

# 澳門《集會權及示威權》法律實施狀況探析

## ——以權利行使的限制與保障為視角

庄真真\*

基本權利也稱憲法權利或者基本人權，是指由憲法規定或實際存在的公民享有的最重要的、必不可少的權利。<sup>1</sup> 在澳門特區，居民的基本權利是通過《澳門基本法》這部澳門特區憲制性法律予以系統規定的。《澳門基本法》以專章形式詳細列舉了澳門居民所享有的基本權利和應承擔的基本義務。結社、集會、遊行、示威自由作為澳門居民的一項基本權利和自由，同樣受到了《澳門基本法》的肯定和保護。

### 一、權利的起源與制度保障

在公民的基本權利體系中，集會、遊行、示威作為一項基本的權利和自由，是公民表達其意願的重要形式，直接反映了公民的憲法地位。集會自由是指公民為了共同的目的，臨時聚集在一定場所，討論問題、交流思想或表達意願的自由；遊行自由是公民有在公共道路或露天場所列隊進行，表達其強烈的意願和要求的自由；示威自由是公民在公共道路或露天公共場所，以集會、靜坐或遊行等方式，為了表達抗議、支持、聲援等的強烈意願而聚集在一起，以顯示決心和力量的自由。<sup>2</sup>

集會最早源於古希臘城邦中公民通過聚集的方式討論包括國家政策政令、思想文化、宗教信仰、社會事務等重要事務。起初，集會作為社會生活的一項風俗習慣，隨着民主社會的發展而逐漸得到重視。目前，集會權已經被視為公民的一項基本權利，為國際社會所認同，各國憲法性法律也紛紛予以立法保障。

遊行示威權最開始並不是作為一項獨立的基本權利而存在，而是通過和平集會權引伸而來的一項基本權利。1789年《美國憲法》第一修正案規定國會不得制定關於“剝奪人民和平集會和向政府請願伸冤的權利”的法律，明確了對人民的和平集會和請願權予以保護，而這裏的“和平集會”和“向政府請願的權利”已經包含了允許公民以遊行示威來表達其利益訴求。至1966年聯合國大會通過《公民權利和政治權利國際公約》明確對公民的和平集會權予以承認及保護。隨着各國的簽字、批准和加入，公民的集會遊行示威行為作為一項表達自由逐漸為各國所接受，並通過憲法規定予以保護。目前，集會遊行示威已經成為了普世公認的一項公民的基本政治權利和自由。《中華人民共和國憲法》第35條亦有明確規定中國公民享有言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由。另外國家還出台專門的《中華人民共和國集會遊行示威法》和《中華人民共和國集會遊行示威法實施條例》對中國公民行使遊行示威權依法進行保護與限制。

澳門特區對於集會、遊行、示威的權利和自由在法律層面實際上包含了三個層次的法律保障：首先，《澳門基本法》第三章第27條以法定形式明確規定澳門居民可以通過集會、遊行、示威等方式在法律許可的範圍內表達思想、意願與訴求為澳門特區通過立法和司法保障居民的集會遊行示威權提供了夯實的法律依據和法律保障。其次，澳門居民的集會遊行示威權還受到了國際公約層面的保障。如前所述，回歸後，在澳門仍然有效的《公民權利和政治權利國際公

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員、中國人民大學法學院博士研究生

約》第21條明確規定了和平集會的權利應被承認，且除按照法律以及在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共衛生或道德或他人的權利和自由的需要而加以限制外，對此項權利的行使不得加以限制，這就包含了以和平集會方式舉行的遊行示威。當然，任何權利的實現都有賴於具體制度的保障。除了通過《澳門基本法》第27條及《公民權利和政治權利國際公約》第21條直接規定澳門居民享有集會、遊行、示威的權利與自由的宣示性保障外，在澳門為進一步落實《澳門基本法》賦予居民的集會權和示威權，特區政府及立法會延續並修改了《集會權及示威權》(第2/93/M號法律<sup>3</sup>)這一細則性法律，對《澳門基本法》賦予居民的合法集會、示威的權利和自由予以保護和規範，為居民行使集會示威權給予了最直接的法律依據。

