

# 澳門民生建設的法治思考

李燕萍\*

## 一、引言

回歸以來，澳門民生建設一路高歌猛進，居民各項社會福利得到明顯增長。澳門的養老金從回歸初期的每月澳門幣 1,150 元上升到目前澳門幣 3,450 元，從 2008 年開始的現金分享計劃持續至今有增無減，顯示了特區政府與居民共享經濟發展成果的決心。不斷提升民生福利成為居民對政府的最大訴求，也是政府施政的基本落腳點。在擺脫了最初的經濟低迷與脆弱的財政收入等問題的困擾後，特區政府的施政重點與政策取向都轉為以關顧與援助社會基層弱勢社群為重點，全面推進各項民生措施，形成民生導向的政策基調。這種調整除了澳門在回歸後短期內形成了較為雄厚的財政實力作為物質基礎之外，更有實施“一國兩制”特定的政治生態環境所決定。“一國兩制”條件下，保持澳門長期繁榮穩定已經成為國家戰略，澳門的民生問題不僅是澳門的事情，也是整個國家建設和諧社會不可分離的組成部分，彰顯着“一國兩制”的生命力與獨特優勢。<sup>1</sup> 民生是一個充滿人文關懷的詞匯，孫中山曾提出民生主義，作為其社會革命綱領並賦予其時代意義。<sup>2</sup> 當代社會的民生問題不僅僅是物質意義上的衣食住行，還上升為生活形態、文化模式、社會公平正義等具有精神內容的樣態，反映了不同時期民生的不同層次與需求。民生問題也成為學界熱議話題，經濟學、管理學、政治學、社會學等諸多學科都就民生問題展開了深入而熱烈的討論。實踐中，關注與解決民生問題需要多種社會調整機制的配合努力，法律機制以其特有的規範性調整方式區別

於其他機制，無論是經濟刺激還是行政調控，如果缺乏法治的監督制約，就難以實現解決民生問題的目標，甚至成為腐敗的溫床。對於澳門特別行政區而言，一方面政府重視民生工作，民生建設是政府施政的核心與落腳點，特區法律制度應當積極應對政府民生工作，建立健全民生法律體系；另一方面，澳門民生建設需要法律保障，尤其是需要一套能夠將相關論題有邏輯地聯繫在一起的法律理論工具，促進民生實現程度，達致以保障和促進民生為目標的良善法治狀態。民生建設是澳門回歸以來最令人矚目的話題，也是澳門社會各界與特區政府最為關注的領域。將民生問題置於法治主義的分析框架下，主要涉及民生法律關係屬性與內容、民生權利義務的類別化以及民生的法治實現路徑等內容。

## 二、澳門民生建設的法律解讀

民生是社會的根本，澳門回歸以來，特區政府重視社會民生發展，着力改善民生福利狀況。然而，發展民生不是一個單向度命題，需要面對收入分配、社會保障、就業、教育、住房、醫療衛生等諸方面的需求，不同需求之間存在着矛盾與衝突，需要政府與社會齊心協力方能獲得解決。在這個過程中，法律以規範性、制度化的方式成為保障民生的重要手段。“一國兩制”條件下，澳門特別行政區是中華人民共和國一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄與中央人民政府。澳門可以確立符合澳門實際情況的、具有澳

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

門特色的社會保障制度和民生福利政策。作為澳門的憲制性法律文件,《澳門基本法》明確規定澳門居民有依法享受社會福利的權利。從法律的角度,民生是指公民普遍依法享有並由國家通過各種積極行為維護和保障實現各種關涉自身生存、發展的權利的狀態。具體可以從以下三個方面解讀:

第一,澳門民生建設的法律主體。一般而言,法律上的主體是指在法律關係中法律權利的享有者和法律義務的承擔者。民生領域中,法律權利的享有者通常是作為社會主體的公民個體,《澳門基本法》則以居民的基本權利和義務的形式描述了澳門居民的社會民生權利。典型的民生問題如就業、教育、醫療、住房等均以公民權利的樣態呈現。如“澳門居民有選擇職業和工作的自由。”“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。”“澳門居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋。”“澳門居民有依法享受社會福利的權利。”等。公民的民生權利通常不是自給自足就能實現,需要國家或政府的積極支持和保障才可能成為現實。因此,在法制意義上,民生的保障義務主要是由政府並通過政府權力行為承擔和實踐,國家或政府通常是民生建設的義務主體。《澳門基本法》第130-131條的規定就緣由於此。“澳門特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上,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。”“澳門特別行政區政府根據需要和可能逐步改善原在澳門實行的對教育、科學、技術、文化、體育、康樂、醫療衛生、社會福利、社會工作等方面的民間組織的資助政策。”

