

# 澳門殘疾人士權益保障研究

何志輝\*

## 一、緒論

本文旨在探究澳門對殘疾人士法律保護方面的立法狀況及其得失。在現代社會生活中，殘疾人士受其生理殘障之影響而處於相對弱勢地位，在學習、工作與生活諸領域動輒遭遇殘疾歧視，基本權利受到漠視甚或侵犯，亟需相關法律予以特殊保障。澳門自回歸祖國以來，致力推進人權保障事業，但在殘疾人士權益保障方面，迄今只有零散分佈的相關法律、法令、批示和行政法規，而無獨立而統一的殘疾人士權益保障法。聯合國《殘疾人權利公約》(UN Convention on Rights of Persons with Disabilities)自 2008 年 8 月 31 日起在中國(包括澳門特別行政區)生效，但該公約並非為澳門量身訂造。為順應世界範圍對弱勢群體平等保護之精神，體現文明社會之發展與進步，澳門特區有必要結合本地實際情況，制訂一部《澳門殘疾人士權益保障法》。

制訂殘疾人士權益保障方面的法律，必然涉及方方面面值得考慮的因素，研究這些問題是社會各界尤其是法學界在學理上必須擔當的責任。目前所見具有參考價值者，在一般原理層面的學術論著，首推德國學者維爾特勞特·圖斯特、皮得·特倫克－欣特貝格爾的《殘疾人法——對實踐和研究的系統論述》，該書從德國法的角度分析殘疾人的康復、護理、社會待遇、法律救濟、教育、職業、醫療等方面問題。<sup>1</sup> 但具體涉及澳門殘疾人士權益保障問題之研究者並不多，楊允中《澳門基本法釋要》對基本法相關條文進行了學理闡釋<sup>2</sup>，劉高龍、趙國強主編《澳門法律新

論》分別從民法典、刑法典、民事訴訟法典、刑事訴訟法典等澳門基本法典以及在澳門適用的國際公約等方面對相關制度略有提及<sup>3</sup>，趙國強《澳門刑法概說(犯罪通論)》針對殘疾人之“不可歸責”行為進行了特別分析<sup>4</sup>，邱庭彪《澳門刑事訴訟法分論》也在論述澳門刑事訴訟法之相關內容時談及殘疾人士所涉的強制辯護人援助制度問題<sup>5</sup>，涂曉芳等關於澳門社會保障政策的研究，在澳門社會保障基金、社會援助水平、醫療服務、房屋政策和教育福利等相關問題上談及對殘疾人士的社會保障<sup>6</sup>，等等。囿於種種原因及障礙，上述成果及相關文獻即使涉及澳門情況，幾乎都是一筆帶過，有待學界深入探究。<sup>7</sup>

基於此，本文首先探討澳門殘疾人士權益保障之相關法律狀況，主要介紹涉及該領域的全國性法律及其他規範性文件、法規、主要官員批示及其他法律文本，以第 3/2011 號行政法規《殘疾分類分級的評估、登記及發證制度》為重點進行文本解讀，並就《澳門基本法》與本地其他法典以及國際公約所涉的相關制度或內容略作展開；進而分析制訂統一規範的必要性與可行性，依據本地實際並參照域外立法經驗，主要從生育、教育、就業、福利、無障礙設施等方面入手，初步構建《澳門殘疾人士權益保障法》之整體框架及相關制度，以促成學界深入探討並為立法提供參照。

## 二、澳門現有相關立法：歷程及概覽

澳門目前有多少殘疾人士，尚未查知最新統計資

\* 澳門科技大學法學院副教授

料。但據澳門統計暨普查局最近一次(2011年)人口普查資料顯示,當時澳門殘疾人口有11,141人。<sup>8</sup>而且這僅僅是個大概數目,因為存在相當龐大的隱蔽個案,包括不願主動曝光及自以為並非殘疾者兩類情況(像精神病患者在澳門已超過8,000人,但他們不認為自己是殘疾,也就不會被納入統計資料)<sup>9</sup>,這些隱蔽個案使殘評資料出現偏差。據此可以估測,截至2015年,澳門殘疾人士總數不會少於2萬人。針對這群特殊主體,澳門現行法律體系亦有相關法律規範。

檢索澳門印務局關於殘疾人士的所有法律文獻,截至目前共114項,其中全國性法律及其他規範性文件2項,澳門地區性法規90項,行政長官及主要官員批示18項,其他類別2項,特區成立前亦有2項。<sup>10</sup>需要指出的是,可供檢索的法律文件類型,包括“全國性法律及其他規範性文件”、“法規”、“主要官員批示”、“其他”、“其他(特區成立前)”。其中第二類“法規”是主體內容,依據來源及效力等級,又可分為三類:澳門立法會制訂的“法律”;行政長官頒行的“行政法規”、“行政長官公告”、“行政長官批示”、“行政命令”;澳門回歸前澳門總督頒行且被有效延伸至回歸以後的“法令”。上述文件僅有一小部分法規具體針對澳門殘疾人士,其他文件都僅具有一定的相關性,即在規範其他事項時順便提及。以下擇要概述之。

### (一) 全國性法律及其他規範性文件

涉及對澳門殘疾人士保障的全國性法律及其他規範性文件,包括兩項:一是《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定》,1999年10月31日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議通過;二是《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》,1993年3月31日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過,自1999年12月20日起實施。上述文件僅有個別條款及字詞提及“殘疾人士”之基本權利保障。

### (二) 立法會之法律

澳門本地立法的主要機構是立法會。依據1976

年《澳門組織章程》規定,澳門立法會與澳葡總督分享本地立法權,其制訂的規範性文件稱為“法律”,澳督制訂的規範性文件稱為“法令”。澳門回歸祖國後,澳門立法會過渡為澳門特別行政區立法會,依據《澳門基本法》規定,為特別行政區的專門立法機關。

關於殘疾人士權益保障方面,立法會僅在相關立法文本中偶有涉及。例如,針對殘疾人士之稅捐、稅項及本地區總預算關於殘疾人士保障設施之公共開支(如第8/94/M號法律《許可總督在1995年徵收各種稅捐、稅項及其他本地區的收益以取得財政管理所必須之其他資源以及利用有關所得支付已列入或將列入同年之本地區總算(OGT)中之公共開支》、第13/95/M號法律《許可總督在1996年徵收本地區之各種稅捐、稅項及其他收益,許可其取得財政管理所必須之其他資源,以及許可其利用有關所得,支付已列入或將列入同年之本地區總預算(OGT)中之公共開支》、第16/96/M號法律《設立車輛使用牌照稅並通過〈車輛使用牌照稅規章〉及有關附件之若干廢止》);涉及殘疾人士之就業政策及勞工權利制度,如訂定第4/98/M號法律《就業政策及勞工權利綱要法》;涉及殘疾人士之社會保障制度,如第4/2010號法律《社會保障制度》,第9/2011號法律《殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度》,第14/2012號法律《公積金個人賬戶》中所涉殘疾人士公積金規範;殘疾人士在經濟房屋申請方面的優先處理(第10/2011號法律《經濟房屋法》);涉及殘疾人士之公共場所保護,如第5/2011號法律《預防及控制吸煙制度》對殘疾人士的健康保障;以及殘疾人士在司法援助方面的特殊處置等(第13/2012號法律《司法援助的一般制度》)。但在澳門五大法典中,《澳門民法典》、《澳門刑法典》、《澳門民事訴訟法典》、《澳門刑事訴訟法典》均有若干條款涉及殘疾人士之權益保障,亦是值得重視的。

