

# 澳門公民社會與法治意識初探： 行政立法與執法的視角

蔡怡竑\*

## 一、前言

澳門自九九回歸後，經濟社會發展迅速，不過文明社會的建設與實際現況卻出現落差。澳門的社會結構也隨著經濟發展產生顯著的變化，尤其是總人口從2001年底的43.63萬劇增至2011年底的55.74萬，十年之間增加幅度達12.11萬。在經濟成長、所得增加與人口增長的多面同時發展的過程中，澳門在公民社會（civil society）<sup>1</sup>與法治意識長期存在明顯不對稱發展的現象。實際上，澳門居民對於維護公共財的概念是薄弱的；政府在維護群眾利益的立法與執法的效率仍然是不足的。澳門社會的結構因此浮現了“量與質”的爭議，導致澳門社會的公民意識與法治意識發展停滯不前。本文試圖以澳門社會對法治意識的發展脈絡及公民社會的建設作為研究途徑，並以澳門特區政府在社會互動與法治意識作為研究案例，探討澳門法治社會的現況與發展困境。<sup>2</sup>

## 二、公共財（public-goods）的概念與 法治意識的關係

長期以來，“法治意識”是學界一直在探討人們為何選擇運用法律的原因以及了解人們如何認知法律的真正內涵。即使從認知到形式上的法律條文與實際生活中遭遇到的法律實踐存在一定程度的落差，不過人們仍然會選擇維持司法制度，並繼續使用法律來彰顯自己被

---

\* 澳門大學社會科學與人文學院，博士生。

1. 公民社會一詞，強調現代公民的身份及合法權利保障下，公民自願結社、自主自治的多元社群，及其活動的總稱。

2. 本文探討的公民社會與法治意識，主要涉及政府與民眾在行政立法與執法層次的問題，並未為個別刑事法、民事法等司法訴訟程序做出特別論述。

賦予的權利與義務。Michael McCann 和 Tracey March 曾指出法律並非固定僵化的條文規則或官方決定，而是各種不同的“知識型態”（modes of knowledge），亦即人們在具體活動中慣常性使用的特定文化通則、邏輯、儀式、符號、技術、操演及過程。<sup>3</sup>法律，是否在規範社會生活中的一套控制系統？或者是人民的認知（acknowledge）與法律結合的生活文化模式或是價值理念？從規範性的角度出發，人們對於法律的認知涉及到法律的本質及功能的探討，而人們為何遵守法律則涉及權威（authority）及實效性（efficacy）的命題。<sup>4</sup>從經驗性的角度出發，人們對於法律的認知如何形成，即屬法律社會學及法律人類學探討的“日常生活中的法律意識”（legal consciousness in everyday life）。<sup>5</sup>在這個前提下，任何法律知識（legal knowledge）都將構成人們日常意識中的一部分並隨著具體生活經驗而改變。另外，隨著後期的文化論的逐漸興起，其核心目的是整合“行動”與“結構”二者的條件，同時也認為法律其實是社會互動過程的產物。

公共財的概念是民眾有權共享公共利益（public interests）的觀念，其運用“規範或制約”形成的制度（institution）去經營或維護公共利益最大化的原則。由於公共財具有非排他性、非敵對性及不可分割性，使市場運作不易達成公共財的最適數量，因此多數的公共財是由政府提供。公共財的出現，任何人都有權使用，無法排除未支付代價者之享用，就算排除，也因代價昂貴而作罷。公共財不具有敵對性，乃指某些財貨在同一時間內可提供給二個人以上，共同享受其利益，亦即多增加一個人消費或增加使用次數，並不會影響原來消費者

- 
3. Michael McCann and Tracy March, *Law and Everyday Forms of Resistance: A Socio-Political Assessment*, in Austin Sarat and Susan S. Silbey(eds.), *Studies in Law, Politics, and Society*, Vol.15, 207, London, JAI Press, 1995, 210.
  4. See H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (1997); John Searle, *Speech Act: an Essay in Philosophy of Language* (1970); Joseph Raz, *Between Authority and Interpretation: on the Theory of Law and Practical Reason* (2009); Leslie Green, *The Authority of the State* (1990).
  5. Marc Galanter, *Why the "Haves" Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, 9 *Law & Soc'Y Rev.* 95 (1974); David M. Trubek *Where the Action Is: Critical Legal Studies and Empiricism*, 36 *Stan. L. Rev.* 575 (1984); Austin Sarat, "...The Law Is All Over": Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor, 2 *Yale J.L. & Human.* 343 (1990).