根據《澳門基本法》第27條第2項的規定及第2/93/M號法律《集會權及示威權》第1條<sup>4</sup>的規定，澳門集會遊行示威權的享有主體是澳門居民，包括了澳門永久性居民和非永久性居民。與內地的集會遊行示威法不同，內地對集會遊行示威權實行的權利主體上有較多限制，而澳門在主體問題上則較為開放。例如《中華人民共和國集會遊行示威法》限制公民行使遊行示威權必須在其居住地，不允許在非居住地組織或參加遊行示威活動。對國家機關工作人員這一類具有特殊身份的公民在行使集會、遊行、示威有特殊限制，這類公民不得組織或參加違背其“職責和義務”的集會、遊行、示威活動。而外國人在中國境內要參加中國公民興起的集會、遊行、示威需要經政府主管機關批准才能參加。但在澳門，所有居民不論是從事何種職業、具有何種國籍血統、居住在那個區域、也不論是永久還是非永久都平等的享有集會遊行示威權。只是，集會權，由於是通過一個集體行為的方式來行使權利，在人數上一般不能少於一人。但示威權並不是一項集體的權利，示威權的行使可以個人方式進行。

在澳門，合法的集會示威活動是受到法律保護的，按照第2/93/M號法律《集會權及示威權》的規定，居民只要依照法定程序合法申請進行集會、示威並獲確認，便受法律及警察當局的保護。如遇到有反

示威人士干擾集會、示威參與者自由行使權利時，警察當局必須採取必要措施，使集會或示威在進行時免受反示威人士的干擾。警察當局可為此派駐執法人員在適當地方履行職務，確保示威者的安全並確保集會遊行示威活動可以順利、有序地進行。對於干預集會或示威，與示威者對抗或阻止示威者行使其權利的反集會、反示威人士，可按照刑法上的脅迫罪定罪處罰。另外，警察當局在法定條件外，阻止或企圖阻止權利人自由行使集會權或示威權將按照刑法上的濫用職權罪論處，並將被提起紀律程序。

民政總署管理委員會如果認為有關的集會、示威申請存在目的違反法律的情況可不容許集會或示威活動的開展，但民政總署管理委員會主席必須對該事項作出書面通知，並須明確說明不容許活動開展的理由。有關通知應在收到集會、示威發起人告知文件後5個工作日內作出，且最遲在集會、示威開始時48小時前要送往發起人所告知的地址，並最遲在集會或示威開始時的前24小時送達，以便集會、示威發起人可以及時通過救濟程序，予以上訴維權。

集會、示威發起人對當局不容許或限制舉行集會或示威的決定可在決定作出日起8日內向終審法院提出上訴，上訴可以直接提出，並允許當事人在上訴狀的撰寫方式上無需以條文為依據撰寫，同時，免除了上訴人免交預付金及所有證據。<sup>5</sup>從條文的規定來看，不難發現，立法者對集會權與示威權這類個人基本權利和自由的保障是十分重視的。首先，2008年修法時明確將有關集會權與示威權這類特別上訴案件交由澳門司法組織體系中最高審級的法院——終審法院審理，足見立法者對與集會權、示威權這類有關基本權利的案件予以特別保護的立法意圖。其次，為了便於權利人維護自身權益，立法者同時免除了上訴人以專業的條文為依據撰寫上訴狀。這一規定，變相增大了法律審理案件的工作量，但卻便利了不熟悉法律的當事人在其感覺自身基本權利受侵犯或威脅時能及時的提出自己的主張維護自身合法權益。最後，立法會還免除了上訴人免除先交預付金及所有證據，讓當事人能以更小的負擔，更加及時地通過司法上訴維護權利。

另外，第2/93/M號法律《集會權及示威權》還

要求集會、示威發起人上訴後，被上訴的當局應立即遭到傳喚，並同時要求當局需要在 48 小時內答辯，而法院的最終裁定也會在隨後 5 天內作出。這一特別訴訟程序，大大加快了案件的審理進程，有利於當事人合法權益及時受到保障，便於權利的及時行使。

此外，為了讓所有集會、示威權主體(包括非從事法律工作的人)都能提起維護集會權及示威權的訴訟，2008 年多名議員<sup>6</sup>聯名向立法會主席提交了一份法案，建議簡化關於集會權及示威權案件的要件，建議明確規定有關這類的案件無需強制委託訴訟代理人，利害關係人無需委託律師即可自己提起訴訟。2008 年這一規定的修改，大大簡化了上訴程序。2010 年 4 月，終審法院首次受理了有關集會權和示威權的上訴，隨後此類案件受案數亦不斷上升，這些案件更是涉及到集會權和示威權行使的方方面面。

## 二、法律對權利的規範和限制

當然，在法治社會裏，任何權利和自由的行使也並不是意味着就可以恣意妄為，毫無約束的。《澳門基本法》第三章雖然明確規定了澳門居民享有一系列的權利和自由，但其第 44 條也同時規定，澳門居民和在澳門的其他人有遵守澳門特區實行的法律的義務。因此，集會、遊行、示威權既依法受到法律的保護，但行使集會、遊行、示威權的同時也必須遵守澳門特區有關規範集會、遊行、示威權的相關法律。權利與義務是相生相伴的，享有一項權利的同時必須履行相應的義務。澳門居民在行使集會、遊行、示威權時，也必須履行法律、法規所規定的相關義務，並遵從法律的必要限制。對於集會權和示威權的行使第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》更是有系列具體的規範和限定。

