦與中國文化源遠流長、紮根深厚，且不易被替換有關。

3. 第三個時期，由1974年4月25日葡國革命起，澳門被視為暫時由葡國政府管理中國領土時期。由於澳門已不作為殖民地，並遲早都會交還中國，因此提升中文在政府及法律中的地位問題，變成指日可待。雖然在這個時期中，中文地位官方化的過程很緩慢，但畢竟還是發生了變化。

1989年2月20日的11 / 89 / M號法令確立立法機關、政府機關制定或印制的法律、法令、訓令及批示要有中文譯本，另外還定出有疑問時以葡文本為準之原則，以及規定押後在法院使用中文，直至具備所需之條件。1991年12月31日第455 / 91號法令正式規定“中文在澳門有與葡文相等之官方法律效力。”³⁰

澳門人口結構中的主要組成部分是華人，這些澳門居民就自然地成為法律推廣的主要對象。以漢語為母語而又不懂葡語的華人，在面對葡語的法律時，就仿如面對外國法律般，哪裏能夠明白或認識這些調整其社會秩序和生活規範的澳門法律呢？要進行法律推廣，語言問題是極為重要的，言語不通，市民就一定不會對法律產生興趣，推廣也是徒然。法律中文化時，也就是大部分澳門居民用以溝通、思維、閱讀和書寫的中文來表達法律時，法律推廣才有成功的希望。

27. 簡秉達 (Eduardo Cabrita)：《法律翻譯 – 保障澳門法律、政治自治之核心工具及遵守聯合聲明之必要條件》，載於《澳門語言論集》，澳門社會科學學會出版，1992年。

28. 黃漢強、吳志良主編《澳門總覽》，澳門基金會出版，1996年，第67頁。

29. Maria Aline de Sousa Martins (馬丁士)：《在澳門的交流》，載於《澳門語言論集》，澳門社會科學學會出版，1992年。

30. 《澳門政府公報》，第2期，1992年1月13日。

（三）澳門法律推廣的社會環境

1. 人口。1996年澳門的常住人口為415,850人。³¹ 根據1991年第13次人口普查資料，澳門人口的68.2%是中國籍，葡萄牙籍人口佔27.9%。但不能說澳門的葡萄牙籍人士就是葡萄牙人，因為在澳門很多華人擁有葡籍，所以華人在澳門人口的比重大大超過68.2%。根據同一份人口普查中的語言情況統計，三歲以上人口以廣州話為日常語言的佔86.3%，講中國普通話的佔1.1%，講中國其他方言的佔9.2%，合計共96.6%。³² 所以澳門人口的96%以上是華人，其餘的以葡萄牙人為主。“葡萄牙人中約11,000人是澳門土生葡人。”³³ 他們是在澳門出生，具有葡萄牙人血統的葡籍居民，包括葡人與華人或其他種族人士結合所生的混血兒，以及長期或幾代在澳門定居的葡人及其後代。

澳門最近三十年人口激增，70年代人口只有248,636人，隨著新移民增加，人口不斷增加，現時澳門人口中的三分之一就是那時的移民。據估計澳門現時人口的一半以上，是移居澳門的第一代，這些新移民主要來自中國大陸，新移民是澳門人口結構中的一個重要組成部分。

從人口遷移情況看，澳門人口遷移屬增加型，³⁴ 預測從1995年到2000年間就有最高可達12萬的遷入人口。加上澳門是自由港，又是旅遊城市，外來人口進出澳門容易，這些人口大部分都對澳門的法律全無認識，或認識很少，亦會增加本地法律推廣的公眾的繁雜性。

2. 文化。澳門屬多文化匯聚的社會，文化因素複雜。雖然中國傳統文化仍然得到澳門社會中佔大部分的華人所認同，成為澳門的主流文化；但葡國文化存在於澳門四百年，已經在中國傳統文化的包容功能下產生了質的變化，形成了澳門獨特的土生葡人文化，加上葡國的行政文化及受香港影響的英式商業文化，就形成了不同程度的相互滲透和影響作用。長期以來，中國文化中的活躍因素，就具有強烈的黏合性，善於吸納其他文化，這種情況亦表現於澳門，形成了澳門文化的獨特性。

