

社會福利

澳門社會福利制度初探

Mariado Carmo Romão *
(羅綺敏)

翻譯：吳志良

序 言

這份扼要的文件試圖發表社會福利——對居民的社會保障制度的一些準則，並透過把葡國、中國及香港現時所採用的方案以及多年前發表的國際勞工組織公約內之最低規範作一比較及了解，藉以提出一個適合澳門居民的社會保障制度的模式。

1

社會福利的概念、結構和範圍

1. 社會福利的概念

在跨入二十一世紀的今天，社會福利的概念已為人所知，無需事前下定義。僅因方法上的原因，我們才在此提及它。

社會福利是政府制定的用來保護人們因為中斷或者喪失維持生活的能力以及補償某些諸如結婚、生兒育女、撫養子女和死亡等事實導致的費用的制度。

根據國際勞工組織公約第一百零二條有關社會福利計劃的最低條件和其他國際規範，根據法律，尤其是多個國家的憲法規定，社會福利的概念有如下令其形成、前提和宗旨更為明確的原則：

——普遍性：逐漸包括全民的趨勢。似許多國家一樣，社會福利先分批應用於居民，然後再覆蓋全民。

*曾任葡國社會福利司副司長，衛生暨社會福利司司長及國會秘書長。現任澳府教育，衛生暨社會事務政務司顧問。

- 平等性：消除因為性別或其他原因引起的歧視。
- 受法律保護：創造真正的權利，這些權利可以在法庭以及向社會福利管理組織要求。社會救濟的受惠者用本人及其僱主單位的供款形式“購買”這些社會救濟（僱主的這類供款，被流行的理論視作差額工資）。既然保險是由供款單獨或共同籌集資金，發放津貼也基於相似的邏輯。這樣，社會整體為個體爭取到保護的權利。
- 共同負擔：由相關社會集團承擔責任（例如，病人與健康者、青年與老年、殘廢與非殘廢者之間橫向再分配），或似在某些國家如葡國那樣（公務員的社會保險和其他勞動者的社會福利制度），當社會通過稅收全部或部份承擔社會福利或支付其赤字時，由整體社會承擔責任。

無論它的範圍是多麼窄小，社會福利都以支付者和需要保護的人之間的收入的再分配為前提。此一分配，根據對工作收入或一般收入的征稅形式和類別（累進式）以及分期支付的規則（有“最高限額”的支付，視資源條件而定的支付等），可以從相當低的水平到很高的等級。

- 參與性：當事人或其代表參與福利制度的制訂、規劃和管理以及關注和評價這一制度。

總而言之，社會福利在人權領域內，是一九四八年《人權宣言》中宣佈的一條原則。

《人權宣言》第二十二條稱：

“作為社會一員的所有的人，都有權得到社會福利，並可視一個國家的組織和資源，依靠國家努力和國際合作，合法要求滿足其不可缺少的經濟、社會和文化權利。”

該宣言第二十三條還提到工作和保護失業的權利以及工資平等和參加工會的權利。

第二十五條規定：

1. 所有的人都有權得到一個能夠保證個人及其家庭的健康和福利，尤其是衣、食、住、醫療和必要的社會服務的生活水平，由於失業、疾病、殘廢、鰥寡、年老以及在非人的意願可以控制的環境下喪失生活來源時，有權得到保險。
2. 孕婦和兒童有權得到特別的幫助和料理。所有的兒童，無論是婚生還是非婚生的，享有同樣的社會保障。

我們可以說，《人權宣言》的這些原則，幾乎一字不漏地轉錄到葡國憲法第二章《社會權利和義務》上，共有十條：

社會福利；衛生；住房；生活環境和質素；家庭；父權和母權；兒童；青年；殘疾人；老年人。

前述權利包含着顯著的兩種權利：

- 有關生活基本條件的權利（社會福利、衛生和住房）；
- 需要特殊保護的社會某些階層和某些機構（家庭、父母、兒童、青年、老年、殘疾人）的權利。

補充一句，根據憲法第十六條第二款，憲法中有關人權的基本原則應按照《世界人權宣言》^①解釋並與之相一致。

2. 國際範圍

2.1. 最低標準——一九五二年國際勞工組織公約第一百零二條

我們不能說，只在一九五二年當國際勞工組織透過國際公約通過社會福利最低標準時，才出現社會福利。然而，這的確是國際範圍內首次討論社會保護問題。

顯然，參加此一公約的國家，都受到此公約的制約。可是，其他的國家也受到影響，可以說，漸漸地努力跟隨此一公約。這即使對那些社會經濟發展並不很高的國家，也非困難的事情，因為，儘管世界各地局勢有所差異，但是，無論從包括的人口還是從發放的救濟來說，此一公約從大前提上可以應用於任一國家。對那個重要國際條約使用的標準略作分析，將更好地解釋前述觀點。

2.1.1. 受益或受保護人口的假設

- 所有受薪者或不低於百分之五十的某些階層（及其妻子兒女）。
特殊情況下，超過二十個工人的公司的受薪者也可受到保護。
- 全部勞動人口或不低於百分之二十的一部份（及其妻子兒女）。
- 居民或某些階層，最低限度為百分之五十。

2.1.2. 各項救濟和補助

- 醫療和醫藥（全科、專科、住院和藥品）部份補助或免費。
- 患病補助，工作和收入中斷時、在無法工作期間或其中部份時間，定期收到原來工資的若干成。
- 失業救濟，給那些有能力可以工作但無法找到工作的人。這些救濟是定期的，在失業期間或其中一段時間支付原來工資的若干成。
- 養老金，那些受保護的人從某一年齡（最高限為六十五歲）起，定期收到養老金，直至去世。
- 工傷事故和職業病撫恤金，發放給那些因工導致部份或完全殘廢的或因職業病導致死亡的人。這包括醫療補助和金錢救濟，以補償喪失掙錢能力的勞動者。

