

澳門公廁小論

陳淑怡 陳鵬之

[摘要] 澳門的廁所公共服務出現百餘年，與香港公廁的歷史相似，源於疫病流行，興於養蠶行業，盛於政策配合；不過，港澳迥異的管治理念大大影響着澳門公廁的發展軌跡。無論從經濟學還是傳播學角度，澳門公廁都隨着時代的大勢務實應變，終與香港殊途同歸。本文對照香港的公廁，並從政策、經濟和傳播學，說明澳門公廁發展的特性。

[關鍵詞] 公共洗手間 公廁 公共衛生 糞料承充 經濟學 傳播學

一、緒言——澳門公廁發展歷程

澳門公廁^①早於 1865 年便見論於《憲報》，^② 1872 年澳葡政府頒佈的《澳門市政條例法典》（*Código de Posturas Municipais*）提及公共小便池，^③可知 19 世紀中後期人體排泄物的場所和處理已轉化成公共服務。初時澳門和離島採取不同的管理方式，當澳門市區已透過〈澳門糞並攬糞合同〉以專營制度促成糞便中央收集時，^④ 氹仔和路環仍停留在政府支付租金確保如廁的場所。^⑤至於“郊外”村落（如望廈村、九澳村等）則完全未有相關的公共建置。

由於糞尿可作為農業添加物，在種桑養蠶的廣東地區具有價值，吸引專營制度的承充人向澳葡政府繳交費用和滿足其條件，以換取合法經營“倒夜香”。由承充人負責公共廁所屬條件之一，因此在 1878 年起承充人同時專營了公廁的建置，並獲准向使用煙及福紙的如廁者收取費用，^⑥ 1894 年起演變成入場費。^⑦尿液的統一收集於 1889 年另設專營。^⑧

雖然集中收取糞尿後運離澳門，能在一定程度上改善衛生，其後更推廣至離島和各村

作者簡介：陳淑怡，北京清華大學新聞傳播系博士生；陳鵬之，歷史文化愛好者。

^①澳門公廁的發展提要，可參閱同一作者的〈澳門公廁小史〉，《澳門研究》（澳門），第 3 期（2023），頁 41 - 60。

^② *O Boletim do Governo de Macao*, no. 35, Macau, 28 de Agosto de 1865, vol. 11, p. 140.

^③ *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, Macau, 11 de Maio de 1872.

^④ 林廣志、張中鵬、陳文源主編：《澳門檔案館藏晚清民國中文檔案文獻匯編》上卷，澳門：澳門特別行政區政府文化局；廣州：廣東人民出版社，2017 年，頁 263。

^⑤ *Boletim da Provincia de Macau e Timor, Suplemento*, no. 19, Macau, 10 de Maio de 1879, vol. 25, p. 101.

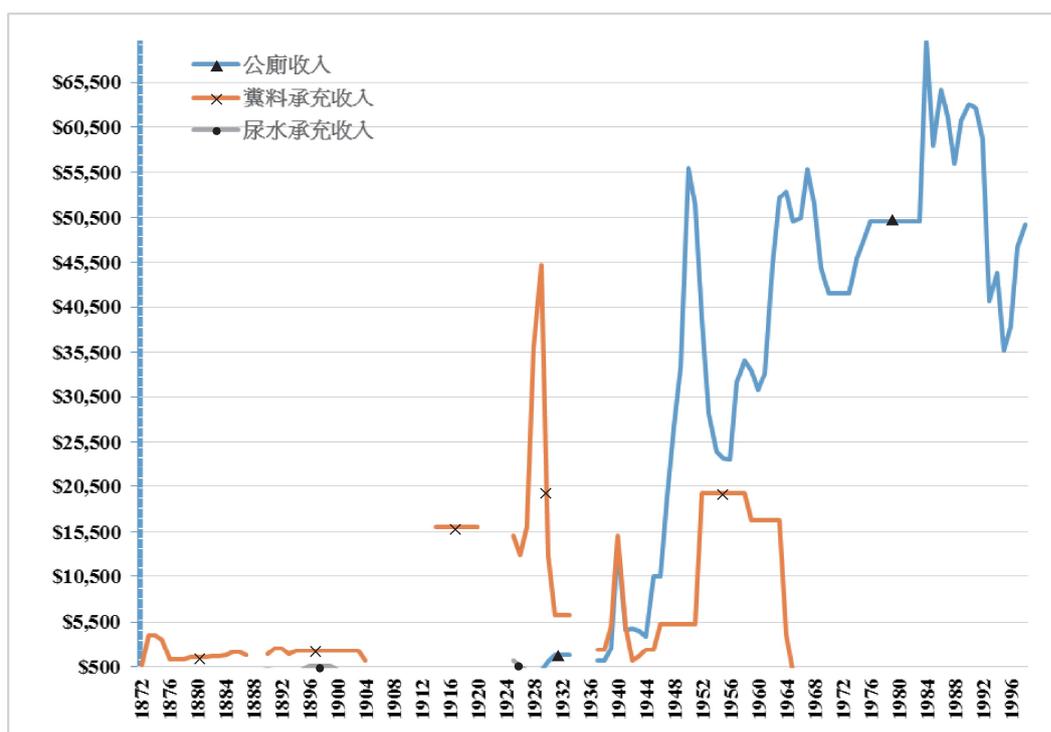
^⑥ 林廣志、張中鵬、陳文源主編：《澳門檔案館藏晚清民國中文檔案文獻匯編》上卷，澳門：澳門特別行政區政府文化局；廣州：廣東人民出版社，2017 年，頁 263。

^⑦ *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau e Timor*, no. 17, Macau, 28 de Abril de 1894, vol. 40, p. 196，此外，《鏡海叢報》提及當時的公廁“囊乏一文，多不聽進”，側面證明公廁收入場費，詳見〈請為豁免〉，馮開建、陳文源、葉農主編：《鴉片戰爭後澳門社會生活記實：近代報刊澳門資料選粹》，廣州：花城出版社，2001 年，頁 458。

^⑧ 林廣志、張中鵬、陳文源主編：《澳門檔案館藏晚清民國中文檔案文獻匯編》上卷，澳門：澳門特別行政區政府文化局；廣州：廣東人民出版社，2017 年，頁 324。

落，但礙於華人衛生習慣不佳、糞便在公廁的糞坑內積存後批量運用更符合成本效益，以及公廁本身的設計落後和選址問題，初期公廁無非就是糞坑，衛生惡劣。澳葡政府曾嘗試以氯化物消毒除臭、活動式糞桶、特製尿壺、加強管理，甚至封廁重建等措施處理，依然治不勝治。雖然 1912 年澳葡政府引進帶排水渠道的尿房，^①設施和功能大躍進，卻因損害承充人的利益、居民反對選址鄰里內、與工務部門協調不足等，效果不彰。幸而澳葡政府在大量投訴之前未卻步，反嘗試再闢蹊徑，在 1927 年設計出可供大小便的沖水公廁，^②在財務安排上也嘗試貸款、^③出租經營、^④“興建、營運、移轉”模式，^⑤以抵銷沖水公廁所失去的糞便收入。糞料承充、尿水承充和公廁出租的收入此消彼長，租金初時微不足道，約 1940 年代始能趕超，戰後公廁收入隨着經濟發展成倍地增加，但長期滯存在六萬澳門元峰值上難以突破，並在三萬至四萬元區間波動，直至 1980 年代末至 1990 年代初攀上新高峰，澳葡政府的歷年收入可參考下圖（圖 1）：

圖 1 歷年公廁、糞料承充和尿水承充收入



資料來源：由作者根據不同資料整理。

^① *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, no. 43, 26 de Outubro de 1912, vol. 12, p. 471.

^② *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, no. 22, 28 de Maio de 1927, p. 422.

