

## 研究摘要

法治對社會的文明進步和穩定發展極其重要。法律就政府、個人及人際之間作出了適當關係和行為的規範；每人都是法治的利益相關者。世界銀行編制「世界管治指標」當中的法治指標，涵蓋市民對遵守規範的程度、落實規範的信心，以及對執法和司法機關的觀感等。

綜合多方觀點，法律具明確性，以及公平執法等原則，是法治的其中重要支柱。聯合國認為，各地社會應創造尊重和宣揚法治的文化和社會條件，而持續的教育和推廣工作，必不可少。

在香港，法治向來被視為本港社會核心價值之一。然而，據世界經濟論壇 2019 年年初就全球 140 多個經濟體進行的競爭力報告顯示，在制度支柱其中的細分項「司法獨立」，香港排名第 8 位，位置較數年前（2013-14）曾位列第 4 位有一定差距。

此外，本港近年發生連串社會事件，部分參與者涉及違法行為。以 2019 年的反修例風波為例，參閱政府資料，涉及相關的違法事件，截至 2021 年 7 月，警方共拘捕 10,265 人，當中有 4,009 人為學生；令人關注青年對法治價值是否有所動搖。

香港青年協會 2020 年調查顯示，只有 38.2% 受訪青年表示對本港法治表示有信心，比率較 2017 年的 88.0% 大幅減少。青年創研庫調查亦顯示，近年持續有相當比率青年不認為自己信任特區政府。

社會未來有賴年輕一代的參與和承擔，他們的法治精神，對社會未來能否持續穩定發展，乃至政府能否維繫良好管治等，至為關鍵。上述情況和數據，就連串社會事件後本港年輕一代對法治的取態，值得探討。

本研究嘗試從青年角度，了解年輕一代對法治的取態和對本港有關方面的觀感，從而探討香港社會在維護法治方面的挑戰，並就本港未來法治推廣工作等方面，提出可行建議，藉此期望發揮青年對建設香港未來的積極作用，同時為特區政府維持良好管治帶來啟示。

是項研究於 2021 年 8 月至 10 月初期間，透過幾方面蒐集資料，包括文獻參考、實地青年意見調查，共訪問了 529 名 15 至 34 歲青年、訪問 15 名青年個案，以及與 4 位專家和學者的訪問。

## 主要討論

- 1. 法治是建構社會文明進步和持續發展的基石。人們實踐法治受多方面因素影響，包括法治觀念、守法意識、司法信心以及信任關係等；政府及社會每一份子，有責任共同創造尊重法治的社會文化。**

聯合國指出，法治是一種治理原則，所有個體和公私機構均有義務遵守法律，並有責任採取措施，以確保法律面前人人平等。

是項研究受訪學者指出，法律存在的其中最大意義，是保障社會成員的共同利益，而政府政策的制訂和執行，亦須有法律依據。

上述的法治指標，涵蓋市民對法治的信心，以及對相關部門或機構的評價等。在外地有以推動各地和平共融為目的的研究組織認為，政府與社會的互信關係，是法治文化能否有效建立的其中重要因素。

綜合多方觀點，個體實踐法治受多方面因素影響；維護社會的法治精神，乃至創造有利法治實踐的社會條件，是文明社會裏，任何政府和每人應該身體力行去支持和維護的信念。

- 2. 受訪青年法治觀念等方面所呈現的面貌，值得關注。**

過去，香港在多項相關的國際調查結果排名不俗；惟近年情況有所下調，例如世界銀行「世界管治指標」當中的法治指標，香港在 2014 年至 2018 年期間的分數由 93.27 分至 95.19 分不等；在 2019 年及 2020 年，得分分別為 91.35 分（第 19 位）及 91.83 分（第 18 位），較 2018 年排名第 11 位有差距。