的效用。公共財提供的數量不可細分，亦即公共財無法分割出售，具有整體提供、聯合消費的特性。法治社會的核心價值符合公共財的特性與目的，因此適用於解釋公共財與法治社會之間的關係。

民眾皆享有公共財的權利與義務，而政府則是維護公共財的代理人與執行者。例如：民眾可隨時享受“安全的治安條件”、“健康的衛生環境”等無須償付任何成本的公共利益，即在政府提供公共財（司法制度、環境防護政策等公共政策或制度）之際，享有搭便車（free-rider）的權益。政府則運用由民眾賦予的公權力（authority），對社會群體徵收稅賦、公共治理與公共建設等工作。當個人在享用公共財的過程中做出違反群眾利益的偏差行為，政府有責任依法執行維護公共財的公平性，避免公共財被濫用而造成社會成本的增加。

當代公共事務的治理反映了在可用資源有限、需求多元、結構複雜的時代中，政府的角色定位與社會相對價值、尊重差異、多元互動等因素幾乎同樣重要。法律權威是社會主義法治的根本要求。由於民眾在社會生活中處於不同的地位與環境，而法律對民眾的利益及民眾對法律的觀念與精神也不盡一致。在民主憲政的法治觀，除了民眾要守法，其更強調政府“依法行政”。法律，是規範政府的各個行政部門以訂立公平而正義的法律，並且透過公民社會的教育，使民眾經由民主與法治的訓練與培養而形成自由平等的公民社會形態。依法行政是現代法治政府行使權力時所普遍奉行的基本準則，它反映了社會從“人治”向“法治”轉變的歷史進程。政府的組織型態是為了維持社會秩序，訂出一些制度性的規範（institutional norms）約束違反社會規範的行為及執行適當的罰則來遏止違反法律的人，最終形成維護社會正義及公共利益的目標。

政府在提供公共財在本質上的效益與外部性（例如政府在環境防治、交通運輸及衛生管理等領域的工作）經常造成政府決策的困難。因此，政府在提供或管制公共財貨的複雜度是相當程度的高，其必然衡量：不同的人偏好不同的公共財貨水準；並應盡可能多樣化地提供財貨及管制類型；生產公共財或進行公共管制的技術；及多元的利害關係。當政府在公共事務的治理失去約束力與實踐的功能時，意謂政府在經濟社會發生了“政府失靈”。屆時，社會秩序與法治基礎即時

面臨嚴重的挑戰，民眾付出的社會成本（social cost）<sup>6</sup>將遠超乎政府提供公共財的成本。其中，群體利益與個人利益往往在這個社會化的過程中產生衝突與矛盾。例如，當個人或群體在明確的法律規範下（即公共財），以其利益作出破壞或有損公共利益的行為，導致社會共用資源（如法治秩序、醫療資源）的浪費或損失的成本。另外，社會成本也具備機會成本（opportunity cost）的概念，意即共有資源（common goods）可同時在分配上作出最適當或最有效率的運用。因此政府的主要功能是維護法治社會（公共財 > 社會成本）的原則。

現代國家用法律形式，認可公民結社、活動、及追求個別特殊利益的正當性（黑格爾，1961：105-208，253）。在現代法治國家，通常把通過樹立法律權威作為實現法治的重要手段。一方面，法律權威必須通過政府立法活動從而建立具有客觀性、確定性、穩定性和可預期性的法律制度。法律權威必須通過執法、司法和守法來確保群眾、個人、組織和政府機關在法律規定的範圍內活動，有效地防止任何人或組織享有凌駕於法律之上的特權。政府所扮演的角色，就是要懂得分辨社會規範或制度對社會和民眾所產生的作用，適時在法律和道德失效的時候採取因應措施來維護一個良好的社會秩序。

事實上，立法的過程就是把法的意識中的高層次內容結合實際生活相結合的過程。換言之，就是從事立法者與民眾自覺地運用法意識參加法案的起草、審議、討論的過程。從“認知—參與—運用”的過程中，立法精神使立法需求與社會發展做出相對應的反饋（feedback）。政府在立法的過程中，理應嚴格按照法定許可權和法定程序進行科學合理的立法工作。另外，值得政府注意的是如何改進政府立法工作方法，擴大政府立法工作的公眾參與程度，以及建立和完善行政法規修改。更重要的是，政府有責任與義務去認知為何民眾會選擇違法的行為與動機，並檢討是否法律規範或相關配套措施出現

---

6. 在現代西方社會，將整個社會中由於各種企業對社會帶來的各種各樣的污染和公害等稱為社會成本。既認為一定時期由於企業生產出各種產品或勞務，而又認為是對整個社會所付出的代價。社會成本是生產的私人成本和生產的外部性給社會帶來的額外成本之和。社會成本的分擔與補償的目的是促進社會公平。社會成本可以視為一種機會成本，即把社會的經濟資源用於某一種用途而必須放棄的該經濟資源最有利可圖的其他機會。

偏差。因此，政府須在適當時機修訂不合時宜的法律條文或調整不合理的道德原則，以免妨礙人民的行動及妨礙社會的發展。

此外，政府必須強化對行政權行使的監督，要按照理順行政執法體制、加快行政程序建設、規範行政執法行為的要求，加快建立權責明確、行為規範、監督有效、保障有力的行政執法體制。法的實踐過程，就是執法和司法者運用既定的法治意識將法律條文轉化成現實生活中的行為規範並取得成效的過程。這是社會主體運用或根據一定的法的意識對法的實施實行監督的過程。政府的執法部門在此過程扮演著舉足輕重的角色與功能。

在於執法者的教育與管理的問題上，執法者的法治觀念與執法原則是影響法治社會的成敗因素。執法人員被民眾賦予特定的公權力來維護公共利益，他們是法律的具體執行者和操作者。因此，政府公職人員的法治理念和素質教育的重要性很大程度是強化法治社會及公共責任的要求。執法人員的目的，是為了“維持社會秩序”，罰則只是“不得已”的手段。

