

論澳門特別行政區應急法制建設之動因、基礎、挑戰與對策

尤樂 王曉然

[摘要] 澳門歷史上多有自然災害、事故災難和公共衛生事件。回歸後，以第11/2020號法律《民防法律制度》為核心，由其他法律、行政法規和政策性的行政規劃等構成的法治化的應急法制體系已趨完善；同時以應急法制體系為依據建立的行政應急體制也已成熟，各個行政組織及其權限均得到明確，但是近年的各種災害又為澳門應急法制體系帶來挑戰。為此，澳門特區政府通過開放式許可、行政資助、法律授權和行政委託等行政行為，通過供給行政等為生存權提供保障，同時各種防治災害的信息得以公開和流通亦符合法治文明的本質，是可供關注和借鑑的亮點，但是仍應該建立個別情況下醫學觀察費用的豁免機制，以體現信賴利益保護和對財產權的保障，並且在必要啟用時，將本地數據系統與中國內地省份的系統一樣，接入國務院政務服務平台，實現“雙向互認互免”，在提高抗災減災效能的同時，以符合《澳門基本法》和本地法律的要求。在中央的統一領導下，應以粵港澳大灣區為重點，與中國內地省份建立整體性的應急區域合作。通過災害應對機制的改進，綜合提高澳門應急法制體系的發展水平和完備程度。

[關鍵詞] 應急法制 行政收用 行政委託 供給行政 系統接入 區域合作

“應急法制”之意，在於行政機關的應急行為和應急管理策略以及公共應急法制的法律屬性。^①一方面，“應急”的法律淵源出自《中華人民共和國突發事件應對法》（2007年）的第2條等，^②並且通過該法第3條之“突發事件”，^③將應急處置的客體或應急法制建設的需要，展現為自然災害、事故災難、公共衛生事件等；另一方面，自然災害、事故災難、公共衛生事件的表現各異，如自然災害往往表現為野外火災、水災、風災等現象，事故災難往往表現為海難、空難、建築物火災等現象，公共衛生事件往往表現為瘟疫或疫病等現象，不僅會對人的生命和財產等造成侵害和損失，而且與災害（“自然現象和人類行為對人和動植物以及生存環境造成的一定規模的禍害，如旱、澇、蟲、雹、地震、海嘯、火山爆發、戰爭、瘟疫等”）的特徵相符，^④即三者產生的原因均在於自然環境或條件引發、

作者簡介：尤樂，深圳大學法學院副教授；王曉然，深圳大學法學院碩士研究生。深圳 518055

^① 莫于川主編：《中華人民共和國突發事件應對法釋義》，北京：中國法制出版社，2007年，頁14。

^② 《中華人民共和國突發事件應對法》（2024年）第2條第2款：突發事件的預防與應急準備、監測與預警、應急處置與救援、事後恢復與重建等應對活動，適用本法。

^③ 《中華人民共和國突發事件應對法》（2024年）第2條第1款：本法所稱突發事件，是指突然發生，造成或者可能造成嚴重社會危害，需要採取應急處置措施予以應對的自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件。

^④ 中國社會科學院語言研究所詞典編輯室：《現代漢語詞典》（第6版），北京：商務印書館，2015年，頁1618。

生產生活中技術性的人為因素，或者二者的交互作用。

相較於中國內地使用的“應急”概念，澳門特別行政區（以下簡稱“澳門”）法律將其歸入“民防”，即特別行政區應對突發公共事件的持續性和跨領域活動，^①同時以特區法律（如第 11/2020 號法律《民防法律制度》）、行政法規（如第 31/2020 號行政法規《民防法律制度施行細則》）等為主體組成的規範體系構建應急法制，^②並且鑑於“如果某個法律章節的內容受其標題的限制，則該章節中的某項規定亦受此限制”，^③特區政府在政策性的《澳門特別行政區防災減災十年規劃（2019－2028 年）》中，^④不僅將突發公共事件描述為“災害”，而且在其 2.1 部分中亦將災害與《中華人民共和國突發事件應對法》作同樣的分類。^⑤自然災害者，如 2017 年 8 月的“天鴿”颱風造成澳門 10 死 244 傷^⑥和 125.45 億澳門元的損失；^⑦事故災難者，如 2003 年 8 月 6 日的青洲非法危險品倉庫爆炸，係由鐵皮搭建、無符合標準的安全設施，造成危險品在高溫下洩露、揮發；^⑧公共衛生事件者，如 2020 年 1 月出現的新型冠狀病毒疫情（以下簡稱“疫情”）。澳門自開埠以來，歷經澳葡政府和特區政府，所累積的災害應對經驗，如基礎設施、應急管理、社會協作、公眾意識、科學運行等，^⑨以及持續完善中的應急法制基礎和在近年應對公共衛生事件挑戰中的反思與對策，對其自身和中國內地，尤其是大灣區的突發事件應對機制和應急法制建設具有借鑑作用。

一、澳門應急法制建設的動因

澳門處於珠江口之西側，南臨南中國海，與隔海相望的香港距離 60 公里，屬於亞熱帶季風氣候，兼有熱帶氣候的特點，加之海島性、山地性的地質特徵，開埠以來自然災害頻發，引致具有人為因素的其他事故，屢屢殃及生命和財產受損，並且作為開放型的國際都會或城市，^⑩運輸線路稠密、人員往來密集、建築物鱗次櫛比，歷史上也備受事故災難和公共衛生事件（如瘟疫或疫情）的困擾。

首先，自然災害之颱風所害為巨。每年 5 月中旬起至 11 月是熱帶風暴與颱風影響澳

^①參見第 11/2020 號法律《民防法律制度》第 2 條。

^②參見第 11/2020 號法律《民防法律制度》第 1 條、第 11 條等。

^③（德）伯陽：《德國公法導論》，北京：北京大學出版社，2008 年，頁 24。

^④以第 11/2020 號法律《民防法律制度》第 11 條之“核准民防總計劃”為依據。

^⑤雖然澳門《澳門特別行政區防災減災十年規劃（2019－2028 年）》將社會安全事件納入“災害”的範圍中，但是鑑於前述《現代漢語詞典》（第 6 版）對“災害”的定義，以及澳門《澳門特別行政區防災減災十年規劃（2019－2028 年）》將社會安全事件描述為恐怖襲擊、重大刑事案件，不屬於本文的“自然環境或條件引發、生產生活中技術性人為因素造成，或者二者的交互作用”的特徵描述，故本研究不以澳門的社會安全事件為對象。另，2007 年施行的《中華人民共和國突發事件應對法》在經過 2024 年的修訂後，仍然將突發事件分為“自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件”。

^⑥澳門特別行政區政府：《國家減災委協助澳門“天鴿”颱風災害評估專家組的工作報告》，2017 年，頁 3－21。

^⑦〈澳門：颱風“天鴿”過後善後工作加緊進行〉，央視網，2017 年 9 月 14 日，<http://news.cctv.com/2017/09/14/ARTIujMdIaPmWw24bOhDHvSQ170914.shtml>，2021 年 12 月 27 日讀取。

^⑧澳門消防局：《澳門消防年刊（2003－2004）》，澳門：澳門特別行政區政府消防局，頁 15－18。

^⑨葉桂平、孟靜文：〈澳門特區建設安全韌性城市路徑研究〉，《中國應急管理科學》（北京），第 12 期，2020 年，頁 30－36。

^⑩澳門是國際著名的博彩業發達的城市。

門的季節，如 1952 — 1997 年的 45 年間，中心距離澳門 120 公里以內並且影響澳門的熱帶風暴、颱風共有 94 次，平均每年為 2.08 次，最多的年份達 8 次（1980 年）。^①雖然與香港相比，澳門地域不具備山嶺密佈、徑流豐富的地質特點，但二者均具有風災之災害類型及其造成的輪船傾覆、水災、房屋倒塌、山泥傾瀉等災害情況，如發生在 1841 年 7 月 20 — 21 日的颶風暴雨中，澳門就曾“海面浪大如山，船艇沉沒，溺傷人命。在澳門附近英美等國船隻，有六艘沉沒，其他失事及冲上岸的船隻有二十多艘，有人員傷亡”；^②1874 年 9 月 22 — 23 日，橫掃香港、澳門和香山縣（今日之中山市）的強烈颱風（史稱“甲戌風災”），就造成澳門 5 千餘人死亡；^③1923 年 8 月 18 日的“癸亥風災”中，“許多船艇沉沒，死傷數十人”。^④