對於集會權和示威權的行使，首要履行的就是預告的義務。第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》第 5 條規定，擬使用公共道路、公眾場所或向公眾開放的場所集會或示威的人士或實體，應在舉行有關活動的前 3-15 個工作日內，以書面形式告知民政總署管理委員會主席，且相關告知文件應列明擬舉行之集會或

示威的主題或目的，以及預定的舉行日期、時間、地點或路綫。另外，告知文件還須有三名發起人簽名，簽名者應列明其姓名、職業及住址以作身份認別，如屬團體，則由有關領導層簽名。

其次，居民在自由參加集會、遊行、示威等活動時，必須同時承擔和平表達意願的義務。集會、遊行、示威活動是表達意願、發表意見、呼籲公眾關注的活動，在集會、遊行、示威中使用暴力是被嚴令禁止的。第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》<sup>7</sup>明確規定所以居民進行集會時必須以和平的方式進行，不得攜帶武器。在集會或示威中攜有武器的人除可受其他處罰外，還將處以加重違令罪。如果活動發起人明知集會或示威參與人中有人攜帶武器，但未採取任何措施接觸武器攜帶者所攜帶的武器，對該活動發起人也將以違令罪處之。

居民在行使集會、遊行、示威權時除了要履行法定的義務之外，還需要遵循法律的必要限制。這是因為任何權利和自由都不是絕對的，權利和自由的行使也需要有一定的限度，這是平衡不同利益價值的必然結果。“對個人的基本權利進行限制，其根本目的在於權利的保護。”<sup>8</sup> 這種限制在本質上仍是為了保障更大範圍的個人基本權利，減少生命和財產的損失。這種限制，對於一個國家或地區的整體利益和社會整體利益來說是十分必要和現實的。在澳門特區，對集會權及示威權的限制主要包含了以下幾個方面：

首先，舉辦集會及示威的目的不得違反法律的規定。例如，不得危害國家或地區安全。眾所周知，國家安全是個人生命安全的基礎，如果安全都得不到保障，又何談自由的實現。另外，“國家安全和社會治安也是一脈相承的，沒有國家安全就談不上社會穩定，而離開社會穩定，本地的發展和居民的福祉更是無從談起。”<sup>9</sup> 為落實《澳門基本法》第 23 條的規定，2009 年澳門立法會制定了《維護國家安全法》明確禁止了分裂國家、顛覆中央人民政府、煽動叛亂等危害國家安全的行為。那麼，居民就不能發起任何目的可能涉及到分裂國家、顛覆中央人民政府或企圖煽動叛亂的集會或遊行、示威活動。

其次，行使遊行、示威等權利和自由也有不能妨礙公共秩序、公共交通，不能危害公共安全等限制。

集會、遊行、示威較其他基本權利和自由而言對是一種對社會影響力較大的集體行動，其對公共秩序、公共交通的影響及破壞性較其他權利更加直接、激烈。居民在行使集會、遊行、示威自由時往往會給交通帶來一定壓力，但只要活動的行為在合理的限度內，社會還是應該予以接納容忍，不能因此而有所限制。但由於政府有責任將集會、遊行、示威活動對公共秩序、公共交通造成的破壞或影響降到最低。為此，立法者一般會賦予政府當局一定的權限對集會、遊行、示威活動的舉行進行必要合理的限制。例如第 2/93/M 號法律第 8 條就明確賦予了澳門特區治安警察局局長擁有對遊行或示威活動加以必要限定的權力。例如，為了維持公共道路上行人和車輛保持良好交通秩序，治安警察局局長可透過法定的程序更改原定的遊行或列隊路綫，或限制有關活動只能在車行道的一旁進行，以保障行人及車輛的正常通過和行駛。此外，治安警察局還可以公共安全為理由要求集會或示威須與澳門特區政府和立法會及其直接運作所在的建築物、外交使館、監獄等地方保持一定的安全距離。這是因為，集會或示威活動存在着難以預計的失序風險，有可能會影響到上述設施及其佔有人，導致他們無法履行自己的職能，若這些職能無法得到行使將直接影響特區的正常運作，因此為了確保公共安全及公共秩序，第 2/93/M 號法律第 8 條第 3 款和第 4 款特別定立了保護區保留制度。