一個社會要實現法治化必須有民眾對法律的尊重、認可和支持；相反的，在缺乏民眾與社會期待的法治信仰底下，法律就會喪失權威性，其制度和秩序也會喪失穩定性，此時的法治將會淪為人治。一旦實踐法的精神，執法者必然得堅守公平正義的原則，而非“人治”中的“選擇性執行”。這一舉動是除了嚴重違反公平與公共利益的原則，更是直接導致民眾對法的信仰。社會生活上存在很多的民怨，除了是對政府在法治的實踐不足，部分原因更是來自於執法者的心態。很多的民怨既非來自過當的執法行為，而是來自於執法者的心態以及執法程序的正當性是受到民眾普遍的質疑所致。

### 三、澳門社會特點與法治意識之間的關係

西方自由主義的傳統，認為公民社會獨立於政府之外，在“管事最少的政府最好”原則下，社會可以發揮其自治與活潑的能力。澳門回歸後，長期積累的社會問題仍無法有效的治理。現代社會不僅是組織的時代，公共事務的治理可能出現公共行政與公民社會組織網絡互動的連結。整體而言，澳門是個公民社會成形、文明社會、民間社

會、公民社會正啟蒙發展中的地區。在澳葡時期所遺留的社會問題仍未解決之際，新移民問題與賭權的開放加劇了澳門民眾對澳門法治社會的意識落後的情況。澳門社會雖然長期受到台灣與香港公民社會運動的影響，不過公民意識仍然出現滯後發展的問題。隨著越來越多接受高等教育的澳門青年投入社會系統運作，再加上科技進步帶來便捷資訊讓民眾掌握到即時的訊息並作出相對的回應，以至改變了不少澳門人對社會現象及公共政策的理性批判。澳門民眾開始運用網路社交平台、部落客、流動電話的應用程式等方式對整個社會乃至於個人互動的途徑，時時刻刻對政府或社會所發出的訊息都能做出直接反應。在澳門已經有愈來愈多的社會溝通管道的出現，例如：澳門論壇的議論場合、媒體提供的線上談論性節目、公共事務的民眾諮詢、社會運動的動員以及民眾對社會問題的遊行主張及次數的增加等都顯示澳門的公民社會發展已經開始，但其成長的幅度仍遠低於預期的水平。然而，澳門的公民意識在現階段發展能對政府所產生的影響是有限的；相較於民眾對澳門特區政府在公民意識的維護及公共事務的治理上仍抱持質疑及不具信心的態度。

黑格爾認為公民社會的行為有法律的正當性，可是在公民社會之上仍有國家；國家“共同的善”（common good）高於也優於社會。公民社會在當代社會、政治及經濟層面都有明顯的作用與影響。實際上，澳門社會在結構性上對法的意識是不足的，因為長期存在公民社會意識不完善與缺乏法治意識的問題。在認知上，公共事務並非由政府所獨攬治理，亦包含公民社會參與的重要性。在法治社會的運作上，同樣強調公、私兩個領域要持續進行協調以及互動過程中的治理的功能。公民社會強調現代公民的身份及合法權利保障下，公民自願結社、自主自治的多元社群，及其活動的總稱。然而，在澳門的社會結構與法治意識之間存在著一些特點：

### （一）“社團社會”是澳門社會結構的特性

公民社會是由依法享受權利及義務的公民參與各類型的結社組織和活動的公共生活領域，如企業組織、商會、工會、同鄉會、宗親會、宗教團體、藝文團體、社區協會、公益慈善團體、非營利組織等許許多多社群及功能性團體，都構成了公民社會的單元。在公民社會之中，民眾會以群體的組織行為對政府或公共議題的參與作為表達集

體利益的途徑。依據婁勝華對法團主義的公民社會定義，即人們將各種自由的社團組成抗衡政府權力的多元社會，稱為自由多元主義的公民社會。此外，以功能性劃分、利益代表聯繫的非競爭性社團，其組成了與政府合作的民間社會。<sup>7</sup>在澳門開始逐步發展的“市民社會”可歸咎於民間社團的推動及其具有的功能性。<sup>8</sup>

高密度的社團組織是澳門社會結構的特色，但在某種程度上其未完全符合了公民社會的條件。在成熟的公民社會中，其中一個特徵就是活躍的民間組織。在澳門，截至2008年的民間社團數目約三千多個<sup>9</sup>，不過相當多的團體並非活躍。<sup>10</sup>澳門政府對“公民社會”的論述聚焦於“民主參與”、“法治”、“權利與責任”等議題。<sup>11</sup>依據這些數據與澳門特區政府對於“公民社會”的定位，其說服力是明顯不足，並與實際情況是有落差的。事實上，澳門民眾對公共事務的參與及運作有明顯“量”與“個別群體利益”的特點。尤其是這些社會組織的組成因素很大成分是來自與外來移民與宗親因素。