在澳門民生社會保障領域有個特殊的群體值得特別關注,來自中國內地的人員在澳門工作期間的社會保障問題。按照現行制度,澳門社會保障體系並不覆蓋這一群體,他們可能的選擇是參加中國內地的社會保障體系,從而獲得相應的保障。但是,由於他們在中國大陸地區並無工作單位,內地的社會保障系統將他們視為無業人士,他們必須循個人參保途徑,由自己繳納全部費用。這種做法最大的缺陷在於:在澳門工作的持有中國內地發出的身份證明文件的人士既無法分享澳門經濟發展的成果,也無法分享內地經

濟發展的成果。但是,澳門是中華人民共和國的特別行政區,內地來澳門工作的人員屬於在一國範圍內的人員流動,應當有機會享受到相應的社會保障。

第二,澳門民生建設的法律客體。哲學意義上的客體是指主體的認識與實踐活動的對象。法律關係的客體是指法律關係主體間權利義務指向的對象。民生問題內涵豐富,因而涉及的法律關係客體比較複雜。至少涉及公民的教育、就業、收入、醫療、社保、住房以及治安等問題,大體上可以分為生存與發展兩個層面。生存是公民作為生命體的第一需要,生存的實現也是享受其他權利的前提。馬克思恩格斯在《德意志意識形態》中指出:“我們首先應當確立一切人類生存的第一個前提也就是一切歷史的第一個前提,這個前提就是:人們為了能‘創造歷史’,必須能夠生活,但是為了生活,首先就需要衣食住以及其他東西。”生存與發展密不可分,聯合國通過的《發展權利宣言》指出,發展權利是一項不可剝奪的人權,由於這種權利,每個人和所有各國人民均有權參與、促進並享受經濟、社會、文化和政治的發展,公民與國家權利義務的結合點就在於維護和促進全社會公民的生存與發展。生存與發展所依託的社會資源需要國家的供給,並且是動態和多元化的。伴隨社會發展和人類自身認知水平和能力的提高,公民的生存問題已不限於簡單的生命延續,一種有說服力的界定來自《世界人權宣言》:“人人有權享有為維持他本人和家屬的健康和福利所需要的生活水準,包括食物、衣着、住房、醫療和必要的社會服務。”《經濟、社會及文化權利國際公約》第11條第1款規定“本公約各締約國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當生活水準,包括足夠的食物,衣着和住房,並能不斷改進生活條件。因此,民生意義的生存是指人們獲得足夠的食物、衣服、住房以及維持有尊嚴的相當生活水準的狀態。民生意義上的發展除了意味着主體生活水準的提高與改善外,還意味着其在經濟、社會、政治、文化、教育、衛生和社會福利等各方面的全面進步以及社會公正的實現。澳門的民生建設同樣離不開澳門居民的基本生存權利與發展權利的落實與推進,澳門的民生發展受到地域狹小、人口稠密的限制,澳門居民的民生發展權的實現顯得更為困難與不易。

第三，澳門民生建設的法律內容。法律關係的內容是指權利義務的具體內容。民生意義上的公民權利主要包括工作權、享受公正和良好的工作條件權、組織和參加工會權、社會保障權、獲得相當的生活水準權、受教育權、參加文化、享受科學進步及其應用所產生的利益等各種經濟、社會、文化權利等。相應地，國家(政府)在民生問題上存在着三個義務層面，首先，尊重公民生命健康，尊重公民在生活資料、生產資料、教育選擇等諸方面的自主選擇的義務，避免非法干涉。其次，保護公民享有的生命健康、財產、社會保障、就業機會、教育資源、醫療資源、環境資源不受他人侵犯的義務。最後，營造合理的制度與途徑促進公民實現相關方面的利益，以及特定情況下直接向相關公民提供物資，使其免於匱乏從而保障其生命與尊嚴。實踐中，澳門政府關注民生的舉措通常集中在最後一個方面，也就是主要通過單純的救助措施保障社會弱勢群體，但是如果對於受他人侵犯的公民不提供保護或對匱乏之中的公民不予以促進或提供物質幫助，則人們會喪失在民生問題上的自主能力，也就是失去了獲得尊重的基礎，並不利於社會民生的健康發展。