### (三) 原澳督法令及訓令

#### 1. 澳督法令

回歸前澳督頒行的法令很多,涉及殘疾人士保障的內容,也零散分佈於不同類別的規範中,其中一部分通過法律本地化而得以繼受保存。就所涉內容看,

大致包括如下方面：

其一，涉及殘疾人士管理職能的政府相關部門之規範，例如教育暨青年司之相關部門(第 81/92/M 號法令《訂定教育暨青年司現組織架構——若干撤銷》)、社會工作司之相關部門(第 22/95/M 號法令《訂定澳門社會工作司對從事社會援助活動之私人實體之援助形式》、第 24/99/M 號法令《重組澳門社會工作司，將預防及治療藥物依賴辦公室納入其中——若干廢止》)、行政暨公職司之相關部門(第 23/94/M 號法令《確定行政暨公職司新組織架構之重組事宜——若干廢止》、第 50/97/M 號法令《修改行政暨公職司之組織結構，設立澳門公共行政福利基金——若干廢止》)、衛生司之相關部門(第 81/99/M 號法令《重組澳門衛生司之組織結構及撤銷衛生委員會——若干廢止》)，以及其他相關組織架構與責權規範(第 29/76/M 號法令《修訂 1933 年 3 月 21 日第 283 號立法條例第四條條文》)。

其二，特殊場合涉及殘疾人士之利益保障方面，例如關於傷殘人士發展社會輔助活動之社會設備，道路交通安全方面對殘疾人士的特殊考慮(例如第 16/86/M 號法令《關於管制泊車及交通整頓規範》、第 16/93/M 號法令《道路法典》、第 16/93/M 號法令《核准新道路法典——廢止 1954 年 5 月 20 日第 39672 號法令及 4 月 22 日第 29/91/M 號法令及有關路政章程》)，公共體育設施或體育活動安排對殘疾人士的特殊照顧(例如第 90/88/M 號法令《設立管制專為兒童、青年、老年人、傷殘人士或一般市民發展社會輔助活動之社會設備的一般條件》、第 67/93/M 號法令《規範澳門體育活動——廢止 1960 年 11 月 5 日第 1470 號立法條例》)，以及公共醫療衛生領域涉及對殘疾人士的特殊保障，尤其是第 33/99/M 號法令《預防殘疾及使殘疾人康復及融入社會之制度》及第 22/99/M 號法令《設立對設有住院部及手術後復蘇室之私人衛生單位發出執照及監察之新制度》。

其三，涉及殘疾人士之社會保障制度，例如傷殘保險制度之規範，以及公職人員因公傷殘及退休等方面之規範(例如第 6/89/M 號法令《訂立保險業務新法例——撤銷 1981 年 12 月 28 日第 50/81/M 號法令》、第 49/89/M 號法令《設立澳門公職人員福利會及規

章，撤銷 1980 年 8 月 2 日第 22/80/M 號法令、12 月 31 日第 290/80/M 號訓令及第 3/81 號批示》)。尤其值得一提的是，1989 年 12 月 18 日澳督頒佈法令，決定由政府撥款澳門幣 3,200 萬元，設立澳門社會保障基金，為有需要的澳門居民提供養老金、殘障津貼、失業救濟金、疾病津貼及肺塵埃津貼、婚嫁生育及喪葬津貼，其中“殘障津貼”是發給在澳門住滿 7 年且年滿 18 周歲、但因殘廢無法從事有報酬工作者，該津貼當時為每月澳門幣 800 元。<sup>11</sup> 此外第 174/72 號法令，旨在核准以便追認第 88 號協約該協約系關於職業機構組織者於 1948 年 7 月 9 日在三藩市召開之第 31 屆國際勞工組織大會時完成，亦與殘疾人士權益保障相關。

## 2. 澳督訓令

所謂訓令是指上級機關對所屬機關帶有命令性的指示。澳督對所屬各司及相關職能部門的命令性指示很多，但未有專門針對殘疾人士保障的訓令，亦只能透過零散的文件進行大致歸類。目前所見的相關訓令，一類是針對各級教育機構涉及殘疾人士(學生)之特別照顧者(例如第 91/82/M 號訓令《核准魯彌士主教幼稚園組織章程》、第 78/95/M 號訓令《設立“黑沙”官立小學》、第 179/96/M 號訓令《在澳門理工學院體育暨運動學校之“體育及運動課程”和“在職體育教師體育及運動課程”內增設一補充學年，以便頒授體育及運動學士學位》、第 96/97/M 號訓令《核准澳門理工學院體育及運動課程之學術與教學組織和學習計劃》等等)，一類是針對公共醫療或福利機構對於殘疾人士之特別規定者(例如第 211/98/M 號訓令《規範由澳門公共行政福利基金資助之補充福利優惠之批給，廢止 1991 年 1 月 28 日第 19/91/M 號訓令》、第 160/99/M 號訓令《核准〈兒童及青少年院舍之設立及運作之規範性規定〉》、第 156/99/M 號訓令《核准〈托兒所之設立及運作之規範性規定〉》)，一類是涉及殘疾人士特別職業或就業情況者(例如第 116/99/M 號訓令《訂定海員登記申請書須附同之文件及組成海員登記紀錄之資料》、第 366/99/M 號訓令《核准〈輕型計程車(的士)客運規章〉》)。但上述內容均非專門規定，而是零散分佈於各類規範文件的相關條款。

#### (四) 行政長官之相關規範

##### 1. 行政法規

行政法規是指澳門回歸以來特別行政區行政長官頒行的規範性文件，係由回歸前之澳督法令制度演化而來。但由於《澳門基本法》規定澳門特區立法會專享本地區之立法權而制定“法律”，行政法規之效力等級排在立法會的法律之後。行政法規所涉殘疾人士權益保障方面，在2011年之前亦很分散。<sup>12</sup> 2011年頒行的第3/2011號行政法規《殘疾分類分級的評估、登記及發證制度》，詳細規範了澳門本地區之殘疾分類分級的評估、登記及發證制度，成為規範殘疾人士權益保障制度的里程碑式法律。關於該法，詳見下文。此後涉及殘疾人士之特別保障的行政法規，還有各年度之現金分享計劃等方面的文件。<sup>13</sup>

##### 2. 行政長官公告

行政長官發佈的涉及殘疾人士權益保障方面的相關公告，主要包括如下類型：

其一，特區簽署或執行關於針對殘疾人士就業保障及反對殘疾歧視等方面的國際公約，例如第44/2002號行政長官公告《公佈1930年6月28日訂於日內瓦的國際勞工組織第29號〈強迫或強制勞動公約〉的中文譯本》、第56/2002號行政長官公告《公佈1958年6月25日訂於日內瓦的國際勞工組織第111號〈就業和職業歧視公約〉的中文譯本》、第21/2003號行政長官公告《公佈1948年7月9日在三藩市簽訂的國際勞工組織第88號有關〈職業介紹設施公約〉的中文譯本》，等等。其中最重要的文本，是第2/2009號行政長官公告《命令公佈中華人民共和國就2006年12月13日在紐約通過的〈殘疾人權利公約〉適用於澳門特別行政區的通知書的適用部分，以及該公約的中文正式文本及葡文譯本》。

其二，特區簽署與執行涉及殘疾人士特殊場合之權益保障的國際公約的相關公告，例如第15/2006號行政長官公告《公佈中華人民共和國就2003年5月21日在日內瓦通過的世界衛生組織〈煙草控制框架公約〉所作的批准書及該公約適用於澳門特別行政區的通知書，以及該公約的中文正式文本及葡文譯本》、第23/2007號行政長官公告《公佈中華人民共和國就2005年10月19日在巴黎通過的〈反對在體育運動中

使用興奮劑國際公約〉適用於澳門特別行政區的通知書，以及該公約及其附件的中文正式文本及葡文譯本》。

其三，特區簽署並執行的關於傷殘意外保障制度方面的國際公約之相關公告，例如第4/2010號行政長官公告《公佈經國際勞工組織第80號有關〈一九四六年最後條款修訂公約〉修訂的1925年6月10日在日內瓦通過的國際勞工組織第17號有關〈工人的意外事故賠償公約〉的英文正式文本及相應的中、葡文譯本》。