第三，集會、遊行、示威權的行使不能侵犯他人的合法權益。每個人都有自由行使權利追求幸福的自由，但是對自身權利和自由的行使的也不能以犧牲他人的合法權益來成就。實踐中，集會、遊行、示威活動最有可能也是最直接影響的就是集會、遊行、示威區周邊居民的休息權，周邊商舖的正常經營活動。為此，《集會權及示威權》對集會權和示威權的行使的時間及地點也在法律上作出了必要的限制。按照第 2/93/M 號法律第 3、4 條的規定，不得非法佔用公眾的、向公眾開放的、或私人的地方舉行集會、示威。不容許在凌晨 0 點 30 分至 7 時 30 分，這段一般居民的正常休息時間內舉行集會、示威，除非舉行地點屬於封閉場地、劇院、無住戶的樓宇或已獲得住戶發起人的書面同意，這是對居民休息權與集會、遊行、示

威權進行協調保護的體現。

### 三、權利的行使情況與司法保障

#### (一) 權利的行使情況

通過集會、聲明、遞信或發起靜坐、遊行示威和簽名活動，監督政府施政、提出自身訴求，爭取權利是澳門居民實現居民參與與爭取權利的一個常見方式。集會、遊行、示威是《澳門基本法》明確賦予居民的基本權利和自由，通過這些權利和自由的行使爭取自身合法權利是民主社會的常態。一般而言，只要是在合法有序的情況下進行的集會、遊行、示威都是良性的，是對政府施政有正面的促進作用的，應該受到保護。這是因為，社會是一個包含着協調和衝突、吸引和排斥的統一體。完全協調的社會群體是不存在的，如果這樣的群體存在，它不會有任何生命力，也不可能變革和發展。在一定程度上，社會存在不同聲音和不同利益是很正常的，不同的聲音是社會和諧的潤滑劑，沒有不同的聲音，有時反倒難以和諧。通過集會、遊行、示威等社會運動，個人和群體的不滿情緒得到發洩，在一定意義上對社會具有安全閥作用。例如澳門每年“五·一”、“十·一”以及“澳門回歸紀念日”舉行的大遊行，居民通過參與集會遊行的方式，提出包括“反貪腐”、“爭民主”、“保民生”、“保就業”、“打擊非法外勞”、“爭取家庭團聚”、“增加公共房屋供應量”等涉及特區政治、經濟、民生等方方面面的訴求，反映當下居民較為關注的問題，有利於政府及時掌握社會訊息，並在下一階段的施政中有的放矢地解決。除了上述三個重大節日會集中舉行大的集會、遊行、示威活動外，近年來，針對個別社會事件或社區議題而引發的集會、遊行、示威活動也時有發生。例如 2010 年“美沙酮治療中心選址爭議”<sup>10</sup>，2011 年“不滿澳門輕軌鐵路方案途經部分新口岸新填海區街道”、“要求政府關注九澳村毒飛灰事件”，2012 年“不滿政府提出的政改方案”，2013 年“630 倒陳大遊行”<sup>11</sup>，2014 年“反離補法案”<sup>12</sup>、“善豐花園事件”、“居民遊行反對輕軌勞動節方案”<sup>13</sup> 均引發了不同規模的集會、遊行、

示威活動。今年年內更是已出現了多起，包括針對“反對議員馮志強家暴言論遊行”<sup>14</sup>、“反虐待動物遊行”以及針對“多金事件”、“海一居事件”的集會、遊行、示威活動。而其中部分集會、遊行、示威活動更是直接促使了政府正視相關問題並及早採取措施解決。例如，上面提到的2010年關於“美沙酮治療中心選址爭議”的遊行最終促使政府更改了原定在黑沙環衛生中心設立美沙酮服務站的決定。而2014年針對“反離補法案”的萬人遊行，最終也成功促使政府主動撤銷法案，從而避免社會矛盾的進一步激化。由上觀之，社會應當允許個人和群體通過合法、有序的集會、遊行、示威等方式表達訴求及發洩不滿情緒，對凡能引起衝突的因素不能一概否定。