### 三、澳門民生的法治實現途徑

培根說：“人民的幸福就是最高的法律。”保障和改善民生的重要途徑就是法治。回歸以來，澳門特區政府堅持“發展經濟，改善民生”的施政理念，着力改善社會民生、增進公眾福祉，充分運用法治手段提升澳門民生狀況。事實上，從澳門的區情來看，民生問題不只是一個福利問題，還是政府的政治承擔與法律義務。

第一，加強和完善民生保障方面的法律制度。民生建設涉及到居民生活的方方面面，不可能一蹴而就，澳門特區政府主要根據民生需求的具體情況，不斷檢討實踐效果，有目標分步驟地進行民生立法工作，逐步完善澳門的民生保障法律體系。建設澳門的民生法律體系，必須發揮立法的指引與推動作用。首先要樹立立法為民的理念，通過立法程序的科學化和

民主化提升民生法律體系的品質，將公平、公正、公開原則貫穿立法全過程，完善立法體制與技術。其次，要綜合考慮民生矛盾的突出性與民生立法的週期性等因素，強化民生重點領域立法，同時兼顧民生立法的覆蓋能力，建立一個有法可依的民生保障體系。例如，針對《經濟房屋法》運行中出現的效率不高的問題，澳門特區政府於 2014 年啟動該法的公開諮詢，並於 2015 年 8 月 6 日由特區立法會通過《修改第 10/2011 號法律〈經濟房屋法〉》。依據其規定，經濟房屋申請改採“先抽籤後審查”的模式，即申請時僅須對申請的形式要件進行審查，待抽籤完畢後，再對申請進行實質審查。又如，為維護勞動者合法權益，澳門特區對多部勞動法律進行修訂。通過《修改第 7/2008 號法律〈勞動關係法〉》，將第 70 條中僱主以不合理理由解除合同而用以計算賠償的月基本報酬的最高金額提升至澳門幣 20,000 元。通過《勞動債權保障制度》，以確保有關債權未獲債務人履行時得到支付。此外，還修改《工作意外及職業病損害的彌補制度》，並制定《物業管理業務的清潔及保安員的最低工資》，規定全面實行最低工資。近年來，食品安全問題成為民生保障重要內容，澳門特區政府高度關注食品安全工作。為了保障公眾健康安全，切斷禽流感的傳播途徑，澳門特區政府提出“以冰鮮禽取代活禽供應”，並向有關專家學者、社會團體及公眾開展諮詢工作。在食安標準方面，澳門特區政府制定了《嬰兒配方奶粉致病性微生物限量》、《奶類食品致病性微生物限量》兩個新標準及更新了《食品中禁用物質清單》。由於澳門的主要食品均依賴進口，積極推進食品安全的區際和國際合作是非常重要的工作。為確保食品安全，2015 年，特區簽定了《“泛珠三角應急協作區”食品藥品安全應急協作框架協議》，旨在增強各方在食品安全資訊通報、提升技術交流的工作成效，特區政府與葡萄牙政府農業和海事部簽署了合作協定，並派員參與聯合國糧食及農業組織、世界貿易組織、國際食品法典委員會等國際組織主辦的國際會議及課程。通過不斷探索和完善的民生保障法律體系，特區政府強化了制度體系的保障功能，為實現和維護澳門居民的民生權益提供一個公平正義的制度環境。