在澳門社會結構中存在教育程度與公民素質良莠不齊的現象。在澳門，部分社團的組成因子與表達行為經常出現偏差，即自身消極的“法治意識”與積極的“民主參與”並存的途徑參與公共治理。澳門的政治環境主要以社團為主，他們有部分的活動目標與參加社團的目的是為了要享受政府個別提供的公共財（財政資源），這將造成政府在公共支出與政府組織管理上過度膨脹的問題。另外，有些特定的利益團體經常以團體利益（group interests）作為政治訴求，並透過示威、遊行集會、集體抗議等集體行為（collecting action）脅迫政府政治妥協。這種試圖以特定的“團體利益”凌駕社會的“公共利益”的公民表達途徑雖遵守民

7. 婁勝華：“澳門公民社會的法團主義基質及其新變化——以民間社團為中心的觀察”，《澳門研究》，第42期，第39-46頁。

8. 牛磊：“澳門‘市民社會’的起源與發展”，《行政》，第25卷，第2期，2012年，第297頁。

9. 另外，依據澳門特區政府入口網站的公報數據顯示截至2012年，在澳門已有累積超過4,909個註冊社團的章程。（澳門特別行政區政府入口網站：<http://cn.io.gov.mo/BO/StatsC1.aspx>）

10. 黃素君：“回歸後澳門公民教育發展路向的檢視”，《基礎教育學報》，香港中文大學，第17卷，第2期，2008年，第105頁。

11. 同上注，第105-106頁。

主政治程序，其實缺乏社會公義的公認價值，將會造成政府負債、赤字預算、國家（政府）競爭力減弱的不良後果。

## （二）外來移民是澳門人口結構的特徵

澳門人口成長與社會結構很大程度是來自外來移民的形成的特色。在澳門，人口的成長主要受到歷史因素與經濟因素而出現明顯的變化，尤其是二戰時期與1990年代的經濟發展階段。二戰時期的澳門人口成長主要是受到戰爭因素及生存條件而遷入澳門的社會。他們（這裡簡稱老移民）長期在澳門從事經濟生產與澳門在當地社會互動而形成澳門傳統的移民社會特徵；後期的新移民則因1990年代的澳門的經濟成長及政府的相關政策而促成人口快速成長。這些外來移民普遍上來自參差不齊的教育程度，社會認同感屬於中國傳統社會的“人治”思想居多。當這些新移民遷入澳門社會結構，對澳門的社會文化造成相當程度的衝擊，尤其是強調法治意識與公民教育的現代化社會。由於他們對澳門本身的文化歷史與法治社會認知並不多，因此在文化素質與現代化社會文明存在脫節的現象。這些外來移民的增加雖然為澳門經濟發展提供充足的勞動力與生產貢獻，不過在某種程度上也加劇了90年中後期出現經濟衰退的社會壓力。當時經濟衰退造成失業率的攀升以及社會犯罪的增加，澳門的經濟社會發展出現嚴重的停滯，法治意識更是受到嚴峻挑戰。

澳門回歸後，人口成長的幅度甚超過去的成長水平，公民社會的發展也受政府制定政策的過程以及民眾素質影響。由於前述的歷史因素，造成澳門本地一般社群由於文化程度低，缺乏推動經濟社會發展的意識和能力。再加上缺乏健全的經濟基礎，以及沒有一套能夠有效地配合和推動經濟發展的法規和社會意識，澳門經濟社會在幾百年的演變過程中基本上一直處於被動的狀態。在缺乏制度創新的社會意識下，本地制度的變遷長期以來都只是在相當程度上反映了主要利益團體對經濟利益的追逐，而相關的改變並不一定代表這個經濟社會的實際效率得到提升。<sup>12</sup>就“質與量”而言，澳門整體（人口結構）社會

---

12. 蕭志成：“澳門制度變遷與經濟社會的演變——回顧與前瞻”，《行政》，第21卷，第2期，2008年，第261頁。



因這特定社會群體的教育水平與公民意識而稀釋了日漸提升的公民社會成長的成效。

### （三）澳葡時期與回歸後澳門法治教育的不同

法治教育，指一般法理的認識和法律內容的了解，從法治教學和活動中以養成民眾知法、守法、崇尚法治精神，以建立依法而治的民主社會。法治是全面性的，法治教育是全民的教育，學校的法治教育需要家庭和社會教育的配合。澳門回歸前，澳葡政府在過去投入教育的資源與社會工作並不多，其更強調的是土生葡人的權益。相對於澳門在當地華人社會的權益關注並不多，華人社會自身的社會功能乃至於自行運作，因此對於現代化社會強調法治社會與公民社會的意識並不高。

由於澳葡政府在法治上採用側重於原則性的大陸法及葡語並未普遍推行的情況下，對不諳葡語及法律規範的（華人為主）澳門社會，造成實際執行時經常出現條文“有需要得到有關當局或行政人員解釋”（漏洞）的情況。雖然澳葡政府在澳門施行的法治在一定程度上改變了這個中國人社會的傳統處事方式，但是各種固有的本地文化習俗及中國人的討價行為（非正規約束）亦成為了澳門制度框架的一個主要組成部分，而且在相當程度上驅使這個社會的法規體制產生改變。<sup>13</sup>