其次，事故災難亦多有損害。火災者如 1936 年 3 月 12 日澳門氹仔光遠炮竹工廠發生爆炸，大火造成 47 人死亡、約 150 人受傷；^⑤1992 年 10 月 4 日澳門永亨銀行大廈大火，造成 2 死 1 傷；^⑥作為臨海城市，海難亦屢屢作祟，從 1764 — 1786 年共有 22 艘澳門船隻沉沒，^⑦近現代情況雖有好轉，但也時有發生，如 2014 年 6 月 13 日，幸運星號噴射客船在外港航道入口撞向南邊堤壩，造成 70 多人受傷等等。^⑧

再次，公共衛生事件中，以瘟疫為例，常有人命傷亡。先後在澳門出現的各類傳染性疾病包括天花、霍亂、麻風病、鼠疫、腦膜炎等。其中，1878 年出現 62 例麻風病患者之後，該疫一直持續至 1885 年；1895 年鼠疫造成 1,295 名患者死亡，1898 — 1900 年造成 1,094 人死亡，1907 — 1909 年造成 1,500 人死亡，^⑨僅 1907 年 6 月就有千餘人死亡；^⑩從 1927 — 1942 年，霍亂的死亡人數達到 2,403 人，^⑪僅 1941 年就造成 435 人死亡；^⑫1918 年 6 — 12 月，流行性感冒造成 120 人死亡。^⑬

^①曾榮青：〈澳門氣候及主要氣象災害〉，《華南師範大學學報（自然科學版）》（廣州），第 2 期，2001 年，頁 100 — 104。

^②陳偉明、孫智雯：〈近代澳門災害的歷史狀況與特點（1840 — 1849）〉，《文化雜誌》（澳門），總第 97 期，2016 年，頁 1 — 24。

^③岑智明、鄭楚明、李子祥：〈香港天文台的早期歷史〉，香港桂冠論壇網頁，2021 年 10 月 4 日，<https://hklaureateforum.org/zh-tw/early-history-of-the-hong-kong-observatory-tc>，2023 年 11 月 25 日讀取。

^④岑智明、鄭楚明、李子祥：〈香港天文台的早期歷史〉，香港桂冠論壇網頁，2021 年 10 月 4 日，<https://hklaureateforum.org/zh-tw/early-history-of-the-hong-kong-observatory-tc>，2023 年 11 月 25 日讀取。

^⑤參見〈澳門光遠炮竹廠爆炸慘案續訊、男女死傷達二百餘名、全場男女工人二百餘人非死即傷、三家村亦受波及、全場工人死傷、類皆焦頭爛額〉，《天光報》（香港），1936 年 3 月 15 日，頁 3；〈澳門光遠炮竹廠、失慎爆炸大慘劇三誌、男女工人死者已達四十七名〉，《天光報》（香港），1936 年 3 月 16 日，頁 3。

^⑥〈澳門夜總會冲天大火災兩死一傷 市民目睹職員攀窗待救墮樓慘況 群情洶湧指責救人無方 消防官稱難以接近現場〉，《星島日報》（香港），1992 年 10 月 5 日，版 1。

^⑦〈1764 到 1786 年，澳門額船共有 22 艘在海難中沉沒〉，2019 年 1 月 15 日，澳門記憶網頁，https://www.macaumemory.mo/entries_68fd4afe220d4024ae0cd975d623ff13，2023 年 11 月 25 日讀取。

^⑧〈香港客船撞上防波堤 70 多人受傷〉，BBC 中文網，2014 年 6 月 13 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/06/140613_hk_ferry，2023 年 11 月 25 日讀取。

^⑨鄭亮、陳以樂：〈澳門城市在突發公共衛生事件期間的狀況及對策分析〉，《城市住宅》（北京），第 1 期，2021 年，頁 98 — 103。

^⑩莫世祥等編譯：《近代拱北海關報告匯編（1887 — 1946）》，澳門：澳門基金會，1998 年，頁 64 — 302。

^⑪鄭亮、陳以樂：〈澳門城市在突發公共衛生事件期間的狀況及對策分析〉，《城市住宅》（北京），第 1 期，2021 年，頁 98 — 103。

^⑫楊森：〈澳門近代歷史的災害與應對（1840 — 1949）〉，《都市文化研究》（上海），第 2 期，2021 年，頁 197 — 209。

^⑬張中鵬、李超：〈突發公共衛生事件下的韌性城市建設——以近現代澳門為例〉，《貴州社會科學》（貴陽），第 1 期，2021 年，頁 135 — 142。

因此，風災、火災及衍生的山泥傾瀉、樓宇倒塌；^①海難、瘟疫等等災害的成因既有惡劣、複雜、強烈的自然因素，亦有人類在對抗自然、改造自然、建設城市、發展宜居的過程中的伴生現象（如新型災害之網絡危機）、技術缺陷、管理失位（疏忽）、設施（設備）不足等人為因素。從澳葡政府管制期間，如 1805 年 9 月，澳葡政府就曾邀請率領艦隊路過澳門的西班牙宮廷御醫巴爾密斯（Francisco Javier de Balmis）協助，為澳門居民接種牛痘，^②到回歸後的特區政府，不僅從“公共行政領域所關心的乃是公共性的供給和需求”的角度，^③逐漸建立起一個行之有效的應急行政組織和權力架構，而且一套應急法制體系亦隨之成熟；更為重要的是，通過應對 2020 年 1 月出現的疫情，澳門特區政府不但憑藉既有法規體系，如第 2/2004 號法律《傳染病防治法》，嫺熟地應對公共衛生事件的挑戰，而且制定的措施和運用的對策亦可借鑑於中國內地對突發事件的應對方法。

二、澳門應急法制建設的基礎

應急處置固然屬於地方治理的必然範疇和城市管理中的應有內容，應該秉承“管理是組織在某種變動的環境中，通過權衡效率、效能、公平等三項價值，努力將有限資源和人員加以統合，從而達成目標的過程”，^④但是價值與目標的達成與對策研究和擬定，都需要以行政法制方面的內涵界定、組織（權限）依據為基礎，只有將澳門特區政府在災害應對方面的法制發展歷程和現有基礎加以釐清，才可能理解其在各種災害帶來的挑戰中，作出政府決策或者制定行政政策的法治化背景和涵義。

（一）法律基礎

澳門有關應急處置的法律由立法會第二常設委員會負責起草，並已以此機構形成規範體系。一者，作為一般的行政性法律的第 2093 號法律《民防組織基礎》（1961 年），於 2020 年被變更為第 11/2020 號法律《民防法律制度》，後者不僅包括相應的行政組織規範，並且將突發公共事件^⑤的應對或處理歸於民防活動範圍；同時在特殊的行政性法律方面，有關應急處置的具體授權規範散見於各種法律中，如第 8/2021 號法律《酒店業場所業務法》、第 13/2019 號法律《網絡安全法》、第 18/2019 號法律《輕軌交通系統法》、第 9/2002 號法律《內部保安綱要法》^⑥、第 2/2004 號法律《傳染病防治法》、第 7/2020 號法律《動物

^①〈澳門舊樓倒塌壓塌貨車無人傷 巨響嚇壞街坊〉，2010 年 3 月 15 日，中國新聞網，<https://www.chinanews.com.cn/ga/ga-sszqf/news/2010/03-15/2169311.shtml>，2024 年 2 月 17 日讀取。

^②譚旭彬：《大變局：晚晴改革五十年》，杭州：浙江人民出版社，2024 年，頁 269，轉引自張嘉鳳：〈十九世紀牛痘的在地化——以〈英咭喇國新出種痘奇書〉、〈西洋種痘論〉與〈引痘略〉為討論中心〉，《史語所集刊》（台北），第 78 本 4 分，2007 年，頁 755—812。

^③（美）大衛·約翰·法默爾（David John Famer），吳瓊譯：《公共行政的語言——官僚制、現代性和後現代性》，北京：中國人民大學出版社，2009 年，頁 181。

^④Naylor, John. *Management*. Pitman Publishing, Ltd., p. 6.

