

# 澳門與內地的職業安全權利保障制度比較

周 佩\*

國際勞工組織初步估算全世界每年死於工傷事故和職業病的人數超過 120 萬人，其中約 25% 死於職業病，每天有 3,000 人死於工作中，每年職業事故和職業病造成的經濟損失為 12,500 億美元。有調查顯示，中國接觸職業性有害因素人群、職業病患者、新發及死亡人數均居世界首位。<sup>1</sup> 中國每年因安全事故造成的直接經濟損失，初步測算在 1,000 億元以上，加上間接損失達超過 2,000 億元，約佔 GDP 的 2.5%。然而，重大損失的背後，是權利保障制度的極不完善，救濟措施明顯不到位，職業病患者的權利得不到相應的保障。因此，內地的職業安全權利保障制度，應積極借鑒先進地區的經驗，在制度層面上逐步完善。

## 一、職業安全權概述

### (一) 職業安全權的內涵

職業安全權是勞動者在職業勞動中人身安全和健康獲得保障，免遭職業傷害的權利。<sup>2</sup> 其在性質上屬於人身安全範疇，是人身安全在職業勞動中的要求和體現。<sup>3</sup> 正如權利一樣，我們要瞭解職業安全權，就要把握其三大內涵，即權利主體、權利內容和義務主體。職業安全權是勞動者享有的權利，只要是從事勞動的人，就應當在勞動過程中享有人身安全和健康免遭職業侵害的權利。因此，其權利主體是勞動者，尤其是危險行業的從業者。從權利內容上看，職業安全權重在保障勞動者人身安全和健康兩方面的權利，即勞動過程中人身安全和健康免受危害以及在遭受職業風險後得到相應的救濟。我們知道，有些勞動領域存在很多風險，我們應當在勞動過程中考慮職業安全的因素，將職業危害降到最低，減少環境危害，實現職業安全。同時，對於勞動過程中遭受到安全危害的勞

動者，其職業安全權已遭損害，這個時候我們就要救濟權利，給予合理救治。只有在這兩方面予以制度支持，才能真正保障勞動者的職業安全權利。權利與義務是相對的，權利的實現離不開義務的履行。職業安全權的實現，要求國家建立、健全勞動安全衛生管理制度，加大監管力度，要求企業、僱主以及企業重視勞動者的人身安全和健康，為勞動者提供一個合乎安全衛生的工作環境。這也就表明，職業安全權的義務主體是國家、企業和僱主。

權利的生長以及權利意識的形成要基於一定的物質生活條件，職業安全權同樣如此。人類社會發展到一定階段，人們開展勞動需要進入的領域存在諸多危害人身安全和健康的危險，由此，職業安全權由此產生。縱觀人類對職業安全關注的發展歷程，可以看到，人類最早的職業安全法，是德國政府早在 13 世紀頒佈的旨在保護勞動者人身安全和健康的《礦工保護法》，其後，在 1802 年，英國政府制定了最初工廠法《保護學徒的身心健康法》，並於 1833 年頒佈了世界上第一個《工廠法》，該法對工人的勞動安全、健康、福利做出了規定，成為“工廠立法”時期的先驅。然而，世界上真正意義的職業安全立法是從 20 世紀 70 年代開始的。第二次世界大戰結束後，隨着經濟、生產的不斷發展，世界各主要國家紛紛制定自己的職業安全衛生法。<sup>4</sup> 主要體現為：美國於 1970 年制定了《職業安全與健康法案》，日本在 1972 年制定了《日本勞動安全衛生法》，英國在 1974 年制定了《勞動衛生安全法》，法國於 1976 年通過了《法國就業事故預防法》。可見，世界主要國家早在上個世紀就注意到保護勞動者職業安全的重要性，職業安全權作為勞動者享有的一項人身安全和健康的權利逐漸在世界範圍內達成共識。

\* 中山大學法學院碩士研究生

## （二）職業安全權的法理基礎

人權是人之為人所固有的尊嚴，是基於人所固有的自然屬性與社會存在而應該享有的權利。權利論者認為“人的尊嚴”是人權的正當性依據，人權以實現人的尊嚴為核心。有學者認為“通過人權運動史，有一個主題比所有的命題更能證明推進人權的基本依據，這個依據就是人的尊嚴。”<sup>5</sup> 作為聯合國憲章的原則，“人的尊嚴”被明確規定在為世界各個國家普遍接受的《世界人權宣言》和《經濟、社會、文化權利國家公約》中。我們可以這樣理解，之所以具有人權是基於人的尊嚴。例如《世界人權宣言》第 25 條第 1 款規定：“人人有權享受其本人及其家屬所需的生活水平，舉凡衣、食、住、醫療及必要的社會服務均包括在內，於失業、患病、殘疾、寡居、衰老或因不可抗力事故使生活能力喪失時，有權享受保障。”人之所以擁有上述權利，目的在於人應當過體面<sup>6</sup>、有尊嚴的生活。然而，前提條件就是人的人生安全和健康受到應有的保障。可以說，“生存權的問題比各種自由的問題更基本，因而生存權優先於其他各種人權，是首要的人權。”<sup>7</sup> “生存權作為法律概念通常既指人的生命不受非法剝奪的權利，也包括每一個生命得以延續的生活條件之權利。據此，生存權包括兩個方面的內容：一方面是生命權，即人的生命非經法律程序不得受到任何傷害和剝奪；人的生命既不因人數多寡而不同，也不因人的貴賤而相異。另一方面是生命延續權，即人作為人應當具備基本的生存條件，如衣、食、住、行等方面物質保障。”<sup>8</sup>