^③ “Construção de Duas Retretes Públicas pelo Leal Senado da Câmara”, 澳門檔案館藏，檔案編號 MO/AH/AC/SA/01/12333。

^④ “Retretes Públicas Construídas pelo Leal Senado”、 “Construção de Duas Retretes Públicas, pelo Leal Senado da Câmara, uma Junto dos Juncos do Seac Ki, e a Outra na Praça da Ponte e Horta”、 “Arrendamento das retretes municipais, ao chinês Tang Pac Chai”, 澳門檔案館藏，檔案編號 MO/AH/AC/SA/01/11202、MO/AH/AC/SA/01/12962、MO/AH/AC/SA/01/14487。

^⑤ “Pedido de Reconstrução e Exploração, por Particular, de uma Retrete Pública Situada no Pátio do Desgosto de Macau”, 澳門檔案館藏，檔案編號 MO/AH/AC/SA/01/14243。

二戰之後，澳葡政府增大市政建設力度，尤其柯維納總督（Governador Albano Rodrigues de Oliveira）推動“繁榮澳門計劃”，以及1940年代末加大衛生和清潔投入，^①公廁設施獲優化，也發展出男女界、旅遊區公廁、市政設施內的公廁、浴室等新功能。糞料專營亦於1964年完結，1972年“倒夜香”正式被禁絕。^②然而，因應二戰後城市發展和居民增加，公廁建設必須駁渠通水，不能重回尿壺舊路，所以增長緩慢，數量長期不足，直至1993年引入流動公廁，^③其後陸續將流動公廁永久化，需求才獲填補，副作用卻是成本上升。回歸後的2001年，特區政府財政穩健，又考慮到收費不可能收回成本，故決定公廁免費，^④較隔海相望的香港晚了約百年。

二、因勢利導——港澳公廁史比較

香港和澳門的公共衛生史和殖民政策一衣帶水，故此兩地公廁面世時間、背景和初期措施相約。港英政府吸取1865—1866年太平山區霍亂蔓延的慘痛教訓，1867年設立公廁，^⑤其後又注重公廁通風和推動可移動式的陶器或鑄鐵糞桶，淘汰木桶。兩地政府也看中糞料收集有利可圖，實行承充專營，承充人完全以商業模式運作。較顯著的差異是香港政府放任地產商自行建造公廁，而且容許他們取糞售賣，毋須讓利于糞料承充人，從而推動私營化，減省公廁佔用官地和建造的開支。^⑥由此可見，在迴避公共責任和促進公廁商業化上，香港較澳門的立場更徹底，引伸出香港私辦公廁遠多於官有公廁的情況。^⑦

香港的私辦公廁與廣東桑樹種植業共同發展，由於內地需求糞料量大，人流旺區的公廁廁格數量以十計，分佈密集，價值較一般物業更高，^⑧只是臭味刺鼻，衛生惡劣，副作用多。雖然私辦公廁設有入場費，^⑨但地產商心目中糞便質量高於其他一切利益，因此抗拒消毒劑和除臭品，無視如廁者嘔心和暗罵。政府間接監管，又礙於“私人財糞”神聖不可侵犯，行事畏首畏尾，收效甚微。不過，居民鮮少投訴公廁，與澳門的投訴量差天共地，其原因眾說紛紜，也不外乎草根聲音早已被地產商過濾，而且入廁者在惡劣環境下必須忍臭吞聲，哪能氣壯？為口奔馳的大眾終日汗雨淋漓，臭皮囊早被勞役得皺眉蹙額，精力盡

^①例如1949年羅列的輔助清潔預算大增了約四成，詳見 *Boletim Oficial da Colónia de Macau*, no. 51, Macau, 18 de Dezembro de 1948, p. 769.

^②〈市政廳下定決心 取締上門清糞〉，《市民日報》（澳門），1927年1月27日，版4。

^③〈市政廳將耗逾五十萬 購置21個移動式公廁〉，《華僑報》（澳門），1993年11月13日，版3。

^④〈公廁盧園 五一起日免費〉，《澳門日報》（澳門），2001年3月23日，頁A3。

^⑤〈香港中環威靈頓街與皇后大道中交界威靈頓街公廁文物價值評估報告〉，2022年，古物諮詢委員會，www.aab.gov.hk/filemanager/aab/tc/content_4/202209_historic_26_new_items_c.pdf。

^⑥莊玉惜：《有廁出租：政商共謀的殖民城市管治（1860—1920）》，香港：商務印書局，2018年。

^⑦張妙清、莊玉惜、鄭宏泰、尹寶珊：《願己及人：推動正確行為以改善公廁衛生政策研究報告》，2020年，香港中文大學香港亞太研究所網站，www.hkiaps.cuhk.edu.hk/wd/ni/20201118-141014_3_policy_research_report_02.pdf。

^⑧〈香港中環威靈頓街與皇后大道中交界威靈頓街公廁文物價值評估報告〉，2022年，古物諮詢委員會，www.aab.gov.hk/filemanager/aab/tc/content_4/202209_historic_26_new_items_c.pdf。

^⑨鄭寶鴻：〈逾百年前的公共浴廁〉，2010年，聖雅各福群會網上松柏，www.thevoice.org.hk/thevoiceOnline/article.asp?Position=5&ToPage=1&Class=11。

洩，顧不上糞臭繚繞。總之吃喝拉撒睡樣樣都在地產商計算之內。

隨着廣東種植業 1910 年衰退，^①公廁業低迷，延至 1930 年代末^②港府叫停糞料出口，約二十二座末代私辦公廁倒閉。港府為抵銷影響，才逆勢增建，但官有公廁量爬坡艱難，例如 1901 – 1942 年間^③只能實現早於 1897 年已計劃的十四座，^④當中最少十三座是帶着濃厚英國風格、在當時屬技術領先的地下公廁，設有通風、照明、電泵、供排水等系統。^⑤另一方面，港府轉為倚重私人食肆和商店提供廁所，於 1940 年要求全港茶室、^⑥樓宇^⑦興建沖水廁所，政策貫徹二戰前後，^⑧結果不少店舖自行挖井；相對而言，港府推說覓地建廁困難、水源匱乏，結果多建罕廁，突顯公私廁所雙重標準。

香港的公廁也曾考慮收費——1897 年《政府為公眾提供合適廁所設施條例》（An Ordinance to Enable the Government to Provide Suitable Latrine Accommodation for the Public）明文容許公廁收取費用，^⑨且因 1903 年《公共衛生及建築物條例》（Public Health and Buildings Ordinance）在繼承上述條文時不再以政府作為前設，^⑩變相私辦公廁也獲得收費的法理依據。不過在現實中，大部分公廁免費開放，先行澳門約百年。^⑪再者，港英政府打着其他市政收入補貼公廁的算盤，^⑫且公廁數量不多，即使收費也只九牛一毛。

1935 年《公共衛生（潔淨）法例》雖然照搬舊規，但也反映港英政府對公廁重投關注，首座男女公廁亦屬當年計劃。^⑬可惜香港不久淪陷，大量公廁損毀，清潔員流失。二戰後公廁服務逐步恢復，數量隨人口和發展區一同擴大。勞動者為謀生計各出奇謀——新聘的清潔員竟有舉家居於廁內之例，^⑭也有清潔員私賣草紙幫補微薄的工資。^⑮換言之，當時

^① 莊玉惜：《有廁出租：政商共謀的殖民城市管治（1860 – 1920）》，香港：商務印書局，2018 年。

^② 事實上，香港糞料清理由 1941 年收歸政府辦理。

^③ 〈逾百年歷史威靈頓街地下公廁 古諮會倡列二級歷史建築〉，2022 年 9 月 9 日，獨立媒體，www.inmediahk.net/node/%E4%BF%9D%E8%82%B2%E9%80%BE%E7%99%BE%E5%B9%B4%E6%AD%B7%E5%8F%B2%E5%A8%81%E9%9D%88%E9%A0%93%E8%A1%97%E5%9C%B0%E4%B8%8B%E5%85%AC%E5%BB%81-%E5%8F%A4%E8%AB%AE%E6%9C%83%E5%80%A1%E5%88%97%E4%BA%8C%E7%B4%9A%E6%AD%B7%E5%8F%B2%E5%BB%BA%E7%AF%89。

^④ 〈憲示第三百九十五號〉，《香港報門報》（即香港政府憲報）（香港），1897 年 9 月 4 日，頁 741。

^⑤ Chin, Yung-ming, Norman. *The Wellington Street Underground Public Toilet: The Functional Relics from Trough Closet to Modern Toilet*. 2005, The University of Hong Kong, MSc. dissertation.

^⑥ 〈廁探舊史〉，2013 年 5 月 18 日，長春社（香港）文化古蹟資源中心的臉書專頁，<https://www.facebook.com/SJSHOS/posts/469293823157097/>。

^⑦ 〈港各樓宇須設水廁〉，《大公報》（香港），1941 年 6 月 30 日，版 6。

^⑧ 〈無水之水廁例須填塞〉，《公商晚報》（香港），1947 年 2 月 6 日，頁 4，以及〈飲食店概須備水廁延期六個月內完成 四眼陳已准予復業〉，《公商晚報》（澳門），1947 年 12 月 15 日，頁 4。

^⑨ “An Ordinance to Enable the Government to Provide Suitable Latrine Accommodation for the Public.” 1897, accessed through Hong Kong Government Reports Online (1842-1941) website, sunzi.lib.hku.hk/hkgro/view/g1897/635791.pdf.