^⑤第 11/2020 號法律《民防法律制度》第 3 條：突然發生並造成或可能造成人員傷亡、財產損失、生態破壞或社會危害，並危及公共安全和環境的情事。

^⑥經第 26/2020 號法律及第 1/2017 號法律修改。

防疫法》、第 12/2022 號法律《危險品監管法律制度》、第 15/2021 號法律《樓宇及場地防火安全的法律制度》、第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》等；二者，鑑於“議會沒有能力，也不適宜於考慮技術細節，不能不授權行政機關制定法規補充之‘委任立法’”，^①行政機關在行使緊急處置權時得以制定實施細則（By-laws）、指導方針（Guidelines）、行為指南（Codes of Conduct）、計劃等，澳門特區政府則以上述法律為依據，基於“國家機能的擴大和靈活性對應的必要性”，^②在具體的適用方面制定技術性規範，包括相應的行政法規、決議、命令、行政長官批示等規範性文件，如第 31/2020 號行政法規《民防法律制度施行細則》等；三者，在民防施政領域中行使職權的行政機關是保安司，它的應急處置情況被反映在政府《施政報告》的內容中，並且接受立法會議員的詢問和質詢，以體現特區政府必須向立法會負責，尤其在制定普遍性的具體規則時，其緊急處置權的行使仍然能夠在法律授權的內容、範圍、條件和方式之內。

故而，澳門立法會雖然尚未如中國內地一般，制定一部專門性、一般性的應急處置法律（如《中華人民共和國突發事件應對法》），但是仍然能夠基於應對各種災害事件的經驗疊加，通過各個專業行政領域的法律制定，在行政組織和行政行為方面分別確定應急處置的權力主體和措施權限，借助立法機關的意志，體現出依法行政方面的積極意義。通過“為一機關設定職責之規範（由此需要行為），以較大或較小程度之準確性設定其權限，即可支配之權力”，^③使得統一指揮、專業負責的職能分配在法律框架內得以明確和具體，從而為有效應對各類突發公共事件打下規範性基礎。

（二）政策基礎

雖然無法律無行政乃為通識，但法律亦必須承認行政自治下必然存在的行政裁量，即公共行政往往體現對法律目的實現的積極性、科學性、技術性特點，一般性地承認和允許行政機關能夠按照自身對所面臨事項或問題的處置判斷而“自行其是”，在追尋目的與措施相適應的政策理性的同時，一方面，透過行政規劃之涵義——“行政廳要預測未來，並根據廣泛的行政政策性裁量判斷作出政策決定”，^④彰顯應急法制中對行政規劃的不可或缺；另一方面通過制定行政規劃，迎合法律的安定性、明確性和預測性，如澳門消防局根據第 15/2021 號法律《樓宇及場地防火安全的法律制度》第 17 條而制定相應的應急計劃。

故而，澳門特區政府依據第 11/2020 號法律《民防法律制度》中的民防規劃的定義，^⑤制定《澳門特別行政區防災減災十年規劃（2019－2028 年）》，各個行政機關再據此制定一般性的行政規劃，可在自然災害、事故災難、公共衛生事件領域，根據各自的職權管

^①王明揚：《英國行政法》，北京：北京大學出版社，2007 年，頁 85。

^②（日）鹽野宏，楊建順譯：《行政法》，北京：法律出版社，1999 年，頁 70。

^③（葡）蘇樂治（Rogério Guilherme Ehrhardt Soares），馮文莊譯：《行政法》，北京：法律出版社，2014 年，頁 199。

^④楊建順：《日本行政法通論》，北京：中國法制出版社，1998 年，頁 563。

^⑤第 11/2020 號法律《民防法律制度》第 3 條：有效應對突發公共事件、確保相關行動受到統一領導、指揮及協調而預先編製的一系列策略性、技術性、組織性及程序性文件。

轄範圍制定相應的專門性的行政規劃，以應對各種災難風險與挑戰。更為重要的是，澳門特區政府的政策基礎並不僅限於上述一般性和專門（領域）性規劃，還包括其他下位、具體和臨時性的專業計劃、實施計劃，^①如“保障口罩供應計劃”和“八項支援措施”（包括僱員及自由職業者援助款項計劃、商號經營者援助款項計劃等）等。^②

（三）組織基礎

政府事務除國民住宅、地方經濟發展、社區發展、文化休閒、運輸系統、基層建設、廢棄物處理以外，就是公共安全，^③由於不同地域之間存在客觀條件的差異性，“不同地方事務處理方式，可能取決於不同地方政府機制；而不同地方政府功能表現，則可能是受到內部不同職位設計，以及各職位間權責關係等結構特性所影響”，^④因此澳門特區政府的應急法制必須建立在相應的組織基礎之上。

澳門的應急組織架構略顯複雜，一方面，特區政府成立突發事件應對委員會，由行政長官擔任主席，成員包括衛生局、社會工作局、土地工務運輸局、新聞局、法務局、治安警察局、消防局的局長；^⑤另一方面，根據第31/2020號行政法規《民防法律制度施行細則》第2條，警察總局^⑥負責執行民防政策，並和專項應變計劃中直接負責處理特定突發公共事件的實體（組織）^⑦一起，設立相應的突發公共事件預警系統（第3條），通過行政能力與專業技術的結合，實現“在行政長官的領導下，充分發揮專業應急指揮機構及各部門、各單位的作用……採用先進的監測、預測、預警、決策和應急處置技術及裝備設施，充分發揮專家隊伍和專業人員的作用，提高應對突發事件的科技水平”，^⑧如受行政長官網絡安全委員會監督，由司法警察局統籌，聯合行政公職局、郵電局成立的網絡安全事故預警及應急中心，其職責包括網絡安全風險預警、網絡安全事故應急協調以及行政及技術支援；由衛生局成立、受行政長官監督的新型冠狀病毒感染應變協調中心，負責全面規劃、指導和協調各公共及私人機構關於預防、控制和治療新型冠狀病毒感染的工作。該應變協調中心的設立為疫情期間，澳門特區政府在公共衛生事件應對工作上的果斷決策、即時應變和迅速反應打下組織和制度基礎，從疫情始發至結束，在澳門經歷的每波次衝擊中，特區政府均得以快速啟動重大公共衛生防控機制，實施社區衛生防護措施，有效防止疫情在社區之間的傳播，並持續推進傳染病防控體系建設。^⑨

因此，進入特區政府時代，經過回歸後二十餘年的建設，澳門的應急機制已經夯實行

^① 吳庚：《行政法之理論與實用》，北京：中國人民大學出版社，2000年，頁405—406。

^② 〈澳門抗疫兩年消耗近千億財政儲備，預計明年仍是赤字預算〉，21世紀經濟報道網頁，2021年11月6日，<http://www.21jingji.com/article/20211106/herald/bb7d8adebf35a2b235d7e370103d6be9.html>，2021年12月28日讀取。

^③ Bingham, R. D. editor. *Managing Local Government: Public Administration in Practice*. Sage publications, 1991, pp. 171-347.