^①高美斯與莫雷拉合著：《葡萄牙共和國憲法評釋》

- 殘廢撫恤金，發放給那些非因職業緣故致殘的人。這類撫恤金在殘廢期間定期支付，或直至被養老金取代為止。
- 家庭補助，發放給那些有子女的人，以減輕其家庭負擔。
- 分娩補助，包括醫療和金錢補助，以補償此一時期喪失掙錢能力的女性勞動者，保障懷孕和分娩。
- 贍養金，發放給那些由於維持家庭的人死亡而需要贍養的人。贍養金定期發放，金額為贍養人原來工資的若干成。

2.1.3. 福利制度救濟金和管理的資金來源

爲了避免收入低微的人負擔過重並考慮到國家和受保護的人的經濟狀況，救濟金和管理的費用應透過供款或徵稅或使用兩種形式來共同支付。

對受保護的受薪者的供款總數，不應超過用來保護受薪者及其家庭的資源的百分之五十（見國際勞工組織公約第102條第71節）。

每個國家都應全面承担起提供發放救濟金的服務（即管理社會福利）的責任，並採取必要的措施以達到此目標。假如是這樣，應保證定期對制度的財政平衡進行必要的研究和估測。對救濟金額以及用以支付社會福利費用的雇主和勞動者的供款率或徵稅率的任何更改，都要提前做好研究。（見國際勞工組織公約，第102條第71節）。

2.1.4. 管理

當管理不是通過一個受公共機構制約的機構或對立法權負責的一個政府部門直接確保時，受保護者的代表應參與或協同其管理，並擁有諮詢權。國家的立法也可以預見到勞動者和公共機構的代表的參與。

無論如何，國家應全面承担起保證社會福利的良好管理和服務的責任。（見國際勞工組織公約第102條第71節）。

2.2 設有社會福利制度的國家和地區

根據對福利、政治制度、資源和經濟社會發展程度的不同概念，一百四十二個發展程度不同的國家和地區被納入一份隔兩年發表一次的、概述該領域的情況的報告《世界社會福利計劃》中。

由此可以看出多種不同的路向——由稅收集資，包涵全部居民的福利制度（最富裕、制度最古老的國家，譬如北歐國家）；由雇主和工人供款單獨集資或由這些供款以及徵稅共同集資維持，包括勞動人口全部或部份或僅僅包涵工業某些勞動者的福利制度。

那個報告並未包括公司強制性的補充保險以及總體制度以外的、私營的其他保護形式。

世界性確定的社會福利的概念，原則上排除上述形式。源自前述公約、國家法律、尤其是葡國憲法和二八 / 八四法律，得到國際性接受的社會福利概念，包含在普遍性、平等性、有効力、法律保障、共同負擔和參與等已確定的原則中。

2.3 負責社會福利制度的組織的形式

2.3.1. 多個國家的一般情況

考察政府組織機構層面上社會福利制度的從屬或歸屬情況，結果如下述：

2.3.1.1 社會事務（很多時包括衛生）或社會福利部或部門：四十八個國家

〔評語〕在這些國家中，社會事務有自己一個部門，負責總體規劃、立法和監督社會事務領域的問題。有時，因為沒有專門的部門管理醫療津貼，衛生事務也歸其管理。

這種組織形式的優點，就是可以真實了解社會問題全貌以及了解保護社會各階層居民——勞動者和非勞動者的需要，由於其密切關係，在這類組織形式下，社會福利制度（保障只要其條件得以証實就可要求的權利的制度）和補充性的社會工作制度（滿足個人提出的需要的，補充前者的制度）聯系在一起。

2.3.1.2 勞工和社會福利或社會事務滙合一體：六十六個國家

〔評語〕從其邏輯和因由來看，這種組織形式意味着該國或地區的社會福利制度依據勞工情況而誕生。排除了一個更為廣泛但多餘的社會事務部門的存在，強調工人的權益和與從屬於福利制度的勞工關係的哲學，尤其在資金來源問題上（雇主和工人，且僅僅是他們）。

2.3.1.3 附屬於或接受財政部或部門的管理：六個國家

〔評語〕從政治和社會角度看，這些例子顯著表明一種更為原始的組織（安提瓜和巴爾布達、加納、科威特、聖·維森特），或在這些國家中，公共財政扮演供款人的角色，佔據統治地位（在保加利亞，國家是雇主，也是救濟金的提供者）。

2.3.2 在中華人民共和國和香港

2.3.2.1 中華人民共和國

該國擁有社會福利制度（現行一九五三和一九七八年的法例），保護國營企業的勞動者（對國營農場工人也選擇性應用此一制度），特別的制度還包括政府、黨組織和文化、教育、科學單位的雇員。社會福利由勞動人事部負責，由每個企業負責救濟金的直接管理。從國家組織上看，由勞動人事部負責，乃表示對社會事務即勞動者的重視。