第二，特區政府積極依法行政，最大程度保證民

生政策的持續落實，實現惠及民生的願望。民生工作涉及面廣泛，需要良好的民生法治服務體系才能實現促進民生服務的目標。建設良好的公共行政服務系統是提升民生質量的關鍵，近年來特區政府不斷推進公共行政改革，落實“精兵簡政”的施政理念，暢通民生服務渠道，為解決民生訴求提供法治化平台。特區政府開展首階段部門職能調整和重組工作，計劃在兩年內對15個公共部門進行職能重組，撤銷其中6個部門。在人員選任方面，完成修訂了《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓制度》的諮詢工作，建議統一招聘制度配合公共行政整體改革，以能力為導向，按不同職程、職務所要求的能力共性及特性進行招聘。在人員管理方面，頒佈了《公共部門勞動合同制度》，以完善公共部門以勞動合同方式聘請人員的制度。在績效考核方面，試行引入第三方學術機構，對三個部門的服務素質進行調查。在投訴機制方面，特區政府擬設立“公務人員投訴處理機制”，以協助公共部門及時和公正地處理員工投訴，行政公職局已對“投訴處理機制”方案開展諮詢。特區政府發佈《2015年-2019年澳門特區電子政務整體規劃》，以整體提升政府的服務素質。實行保障和改善民生的法律，需要多方面的行政系統支援，完善社會保障體系，提升居民生活品質和福利待遇。實踐中大部分的執法工作都與民生問題息息相關，特區政府努力全面滿足居民的民生需求，確保政府部門將着力保障和改善民生作為履行政府職能、實現政府績效的核心評價標準，從而保障經濟、文化、社會等各方面民生權利得到落實。

第三，民生法治要求司法給予公民權利及時有效的救濟。如果公民權利難以得到及時有效的救濟，那麼談不上對民生的保障與落實。長期以來，由於社會保障涉及到公共政策取向等問題，因此，就社會權是否可以交由司法裁判，在各國理論界是存有爭議的。但是，近年來，社會權的憲法保護已經從約束立法機關逐漸發展到可以通過司法途徑來保障社會權，也就是社會權作為一種憲法上規定的公民基本權利，具有了請求權的法律特徵。<sup>3</sup> 實踐中的情況是不同國家和地區的司法機關謹慎地發展着各自的社會權司法救濟功能。<sup>4</sup> 在澳門，由全國人大制定的《澳門基本法》與《中華人民共和國憲法》共同構成澳門特別行政區

最高位階的法律規範。同時，全國人大授權澳門特別行政區依照基本法享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。其中，《澳門基本法》第39條規定“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。”隨之而來的問題是，如何理解該條中的“依法”二字，《澳門基本法》規定的澳門居民享受社會福利的權利是直接依據基本法而享有，還是需要通過本地立法轉化為具體的權利內容才能享有？有學者認為“社會福利是社會給予個人服務和保障，個人只能依法享受，法律沒有規定，社會沒有義務必須提供服務和保障。”<sup>5</sup> 換言之，澳門居民並不能直接依據《澳門基本法》第39條的規定向法院主張有關的福利權利，必須借助法律的具體規定才可能享受到真實的社會權利。從理論上說，這是將39條視為憲法方針條款，即憲法的規定是給予國家公權力(尤其是立法者)一種日後行為的方針指示，並無規範拘束力。這些條款的政治及道德意義大過其法律意義。<sup>6</sup> 實踐中，《澳門基本法》第39條的含義究竟為何，很大程度上取決於澳門法院對該條款的解釋。澳門法院能否通過解釋《澳門基本法》第39條發揮其保護澳門居民社會福利權利的功能？這裏涉及到對澳門法院的基本法解釋權的理解。在理論上，學者們基本上有着兩種意見。一種觀點認為，法院具有基本法解釋權不等於擁有基本法審查權。基本法只規定法院解釋法律，而不是司法審查。<sup>7</sup> 另一種觀點認為，解釋在一定程度上可以被理解為基本法的審查權。當法院認為特區的立法不符合基本法的規定，仍然可以不適用本地的法律。<sup>8</sup> 在實踐中，澳門法院在一定程度上將基本法解釋權理解為根據基本法進行審查法律規範的權力，但是謹慎對待審查的法律效果，強調僅對具體個案中發現的“違憲”規範審查，並只在該案中產生法律效力。<sup>9</sup>

第四，針對民生建設的特點，完善民生法制建設的總體規劃和頂層設計，加強澳門公民社會建設，形成與澳門高福利社會形態匹配的社會環境與氛圍。民生建設內容多樣，問題複雜，需要運用系統思維從民生法治的戰略高度統籌佈局，系統規劃。為此，澳門特別行政區在2016年中正式發表《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)》，從戰略高度對民生工