本港環境複雜多變，年輕一代置身其中，他們的法治觀念，以及他們對法治的理解及認同，值得關注。

- 2.1 調查顯示受訪青年重視法治觀念，有受訪個案期盼社會能夠繼續維護法治；惟他們對近年所置身香港社會的法治狀況，評價有保留。**

是項研究發現，在接受實地意見調查的 529 名 15 至 34 歲的香港青年中，由 0-10，10 為最高，他們認為法治作為香港社會核心價值的重要性平均分有 7.87 分，高於調查所設定 5 分的一般水平。在接受個案訪問的 15 名青年中，有個案期盼本港的法治精神能夠維繫及延

續，認為法律最高理念是自律，人們在尊重彼此權利下安心生活。

然而，研究亦發現，四成半（45.0%）認為「政府可以影響法庭的判決」，一成三（12.8%）則不同意。而對於「司法獨立是不存在」（同意：25.2%；不同意：27.0%）、「法律能夠維護社會公義」（同意：25.7%；不同意：22.7%），以及「法庭的審訊是公平」（同意：18.3%；不同意：19.1%）三項說法表示同意或不同意者，各佔的比例相若。而對該三項說法表示「一半半」者所佔的比率明顯，分別佔近四成八（47.6%）、五成二（51.6%）以及逾六成二（62.4%）。

法治是人們對一個地方安心之本，因它為個人的權利和社會共同利益提供保障。過去多年，法治被譽為本港最雄厚的實力。受訪青年在有關方面的感受存有落差，難免令人擔心這將對青年與香港社會關係帶來多大的影響，情況值得每位關心香港未來人士的關注。

## **2.2 政府與社會的互信關係，影響法治文化能否有效建立。連串社會事件後，不少受訪青年對本港法治等方面信心減弱；對特區政府表示不信任者尤甚。信任問題，為本港有效維繫法治的巨大挑戰。**

在本港近年發生連串社會事件後，七成（70.1%）受訪青年表示對本港法治的信心減弱；而表示對警察（79.4%）、律政部門（59.0%），以及法官（48.6%）的信心有減弱者，亦佔相當比率。四成二（42.0%）認為，市民對法治失去信心，是本港有效維繫法治最大的挑戰；近三成（29.5%）認為是政府與社會缺乏互信。

表示不認為自己信任特區政府的受訪青年（71.2%），他們傾向認為本港司法獨立不存在；認為政府可以影響法庭判決；本港整體法治、警察、律政部門，以及法官的信心減弱；不認為法庭的審訊公平；以及不認為法律能夠維護社會公義。

本港深層次矛盾仍然未解決，而由反修例引起的連串社會，對特區政府的管治及信任度造成嚴重衝擊，當局任何政策或舉措會容易被質疑。此外，法律界其中一句名言，指出公義不僅要伸張，還須彰顯於人前。特區政府須改善施政，以及進一步完善與司法相關工作的透明度，以逐步在市民中建立信任，以及減少外界不必要的疑慮。

### **2.3 逾七成受訪青年表示會遵守他們認為不合理的法例，當中過半數表示原因在於不守法會被檢控，兩成二基於守法是市民的責任。有受訪個案表示他們守法的動機是避免自己無故被捕。**

是項研究發現，假如他們認為有一條法例不合理，在整體 529 名受訪青年中，逾七成（71.3%）表示會遵守，即佔 377 人，當中過半數（55.2%）是基於不守法便會被檢控的考慮，而有兩成二（22.0%）是基於守法是市民的責任。兩成七（27.2%）則表示不會遵守者，即佔 144 人，當中主要原因是認為不應該遵守不合理的法例（87.5%）。

有受訪個案表示，國安法所定下的刑罰嚴重，部分有感執法部門在未有充分理據下作出拘捕行動，加添他們不安感，令他們守法的動機出現改變，由從前基於盡公民責任，變為避免自己無故被捕。

法律作為一種社會契約，守法背後的最大意義，是社會每一份子明白這能保障社會成員的共同利益；這帶有積極正面的取態。而基於恐懼而守法，無可厚非，卻不利於建立一個地方尊重法律、建構安穩理想社會的文化根基，情況值得管治者的反思。