其四，特區簽署並執行涉及殘疾人士權益保障的與粵澳及中國內地其他地方緊密合作關係的相關公告，例如第5/2008號行政長官公告《命令公佈〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉補充協定四及其一項附件》、第28/2008號行政長官公告《公佈〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉補充協定五及其一項附件》、第27/2010號行政長官公告《公佈〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉補充協定七及其一項附件》、第8/2011號行政長官公告《公佈〈粵澳合作框架協議〉》、第48/2012號行政長官公告《公佈〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉補充協定九及其一項附件》、第46/2013號行政長官公告《公佈〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉補充協定十及其一項附件》，等等。

##### 3. 行政長官批示

行政長官針對殘疾人士權益保障所作的相關批示，主要涉及以下方面：其一，在社會保障機制方面延伸至殘疾人士的批示，例如第228/2001號行政長官批示《准擴展10月18日第58/93/M號法令所規定的社會保障制度至自僱勞工》、第227/2002號行政長官批示《規定社會保障制度展至自僱工，廢止第228/2001號行政長官批示》、第234/2004號行政長官批示《將社會保障制度擴展至自僱勞工》。並規定在核准及執行社會保障基金相關年度之財政年度的本身預算時，須給該年度預留涉及殘疾人士權益保障方面的財政預算(例如第75/2005號行政長官批示《核准及執行社會保障基金2005年財政年度的本身預算》、第16/2006號行政長官批示《核准及執行社會保障基金2006年財政年度的本身預算》、第47/2006號行政

長官批示《核准及執行社會工作局 2006 年財政年度的本身預算》，等等)。

其二，殘疾津貼方面。政府財政年度預算中關於殘疾人士之權益保障，包括殘疾金或殘疾津貼之申請手續(第 251/2011 號行政長官批示《訂定申請殘疾津貼須遞交的文件》)，因應經濟發展而適時修訂殘疾津貼之額度(例如第 100/2011 號行政長官批示《調整養老金、殘疾金及救濟金的每月金額》、第 300/2013 號行政長官批示《調整第 9/2011 號法律〈殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度〉第六條第一款(一)項及(二)項所指兩類殘疾津貼的金額》、第 211/2014 號行政長官批示《調整第 9/2011 號法律〈殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度〉第六條第一款(一)項及(二)項所指兩類殘疾津貼的金額》、第 312/2015 號行政長官批示《調整第 9/2011 號法律〈殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度〉第六條第一款(一)項及(二)項所指兩類殘疾津貼的金額》、等等)，並作出的撥付金額調整(近五年來每年都有調整，例如第 100/2011 號行政長官批示《調整養老金、殘疾金及救濟金的每月金額》、第 300/2013 號行政長官批示《調整第 9/2011 號法律〈殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度〉第六條第一款(一)項及(二)項所指兩類殘疾津貼的金額》、第 211/2014 號行政長官批示《調整第 9/2011 號法律〈殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度〉第六條第一款(一)項及(二)項所指兩類殘疾津貼的金額》、第 312/2015 號行政長官批示《調整第 9/2011 號法律〈殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度〉第六條第一款(一)項及(二)項所指兩類殘疾津貼的金額》，等等)，藉此規範殘疾津貼的發放、額度、程序及其他相關事項。

其三，相關政府職能部門關於殘疾人士權益保障領域的組織架構及其調整事宜，例如第 239/2008 號行政長官批示《設立復康事務委員會》、第 259/2011 號行政長官批示《核准社會保障基金會診委員會內部規章》、第 359/2013 號行政長官批示《設立“康復服務十年規劃跨部門研究小組”》，等等。

其四，批示各類教育機構涉及殘疾人士之特殊保護的教育課程或活動項目，例如第 317/2009 號行政長官批示，在澳門理工學院體育暨運動高等學校開設體育教育學士學位課程及核准該課程的學術與教學編

排和學習計劃。

其五，關於殘疾人士之家居援助服務方面的規範及批示，例如第 279/2009 號行政長官批示《核准〈取得家居緊急呼援服務之特別援助發放規章〉》等。

#### 4. 行政命令

行政長官發佈的相關行政命令，主要是授予若干權力於社會文化司司長等政府官員簽署涉及殘疾人士權益保障方面的文件、協議、公約、項目，例如代表澳門特別行政區與中國殘疾人聯合會及中國殘疾人福利基金會簽署《共同促進殘疾人體育發展項目合作協定》(第 13/2011 號行政命令)，簽署《共同促進殘疾人特殊藝術發展項目合作協定》(第 14/2011 號行政命令)，簽署《共同促進殘疾人特殊藝術發展項目(第二期)合作協定》(第 15/2012 號行政命令)，簽署第二期《共同促進殘疾人體育發展項目合作協定》(第 16/2012 號行政命令)，簽署第三期《共同促進殘疾人體育發展項目合作協定》(第 1/2014 號行政命令)，簽署《共同促進殘疾人特殊藝術發展項目第 259/2011 號行政長官批示(第三期)合作協議》(第 8/2014 號行政命令)，等等。

#### (五) 主要官員批示

澳門特區政府主要部門(尤其是社會文化司、經濟財政司、行政法務司、身份證明局)官員批示，亦有大量內容涉及殘疾人士之權益保障的具體問題，大致包括如下方面：

其一，涉及殘疾人士之家庭補助方面的批示。例如，第 21/2002 號社會文化司司長批示《社會工作局除每月向處於最低維生指數以下的個人或家庭發放定期津貼外，亦會借着發放補助來援助這些具特殊需要的家庭》、第 18/2003 號社會文化司司長批示《訂定〈弱勢家庭特別援助規章〉並廢止第 21/2002 號社會文化司司長批示》、第 214/2011 號社會文化司司長批示《調整由第 18/2003 號社會文化司司長批示訂定的〈弱勢家庭特別援助規章〉第 3 條、第 4 條及第 5 條所載的補助金額》、第 37/2014 號社會文化司司長批示《調整由第 18/2003 號社會文化司司長批示訂定的〈弱勢家庭特別援助規章〉第 3 條、第 4 條及第 5 條所載的補助金額》、第 66/2006 號經濟財政司司長批示

《核准公共收入及開支經濟分類的指示及公共開支職能分類的指示》。

其二，涉及殘疾人士權益保障之法律規範的核准或修訂，例如第 37/2000 號社會文化司司長批示《核准〈殘疾人士體育獎勵規章〉》、第 86/2002 號社會文化司司長批示《核准〈殘疾人士體育獎勵規章〉附表一、二及三，廢止刊登於 2000 年 6 月 19 日第 25 期〈澳門特別行政區公報〉第一組，經第 37/2000 號社會文化司司長批示核准的〈殘疾人士體育獎勵規章〉的附表》、第 81/2007 號社會文化司司長批示《取代經第 86/2002 號社會文化司司長批示核准的〈殘疾人士體育獎勵規章〉附表一、二和三》、第 45/2011 號社會文化司司長批示《核准〈殘疾分類分級評估的工具及方法〉》、第 70/2014 號社會文化司司長批示《修改第 3/2011 號行政法規〈殘疾分類分級的評估、登記及發證制度〉的附件二》，等等。

其三，涉及殘疾人士之教育機構與學習課程設置方面，例如第 90/2006 號社會文化司司長批示《修改亞洲(澳門)國際公開大學社會科學學士學位課程(葡文學制)的學術與教學編排和學習計劃，並核准該課程的新學術與教學編排和學習計劃》，等等。

其四，涉及殘疾人士管理事宜之相關職能部門機構調整與人員委任方面，例如委任及續任社會文化司下轄相關重審小組成員(第 69/2011 號社會文化司司長批示、第 83/2013 號社會文化司司長批示、第 57/2015 號社會文化司司長批示)，委任一名第 3/2011 號行政法規《殘疾分類分級的評估、登記及發證制度》第十一條第二款及第三款規定的重審小組正選成員與候補委員(第 66/2014 號社會文化司司長批示、第 95/2014 號社會文化司司長批示)，以及將若干權力轉授予身份證明局局長，作為簽訂提供“輪椅殘疾人士專用的居民身份證及電子護照自助申請服務機”合同的簽署人(第 29/2014 號行政法務司司長批示)，等等。

