

# 澳門居民社會權利的規範及其實現的途徑

駱偉建\*

本文擬從四個方面論述澳門特別行政區居民的社會權利的現狀和面臨的挑戰。

## 一、澳門居民的社會權利的法律依據

澳門居民社會權利的法律依據源於三個方面。

### (一)《澳門特別行政區基本法》

澳門作為中國實行“一國兩制”下的特別行政區，規範澳門居民社會權利的憲制性法律就是《澳門基本法》。基本法對澳門居民應該享有的社會權利作出了一系列的規範。包括第 35 條“澳門居民的選擇職業和工作的自由”；第 37 條“澳門居民有從事教育、學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由”；第 38 條“未成年人、老年人和殘疾人受澳門特別行政區的關懷和保護”；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”。

基本法是特別行政區法律的基礎，制定法律和法規須以基本法為依據，只有符合基本法的才有效。任何抵觸基本法的法律、法規均將無效。因此，基本法規定的居民的社會權利是任何機關和個人無法剝奪的，這是一種絕對的保障方式。

### (二) 國際人權公約

《澳門基本法》第 40 條規定，《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》、國際勞工公約適用於特別行政區的規定繼續有效上。上述國際公約所規定的公民的社會權利，澳門居民仍然繼續享受。所以，澳門居民的社會權利範圍和標準是符合國際人權公約的。

### (三) 澳門特別行政區的法律

雖然在基本法和國際公約中沒有明確列明，但在特別行政區根據基本法的規定和國際公約的規定制定具體法律實施時，其法律所包含的社會權利，居民可以依法享有。如，有關經濟權利的《勞動關係法》，社會權利的《社會保障制度》，文化權利的《非高等教育制度綱要法》等進一步豐富了居民的社會權利的內容。

基本法在規定居民權利和自由時，明確指出需制定法律予以保障，沒有相關法律的要制定，法律不完善的要修改和補充，健全法律保障的體系。而且，基本法還規定，權利和自由只能依法律限制，非法剝奪和限制居民的權利和自由的行為將受到法律的制裁。

因此，澳門居民的社會權利不僅有不同層次的法律規範，也有相應的法律保障。澳門居民享有的社會權利均以上述法律規範為依據。

## 二、“以民為本”的公共政策是實現居民的社會權利的必要條件

居民的社會權利要不然從法律上的權利變成事實上的權利，從憲政角度看，關鍵之一就是如何保證政府的施政必須堅持“以民為本”的施政理念，產生有利於實現居民的社會權利的政策。澳門的政治體制是行政主導，行政與立法互相制約和互相配合。第一，要發揮行政主導的作用，政府不僅能夠主動制定有利於落實居民社會權利的公共政策，而且能夠有效地推行政策，提高行政管理的效率，才能保障居民的社會權利的實現。第二，發揮立法機關對行政機關的監督和制約的作用，如果行政機關不作為或行政機關為所欲為，從而影響居民的社會權利實現，應該得到及時糾正。澳門有正反兩個方面的經驗教訓可以借鑒。

\* 澳門大學法學院教授

### （一）好的公共政策對居民的社會權利的積極影響

《澳門基本法》規定，政府有義務制定政策，創造條件，保障居民的社會權利的實現。以下僅列舉本屆澳門特區政府制定的兩項公共政策對居民實現社會權利所產生的積極影響。

第一項教育方面的政策。《澳門基本法》第 121 條規定，政府依法推行義務教育，保障居民受教育的權利。為此，政府擬定“非高等教育發展十年規劃”，在已經實現十五年免費教育(從幼兒教育至高中教育)的基礎上，實施“書簿津貼制度”，向全澳合資格學生發放每學年 1,500 元津貼。為鼓勵居民持續學習，推出“持續進修發展計劃”，對年滿 15 歲的本澳居民提供為期 3 年，每人上限為澳門幣 5,000 元的資助。