^⑩ “Public Health and Buildings Ordinance.” 1903, accessed through Historical Laws of Hong Kong Online website, oelawhk.lib.hku.hk/archive/files/b6905abf9c794872e14323cdd0c51b33.pdf.

^⑪ 1882 年的衛生情況報告已留意到廣東有公廁免費的傳統，因此建議政府收購私辦公廁作免費開放，詳見 Chadwick, O. “Mr. Chadwick’s Reports on the Sanitary Condition of Hong Kong; with Appendices and Plans.” Great Britain, Colonial Office, 1882, accessed through Wellcome Collection website, wellcomecollection.org/works/mpnmdbz.

^⑫ 〈昨日通過修改屠房及宰畜牲則例 李樹芬主張將來增收所得用以修整公廁〉，《天光報》（香港），1936 年 4 月 29 日，版 3。

^⑬ 〈鄧真德 已知建女公廁 為整市容計 非為行方便〉，《天光報》（香港），1935 年 2 月 12 日，版 2。

^⑭ 〈光顧公廁〉，《華僑日報》（香港），1950 年 10 月 17 日，第 3 張，頁 1。

^⑮ 何淑珍、蘇慶彬：《香港舊百業風貌》，香港：天地圖書有限公司，2021 年，頁 24。

公廁雖然免費入場，但使用成本未必為零，與最早期和千禧年初的澳門公廁入場免費，但用紙收費的理念類似。香港《公眾衛生及市政條例》於1960年立法，不再強制派人駐守公廁，自然也再無人兜售草紙，該條文不斷修訂，但奠下的管理模式至今未改。1961年，一百三十座公廁中只有六座收費，當時要價一毫，^①1987年時港英政府表明部分公廁收費，旨在防止濫用而非賺取利潤，且收費公廁主要集中於公共場地而非街道上。^②

免費和不設看守也有缺點，香港公廁在1960至1970年代兇殺、^③打劫、^④強姦、^⑤吸毒等罪案頻生，^⑥其遠因是社區治安差，近因則是免費公廁乏人看守。相比之下澳門公廁罪案相對稀少。此外，為壓縮成本，香港公廁存在一人分管多廁的情況，衛生欠佳，^⑦尤其1960年代大量增建的公廁不少是簡單的旱廁，^⑧延至香港回歸後，高企的旱廁數量才被升級改造的沖水廁所抵銷。^⑨

綜上，港澳公廁起點一致，背景相似，但迥異的市政理念產生截然不同的效果。港府奉行減少干預的自由主義，若能假手於私人則盡量避免親自作為，鼓勵私辦公廁，節約公家開支，但處境相對被動。早期官有公廁數量少，戰後犧牲衛生性的旱廁能增量而少增本。相反，澳門公廁建設權早已收歸政府，雖然體現行政主導，但建設和監管成本依賴出租收益的對沖，其增長受財務制約。港英政府的自由主義也能延伸為公廁免費和不駐人員，行政優先的澳葡政府則選擇收費但有管理。以小見大，足以說明兩地的根本政策差異。

市政理念的決定性在中國內地改革開放前後更為鮮明。新中國成立後至改革開放前，內地奉行集體主義，群眾平等優於個人需求，有時被誤讀為毋須關注個體的差異性，因此不設間隔和門戶的公廁被後來的研究者認定是均質化思想主宰下的無可置疑的設計。^⑩改革開放後個人主義抬頭，私隱、舒適等觀念廣傳，公廁設施急起直追，社區公廁也被家庭廁所替代。公廁分佈也不再單純追求地理位置或服務半徑上的平均，^⑪受繁華鬧市、交通

^① 〈六處公廁收費一毫〉，《華僑日報》（香港），1961年7月5日，第2張，頁3。

^② 〈場地廁所收費〉，《華僑日報》（香港），1987年4月15日，第3張，頁1。

^③ 〈荃灣海墘街公廁命案〉，《華僑日報》（香港），1977年6月25日，第2張，頁2；〈油塘公廁命案〉，《香港工商日報》（香港），1976年1月17日，頁6；〈街市公廁命案初級偵訊終結 疑兇表證成立轉解高院〉，《大公報》（香港），1959年9月3日，版5。

^④ 〈黃大仙下邨第四座地下公廁劫案頻生 一酒莊老闆昨遭匪箍暈後洗掠〉，《大公報》（香港），1978年4月4日，版4；〈港九兩宗公廁劫案〉，《香港工商日報》（香港），1974年4月6日，頁8；〈東街公廁劫案迭生〉，《大公報》（香港），1972年1月29日，版4；〈公廁劫案〉，《華僑日報》（香港），1966年9月15日，第2張，頁2。

^⑤ 〈公廁內與小童亂攪無業老漢判囚半年〉，《工商晚報》（香港），1979年2月21日，頁1；〈涉嫌公廁內行淫 兩男子提堂押候〉，《工商晚報》（香港），1978年9月22日，頁1；〈十二歲稚女慘遭飛仔拖入公廁污姦〉，《工商晚報》（香港），1973年3月5日，頁1。

^⑥ 〈元朗道友公廁吸毒 警員追捕槍傷一人 另三人聞槍聲而腳軟〉，《大公報》（香港），1979年2月17日，版4；〈男子公廁吸毒被判入獄一年〉，《工商晚報》（香港），1964年11月20日，頁1。

^⑦ 〈應使新區民眾與一般民眾打成一片 故不宜特別為新區兒童謀助學〉，《華僑日報》（香港），1964年5月6日，第2張，頁3。

^⑧ 〈公廁不足將增建〉，《華僑日報》（香港），1960年5月4日，第2張，頁1。

^⑨ 張妙清、莊玉惜、鄭宏泰、尹寶珊：〈顧己及人：推動正確行為以改善公廁衛生政策研究報告〉，2020年，香港中文大學香港亞太研究所，www.hkiaps.cuhk.edu.hk/wd/ni/20201118-141014_3_policy_research_report_02.pdf。

^⑩ 黃聖：〈歷史視角下的城市公廁空間構造與身體——以新中國成立以後的城市公廁改造史為例〉，《天府新論》（成都），第5期（2019），頁152—160。

^⑪ 鄒茜、廖利、吳麗、龔少鵬、羅濤、張璐、李敏：〈深圳市公廁規劃建設研究〉，《城市管理與科技》（北京），第6期（2006），頁263—266。

幹道和旅遊區的需求主導。^①當然，內地公廁在改革開放後跨越式的進步亦存在資源投入等客觀因素，但資源的權衡本身就能透視政治和經濟綱領的大轉變。

比較內地與港澳，可知公廁無論收費與否，官辦私營，各適其適，從來沒有所謂的城市發展必由之路——今日澳門公廁免費已是最低標準，還要清潔衛生，甚而免費供應廁紙、皂液、香味劑等配套耗材，安裝氣氛燈、除臭器、冷氣和播音設備，與豪華酒店的廁所可爭一夕長短。在地球的另一邊，發達國家的公廁有收費、私辦、環保旱廁等例，也不見得會招致批評。“公廁學”從沒有統一的好壞準則，只有因時因地因文化之相宜，與當時的政策、環境、資源、民情等不無關係，故此，在比照港澳政策後，更宜從經濟學和傳播學兩個大因素，解讀澳門公廁更深層次的變化原因。

三、公廁經濟史論——從私營商品至公共產品

澳門公廁從收費發展成免費歷時過百年，撇除政策的干擾，其本質是技術推動的商品公共化過程。由於尿和糞均屬於農業社會的有價資源，理應有私人樂意開放廁所，從中賺取糞尿和入場費，正如香港公廁的案例，而澳門糞料承充前也應如此。歡迎廣大居民隨時“交易”尿和糞的公廁服務，本質是一門生意，私立廁所即商品。

私辦公廁固然是私利作祟，但從經濟學角度來看，也是技術限制下的無奈之舉。挑糞年代的公廁不滿足成為公共產品的必要條件。當時公廁數量不足，糞坑容量有限，坑內糞便也需要定期聘人收集，絕非用之不歇、填之不滿的黑洞。再者，廁所越多人使用越臭，衛生程度降低，但定額收費使公廁無法透過價格調節需求。結果，公廁質素每況越下，污穢環境壓縮需求，縱使入場費微不足道，根據消費者價格心理理論，購買體驗下降也必終導致公廁“物無所值”，居民將盡可能不入場，轉而就地解決或前往其他糞坑，換言之，糞坑式的公廁是競爭性、排他性商品，收費反而能杜絕非必要的佔用，延緩資源枯竭，有一定的合理性。