既然人生而具有使自己的人身安全和健康不受侵犯的權利，那麼，在勞動過程中，就應當加強對勞動者生命健康的保護，每位勞動者都應被賦予人身安全和健康不被侵犯的權利。因此，基於人權的正當性要求，基於人權的實現，人必然要被賦予生命延續的權利。生命延續，人身健康是人享有權利的前提條件。職業安全權的核心在於保障勞動者在勞動中的生命、健康不受侵犯，它是健康權的延續和具體化。因此，職業安全權作為一項權利是基於人權的要求，它是實現其他任何權利的前提。

## 二、從文化到法律 ——內地職業安全權利保障制度

### （一）內地制度生成的原因

法律往往會受傳統文化的影響，因此，一個國家

的法制建設也需在傳統與現代的博弈中艱難前行。中國是一個有着悠久歷史的國家，有着深厚的文化積澱，也有着特定的傳統法律文化。傳統法律文化產生於特定的時代背景之下，基於一定階級、階層的需要而形成，其在內容、結構、功能等方面都具有時代的特點，具有特定的時代內涵。

法律是特定歷史條件下的產物，中國的法律傳統存在的一個事實是對個人權利的忽視甚至無視。從中國“法”的起源來看，古代的“法”，其存在就是作為“刑”的一種制裁手段。可以看出，我們的“法”在其產生之初就缺少對人的尊重，罕見對人的權利的維護。<sup>9</sup> 再有，中國古代法律體系的特點就是民刑不分，缺失保護私權的民事法律，即使對於一些民事上的糾紛也是要採用刑罰手段，可想而知，在古代，對人的權利的漠視達到了何種程度。古代先哲老子說過，“見素抱樸，少私寡欲”<sup>10</sup>，“禍莫大於不知足，咎莫大於欲得”。<sup>11</sup> 認為利益的存在是禍首，對利益的追求就是獲罪。既然重利輕義為人們所摒棄，那就更談不上要求人們為權利鬥爭了。

我們還可以從中國法律傳統的家國文化來解釋民眾權利意識為何薄弱。在古代，“臣民在儒家‘君君、臣臣’之君為臣綱的教化下，必須對君王頂禮膜拜，王令即是金科玉律成為人們的潛意識。既然‘溥天之下，莫非王土’，王者之政的法律自然為民所遵循、臣服。”<sup>12</sup> 這種對國家權威充滿着畏懼和景仰的觀念，就是中國古代缺少權利土壤的深層原因。法律是國家意志的化身，人們對國家敬畏，自然就會服從法律。可以說，古代的法遠非現在意義上的法，權利觀念在古代也是鮮見的。人們對國家法律的態度是頂禮膜拜的，那麼，在中國古代就絕不存在權利、人權，因為“人權的本來含義是通過強調個體的價值和尊嚴為個人築起一道防止侵權的堤壩，個人作為至高無上的價值主體而存在，使得人權的防範對象——意義的國家——處於一種消極的地位。”<sup>13</sup> 可見，傳統的家國文化阻礙我們意識權利、維護權利，為權利而鬥爭。

美國學者昂格爾認為傳統中國缺乏集團的多元主義、自然法理論及其超越性宗教的基礎，他說，如果以法治的有無為座標軸，那麼古代中國居其負極，現代西歐居其正極，其他大多數文明都不過在這兩極之間各得其所而已。<sup>14</sup> 這是美國人眼中的中國的傳統法治環境，我們缺乏法治傳統，我們缺少為權利而鬥爭的話語和勇氣。雖然我們不能苟同，但是，難道又不會引發我們自己的思考嗎？

## （二）內地職業安全權利保障制度的缺陷

內地職業安全權利保障相關的法律法規主要包括1995年通過的《中華人民共和國勞動法》，2001年通過的《中華人民共和國職業病防治法》，2002年通過的《中華人民共和國安全生產法》。同時還包括衛生部在2002年根據《中華人民共和國職業病防治法》先後出台的《職業病診斷與鑒定管理辦法》、《職業健康監護管理辦法》、《國家職業衛生標準管理辦法》和《職業因素分類目錄》等各項衛生行政法規。儘管，這些法律法規在過去對保障勞動者的職業安全起到了一定作用，但是，隨着社會的發展，新的情況、新的社會問題相繼出現，這些制度的不足與缺陷也逐一顯現出來。董保華教授在談論現行職業安全權利保障相關制度時就指出：“我國的法制建設在某些領域可能進入了怪圈。一些以‘保護勞動者’名義起草的法律，由於部門利益的作祟而並沒有真正達到立法目的。”<sup>15</sup>因此，我們要解決社會問題，抓住問題的癥結，就有必要從制度入手，剖析制度存在的不足。