根據2009年香港青年研究中心針對“穗港澳三地大學生法治意識比較研究”的研究發現：（一）在法治觀念上，認同法治社會是核心價值的澳門大學生比例是三地大學生中最低，佔60.9%；（二）在守法意識上，同處末座的91.9%澳門大學生認為自己是一個守法公民；（三）在司法信心上，僅有19.7%的澳門大學生認為執法人員是清廉的，比香港（49%）及廣州（24.8%）來的低。這份研究報告認為法治是維繫社會穩定繁榮的持續發展的首要基石，法治社會建設必須面向青年，是法治精神成為年輕一代公民素質的重要部分。<sup>14</sup>

13. 同上註，頁257。

14. “穗港澳三地大學生法治是比較研究”，《青少年問題研究》，香港青年學會，2009年11月。

成熟的公民社會很大程度上是取決於家庭教育與教育體系在法治意識與公民意識教育的完善。在澳門社會人口結構中，由於部分公民素質條件不足，因此更需仰賴持續強化的法治教育與公民意識的工作。在澳門很多的街道小巷，可以發現很多的垃圾是源自於周圍的社區居民以及學生的作為。有不少穿著制服的學生與一般民眾都一樣不按照道路安全規則與標誌穿越馬路。學生在公共街道上抽菸、隨地吐痰、等候公共資源時不排隊等諸如此類的現象，凸顯了澳門法治教育與公民教育明顯需要特別加強的地方。如前所述，澳門的公民意識與法治意識是出現明顯的結構性問題，必須全面檢討公民教育與法治社會的政策。

#### （四）流動勞工的失序行為

澳門近年來的經濟條件及就業環境較周邊地區優渥，因此吸引不少外籍勞工到澳門工作。然而，有很多來自中國內地的勞工及水客每日都跨境來往澳門從事經濟生產活動。同時，他們在公共秩序（不排隊、推擠、喧鬧等）與公共衛生（隨地抽菸、隨地吐痰、隨地丟垃圾等）都對澳門居民的生活環境造成很大的困擾。這些過境的流動勞工大部分普遍來自於不同的社會環境、教育程度較低落、法治意識薄弱，他們的失序行為也威脅到澳門整體公民社會發展。雖然這些特定的勞動群體對澳門的經濟生產有貢獻，不過卻因其對澳門當地的文化認同與法治意識無法達到均衡，在某種程度上也凸顯澳門的社會問題的複雜性及政府行政管轄權的角色。

#### （五）“小政府、大社會”的特色

回歸後的澳門特區政府因應時代變遷與現代公共治理的原則，因此被要求轉型成“服務型政府”。“服務型政府”的概念反映了當下政府治理模式的新方向，將政府定位於服務者的角色，強調政府的服務功能。以社會的客觀需求為政府行政的導向，努力為公眾提供高品質的、滿足需求的公共產品和公共服務。“服務型政府”是依法行政的政府，其服務側重於政府行政的宗旨和導向，強調的是政府行政權力運行的規範和方式。

澳門特區政府在公共治理上一直都採取“小政府、大社會”的方針。澳門特區政府盡可能在“基本法”的原則上維護澳門民眾在社會制度上的權益。特區政府對於經濟社會的生產與市場機能多是沿用澳葡時期的高度開放的資本主義制度。在社會治理與建設則採用多元包容的支援政策，即強化社團組織在社會運作的功能與資源。然而，這延續了澳門長期以來的問題——澳門公民意識與法治意識薄弱的社會。鑒於澳門民眾長期對法治意識的不足條件下，政府更應該強化其在法治意識的功能，而非仰賴社會自行運作功能的社會體系。在社會現況未符合當代的“社區主義”<sup>15</sup>的治理模式<sup>16</sup>之前，澳門政府應在維護公共利益的大原則上做好在法治社會的“大政府”角色。值得特別注意的是澳門特區政府的角色應該謹守行政權的立法與執法的有效性，避免出現有關行政法規制定權限爭議。<sup>17</sup>

- 
15. “社區主義”（communitarianism）認為個體並非先於社會而可以獨立存在，個人的利益與價值必須沉浸於社會脈絡中探索；在“理性／價值”的規範層面上，社區主義認為“共善”（common good）與美德（virtue）等公共利益的實現，才能使個人的利益充分實現確保，俞可平，台北風雲論壇出版社，1999年，第7-8頁。
  16. 社區主義的治理模式係指具有共同歷史文化感、高度社區凝聚感、且居住在同一個地理空間的一群人，基於公益、博愛與利他的精神參與在地的公共事務。柯于璋，公共行政學報，2005年9月，第十六期，第37頁。不僅充分展現公民參與的社區自治之在地實踐（Oldfield, 1990: 173），且在左派國家中心的威權統治與右派個人中心的市場決策之中，走出了“第三條路”（The Third Way），從而未來的治理模式將朝向一個國家、市場、公民社會的多中心治理網絡格局。Oldfield Adrian, “Public Participation in Risk Regulation,” Risk: Health, Safety, and Environment, 1990, 11:103, p173。
  17. 參閱常澍一文“澳門特區行政法規制定權限爭議及其解決”，《“一國兩制”研究》，第6期，第44-45頁。（1）2006年4月27日，澳門特區中級法院就兩名在澳逾期居留的外籍工程師因保安司司長張國華根據《禁止非法工作章程》（第17/2004號行政法規）規定所作處罰提起的行政訴訟，以2:1的合議庭表決結果判決認定，有關處罰所依據的行政法規，行政長官在制定時並未取得特區法律的授權，且不屬於政府行政權限範圍，因而抵觸基本法，該行政法規違法而無效。（2）2006年7月20日，澳門特區中級法院就兩名在澳因辦理投資移民取得臨時居留的內地居民，起訴經濟財政司司長譚伯源根據《禁止非法工作章程》（第17/2004號行政法規）決定因其在臨時居留期間在自己店舖內工作而給予罰款並取消其投資移民資格的行政決定違法，以2:1的合議庭表決判決認定，有關處罰所依據的行政法規，未經立法會事先具體授權而越權制定，屬違法無效。（3）2006年10月中旬，澳門特區行政法院就一名澳門居民因財政局稅務執行處以稅務執行程序向其追收民政總署依據《公共地方總規章》（第28/2004號行政法規）對其罰款而提起的訴訟，判決認定依據中級法院判決所確立的原則，未經法律授權、超越政府行政權限範圍而設定財產處罰的行政法規違反基本法，宣告該法規屬於越權制定而無效，不能適用於該案作為處罰依據，決定撤銷該行政處罰行為並終止所