^④ 呂育誠：《地方政府管理——結構與功能的分析》，台北：元照出版公司，2006年，頁139。

^⑤ 〈澳門特區成立突發事件應對委員會〉，人民網，2021年11月5日，<http://hm.people.com.cn/n/2012/1105/c42272-19500870.html>，2021年12月28日讀取。

^⑥ 警察總局下設治安警察局和司法警察局。

^⑦ 行政機關或特別法人等等。

^⑧ 參見《澳門特別行政區防災減災十年規劃（2019—2028年）》1.5（基本原則）。

^⑨ 段津舟：〈澳門防疫抗疫經驗〉，天大研究院網，2021年7月22日，<https://tiandainstitute.org/2021/08/13/%E6%BE%B3%E9%97%A8%E9%98%B2%E7%96%AB%E6%8A%97%E7%96%AB%E7%BB%8F%E9%AA%8C/>，2021年12月28日讀取。

政組織架構和功能方面的基礎，從而形成“防範為主、常備急需、先行處置、尊重程序、及時報告、專業處置、比例協調、嚴格問責、注重宣教”的成熟制度體系，^①其在 2020 年 1 月初現疫情時，能夠從短暫的啟動和“試車”狀態，迅速進入有條不紊地處置的表現，足以使社會公眾對澳門特區政府應對今後可能不斷出現的災害挑戰的能力產生信賴。

三、澳門應急法制建設的挑戰與對策

回歸後，雖然繁榮穩定、昇平日久，但是自然災害、事故災難和公共衛生事件仍然為澳門特區政府帶來種種應急方面的挑戰，而澳門特區政府在防止害人性命、損及財產方面的應對和處置能力也顯著提高。在自然災害應對方面，如 2017 年 8 月的颱風“天鴿”之後，在中央人民政府派出的專家團隊的幫助下，澳門特區政府根據《澳門“天鴿”颱風災害評估總結及優化澳門應急管理體制建議》，逐步完善應急管理機制並取得顯著效果，僅僅時隔一年之後，2018 年 9 月的颱風“山竹”帶來的危害被降低為 40 人受傷^②和 17.36 億澳門元的財產損失；^③在事故災難處置方面，如 2013 年 11 月貨船“羊城 8 號”因機械故障失去動力，在錨地等待維修時遭遇猛烈的風浪而大量進水，並有側翻或沉沒的危險，海事局和海關迅速展開救援，安全轉移 7 名船員並固定事故船隻；^④在公共衛生事件應急方面，除 2003 年的 SARS 之外，2020 年 1 月始現的新冠疫情，給澳門已有的應急法制秩序帶來持續性和強烈的衝擊。由於特別行政區的特殊地理位置和行政區域建制，以及在域內法制體系中的獨特地位、角色、功能，澳門特區政府面對疫情變化時，不得不隨時採取和調整各種應對措施，在發現和治療本地感染病例的同時，也在防止和控制外地輸入確診個案，如以澳門民航局於 2020 年 6 月 16 日發出的第一份“熔断指令”為標誌，^⑤用以截斷由地區性往來航班形成的疫情傳播鏈，其他如強制檢測、自行監察、指定醫學觀察酒店、疫苗接種、封關（關閉面對中國內地的口岸）和經濟援助措施等。^⑥上述各種行政措施的背後，無疑都是行政權基於對公民權利的限制性和促進性的行使。鑑於“必須努力在需要公正有效地行政與需要保護公民免受行政專斷之間作出平衡”，^⑦應該針對具體措施或事例，發現各種應急情況對澳門現行應急法制帶來的挑戰並尋找法治化的對策，在實現權利保障的

^① 莫于川、莫菲：〈行政應急法治理念分析與制度創新——以新冠肺炎疫情防控中的行政應急行為爭議為例〉，《四川大學學報（哲學社會科學版）》（成都），第 4 期，2020 年，頁 123—137。

^② 〈澳門五個“首次”應對颱風“山竹”效果理想〉，中國新聞網，2018 年 9 月 19 日，<https://news.cctv.com/2018/09/19/ARTI0nEflUKbpufZhbGMH9Ql180919.shtml>，2024 年 6 月 7 日讀取。

^③ 澳門特別行政局政府統計暨普查局：〈颱風“山竹”對澳門造成的經濟損失修正估算〉，2019 年 5 月 9 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/285785/>，2024 年 6 月 7 日讀取。

^④ 澳門特別行政局政府新聞局：〈貨船遇風浪險沉沒 海事局和海關到場救援〉，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/81437/>，2024 年 6 月 7 日讀取。

^⑤ 〈民航現首份“熔断”，多航司要求乘客登記前核酸檢測〉，澳門國際機場網頁，2020 年 6 月 16 日，<https://www.macao-airport.com/zh/media-centre/news/18758>，2021 年 12 月 29 日讀取。

^⑥ 〈澳門特別行政區——應對新型冠狀病毒的經濟援助措施〉，德勤亞太網頁，2020 年 4 月 9 日，<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/tax/hk-tax-news/deloitte-cn-tax-hktn-macau-sar-relief-measures-zh-200414.pdf>，2021 年 12 月 30 日讀取。

^⑦ （英）威廉·韋德（William Wade），徐炳等譯：《行政法》，北京：中國大百科全書出版社，1997 年，頁 26。

同時，提高澳門行政體系的綜合應急效能。

首先，行政收用的挑戰與財產權保護的對策。行政收用指行政主體根據公共利益的需要，從行政相對人處強制獲取一定財物並給予其補償的行政處理，包括徵收和徵用兩種基本形式，前者指以行政命令的方式取得自然人和法人財產的所有權的行為，後者是取得財產使用權並在使用結束後予以返還並補償的行為。^①早在 1901 年時任澳門總督的柯高（José Maria de Sousa Horta e Costa），就曾下令徵用西望洋山坡南面的所有建築物和土地，包括好景酒店等。^②根據經第 12/2020 號行政法規修改的第 90/99/M 號法令及其核准的《海事活動規章》第 91 條第 1 款，海事及水務局局長應該“在有需要時，徵用屬澳門特別行政區之船舶、有關人員及物資”（a 項），同時該款 c 項之“使用停泊在港口內且在澳門特別行政區登記之船舶所能提供之一切資源”亦能形成行政徵用之關係；徵收者，澳門特區政府在疫情中實施指定醫學觀察酒店措施時執行自費政策。^③由此可見，在未來各種應急中，均有可能產生政府與財產權人之間的徵用關係和行政機關與行政相對人之間的徵收關係。前者，固不待言，應給予財產權人以補償；後者，則有可能存在徵收豁免的情況。鑑於行政法治應以“個案之‘法律適用’為重心”，^④應以在特區政府發出特定政策前合法離開（取得出境許可）並在許可規定的期限內返回人士為對象，以其在指定酒店接受觀察之錨銖為事例，探討在應急法制中發現徵收豁免內容的合法性。

一者，醫學觀察見諸於第 2/2004 號法律《傳染病防治法》第 14 條之“在指定的時間及地點接受醫學觀察或醫學檢查”並可能附隨行政強制措施，^⑤而採取的必要限制人身自由措施，基於行政組織法方面所遵循的法律絕對保留原則，即“行政組織法制必須清楚地劃分不同公權力主體、各機關之間的行政任務、管轄權限”，^⑥只能由法律授權的行政機關作出強制決定，決定權不能委託於行政機關之外的組織；二者，被指定的醫學觀察酒店並非基於公法而設立的組織，鑑於“公司團體或個人受國家特定事物之委託者，謂之委託行政”，^⑦指定酒店實施的醫學觀察是其接受政府的行政委託而進行的執行性（行政強制措施）的事實行為，則其收費就不屬於指定醫學觀察酒店與消費者之間的民事法律關係性質，而是具有公法關係特徵、限制財產權的行政徵收。被指定的醫學觀察酒店所收取的費用，既是代徵之行政性收費，又是自身取得的行政補償，形成由行政性收費直接轉為行政補償的“簡易程序”；三者，出入境管制作為行政許可，處於信賴利益保護原則的適用範圍之內。澳門居民經申請取得的出入境許可，足以使其相信在許可期限內返回不會遭遇行政機關對