### 1. 立法宗旨不明確

《中華人民共和國職業病防治法》第1條規定的立法宗旨如下：“為了預防、控制和消除職業病危害，防治職業病，保護勞動者健康及其相關權益，促進經濟發展，根據憲法，制定本法。”筆者對此有三點質疑：首先，該條文對於如何救濟職業病患者沒有制度支持。法律條款中使用的三個詞“預防”、“控制”和“消除”，其目的僅僅在於“防”，而對職業病患者應當如何“治”、救濟，如何保障他們的權益並未明確。再有，條文既然提到“保護勞動者健康及其相關權益”，但是在該法規的法律條款中並沒有顯現。第三，對於“促進經濟發展”可以有不同的解讀，因為，如果單方面強調經濟發展，就極有可能會忽視甚至漠視勞動者的權益，忽視對勞動者職業安全方面的保護。再有，《職業病診斷與鑒定管理辦法》第1條規定：“為了規範職業病診斷鑒定工作，加強職業病診斷、鑒定管理，根據《中華人民共和國職業病防治法》（以下簡稱《職業病防治法》），制定本辦法。”但是，從條文可見，該辦法只涉及職業病的診斷、鑒定，而對保護職業病患者的切身利益沒有提及。此外，《安全生產法》的立法目的是：“為了加強安全生產監督管理，防止和減少安全生產事故，保障人民群眾生命財產安全，促進經濟發展。”但在具體保障勞動者權利的第三章，卻鮮見勞動者的職業安全方面的權利。

### 2. 可操作性不強

法律制度的實施，前提條件是具有一定的操作

性。但是，職業安全保障制度卻明顯存在可操作性不強的缺陷，權利保障流於形式。《中華人民共和國職業病防治法》第4條規定：“勞動者依法享有職業衛生保護的權利。”“用人單位應當為勞動者創造符合國家職業衛生標準和衛生要求的工作環境和條件，並採取措施保障勞動者獲得職業衛生保護。用人單位應當為勞動者創造符合國家職業衛生標準和衛生要求的工作環境和條件，並採取措施保障勞動者獲得職業衛生保護。”第6條規定：“用人單位必須依法參加工傷社會保險。”“國務院和縣級以上地方人民政府勞動保障行政部門應當加強對工傷社會保險的監督管理，確保勞動者依法享受工傷社會保險待遇。”從以上條文可以看出，這些條款大多只具有宣告性意義，而不具備可操作性。比如所提到“勞動者享有職業衛生保護的權利”，在具體制度上並未明確規定。又如，第20條：“用人單位必須採用有效的職業病防護設施，並為勞動者提供個人使用的職業病防護用品。”“用人單位為勞動者個人提供的職業病防護用品必須符合防治職業病的要求；不符合要求的，不得使用。”第33條：“用人單位應當為勞動者建立職業健康監護檔案，並按照規定的期限妥善保存。”“職業健康監護檔案應當包括勞動者的職業史、職業病危害接觸史、職業健康檢查結果和職業病診療等有關個人健康資料。”“勞動者離開用人單位時，有權索取本人職業健康監護檔案複印件，用人單位應當如實、無償提供，並在所提供的複印件上簽章。”以上條款，最大的特點就是流於形式，可操作性不強，因此，對於保障勞動者的職業安全權所具有的力量也顯得很薄弱。目前中國已經基本建立了以《安全生產法》為核心的安全生產法律法規體系，安全生產已經初步達到了有法可依、有章可循。但是，法律實踐中，法律法規對於違反安全標準的處罰過於籠統，不夠細緻。《勞動法》中規定“勞動者有獲得勞動安全衛生保護的權利；用人單位應當依法建立和完善規章制度，保障勞動者享有勞動權利和履行勞動義務。”但這些規定都是指導性，不是十分的具體。

### 3. 救濟方式不明晰

在《職業病診斷與鑒定管理辦法》中，雖然對診斷、鑒定部分做出了說明，但並未明確勞動者在何種條件下可以進行職業病確診。因此，醫療機構就有可能以法律沒有明確規定為由而拒絕對患者進行診斷，用人單位也可能以此為由而推脫責任。如《職業病診斷與鑒定管理辦法》第11條規定：“申請職業病診斷時應當提供：（一）職業史、既往史；（二）職業健康監護

檔案複印件；(三)職業健康檢查結果；(四)工作場所歷年職業病危害因素檢測、評價資料；(五)診斷機構要求提供的其他必需的有關材料。”“用人單位和有關機構應當按照診斷機構的要求，如實提供必要的資料。”“沒有職業病危害接觸史或者健康檢查沒有發現異常的，診斷機構可以不予受理。身患職業病，能進行職業病防治的途徑過窄。”此類制度的設計，並未想到勞動者在勞資關係中常常處於弱勢地位，他們即使身患職業病，往往也難以拿到相關的材料。因此，權利救濟方式的繁瑣以及不明晰，使得他們更難於維護自身權益。