另一方面，雖然公廁也關乎城市衛生，但引用中國古代的糞便治理經驗，政府政策不會較經濟槓桿高效。^②既然私立廁所具備商品屬性，對於財政拮据的19世紀澳葡政府而言，理當繼續容許私營運作下，一邊徵稅，一邊監管其衛生。不過，私立廁所並未列入19世紀中期的華人納稅制度中，^③也未發現私立廁所需要申領准照的記錄，儼然脫離了由人頭稅（即指針對居民的地稅）和公鈔所構成的一般稅網外，因此將之連同糞料承充一併納入包稅制度中，操作簡單，亦符合澳葡政府管理華人商業和充盈庫房的統治邏輯。^④

^①譚欣、羅京輝、黃大全、趙星燦：〈百度熱力圖的視野下剖析北京城市公廁的空間分佈〉，《城市地理》（重慶），第2期（2016），頁22。

^②李恩軍：〈中國古代城鄉糞肥收集與處理的若干啟示〉，《古今農業》（北京），第2期（2009），頁52—56。

^③湯開建、馬根偉：〈清末澳門華人納稅制度的形成與發展〉，林廣志、張中鵬主編：《明清時期澳門經濟史研究論文集》，澳門：澳門基金會，2018年，頁223—243。

^④林廣志：〈晚清澳門華商的崛起及其社會地位的變化〉，吳志良、金國平、湯開建主編：《澳門史新編（第一冊）》，澳門：澳門基金會，2008年，頁223—261。

不過，〈承充糞料合同〉產生壟斷，尤其廁所本身不具備自然壟斷性的前提下，很容易引起效率下降、社會成本增加的弊端，產生公廁不清潔、承充者不願意配合特製尿壺等問題，造成社會衛生代價。低效的專營迫使澳葡政府介入，分拆尿、糞、公廁三種性質不同但潛在局部互補性的項目，以及自行投資公廁改造、聘請監督和清潔人員等，以抵銷壟斷的負面影響。

1885年起醞釀的〈取尿生意合同〉及其衍生的尿房產生的問題最多。首先批出〈取尿生意合同〉不久即建設具排尿渠的尿房，動搖了取尿生意的根基，^①也影響澳葡政府出售專營權所得的收入。同時，尿房的負外部性激發大量投訴和公共衛生問題。^②傳統經濟學理論認定負外部性的成因是產權定義不清晰，按理來說，應調整〈取尿生意合同〉的規定，以減少外溢至社會的成本。不過，因取尿行業已逐漸落後於時代，澳葡政府索性於1928年取消專營制度，迫使整個人體排泄物處理行業過渡至更好的經濟結構中。

出租公廁替代了取尿承充專營制度，成為澳葡政府兼顧衛生的新收入來源。澳葡政府收回公廁建置權利後，開始按照地區需求，規劃和興建配備水泵沖水、廁格更多的公廁。這種公廁在理想情況下可以無限量地接待居民，原因是即使人滿排隊，澳葡政府也不會負擔額外支出，因擠擁而引起的成本由排隊者承擔。事實上，每名使用者佔用的時間很短，足夠數量的廁格和一定的禮讓就能扭轉公廁的排他性。設計良好和定期保養的現代化公廁幾乎可以排除渠道阻塞等意外事件，使之永不會“售罄”和面對“超賣”，公廁長期服務居民也沒有負外部性，所以從經濟學角度來看，其邊際成本非常低廉，至此公廁才具備非競爭性和非排他性的準公共產品特質，並能套用公園、^③公共檔案^④等成熟的準公共產品治理理論。而且，澳葡政府初時採取小便免費、大便收費，可視為率先以成本和排他性較低的小便作測試，是公廁商品朝公共產品邁進的中間過程。當時保留了相對容易產生繕後成本的大便徵費，屬保守但可行的決策。

即使公廁因技術進步，跨進準公共產品的門檻，初時仍以收費為主。澳葡政府曾嘗試在公廁經營上採用多種模式，並可以從出資建設和經營兩個維度上公、私的不同性質，形成幾大類別。1927年起，司打口和石岐渡碼頭兩座公廁公開招租，^⑤採用公費興建，私人承包的模式。私人經營者承諾每月支付定額租金予澳葡政府，以及肩負起司打口和石岐渡碼頭公廁的日常清潔，以換取向使用者徵收入場費。與之相對，木橋街和煩瀆圍1936年採取私人興建營運模式，^⑥私人的參與度更大，澳葡政府投入更少。木橋街和煩瀆圍經營

^① *Governo da Província de Macau Boletim Oficial*, no. 37, 11 de Setembro de 1915, vol. 15, p. 589.

^② 例如 *Governo da Província de Macau Boletim Oficial*, no. 22, 31 de Maio de 1919, vol. 19, p. 361; *Governo da Província de Macau Boletim Oficial*, no. 33, 16 de Agosto de 1919, vol. 19, p. 550 和 *Governo da Província de Macau Boletim Oficial*, no. 5, 31 de Janeiro de 1920, vol. 12, p. 77 分別描述過針對白眼塘、公局市南街和賣草地街尿房的投訴。

^③ 李黎：〈誰為公園付？——從公共物品理論看公園的供給和收費〉，《當代財經》（南昌），第11期（2003），頁31—40。

^④ 陳永生、傅薇：〈簡論檔案提供利用的準公共產品性質〉，《檔案與建設》（南京），第8期（2004），頁5—7。

^⑤ *Boletim Oficial do Governo da Província de Macau*, no. 22, 28 de Maio de 1927, p. 422.

^⑥ “Pedido de Reconstrução e Exploração, por Particular, de uma Retrete Pública Situada no Pátio do Desgosto de Macau”，澳門檔案館藏，檔案編號MO/AH/AC/SA/01/14243。

權結束後，私人須將公廁交回政府，產生了較為罕見的私人興建、政府經營的情況。後因戰亂和經濟原因，澳葡政府必須在部分貧困地區提供免費公廁，以及入場費對於私人投資者的吸引力減退，均導致越來越多公廁由澳葡政府獨自興建和營運，甚至自行派員收費。各種類別的公廁各有優缺，一般而言，因公廁會佔用土地和渠網負荷等稀缺性資源，而其服務又具備公益性質，所以澳葡政府的參與較易達致公益和資源運用的目標，也能調控其負外部性；反之，私人參與時效率較高，因此學界普遍認為採用混合模式才能將準公共產品的福利最大化。^①

縱觀多年來公廁常因數量不足為人詬病，變相處於“供不應求”狀態，由此推論出公廁有着加價的條件。然而，澳葡政府多年來都設定公廁的價格，其漲幅緩慢，因此不論公廁的興建和經營模式，皆無法利用價格進行有效的供需調節，也影響了公廁經營者的潛在收入，進而壓低公廁承投價和政府財政收入。不過，澳葡政府沒有意圖以漲價來獲取更高的收入，可視為政府“變相補貼”公廁，以維持固定且低廉的入場費。間接補貼隨着時間越來越大，最終因澳門特區政府放棄收費，變成真正的補貼，期間私人經營者因利潤持續縮減而被擠出市場，其角色則轉變為依賴政府判給為生的外判商。

無論是1960年代興起的一般系統學派所論述的利益平衡，又或後來新公共行政學所強調的社會公平，都推崇經濟和社會福利向少數派者傾斜，^②免費公廁切合其理念，尤其以戰前難民營和戰後木屋區獲優先建置公廁，可資解釋。不過，澳門於1957、1958年間甚囂塵上的免費公廁並無全數落實，收費公廁始終佔據重要地位。1980年代歐美公共行政朝市場化改革，使用者付費原則、公私合作，以及常以外判服務形式出現的合同出租漸成主流，廣受歐美影響的澳門自然缺乏減免公廁費用的誘因，公廁仍維持準公共產品狀態。反而因回歸後經濟逐步向好發展，特區政府財政穩健，才因自身條件許可而推行免費公廁。

1970年代後，公廁服務因着需求增加和服務對象細分化，朝質和量雙重進步，從中也確立受益性、效率性、輔助性、法制性等準公共產品的大原則。^③受益性所要求的公平可體現為公廁人人都有權使用，廁所衛生改善，並由使用者付費。其次，公廁一直尋求增加效率，其設計始終以功能主導，杜絕多餘裝飾，管理方式亦有改進——例如1957年公廁仍採用人手售票和稽查抽樣驗票的低效方式，^④但新馬路公廁始創的投幣開門措施卻不斷拓展，^⑤節省人力。輔助性則體現於收費逐漸由包稅過渡為間接補貼的形式。法制性方面，1997年澳門市政廳終以成文法規規定和公佈公廁入場價格。^⑥