^①姜明安、余凌雲主編：《行政法》，北京：科學出版社，2010 年，頁 385—386。

^②澳門記憶：《澳督柯高以政府名義徵用好景酒店》，澳門記憶網頁，2019 年 1 月 15 日，https://www.macaumemory.mo/entries_0b8fe579e5944028b87ee9cf8c149a65?token=XrU+tjRekDq7/vp8uss2Bw==&lgType=zh-cn，2024 年 6 月 7 日讀取。

^③即在規定時間段（如 14 天，從規定日期起算）內從發生中、高風險疫情的特定地方（包括外國和中國內地、台灣）前來或返回澳門後，均必須在政府分批指定的酒店（部分可供選擇）接受一般為期 14 天至 21 天的醫學觀察並自行付費。

^④林明鏗：《德國新行政法》，台北：五南出版社，2019 年，頁 9。

^⑤參見第 2/2004 號法律《傳染病防治法》第 15 條之“強制隔離”。

^⑥翁岳生主編：《行政法》上，台北：元照出版有限公司，2020 年，頁 327。

^⑦參見史尚寬：《行政法論》，台灣，自行印刷，1953 年，頁 63。

其財產權採取不利的具體行政行為（行政徵收）及其他不利之法律後果（如行政處罰等），而出境期間目的地是否發生意外之疫情均非私人個體所能預測和知悉，不能損及信賴利益保護原則的適用；同時澳門居民對指定醫院觀察的服從，是作為個體在行政優先權的作用下，履行配合、忍耐、服從、執行之義務的行為，是為維護公共安全，防止疫病結果的發生或者疫情的擴大而做出的特別貢獻或者犧牲，如澳門特區政府的“現金分享計劃”可一定程度地起到補償作用。^①

故而，法治在於規範和細節。前者，如經第 12/2020 號行政法規修改的第 90/99/M 號法令及其核准的《海事活動規章》第 91 條第 2 款^②和第 3 款，^③是涉及在事故災難拯救中行政徵收和費用豁免的條款；後者，對上述處於特殊情況之澳門居民，一方面，法律不溯及既往的效力亦能規範政策的制定和執行，否則政策所應具備的法律效力的明確性和預測性將蕩然無存；另一方面，限制人身自由就應以正義而彌補，如若再行收費則有違信賴利益保護原則並溯及既往，同時使被收費的澳門居民以其私人承擔成本、行公共利益維護之事，^④則應豁免收費。對此，第 31/2020 號行政法規《民防法律制度施行細則》第 33 條能夠在體系性解釋方法下提供相應理據，^⑤並且根據第 2/2004 號法律《傳染病防治法》第 16 條，^⑥給予適當之行政補償，包括誤工費用和隔離期間、長期面對封閉空間的精神損害等，方合乎尊重和保障財產權及人身自由、人格尊嚴的正義之道。此種情況下，澳門特區政府可以為之指定符合基本人權保障要求的醫學觀察酒店，亦可視情況並因個人付費而承認其自選醫學觀察酒店的權利。

其次，生存權保障的挑戰與給付行政的對策。自然災害和事故災難都將對人類的生命安全和財產安全產生侵害的作用，公共衛生事件更是直接將人的生命安全置於危險當中，並且禍及人類持續並健康存在的可能性。既然《澳門基本法》第 39 條^⑦和第 40 條第 1 款^⑧

^①《2022 年度現金分享計劃》，透過銀行轉帳或郵寄劃線支票兩種方式，分批向約 697,000 名澳門永久性居民每人發放 1 萬澳門元，以及向約 42,000 名非永久性居民每人發放 6 千澳門元。澳門特別行政區政府財政局：〈紓解民困，關顧民生：2022 年度現金分享完成發放〉，2022 年 5 月 16 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/891603/>，2024 年 12 月 31 日讀取。

^②第 12/2020 號行政法規《海事活動規章》第 91 條第 2 款：如使用非澳門特別行政區之物資及人員，有關費用由被拯救之船舶之所有人、船長或受託人支付；如有合理理由，由澳門特別行政區按照預先協定或服務收費表支付；如無預先協定或服務收費表，則由澳門特別行政區按照海事及水務局局長所作之估價支付。

^③第 12/2020 號行政法規《海事活動規章》第 91 條第 3 款：如使用屬澳門特別行政區之物資，而上級不免除有關費用，則須支付等同物質損害之金額，但財產獲安全拯救之情況除外，在此情況下，澳門特別行政區之船舶具有與私人船舶等同之權利。

^④外國人和中國內地居民，如果根據第 16/2021 號法律《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》第 20 條（入境的一般條件）取得入境許可，在政策發出前已在前來路途中（如飛機已經起飛），且在政策實施後被允許而非拒絕入境（第 24 條），則亦應基於人權的普遍保護而在隔離期間獲得費用的豁免，即應由特區政府承擔。第 24 條中可拒絕非居民入境澳門特別行政區，以及拒絕相關簽證及許可的申請的情況包括“非居民拒絕第 2/2004 號法律《傳染病防治法》第十條第一款及第二款所指的任一要求，又或可對其實施該法第二十五條第一款（三）項及（四）項規定的任一特別措施”等。

^⑤第 31/2020 號行政法規《民防法律制度施行細則》第 33 條：因執行本行政法規而引致的負擔，尤指聯合行動所產生的負擔，由登陸於澳門特別行政區財政預算的款項承擔。

^⑥第 2/2004 號法律《傳染病防治法》第 16 條規定：“衛生局和社會工作局應對接受上條所定強制隔離措施的人給予一切必要的輔助，尤其是給予心理輔導。”該條之意旨在於，除心理輔導之外，亦可給予金錢補償，以使被進行醫學觀察之相對人得到生活上的輔助。

^⑦《澳門基本法》第 39 條：澳門居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。

^⑧《澳門基本法》第 40 條第 1 款：《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過澳門特別行政區的法律予以實施。

使生存權具有具體權利性質，並且“對國家課以必須確保國民之生存的政治性、道義性的義務”，^①那麼行政機關實施給付行政、予以滿足勢在必行，即澳門特區政府應該以公益為取向、在公共衛生事件應對中通過受益性的行政活動，如採取法律授權和行政委託、開放式許可、資金助成等形式，提供社會、經濟（資助）、文化的服務或者利用公共設施進行生活保護或保障等。

一者，法律授權和行政委託方面，前述之《海事活動規章》第91條第2款和第3款基於“一個行政行為可能同時兼備前面所述的行政行為類型中兩個以上的性質”，^②而可以對其內容作包含行政委託的理解和適用，以滿足在事故災難應對時採用技術性手段的需求；公共衛生事件應對領域中，集中體現在私人實體（私人診所和私人醫療機構）對病毒感染的檢測和篩查方面。澳門的第2/2004號法律《傳染病防治法》第13條第1款^③中的“採取必要的控制感染措施”和第18條第1款^④中的“執行職務”即表明私人實體（私人診所和私人醫療機構）是法定授權的主體，可以自己名義作出個案性的傳染病初步判斷並且採取相應的具有強制性措施支持的“指示或安排”，^⑤如移送到專門的公立醫院治療；同時，在技術性的行政委託方面，澳門特區政府衛生局亦一直將私人實體（私人診所和私人醫療機構）直接作為實施檢測、篩查的主體對待。^⑥法律授權和行政委託下的私人實體（私人診所和私人醫療機構）能夠起到促進提高疫情檢測篩查的覆蓋性和及時性的作用。^⑦

二者，開放式許可（豁免）方面，政府採購固然以與私人訂立行政契約的形式解決行政必需之物質條件的供應問題，但是“行政機關在選擇適用私法規範時不得拋棄公法的約束”，^⑧可見行政許可的實施也應貫穿在應急物資的政府採購過程中，而澳門特區政府在實施應急物資進口許可方面，則持續保持開放的狀態，如在自然災害應對方面，早在2018年，澳門特區政府就已接納《澳門“天鴿”颱風災害評估總結及優化澳門應急管理體制建議報告》中的建議，開始着手解決“統籌研究粵港澳三地信息共用、物資調配、人員交流培訓等應急管理有關重大問題”，在專業領域的應急管理合作機制中建立前述建議報告中