### 三、涉殘疾人士權益保障的主要內容

澳門統計暨普查局 2011 年澳門人口普查資料顯

示，截至該年澳門殘疾人口有 11,141 人，較 2006 年中期人口統計增加 2,843 人。殘疾人口佔總人口 2.0%，較五年前上升 0.3%。殘疾人口呈現向上攀升的趨勢，對教育、就業、福利和無障礙設施等問題的要求也順勢提高。也正是這次人口普查，使澳門社會各界對殘疾人士狀況普遍開始關注，且最終促成第 3/2011 號行政法規《殘疾分類分級的評估、登記及發證制度》的頒行。這在澳門殘疾人士權益保障方面，毫無疑問是邁出了關鍵性的一步，為未來進行統一的殘疾人士權益保障法奠定了法律基礎。除此項行政法規之外，還有澳門立法會的相關立法，澳督時代的相關法令及訓令，行政長官的其他相關行政法規、命令與公告，以及主要官員的相關批示，亦有零散分佈的制度及規範。囿於篇幅，僅擇取第 3/2011 號行政法規《殘疾分類分級的評估、登記及發證制度》以及法律本地化進程中最具代表性的五大法典之所涉相關條款略作展開。

#### (一) 第 3/2011 號行政法規《殘疾分類分級的評估、登記及發證制度》所涉之制度

2011 年 1 月 7 日，澳門政府通過第 3/2011 號行政法規《殘疾分類分級的評估、登記及發證制度》。該法共 19 條，自公佈後滿 45 日起生效。另有附件一《殘疾分類分級的評估準則》，涉及殘疾類別、評估範圍、殘疾級別三項；附件二(第 3/2011 號行政法規第 7 條第 3 款所指者)殘疾評估登記證的式樣。

該法首先規範了法律意義上的“殘疾”，包括殘疾的類別及級別，旨在評定利害關係人是否殘疾，以及殘疾的類別及級別。依據該條規範，殘疾的類別包括 6 種，即視力殘疾、聽力殘疾、語言殘疾、肢體殘疾、智力殘疾、精神殘疾；殘疾的級別包括第一級、第二級、第三級與第四級(第 2 條)。這一規定有助於從法律上明確定位殘疾人士之殘疾狀況。由此分別訂定如下制度：

##### 1. 殘疾評估登記證

這是該法第二章的主要內容，具體包括如下方面：一是證件的申請，規定同時具備相關要件的利害關係人，可向社會工作局申請登記證；申請時應遞交填妥的專用表格，並附同相關文件；在特殊情況下，

上款所指的文件可豁免提交；如由利害關係人的法定代理人作出申請，尚應附同其他相關文件；在特殊情況下，經考慮利害關係人的利益，社會工作局可接受非由上款所指人士提出的申請，但該人須提交其身份證明文件影印本及指出替利害關係人提出申請的理由(第 3 條)。二是殘疾之評估，規定社會工作局接獲申請後，須按照該行政法規的規定安排對利害關係人的身心狀況進行評估，以評定其殘疾的類別及級別，評估須按照公佈於《澳門特別行政區公報》的社會文化司司長批示所核准的工具及方法進行，評估獲接納後社會工作局須按附件一所載準則，評定利害關係人的殘疾類別及級別，對未滿 4 歲的幼兒進行評估時僅須評定其殘疾的類別(第 4 條)。三是評估報告及重新評估，對利害關係人的身心狀況進行評估後，應編寫評估報告，報告應載有利害關係人的身份認別資料及相關的評估結果；但在該法規定的特殊情況下，社會工作局須對利害關係人的殘疾狀況作重新評估(第 5、6 條)。四是發證，利害關係人經評定具有該法所指類別及級別的殘疾，應獲發登記證；登記證由社會工作局發出，其內須載有利害關係人的身份認別資料以及其殘疾類別及級別；登記證的有效期限由社會工作局局長經考慮評估報告所載的建議後訂定，登記證的補發及更換，由社會工作局負責(第 7、8、9 條)。

## 2. 殘疾評估登記證的保障

關於殘疾評估登記證的保障，該法規定了如下情況：一是重審，即利害關係人不同意評估結果，可要求重審；社會工作局須於 15 個工作日內通知是否接納重審申請。二是重審小組的構成，為開展重審工作而須成立重審小組，重審小組的運作細則須由社會文化司司長批示核准，透過召開會議，對要求重審的卷宗進行檢視、研究及討論，並應就是否調整殘疾評估結果提出建議(第 10、11 條)。三是重審期限，規定應於 60 日內完成，並將結果通知利害關係人；如有需要，社會工作局局長可將期限延長最多至 15 日(第 12 條)。四是重審決定及上訴，規定社會工作局局長經聽取重審小組的建議後，就有關卷宗作出決定；如利害關係人不同意有關重審的決定，可向行政法院提起司法上訴(第 13、14 條)。

## 3. 檔案及殘疾評估資料庫

這主要是針對管理部門而言，包括開立及登錄，即社會工作局應為每名利害關係人開立檔案，檔案應載有其身份認別資料及評估報告；管理及更新，即檔案及資料庫的管理和更新由社會工作局負責(第 15、16 條)。至於資料的處理及使用，規定社會工作局及執行評估工作的實體有權處理利害關係人的個人資料，檔案及資料庫內的資料及資料可作統計及研究之用(第 18 條)。

至於已完成的殘疾評估，該法規規定對於本行政法規生效前已完成的殘疾評估，社會工作局須檢視相關內容，以瞭解該評估所採用的工具及方法，並決定是否接納；如可接納，則按附件一所載準則評定利害關係人的殘疾類別及級別(第 17 條)。

## (二) 澳門本地法律所涉之規範

### 1. 《澳門基本法》對殘疾人士之關懷和保護

澳門涉及對殘疾人士權益保障的全國性法律及其他規範性文件，主要是指《澳門基本法》。該法僅在第三章“居民的基本權利和義務”中作出表述：“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 38 條第 3 款)。基於地區性憲制的法律地位，《澳門基本法》在澳門特區具有最高的法律位階及法律效力，但其中涉及到特殊主體的篇幅實在太少。雖然殘疾人的法律地位和普通居民是一樣，但對於特別需要照顧的弱勢群體來說，就連《澳門基本法》也只是略略提及。與此表述略有不同的是，無論是《澳門民法典》還是《澳門刑法典》或其他法典，當法條涉及這樣一些特殊主體時，相關措辭都不會直接說“殘疾人”，而是諸如禁治產人、聾啞、失明和精神失常者等詞語。

### 2. 實體法所涉殘疾人士之權益

澳門實體法涉及殘疾人士權益者十分零散，茲以《澳門民法典》與《澳門刑法典》為例。

《澳門民法典》涉及殘疾人士的條款，多與禁治產制度相關聯。禁治產是關於成年人無行為能力的制度，包括禁治產制度和準禁治產制度。凡因精神失常、聾啞或失明的情況已嚴重到不能管理其人身及財產事務的人，都被列為禁治產人(第 122 條第 1 款)。

精神失常但尚未嚴重到精神錯亂之人而不能管理自己利益者，聾啞或失明但分辨能力未嚴重到完全不能管理其人身及財產事務的程度，則為準禁治產人(第135條)。上述精神失常、聾啞或失明情況已屬殘疾中的精神殘疾、聽力殘疾、語言殘疾和視力殘疾，因此類殘疾而引起的無能力者，《澳門民法典》亦有相關法條，旨在規範及保障其婚姻、收養、抵押、親權、財產管理、保佐人等方面的問題。