^① 李黎：〈誰為公園付費？——從公共物品理論看公園的供給和收費〉，《當代財經》（南昌），第11期（2003），頁31—40。

^② 蔣國宏、宋超：《公共行政學新編》，南京：東南大學出版社，2012年。

^③ 邊翠蘭、張路紅：〈行政性收費的科學界定及其形成依據〉，《現代財經（天津財經大學學報）》，第4期（2007），頁69—74。

^④ 〈入廁須知 如廁須先購票 注意留回票據 稽查隨時查問 無票防惹麻煩〉，《華僑報》（澳門），1957年10月3日，版3。

^⑤ 〈郵廳側公廁裝自動廁門〉，《華僑報》（澳門），1960年12月18日，版6。

^⑥ 〈澳門市政廳佈告 市政條例 市政廳准照收費、費用和價目表〉，1997年，bo.io.gov.mo/bo/ii/97/53/avisols01_cn.asp。

2001年澳門特區政府宣佈全澳公廁免費，在經濟學意義上把公廁重新定位為公共產品。設置公廁與居民的生活質量息息相關，充足和清潔的公廁也關乎公共衛生，既可杜絕隨地便溺，也可避免疾病傳播，體現城市文明水平，故此，澳門特區政府視之為一種福利性和利他性的基礎衛生服務，以及發展旅遊業必須的配套設施，理由充份。

嘗遍各種營運模式的澳門和香港公廁極具參考價值，但有趣的更在後頭——2002年武漢火車站公廁年度經營權以四十萬元人民幣轟動地租出，第二年更漲至六十萬元人民幣天價，引起爭論。正方認為公廁出租扭曲了官商兩方的責任，壓根兒不該競價；^①反方支持公共產品市場化和自由定價原則，^②將公廁視為私營商品還是準公共產品的辯論。直至成都於二年後採用聽證定價，^③吸納二百多名居民意見後形成月票和單次使用雙軌制，才為公廁經濟學另闢蹊徑——行政與市場角力之外，更應重視居民，而居民的用廁觀念如何因應公廁發展而變化，更值得深思。

四、以廁作則——澳門公共衛生習慣的觀念和控制

今日，澳門街道上隨意可見公廁路牌，其反光不鏽鋼材質和面積較世界遺產的深綠色路牌更搶眼，似乎宣告公廁可以堂皇地立於市肆，位列大眾必到的“景點”。市政署有此自信固然可喜，但大眾不再“聞廁色變”才是公廁的最終肯定。

何謂合格的公廁？免費、安全、衛生、能沖水還是硬件設施到位？在澳門既沒有官方標準，近年市政署對公廁確實有越翻新、越豪華的趨勢，但公廁的設備質量提升能否解讀為舊有公廁存在大量完善空間？顯非如此。2020年特區政府大規模翻新公廁的理由包括以工代賑、防疫、環保、方便親子使用等，^④與以往公廁現代化、衛生、老舊等原因相去甚遠。澳門的公廁並沒有法定標準，但參考上海《公共廁所規劃和設計標準》，^⑤澳門現有的公廁除了面積細小等先天限制外，已能滿足該標準。澳門公廁的建置早從生理、衛生等基本需求，提升至政治、經濟新台階。換言之不應只糾結於硬件，也驗證了上海標準的設計篇中開宗明義的第一條：“以人為本”才最重要。準此，公廁的發展歷程不能只觀察政策、技術與經濟，還應從居民角度看公廁“文化”觀念的演變。

從澳門公廁宏觀演進來看，早期公廁之衛生惡聞不斷，但華人置若罔聞般的態度被視為公廁改進的重大阻力，^⑥後來出台的尿房政策始招惹大量華人投訴，成為尿房頻繁拆建的因素之一。尿水承充結束後尿房被淘汰，但緩慢的公廁建設一直追不上需求，結果公廁稀

^①梁小民：《每天一堂生活經濟課》，北京：北京聯合出版有限公司，2019年。

^②馮笠峰：〈公廁的供給〉，《經濟導刊》（北京），第12期（2003），頁80—81。

^③楊春華：〈結束五年無廁難 如廁聽證定價〉，《成都日報》（成都），2014年10月4日，版A5。

^④〈今年完成全澳公廁優化計劃 以工代賑政社共建健康城市〉，2020年3月10日，澳門特別行政區政府新聞局，www.gcs.gov.mo/detail/zh-hant/N20CJACBN5。

^⑤上海市環境工程設計科學研究院有限公司、上海市公共廁所協會：《上海市工程建設規範：公共廁所規劃和設計標準》，上海：同濟大學出版社，2017年。

^⑥*Boletim da Provincia de Macau e Timor*, no. 1, 5 de Janeiro de 1884, vol. 30, p. 4.

少儼然俗成的共識，延至回歸。由此可見，居民從一開始只視公廁為解決生理需求的場所，停留於人類發展的最低層次。來到尿房年代，需求攀升至衛生和安全，開始集體地針對臭味和環境發聲。後來，增量演變成公廁議題的主流訴求，居民以社區或特定群體的名義，^①爭取在自己的地區投放公廁資源，間接萌生社區歸屬意識。各種需求的推陳出新皆符合馬斯洛（Abraham Harold Maslow）的需求層次理論中生理、安全、歸屬逐層上升的規律。

2020年澳門特區政府重整廁所後，居民反饋的意見相當細緻，例如男廁尿兜隔板過短、公廁大門長開容易曝露私隱、廁紙機安裝位置不佳引起男女對望尷尬、無障礙設施不足等，^②由意見以小見大，側面證明對完善設施的追求已進展至微調枝末的層次，反而大問題已不多見了，更聚焦私隱和無障礙兩大方面，亦即邁進了上述馬斯洛理論所描述的尊嚴層次，屬較高水平。

公廁須保持隱私的觀念由來已久，卻又不斷變化。早期的尿房入門設立屏風，內部間隔不設門戶，只考慮了男性背對背使用的情景，雖未至於尷尬互望，但也難稱私密。再者不分男女，肯定對女性使用者構成諸多不便。然而，長久以來公廁竟全然忽略男女授受不親的基本社會規矩，延至1944年始設男女公廁，對比西漢已發明的男女廁所，^③落後豈止千年？這種惡俗之端是公共小便池，其後逐漸邁入活動式糞桶和尿壺年代，都因收集人體排泄物的器皿限制着佔地面積，估計當年只供單人使用的公廁佔大多數，大家先到先得，排隊使用，根本不存在男女共用之弊，但濫觴長存至1944年，也確實反映出早期公廁設計固化，革新緩慢。加之條件所限，廣大婦女以為公廁本該如此，習以為常。

自從女廁普及後，人們的需求意識自然提升，婦人也有了選擇的餘地。結果，除非急不擇廁，否則避男廁則吉——“今日黃潮泛濫，色狼眾多，使很多婦女對不分男女的廁所，均裹足不前，寧可強忍以策安全”，^④1972年報章新聞仍在抱怨公廁男女混用，同年底確實有色狼硬闖公廁的新聞，然而當時所揭露的問題並非男女共用，反而是分隔的門戶質量差、窗戶玻璃便於偷窺、矮牆容易攀爬等細節上的不足，^⑤供壞人可乘之機。該報章推論合理，原因之一是案中的色狼是從街道上尾隨受害人至公廁，公廁內若有第三者，反能讓色狼收斂；其二，男女共用公廁如果分隔妥當，也不致讓色狼起色心和肆意闖入；內地至今仍有男女共用洗手盆，甚至共用廁格的廁所，卻不見得有無日無之的風化案件，正是此理；相反，今日科技作案手法層出不窮，也顯然不是優化公廁內部裝修即能杜絕偷窺；其三，

^①例如望廈山的例子，見〈百四十名晨運客聯名上書 要求望廈山設流動公廁〉，《華僑報》（澳門），1996年2月3日，版4。

^②〈公廁優化重整後仍問題多多 居民投訴大門長開曝露私隱〉，2020年12月11日，論盡媒體，aamacau.com/2020/12/11/%E5%85%AC%E5%BB%81%E5%84%AA%E4%BB%A3%E9%87%8D%E6%95%B4%E5%BE%8C%E4%BB%8D%E5%95%8F%E9%A1%8C%E5%A4%9A%E5%A4%9A-%E5%B1%85%E6%B0%91%E6%8A%95%E8%A8%B4%E5%A4%A7%E9%96%80%E9%95%B7%E9%96%8B%E6%9A%B4%E9%9C%B2/。