第二項經濟援助方面的政策。《澳門基本法》第 39 條規定，根據經濟條件和社會需要，自行制定有關社會福利的發展和改進的政策，以促進和保障居民的福利等。為實現居者有其屋，對未擁有不動產的澳門永久性居民購買不動產可獲豁免首 300 萬元的不動產轉移印花稅(僅限於居住單位)；向符合資格的社會房屋輪候家庭發放臨時住屋補貼的計劃。為保障居民的基本生活需要，對全職低收入受僱人士作出經濟補貼；向有困難家庭發放經濟援助金，向三類弱勢家庭發放特別補助和特別生活津貼；向老年人發放金額為澳門幣 5,000 元的敬老金。為落實雙層式的社會保障制度，向每個合資格的中央儲蓄制度戶口注資澳門幣 6,000 元；向每位永久性居民發放現金分享澳門幣 4,000 元，非永久性居民每人澳門幣 2,400 元。為保障居民的身體健康，不僅提供公立醫院的免費服務，還向每位永久性居民發放澳門幣 500 元醫療券於私立醫療機構使用。

以上兩項措施實實在在地保障了居民的受教育權和社會保障權的落實。

### （二）缺乏好的公共政策對居民的社會權利的消極影響

前一個時期，政府在發展經濟的同時，忽視了及時制定公共房屋的政策，以保障部分低收入者家庭的住房需要。在高房價下，一部分人無法購買商品房，他們認為，沒有享受到澳門經濟發展的成果，訴諸社會行動，引起了社會的矛盾和衝突。

所以，經濟發展不一定帶來居民社會權利的實現。關鍵是在發展經濟的同時，政府應該通過制定政策，運用經濟的成果，讓居民享受更多的社會權利。

對此，澳門政府及時調整政策，在立法會的監督和配合下，制訂了興建公共房屋的進度和供應規劃，本着“居有所、安居樂業”方針，全力推進在 2012 年達成分階段興建、落實 19,000 個屋單位的目標<sup>1</sup>，滿足部分低收入者的住房需要。

因此，澳門居民的社會權利能否得到保障，很大程度上取決於政府能否制定出相應的公共政策，以及執行政策的能力。

## 三、發展經濟是實現居民的社會權利的物質基礎

發展經濟，改善民生，是實現居民社會權利必要的物質基礎。

居民享有法律上規定的權利和自由是需要有一定的物質條件為基礎的，尤其是經濟上的權利，受教育的權利，從事文化、科技、學術研究的權利，社會福利的權利。沒有經濟基礎，上述權利將受到很大的限制。雖然，經濟的發展不是必然的帶來經濟、教育、文化、社會權利的實現。但是，沒有經濟的發展，經濟、教育、文化、社會的權利是萬萬不能實現的。澳門在回歸祖國之前和之後的居民的社會權利的狀況充分說明了這一點。

以回歸前後的澳門法律規範作比較，基本上沒有實質變化，因為按照基本法的規定，澳門原有的法律基本不變。但是，由於特別行政區政府制定了符合澳門社會發展，符合澳門居民願望的公共政策，極大地推動了社會經濟的發展，使得澳門居民的社會權利得到了充分地實現。

澳門政府在特區成立後首先努力發展經濟，澳門回歸第一年，即 2000 年改變了經濟連續四年衰退局面，實現 4.6% 的增長率。1999 年人均本地生產總值是澳門幣 117,055 元，而 2010 年則是澳門幣 409,828 元。2002 年人均總收入是澳門幣 124,800 元，2009 年則是澳門幣 276,280 元。回歸十年間，澳門 GDP 年增速均達 12.7% 以上，2010 年的財政盈餘比 2000 年增加逾 30 倍，特區政府外匯儲備達澳門幣 2,000 億元以上。由於有了經濟發展的成果，澳門居民的社會權利的狀況有了很大的改善。以下列舉一些統計數據加以證明。

### （一）教育方面

政府為教育事業投入大量的資金，使居民受教育

的權利得到充分的保障。在 2007/2008 學年“學校發展計劃”及“校舍修葺和設備更新計劃”中，澳門特區政府撥出總金額約澳門幣 2.72 億元資助學校發展。2007/2008 學年的資助由新設立的教育發展基金撥出，資助 68 所學校共 100 個校部。<sup>2</sup> 澳門實現了從幼稚園到高中的十五年免費義務教育，保證了人人享受平等的教育權。