保險費用由僱傭單位承擔，假如需要的話，政府給予津貼。

2.3.2.2 香港

有一種對居民普遍進行社會保護的制度和一種保護工人的制度（現行一九七三和一九七八年法例）。

向全體居民普遍發放救濟金的制度完全由政府負擔。儘管局限於十五至五十九歲的低收入居民，保護失業的制度也具普遍性，並由政府負擔。

現行對勞動者的保護制度：

——疾病和分娩。由雇主負擔，應用於那些工資低於某一限度的受薪者和工人。

——職業保險。由雇主負擔，應用於那些受雇於他人的勞動者。

由衛生和社會事務司負責監督執行。

3. 葡國社會福利制度

3.1. 憲法和法律規定

首先，如果我們回顧社會福利的概念和葡國憲法，就值得更深刻地作一分析。

憲法第二章《社會權利和義務》第六十三條《社會福利》中，指出社會福利是生存的基本權利之一。

第六十三條 （社會福利）

1. 所有的人都享有社會福利。
2. 由政府負責組織、協調和津貼一個統一而非集權的社會福利制度，由工會工人的其他代表機構和其他受益人的組織參與。
3. 組織社會福利制度並不損害以第六十七條第二款b) 項、第六十九條、第七十條第二款b) 項、第七十一和七十二條規定的社會福利為宗旨的不牟利的進行社會救濟的社團的存在。
4. 社會福利制度保護生病、年老、殘廢、孤寡、失業以及處於喪失或減少維生資源或工作能力等境地的公民。

上述條款轉錄如下：

第六十七條 （家庭）

1. 家庭作為社會的基本元素，有權得到社會和國家的保護以及得到允許其成員個人奮鬥的所有條件。
2. 特別是，政府有責任保護家庭：
 - a) 推動家庭成員的社會和經濟獨立；

- b) 推動創立一條全國性的婦幼援助網，一條全國性的幼稚園和幫助家庭的基礎設施網以及制定老年人政策；
- c) 協助父母教育子女；
- d) 用必要的資金推廣計劃生育和建立司法及技術架構，以便有意識地行使父權。
- e) 制訂與家庭負擔相適應的稅收和社會福利規則；
- f) 聽取家庭團體的意見後，制訂並實施一項全面完整的家庭政策。

第六十九條
(兒童)

- 1. 兒童有權得到社會和國家的保護，以便全面發展。
- 2. 兒童尤其是孤兒和棄兒，有權得到社會和國家的特別保護，反對任何形式的歧視和壓迫，反對在家庭和其他組織濫用權威。

第七十條
(青年)

- 1. 青年，尤其是青年勞動者，享有特別的保護以得到其經濟、社會和文化的權利，尤其是：
 - a)
 - b)
 - c)
 - d) 利用業餘時間。

第七十一條
(殘 疾 人)

- 1. 身體或精神殘疾的公民，全面享有憲法規定的權利以及必須履行其義務的，除非沒有能力行使或履行之。
- 2. 政府有義務實施一項全國性的保護、治療殘疾人、令其恢復能力並融合於社會的政策，並廣泛教育民衆使他們尊重、同情殘疾人，在不損害父母和他人的權利和義務的前提下，承担起實現他們的權利的責任。

第七十二條
(老 年 人)

- 1. 老年人有權得到經濟保障、居住條件以及享受家庭和社會共同生活，避免和克服孤獨或社會歧視。
- 2. 老年人政策包括經濟、社會和文化措施，面向老年人提供通過積極參與社會生活達到個人理想的機會。

.....
.....

3.2 葡國社會福利基本法

根據這些條例，尤其是上述六十三條，頒佈了八月十四日二八 / 八四號法律，建立了憲法規定的當今福利制度以及社會福利組織進行社會工作和其他類似性質的非牟利的私人機構的活動的基礎（第28 / 84號法律第一條）。

依該法律第三條，憲法上提到的社會福利的權利透過社會福利制度來實現。社會福利制度包括那些負責管理並推行用於實現承諾過的保護的社會工作的社會福利制度和機構（同上法律第四條）。關於制定體制和社會工作，該法律指出，體制把得以保證的救濟視為一種權利，而社會工作則通過趨於個人化的救濟的發放來體現（即是說，逐個滿足每種情形的特殊需要）。

3.2.1. 社會福利普遍制度

依據國際規範和葡國憲法的規定，現有一種適用於所有受雇於他人和獨立的勞動者的普遍制度^②，體現在金錢救濟和保護下述情況：

- 疾病
- 分娩
- 工傷事故和職業病
- 失業
- 年老
- 死亡
- 家庭負擔
- 法定其他情形

在此普遍制度下供款是帶強制性的。對那些不具保持這種強制性關係的條件或脫離了此制度的人則具有選擇性。雇主和工人的供款是強制性的，政府應資助該制度的財政。

供款的數額，根據其實際收入或習慣性收入的百分比來決定。

3.2.2 非供款的體制

當一個公民不受普遍制度的保護而發生上述某一情況時，就無依無靠。這樣，需要一種非供款的社會福利制度，幫助那些處於經濟或社會條件不足情形下的人。

此一制度發放殘廢、老年和死亡救濟以及津貼家庭負擔（香港對貧困居民實行相似的制度，從普遍救濟中向居民發放補充救濟）。

顧名思義，這一制度無須依賴受益人的供款，只需看他殘廢、年老、死亡且對普遍的、要供款的制度沒有或不再有權利的事實和收入低於某一限度的事實。

^②該制度由分期覆蓋職業和企業組別開始。

3.2.3 社會工作

根據二八 / 八四號法律，社會工作的主要目的是防止出現社會貧困，失調和歧視以及保持社會的整體性，並確保對最為脆弱的人，特別是兒童、青年、殘疾人和老年人以及處於經濟或社會貧困境地的人進行特別保護，而這些境況沒有或無法通過社會福利制度來解決（第三十三條）。

葡國法例認為，社會工作是對社會福利的補充和附加並與之協調，其指導原則如下：

- 滿足最為貧困的人的基本需要；
- 排除工作的重疊；
- 令救濟多元化，使直接援助個人和家庭的形式合理發展，
- 對受惠人同等對待。

II

澳門社會福利制度初探

1 . 擬在澳門建立的一個社會福利制度的總體參數

1.1. 政治憲法參數

首先可以斷言，澳門既不是中國、香港，也不是葡國。這樣斷言，不僅是個“事實”，也“合法”。澳門是一塊由葡國管理到一九九九年十二月二十日的領土，從那時起，將成為中華人民共和國一個享有高度自治的特別行政區。根據《聯合聲明》，現行經濟、社會制度保持不變、