^③〈揭秘！中國公共廁所 何時開始分男女？〉，2015年04月29日，人民網網站，<http://culture.people.com.cn/BIG5/n/2015/0429/c22219-26924242.html>。

^④〈外出“三急”解決難 容男又兼容女 女性如廁難堪極矣 卜晝而不卜宵 宵來大急為之奈何〉，《華僑報》（澳門），1972年9月26日，版4。

^⑤〈石仔堆內警伯猖獗 怪影出沒婦女驚心 更常有怪手伸入亂摸一通不少婦女嚇病 警方須設法制止而福利處亦應檢修門戶〉，《華僑報》（澳門），1972年12月13日，版4。

澳門公廁的性罪行遠少於鄰埠香港，但香港公廁卻早已普及男女公廁，顯然女廁並不可能杜絕偷窺等犯罪；其四更是直觀，偷窺本來是個別人士犯下的罪行，即使“黃潮泛濫”，也應透過教育或懲治糾正之，而非遷怒於公廁。由是推之，公廁男女不分固然亟待完善，但絕非罪案成因。可惜，“公廁不分男女引致尷尬，甚至性罪案”等論調儼然是二戰前後的刻板印象，常見諸報。錯誤假設的“大問題”只遮蓋了真實的小問題，長期被忽略的隱私細節便成為本章開首的 2020 年新聞的遠因，真正潛藏的問題卻被“大問題”轉移了視線——眾矢之公廁設施，掩蓋了其他也待解決的小問題，只教慵懶的官員暗笑。由於改善設施較糾正歪風易於實踐，出於立竿見影的政治偏好，澳葡政府樂得以公廁改善工程作為“政績”。久而久之，迴避長遠的、具挑戰性的、須與居民互動才能產生效果的決策，並將之替換為簡單的應對方案，就成為了公廁設施持續地變回工地的其中一個秘而不宣的推動因素，但是重複性的工程只會引起內耗。打個比方，政府聽到有一所公廁骯髒了，如不去打聽公廁位置和污垢情形，直接命令全部十所公廁各潑一桶水，能否沖走污漬尚屬未知，但至少會浪費了九桶食水，道理明瞭不過，只是當潑水改為工程時，卻能騙過很多居民。

公廁內無障礙設施的反饋亦陷入相同的窠臼中。澳門於 1983 年經多輪討論，^①立法制訂第 9/83/M 號法律《建築障礙的消除》，當中規定公廁在新建造或實行須由土地公務局審查的裝修時，都必須滿足一系列無障礙條件，涵蓋出入口、門戶、潔具、標識等具體內容，而且法律已考慮了部分現存建築物的硬件限制而設立過渡條款，條文可行性很高。立法當年，澳葡政府曾着令工務部門於兩個月內提出全面的公廁衛生條件改善工程，^②情理上須按上述法律一併改善無障礙設施，更遑論二十三座公廁中已有十九座獲市政廳派員管理，政府理當充份掌握現場狀況和居民的訴求。然而，改善工程竟隻字未提無障礙設施，甚至之後新建造的公廁也未能全部滿足上述法律。三十五年後，《澳門特區無障礙通用設計建築指引》諮詢稿已應用於特區政府所有新建的公共工程及政府資助工程中，^③但同期落實的 2020 年公廁批量重整計劃都沒有解決無障礙設施不足之詬病，讓人不禁自問——究竟是使用者需求與法律間存在落差，還是政府多次改善的工程都未依法施政？倘若屬於後者時，則必須深究屢屢維修仍難解之因是結構性問題，還是純粹不作為，但無論哪一個原因，似乎都不能寄望再次施工能撥亂反正。相反，使用者若然投訴無障礙設施，更大的可能性是實際使用遭遇不便之情景，而非與法律條文不符，所以，若不嘗試理解居民的特殊使用需求，一味墨守成規，重複性地“優化”設施也難以準確地滿足需求，治標而不治本。時代不同了，優化公廁設施的工程不再萬試萬靈。

曾幾何時，改善公廁設施確實能改善居民的生活質素。早期的公廁衛生惡劣，〈澳門

^① 〈三小時內議員討價還價 部份條文修改後獲通過〉，《華僑報》（澳門），1983 年 7 月 30 日，版 4。

^② 〈市廳全面改善澳門公廁 工程部兩月內擬出計劃〉，《華僑報》（澳門），1983 年 8 月 6 日，版 5。

^③ 《澳門特區無障礙通用設計建築指引》工作小組編：《澳門特區無障礙通用設計建築指引》，2017 年。根據《澳門特區無障礙通用設計建築指引》的引言，2018 年起特區政府所有新建的公共工程及政府資助工程，均可按《澳門特區無障礙通用設計建築指引》的無障礙通用設計原則進行設計及建設。

城市物質改善報告》（*Relatório dos Melhoramentos Materiais da Cidade de Macau*）甚至建議關閉所有公共廁所，^①但 1896 年興建的沙井地巷公廁卻歷久不衰，累積投訴記錄不多，正是命中真實需求而帶來長遠利益的公共投資，而有了成功先例，永久性的公廁越建越多。這些建設也切實地推動居民改善不良習慣——隨着公廁數量增長和居民逐漸適應公廁，澳葡政府取締隨地小便時，居民再無可狡辯了。政策載入《澳門市政條例法典》（*Código de Posturas Municipais*）中，從 1872 年版本只禁止在有公共小便池附近隨處小便，演變成 1897 年版本“良好風俗”篇中的全面禁止，^②罰款額也由一元升至最高五元，也能配合 1885 年開始的專門挑尿措施。尿水承充制度有收入考量，不過澳葡政府從未因逐小利而捨本，還一直探討更有利的公共衛生措施，投資尿房和沖水設施，擇善固執，德政惠民，值得好評。最終尿水承充於 1928 年因無人經營告終，可以間接歸功於公廁改善政策，並以衛生硬件升級來淘汰老舊的尿液處理方案。偏偏公廁的清潔除了涉及資源和經濟因素外，還關乎個人習慣，而且居民的行動並不因設施改變，所以尿房都升級為公廁後，公廁依然有不衛生的狀況，很可能因為居民不配合。換言之，澳葡政府拐了一個大圈後又回到原點，有些核心問題始終不是優化公廁設施工程和政策可以觸及的，而必須改變居民。

例如有些人們仍未培養出使用公廁的自覺性。不隨地小便、如廁後洗手、沖廁等，動作簡單，但至今天也不是全部人奉行。不隨處便溺能維護環境衛生，也能防止昆蟲沾上糞便後傳播疾病，其理至明，而且如前所述，引入公廁本來就是要取締當街便溺。然而，建設公廁逾五十年後的 1924 年的澳門學校〈衛生檢驗報告〉（*Relatório da Inspeção Sanitária*）中，仍在闡述即使政府定期檢查，有些學校連老師也無法遵守基本衛生要求，遑論向學生傳遞正確的衛生知識，而且近四成半的華人學校根本未設立廁所，所以也無從執行上述的要求。^③且由於公廁數量長期不足，缺德者就地解決後遺落街上之尿臊味延至回歸才從普遍變成偶見。

現在討論自覺洗手的情況。洗手可沖走細菌、預防感染疾病和產生交叉污染，屬現代醫學的一大倡議，但在醫學界發現洗手的好處之前，^④大約 1806 年已有外國的公廁安裝了由水泵輸送自來水的洗手盆；^⑤1882 年香港《循環日報》刊登學規，要求老師教導學生小便後洗手，^⑥可見洗手之風吹至中國，《華僑報》1940 年刊登的兒童衛生教育建議也提及洗手。^⑦不過，上面提及的學校衛生報告只提及一間學校的洗手間設有洗手盆，^⑧雖然不代

^① 田渝：〈澳門近代城市的發展與演變——《澳門及帝汶省憲報》公牘選譯〉，《澳門研究》（澳門），第 2 期（2011），頁 171—183。

^② *Boletim Oficial do Governo da Província de Macau, Suplemento*, no. 1, Macau, 2 de Janeiro de 1897, p. 14.

^③ *Boletim Oficial do Governo da Província de Macau*, no. 6, Macau, 9 de Fevereiro de 1924, p. 91.

^④ Little, Becky. “It Took Surprisingly Long for Doctors to Figure out the Benefits of Hand Washing.” Accessed through History Channel website, www.history.com/news/hand-washing-disease-infection.

^⑤ “Washroom: Definition, Origin, and Usage around the World.” Accessed through Hvac-buzz website, <https://thetibble.com/washroom-definition-origin-usage>.