#### 4. 強制力度不夠

國家強制力是法律制度的基本特徵，法律制度的貫徹落實需要明確法律責任。可以說，法律責任是國家強制力在法律制度中發揮作用的前提條件，明確法律責任有利於法律制度的實施。然而，《中華人民共和國職業病防治法》第六章法律責任部分，對於職業病患者應當享有哪方面的補償並未說明。法條從第 62 條到 68 條以及第 70 條，雖然列出了對用工單位的處罰措施，然而，對於在此情況下的職業病患者應當如何救濟並沒有說明。再有，法條規定衛生行政部門是追究的主體，但是，如果衛生部門疏於職守，加上勞動者權利意識不強，那麼，勞動者顯然就得不到應有的法律保障，應有的權利得不到維護。在具體的法律制度中，我們看到，如：“有下列行為之一的，由衛生行政部門給予警告。”從制度設計看，安全生產和職業健康屬於不同部門的監督，與勞動過程相關的職業安全和衛生監督被生硬地分開，就會造成執法力量的分散和職業健康監督的不足，更加導致勞動者的權利難以實現。《安全生產法》對於企業存在違法行為是這樣規定：首先企業會被要求限期整改，只有當企業沒有限期整改時，才會被處以罰款。在這種情況下，企業往往會認為既然第一次只是要求限期整改，則違法也無嚴重後果，因為第一次不會被罰款。這樣的話，即使生產領域存在許多侵害勞動者職業安全的情形，勞動者的職業安全權受到損害，但是其所在的企業仍舊可能延續之前的生產形式，不會在第一時間對勞動者的職業安全予以保護。

### 三、從歷史到法律

#### ——澳門職業安全權利保障制度

##### (一) 澳門制度生成的原因

“法律是文化的一部分，並且是歷史悠久和根深

蒂固的一部分，基本的法律意識與深刻的社會、政治、經濟思想之間有着錯綜複雜的密切聯繫。”<sup>16</sup> 法律制度只有植根於一定的物質生活條件，借助本土的養分，才能有效的生長。因此，我們只有深知澳門的文化和社會，才能更深入地理解法律。

從澳門法律傳統的發展脈絡來看，澳門法律傳統分為四個階段：第一階段為 1553-1849 年，在此期間葡萄牙人在澳門之活動被稱為“租地時期”，此時澳門區域歸廣東省香山縣管轄，並無獨立之“澳門法”，有的只是適用於澳門區域的明清政府法律。第二階段為 1849-1976 年，在此期間葡萄牙對澳門事實上實行“殖民統治”，葡萄牙法被強制適用於澳門地區。第三階段是 1976 年到 1987 年，在此期間葡萄牙政府對澳門採取“非殖民化政策”，允許澳門總督和立法會制定和頒佈一些專門適用於澳門地區的法令和律例，但是這些法律法令均以葡文創制，澳葡政府及其法院當然也都以葡文作為惟一工作語言。第四階段為 1987 年以後，在 1987 年中葡政府簽訂《中葡聯合聲明》後，澳門進入回歸中國的“過渡時期”，也就開始了所謂的“法律本地化”進程。

澳門法律以葡萄牙法制為模式，具有大陸法系的特色。葡萄牙作為一個歐洲大陸國家，其西方文化傳統源遠流長，且深受其他大國的影響，因此在法律制度方面自然而然地追隨了大陸法傳統，並延伸到澳門。葡萄牙作為歐洲大陸的國家，在法制發展的進程中，深受歐洲啟蒙法律觀念的影響。歐洲大陸有着強健的權利意識，要求所服從的法律必須具有正當性。早在古希臘，先哲們大多相信，至善的德行能帶給人正義與公平，安全與自由，平等與秩序，這一道德觀念，促成了西方奴隸制時代人們在法律制度的設計上對合理性、道德性標準不容置疑的確信理念的形。<sup>17</sup> 那一時期的代表人物亞里士多德就十分贊成法律應當滿足道德性要求，他提出了一個使法學界長期爭論的問題——法律制度的公正問題。要明白亞里士多德為何提出這一問題，我們在其對法治的精闢論述中或許能找到答案：“已成立的法律獲得普遍的服從，而大家所服從的法律又應該本身是制定得良好的法律。”<sup>18</sup> 其中，我們可以看到“制定得良好的法律”講的就是法律制度的公正性，只有公正的法律才能真正保障人們的權利。

更為重要的是，澳門地域面積狹小，文化多元，包容性強，容易接受西方先進的權利觀念和法律文明。澳門自 16 世紀成為葡中兩國的國際貿易港口，“澳門這塊自治區域不僅是貨物進出口的口岸，而且