《澳門刑法典》涉及的是殘疾人士刑事責任規範。依據現代刑事法理，評判刑事責任的因素之一是精神狀況。在澳門刑事事實踐中，因精神失常之不可歸責者，分為“精神失常”或“患有非偶然之嚴重精神失常之人”兩種情況。因精神失常而作出事實時，行為人並無能力評價該事實是否屬於不法性，或當時無能力根據該種評價作出決定者，則對其行為不負刑事責任，具有不可歸責性(第19條第1款)。患有非偶然之嚴重精神失常之人，如果精神失常之後不受其控制，並且不能因此對其加以譴責者，即使其於作出事實時有明顯低弱之能力評價該事實之不法性，或有明顯低弱之能力根據該評價作出決定，亦得宣告為不可歸責(第19條第2款)。依據學界的通常看法，由於這種行為不是出於故意，猶如患有夜遊症者之夜遊行為，對自己的作為全然無知，故在法律上列為不可歸責。<sup>14</sup>

### 3. 程序法所涉殘疾人士之權益

《澳門民事訴訟法》涉及殘疾人士權益時，主要體現在查封財產制度方面，規定對殘疾人士屬不可缺少之器具以及用作治療病人之物件，屬絕對不可查封之財產(第705條g項)。因為殘疾人專用器具是其日常生活不可或缺的部分，即使是在查封前用金錢購入且屬於資產部分，也不能列入被查封之財產。

《澳門刑事訴訟法典》則規定了殘疾人士之特殊辯護及司法援助的規範。依據《澳門刑事訴訟法典》規定，在任何訴訟行為進行期間，只要嫌犯為盲、聾、啞、未成年或就嫌犯的不可歸責性或低弱的可歸責性提出問題，必須有辯護人之援助(第35條第1款d項)。對於身處弱勢的殘疾人士而言，花錢僱請律師殊為不易。為確保其訴訟權益之實現，當嫌犯為盲、聾、啞、或其精神狀況可能導致不可歸責時，法律規定強制需

要有辯護人為之提供司法援助。<sup>15</sup>

### (三) 相關國際公約所涉之規範

在澳門締結並生效的國際條約中，對保護殘疾人士基本權利具有根本指引意義的是《殘疾人權利公約》。該公約共50條，於2006年12月13日在紐約經第61屆聯合國大會通過。2007年3月30日，該公約開放給各國簽署，當天就獲得82個簽署國，創下了聯合國公約開放簽署日簽署國最多的紀錄。目前該公約已經獲得逾130個國家的批准。

中國政府在2008年8月1日向聯合國秘書長交存批准書，同日以照會作出通知，規定公約適用於澳門特別行政區。依據該公約第45條第2款，公約於2008年8月31日起在國際上對中華人民共和國(包括澳門特別行政區)生效。2009年2月25日，澳門特區行政長官發佈公告，公佈其中文正式文本及葡文譯本。

#### 1. 立法宗旨及概念界定

該公約序言明確指出：必須保障殘疾人不受歧視地充分享有聯合國在《世界人權宣言》和國際人權公約中宣告並確認的一切權利和自由；確認《公約殘疾人的世界行動綱領》和《殘疾人機會均等標準規則》所載原則和政策在影響國家、區域和國際各級推行、制定和評價進一步增加殘疾人均等機會的政策、計劃、方案和行動方面的重要性；強調必須使殘疾問題成為相關可持續發展戰略的重要組成部分；確認因殘疾而歧視任何人是對人的固有尊嚴和價值的侵犯；確認殘疾人的多樣性；確認必須促進和保護所有殘疾人的人權，包括需要加強支助的殘疾人的人權；等等，合計25款宗旨。

該公約首先對“殘疾人”進行法律界定：殘疾人包括肢體、精神、智力或感官有長期損傷的人，這些損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙殘疾人在與他人平等的基礎上充分和切實地參與社會。據此界定基於殘疾的歧視，即基於殘疾而作出的任何區別、排斥或限制，其目的或效果是在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他領域，損害或取消在與其他人平等的基礎上，對一切人權和基本自由的認可、享有或行使。基於殘疾的歧視包括一切形式的歧視，包括拒絕

提供合理便利(第 1、2 條)。

## 2. 遵循原則及承諾義務

公約為締約各國確立了關於殘疾人權利保障的 8 項基本原則：尊重固有尊嚴和個人自主，不歧視，充分和切實地參與和融入社會，尊重差異，機會均等，無障礙，男女平等，尊重殘疾兒童逐漸發展的能力並尊重殘疾兒童保持其身份特性的權利(第 3 條)。

依據公約規定的一般義務條款，締約國承諾的義務主要包括：採取一切適當的立法、行政和其他措施實施本公約確認的權利；採取一切適當措施，包括立法，以修訂或廢止構成歧視殘疾人的現行法律、法規、習慣和做法；在一切政策和方案中考慮保護和促進殘疾人的人權；不實施任何與本公約不符的行為或做法，確保公共當局和機構遵循本公約的規定行事；採取一切適當措施，消除任何個人、組織或私營企業基於殘疾的歧視；從事或促進研究和開發本公約第二條所界定的通用設計的貨物、服務、設備和設施；從事或促進研究和開發適合殘疾人的新技術，並促進提供和使用這些新技術，包括資訊和通信技術、助行器具、用品、輔助技術，優先考慮價格低廉的技術；向殘疾人提供無障礙資訊，介紹助行器具、用品和輔助技術，包括新技術，並介紹其他形式的協助、支助服務和設施；促進培訓協助殘疾人的專業人員和工作人員，使他們瞭解本公約確認的權利，以便更好地提供這些權利所保障的協助和服務(第 4 條第 1 款)。

## 3. 具體措施指引

為促進平等和消除歧視，公約規定締約國應當禁止一切基於殘疾的歧視，採取一切適當步驟，確保提供合理便利(第 5 條)，並特別針對殘疾人士之各項權利而確定下述措施：保障殘疾婦女權益；保障殘疾兒童權益；提高社會各界認識；實現殘疾人無障礙環境；保障殘疾人之生命權；確保危難情況和人道主義緊急情況下的安全；確保在法律面前獲得平等承認；確保獲得司法保護；確保自由和人身安全；免於酷刑或殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰；免於剝削、暴力和凌虐；保護人身完整性；遷徙自由和國籍；獨立生活和融入社區；確保殘疾人士之個人行動能力；表達意見的自由和獲得資訊的機會；尊重隱私；尊重家居和家庭；確認殘疾人享有受教育的權利；享

有可達到的最高健康標準；適應訓練和康復；在與他人平等的基礎上享有工作權；為自己及其家屬獲得適足的生活水平；參與政治和公共生活；參與文化生活、娛樂、休閒和體育活動(第 6-30 條)。

為落實殘疾人士之權利保障，公約規定各締約國需努力開展和促進國際合作，完善國家實施和監測機制，設立殘疾人權利委員會，至少應當每四年提交一次關於履行本公約規定的義務而採取的措施及進展的書面報告，委員會應當審議每一份報告並提出提議及一般建議，各締約國應當與委員會合作，並完善委員會與其他機構的關係；締約國應當定期舉行締約國會議，以審議與實施該公約有關的任何事項(第 31-40 條)。

《殘疾人權利公約》獲得國際社會的普遍支持，這已是有目共睹的事實。在保障殘疾人的人權和基本自由，保障殘疾人固有的尊嚴，禁止對殘疾人的歧視，解決殘疾人所面臨的障礙和問題，保障殘疾人在與他人平等的基礎上融入社會等方面，公約對澳門特區同樣具有明確而規範的指引效力。立足於此，澳門特區政府着手全面建構與殘疾人士權益相關的政策和法律，並在經濟、社會、文化、教育等領域配套相應措施，藉此落實對澳門殘疾人士法律權益之保障。

## 四、制訂《澳門殘疾人士權益保障法》的主要理由

### (一) 現有法律亟待統一

如上所述，澳門現有殘疾人士之權益保障，其法律框架包括《澳門基本法》、澳門立法會制訂的實體法及程序法，回歸前澳督頒行的法令及訓令，回歸後行政長官頒行的行政法規及公告，政府主要官員之批示，以及在澳門適用的相關國際公約。但上述法律文件各有淵源，制度規範並未統一，效力等級也各不同。在澳門這樣一個微型社會中，彈丸之地承載如此浩繁而零散的法律規範，顯然大大增加執法的成本，也不可避免會降低立法的效益。