^⑥ 〈述訓學良規二〉，《循環日報》（香港），1882 年 4 月 12 日，頁 2。

^⑦ 吳善施：〈兒童衛生與教育問題〉，《華僑報》（澳門），1940 年 9 月 17 日，版 2。

^⑧ *Boletim Oficial do Governo da Província de Macau*, no. 6, Macau, 9 de Fevereiro de 1924, p. 91.

表其他學校的學生都不會洗手，但至少顯示廁後洗手的條件未如理想。且由於缺乏自來水、建築技術進展緩慢和衛生意識落後，澳門 1963 年《市區建築總章程》（Regulamento Geral da Construção Urbana）才規定“所有廁所必須設有一個有隔氣之瓷盤及有沖洗之設備”，^①這個瓷盤專供如廁後洗手之用，一改同時被廢止的 1946 年法例只要求全屋設立一個瓷盤，^②結果瓷盤常設於廚房之弊。不過，即使洗手已廣泛普及、設備完善、洗手標語幾乎覆蓋全澳公廁，更屬學校必教的衛生常識的今天，依然有不少“貪方便”的廁所使用者目空洗手盆。二戰前後港澳已先後將公廁改稱為公共洗手間，但人們仍只視之為文雅的叫法，^③卻忘記讀出名字裏直白和顯淺的提示——廁後必須洗手！

至於廁後沖廁也是基本的生活常識，可以避免臭味和污物殘留，方便下一名使用者，舉手之勞並無難度。澳葡政府於 1964 年取消糞料承充時，間接迫使剩餘的少數住戶裝設抽水馬桶，然而，當人人在家裏養成拉水沖廁的習慣，並不意味在公廁拉手掣是印隨行為。本研究曾訪問下環街老街坊 1960 年代使用沙井地巷公廁的狀況，發現老街坊以為使用者付費是購買清潔工的善後服務，因此不會有主動沖廁的積極性。同期，香港徙置大廈也面臨使用者不沖廁的問題，最後決定加裝定時自動沖水設備。^④類似的措施被當地學者認定源於自由主義管治理念，且因只着重改善公廁設計等間接措施，不重視教育，也傾向不干預使用者的行為，成效不彰。^⑤相反，奉行威權主義的新加坡專為公廁招募糾察，1989 年起不沖廁者更可被罰款，^⑥效果顯著。^⑦澳門則介於兩者之間，衛生教育起點不晚，負責廁所收費的管理人員也潛在發揮糾察的職能——假若管理人員不再默默地清洗廁所，改為主動勸導使用者自行沖廁，基於臨場壓力，人們必會配合順手沖水。水過糞走，病菌不留，這才能真正達致引進公廁背後的本性公共衛生目標，相較引入處罰等嚴厲措施易行、直接和有效。

說到底，澳門引入公廁的初衷必然是公共衛生，觀乎早年公廁列入〈澳門市衛生報告〉和《澳門市政條例法典》即屬充份證明。只不過如同本章前面的論證，公廁歷經多年發展，政府從沒有積極宣揚其衛生意義和主動接觸廁所的使用者，卻慣性地利用設施改善工程來替代宣導，結果多年都無法根治衛生頑瘡。再者，糞料有價所產生的承充制度，以及居民使用公廁的動機多年來停留於解決低層次、生理性和安全性的需求，才使公廁從原始的公共衛生觀念中偏離，並衍生出經濟和社會福利的視角。公廁原始動機被模糊化的情況，甚有可能連歷代執行公廁政策的官員都不能覺察。

^①《第 1600 號立法性法規》第 125 條，1963 年，bo.io.gov.mo/bo/i/63/30/dil1600_cn.asp。

^②Boletim Oficial da Colónia de Macau, Suplemento, no. 52, Macau, 31 de Dezembro de 1946, pp.957-980.

^③唐諾：《文字的故事》，新北：聯合文學，2001 年。

^④〈徙置沖廁辦法將採自動沖洗〉，《華僑日報》（香港），1961 年 3 月 8 日，第 2 張，頁 1。

^⑤張妙清、莊玉惜、鄭宏泰、尹寶珊：《顧己及人：推動正確行為以改善公廁衛生政策研究報告》，2020 年，香港中文大學香港亞太研究所，www.hkiaps.cuhk.edu.hk/wd/ni/20201118-141014_3_policy_research_report_02.pdf。

^⑥〈規矩多“不可思議”的新加坡〉，2015 年 4 月 23 日，香港商報網站，www.hkcd.com/content/2015-04/23/content_925315.html。

^⑦張文征：〈整治難言之臟〉，《北京觀察》（北京），2012 年 9 期，頁 20。

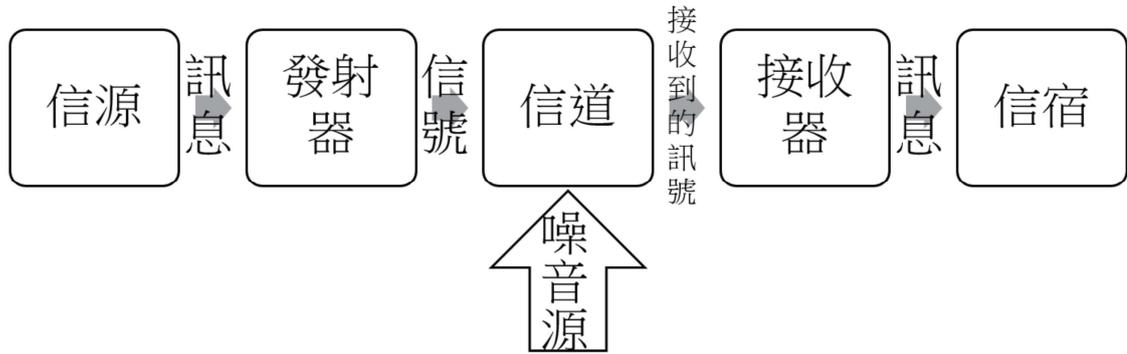
基本的公共衛生訊息傳遞至政府官員和居民耳朵時，人們卻解讀到不一樣的訊息，顯然是一個典型的訊息傳導失誤，學術上屬於傳播學議題。從公廁的實例上看，政府鮮少透過報紙、電視等傳統廣播媒介來發佈公共衛生訊息，反而更着重於公廁的建設。政府希望居民使用公廁能自然地養成衛生習慣，公廁改善工程則配合社會整體性公共衛生水平，一起進步。公廁變相成為了傳播學上描述的撒播訊息的媒介，這種媒介異於傳統廣播媒介，應將之定義為類大眾媒介。

為了更清楚地說明公廁在傳播中的角色和功能，現根據傳播學中最為基礎的拉斯韋爾（Harold Dwight Lasswell）5W 傳播模式理論，細繹闡釋。首先，政府是顯而易見的公廁建造者、監管者，而且在不同年代裏皆充當着直接或假手於承充公司的轉接營運者，換言之政府扮演着第一個 W——誰（Who）——所指的信源角色。政府說了甚麼（Say What）呢？概括言之是注重公共衛生，但不同年代的具體訊息並不相同。例如最早年的訊息應是“不能隨地便溺”，之後引入了活動式糞桶，訊息變成“要善用可移動和有蓋的糞桶，並應推廣至私人的廁所中”，接着就有“尿糞分開”、“改用水廁”、“便後沖水”等，旨在推廣衛生，直至社會進步後，更附加了男女平等、無障礙等訊息。下一個 W 須分析信道（In Which Channel），信道非公廁莫屬，也是公廁被定義為類大眾媒介中最核心的概念。公廁所傳遞的訊息的對象（To Whom）必然是廁所使用者，且由於廁所幾乎人人可用，所以最終會撒播至所有居民。又由於撒播的本質除了廣泛散佈外，還意味着傳播者支配訊息的控制權力從訊息離開喉嚨一刻即告終止，接收對象無可避免會根據聽到的信號，自行詮釋為訊息，故此撒播的效果（With What Effect）有時會遍離原意，並體現於公廁使用者所產生的各種偏見，例如誤會公廁收費全部目的是帶來財政利潤、付費後免除了沖水義務、男女共用廁所必然引起性罪案等。撒播的“廣種薄收”定律也能充份解釋公共衛生提升效果不彰。相反，若採用對話式傳播，例如請公廁管理人員直接勸喻使用者沖水，效果必能更優。