## （六）華人社會文化的“人治”原則

政治乃管理眾人事務，政府在公民社會之間的角色與功能是保護眾人之權利，提供一個監督的功能促進市民社會的發展。政治的精神與原則也因不同社會文化、民族特性而有所區別，而“法治”是當今世界各政府公認的憲政依據。法的意識是社會意識的一種，屬於社會上層建築範疇，建立在一定經濟基礎之上並為其服務。法的意識所包括了的法的理論、思想、觀點、知識和心理等，這些都來自於法制建設的實踐，受法制建設實踐的檢驗。

由於過去的澳葡政府在各種眼前經濟利益的考慮下沒有（或無法）嚴謹地推行和執行法規，這便為市場參與者提供了可以討價還價的空間和意識。<sup>18</sup>因此，澳門現今的社會治理模式具有相當程度的“人治”色彩。：“人治”是承襲中華文化社會的傳統原則，即“立法從嚴，執法從寬”，也是華人世界的：“人治”精神所在。即使現實法條規定極其嚴苛不合道理，或法規訂立模糊存在“灰色地帶”，此時對於法律的執法者就出現“無法執行”的論據。

澳門特區政府在法治建設上可借鏡新加坡的經驗與模式。新加坡是全球公認法治嚴明的華人社會國家。其在法制建設實踐的發展過程中所提出的種種問題，使全社會確實認知法治在現實生活上是能起重要作用的。新加坡政府在建設法治社會的角色是以“大政府，大社會”發展社會公民意識。同時強調政府在立法的透明度及執法的執行力，以嚴明的法治意識教育來維護民眾的公共財權益以及提高法治對社會的威信。此舉是為公民社會創造法治意識的條件，政府在成熟的法治社會下也得以轉換其角色及降低社會成本。社會對法治意識的水

---

涉的稅務執程序。在多個判決中，法官們根據對《澳門基本法》相關條文的理解，提出的核心理據主要是：（一）立法會是特區唯一的立法機關，行政長官不享有立法權。（二）行政長官有權制定行政法規，但行政法規的效力低於法律，且不能和法律相抵觸；行政法規只能作為執行立法會制定法律的細則性規範，或在取得立法會授權條件下，或在政府行政管理職權的範圍內制定。（三）行政法規不得涉及增加民間社會在金錢或人身上負擔的事項，不具有設定行政處罰的權限。

18. 蕭志成：“澳門制度變遷與經濟社會的演變——回顧與前瞻”，《行政》，第21卷，第2期，2008年，第261頁。

準越高，就越能認知到法所保護的是自己的利益，從而模範地守法，就能減少和預防違法行為，使社會主義得以有效實施。

#### 四、澳門公民社會與法治意識初探： 以政府立法與執法為例

在澳門經濟快速發展的當下，文明社會發展實際上面臨很大的挑戰，包括法治意識與公民意識。澳門學者曾在“澳門法治水準綜合評估”的一文的結語中提到：政府權力行使方面、行政程序的公正性具有比較充分的保障，但是效率略顯不足。<sup>19</sup>作者認為：若將澳門整體的法治水準與公民社會意識作同步水平性評估，政府在法治上的效率與民眾在公民社會的法治意識是正相關關係。換言之，相較客觀性的法治社會必須考量公民社會與法治意識的直接關係，不能僅從立法與執法的主觀判定而衡量澳門法治水平的發展與成效。

本文主要探討的法治意識實質上是：（一）政府對法治意識的立法與執法認知；（二）民眾在公民社會中對法治意識的守法意識與公眾利益的維護。

澳門公共部門經常在法治意識層面上出現結構性問題。例如高層官員對法律的認知不足以及濫權事件經常發生，其中包括了政府提送立法會與執行行政法規條文（如《公共地方總規章》）與基本法產生的衝突、官員對現有法治體系的遵守及私人的利益輸送（如“墓地門事件”、“局長聘請無牌按摩女事件”）等都讓社會大眾對特區政府的法治意識充滿著很多疑問。至今，現有法律與澳門特區政府的作法仍然經常出現問題，澳門立法會多位議員就此曾多次提出政府強化官員法治意識的要求。<sup>20</sup>