是西方與東方技術交流，漢籍與歐洲書籍的傳播與交流中心，吸引不同語言、種族和文化背景的人們匯聚於此，因此，澳門也是風俗、思想和價值觀念相互影響的區域。”<sup>19</sup>“十六至十七世紀貿易與文化的頻繁接觸使澳門成爲一個集普遍性、種族混合、多種語言和多元文化爲一體的社會。”“自建成初期澳門便傾向於依據司法、政治和制度原則而治。從主權的角度來看，極度實用主義和眾多利益群體共存的現實造成澳門的領土身份總是模稜兩可。其自治理念總是高於中國皇帝的權力或葡萄牙國王的權力。”<sup>20</sup>澳門雖然處在葡萄牙的殖民統治之下，但是，“與葡屬亞洲的其他城市相比它擁有一種特殊的地位：自治城市，以歐洲爲主體，建立在中國土地之上。”可以說，“葡中司法權政治——體制權共存的特點貫穿澳門自治歷史的始終。在此葡萄牙與中國的權力彼此分割。”“相對於葡萄牙與中國中央政權和機構，澳門根據自治管理的邊緣化位置和相對靈活的狀態發展出內與外，近與遠的概念，樹立了區域的意識，因此也構建起空間特色來。這些概念有利於培養群體的觀念，即公民權意識。”<sup>21</sup>因此，在澳門這個小型的社會裏，強健的公民權意識，有利於人們對自身利益的考量，有利於形成尊重個人權利的觀念。

## （二）澳門職業安全權利保障制度的特點

澳門對於保障勞動者的職業安全相關的法律始於上個世紀80年代。在1984年2月，澳門工人聯合總會通過決議，敦促澳門政府立例保障工人福利，直接促成了同年8月澳門政府第一部《勞工法》的頒布，即50/85/M號法令，它貫徹了一個重要原則，就是工作者在工作中發生意外及患上職業病，應得到由僱主直接或通過保險的救護和賠償。根據此法令，工作者在工作中發生工作意外和職業疾病，該工作者及其家屬有權獲得賠償。該法令現在已經廢止，取而代之的是澳門在1995年頒佈的《工作意外及職業病法律制度》，目的在於彌補工作意外及職業病所引致的損害。同年還根據《工作意外及職業病法律制度》制定了《工作意外保險費及條件》這一訓令。並在1998年頒佈的《就業政策及勞工權利綱要法》。還有《勞工保險法》，2008年頒佈的第7/2008號法律《勞動關係法》，2009年頒佈的第21/2009號法律《聘用外地僱員法》等。與內地制度比較，澳門對於保護勞動者職業安全方面的法律制度的特點體現爲：

### 1. 權利規範具體

澳門在保障勞動者職業安全權方面的特點表現爲

權利保障面廣，權利保障可操作性強，易於落實。例如，澳門第40/95/M號法令《工作意外及職業病法律制度》的第2條規定：“在任何行業提供服務之勞工，享有本法規所規定之對工作意外及職業病所引致之損害之彌補權。”這表明，在澳門從事任何服務行業的人都能得到法律的保障。即使對於在監獄中需要從事一定勞動的罪犯而言，內地的職業安全權可能惠及不到他們，但是，在澳門，他們就可以享受到職業安全方面的權利。再有，第三條對“勞工”予以的解釋：“即指以取得回報方式而爲他人從事業務者——不論確立該等服務或勞務活動之法律行爲之性質及方式爲何——以及按學徒或實習制度提供勞務者。”這表明，在澳門只要是以取得回報爲目的而爲他人服務的勞動者，不管該服務行爲在法律上的性質如何，一旦受到工作意外和職業病的損害，就能得到法律的保護，可見保護面是非常廣的。

《工作意外及職業病法律制度》在第三章以一整章的篇幅對勞工職業病防治予以了制度安排。第15條就規定：“對職業病適用有關工作意外之規定，但不妨礙適用僅與職業病有關之特定規定。”這就表明，職業病在法律適用上，可以適應工作意外方面的制度，並且可以優先適用專門職業病方面的法律規範。然而，在內地，職業病防治的具體適用一般只在《職業病防治法》中，又因爲任何法律都存在一定的局限性，難以適應社會生活的發展。對於一些特殊情形，《職業防治法》並沒有規定，如果法官們只從法條中認定權利，那麼，對於一些應該受到職業病防治相關法律保護的情形，很可能無法得到保障。再加上，內地的《勞動法》等法律制度對於職業病防治只有宣告性的規定，法律條文的可操作性不強，因此難以真正保障職業病患者的權利。而澳門將任何的職業病都可以適應工作意外的做法，可以最大限度保障職業病患者的權利。再有，第17條規定的可歸責之期間爲：“一、受害人曾爲其提供勞務之每一僱主實體，應分別按受害人提供勞務之時間之比例，對職業病負起彌補之責任，或由有關保險人以同一制度負起有關責任。二、最後之僱主實體或有關保險人應作全部彌補，而該實體或保險人對根據上款規定應負起責任之其他實體有求償權。”可以看出，澳門法律規定職業病患者可以對其曾提供的每一位僱主張賠償，這就可以最大化滿足職業病患者的利益要求，同時，也可以規制企業加強生產防範措施，因爲，勞動者一旦患上職業病，企業都要承擔責任。而內地的制度規定只要求勞動者從事的最後一家企業承擔責任，這就很有可能