根據《澳門組織章程》第二條：

“澳門地區是一個具有內部公權的法人，除開葡萄牙共和國憲法和本章程規定的原則外，享有行政、經濟、財政和立法自治。”

又依葡憲法第二百九十六條：

“二月二十七日的一 / 七六號法律即澳門地區章程，由九月十四日的五三 / 七九號法律修改後，繼續有效。”

這樣，依管治國葡國的憲法規定，葡國國家基本法制定的原則在澳門地區有效。

因而，本澳機構制訂的任何法例，若與上述原則有沖突，即為違憲。事實上，第二百七十七條第一節也規定：

“與憲法內容或憲法規定的原則有沖突的法規是違憲的”。

如今，享有社會福利的權利，即生活保障和受危時最低限度保證生存的權利，不僅是國際法的一條基本原則，不僅是一條原則，也是一條憲法規定。憲法是這麼公佈的，並闡述如何實現之的形式（見上文所引憲法第六十三條）。

那麼，結論是什麼？

從上述的理性分析和適用於澳門的憲法規定，澳門政府應該：

- 設置機制，承認澳門居民對社會福利的權利（葡國憲法第63條第一款）
- 透過一個由本澳組織的、統一而非集權的、有工會、工人的其他代表組織和其他受惠人的代表機構參與的制度來保障此一權利（葡國憲法第63條第二款）；
- 保證那一制度不損害以社會福利為宗旨的、非牟利的社團的存在。這些社團受法律制約並接受有關的公共機構的監督^③。
- 確保將設立的制度能保護生病、年老、殘廢、孤寡、失業以及喪失或減少維生資源或工作能力的公民。

由於文化的交流和影響的滲透，澳門在很多情況下，沿用葡國社會福利制度的架構應用同樣的法律，是不足為奇的。

香港一九五三、六八、七一、七七和七八年的法律，應用了英國制度的架構，具有普遍性（適用於所有公民），保障了最低限度的生存條件，資金來自徵稅。^{④⑤}如果我們比較一下香港和英國的制度，儘管保護的措施有異。這點是可以理解的。

為了進一步闡明上面所言，英國制度通過政府的重要直接撥款，對全體居民保障最低生存條件或福利。在這種普遍、平等的制度下，加上殘廢、年老和維生救濟時應得的補充款項，使得具有或曾具有這個資格的勞動者的受益款數增加，作為工人和雇主供款的補償。

英國制度的醫療保健，伸展到全體居民。政府負擔國家衛生服務的百分之八十五，剩餘部份由工人和雇主負擔。

在香港，醫療保健以低成本在公立醫院得到保證。老年補助，如上文提及，

^③根據澳門最近通過的發放社會設備的法例。

^④ Beveridge 爵士的《窮人法》萌發出來的制度。

^⑤見 1.2.3.2.2.

具普遍性，即金額相同，發放給所有具備條件的居民（七十歲且連續居留五年）。政府負擔全部費用。

如果說，英、港制度存在共同點，應該指出，同樣的雷同也可以在管治地區或已獨立的被管治國之間找到，組織和法律制度的影響波及社會福利及其他領域。

根據《聯合聲明》，既然澳門的社會，經濟制度和生活方式保持五十年不變，那麼，有充分理由說，建立（且已開始）澳門社會福利制度時，並不一定要與中華人民共和國的模式完全相同。

澳門保持社會經濟制度不變，就意味着社會主義制度不在澳門應用。再者，源於社會主義制度的組織形式，對社會福利也有影響，可能不適用於一個市場經濟的地區。

因而，鑒於已提出的原因，我們贊成在澳門建立一個與現行憲法原則相符、與現行政治組織形式和經濟、社會發展水平相適應的社會福利制度。

1.2. 事實參數

1.2.1 人口和勞工現實

開始實行一種社會福利制度時，應考慮到實際情況：

- 總人口（人口情況）
- 經濟活動組織（按行業和工人人數列出公司的數目，各類企業的數據）
- 勞工和就業的數據（就業統計）；
- 工資水平和支付形式（現金或物品支付）。

1.2.1.1 人口

根據一九八七年的數字，澳門有

- 四十二萬六千四百人，其中：
 - 十五歲以下……………24.9% ——111,200人
 - 十五至六十四歲…………… 69.3% —— 288,200人
 - 六十四歲以上…………… 6.0% —— 27,000人
 - 殘疾人…………… 5.0% —— 22,500人
- 由於勞動人口增加，形成了老年人的倒轉或正在倒轉的金字塔。
- 如今三十五歲到五十九歲的人到達六十五歲時，有老年人比重太大的趨勢。

這個圖表表明，越來越需要組織一個社會福利制度，否則會：

- 急劇增加在職勞動人口與那些因為年齡和健康不良（殘廢）放棄工作和

- 那些喪失工資而又沒有救濟或津貼的人之間的生活差距；
- 增加貧困者對社會和政府的壓力，增加社會不滿情緒（如果社會不設立補償機構）或者尚似現在一樣政府只津貼窮人，增加對公共財政的負擔；
 - 增加社會的不公平，因為經濟發展必須伴隨社會發展，否則，只增加財富而居民的福利並無相應提高^⑥。