19. 趙琳琳：“澳門法治水準綜合評估”，《“一國兩制”研究》，2012年，第2期，第121頁。

20. 參閱《新華日報》“立法議員關翠杏：關要求政府部門主管強化法治意識”（<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=27691>）、《新華日報》“吳指官員法治意識薄弱，高責玩權擦鞋漠視公僕”（<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=34232>）等報導。

澳門民眾經常反映對政府部門和官員的執法態度及尺度的不滿並認為個別官員對法律的認知程度不足。實際上，澳門的公共行政諮詢組織面臨著社會不同的批評與質疑，包括行政組織的立法的程序與合法性（基本法）、執法的適當性及合法性問題。社會民眾的聲音與訴求是否在立法程序上充分地表達與實踐？政府行政組織在執法程序是否符合立法機關賦予的權力義務與維護公共利益的原則。這些具體行為與原則是實踐澳門公民社會與法治意識的根本性條件。以下的案例是針對澳門特區政府在立法與執法上的情形，分析澳門公民社會與法治社會基礎薄弱的現況。

澳門特區政府因應社會發展需求在2012年開始實施的《預防及控制吸煙制度》（簡稱新《控煙法》），明文規定禁煙場合與罰則。在澳門法律，抽煙並非違法行為。換言之，法律保留民眾在特定條件下抽煙的權利；在某種程度上也維護非抽煙者在抗拒煙害上的權益。政府有義務維護各種公共財（無煙的空氣、安寧的環境、整潔的街景等）的條件，並以法治作為約束與治理公共事務的依據與管理途徑。相反的，如果政府沒有訂定相關法律治理違反公共財或嚴格執行相關法律賦予的權力維護群眾利益，勢必造成更多社會成本的浪費。

澳門特區政府在訂立新《控煙法》的過程長期受到博奕產業<sup>21</sup>（包括澳門最主要的中國遊客抽煙因素）、本地眾多抽煙人口的習慣、社會問題等因素，導致新《控煙法》經過冗長的程序才在2012年1月1日正式實施。新《控煙法》的實施可以分成兩個層面分析：個人層次與公共層次。《控煙法》是以法律規範香煙的供給管制及宣傳煙害，屬於政府立法對個人層次的直接影響且對其較有約束能力；新《控煙法》以法律規範禁煙與允許吸煙的場所，則屬於政府立法形成個人對

---

21. 澳門現時控煙立法存在爭議，主要是對於賭場是否豁免全面禁煙有不同的聲音。市民和社團等主流意見認為應全面禁煙；商界和娛樂業界則質疑若賭場可豁免，為甚麼其他娛樂和飲食場所不獲豁免。應否對部分場所設寬限期或過渡期，多久為適宜。博企員工協會認為娛樂場仍允許吸煙是一大缺憾，促請政府關注澳近五萬名博彩從業員的健康，若豁免賭場禁煙，如何保障博彩從業員的健康。博企指博彩業為澳門龍頭產業，全面禁煙可能影響博彩稅收，導致工人失業，禁煙區的設立應由博彩業自行決定。

公共層次的直接影響。簡言之，新《控煙法》是規範吸煙者的“吸煙地點”的轉移。澳門特區政府在這種允許吸煙的地點的規範出現了立法與執法層面的落差，始終直接影響民眾“無煙環境”的公共財。例如，民眾在移動（行走、騎車、駕車）中能否吸煙？在公路、人行道（含行人天橋）、街巷，處處可見煙頭在地。這些行為都直接證明吸煙者在政府立法過程中的灰色空間破壞民眾的公共利益。吸煙者在移動的過程中將抽煙的煙害散播在其他民眾的共享公共空間，導致他人吸入二手煙而構成影響他人健康，造成二次傷害；吸煙者將煙頭丟在公共領域的街上，觸犯《公共地方總規章》<sup>22</sup>中違反清潔、個人及公共衛生方面要求的行為，造成三次傷害。根據控煙辦公室的數據顯示，截至2012年10月7日有6,295人因違反新《控煙法》而被檢控。<sup>23</sup>這個數據與實際發生的情形明顯不對稱，說明政府在立法與執法狀況出現技術性的問題。除了政府在擬定新《控煙法》的立法程序未盡“盡善”之責，在控煙執行面的成效仍然是存在很大的改善空間。上述描述情形目前仍一直存在於澳門居民的一般日常生活之中，常為澳門民眾所詬病的社會問題。這顯然出現民眾對於法治意識與公民社會意識的不足，以及民眾對政府在立法與執法的成效產生預期偏差。

另外，澳門特區政府在《道路交通規章》方面也存在一些問題。例如：在澳門的道路安全上，行人不按照指示燈或交通標誌過馬路等違法行為屢見不鮮。這個問題可以從幾個方面分析澳門民眾在法治意識與公共利益衝突的情形。在個人層次上，違法的民眾不按照交通標誌，以個人利益優先而違反公共利益的交通規範。此舉揭露澳門很多民眾沒有意識到“法治意識”是維護道路安全及公共利益的最大公約數。在公共層次上，該違法民眾的不守法行為有很大的機率會因此衍生交通意外事故的發生。該違法行為衍生成第三方（即公眾利益）的社會成本的增加（如醫療救援及交通阻塞），第二方駕駛人（肇事

