

立法技術標準與澳門立法技術之審視

王凌光*

立法技術是現代國家有權機關依據一定程序，運用科學方法，為體現人民公意及國家政策所進行制定、修正或廢止具有普通性、明確性、強制性社會規範的操作技巧性規則、原則和方法的總和。¹

學界關於立法技術標準的討論很多，筆者認為最基本的有六條：適時性、實效性、簡潔性、易懂性、可接受性、體制統一性，下面將逐條闡述並以之審視澳門立法技術之優劣。

一、適時性

適時性是指立法要審時度勢，在社會、經濟、政治、文化等對立法提出需求的情況下進行。具體包含兩個層面的含義：一是無需求不立，二是有需求則立。前者主要是指無需超前立法，例如制定證券交易法的前提條件是存在發展證券交易關係的需求，否則即使制定亦無實益。十多年前，澳門政府就澳門應否設立股票市場作出可行性研究，結論已表明澳門的市場規模不適合設立股市，如今的場外買賣模式較為適合澳門實際情況。² 所以澳門至今並未有制定證券交易法之計劃。

但澳門目前的情況並非超前立法，而是現有立法無法滿足社會關係發展的需要。例如，私立學校在澳門非高等教育體系中佔有十分重要的地位，據最新的統計，澳門提供正規非高等教育的 75 所學校中，85% 是私立學校，相應的，在私立學校接受教育的學生佔到學生總數的 96%。2010/2011 學年，就讀於公立學校的學生有 2,793 人，就讀於私立學校的學生有 67,926 人。³ 在此背景下，與私立學校相關的法律問題對澳門社會影響重大，基於此，立法會通過第 19/2006 號法律：《澳門非高等教育綱要法》時規定，

凡涉及私立學校的課程、教師、行政、財政、評鑒等二十多個方面應制定補充法規和專有法規，但六年後的今天，出台的相關法規僅限於第 3/2012 號法律：《非高等教育私立學校教學人員制度框架》等少數幾個，遠未構建起完善的制度體系，不能不說是一個缺憾。

二、實效性

所謂實效性，是指立法要找準需要解決的問題以及解決問題最有的效方式。澳門有些立法即屬未找到最有效解決方式之立法。如第 5/2011 號法律：《預防及控制吸煙制度》及其配套法規，較為側重有權機關之主動執法，而未給場所使用人通過舉報協助執法提供方便，因而可能有損其實效性。

各國控煙立法推行之初，皆較為側重場所使用人之舉報，這是因為違規吸煙行為發生時間較短，單憑執法人員很難監控，而場所使用人往往對違規吸煙行為較為敏感，且利害相關，如能有效發動，則會大大強加執法效率。如台灣衛生部門即出台獎勵制度，凡是有民眾在法律規定的禁煙區內拍攝到有違規吸煙者，就可以獲得衛生部門至少一萬元新台幣的高額獎金。這一制度出台後，在台灣這樣一個拍照手機和相機普及的社會裏引起很大反響。相關獎勵政策出台以後，獎金發放很有效率，這也使得越來越多的市民加入進來，從而大大加強了相關法規的實施效果。⁴

反觀澳門，儘管第 5/2011 號法律第 7 條第 3 款規定：“第四條所指地點的所有使用者均有權要求吸煙者停止吸煙，並可為此召喚上款所指當局”，但根據第 37/2011 號行政法規，禁止吸煙標誌上並未登有舉報電話，此一疏漏可能造成的後果是，即使禁止吸煙場所的使用人意欲在有人吸煙的情況下召喚當局，也

* 澳門科技大學法學院助理教授

恐因不便而作罷。

三、簡潔性

所謂簡潔性，是指法條的語言表達要盡可能的簡潔，盡量做到“句中無餘字”。此外，根據語言學家和心理學家的研究，用語通俗、文字簡短且段落分明的文字，最容易使人瞭解。因此，在起草法律條文時最好遵循一條一文主義。⁵

就一條一文主義而言，澳門回歸後的立法似無不妥，但有些法條用語不夠簡潔。如第5/2011號法律：《預防及控制吸煙制度》第四條，該條用概括加列舉的方式規定了禁止吸煙的特定場所⁶，其中所列舉的諸多地點相互重覆，如第(2)項之“為未滿十八歲人士而設的地點，尤其是幼兒院、托兒所及其他幼兒護理場所、兒童及青年院舍、休閒活動中心、度假屋、度假營及其他同類場所”與第(3)項之“小學及中學教育場所”；再如第(22)項之“體育設施”與第(24)項之“公共泳池”；而其第(8)項“工作地點”幾乎涵蓋了所列舉的所以場所，因為任何一個場所都是某些人的“工作地點”。如果說列舉意在增加法條之明確性，彌補單純概括規定之不足，本無不可，但列舉各項之間的重複則屬於欠缺簡潔的立法技術瑕疵。

四、易懂性

立法的目的在於使人遵守，而遵守的前提即為明白法律條文的真正含義。由於法律的大部分使用者是社會人士而非法律專業人士，所以法律條文的易懂性十分重要。澳門回歸前，由於法律語言是以葡文為主，中文處於次要地位，即使法律專業人士，如果不通葡文，也存在一定的閱讀困難，遑論普通民眾。澳門回歸後，政府採取了不同的方法致力於各方面的法制改革，包括計劃跟進法規的執行、對現行“草擬法規工作流程指引”提出了意見以供日後修訂時參考、組成“法例研究及適應工作小組”、建立“澳門法律資訊資料庫”、在葡文本中譯方面引入“中文習慣表述控制”概念、啟動法律草擬方面的專業知識的各項工作坊、開設法律草擬課程、設立中央法律改革機制、法律專家帶教新人、設立和管理法律人員資料庫等。回歸後的法律在外顯的形式由以往採用“文言