進言之，由於制訂機構不同，頒行時間不同，上述法律文件內容難免存在衝突。即以在澳門適用的國

際公約《殘疾人權利公約》為例，該公約雖然受到國際社會的普遍接納和讚譽，但以美國為代表的少數國家仍有持批評態度。<sup>16</sup> 美國有人士認為該公約是“一個自相矛盾的混合體”，強調這些矛盾甚至有可能會傷害到殘疾人自身；或者擔心實施該公約會削弱父母對子女原本享有的一些權利，尤其是在子女的醫療保健和受教育方面。<sup>17</sup> 這樣的顧慮在澳門其實同樣存在，因為《澳門民法典》對於胎兒民事權利的保障，《澳門刑法典》對於墮胎行為的規範，以及澳門生育政策方面的相關指引，都將涉及如何協調與該公約對殘疾人士相關權益之指引關係的問題。據此可見，現有法律規範亟待通過立法予以統一。

## (二) 特殊區情需要考慮

由於澳門實行“一國兩制”，產業結構以博彩旅遊為支柱，人口密度高居世界前列，葡萄牙歷史文化傳統(尤其在宗教領域)存留甚深，這一切都使殘疾人士權益保障問題，具有與中國內地或其他國家及地區不同的特質。然而，澳門現行法律規範十分零散，缺乏宏觀佈局與通盤考慮，尤其是回歸前之法律規範，對於“一國兩制”之特殊的區情難以預見；相關國際公約則是基於各國普遍情形所作的一般指引，也不可能充分考慮到澳門特殊的區情。

正如《殘疾人權利公約》在美國遭遇部分人士之批判，澳門社會對殘疾人士在“性健康和生殖健康”上的認識也有分歧。一方面，人們通常基於優生優育的考慮，對某些殘疾類型(特別是精神殘疾或遺傳性生理殘疾)不鼓勵自由生育，殘疾人士事實上難以像正常人士那樣，平等享有性權利和自由生育權利。另一方面，雖然胎兒在澳門民法上被賦予權利保護，但僅限於相關法律之規定範圍，且能否實踐取決於其出生之狀況，在基因篩查與優生流產被允許的情況下，可能有生理缺陷的胎兒通常會成為犧牲品。如何協調國際公約與澳門本地立法在殘疾人士生殖健康與生育權利方面的衝突，顯然是需要通過統一立法來解決的。

## (三) 更新觀念有待立法

澳門回歸以來經濟發展令人矚目，居民權利保障

體系也日趨完善，但與理想目標仍有一段距離，這在一定程度上因緣相關觀念日見落伍，亟待通過立法使之更新。

以殘疾人士之受教育權為例。由於融合教育觀念尚未充分普及<sup>18</sup>，融合生(存有讀寫障礙或弱智狀況的學生)及其他類型殘疾學生，未獲均等且適當的教育安排。澳門統計暨普查局資料顯示，澳門殘疾人士現有小學或以下教育程度者共 7,901 人，佔 71.1%；完成初中及高中教育的分別佔 12.9% 及 9.0%，有高等教育的佔 3.7%。在生存與發展之路上，殘疾人士已經輸在起跑綫，接受教育又無均等機會，這一狀況實堪憂慮。鑒於此，澳門弱智人士家長協進會行政總監廖秀華認為，除加大投入教育資源外，亦應立法推動融合教育，規定所有學校要收融合生，並容許老師暫停部分工作，接受特殊教育訓練。<sup>19</sup>

與融合教育未被重視相仿，許多僱用單位或私企僱主基於偏見，低估殘疾人士之工作能力，使之在就業方面頻遭歧視。為促成就業領域權利保障平等，澳門立法會多名議員在 2014 年初提出建議，希望澳門效仿外地立法，訂定一套“僱用殘疾人士比例”的政策或立法。不過，這一立意良善的提議未必收效良好，因為盲目追求數字(比例)而將殘疾人放到不合適的工作崗位，可能適得其反地造成殘疾人士的二次傷害。正如媒體分析人士所指出的，對殘疾人而言，所要的不是比例數字或百分比，而只是公平的教育機會，促成他們自力更生而藉此維護尊嚴。<sup>20</sup> 上述這類訴求表明，澳門殘疾人士權利保障作為事業，在觀念更新方面亟待通過立法促成。

在殘疾人士社會福利方面，現有觀念亦有待更新之處。澳門因博彩業帶動經濟發展，社會福利水平亦隨之提升。但在社會保障制度層面，現有規範如第 4/2010 號法律《關於社會保障制度》、第 9/2011 號法律《關於殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度》和第 18/2003 號社會文化司司長批示《訂定〈弱勢家庭特別援助規章〉等法律法規》，皆非一套長遠和完整的規劃。<sup>21</sup> 另外，許多公共場所亦未足夠考慮殘疾人士之特殊需求。在澳大利亞、新西蘭或其他重視殘疾人士權益的國家，其法律規定所有建築物和設施都必須提供殘疾人通道，每個旅館和賓館都必須有為殘疾人

服務的設施。在澳門現有的公共場所中，雖然各類電梯配有殘疾人專用按鈕，各類公共廁所設有專用殘廁，主要街道及建築設有殘疾人優先通道或專用車位等，但並未完全落實“殘疾人無障礙設施”，譬如公共汽車普遍沒有配備方便殘疾人士輪椅上下的相應設施，這與發達國家在此方面的狀況形成反差，亟待通過立法予以敦促相關部門落實執行。

## 五、制訂《澳門殘疾人士權益保障法》的相關建言

制訂《澳門殘疾人士權益保障法》實有必要，但究竟如何進行立法還須各界磋商。本文認為，在立足澳門現有法律的基礎上，需要參照中國大陸及其他發達國家與地區之相關立法經驗，並充分吸納學界對於殘疾人士權利保障的研究成果及對策建言，藉此規範殘疾人士之界定，訂立殘疾人士在生育、教育、就業、康復等方面的基本制度，藉此防止及反對歧視，促成全面社會保障，建構真正無障礙發展環境。其中特別值得注意的是以下方面工作：

### （一）從權利保障角度界定“殘疾”概念

2001年世界衛生組織公佈的“國際健康功能與身心障礙分類系統”(International Classification of Functioning, Disability, and Health)，對殘疾的分類有助於人們重新思考殘障，不再局限於疾病或意外這類“個人不幸”造成的行為障礙，而嘗試從社會出發，認為環境、制度及社會態度是造成殘疾人士“障礙”的主要原因。立足於此，2008年於澳門生效的《殘疾人權利公約》在國際範圍作出關於“殘疾”的定性，第3/2011號行政法規《殘疾分類分級的評估、登記及發證制度》對“殘疾”的評估，都體現這一分類系統的精神。

然而，澳門現行相關法律、法令、行政法規、公告及批示，涉及殘疾人士之定性及相關觀念，大多並未從社會出發，仍以疾病或意外不幸為歸因，這就使殘疾人士權益保障問題難以在認識環境、制度建構及社會態度等方面貫徹落實。正因如此，迄今澳門社會

仍有相當程度的殘疾歧視，不僅殘疾人士心懷自卑而陰影重重，家庭成員也通常視之為負擔或“家醜”，不少家庭還擔心有精神殘疾或智障的成員外出失控，因而長期將他們軟禁在家。至於殘疾評估與登記制度遇到部分殘疾人士的不配合，也因為他們擔心這種“標籤化”的登記，會影響將來的工作與生活，導致在統計殘疾人士資料時出現數量可觀的“隱蔽個案”。而這樣的隱蔽個案對他們自身來說，只會使他們的社會認受程度與康復進度大打折扣。