31. 參閱《統計年鑑1996》，澳門統計暨普查司，1997年出版，第29頁。

32. 參閱《第十三次人口普查暨第三次住居普查》，澳門統計暨普查司，1993年，第72頁。

33. 《臺、港、澳大詞典》，中國廣播出版社，1992年，第629頁。

34. 參閱鄭天祥、黃就順等《澳門人口》，澳門基金會出版，1994年，第142頁。

葡國人在16世紀中葉來澳門定居，就已經把其文化連貿易品一同帶來了澳門，並把它留在澳門。從此，葡式文化就與中國文化在某種情況下發揮了作用。“在政府行政方面，尤其在法律方面，葡式文化佔主導地位，但實際上與華人社會只有很表面之接觸，滲透程度很低，影響很輕微。”³⁵澳門政府的行政文化與澳門華人居民的政治文化差距很大，畢竟兩種文化的共性因子實在太少，加上澳門現在人口中三分之一是在70年代後才來澳，大部分沒有澳門的教育背景，與葡國文化形成更巨大的鴻溝，而這部分移民主要由中國大陸遷入，形成中國傳統文化，特別是社會主義意識形態的政治文化的力量更為強大。隨著經濟對社會的作用力度的提高，英式商業文化對澳門的影響亦漸漸增大。可見澳門文化情況複雜，在法律推廣時不能不謹慎從事。

3. 教育。澳門人口的文化素質不高。在法律推廣中，對公眾教育程度的分析不能輕視。根據1991年人口普查資料，澳門居民中受過大學教育的只有9723人。³⁶1996年出版的《澳門總覽》中，就指出在3歲以上的常住人口中，具大學或大學專科學歷的只有4.3%，高中學歷的也只有8.0%，初中學歷的有21.4%，小學畢業的26.0%，小學未畢業的21.4%，無任何學歷的有18.9%。³⁷“現代是民主政治時代，民主政治之所以可貴，就在於有法律，因為民主和法治，有連帶關係，要保障民主，必須實行法治，要實行法治，必須人人有相當的法律知識，故一般公民，應該有相當的法律教育。”³⁸普通教育是法律教育的基礎，而且普通教育亦涉及到道德教育，所以有良好教育的公眾，在以法律推廣為目的的教育中，將會更容易及快速地接受有關的法律信息。然而，從澳門現時的人口文化素質來說，由於普遍的教育程度偏低，所以對澳門的法律推廣將帶來更高的難度。