文”形式逐漸過渡至接近於現代漢語式的中文表述，例如“得”改為“可以”、“之”改為“的”、“系”改為“是”等。⁷所以，就易懂性而言，澳門回歸後的立法技術較回歸後有了較為明顯的進步。

五、可接受性

就某種程度而言，法律是不同利益群體之間博弈的結果，所以，立法不能過於理想，只有充分考慮到不同利益群體可接受性的立法才能獲得良好的執行並達到其立法目的。澳門的一些立法即充分地考慮到了立法的可接受性，如前述《第5/2011號法律：預防及控制吸煙制度》，考慮到博彩業在澳門經濟中所佔的地位以及娛樂場所的特殊性，在規定了大部分室內公共場禁止吸煙的情況下，允許娛樂場通過設立吸煙區的方式加以妥協，並通過第401/2011號行政長官批示規定了吸煙室的設置標準，可以說較好地實現了不同利益間的平衡。

六、體制統一性

體制統一性是指不同法規條文的表現形式應當符合一定的規則。由於現代法治國家面臨“立法爆炸”，條文數目與日俱增，法規體例的統一化和標準化即為各國所重視。如台灣立法院不僅出台《中央法規標準法》，對不同法律文件的名稱、結構、條文書寫方式等進行詳細規定，還頒佈《法律統一用字表》、《法律統一用語表》及《立法慣用語及標點符號》，對不同法律文件的文字表述進行統一規定，其精細程度令人欽佩。反觀澳門《第3/1999號法律：核准法規的公佈與格式》、《第13/2009號法律：關於訂定內部規範的法律制度》，對法規格式的規定過於簡略，從而導致澳門諸多法規，在格式及表述上均難以達到統一。

總體而言，相比於法治先進國家，澳門的立法技術儘管較回歸前有所改進，但尚有許多亟待完善之處。筆者以為，最有效的途徑是借鑒先進經驗，適時擴充、完善有關法規制定的基本法律。

註釋：

- ¹ 羅傳賢：《立法程序與技術》，台北：五南圖書出版股份有限公司，2008年，第33頁。
- ² 澳門現時超過99%的公司屬於中小企業，有實力上市集資的公司寥寥無幾。見《澳門要設股市？澳門金管局稱“目前未是時候”》，載於安徽財經網：<http://finance.anhuinews.com/system/2005/02/16/001133395.shtml>，2012年11月1日。
- ³ 澳門教育暨青年局：《教育數字概覽：2010/2011 教育數字，2009/2010 教育概要》，第2、15頁，載於澳門教育暨青年局網站：<http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/statisti/2011/index.html>，2012年9月22日。
- ⁴ 《台灣禁煙：創意多成效大》，載於法制網：http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2012-04/17/content_3500749.htm，2012年11月1日。
- ⁵ 一條一文主義是日本的說法，指在每一條裏，不要規定太多項，在每一項裏，最好只有一個句子，每一句中最多只表達一個中心思想。見註1，第105頁。
- ⁶ 第四條，在特定地點禁止吸煙，在下列地點禁止吸煙：(1)提供衛生護理的場所，尤其是醫院、診所、衛生中心、醫務所、救護站、化驗所、藥房及提供無須醫生處方的藥物的地點；(2)為未滿十八歲人士而設的地點，尤其是幼兒園、托兒所及其他幼兒護理場所、兒童及青年院舍、休閒活動中心、度假屋、度假營及其他同類場所；(3)小學及中學教育場所；(4)易燃產品銷售場所及燃料供應地點；(5)生產、使用或以任何方式利用易燃的物料或產品的生產或工業單位；(6)高等教育場所及職業培訓中心；(7)立法機關、司法機關、行政當局部門或機構的所在地；(8)工作地點；(9)公共及私人實體內專供其人員使用的飯堂及食堂；(10)老人院舍、殘疾人士院舍、日間中心、社區中心、庇護工場、康復中心及戒毒戒酒收容單位；(11)酒店場所；(12)餐廳、飲食場所、飲料場所及卡拉OK場所；(13)娛樂場；(14)酒吧、舞廳、蒸汽浴室及按摩院；(15)銀行機構，包括放置自動櫃員機的室內場所；(16)百貨公司、購物商場、超級市場、街市及商店；(17)港口、機場及鐵路設施；(18)設有上蓋的集體客運車輛總站；(19)集體客運車輛候車亭；(20)電影院、劇院、表演室、表演場所以及其他推廣藝術及表演的地點；(21)屬公共部門管理的公園、花園及綠化區；(22)體育設施；(23)由公共行政實體負責維持安全和監管的泳灘；(24)公共泳池；(25)博物館、藏品陳列館、文化中心、檔案室、圖書館、會議室、閱覽室及展覽室；(26)屬健康俱樂部類型的場所、健身院、健美院、理髮店、髮型屋及美容院；(27)遊戲機中心、桌球室、保齡球場及網吧；(28)升降機、扶手電梯及同類設施，行人天橋及行人隧道；(29)集體客運的車輛及船隻、電動纜車；(30)的士、救傷車及運送病人的車輛；(31)設有上蓋的停車場；(32)不屬以上各項所指的其他供集體使用的室內場所。
- ⁷ 陳軒志：《法律改革從形式到實質》，載米健主編：《澳門法律改革與法制建設》，北京：社會科學文獻出版社，2011年，第93-102頁。