政府為經濟困難學生，調升學費及文教用品津貼，除提供“特別獎學金”外，還增加“大專助學金”資助名額，並推出“利息補助貸款計劃”；大幅調升教師直接津貼金額，增加年資獎金級別；資助非高等教育私立學校和協助公立學校為教師購買手提電腦，協助學校更新信息科技設備；持續為教學人員的專業發展提供資源和條件；組織骨幹教師培訓，擴展教學設計獎勵計劃。

## (二) 文化事業方面

在文化事業方面，政府撥出專項資金，組織本澳專業社團協會參加動漫產業博覽會、文化產業博覽會等；回歸十年來，圖書館館舍面積由原來的 3,000 平方米增加至超過 5,000 平方米、館藏量由 20 萬冊增加至超過 50 萬冊；在市民使用方面，現時圖書館的有效讀者接近 9 萬人，約佔全澳居住人口的 16%，讀者進館人次由每年不足 40 萬增長到 100 萬左右、外借圖書的人次也由每年 10 萬以內增加至超過 20 萬，對提升全體市民的文化素質起着一定的作用。<sup>3</sup>

## (三) 社會福利方面

在社會福利方面，政府在 2008 年度，兩度調升最低維生指數，同時向所有受援助的家庭或個人發放額外三個月的援助金，並通過三類弱勢家庭特別補助，發放一年兩次的特別生活津貼等持續性援助措施，額外發放一份敬老金，不斷加大對弱勢家庭的援助力度。

2009 年 9 月，特區政府頒佈第 31/2009 號行政法規《開立及管理中央儲蓄制度個人賬戶的一般規則》，為建立包含僱員僱主供款的非強制性中央公積金制度構建基礎；2010 年 8 月，立法會通過第 4/2010 號法律《社會保障制度》，並於 2011 年 1 月 1 日正式實施，開始向實施雙層式社會保障制度逐步推進。

醫療方面：各類主要醫療服務數字均錄得大幅增長。專科門診由 1999 年的不足 15 萬人次，上升至 2007 年的接近 27 萬人次，增幅超過八成；急診、門診由原來的 11.5 萬人次增加至 16.7 萬人次，衛生中心門診由 31.3 萬人次上升至約 44.9 萬人次，九年的

總增幅達四成半。<sup>4</sup>

## (四) 就業方面

在就業方面，2011 年 3-5 月的失業率下降至回歸以來的最低水平，為 2.6%，較上一期(2-4 月)下跌 0.1%；就業不足率為 1.3%，下降 0.1%。<sup>5</sup>

以上數據反映了澳門居民的社會權利的現狀並展現了伴隨着澳門經濟的持續發展將向更好的方向發展的趨勢。

## 四、建立和完善法律制度是實現居民的社會權利的制度保障

居民的社會權利的實現，有賴於社會經濟的發展。但是，居民能夠長期穩定的享有社會權利，還需要制度化，制度化就是要法制化。澳門居民享有的社會權利不僅有基本法的規定，有原則性的宣示，而且通過一系列的具體法律，具有可操作性，保障落實。

保護擇業自由的法規有：《訂定就業政策及勞工權利綱要法》(第 4/98/M 號法律)，《訂定在勞動關係內須遵守之規則，以保障男女勞工在就業上獲平等之機會及待遇——若干廢止》(第 52/95/M 號法令)，《勞動關係法》(第 7/2008 號法律)，《勞動訴訟法典》(第 9/2003 號法律)，《工作意外及職業病法律制度》(第 12/2001 法律)，《禁止非法工作規章》(第 17/2004 號行政法規)。

保護教育、學術研究、文化創作自由的法規有：《非高等教育制度綱要法》(第 9/2006 法律)，《訂定澳門特別行政區科學技術的政策綱要》(第 9/2000 法律)，修改《免費教育津貼制度》(第 17/2007 行政法規)，《訂定教育發展基金制度》(第 16/2007 行政法規)、《訂定學費津貼制度》(第 20/2006 行政法規)，《訂定免費教育津貼制度》(第 19/2006 行政法規)，《基礎教育學生學費津貼制度》(第 16/2005 行政法規)，《設立科學技術發展基金》(第 14/2004 行政法規)。