---

22. 《公共地方總規章》與公眾的關係非常密切，規範任何人於公共地方均負有一般的義務，包括：禁止作出違反清潔、個人及公共衛生方面的要求的行為；禁止作出可對車輛或行人的正常通行、對大自然的保護及各種棲息地的平衡構成或增加危險之行為及禁止擅自明示限制進入之區域。詳參見澳門特區政府《公共地方總規章》。

23. 澳門日報電子報，“控煙辦票控逾六千人”，參見[http://www.macaodaily.com/html/2012-10/10/content\\_740456.html](http://www.macaodaily.com/html/2012-10/10/content_740456.html)，2012年10月10日。

者) 本身的生命及財產受到威脅, 以及面臨被檢控“過失傷害”他人利益及生命的刑事或民事究責。

澳門社會的公共衛生問題一直以來都未獲得改善。<sup>24</sup>在《公共地方總規章》<sup>25</sup>的規範框架下, 依然可以在澳門的街道上看到亂丟垃圾、隨地吐痰及遛狗時街上遺留的糞便等亂序的公害。這除了涉及公民社會教育的不足之外, 政府必須在此議題上付出更大的政治責任。政府在執行力層面上缺乏效率, 導致法律框架架空了澳門民眾的公共權利與公民意識的發展。既使政府做很多的法律勸說及宣傳, 卻遠不及執法來得有直接效果, 使得澳門法律的公權力與公信力受到民眾質疑。

政府有義務認知到民眾常態違法的“因果關係”, 研究民眾的個人因素(心理因素或行為偏差)及檢討行政機關在立法過程及相關公共政策的配套措施(因地制宜的交通管理系統、持續的公民社會教育、安全意識的宣傳等)做得不盡善的原因。政府執法部門的角色與功能應被放大來檢驗政府在立法程序與執法成效之間的誤差空間。尤其是執法人員的執法態度及其本身對法律賦予其執法權力的根本用意(essential purpose)。執法人員一旦嚴格履行法律的規範是最有效直接降低常態違規事件(如取締行人不按照交通標誌過馬路、違規停車等違法行為)的發生, 並大幅度降低社會成本的增加。另外, 在執法過程中也經常面臨幾種困境: 法律訂立的精準性、執法者的酌情考量、執法的困難度與操作性、以及執法者自身法治素質。因此, 澳門特區政府在“立法不完善”與“執法不盡善”的過程中經常出現技術性的問題。在民眾的反彈聲音、法治社會的原則與精神等多方面的考量之下, 如何在最適情況下取得均衡(equilibrium)成了澳門特區政府必須積極面臨的難題與挑戰。

---

24. 在澳門, 違反公共衛生、整潔的行為與“居住區域”、“年齡層別”、“教育程度”等條件有明顯區別。

25. 《公共地方總規章》雖然存在爭議, 其涉及到司法機關的裁決所依據的“立法權”規定之外, 還牽扯到本來應該作為非政權性的市政機構——民政總署是否享有行政執罰權的問題。本文引用《公共地方總規章》, 目的不在於釐清《公共地方總規章》的權責問題, 而是強調個人行為偏差造成公共利益損害的角度, 探討社會大眾及政府對法治意識的現況。



由於基本法與特別行政區的特殊性，澳門特區政府的相關行政管理權其適用性必須與澳門法治社會的現況相吻合，適時適當作出必要的修訂與執行。澳門民眾本身亦應盡法治監督之權利與義務。全民應在社會生態中發揮互相維護法治精神，以相互監督與舉報作為“非常手段”，具體發揮公民社會的公共責任與角色。“非常手段”的使用是公權力未能在違法事實發生之際，作為維護公共利益與法治精神的必要行為。其中，立法機關與政府行政機關必然考慮個人隱私權保護法的適用性及法律維護法治的根本性原則與目的。

## 五、結論

公共財貨的概念有助於釐清公民社會與法治意識之間的關係。政府在維護公共財與考量社會成本的條件下，必須謹慎扮演立法者與執法者的角色與發揮其功效。澳門社會結構中的民眾與政府普遍對法的意識不足，導致澳門公民社會意識與法治意識發展落後的困境。澳門社會結構本身就存在“社團社會”、人口結構、法治教育、政府的定位與角色、流動勞工及“人治”的問題。這些問題使得澳門政府責無旁貸有義務增強全社會的法治意識，包括政府自身在行政部分的法律定位以及執法者的素質教育。值得特別強調的是民眾與政府皆有責任與義務維護公民社會的法治精神與存在的價值。本文最後以澳門公民社會與法治意識之間的論述解析澳門特區政府在立法與執法的成效問題。這些常態案例的顯著性在於闡釋公共財貨（法治社會）、社會成本（公共資源）及個人利益與公眾利益的衝突問題。最後，作者藉此文對後續探討澳門公民社會與法治意識的相關學術研究，僅作幾點反思方向與參考建議。