導致企業之間的推諉，誰都不願承擔賠償責任。在深圳農民工維權事件中，政府召集用人單位，讓身患塵肺病的勞動者指認其所在的企業，但是，絕大部分的企業都不承認自己是該勞動者從事勞動的最後一家企業，因此，患者的權利就難以落到實處。

澳門的其他勞工制度對勞動條件、工作意外及職業病也作出了一般規定。比如，要求服務應在良好衛生及安全條件下提供，工作場所應具有法律或章程規定的條件；僱主應嚴格遵守法律及章程的規定，以及有關當局對工作衛生和安全的指示。這些對勞動條件作出規定的制度，在勞動者從事勞動的過程中，以法律的形式將勞動風險降到最低，能夠在源頭上保障勞動者的職業安全。再有，相關制度對工作意外及職業病也作出了規定：“一、勞工因提供服務而患病，以及在提供服務時遭受意外，應獲得適當的援助、治療及賠償保障；……；三、僱主應關注受害者，並對其殷切及有效地提供所需的援助；四、僱主依法應對勞工提供的保障，應由僱主直接或通過保險予以確保；五、僱主應在發生工作意外起至多 48 小時內，將在工作地點或在工作時間發生的工作意外通知勞工事務局。”<sup>22</sup> 這些制度的規定，對僱主的義務予以具體化，能夠對僱主起到一定的約束作用。相比內地的制度，其優勢是顯而易見的。

此外，為了真正實現勞動者的人身安全和健康，澳門特別行政區頒佈的《勞工保險法》還規定，公司、企業僱主必須向經營意外保險業務的保險公司為僱員投保有關的意外保險，以確保僱員在工作中發生意外或患職業病時可得到合理的賠償。賠償項目主要包括醫療費用和現金賠付。所謂醫療費用是指為恢復受害僱員的健康、工作能力及恢復受害僱員的正常生活而需要的醫療、手術、藥物、住院費用等。所謂現金賠付包括完全或局部暫時殘廢的賠償、永久性殘廢導致工作或賺錢能力減少的賠償，以及死亡及其殮葬費的賠償。再有，基於對遭受職業安全危害的勞動者的健康延續的考慮，澳門特別行政區政府對於遭受疾病及肺塵埃疾病的勞動者，給予每人每天 20 元的津貼補助。<sup>23</sup> 同時，對於補助的數額，澳門政府會隨着經濟的發展來增加相應的數額。這些制度的實施，有利於勞動者的職業安全在勞動中得到實現，也有利於職業病患者在事後過程中的權利得到很好的救濟。

## 2. 適時回應社會

澳門現行的勞動者職業安全權利保障制度彰顯了以人為本的特色。以澳門 2008 年頒佈的澳門特別行政區第 7/2008 號法律《勞動關係法》為例，我們能看到

特區政府對勞動者的尊重，對勞動者職業安全的人文關懷。在規定僱主義務的第 9 條，我們可以看到僱主須：“(一)尊重僱員及以禮相待；……；(三)向僱員提供良好的工作條件；……；(五)對僱員因工作意外或職業病而蒙受的損失按有關法例給予賠償。”在第一款，我們可以看到，澳門法律要求僱主對僱員以禮相待，要求建立一種良好、和諧的僱主與僱員的關係，這對於實現社會是和諧，對於僱員職業安全權利的實現，意義重大。這一方面，是值得內地學習的，在我們當前的社會中，甚至還存在許多對勞動者的安全忽視到極致的情形，比如山西的“黑磚窯事件”，暴露了僱主對僱員進行非人的對待。因此，澳門制度所要求建立的和諧的僱主與僱員的關係，值得內地學習。在第 3 款中，我們可以看到，澳門制度明確規定了僱主應當向僱員提供良好的工作條件的義務。在第 5 款中，法律明確了僱主有義務對因職業病或工作意外而蒙受損失的僱員按比例予以賠償。

以規定職業安全與衛生的條件的第 12 條為例，第 1 款的規定為：“工作須在良好的衛生及安全的條件下提供，且工作地點須符合法律或規章所定的條件。”這一要求可以避免用人單位在安全和衛生欠佳的地方安排勞動者工作，並且，通過規定工作地點也要符合法律或規章所定的條件，有利於為勞動者提供一個衛生、安全的勞動場所。在有關數據記錄的第 13 條第 1 款：“僱主須以簿冊、數據卡或信息系統記錄有關僱員的資料，當中須載明：(一)僱員的個人資料，尤其是其姓名、性別、年齡及聯絡方法；(二)錄用日期；(五)正常工作時間；(八)工作意外及職業病；(九)由僱員提供的有助於保障其利益的一切數據。”這種規定，就能夠明確勞資關係，避免勞資關係存續不清所造成的後果，並且，對於僱員而言，明晰的工作記錄可以作為一種憑證，在以後遭受職業病危害後，可以憑藉此記錄來實現自身的利益。並且，第 2 款的規定為：“在勞動關係存續期間，且在該關係終止後三年內，僱主須保存上款所指的資料。”這一在時間上予以規定的制度，可以最大限度地保障僱員的職業安全權利。再有，以規定健康保護的第 30 條為例，其第 1 款為：“僱主須負責安排未成年僱員每年接受身體檢查，以證明其僱員具備適合執行所擔任職務的身心能力，並防止其健康、身體及心智發展受到損害；該身體檢查的費用由僱主支付。”對於未成年的僱員，僱主需要負責每年使他們接受身體檢查，以此來證明他們適合於目前的工作崗位，目的在於防止他們的健康、身體及心智受到損害。也就是說，基於對僱員人身安全和健康