①（日）蘆部信喜；林來梵、凌維慈、龍鈞麗譯：《憲法》（第6版），北京：清華大學出版社，2018年，頁215。

②（日）藤田宙靖，楊桐譯：《日本行政法入門》，北京：中國法制出版社，2012年，頁75。

③第2/2004號法律《傳染病防治法》第13條第1款：公共或私人醫療機構負責人或醫生在執行職務中知悉有人感染或懷疑感染傳染病時，應立即採取必要的控制感染措施，並作出申報。

④第2/2004號法律《傳染病防治法》第18條第1款：公共或私人醫療機構負責人、醫生及其他工作人員，對在執行職務時所知悉的內容負有保密義務，但下列三種情況除外：……

⑤如澳門特區政府衛生局2021年8月16日發出的指引，“要求所有醫療機構的醫生，包括私人診所的醫生，接診有發燒或呼吸道症狀等疑似新冠病毒感染的病人後，均需在衛生局專門網頁上作出申報，同時指示或安排病人接受新冠病毒檢測”，“指示或安排”均具有命令的性質或涵義，如疑似病例不加聽從，可由治安機關依法進行強制。參見澳門特別行政區政府衛生局：〈衛生局推出措施加強到私人診所就診的有發燒等新冠病毒感染疑似症狀病人的篩查〉，2021年8月16日，https://www.ssm.gov.mo/docs/19910/19910_9af01567b4cc408f943690e0f45377d8_000.pdf，2021年12月30日讀取。

⑥澳門特別行政區政府衛生局：〈衛生局推出措施加強到私人診所就診的有發燒等新冠病毒感染疑似症狀病人的篩查〉，2021年8月16日，https://www.ssm.gov.mo/docs/19910/19910_9af01567b4cc408f943690e0f45377d8_000.pdf，2021年12月30日讀取。

⑦根據《突發事件應對法》（2007年）、《傳染病防治法》（2013年）和《關於印發新型冠状病毒肺炎防控方案（第九版）的通知》（聯防聯控機制綜發[2022]71號）相關條款及其體系性的解釋。

⑧（德）哈特穆特·毛雷爾（Hartmut Maurer），高家偉譯：《行政法學總論》，北京：法律出版社，2000年，頁38。

的“救援物資儲備與共用”；在公共衛生事件應對方面，疫情處置中的疫苗（mRNA）供應商包括 BioNTech（簡稱 BNT）^①、復星和國藥中國生物北京。^②澳門特區政府不僅採取開放之採購方式，市場主體進口並在市場銷售抗疫產品（如口罩等）亦被開放對待，二者的核心就在於政府作出准予進口許可決定的過程中，認可物資（疫苗、藥品、口罩等）生產地的資質（許可），如中國內地藥監局的批文、歐盟和美國 FDA 的批准文件。

三者，資金資助方面，行政機關基於公共需要，如保障市場主體經營的安定性和持續性，以及保障個人日常生活的正常和平穩，通過行政資助，“而對業界團體、私人、私企業提供資金及其他財產性利益的行政作用”。^③在自然災害應對方面，如 2018 年 8 月“天鴿”颱風後，澳門基金會根據行政長官的指示啟動涉及金額約 5.8 億澳門元的“8.23 風災特別援助計劃”；^④在事故災難應對方面，2019 年 11 月，社會工作局向受火災影響的廣福祥花園住戶提供 42 萬澳門元的應急經濟援助和臨時安置等支援措施；^⑤在公共衛生事件應對方面，澳門特區政府在疫情中為刺激內需、提振經濟而發放 3,000 澳門元的電子消費卡，^⑥疫情期間鼓勵僱主聘用本地待業居民臨時性補助計劃（第 22/2022 號行政法規）。^⑦以補貼而形成的僱主與僱員之間的夥伴關係、廠商與消費者之間良性互動的作用。澳門特區政府以“無形的手”施以調控，避免市場崩潰、社會動盪的有效措施。

故而，以上措施不僅解決自然災害、事故災難和公共衛生事件應對中的種種技術性難題，而且“維持與改善人民的生存”，^⑧使澳門社會能夠在日常生活的波瀾不驚中，發揮專業人士和組織在各種應急處置中的支撐作用，如“特區政府訂購的應對病症防疫包已經到位，可開始分階段向全澳居民免費提供……根據預案。各部門已進行了相關的物資儲備，系統組態，場所設置，人員培訓等工作”，^⑨以生存權的實現，在給付行政領域建立法治化的權力制約機制。

再次，澳門與中國內地應急處置合作中的挑戰與對策。回歸後，“港澳發展與國家發展更加緊密地結合在一起……全面推進內地同香港、澳門互利合作不斷邁上新台阶”。^⑩

^①澳門特別行政區政府衛生局：〈澳門新冠疫苗接种情况和接种后不良事件每月简报〉，2024 年 12 月 9 日，<https://www.ssm.gov.mo/apps1/covid19vaccine/ch.aspx#clg18752>，2025 年 1 月 1 日讀取。

^②澳門特別行政區政府新聞局：〈記者會快訊（新冠肺炎疫苗的採購進展）〉，2020 年 12 月 14 日，<https://www.gcs.gov.mo/news/detail/zh-hans/N20LNCISI7Z.jsessionid=E5B797346B5A97347422FD8AF8FCBDED.app10?category=%E5%8C%BB%E7%96%97%E5%8D%AB%E7%94%9F>，2025 年 1 月 1 日讀取。

^③（日）南博方，楊建順譯：《行政法》，北京：中國人民大學出版社，2009 年，頁 33。

^④澳門基金會：〈“8.23 風災特別援助計劃”援助約 5.8 億、批准約 6,000 宗申請、水電補貼各 21 萬戶〉，2018 年 8 月 12 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/251006/>，2024 年 6 月 8 日讀取。

^⑤澳門特別行政區政府社會工作局：〈社工局持續支援廣福祥火災住戶〉，2019 年 11 月 14 日，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/270157/>，2024 年 6 月 8 日讀取。

^⑥〈澳門特區政府公佈消費補貼計劃執行詳情〉，新華網，2020 年 3 月 16 日，http://www.xinhuanet.com/2020-03/16/c_1125719755.htm，2021 年 12 月 30 日訪問。

^⑦澳門特別行政區政府勞工事務局：〈疫情期間鼓勵僱主聘用本地待業居民臨時性補助計劃〉，2022 年 5 月 30 日，https://www.dsal.gov.mo/zh_tw/standard/employment_incentive_subsidy.html，2023 年 11 月 25 日讀取。

^⑧黃異：《行政法總論》，台北：三民書局，2006 年，頁 7。

^⑨新型冠狀病毒感染應變協調中心：〈循序漸進調整防疫 積極準備過渡期應對預案〉，2022 年 12 月 8 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/948882/>，2023 年 11 月 25 日讀取。

^⑩新華社：〈國務院發改委：全面推進內地同港澳合作〉，人民網，2018 年 11 月 12 日，<http://hm.people.com.cn/n1/2018/1112/c42272-30394556.html>，2021 年 12 月 30 日讀取。

在自然災害應對方面，如2017年8月“天鴿”颱風重創澳門之後，中國內地緊急向其輸送鮮活農副產品和垃圾袋、編織袋、口罩、勞工手套、鐵鍬、垃圾車等救災物資；^①在事故災難應對方面，如早在2017年8月，兩地就開始演練海上聯合搜救。^②2017年8月的“天鴿”颱風之後，澳門特區政府就在《澳門特別行政區防災減災十年規劃（2019—2028年）》中強調“粵澳、港澳應急管理合作和突發事件應急聯動機制”，“健全三地（粵港澳）應急管理合作機制”，“加強與內地搶險隊伍的合作”，並且仍通過與中國內地的協作致力於提高應急處置水平，如“粵港澳大灣區地震救援聯合演練”；^③在公共衛生事件應對中，其處置措施體系雖具靈活性且具有成效，但是仍有完善的空間。