五、澳門法律推廣的發展策略

為了達到有效傳播法律信息的目的，有必要在進行法律推廣時，加強力度建立一套指引，以規範有關的法律推廣操作。加上繼續鞏固現有的推廣手段和方式，其效果一定很好。

35. Maria de Conceição Gomes《小議主權移交下語言在澳門法律領域之作用》，載於《澳門語言論集》，澳門社會科學學會出版，1992年，第159頁。

36. 參閱《第十三次人口普查暨第三次住居普查》，澳門統計暨普查司，1993年，73頁。

37. 參閱黃漢強、吳志良主編《澳門總覽》，澳門基金會出版，1996年，第7頁。

38. 《法律辭典》，國立編譯館主編及出版，1987年增訂，第450頁。

由於法律在內容上具有特殊的性質，使得法律所包括的範圍巨大，涉及到整個社會的各個方面，所以設立一個政府部門進行所有法律的推廣工作是沒有可能的。就好像澳門現時的情況：是由各個政府部門就本身所涉及的法律為基礎，作針對性的法律傳播。然而，各個政府部門的情況不同，不一定具備專門的推廣機制，很多時都是由執行法律的部門兼任。由於這些人員都不一定具有公共關係及傳播知識，就別說有關法律推廣的知識了，所以有必要制定一套指引以便各政府部門能開展有關法律推廣的宣傳工作。另外“宣傳主要是一種單向的心理誘導、行為影響和輿論控制方式。”³⁹可見宣傳並不是簡單的工作，其中涉及複雜的理論及運作過程，再加上法律傳播所涉及的範圍非常廣泛，所以要專門人員制定有關的指引，有必要時還需要開辦特別的培訓課程，由專業的法律推廣人員到各部門中講授有關法律推廣及指引的內容。此外，“公關主管應盡可能運用現有人手來進行訓練，必要時候須請來外面的專家助上一臂之力。”⁴⁰以便各部門中從事推廣工作的人員都具備有關的知識。

指引的內容方面，必須包括：明確法律推廣目的、發展雙向溝通、堅持有效傳播。

1. 明確法律推廣目的。澳門法律推廣的總目的是樹立、改善澳門法律的形象，形成有利的輿論環境，使法律獲得各界公眾的支持。因此，在很大程度上，法律推廣是一種法律宣傳，其最終目的是要人們樹立正確的法律觀念或態度，通過報導事實和觀點，使人們對法律知識有更深入的瞭解，進而相信法律。為了提高各部門人員的法律推廣意識，有需要讓他們明確有關的推廣目標，使他們在大目標的指導下開展具體的活動及工作，亦因此而明確每次活動及工作的具體目標，也就是解決甚麼問題，爭取哪些公眾，造成甚麼樣的效果等。如果目標不明晰，各部門隨便組織一些傳播活動，那只會是浪費資源，所以明確傳播的目標是澳門法律推廣的首要原則。

澳門從事法律推廣的人員在每次開展推廣活動時，為了追求良好的傳播效果，都必須在活動前開展一系列有關目標管理的研究。“大凡有效的

39. 廖為建著《公共關係學簡明教程》，中山大學出版社，1995年，第14頁。

40. Haywood著，胡祖慶譯《全面公關時代》，1996年，第212頁。

目標均應具備三個條件：（1）目標成果可進行定性或定量的衡量；（2）達到目標的時間可以規定；（3）各種約束條件可以確定。”⁴¹ 在有目標作為參照的情況下，在法律推廣活動的開展前後，均須量化有關法律在大眾心中的份量；在不同階段中比較大眾心態的變化；確定那些是影響變化的因素，並隨時因應這些因素而對傳播工具的運用作出調整，這樣，澳門的法律推廣才能有效地發揮作用。在每一次組織傳播活動的過程中，信息的接收者是誰，他們的情況如何，他們的興趣何在，政府的法律推廣人員都必須對這些問題心中有数，並需針對這些變素組織有關活動。再者，法律推廣的有關部門要借助大眾傳播媒介進行法律推廣，對信息的接收對象的情況更不能模糊不清。所以，澳門的法律推廣人員必須要明確法律傳播目標，期望引起目標對象的注意和關心。在法律推廣的過程中，絕對要避免盲目性及隨意性。

2. 發展雙向溝通。澳門法律推廣的雙向溝通原則，是指傳播雙方相互傳遞、相互理解的信息互動原則。即“通過雙向的信息傳播與溝通，去達成組織與具體關係對象之間的相互瞭解、理解、信任和合作，以促成具體關係的順利發展。”⁴² 雙向溝通的具體內容包括：溝通的雙方互為主角，任何一方都可以傳遞信息，也可反饋信息；溝通意味著雙方的相互理解，並有所交流。在法律推廣的工作中，因為廣大公眾對政府的各項法規不一定理解，所以雙向溝通原則顯得十分重要。堅持雙向溝通往往可以更好地解決問題，例如在澳門基本法起草的過程中，很多市民都對有關法律條文存有憂慮。通過基本法諮詢會所致力進行的宣傳及收集回饋信息的工作，收到“通過不同渠道向基本法諮委會提交數以百計的意見書，內含近七百條具體意見。”⁴³ 那麼澳門人具有建設性的意見就可能更多地被吸收到正式的《基本法》法律條文之中，使最後定稿的《基本法》能真正符合全體澳門人的心願。⁴⁴ 溝通雙方必須具備反饋意識，就是在理解了所接到的信息後應作出反應的意識。法律傳播的工作人員需要主動、及時、適量、合理收集反饋的信息，才不會使市民因音信石沉大海而產生不滿。在積極聽取公眾的意見時，才能同時獲得他們的理解、支持和合作。