常言道，一個最低限度幸福的社會，是居民的基本需求——住房、食物、衛生、教育和社會福利得到滿足的社會。

既然財富來自土地的生產和人類的努力，即使對那些在發展問題上沒有人情顧慮的人，也可以理解到：對人、家庭和福利的投資是對進步的投資。因此，一個缺乏保健的人口是一個工作無力、生產率低下、活動沒有連貫性的人口。一個沒有教育和職業培訓的人口只能產生出沒有技能的勞工，難以完成一個日益依賴技術的經濟的任務，是一個缺乏創造力、遲鈍和停滯的人口。

有教育即意味着有認知的能力，有認知的能力即意味着獲得了進步的能力。

同理可推，如果沒有相當的住房條件，也不可能保障衛生條件。

沒有社會福利則喪失或中斷收入以及其他貧困的情況會更加明顯，會導致那些沒有私人儲蓄的人對社會產生不滿並增加貧困。

如果說，用於居民福利的開支不是直接的再生產，如果說這些開支不能創造財富，那麼不應忘記，這些開支創造了利潤更高、更專業的工作的前提，姑且不談它在心理方面的作用以及對與貧困相聯系的歧視現象的影響。另一方面，若有社會福利機構維持這些開支，那麼，多個階層的市民中斷工作時，可以保持同樣或接近的消費水平。從經濟角度看，此點具有重要意義。

1.2.1.2 經濟組織和勞工及就業的數據

澳門經濟發展的指數充分說明了居民參與了此一發展（一九八七年國民生產總值增長百分之十一至十三）。

旅遊、交通、建築、紡織製衣、木材和傢俬工業、化學工業、塑膠製品和玩具等，是澳門的重要經濟活動。

從表一和表二，可以對各企業及其雇員和勞動力在各經濟行業的比重有總體的認識。

製造業僱用上表一所示的百分之六十的勞動力，可以更進一步考察一下其結構。現有的數據來自一九八六年出版的《統計年表》，是一九八四年的數據。通過這些數據，有可能按雇員情況將企業分類：

^⑥根據聯合國對國際經濟新秩序的提議，經濟發展本身不成為也不能成為目的。

各行業的企業及其雇員

表一

經濟行業	一九八六年十一月				一九八七年十一月			
	企業 數目	雇 員		企業 數目	雇 員		男	女
		男	女		男	女		
總 數	6701	102463	53640	48823	6992	105486	54317	51169
1. 農業、林業、捕獵 和漁業	4	20	18	2	3	13	12	1
2. 提煉工業	1	35	34	1	1	31	30	1
3. 製造業	1814	60895	24127	36768	2059	62767	24583	38184
4. 電、水、煤氣	2	1114	980	134	2	1113	982	131
5. 建築和公共工程	384	5176	4630	546	375	5254	4642	612
6. 批發、零售商業餐 廳、酒店	3505	22671	15208	7463	3511	23617	15557	8060
7. 交通、倉庫和通訊	167	3207	2350	857	177	3054	2247	807
8. 銀行和其他金融機構 、保險、不動產買賣 和向企業提供的服務 。	335	3998	2673	1325	371	4005	2650	1355
9. 集體提供服務、社會 服務和人事服務	489	5347	3620	1727	493	5632	3614	2018

各行業企業及其雇員（百分比）

表二

經濟行業	一九八六年十一月				一九八七年十一月			
	企業 數目	雇 員		企業 數目	雇 員		男	女
		男	女		男	女		
總 數	100.00	100.00	52.35	47.65	100.00	100.00	51.49	48.50
1. 農業、林業、捕 獵和漁業	0.06	0.02	90.00	10.00	0.04	0.01	92.30	7.69
2. 提煉工業	0.01	0.03	97.14	2.86	0.01	0.03	96.77	3.23
3. 製造業	27.07	59.43	39.62	60.38	29.46	59.50	39.17	60.83
4. 電、水、煤氣	0.03	1.09	87.97	12.03	0.03	1.06	88.23	11.77
5. 建築和公共工程	5.73	5.05	89.45	10.55	5.36	4.98	88.35	11.65
6. 批發、零售商業 餐廳、酒店	52.31	22.13	67.08	32.92	50.21	22.39	85.87	34.13
7. 交通、倉庫和通訊	2.49	3.13	73.28	26.72	2.53	2.90	73.58	26.42
8. 銀行和其他金融機 構、不動產買賣和 向企業提供的服務	5.00	3.90	66.86	33.14	5.31	3.80	66.17	33.83
9. 集體提供服務、社 會服務和人事服務	7.30	5.22	67.70	32.30	1.05	5.34	64.17	35.83

上列兩表根據統計司提供的各行業註冊人數編制

製造業中職工人數及狀況

表三

職工狀況	五人以上企業	五人以下企業	總計
雇員	58 792	579	59 371
非受薪人員	342	54	396
總數	59 134	733	59 867

製造業中按職工人數劃分企業

表四

職工人數	企業數目
一至四人	331
五至九人	131
十至十九人	160
二十至四十九人	199
五十至九十九人	53
一百至四百九十九人	184
五百以上	7
總計	1 170

自然，這些數據尚不夠充分，但已對可能納入社會福利制度的勞工世界有一個了解。再者，政府本身在《施政大綱——一九八八年投資計劃》^⑦中提到：

“經濟活動加快必然對就業產生積極作用，但因勞工市場的資料缺乏而零散，不可能對勞工市場進行詳盡的分析”。

根據現有的數據（一九八七年十一月），有六千九百九十二個企業，共雇員十萬五千四百八十六人^⑧。

從製造業的統計可以看到，五人或以上的大公司不受薪者的比例很低（0.58%）。這類人在小企業佔最大比重，這些企業僱用百分之九的勞動力，無疑是家庭式企業。

另一個重要的發現是，考慮到澳門的人口情況，企業的規模似乎特別均衡：

——五十人之內： 八百二十一家

——五十至五百或以上： 三百四十九家

關注這些問題，乃由於它們影響到一個社會福利制度的建立，尤其是對公司承擔社會福利開支的能力以及何類勞動者被納入——所有公司或大公司的雇員，獨立或非獨立勞動者，家庭式企業的工人，等等。