有鑒於此，制訂《澳門殘疾人士權益保障法》須先從權利保障角度界定“殘疾”的法律概念，藉此融貫現行相關法律、法令、行政法規及其他法律淵源，使之規範化、系統化、科學化，進而契合國際範圍不斷發展的關於殘疾問題的社會認知與評價。惟其如此，身為殘障人士者不會再感自卑，家有殘障成員者不會再覺負擔，殘疾人士之權益保障也就有望全面落實。

### （二）注意協調現有法律之間的衝突

澳門現有相關法律來源多樣，效力層級不一，難以避免規範及制度之間的衝突，使澳門殘疾人士權益保障在社會實踐中頻頻受到影響。

例如，在殘疾人士性權利及生育權方面，基於優生觀念的生育檢查及優先流產制度，不少殘疾人士(特別是精神殘疾)及其家庭成員顧慮重重<sup>22</sup>，實踐中常見已懷孕者迫於壓力而作人工流產。但也正是在這裏涉及到現有法律的衝突，即胎兒在澳門民法上的法律地位及刑法上的法益規範，與優生觀念及相關制度是有抵牾的。如何平衡殘疾人士生育權利與人口增長優生政策的衝突，這是法律與政策關係處理問題<sup>23</sup>；如何協調生育制度與民法刑法等實體法所涉規範的衝突，這是法律內部的關係處理問題。倘不進行統一立法，這些衝突將持續存在。惟有進行統一立法，才可能從制度層面消除這類衝突。

又如，在殘疾人士受教育權方面，澳門基於現有教育資源配置狀況，未能充分實現融合教育，相關法律也未對此予以規範，使得亟待平等接受教育的殘疾人士，從幼稚園開始就面臨並非公平的成長窘境。在這個方面，不僅美國《殘疾人教育法》等經驗值得汲

取<sup>24</sup>，《中華人民共和國殘疾人保障法》也有相關條款值得借鑒，例如國家保障殘疾人享有平等接受教育的權利、對貧困的殘疾人家庭學生提供補助、對拒絕招收殘疾人的學校進行責罰等內容<sup>25</sup>。保障平等、提供補助、設置責罰，這些規範是澳門在統一立法時可資參考的。這裏必將涉及澳門現有教育法律的相應修訂，也將引導澳門政府在教育政策方面作出均衡處理。譬如，通過法律規定並鼓勵融合教育，避免師資及配套設施出現“馬太效應”；通過法律鼓勵並支持社會辦學，形成殘疾人士在大眾化教育方面的發展機制<sup>26</sup>；通過法律規定設置罰則規範，遏制殘疾歧視帶來的連鎖效應；等等。

### (三) 均衡考慮相關法律與政策之關係

澳門社會發展不僅有賴規範嚴密的法律體系，亦在很大程度上有賴特區政府審時度勢的相關政策。政策的靈活性與及時性，體現在歷年行政長官施政報告的宏觀綱要，以及據此而由各部門作出的詳細規範與指引文件。在殘疾人士權益保障方面，相關政策的制訂與實施同樣不容忽視。但有時政策難免矯枉過正，甚至可能背離相關法律規範，這是值得注意乃至警惕的問題。

譬如，在殘疾人士就業權方面，為克服普遍存在的殘疾歧視，目前各國普遍接受按比例安排殘疾人就業制度。<sup>27</sup> 但該制度不能被簡單理解為對比例數字的追求，不能被簡單落實為把殘疾人士按比例配置於不同崗位。在澳門這樣一個微型社會，政府制訂就業政策時應考慮到，合理安排工作崗位，遠比簡單配備比例更具意義。這個方面可充分借鑒國內外的相關經驗。<sup>28</sup> 譬如，一些簡單的接綫生、園林、電腦操作員等工作，視障人士或聽障人士可以勝任；鼓勵並支持設立更多的庇護性工廠，有利於集中安置殘疾人就業；支持並扶植殘疾人士之自主創業；對聘請殘疾人的僱主實行工資補貼政策；以及借鑒美國《殘疾人保護法案》規定，對殘疾人在12週病假期間僱主不得予以解僱，防止企業隨意解僱殘疾職工<sup>29</sup>，等等。諸如此類都是統一立法必須通盤考慮的問題。

又如，在殘疾人士康復權方面，澳門相關部門的現行工作整體表現不錯，譬如設有澳門盲人重見中心

等機構，支持成立澳門聾人協會等社團，對專門生產殘疾人康復器械、輔助工具的公司提供補貼性資助，等等。但在醫護課程方面，澳門針對殘疾人的康復課程則寥寥可數。在此方面，不妨借鑒《中華人民共和國殘疾人保障法》的相關規定，即醫學院校和其他有關院校應當有計劃地開設康復課程，設置相關裝備，培養各類康復專業人才，保障殘疾人享有康復服務的權利。<sup>30</sup> 基於這一規範所訂的相關政策，必將極大提升澳門殘疾人士之康復程度。

至於殘疾人士社會福利方面，澳門政府亦應參照國際標準<sup>31</sup>，依循現有社會保障法律，制訂符合澳門經濟發展狀況的相關政策，不能局限於現有的關於殘疾金、殘疾津貼和免費衛生護理等福利，還應借鑒國外(尤其是美國、德國、日本)對於殘疾人士從成長、就學、就業、出路到康復服務、家居照顧和老年照顧的經驗。<sup>32</sup> 與此相關的公共服務體系及設施，也應基於上述法律及由此訂立的政策加以落實。<sup>33</sup> 例如，在無障礙環境的建設方面，需要政府相關部門合理介入，譬如酒店、旅館或其他公共建築物內需設立配套的無障礙設施；開設餐廳的店鋪需具備殘疾餐牌；殘疾人士之導盲犬可遵守有關規定出入公共場所；對澳門資源緊缺的車位進行合理安排，需預留殘疾人專用車位；對蓄意破壞無障礙環境及相關設施者處以責罰；等等。

## 六、結語

綜上所述，基於澳門現行法律狀況，因應澳門殘疾人士權益保障之需，亟待通過制訂《澳門殘疾人士權益保障法》，在立法技術上完成現有法律規範的協調，藉此全面落實對殘疾人士法律權益之規範與保障。當然，澳門殘疾人士保障權益工作是一項系統工程，不能奢望通過立法一蹴而就，也無法藉此實現一勞永逸。即使在該法律之制訂問題上，政府部門亦有大量工作亟待着手。