然而事物都是有兩面性的，居民行使這些政治權利的程度和頻率，所造成的社會影響亦直接關係到社會的和諧穩定。近年來，通過遊行示威、集會靜坐等社會運動愈發頻繁，且有轉變成暴力衝突的趨勢，值得引起警惕。部分只問結果不計手段、“以錯糾錯”的權利行使方式，看似“維權”，卻會讓更多人不懂文明、不守規矩。在這個意義上，權利如果不能正確行使，不僅不能成為民主法治進程的鋪路石，反而可能變成社會動盪的導火索。正如洛克所說“哪裏沒有法律，哪裏就沒有自由。”絕對的自由恰恰等於絕對的不自由。任何個人權利的行使，權利的行使必須在法治的框架內，不得侵犯他人的合法權利，不得損害社會的公共利益。例如在遊行示威時，儘管遊行示威權是法律賦予的，但也不可破壞交通秩序，侵犯他人的人身安全和公共安全。因為，任何社會行為一旦脫離法治軌道，便不可能帶來自由民主的實質增進，也難有公平正義的真正實現。因此，澳門居民在行使法律賦予的各項居民權利的過程中，遵循法治的軌道，依法行使自己的權利，合理表達自己的訴求，不侵犯他人的合法權利和社會的整體利益，對於澳門特區的和諧穩定及居民社會的良性發展尤為重要。

回歸以來隨着居民政治身份及其與政府關係的轉變和選舉制度的改變，越來越多的新興社團開始以獨立的面目進行活動，澳門社團出現了分化的趨勢。部分邊緣性的社團，不願意進入原有的社團結構，又由於缺乏與政府進行暢順而有效的對話與溝通渠

道，往往選擇以激烈方式表達訴求或博取社會關注，而組織包括遊行示威在內的社會運動就是達到其目的的一種直接而有效的方式。近年來發生在澳門的遊行示威、集會靜坐等社會運動，大都是由這些新興社團策劃組織的。2006、2007年連續兩年的“五·一”遊行，並演變成暴力衝突的事件，同樣也是由勞工團體中獨立於工聯之外的新興工會組織的。儘管類似的社團尚未實現真正的聯合，形成政治反對勢力，但是，倘若政府或現有的代表性社團不採取應對措施，由它們或獨立或聯合組織的包括遊行示威在內的較為激烈的社會運動仍將持續。<sup>15</sup>另外，回歸以來，青年社團不斷湧現，論政性社團方興未艾。<sup>16</sup>而青年用較為激進的方式表達訴求的情況亦不斷增多。有研究認為<sup>17</sup>，生於澳門社會近代歷史上物質最富裕的一代的澳門青年，對澳門目前的經濟社會結構極度不滿，畸形的經濟結構和高企不落的房價令他們覺得生活無望，並產生反政府情緒，再加上存在民主政治這一可以冀望改變現狀的工具，為澳門年輕人的激進思想提供了燃料，也為他們的激進社會運動提供了社會土壤。由於澳門經濟社會結構不可能在短時間內得到調整，民主政治也是當代社會不可逆轉的政治潮流，因而，政府應盡量避免提出觸發民眾上街抗爭的政策並對思想激進的年輕人予以積極的疏導、引導使其偏激思想得以冷卻，不至於持續偏激，並不斷增強年輕人的法治意識與法治觀念，引導年輕人採取正當、合法的方式維護和爭取權益。

## (二) 權利的司法保障

有權利就必須要有救濟，按照《澳門基本法》<sup>18</sup>的規定居民受到法律保護，居民有權就行政部門和行政人員的行為訴諸法律，向法院提起訴訟，得到律師的幫助，以保護自己的合法權利，以及獲得司法補救。當居民的集會、遊行、示威等基本權利受到侵害時，有權要求法院予以救濟。在“一國兩制”下，澳門特區作為國家一個享有高度自治權的地方行政區，享有獨立的司法權和終審權，居民權利可通過司法途徑獲得救濟。在澳門現時的司法體制下，法官依法獨立進行審判，只服從法律，不聽從任何命令或指示，不受任何干涉。與此同時，按照第2/93/M號法律

《集會權及示威權》，集會、示威發起人對當局不容許或限制舉行集會或示威的決定可依法向終審法院提起上訴。

回歸至今，終審法院共審理了關於集會權及示威權的上訴案 16 宗<sup>19</sup>，首個案件發生在 2010 年 4 月(第 16/2010 號案<sup>20</sup>)，該案由終審法院裁判上訴人勝訴，隨後此類案件數迅速上升，其中 2010 年共有 3 宗<sup>21</sup>，至 2011 年此類案件激增至 7 宗<sup>22</sup>至 2012 年及 2013 年開始回落各僅 1 宗<sup>23</sup>，但至 2014 年此類案件又再次增至 4 宗<sup>24</sup>。在關於集會權及示威權的一系列司法案件中，特區法院通過多個判決，對行政當局的行政行為作出了限制和約束。例如，關於集會和示威的地點，在第 16/2010 號和第 21/2010 號案件中，終審法院裁決認為行政機關只擁有法律規定的權力，民政總署管理委員會主席只能根據第 2/93/M 號法律第 6、7 條規定行使權力，無權超出法律的規定對集會和示威地點進行限制，包括不能以同一地點存在其他集會或示威為由，對集會和示威作出空間上的限制。集會及示威的行使地點可以不在政府公佈的清單中，認為政府列舉的可舉行集會示威的地點，屬於列舉性而不是窮舉性的，不能以集會、示威地點不在政府公佈的清單中為由限制在清單之外的地方進行集會示威活動。同樣在第 2/2011 號案件中，終審法院裁定治安警察局局長不能未通過事實說明行使集會示威權會如何影響公共秩序及政府總部的日常運作而泛泛地以公共安全為由對集會和示威地點進行限制，裁定上訴勝訴。在第 44/2013 號案中，終審法院認為治安警察局局長在沒有具體理據揭示擬進行的集會會影響禮賓府使用者的安全的情況下空泛地引用第 8 條第 3 款的規定限制集會地點的做法是不恰當的。因此，裁決上訴人勝訴，裁定上訴人可以在西望洋花園舉行集會。