### **3. 維繫法治文化非朝夕或容易之事。香港社會在這方面存有隱憂，政府當局及社會各界應攜手努力，維護本港建立得來不易的法治精神。**

是項研究發現，本港法治推廣方面存有不少隱憂。有受訪個案表示，在社會兩極化氛圍下，法治議題變得敏感，他們就有關方進行理性討論愈見困難，或寧願對此避而不談。有受訪專家表示，部分媒體就有關本港法治的報道欠缺客觀，而市民普遍傾向以判決結果來自行判斷法庭的裁決是否合理，這些情況對法官是一種不公平的批評。

本港法治教育推廣亦有不足。受訪青年認為特區政府這方面的表現，平均分只有 4.20 分，低於調查設定 5 分的合格線（評分方法同上）。

有受訪專家指出，《基本法》、《港區國安法》，以及完善本港選舉制度等的施行，乃出於香港作為國家一部分的事實；惟部分市民對有關方面的歷史缺乏了解，或不願意接受香港的法律與政治現實。

法治教育，亦關乎到法例解說。有受訪個案表示，國安法在本港屬新法例，惟有關法例推行過急，加上政府解說工作不足，予人有隨意改變規則以自圓其說的觀感，增添外界對有關法例存不確定性的憂慮。

本港穩固的法治基石非朝夕之事，各界應攜手努力，共同維繫和創造有利法治推廣的社會文化和條件，避免上述的隱憂持續或惡化而進一步衝擊本港建立得來不易的法治。

#### **4. 受訪青年推廣法治文化有承擔；惟他們在這方面存有無力感。**

參考聯合國觀點，個人層面參與法治文化推廣，可有不同的途徑，例如了解法律以及協助推動有關方面的改革等。是項研究發現，逾四成九（49.4%）受訪青年表示對提升法律知識感到興趣，當中有較多認為透過自己搵資料（47.9%）或到法庭旁聽（43.7%）等形式最幫到他們。有相若比例（50.7%）則不感興趣，當中有較多提到的原因，是認為這對個人沒有幫助或需要（40.3%）。

有本身是大專學生的青年個案在一些由坊間機構舉辦的法治工作坊中，擔當小組導師，藉著他們同屬年輕一代的優勢，與中、小學生進行互動和溝通，透過多元形式一起學習法治。有受訪專家認為，由青年向青年推廣法治的效果會較理想，認為有助拉近青年與法律的距離。值得一提的是，有過半數（51.2%）受訪青年表示，他們的法治觀念受到朋輩的影響最大；百分比佔列舉選項中最高。

有受訪個案透過親身體驗，包括到法庭旁聽，或到訪司法部門進行交流等，認為這些途徑能夠讓他們保持對法治的觸覺，並對法治前線人員有更多了解，有助他們認識法律和領會法治精神。

不過，有青年個案感到社會普遍認為青年在這方面的角色不多。另有個案則認為自己所能發揮的影響力有限，或認為年輕一代能夠在社會中找到參與法治推廣的空間較少；在此等氛圍或想法下，他們對參與本港法治推廣方面，產生無力感，或缺乏動力和希望。

有受訪專家表示，以學生為對象的法治推廣活動，形式傾向一次性，安排的時間亦較短。受訪專家認為，法治教育需要一個長期的課程設計，有助深化學生對法治的認識。

透過參與，從而了解法律背後的精神及歷史，有助深化法治精神。政府當局及社會各界應共同探索提供更多有利青年參與法治推廣的形式、渠道和機會，讓青年的熱誠和潛能得到充分發揮。

## 建 議

基於上述結果及討論，循有利促進本港法治的文化和條件，讓政府、社會和青年能夠攜手努力，就社會整體利益為目標，同共朝向有效維護香港法治出一分力量，本研究從教育、法例解說，以及增加透明度等方面，作出如下建議：