^⑦八八年二月八日第2/88/M號法律附件，對收入與開支的批准。

^⑧1987年11月數字。

1.2.1.3 工資水平和支付形式

統計暨普查司一九八六年頒佈的平均工資^⑨，依行業介乎一千四百和二千二百澳門元之間：

——製造業	一千五百（澳門元）
——建築業	一千九百
——商業、餐廳和酒店	一千四百
——交通和通訊	一千八百
——銀行和保險業	二千二百

我們不在此列出政府公務員的工資和問題，乃因為他們已擁有一套社會福利制度——保障醫療、分娩、退休金和死亡時的保護制度，與葡國的類似。我們沒有報酬方面的具體資料，然而，可以想像，一般來說，以現金支付，某些情況下以物品支付或支付一部份，像在其他地區和國家通常所做的那樣。

1.2.1.4 結論

從上述分析得出的結論是，澳門具備經濟、勞工結構來發放社會福利的救濟。

普遍保護——

或包括具有某些條件的居民的普遍、平等基礎上的制度，由按收入定出的附加制度加以補足，和可以不加；

社會保險——

為各行各業的勞動人口，依他們的收入而制定的福利制度及志願保護那些未納入該制度的人，由前者或兩者透過一個附加保護機制補充而成。該保護機制要視其資源情況，保護那些不受普遍制度保護的貧困者。

具體地說：

第一種方式，原則上保護公民，而不是勞動者。這類保護對具備並符合相同條件的人是平等一致的。

第二種方式，保護勞動者。

可以說，那兩種方式如今都基本上得以應用，或一種或另一種，因為總是伴隨着另一種形式的補充功能，也就是說，普遍制附加上依收入比例而定的補充保險（英制和受安格魯·撒克遜影響）或對最貧困者的額外保護。比例制的焦點是勞動者，時常伴隨着對非勞動者或可以透過此途徑得到保護的人的附加保護——一般來說，視其收入而救濟最貧困的人。

第一種方式的財政來源，一般是普遍稅收，有時附加上雇員的供款；第二種方式，開支由雇主、勞動者來保證，在某些情況下政府也支付部分。

^⑨統計暨普查司：《澳門1987年數字》

1.2.2 了解居民的意願

社會福利制度應用來保護居民，創立制度時，立法者應考慮到居民的意願——不僅是要了解願為此一制度供款的人的觀點，還有那些受益於此一制度的人的觀點。

對於那些在社會上沒有組織能力和途徑發表意見的人，公權本身應意識到他們的存在和問題，維護他們的利益——譬如貧困者、老年人、棄嬰、殘疾人和那些被歧視的人。獨立於有組織的要求，所有這些人都有權得到政府的保護。

關於勞動人口即那些獨立或受雇於他人的勞動者，沒有做過任何調查，但是，通過本澳各種工人組織，尤其是對“經濟社會發展政策有發言權”的社會協調常設委員會，有多種了解他們意願的途徑。

此外，透過新聞媒介，最低限度保障居民的需要也常有反映。

1.2.3 了解現有結構及受保護的權利

1.2.3.1 社會工作——社會工作司和私人慈善機構

通過社工司和多個私人慈善機構，尤其是屬於本澳教會的慈善機構，某些貧困的居民得到一定的保護。可是，無論是社工司還是這些私人機構，都不足以形成一個社會福利制度：任何公民都不可能向這些單位要求得到某一權利。他們僅在需要時，得到某些救濟。

考察到那些得到救濟的事例，可以說，在這個領域社會工作司對一個沒有社會福利的居民的行動是很有限的。

我們分析一下社會工作司一九八七年的活動年表的開支項目：

1) 對私人的津貼 (對年老、貧困、局部或全部殘廢的人的救濟和補助)	—— 15,500,000元
2) 社工司向社會上援助的設備 (托兒所、幼稚園、青少年和老人收容所、殘廢人收容所、日間收容所等等)	—— 12,395,800元
3) 直屬社工司的設備 (學生食堂、東望洋山托兒所、內港日間收容所，九澳收容所)	—— 3,545,200元
4) 津貼私立機構	—— 716,800元
5) 特別社會救濟 (特別收容、學校設備、貧窮學生的學費、貧困人家的葬禮，援助個別難民，等等)	—— 2,990,000元
6) 社會房屋維修	—— 5,000,000元
總計	40,147,800元

從《社團、家庭、個人社會工作計劃》中，我們摘錄出一九八七年頭八個月的如下數字：

- 特別救援二千三百零五人，每月二百八十八人；
- 救濟一萬七千零六十四筆款（每月二千四百三十四筆），其中一萬三千五百一十二筆援助老人；
- 發放一百六十六張臨時免費醫療証⁽¹⁰⁾；
- 發放一百二十四本免費醫療冊⁽¹¹⁾；
- 為二百五十五本免費醫療冊續期；
- 為六百二十九個學生交學費；
- 在災民收留中心收容了四千三百八十二個由於災難而無家可歸的人。

社會工作司直接管理的機構一九八六年收容的人數：

——托兒所	94
——青少年收容所	377
——養老院	603
——殘疾人收容所	224
合計	1898

同等形式下，從社會設備而言，其他的保護由私立機構進行。這些機構，未來將受社會工作司的某種程度的監督。至今，很多這類機構的開支得以分担，但尚未公佈向他們發放津貼的標準。通過發放津貼的標準，那些機構就可預先知道制約它們的遊戲規則。