需要指出的是，在部分案件中，終審法院雖然裁定上訴人勝訴但同時強調該集會或示威活動的舉行不能影響公共機構的有效運作、不能影響公共交通及公共秩序也不能影響其他人合法權益的行使。例如在第 44/2013 號案中，雖然裁定上訴人勝訴，可在西望洋花園舉行集會，但同時要求上訴人應留意自身行為的性質，不得擾亂禮賓府的正常運作，也不能影響公

共道路行人及車輛的通行。在第 33/2014 號案中，雖然同樣裁定上訴人勝訴但同時強調上訴人舉行集會時，不能影響該地區已經安排或批准的其他活動的進行，同樣也不能影響行人的通行。在關於示威的方式問題上，終審法院在第 2/2011 號案中雖然裁定上訴人部分勝訴可以在政府總部大樓附近舉行集會，但同時要求集會示威者必須以和平方式進行，並確保道路暢通、不產生噪音以及不影響周圍的衛生環境。

另一方面，出於對公共安全、公共秩序的考慮和維護，終審法院同樣對當局在合法有據的前提下限制集會、示威發起人擬舉行集會、示威的地點，限制或更改遊行路綫予以支持。例如在第 75/2010 號案件和第 50/2011 號案件中，終審法院支持治安警察局局長可以交通、大量人流及公共安全為由更改預訂的遊行路綫。在第 6/2011 號案中，基於道路行人、行車和示威者本身的安全及中聯辦機構的性質，支持治安警察局局長限制示威發起人將中聯辦大樓範圍外進行示威活動。並支持治安警察局可以因集會或示威物品佔用公共空間過大而妨礙民眾正常通行而限制集會示威活動的舉行。同樣需要指出的是，終審法院在部分支持行政當局的判決中，對行政當局行使自由裁量權亦同樣作出了限制，多次表明當局不能空泛的引用危害公共安全、公共秩序為由來限制集會權及示威權的行使，在運用自由裁量權作出限制時亦需要闡明合理的理由及依據。例如，第 3/2011 號案中，雖然終審法院支持治安警察局局長的決定，但同時亦指出治安警察局不能僅以太接近政府總部及空泛的基於公共安全為由，禁止距離該總部起碼 30 米的地方舉行示威。

從上述終審法院的司法裁判中，可以看出終審法院較好地處理和平衡了集會示威發起人、民政總署及治安警察局三者間的關係，同時也較好地在居民合法行使集會權與示威權，保護公共安全、公共秩序以及他人合法權益上做出了平衡。“其中的權力法定、尊重行政權的自由裁量、尋求立法原意、公共安全、公共秩序的具體解釋，以及對居民而言法無明文禁止即自由的原理等，更是在判決書中得到充分體現。”<sup>25</sup>對於日後居民在合法合理的範圍內最大限度的行使基本法賦予的集會遊行示威權，對於當局在合理範圍內行使自由裁量權對集會、遊行、示威活動作出合理

合法限制均具有較為清晰的指引和參考價值。

#### 四、關於完善第 2/93/M 號法律 《集會權及示威權》的建議

如上所述，第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》作為一項保護集會權和示威權而專門訂立的法律實踐中為保護和規範集會權和示威權的有效行使發揮了積極的作用。但從回歸以來的實踐來看，《集會權及示威權》法律亦存在一些需要完善的地方。例如，《澳門基本法》第 27 條第 2 部分明確規定了澳門居民享有結社、集會、遊行、示威的自由，目前，澳門第 2/99/M 號法律《結社權規範》，規範了結社權，第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》規範了集會權和示威權，但卻未有法律規範遊行權。實踐中，涉及遊行的權利與自由的行使往往是通過集會權或示威權的行使而進行的。雖然第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》第 5 條第 8 條中有提及遊行或列隊路線，但卻沒有在該法律中作出對遊行權的直接肯定，也沒有對該項權利和自由的行使作出保護與限制。鑒於集會、示威活動與遊行活動三者具有較為緊密的聯繫，應該在第 2/93/M 號法律中也加入對遊行權利與自由的保護與限制性規定。例如，第 1 條第 2 款建議改為“澳門居民享有遊行、示威權”，並在後續條文中對遊行權行使的合理限制作出規範，從而達致以法律形式實現對《澳門基本法》規定的遊行權以合理規範及切實保護。