但無論如何，在通往老幼廢疾各有所養的公平社會的長遠目標中，當務之急或最低限度目標是，殘疾人士既無須自慚形穢，殘障家庭也不再視為負擔，這

應是澳門特區政府持續努力的一大工作，任重道遠，意義重大。而《澳門殘疾人士權益保障法》能否制訂頒行，也必將成為澳門殘疾人士社會保障發展歷程中

的重要里程碑。我們期待這一天的盡早到來，因為它們不僅是現有殘疾人士期盼的福音，也是未來所有期望權利平等獲得保障者們期盼的福音。

## 註釋：

- <sup>1</sup> [德]維爾特勞特·圖斯特、皮得·特倫克－欣特貝格爾：《殘疾人法——對實踐和研究的系統論述》，劉翠霄譯，北京，法律出版社，1999年。
- <sup>2</sup> 楊允中：《澳門基本法釋要》，澳門：澳門法務局版，2003年，第79頁。
- <sup>3</sup> 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論》，北京：社會科學文獻出版社，2011年。
- <sup>4</sup> 趙國強：《澳門刑法概說(犯罪通論)》，北京：社會科學文獻出版社，2012年。
- <sup>5</sup> 邱庭彪：《澳門刑事訴訟法分論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年。
- <sup>6</sup> 涂曉芳：《澳門社會保障政策評析》，載於《北京航空航太大學學報》(社會科學版)，2005年第1期。
- <sup>7</sup> 值得一提的是，本人指導的澳門科技大學法學學士論文《澳門保障殘疾人士權益立法初探》對此問題有初步探討。該文概述澳門殘疾人士狀況及其保障，闡述制訂統一的澳門《殘疾人士權益保障法》的立法理由，並就此提出若干立法構想及建議。但該文屬於習作，論據比較單薄，論證尚欠成熟，觀點僅供參考。見麥關琳：《澳門保障殘疾人士權益立法初探》，澳門，澳門科技大學法學學士論文(未刊稿)，2015年。
- <sup>8</sup> 《2011年人口普查》，載於澳門統計暨普查局網站：<http://www.dsec.gov.mo>。
- <sup>9</sup> 黎東敏：《澳門全面實施殘疾人分類分級呵護措施》，載於《澳門雜誌》網：<http://www.macaazine.net/>。
- <sup>10</sup> 澳門印務局定期上載澳門地區所有法律文件，設置繁體檢索功能，提供“完全匹配”、“全部字辭”、“任一字辭”三種檢索管道。使用者可據此分別檢索“類別”、“法規分類”、“《公報》編號”。見澳門印務局網站：<http://www.io.gov.mo/>。
- <sup>11</sup> 楊靜輝、李祥琴：《港澳基本法比較研究》，北京：北京大學出版社，1997年，第219頁。
- <sup>12</sup> 相關文件僅有：第11/2002號行政法規《規定體育發展局體育醫學中心所提供的體育醫療護理服務的收費制度》、第6/2007號行政法規《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9/2008號行政法規《訂定司法警察局福利會》。
- <sup>13</sup> 所謂“現金分享計劃”，是澳門特區政府於2008年起向澳門居民一次性發放現金的計劃，計劃發放目的是分享經濟發展成果。為了讓澳門所有居民分享經濟發展成果，澳門特別行政區政府從2008年開始實行現金分享計劃，當年每個澳門永久性居民獲發澳門幣5,000元，之後每年都發放，但金額會因經濟、通脹和政府財政盈餘情況而不同。現金分享計劃的發放形式有銀行轉賬、郵寄劃綫支票兩種，特殊情況者將由社會工作局處理。凡在限期時持有有效或可續期的澳門居民身份證居民均是為此計劃之受惠對象。關於現金分享之發放方式，一是銀行轉賬，發放透過銀行轉賬方式向以下人士發放款項：①領取社會工作局援助金人士及領取敬老金人士；②領取直接津貼的教職人員及領取助學金的專上學生；③領取退休及撫恤金人士；④公共行政部門人員。二是郵寄劃綫支票，其餘合資格的澳門特別行政區居民，通過郵寄方式寄送劃綫支票。其中：①年滿十八歲受益人所收到的支票抬頭為受益人姓名；②十八歲以下未成年受益人所收到的支票抬頭則會列示如下：受益人姓名、父親姓名及母親姓名(支票可存入受益人、受益人父親或母親的賬戶)。劃綫支票以平郵方式寄出，使受益人以最簡單的方法收到支票。同時，由於支票為劃綫支票，只可將支票存入抬頭人的賬戶，因此，即使其他人取得支票，亦無法兌現。上述第一點第3項所指人士、未獲確定監護權的未成年人、其他

無行為能力人，以及被處以保安處分和剝奪自由措施或接受刑罰的人士，將由社會工作局處理。相關行政法規文本，例如第 11/2014 號行政法規《2014 年度現金分享計劃》、第 9/2015 號行政法規《2015 年度現金分享計劃》，等等。

<sup>14</sup> 同註 3，第 316 頁。

<sup>15</sup> 同註 5，第 80 頁。

<sup>16</sup> 何志鵬：《從〈殘疾人權利公約〉反思國際人權機制》，載於《北方法學》，2008 年第 5 期。

<sup>17</sup> 有研究者指出，美國反對該公約者認為，依據該《公約》第 10 條“締約國重申人人享有固有的生命權，並應當採取一切必要措施，確保殘疾人在與其他人平等的基礎上切實享有這一權利”，未出生的殘疾人也享有生命權，不能成為基因篩查和優生流產的犧牲品。但《公約》第 25 條又規定了殘疾人的生育權和獲得生育服務的權利，即“締約國應當採取一切適當措施，確保殘疾人獲得考慮到性別因素的醫療衛生服務”，締約國應當向殘疾人提供其他人享有的、包括“性健康和生殖健康”、“在範圍、品質和標準方面相同的免費或費用低廉的醫療保健服務和方案”。而在許多國家，生育健康服務包括對有生理缺陷的胎兒的優生流產等服務。他們由此認為，《公約》第 25 條剝奪了《公約》第 10 條所保障的殘疾人的固有的生命權。甚至有右翼人士提出，批准《公約》可能會導致政府以納稅人的名義要求殘疾人流產或絕育。《公約》由於涉及殘疾人的生命權而和墮胎這個敏感問題掛上鉤，也因此受到格外嚴格的審視和質疑。見曲相霏：《美國為甚麼還未批准〈殘疾人權利公約〉》，載於中國社會科學網：[http://www.cssn.cn/fx/fx\\_fjgg/201312/t20131216\\_910081.shtml](http://www.cssn.cn/fx/fx_fjgg/201312/t20131216_910081.shtml)。

<sup>18</sup> 所謂“融合教育”是在第二次世界大戰後開展的正常化運動宣導下，相對於傳統的隔離式教育提出來的，也有稱為“社會融合”、“混合教育”、“一體化”。其含義是：每一個兒童都有接受教育的基本權利，必須給他實現和維護他可接受水平的學習機會；每一個兒童都有其獨特的個人特點、興趣、能力和學習需要。有特殊需要的兒童必須有機會進入普通學校，這些學校應該將他們吸收在能滿足其需要，以兒童為中心的教育活動中。據媒體近期報導，澳門現有融合生 806 名，但面對學位和教師都不足。見《弱智人士家協會建議立法規定學校收融合生》，載於《力報》，2015 年 6 月 9 日。

<sup>19</sup> 《弱智人士家協會建議立法規定學校收融合生》，載於《力報》，2015 年 6 月 9 日。

<sup>20</sup> 岑慧琪：《關注殘疾打造平等教育》，載於《澳門日報》，2015 年 3 月 29 日。

<sup>21</sup> 同註 9。

<sup>22</sup> 萬文鵬：《殘疾人的性生活、婚姻和生育問題》，載於《心理與健康》，1997 年第 1 期。

<sup>23</sup> 薛寧蘭：《對智力嚴重低下者進行生育限制和控制的立法探討》，載於《法律科學》，1992 年第 4 期。

<sup>24</sup> 崔鳳鳴：《美國〈殘疾人教育法〉與殘疾人高等教育》，載於《比較教育研究》，2006 年第 10 期。

<sup>25</sup> 見《中華人民共和國殘疾人保障法》，第 21-29 條。

<sup>26</sup> 傅偉：《論大眾化教育階段的殘疾人教育公平》，載於《雲南行政學院學報》，2008 年第 5 期。

<sup>27</sup> 廖娟：《殘疾人按比例就業制度研究》，載於《公共管理與政策評論》，2013 年第 3 期。

<sup>28</sup> 楊中強：《國內外殘疾群體就業政策措施分析與思考》，載於《管理現代化》，2008 年第 3 期。

<sup>29</sup> 中國殘聯教育就業部：《國外殘疾人就業立法情況概述》，載於《中國殘疾人》，2007 年第 4 期。

<sup>30</sup> 見《中華人民共和國殘疾人保障法》，第 19 條。

<sup>31</sup> 戴建兵、曹艷春：《殘疾人社會福利的國際比較及其對我國的啟示》，載於《長沙民政職業技術學院學報》，2012 年第 1 期。

<sup>32</sup> 余向東：《美、德、日三國殘疾人社會保障法律制度概覽》，載於《當代世界》，2011 年第 2 期。

<sup>33</sup> 劉瓊蓮：《殘疾人公共服務體系利益相關方的角色定位研究》，載於《成都理工大學學報》(社會科學版)，2011 年第 6 期。