我們查閱了已引用過的《澳門統計年鑑》（一九八六年），發現那年三十五個機構得到津貼，受益人數和用去款目如下：

表五 對各類機構的津貼

種 類	機構數目	使用人數	開 支 (千元MOP)
托兒所	5	94	735
青少年收容所	11	377	2006
養老院	7	603	2872
殘疾人收容所	5	224	1260
日間收留中心	—	—	—
其他	7	—	137
總計	35	1298	7010

無論如何，即使用於國際統計，社會工作的定義是：

“具有補助性質的制度，對風險、意外或需要進行援助，用於滿足受益人最基本需要的。一般來說，無須受益人回報，即便存在回報，也僅是象徵性的⁽¹²⁾。”

⁽¹⁰⁾由官方衛生部門提供的服務。

⁽¹¹⁾由官方衛生部門提供的服務。

⁽¹²⁾統計暨普查司：《1986年統計年鑑》第51頁。

相反，社會福利的概念的定義是：

“通過第三者——社會福利機構——的救濟，對風險、意外和需要進行援助的制度，無需受益人立即回報，無論是事前或是事後⁽¹³⁾。”

有趣的是，我們發現兩種情況的統計在同一章進行，因此，從定義可以看出，對社會保障的總體來說，社會工作是一種補充，而社會福利則是不可缺少的，為了令兩者良好運作，必須互相接近，高度協調甚至聚合在一起。

1.2.3.2 醫療衛生服務——衛生司

澳門和葡國及其他國家一樣，享有保健的權利是社會福利中一種獨立的社會權利⁽¹⁴⁾。這兒，澳門政府頒佈了三月十五日的二四/八六/M號法令在某種程度上奉行享有保健權利的憲法原則。

對全體居民來說，基本衛生治療以及基本藥品單上針對此一治療的藥品實際上是免費的。其他的醫療費用是本人支付百分之七十，藥費則由本人全部支付（該法令第五、十五、十六條）。

屬於公共衛生（傳染病、腫瘤病、精神病和吸毒者）、個人風險（孕婦、十歲以下兒童、中、小學生）和社會風險（貧困者）的組別，所有醫療均免費（第六、十二條）。

這樣，可以最低限度向全體居民，包括公務員、私營企業工人給予此一基本權利（對他們來說，基本醫療尤為重要）保障。公務員只要有衛生司（或經過批准的其他單位）的藥單以及所開的藥品是在上述單位批准的目錄內，就享有免費治療、住院和藥品⁽¹⁵⁾。

特殊情況下，公務員要支付其薪金或退休金（即便是生活費）的百分之零點五，剩下的費用由政府負擔。

總的來說，公務員的保健權利與葡公務員相似。

1.2.3.3 退休金以及對公務員的其他救濟——財政司——退休金基金

通過財政司——退休金基金，向公務員支付：

- 退休金；
- 生活費；
- 向退休者或受災人發恤金；
- 葬禮津貼；
- 醫療津貼。

(13)統計暨普查司：《1986年統計年鑑》第51頁。

(14)葡萄牙憲法第六十四條：

“1. 所有人都有權享受保健且有義務維護和推廣之。

2 保健的權利通過建立普遍性，免費的全國衛生服務來實現……”

(15)參見1986年3月15日第25/86/M號法令第七條。

公務員的退休金制度與葡國現行的相似，儘管有其特殊性，尤其是財政來源方面，百分之七來自工人，百分之七來自政府（在葡國，財政制度是純再分配而非視收入估價⁽¹⁶⁾，國家預算負擔每年的退休金開支，而非由當年的供款來承擔）。

似在葡國一樣，這兒有一個自治的機構——退休金基金會（葡有退休金總儲蓄所）來管理退休金。考慮到工作人員的性質和供款的來源，該機構同樣與財政部門設在一起。

此一機構，是行政、財政和財產自治的公權集體法人。

1.2.3.4 公務員的其他機構——恤金會和互助會

根據葡國的模式，澳門尚有對公務員進行補充社會工作的機構。

某些單位的公務員，享有對基本社會風險——疾病、殘廢、年老、死亡和家庭負擔——的法定保障外，還受益於一個補充保護——並非稱作公共保護的保護。公共保護面向全體最貧困的居民，但他們也可以求助之。澳門有一個恤金會和五個互助會，是自願參與的組織，參加者交費或不交費，都得到政府的財政援助。

五個互助會為：

- 郵電司互助會；
- 官印局互助會；
- 海事署互助會；
- 司法警署互助會
- 治安警察互助會

一九八〇年八月二日二二/八八/M號法令創立的經濟司互助會，一直未能開展工作⁽¹⁷⁾。

這些機構確保受益者在特別需要時向其提供援助或得到某種消費品、借貸等的方便。這類社會服務，是從公共保護中抽出資源，來滿足那些社會經濟水平高於公共保護的消費者的標準的，而公共保護一般不能滿足他們的需要。