關於一次集會、示威活動申請的有效期限問題，該法律並沒有直接規定，實踐中終審法院雖然曾於第 2/2011 號案中通過條文的綜合理解推斷出一次集會、示威活動申請的有效期限為 15 個工作日，但是否能完全反映立法者的立法原意還是有待商榷的。因此，對於一次預告知會集會、遊行、示威活動的有效期限，最好通過進一步立法予以明確。

關於預告文件發起人數目，由於示威權與集會權不同，集會權是一項集體行使的權利，而示威權的行使則可以以個人的方式進行，個人表達示威也是得到《澳門基本法》肯定和保護的，因此，第 2/93/M 號

法律第 5 條第 4 款建議改為“告知文件須有一至三名發起人簽名”，以便於個人行使示威權。

關於第 2/93/M 號法律第 8 條及第 11 條規定，當局可以“公共安全”為由限制集會示威地點甚至中斷集會或示威，但“公共安全”是一個較為宏觀的概念，如果能在法律中對相關概念作出一個具體定義，對於當局行使自由裁量權限制權利的行使將有更好的規範和指引作用，同時也有助於減少活動發起人與當局因理解不同而引起的紛爭。

最後，關於上訴時間，在第 5/2011 號案及第 30/2012 號案中，上訴人向終審法院提起上訴時距離舉行集會和示威的時間只差三天，法院根本不可能在合理時間內作出裁決，繼續上訴程序已變的毫無意義和價值。因此，建議在第 2/93/M 號法律中增加上訴的截至期限，預留合理的審理及答辯時間，確保上訴具有實質意義。鑒於當局曹傳喚須在 48 小時內進行答辯，而法院須在隨後的 5 日內作出裁決，因此，至少應該預留 7 個工作日進行審理及答辯。故建議將第 12 條第 1 款改為：“對當局不容許或限制舉行集會或示威的決定，任何發起人得在獲知申訴所針對之決定作出之日起計八日內，且至少在上訴活動開始前七日，向終審法院提出上訴。”

#### 五、結語

一個民主的、有秩序、講規則的法治社會中，每個居民的正當的、合法的利益都受到尊重和保障，每個居民都有追求更大的幸福的權利和自由。良善的集會遊行示威活動作為解決衝突、實現權益訴求的一種手段，為公眾在不破壞社會秩序的前提下，提供了一個渠道，讓居民將平時積蓄的不滿得以渲洩，讓政府及時聽到了居民最急迫的需要，不僅有助於釋放社會壓力，也有助於社會的民主進步及長治久安，應該得到尊重與保護。但集會、遊行、示威權的行使必須在合法合理的範圍內，既不能危害國家或地區安全及公共安全、不能破壞公共秩序、公共交通，不能侵害他人合法權益。因此，在追求民主政治自由浪潮的當下，將尊重基本人權與增強法治觀念上升為社會核心

價值實屬必要。

然而，按照2015年5月澳門理工學院一國兩制研究中心進行的“一國兩制”綜合指標民意調查<sup>26</sup>中，對居民認為的澳門社會的核心價值觀的民調顯示，在①“一國兩制”，②愛國愛澳，③以人為本、尊重人權，④公正、法治，⑤民主、自由，⑥尊老、愛幼、感恩，⑦文明禮儀、多元包容，⑧自強不息、自主開拓，⑨活到老學到老，⑩關心社會、守望相助等10個選項中，有56.58%的受訪居民認為“以人為本、尊重人權”是澳門社會的核心價值，在10項排