作進行頂層設計，強調民生建設的整體性、協同性與系統化，避免民生建設出現顧此失彼的現象。“五年規劃”各篇章中以民生篇幅最重，建設宜居城市是澳門經濟社會發展進步、民生福祉不斷增進、社會繁榮祥和及居民安居樂業的必要條件。聚焦居民關切的重大民生問題，提出應對策略，主要包括特區政府將推動各方面工作，包括設立土地儲備，完善城市規劃；推進基礎設施建設；創設宜行環境，構建智慧城市；加強環境保護，推廣綠色生活；提升危機處理水平，建設安全城市。特區政府還將保障本地居民優先就業，建設宜業城市；大力推進教育興澳、人才建澳；並優化居民福利，關顧弱勢群體；實施應對人口老齡化戰略；完善醫療系統，建設健康城市。

福利主義是提倡政府透過徵收高稅款，平衡市場機制，為人民提供完善生活保障的理念。福利主義基於人人平等的信念，認為政府有責任支持弱勢群體；但福利主義的高稅率和高福利，可能導致政府出現財政及債務危機、人民過分依賴政府，結果令社會經濟發展停滯不前，失去競爭力。高福利容易產生道德禍因，造成社會資源浪費和國民惰性。具體表現為：高福利下的社會保障資源利用率不高，如公費醫療中藥品和其他醫療資源的浪費；一些人本來可以就業而不積極就業，過度享受由社會保障、失業保險帶來的閑

暇，以及選擇提前退休；過分依賴國家，自我積累、自我保障的積極性和能力弱化等等。這些現象一旦具有普遍性，社會資源遭到嚴重浪費，國民精神不再積極向上，就會影響經濟發展。高福利是一種社會資源再分配方式，與市場分配機制不同，市場機制強調機會均等，而再分配更注重結果平均。平均分配會讓人們產生努力與否是一樣的感覺，這就會挫傷生產積極性。也就是說，貌似注重公平的再分配，其實效果可能恰恰相反。在澳門，儘管政府稅收主要來自博彩業，普通民眾的稅務負擔不重，但是推行高福利的社會保障已經成為民眾的基本認知與需求。在這個過程中，必須注意避免高福利可能帶來的負面影響，加強公民道德教育，建設高品質的公民社會環境，促使澳門民生建設持續發展。

“一國兩制”條件下，澳門社會根據自身的社會經濟條件不斷發展完善着社會保障制度，逐步形成了具有澳門特色的社會民生保障體系。從國家層面來看，值得進一步思考的問題是如何更有效的銜接澳門與中國內地的社會保障體系，形成覆蓋全體國民的公平合理的社會保障制度。無論如何，發揮“一國兩制”制度優勢，在社會保障領域創造出更加符合社會發展要求的制度模式是澳門特別行政區的歷史使命與職責。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 霍慧芬：《澳門社會福利的政治生態》，載於《中國行政管理》，2011年第4期。
- <sup>2</sup> 孫中山：《孫中山選集》，北京：人民出版社，1981年，第802頁。
- <sup>3</sup> 莫紀宏：《論對社會權的憲法保護》，載於中國憲政網：[http://www.calaw.cn/Pages\\_Front/Article/ArticleDetail.aspx?articleId=4384](http://www.calaw.cn/Pages_Front/Article/ArticleDetail.aspx?articleId=4384)。
- <sup>4</sup> 鄭賢君：《社會權利的司法救濟》，載於《法制與社會發展》，2003年第2期。
- <sup>5</sup> 駱偉建：《澳門特別行政區基本法概論》，澳門：澳門基金會，2000年，第136頁。
- <sup>6</sup> 陳新民：《法治國公法學原理與實踐》，北京：中國政法大學出版社，2005年，第84頁。
- <sup>7</sup> 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第209頁。
- <sup>8</sup> 駱偉建：《論澳門法律制度中的司法審查》，載於《兩岸四地法律發展》，台北：台灣中央研究院法律研究所，2007年，第194頁。
- <sup>9</sup> 見澳門終審法院第9/2006、28/2006號案件裁判文書。