41. 王樂夫主編《現代領導科學》，中山大學出版社，1992年，第105頁。

42. 廖為建著《公共關係學簡明教程》，中山大學出版，1995年，第3頁。

43. 參閱楊允中著《澳門與澳門基本法》，澳門基金會出版，1994年，第122頁。

44. 楊允中著《澳門與澳門基本法》，澳門基金會出版，1994年，第123頁。

3. 堅持有效傳播。法律推廣是政府工作項目，由政府承擔有關的費用，所以進行法律推廣也是以公帑支持的公共行政活動。動用政府有限的資源作法律推廣要小心謹慎，以有限的資源發揮最大的效用。在選擇傳播媒介時必須選取一些能發揮最大功用的媒介，配置成用於法律推廣的優化媒介組合。

一旦選定了傳播媒介，就要努力使其成為有效用的傳播工具。法律推廣所追求的是有效傳播，即通過傳播溝通使公眾理解及支持政府的法律。這就要求在推廣過程中不能使用虛假、空泛的內容，否則不但不能引起公眾的興趣，更會使他們反感。此外，還要求提供質素高的信息，注意信息量的大小，如果不能滿足公眾的要求，公眾會以其他渠道取得信息，甚至是不正確的信息，這將給法律推廣帶來負面的影響。所以適量的信息和與公眾利益有關的傳播內容是影響傳播效果的重要因素。

為了達到有效傳播的目的，還要注意傳播內容的制作技巧和傳播渠道的暢通，就是要求傳播的文章寫作，節目的編排都要易於被人們接受；文章寫作的水平要高，印刷要佳，形式要美觀，否則就會影響法律傳播的效果。

六、總結

現代法律的實施是與社會推廣緊密相連的。國家為了保證其立法機關所制定的法律能順利執行，就必須運用、協調和發展各種公關的傳播手段，使公眾能認識、了解、遵守、以致擁護法律，這些傳播手段的運用的總和就是法律推廣。

法律推廣的內涵滲透於法律制定、實施以及司法、制裁等法律環節之中，使法律推廣與法律之間從一開始就存在不可分割的關係。國家機關為了使其制定的法律能成為自由法學創始人埃利希（Eugen Ehrlich）所說的“活法”，即“支配生活本身的，人們在實際生活中遵守的法律”⁴⁵，所以有必要透過政府採取法律推廣措施，使市民更懂得法律和遵守法律。其中，過去

45. 沈宗靈主編《現代西方法理學》，北京大學出版，1992年，第276頁。

的法律翻譯辦公室在澳門法律推廣方面就踏出了使人欣喜的第一步，為現時的法務局和澳門將來的法律推廣工作的進一步開展打下了堅實的基礎。

在澳門進行法律推廣，其效果會受到推廣環境的影響。當政府將法律信息向公眾作傳導時，外在環境會影響到公眾接收法律信息的積極程度，環境因素是多方面的，包括：語言問題、社會環境和政治文化等，這些都是在開展有效法律推廣中必須小心研究的問題。

最後，在面對將來法律推廣的策略方面，除了須繼續鞏固現有的推廣手段和方式外，還須制定一套法律推廣指引，明確法律推廣的目的，探討有效傳播和發展雙向溝通的推廣手段，並藉此擴大推廣主體，使政府的所有部門都有能力就本身涉及的法律開展有效的推廣，優化整個政府部門的法律推廣質量，這樣才能讓市民能更好地，更全面有效地瞭解澳門的法律，達到創設澳門法律文化的更高目的。