一方面，及時調整與中國內地往來政策效果顯著。2020年10月內地訪港旅客為4,855人，^④2021年10月內地訪港旅客為6,680人，^⑤與2019年“十一”長假期間內地訪港旅客約67萬人次形成天差地別的對比；^⑥與之相反，同在疫情之下，2020年“十一”假期的前三天，內地訪澳旅客達到55,089人次，^⑦2021年5月內地訪澳旅客達到795,389人次，^⑧其原因之一就在於澳門特區政府及時調整通關政策，區別於“從中國內地前往香港的人士需要接受14天集中隔離，已完成疫苗接種的人士也需要接受7天隔離。儘管有‘回港易’‘來港易’等措施，仍給往返內地和香港的旅客帶來較大時間和經濟成本”。^⑨故而，澳門在今後的應急處置中保持與中國內地的順暢往來具有重要意義，如“通過搭建‘粵港澳醫療共同體’針對衛生及疾病防控聯合調整措施”，^⑩實現兩地互認醫學觀察結果和互相豁免醫學觀察式的往來（以下簡稱“雙向互認互免”）。

另一方面，在公共衛生事件應對中，實現雙向互認互免醫學觀察前提下的“正常通關”問題。^⑪疫情期間，澳門特區政府曾啟用“澳康碼”系統，^⑫中國內地省份也在同時使用健康碼系統，^⑬如廣東省的“粵康碼”。雖然隨着2022年12月7日，國務院應對新型冠狀

^① 新華社：〈內地輸送大批救災物資助澳門渡過難關〉，2017年8月26日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-08/26/content_5220650.htm，2024年6月8日讀取。

^② 澳門特別行政區政府海事及水務局：〈珠澳海上聯合搜救演習 加強事故聯動救援合作〉，2017年8月22日，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/106244/>，2024年6月8日讀取。

^③ 人民網：〈粵港澳大灣區地震救援聯合演練舉行〉，2024年6月7日，<http://www.zlb.gov.cn/20240607/b384b308ca514b2a8971023281200835/c.html>，2024年6月8日讀取。

^④ 香港特別行政區政府旅遊發展局：〈2020年10月訪港旅客統計〉，2020年11月，https://www.discoverhongkong.com/content/dam/dhk/intl/corporate/newsroom/tourism-statistics/tourism_stat_10_2020.pdf，2023年11月25日讀取。

^⑤ 〈10月訪港旅客9353人 按年升19.6%〉，大公網，2021年11月11日，<http://www.takungpao.com/travel/ywtj/2021/1117/655818.html>，2023年11月25日讀取。

^⑥ 〈2019年國慶長假期內地赴港旅客人數同比暴跌56%〉，中國新聞社網頁，2019年10月8日，<https://www.chinanews.com.cn/tp/hd2019/10-08/907018.shtml>，2021年12月27日讀取。

^⑦ 〈“十一”黃金周進入中段，入境澳門內地旅客有所增多〉，中國政府網，2020年10月5日，https://china.gov.cn.admin.kyber.vip/xinwen/2020-10/05/content_5549379.htm，2021年12月27日讀取。

^⑧ 〈今年5月入境澳門旅客較去年同期增長逾52倍〉，新華網，2021年6月18日，http://www.xinhuanet.com/2021-06/18/c_1127577349.htm，2021年12月27日讀取。

^⑨ 〈封關兩年內地訪客量僅剩0.1%，香港與內地通關在即〉，民航資源網，2021年11月25日，<http://news.carnoc.com/list/573/573613.html>，2021年12月27日讀取。

^⑩ 澳門發展策略研究中心：《新冠肺炎疫情對澳門社會影響與政策評估》，澳門：澳門發展策略研究中心，2021年，頁87。

^⑪ 〈澳門正與內地溝通逐漸恢復正常通關〉，新華網，2020年8月6日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-08/06/c_1126335205.htm，2023年11月26日讀取。

^⑫ 已接入廣東省的“粵省事”系統。

^⑬ 陳穎婷：〈疫情下的“碼上生活”如何更有序〉，《上海法治報》（上海），2022年5月25日，頁4。

病毒肺炎疫情聯防聯控機制綜合組發佈《關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知》（聯防聯控機制綜發〔2022〕113號），行程碼已於2022年12月13日零時下線，^①但是防疫健康信息碼（簡稱健康碼）系統仍然保持備份使用的狀態。^②在今後處置公共衛生事件時，澳門應該按照中國內地各個省份的通行做法，將必要時使用的“澳康碼”接入國務院政務服務平台防疫健康信息碼系統，或實現其他技術類型的連結，在中國內地與澳門之間實現“區域一體化信息聯通、互認共用服務”，^③從而納入國家衛健委“賦碼資料全國共用……推進健康碼互通互認”進程，^④即為處置公共衛生事件必要而使用健康碼或其他技術手段時，從中國內地無須進行醫學觀察之地區的赴澳旅客，或在中國內地已進行醫學觀察的赴澳旅客，只需持有中國內地的健康碼或其他技術性標識，即無需在本澳再行實施醫學觀察；反之亦然。如此與中國內地實現一體化管控標準，既能方便旅客往來、提振澳門經濟、構建澳門與大灣區和內地其他省份的無障礙交流體制，又能以現代科技手段杜絕檢測情況和檢測結果的造假行為，^⑤其依據就在於《澳門基本法》中的“直轄於中央人民政府”條款，^⑥以及澳門與中國內地的往來屬於中央與澳門關係條款的作用範圍。^⑦

因此，面對突如其來的種種應急挑戰，如疾風暴雨、海潮洶湧、病毒傳播迅速、物資準備未及充分、民生凋敝等，澳門特區政府均能迅速採取各種應急措施，如自然災害和事故災難應對中的救援與行政資助等，公共衛生事件應對中的指定醫學觀察、封關、採購、行政資助等，雖然具體方式或有待細節性的調整，如雙向互認、互免和收費豁免，未來必要時將本地資料系統連接國務院政務服務平台防疫健康信息碼系統等，以體現“特別行政區參與管理全國性事務的權利”，^⑧但其有效防治和控制效果有目共睹、無可厚非；同時，澳門特區政府為追求建立“責任、透明度和有效性”的法治化災害應對模式，^⑨而對應急處置及其信息保持公開討論和流通的做法，亦值得關注。前者如2020年2月5日行政長官賀一誠發出公開信，承諾特區政府會優先保障醫護人員、保安部隊及保安部門前線人員得到充足、全面的裝備防護；^⑩後者如“新聞局充分發揮職能……透過各平台以多樣化的形式，

^①〈13日0時起 行程碼正式下線〉，新浪網，2022年12月12日，https://k.sina.com.cn/article_2311077472_m89c03e60057022vln.html，2023年2月8日讀取。

^②國務院政務服務平台中曾使用防疫健康信息碼的名稱。

^③參見《關於深入推進“互聯網+醫療健康”“五個一”服務行動的通知》（國衛規劃發〔2020〕22號）。

^④〈國家衛健委正推進健康碼互通互認 推動實現核酸檢測結果、疫苗接種記錄等健康碼相關核心資料全國統一共用〉，北京青年報網頁，2022年9月3日，http://epaper.yinet.com/html/2022-09/03/content_404227.htm?div=-1，2023年2月8日讀取。

^⑤〈通知：加強審核查驗，杜絕造假行為〉，外交部網頁，2021年1月14日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgla/chn/gdxw/t1846532.htm>，2021年12月30日讀取。

^⑥《澳門基本法》第12條。

^⑦澳門與內地的人員往來屬於中央與澳門關係範圍內的行政事項，應該服從中央的管理。既然國務院是“最高國家行政機關”（參見《憲法》2018年修訂的第85條），且特別行政區直轄於中央人民政府，那麼特區政府建立的防疫系統接入國家系統亦符合“中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則”（參見《憲法》2018年修訂的第3條第4款）。