保障社會福利的法規有：《訂定向處於經濟貧乏狀況的個人及家團發放援助金的制度》(第 6/2007 號行政法規)，《敬老金制度》(第 12/2005 行政法規)，《訂定現金分享計劃的安排》(第 12/2008 號行政法規)，《將社會保障制度擴展至自僱勞工》(第 234/2004 號行政長官批示)，《開立及管理中央儲蓄制度個人賬戶的一般規則》(第 31/2009 號行政法規)，《社會保障制度》(第 4/2010 號法律)。

通過上述具體法律的制定，逐步構築了比較完善的居民的社會權利保障體系。

## 五、澳門居民實現社會權利過程中的挑戰

雖然，澳門居民的社會權利保障取得了比較明顯的成就，但是，也面臨了新的挑戰。其中主要有兩個方面：

### (一) 社會權利的短期與長遠利益如何結合？

比如，澳門連續三年的現金分享計劃是延續還是要改變方式？從個人利益出發，澳門居民希望每一年分發，直接拿錢直接消費。但是，從社會利益考慮，這種現金分享對長遠的經濟發展和社會保障並不是最佳的方式，如果社會經濟一旦出現波動，難於維繫就會成為社會動亂的起因。所以，需要把目前臨時性的現金分享措施，逐步過渡到建立長期的中央儲蓄制度和制度化福利政策，進一步體現居民分享特區經濟發展成果的效益。由社會保障基金、中央公積金和個人儲蓄三者共同提供保障，為居民的退休生活作更好的準備。但是，這種改變對政府而言將面臨很大的壓力，不改革難以維繫，改革可能喪失部分民意，解決這種進退兩難的問題，需要政府和居民共同努力。

### (二) 社會權利享有的條件如何體現公平性？

居民的社會權利有賴於政府提供的資源，正因為是政府提供資源，每一位居民都希望能夠分享這種權利所帶來的利益。然而，政府的經濟資源總是有限的，無限的需求與有限的資源必然產生矛盾。因此，在分享政府資源的時候如何體現公平原則呢？可否作出區別對待？區別對待的合理性在哪裏？是非常值得研究的問題。

比如，澳門在建立中央儲蓄制度個人賬戶時規定，居民必須有 183 天身處澳門。參與人因下列原因而不在澳門的期間，亦視為身處澳門的時間：a. 就讀由當地主管當局認可的高等程度課程；b. 因傷病住院；c. 年滿 65 歲並以內地為常居地；d. 受僱於已在本基金登錄的僱主，且被派往澳門以外地方工作。否則，不能享有政府注入中央儲蓄賬戶的資金。對於這種限制和區別對待，受到了一些質疑。那麼，公平公正與平均主義之間如何劃清界線，是政府和居民必須思考的一個嚴肅的問題。否則，絕對的平均主義將使居民的社會權利保障體系不堪重負而崩潰。

因此，在探討居民的社會權利時將面臨許許多多的挑戰，我們不可能給出一個抽象的解決問題的辦法或標準。但是，有一點可以肯定，從憲政角度講，不僅要肯定居民應該享有社會權利，而且更應該倡導居民理性地對待社會權利，培養正確的權利觀和成熟的行為模式。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 2008 年澳門政府統計局公佈的數據表明，澳門共有 167,187 個住戶，其中 133,548 戶(79.9%)居於私人住宅，而居住在經濟房屋及社會房屋的分別有 27,871 戶(16.7%)及 5,768 戶(3.5%)。
- <sup>2</sup> 何厚鏞：《澳門特別行政區政府 2009 年財政年度施政報告》，2008 年 11 月 11 日。
- <sup>3</sup> 同上註。
- <sup>4</sup> 同上註。
- <sup>5</sup> 澳門統計暨普查局：《就業調查》(2011 年 3-5 月)，載於澳門統計暨普查局網站：<http://www.dsec.gov.mo/Statistic/LabourAndEmployment/EmploymentSurvey/EmploymentSurvey2011M03.aspx>。