的考量，一旦發現未成年的僱員在勞動過程中，其健康、身體受到損害，他們就不能從事該崗位，可見，制度設計的目的也在於保障僱員的職業安全權利。

再有，澳門現行的勞動者職業安全權利保障制度還具有與時俱進的特點，以第 40/95/M 號法令《工作意外及職業病法律制度》為例，該法令於 1995 年核准通過，在適用的時間內，澳門特別行政區政府基於對勞動者權利的考量，分別於 2001 年和 2007 年對該法律進行了修改。並且在 2006、2007、2008 年各一次，在 2009 年兩次作出行政命令，依據社會生活條件的提升而調整損害賠償的數額，並廢止之前對此作出規定的行政命令。這就說明，澳門特區政府以實現勞動者職業安全權為宗旨，隨着社會的發展，及時地調整對職業病患者補償金額，真正保障了勞動者的職業安全權，使他們的權利落到實處。對於這種與時俱進的做法，是值得內地學習的。

### 3. 基本法的支持

澳門勞動者職業安全權利得以實現還歸功於《澳門基本法》的制度支持，我們知道“澳門基本法是‘一國兩制’這一基本國策的產物和體現。從‘一國’的角度來看，澳門基本法是我國的基本法律之一；從實行‘兩制’的角度看澳門基本法又是澳門特別行政區的憲法性法律。”<sup>24</sup> 基於《澳門基本法》的重要地位，更有學者將《澳門基本法》特徵和憲法性法律特徵結合起來，將《澳門基本法》的性質定義為“憲法的特別法”。<sup>25</sup> 可見，《澳門基本法》在澳門行政區的地位是最高的，是其他法律法規的上位法。對於勞動者職業安全方面的權利，《澳門基本法》作出了重要規定，這對澳門勞動者職業安全權利落到實處起到了無可比擬的作用。相比內地而言，對職業安全進行保障的制度大體上都是平行的，在法律適用上，不存在在明

顯的優先性和指導性。因此，在解決內地具體的職業安全侵權案件中，職業病防治相關的法律都屬於同一級別，不存在優先性問題，缺乏一個同一指引的上位法。

《澳門基本法》對澳門行政區的勞工政策作出了四個方面的規定，有利於保障勞工的職業安全，具體表現為：第一，澳門特別行政區可以根據經濟發展的情況，自行制定勞工政策，完善勞工法律。這樣的制度規定，有利於完善澳門勞動者權利保障體系，同時也有利於完善澳門的勞動者職業安全權利保障體系。第二，澳門特別行政區設立由政府、僱主團體和僱員團體的代表組成的諮詢性的協調組織。諮詢性的協調組織，不僅有來自政府的代表、僱主的代表，更有來自僱員團體的代表，僱員的代表帶着這廣大勞動者的利益，他們將勞動者的訴求表達出來，這就有利於政府傾聽勞動者的心聲，有利於滿足勞動者的權利需求。這一方面，內地就缺少這樣勞動者代表可以直接與政府對話的機制和平台，以至於勞動者的訴求，政府的決策者並不能再第一時間予以回應和滿足。第三，勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。《澳門基本法》在制度上對勞工的福利待遇予以規定，對於福利政策，我們可以這樣理解，對於從業的勞動者要予以一定的社會福利，對於一些遭受職業危害而處境艱難的人，更應當滿足他們的要求，特供一定的社會福利。第四，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。<sup>26</sup> 國際勞工公約在澳門的繼續適用，可以進一步推動澳門勞動者權利保障的進程，可以更完善地建立勞動者權利保障機制，這樣一來，勞動者職業安全權才能得到應有的保障，職業病患者的權利才能真正落到實處。