嚴格來說，撒播訊息後，訊息意義上的偏差其實不僅限於被接收對象自行詮釋。根據下圖所示的傳播數學模式理論（圖 2），作為信源的政府將訊息傳播至其對象的過程中，必須將訊息編碼為信號，而接收者也需要重新將信號還原為訊息，其間必然會混雜噪音和出現轉碼失真。^①這個過程體現於公廁中，即政府有着傳播公共衛生的善意政策，但當然不可能直接向民智未開的居民灌輸訊息，唯有將訊息編碼為公廁政策，例如可移動糞桶、管理人員、標語等，並以公廁為信道撒播。當然，使用者在如廁時所能接收到的訊號非常抽象，除了“如廁後請洗手”之類的文字標語外，更有“使用移動糞桶可保衛生”、“應仿效管理人員的做法沖廁”等由設施、環境、動作疊加傳遞的訊號，全然依靠使用者的個人領悟和解讀，還要克服公廁環境不佳、不便使用、收費等等的雜訊，由此可見準確撒播絕非易事。

^①劉海龍：《大眾傳播的理論：範式與流派》，北京：中國人民大學出版社，2008 年。

圖 2 傳播數學模式理論



圖片來源：劉海龍：《大眾傳播的理論：範式與流派》，北京：中國人民大學出版社，2008年。

公廁環境不佳在傳播學理論上的弊端，還不單止於噪音源眾多。公廁作為傳播公共衛生訊息的信道時，亦是居民眼中直觀的衛生榜樣，在學術理論上稱為擬態。擬態並不僅限於真實，是可以外部加工的訊息環境，但對於訊息接收者而言，擬態卻是少數可以認識“現實”的渠道。^①舉例來說，若一名缺德的公廁所用者沒有沖廁，卻被另一名不熟悉公廁規矩的使用者看到，他可能先入為主地覺得大便後毋須沖廁，因為對上一名使用者的舉動是他唯一能參考的“現實”。深層次的問題是擬態放大了沒有沖廁的比例，上一名使用者是下一名使用者唯一的觀察對象，所以會讓人誤以為“全部”使用者都不沖廁，產生極壞的印象。擬態的控制權操縱於政府手上，而且擬態的本質是雙刃的，如果使用得當乃衛生推廣利器。例如，1885年政府推行用鈹綠水消毒廁所時，^②若能優先在公廁實行，居民觀後自習之，必較在《憲報》中刊登呼籲深入人心；但反過來說，當時的公廁臭氣衝天，居民見到公廁環境，莫說作為榜樣，還會降低用廁意欲。當人人寧可閉眼捂口，即用即走，那麼怎能說服居民注意廁所的消毒和衛生呢？維持擬態裏訊息的質量對於傳播的控制論來說，至關重要，因此政府認清公廁是傳播公共衛生訊息的媒介後，就應該盡力確保清潔和使用有秩序，避免單純地撒播不受控的訊息，而控制訊息的最佳方法，當然是讓清潔人員積極監督和負責向使用者直接對話了。對話是即時傳遞和即時反饋的互動，信道短，訊息傳送直接，最容易取得雙方共識。

總之，公廁衛生不只是一個簡單的建築設計和保養問題，更是培養公民意識的重要場景，所以必須重視訊息準確。構建公廁的傳播觀即便於重提公廁原始的公共衛生理念，長遠也有助於捍衛公廁的公共產品屬性。公共產品須調節負外部性，這概念已於前面章節討論，而最佳的調節方式是善用擬態。

^①時燕子：〈李普曼“擬態環境”理論的分析與批判〉，《創新科技》（河南），第4期（2021），頁22—23。

^② *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, no. 33, 20 de Agosto de 1885, vol. 31, p. 360.

公共產品的下一形態是市場化。市場化可引入靈活和高效的私人企業，並為政府帶來可觀的收入。不過，假設以傳播角度審視收費問題，公廁收費很可能會演變成干擾源，影響正確的公共衛生訊息的傳播，因為使用者肯定覺得付費即晉身為顧客，清潔則被扭曲成私人營運公司有責任提供的服務，在商店場景的擬態裏傳遞公共訊息，難度大增。再者，私人企業承攬公廁服務後，必然採取利益最大化措施，公廁潔淨程度可能只會維持較低標準，不利成為居民心中的衛生楷模。也就是說，私人管理公廁的撒播可能存在反效果，而且政府還須另覓信道傳送訊息，暗藏風險，所以在有其他妥善方案前，維持公廁免費，並由政府持續改善其管理和衛生狀況，屬較可取的選擇。

綜上所述，大街上掛着反光不鏽鋼牌的公廁是最能被居民感知的政府服務之一，除了宣揚公共衛生外，也是政府服務質素的生招牌，故此政府本來不缺維護動機。本章開首論及澳門公廁不斷翻新，而且出現了豪華化勢頭，彰顯了政府刷亮招牌的努力。不過，公廁的需求在不斷演進之中，逐步向馬斯洛理論的金字塔尖攀登，目前的需求層次已非改善硬件設施便能解決，更涉及居民的習慣和觀念。因此，公廁問題不再是工程問題，且應被重新定位為傳播問題，故須重視官民溝通的效率。不過，當公廁被視作溝通的媒介，其撒播方式註定了會被干擾，以及訊息易被錯誤地解讀，影響傳播的效率。解決方法有兩種，其一，大力賦權予公廁清潔人員，因為他們會直接與使用者對話，避免了訊息撒播失控之弊，也能即時接受使用者的反饋；其二，可視公廁為擬態，針對性地改善使用者接觸到的環節，展示使用公廁的最佳模式，並立之為居民的榜樣。總之，衡量公廁質量的尺度存乎於居民觀念之中，摸清觀念，勝過墜茵落溷中胡亂猜測。

五、結語

本文是《澳門公廁小史》的續編，^①通過澳門公廁的文獻回顧和對比香港公廁的發展歷程，檢視澳門公廁史中的三大因素：政策、技術和經濟，以及觀念的傳播。政策直接影響公廁，澳葡政府在公共小便池出現後，創設糞料承充和煙紙耗材收費制度，後續轉變成入場費。接着為改善惡劣的公廁環境，引入活動式糞桶，增加收取糞料的頻率，又拆分取尿和收糞生意，尿房應運而生，還嘗試接駁溝渠。可惜溝渠與取尿生意衝突，且尿房投訴不絕，政府興建的尿房終過渡至公廁。新一批公廁確立了出租、“興建、營運、移轉”、男士大小便不同收費等政策。戰後公廁雖有優化，數量增幅卻遠低於人口，問題延至臨近回歸才告解決。2001年，澳門公廁全面免費。澳門公廁的發展可謂政策導向。這一過程對比香港，可知香港公廁發展較為極端，在澳門公廁實行收費之初，香港已出現完全私營化的公廁行業，私廁主導的政策維持至二戰後，港英政府從未放棄把公廁責任轉嫁餐廳和商場，但因為城市急速膨脹，港府也不可能不建設公廁，卻衍生一大批低質量的旱廁，由此

^①陳淑怡、陳鵬之：〈澳門公廁小史〉，《澳門研究》（澳門），第3期（2023），頁41—60。

可見，港府把大市場、小政府的理念套用至公廁政策中。港澳迥異的理念產生不同的公廁軌跡，然而時至今日，港澳公廁都達致差不多水平的衛生、方便性和全面免費，亦印證了政策的影響雖然直接，但時效性較短，相對而言，技術和經濟才能引領重大革新。

生產技術才是澳門的公廁從私營商品轉成公共產品的根本推動力。糞坑在勞力挑糞的時代裏是有限的排他性資源，唯有利用價格調控使用量，使之留給真正有需要者。後來溝渠發展成熟，公廁變成用之不竭的資源，才具備準公共產品化的條件。因此，政府嘗試了多種營運模式，探索較優的解決方案，其背後是學界傳統上認為公私營混合模式最能達致福利最大化的理論。學界思潮也隨時代進化，逐漸變成支持免費公廁，並視之為社會公平，因此公廁在滿足受益性、效率性、輔助性和法制性前提下，宣布免費，正式轉變為公共商品。

不過無論港澳，公廁都有過度聚焦於設施之嫌，在服務提升的過程中忽略了居民的聲音，也未善用公廁來傳播正確的公共衛生知識。因此，本文引入傳播學理論，介紹公廁的傳播潛力。單純的設施改善工程可以完善公廁的條件，但傳播卻能徹底改變居民的使用習慣。本文認為，公廁主要目的是保持公共衛生，倘居民不積極配合，衛生願景將不可能實現，因此，公廁政策應鼓勵溝通，促使公廁成為衛生意識的傳播媒介，嘗試與居民攜手共創美好的環境。畢竟公廁這通貨，以往煙紙錢只斂財一文，今天免費卻可賺回文明。公廁之本是糞還是人？端正這意識所耗費的時間豈止百年。

〔責任編輯 陳超敏〕

〔校對 倫國基〕