^⑧王振民：《“一國兩制”與基本法——二十年回顧與展望》，南京：江蘇人民出版社，2017年，頁156。

^⑨（英）彼得·萊蘭（Peter Leyland）、（英）戈登·安東尼（Gordon Anthony）；楊衛東譯：《英國行政法教科書》，北京：北京大學出版社，2007年，頁2。

^⑩澳門特別行政區政府新聞局：〈行政長官發信呼籲社會各界攜手抗疫〉，2020年2月5日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/317042/>，2023年11月25日讀取。

即時發放抗疫資訊和新聞信息。全年共直播 111 場新聞發佈會及製作了逾千則‘快訊’、461 輯防疫圖文包和 53 輯防疫政策宣傳視頻”。^①澳門特區政府網站亦在其設置的抗疫專頁內增設疫情專頁，持續公佈個案和群體感染報告、疫苗資訊、防疫指引，以及對疫苗接種不良事件的公開報告，^②加之澳門特區政府衛生局和新聞局對政府指定醫學觀察酒店及其批次、疫苗供應商和產品名稱、生產批次的信息公開等，都是其法治化應急機制中值得關注和借鑑的亮點。

四、結語

開埠於 16 世紀的澳門在步入近代之後，原本狹小地域中的人口密度日漸稠厚，建築物亦日漸擁擠，雖然災變類型主要集中於風災、火災、疫病和海難等，但是呈現“災害頻度密集、災害烈度高強”的狀態。^③為提高抵禦能力，澳門在澳葡政府時期的應急法制建設成果包括第 2093 號法律《民防組織基礎》（1961 年）、第 1587 號立法性法規設立民防隊（1963 年）、第 29/79 號法令《民防規則》（1979 年）等。回歸後，隨着第 11/2020 號法律《民防法律制度》、第 31/2020 號行政法規《民防法律制度施行細則》的制定、頒佈和實施，澳門應急法制中的法律基礎、政策基礎和組織基礎已趨完善，尤其在遭遇 2017 年 8 月超強颱風“天鴿”襲擊後，澳門特區政府針對此次應急中所暴露出的災前預警、災中處理和災後管理中的問題，編制《澳門“天鴿”颱風災害評估總結及優化澳門應急管理體制建議》並加以演練，其成效在 2018 年 9 月應對“山竹”超強颱風中得到印證，而在此基礎上編制的《澳門特別行政區防災減災十年規劃（2019－2028 年）》更為澳門特區政府的“構建安全韌性城市的願景和目標實現”提供應急法制方面的保障。^④

雖然注重“應急預案演練”、“應急宣教培訓”、“信息發佈及時”、“發揮專家作用”、“應急指揮中心建設和應急裝備的配置”，^⑤並且在“山竹”颱風和疫情等的應急處置中，澳門現有的應急法制建設成果及其規範性基礎和法治文化積澱正在發揮調適、糾正和改造具體措施體系的作用，尤其是在應對公共衛生事件後的總結和評估中，不僅可以發現澳門應急法制中值得關注和借鑑的亮點，也會突顯澳門特區政府仍然可能在今後的應急處置中面臨預判的準確性、處置的及時性、效果的有效性等不盡符合公眾期待和災難處置技術性要求的問題，從而通過不斷應對中的改進，提升澳門整體應急法制的發展水平。

^①澳門特別行政區政府新聞局：《2022 澳門年鑑》，2022 年 10 月，頁 83－86。

^②新型冠狀病毒感染應變協調中心：〈新冠疫苗安全性資料充分 應變協調中心今起調整接種不良事件公佈方式〉，2021 年 6 月 12 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/485491/>，2023 年 11 月 25 日讀取。

^③陳偉明、孫智雯：〈近代澳門災害的歷史狀況與特點（1840－1849）〉，《文化雜誌》（澳門），總 97 期，2016 年，頁 1－24。

^④葉桂平、孟靜文：〈澳門特區建設安全韌性城市路徑研究〉，《中國應急管理科學》（北京），第 12 期，2020 年，頁 30－35。

^⑤閔洲民：〈香港應急管理體系值得借鑑〉，《滬港經濟》，第 4 期，2017 年，頁 58－60。

作為值得關注和借鑑的亮點，一方面，開放式的應對機制，如通過法律授權、行政委託和資質認可，^①使得市場主體能夠廣泛參與疫情檢測（私人診所或私人醫療機構）、醫學觀察防控（指定相應酒店）和物資採購（國外進口和中國內地輸入疫苗和防護裝備），切實以供給行政對生存權進行保障；另一方面，立法會的授權和監督體系，如法律制定、財政撥款、質詢和詢問等，使得澳門特區政府能夠一如既往地尊重和保障過程性和交涉性的信息公開和流通，其體現程序公正的種種積極作為，不僅對澳門特區政府起到防止恣意、追究責任的作用，^②而且表明“程序的完備程度可以視為法制現代化的一個根本性指標”及其借鑑意義。^③

更為重要的是，澳門應將公共衛生事件應對中的改進映射或融入整體應急法制建設當中。一方面，基於《澳門基本法》中的“特別行政區直轄於中央人民政府”條款和“中央與澳門關係條款”的規範和作用；另一方面，輔之以第 11/2020 號法律《民防法律制度》第 5 條第 2 款中的直接授權，^④澳門特區政府不僅得以在突發事件應對中請求和接受中央的援助，而且助力澳門的數據系統能夠與中國內地省份的系統碼一樣，在必要情況下啟用時接入國務院政務服務平台防疫健康信息碼系統，實現雙向互認互免，使得“個人健康碼不但用於阻止有病症人士入境和進入公共場所，更便於監察、追蹤懷疑個案以及密切接觸者，還能在大數據的支援下更準確掌握疫情發展，制定下一步應對措施”，^⑤否則不能保障生存權等權利之下，會形成類似於“中國大陸便成為了‘他者’（the other）”的窘境；^⑥同時，在中央的統一領導下，澳門特區政府應該“不斷提升自身的區域合作能力……努力使澳門融入國家發展戰略”，^⑦即與中國內地諸省、自治區和直轄市的政府簽署共同應急處置方面的區域合作協議，雖以大灣區為重點，卻非僅僅限於“在大灣區建立‘公共衛生危機的管理機制’”，^⑧如此亦能夠為澳門應急法制帶來綜合性的創新和應急處置時的便利和支持，也為建立自然災害、事故災難、公共衛生事件應對中的區域合作機制起到示範和支持的作用。

〔責任編輯 宋永豪 陳超敏〕

〔校對 葉蘅如〕

^①對藥品、疫苗和防疫裝備生產商或供應商在所在國、國際組織、中國內地已取得的許可文件的認可。

^②如“天鵝”颱風後，時任澳門氣象局局長的馮瑞權辭職。參見〈澳門氣象局局長馮瑞權辭職〉，央視網頁，<https://m.news.cctv.com/2017/08/24/ARTIydwukzKcagqCUNa5fzZ5170824.shtml>，2024 年 1 月 1 日讀取。

^③季衛東：《法律程序的意義——對中國法制建設的另一種思考》，北京：中國法制出版社，2004 年，頁 27。

^④第 11/2020 號法律《民防法律制度》第 5 條第 2 款：上款（三）項所指的統一指揮原則不影響當局在極端的情況下請求提供協助時，與澳門特別行政區以外的任何實體透過合作協議訂立的特別關係。

^⑤黃雁鴻：〈澳門公共衛生的發展與進步：從鼠疫、SARS 到新冠肺炎〉，《行政》（澳門），第 1 期，2021 年，頁 1—17。

^⑥陳弘毅：《一國兩制下香港的法治探索》，香港：中華書局，2014 年，頁 169。

^⑦婁勝華：〈澳門特區公共行政改革：進展與不足〉，《行政》（澳門），第 1 期，2020 年，頁 1—17。

^⑧澳門發展策略研究中心：《新冠肺炎疫情對澳門社會影響與政策評估》，澳門：澳門發展策略研究中心，2021 年，頁 86。