名中，位居第7位。認為“公正、法治”是澳門社會核心價值，位列第9位。由此可見，目前，尊重人權、及公正法治等核心價值尚未深入居民意識。因此，未來應進一步強化對基本人權的尊重和保護，並不斷培育居民的“法治觀念”，尤其是培育居民在合法有序的情況下行使權利與自由的觀念以及通過中立公正的司法訴訟維護自身權利，化解矛盾糾紛的法治意識，並引導居民正確認識自己的權利和自由，加深權利和義務一體的觀念，促使居民權利行使合法化，防止出現脫離法治軌道的表達行為。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 焦洪昌：《憲法學》，北京：中國人民大學出版社，2010年，第104頁。
- <sup>2</sup> 關於集會自由、遊行自由及示威自由的概念引自董和平：《憲法學》(第二版)，北京：法律出版社，2007年，第307頁。
- <sup>3</sup> 第2/93/M號法律曾經第7/96/M號法律及第16/2008號法律修改並重新公佈。
- <sup>4</sup> 第2/93/M號法律第1條“所有澳門居民有權在公眾的、向公眾開放的、或私人的地方進行和平及不攜有武器集會，而毋需任何許可。澳門居民享有示威權。”
- <sup>5</sup> 經第7/96/M號法律及第16/2008號法律修改的第2/93/M號法律第12條。
- <sup>6</sup> 2008年11月3日議員歐安利、高開賢、許輝年、崔世昌、馮志強、陳明金、容永恩、梁玉華及陳澤武聯名向立法會主席提交了有關對《集會權及示威權》進行修改的法案，要求明確關於集會權及示威權的案件無需強制委託訴訟代理人，法案受到接納並於2008年12月18日獲通過。
- <sup>7</sup> 經第7/96/M號法律及第16/2008號法律修改的第2/93/M號法律第1、13條。
- <sup>8</sup> 冷鐵勛：《淺論〈澳門基本法〉對基本權利進行限制的相關規定》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2014年，第101-102頁。
- <sup>9</sup> 楊允中：《澳門基本法釋要》(2011年修訂版)，澳門：澳門基本法推廣協會，2011年，第62頁。
- <sup>10</sup> 2010年12月7日超過500名市民遊行集會，反對在黑沙環衛生中心設立美沙酮服務站，資料來源：<http://forum.cyberctm.com/thread-622932-1-1.html#.Vm41CU96M8>。
- <sup>11</sup> 《百人倒陳遊行促下台》，載於《正報》，2013年7月1日，第1版。
- <sup>12</sup> 2014年特區政府提出制定《候任、現任及離任行政長官及主要官員的保障制度》法案，因對法案內容的不滿，近萬名民眾參與相關的集會、遊行、示威活動，並包圍立法會，最後成功迫使政府撤銷法案。
- <sup>13</sup> 《居民遊行反對輕軌勞動節方案》，載於《澳門日報》，2014年8月25日，第C08版。
- <sup>14</sup> 《遊行反對議員馮志強家暴言論》，源於2015年1月24日澳門電台消息及《澳門官委議員失言，900人遊行促辭職》，載於世界新聞網：<http://www.worldjournal.com>。
- <sup>15</sup> 婁勝華：《社團與政府：策略性合作夥伴關係》，載於《澳門日報》，2007年8月22日，第E03版。
- <sup>16</sup> 婁勝華：《挑戰與變革：澳門社團可持續發展分析》，載於《行政》，第26卷第2期(總第100期)，2013年，第250頁。
- <sup>17</sup> 林偉：《回歸後澳門青年社會運動探析》，發表於2015年9月18-20日深圳大學港澳基本法研究中心主辦的“一國兩制”

實踐與基本法實施的澳門模式學術研討。

- <sup>18</sup> 《澳門基本法》第4、36條。
- <sup>19</sup> 集會權及示威權的司法上訴案件數及具體案件內容，載於澳門法院網站：<http://www.court.gov.mo/zh/subpage/research/judgments?court=tui>。
- <sup>20</sup> 2010年4月29日終審法院就第16/2010號案“伍錫堯訴民政總署管理委員會主席”作出裁決，裁定上訴勝訴。
- <sup>21</sup> 2010年3宗案件編號分別為第16/2010號案、第21/2010號案及第75/2010號案。
- <sup>22</sup> 2011年7宗案件編號分別為第2/2011號案、第5/2011號案、第6/2011號案、第25/2011號案、第31/2011號案、第34/2011號案及第50/2011號案。
- <sup>23</sup> 2012年第30/2012號案及2013年第44/2013號案。
- <sup>24</sup> 2014年4宗案件編號分別為第33/2014號案、第34/2014號案、第95/2014號案及第100/2014號案。
- <sup>25</sup> 王磊：《權利和秩序的平衡——以澳門終審法院關於集會示威的判決為例》，載於澳門基本法推廣協會網站：[http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5\\_1&art\\_id=894](http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=894)。
- <sup>26</sup> 《“一國兩制”綜合指標民意調查報告(2015年5月)》，載於《“一國兩制”研究》，2015年第3期(總第25期)，第97頁。