**1.** 持續的公眾教育工作，是維繫和鞏固社會法治的不二法門。研究認為本港未來的法治教育工作，應加強及以下兩部分：

**1.1** 增進社會對尊重法律背後精神的了解。

法律的存在有更高的價值；在人人願意遵守法律的前題下，個人權利以及社會的共同利益得到保障，有助人們安心生活，社會持續和穩定向前。

為進一步鞏固法律在社會發揮的影響力，研究建議法治推廣工作不單在於宣傳相關法例的內容，也應增進社會每一份子對法律背後意義的了解和尊重；這方面的說明不容忽視，使法治精神成為良好公民質素的重要部分，長遠有維護社會尊重法律的文化根基。

**1.2** 強化國家《憲法》和《基本法》教育的關連性，協助市民大眾對《基本法》歷史背景、其憲制地位、立法依據和效力來源等有充分掌握。

法律因應社會的發展而設立，背後與該社會的歷史關係密切。研究建議本港未來的公眾法治教育，在內容設計上，加強國家《憲法》和《基本法》教育的關連性，包括從歷史角度，協助市民了解和掌握兩者的關連，相信有助社會大眾能夠更全面和有系統地對《基本法》歷史背景、其憲制地位、立法依據和效力來源等有充分掌握。

**2.** 特區政府信任度一直面對挑戰，不利公眾對本港法治的信心建立；當局應把握每個有助於市民建立對法治信心的機會。

**2.1** 推動政府當局法例解說的部署工作。

研究結果顯示，當局近年就一些新法例的解說表現，乃至對外界提出質疑的回應等，未如理想，影響市民對相關法例的掌握，甚至增添外界對有關法例存不確定性的憂慮；當局應汲取經驗，作出改善。

研究建議政府當局推動法例解說部署工作，透過事前諮詢、評估當中的阻力、安排合適人選協助推廣、思考不同媒體發放有關信息的效果，以及就公眾有可能出現的擔憂等，作出充分準備，以爭取社會對新推出法律的最大支持，同時減少市民對相關法例不必要的猜疑。

隨本港政治及社會環境日趨多變，研究亦建議政府當局適時就相關法例進行檢討，並在過程中持續和充分聆聽及諮詢社會各持分者的意見，與時並進。

## **2.2 提升本港庭審理據及律政檢控標準的透明度。**

要建立社會對法治的信心，執法、檢控及庭審等方面的工作必須透明。現時，刑事案件的法律程序在裁判法院展開；裁判法院多年來以頒布口頭裁決為主，大多案件並無書面判詞。終審法院、高等法院、區域法院及七所裁判法院均有直播設備，但直播場地範圍只於法庭大樓內。從進一步提升司法的透明度，研究建議有關當局積極考慮：

- (1)** 於裁判法院處理的案件，有關判案書、裁決理由及判刑理由，也能夠在司法機構網頁內供市民查閱；
- (2)** 對於一些可能引起廣泛公眾關注的檢控工作，律政部門於決定作出檢控或不檢控，應主動向公眾說明當中原因和考量；
- (3)** 擴大各級法院庭審直播範圍至法庭延伸部分之外，讓公眾在其他地方，也能掌握庭審最新情況。

## **3. 開拓更多培訓機會，讓青年有更多機會參與本港法治推廣工作，進一步發揮他們熱誠和潛能，共建香港未來。**

年輕一代願意參與法治文化傳承，他們在朋輩之間最能發揮影響力，他們亦認同透過多元形式學習法律有一定幫助。惟在參與過程中，他們感覺到社會傾向認為青年在這方面的角色不重要。

針對年輕一代在參與本港法治推廣的角色容易被忽略，研究建議專業團體及非政府組織等，開拓更多的培訓機會，讓青年能夠透過不同的學習形式，一方面豐富他們的法治知識，另一方面讓有志青年有更好的裝備，進一步擔當青年影響青年的積極角色。