### 註釋：

<sup>1</sup> 俞文蘭、周安壽：《淺談現代企業健康促進實施要點》，載於《中國工業醫學雜誌》，第 3 期，2004 年。

<sup>2</sup> 馮彥君：《勞動權略論》，載於《社會科學戰線》，第 1 期，2003 年。

<sup>3</sup> 其他學者也較贊成這一說法，職業安全權是指勞動者在職業中人身安全和健康獲得保障，從而免遭職業傷害的權利。職業安全權是最基本人權的體現。見孫冰心：《職業安全權的價值透視》，載於《當代法學》，第 5 期，2007 年。對於職業安全權，有學者給予不同的稱謂，為“勞動安全權”，即指勞動者在勞動過程中，享有身體的健康和生命的安全，免遭職業傷害的權利。同時認為該權利是保護勞動者生命安全和身體健康的重要權利，國家有義務確保勞動者這一權利的實現，僱主有義務為勞動者提供一個免於已知危險的工作場所，提供一個合乎安全衛生的工作環境，建立、健全勞動安全衛生管理制度，嚴格執行國家勞動安全衛生章程和標準，防止各類職業危害的發生。李炳安主編：《勞動和社會保障法》，

- 廈門：廈門大學出版社，2007年，第17頁。郝家林等認為，從職業安全的內涵來看，其目的的惟一性，即保障從業人員在職業行為過程中的安全和健康。見郝家林、邱成、徐德蜀：《中國職業安全的現實問題》，載於《中國安全科學學報》，第12期，2005年。可以說國內學界對職業安全權內涵的認識較為一致。
- <sup>4</sup> 楚風華、張劍虹：《職業安全衛生法的國際比較及其啓示》，載於《甘肅社會科學》，第5期，2007年。
- <sup>5</sup> [美]霍勒曼著，汪曉丹譯：《普遍的人權》，載於沈宗靈主編：《西方人權學說》(下)，成都：四川人民出版社，1994年，第318頁。
- <sup>6</sup> “體面勞動”在國內開始得到得到了政府的關注。見《大公報：多位領導人連發聲回應“體面勞動”呼聲》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com.cn/hb/news/2010/03-10/2160791.shtml>，2010年3月25日；《從理念到行動：體面勞動的生動詮釋》，載於中國廣播網：[http://www.cnr.cn/2008zt/gh/zxbd/200810/t20081027\\_505134315.html](http://www.cnr.cn/2008zt/gh/zxbd/200810/t20081027_505134315.html)，2010年3月25日。國際勞工組織在《千年宣言》中就曾指出：“我們必須通過提供安全的工作條件，來減少物理、化學的和生物等影響生殖健康的工作風險。為此，國際勞工組織制定了職業安全與健康全球戰略，旨在減少與工作有關的事故和疾病的發生，僱主以及工人組織的參與是這一戰略的關鍵。”
- <sup>7</sup> 李雲龍：《人權問題概論》，成都：四川人民出版社，1999年，第74頁。
- <sup>8</sup> 楊成銘：《人權法學》，北京：中國方正出版社，2004年，第114頁。
- <sup>9</sup> 米健主編：《比較法學文萃》(第三輯)，北京：中國政法大學出版社，2009年，第458頁。
- <sup>10</sup> 見《老子》，第十九章。
- <sup>11</sup> 見《老子》，第四十六章。
- <sup>12</sup> 同註9，第457頁。
- <sup>13</sup> 徐顯明主編：《人權研究》(第二卷)，濟南：山東人民出版社，2002年，第18頁。
- <sup>14</sup> [美]昂格爾著，吳玉章、周漢華譯：《現代社會中的法律》，北京：譯林出版社，2001年，第44-131頁。
- <sup>15</sup> 董保華：《從“開胸驗肺”事件看勞動者權益保障的法治命題》，載於《法學》，第9期，2009年。
- <sup>16</sup> [美]約翰·亨利·梅麗曼著，顧培東、祿正平譯，李浩校：《大陸法系》(第二版)，北京：法律出版社2004年，第151頁。
- <sup>17</sup> 尹奎傑：《權利正當性觀念的實踐理性批判》，北京：科學出版社，2008年，第14頁。
- <sup>18</sup> [古希臘]亞里士多德著，吳壽彭譯：《政治學》，北京：商務印書館，1983年，第199頁。
- <sup>19</sup> Francisco Pelicano Antunes：《澳門是多元文化社會的典範？》，載於《行政》，第2期，2009年。
- <sup>20</sup> 同上註。
- <sup>21</sup> 同上註。
- <sup>22</sup> 顧肖榮、楊鵬飛：《勞動法比較研究》，澳門：澳門基金會，1997年，第六章“勞動安全衛生制度”之第三節“澳門、香港、台灣勞動安全衛生制度”，載於澳門虛擬圖書館：<http://www.macaadata.com/macauweb/book162/>，2010年3月23日。
- <sup>23</sup> 吳志良主編：《港澳基本法比較研究》，澳門：澳門基金會，1996年，第四章“港澳居民的基本權利與義務”之第三節“經濟、社會、文化方面的權利”，載於澳門虛擬圖書館：<http://www.macaadata.com/macauweb/book026/>，2010年3月23日。
- <sup>24</sup> 鄧偉平：《澳門特別行政區基本法論》，廣州：中山大學出版社，2007年，第71頁。
- <sup>25</sup> 李琦：《特別行政區基本法之性質：憲法的特別法》，載於《廈門大學學報(哲學社會科學版)》，第5期，2002年。
- <sup>26</sup> 同註24，第374頁。