1.2.3.5 結論

1.2.3.5.1 公務員

我們注意到，澳門已存在一個與葡國相似、保護公務員的社會福利制度。這一制度，在未來將持續下去，因為此一制度不許歧視公務員，否則是違憲的。

過渡期後，既然《聯合聲明》規定保留舊制度，那麼，公務員也應保留他們的權利和制度。

(16)因為需要建立一個令退休金資本化的獨立經營的制度，從而設立退休基金——85年12月31日第114/85/M號法令。

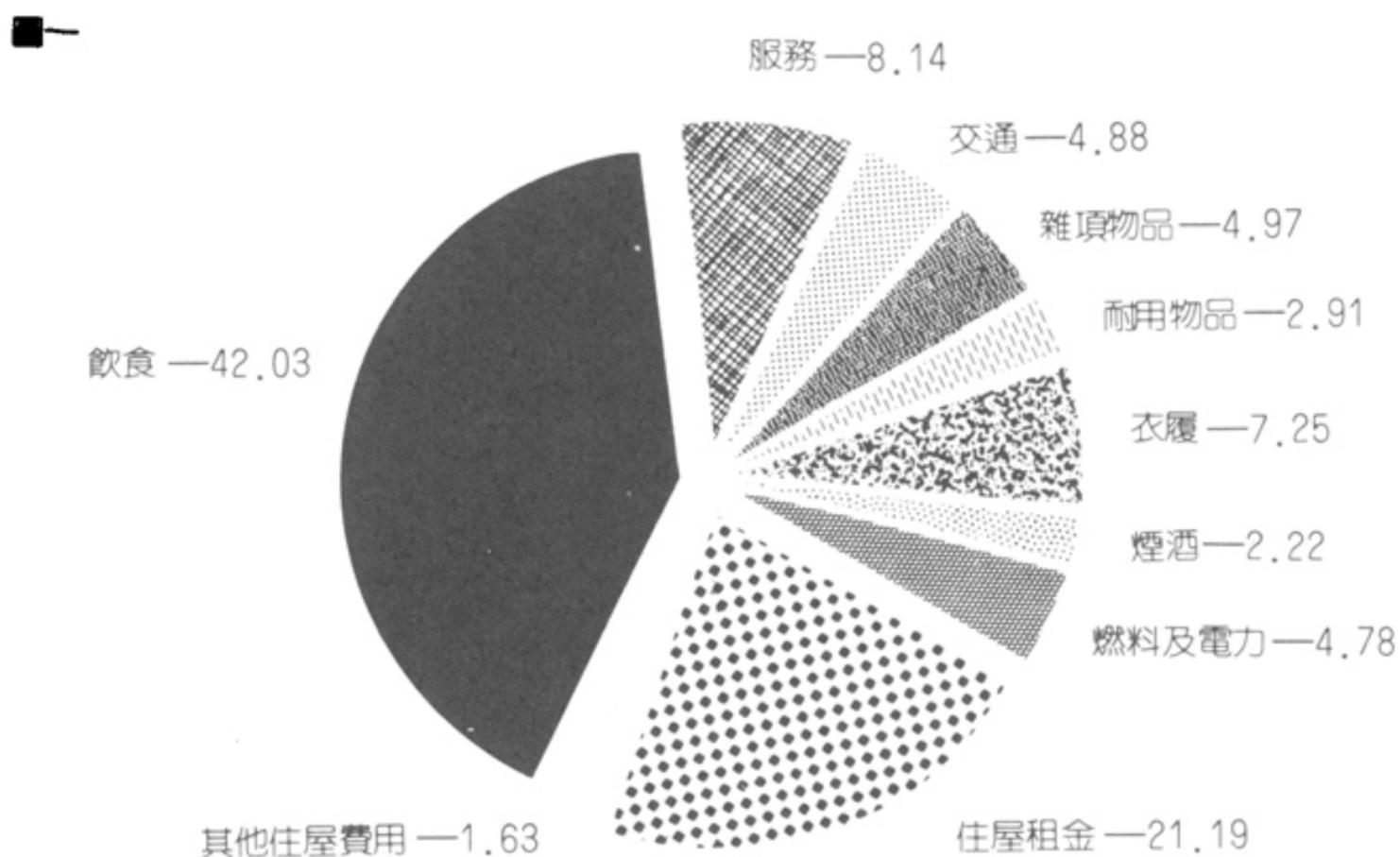
(17)已成立一工作小組負責策劃其工作。

1.2.3.5.2 私營活動的職工

我們在此領域的觀察是，那些不屬於公共行政的職工沒有得到政府的任何保護⁽¹⁸⁾。任何公民都可擁有私人保險，但他們沒有在失去生計和維持家計的必要收入時可以得到救濟或補償的保險或社會福利⁽¹⁹⁾。

在這方面，透過圖一——儘管是一九八一 / 八二年的資料，了解一下家庭消費結構是十分重要的⁽²⁰⁾。

家庭開支分配表 1981 / 1982



總的來說，遇到社會風險——生病、殘廢、年老或死亡時，不存在任何補償機構來保障勞動者及其家庭的最低生存需要。

考慮到某些家庭的開支——食、住——佔去百分之六十三點二二，試問現在家庭是如何維持的，而未來又怎樣維持？在那種情形下，他們有什麼生活條件來生存下去？考慮到他們的平均收入水平指數（部份未經調整），他們不可能進行大的私人儲蓄以防不測。

當然，為緩和此一形勢，澳門有家庭自助，即年輕、有能力的家庭成員資助家庭，家庭內部盡可能保障疾病、殘廢和年老時的需要。

(18) 只有醫療補助，即免費的初級保健，而其餘保健則需付百分之七十。

(19) 八月廿五日第101 / 84 / M號法令規定，工作一年以上的女勞動者每次分娩可獲30日有薪假期，直至二胎為止。

(20) 《澳門1986年統計年鑑》，第223頁。

然而，顯然這類資助是不足夠和不確定的，且隨着家庭成員數目的減少而趨向消失。從大家庭到核心家庭（父母及子女）的進化，是生活新觀點，尤其是快速發展的住房和都市化的結果。這類情形，到處可見。

2、為社會福利制度提出幾項建議

2.1 總體介紹

值得再次提起前述關於澳門社會福利制度的憲法參數。本地區由葡國管理到一九九九年底。指導這一管理的為葡國憲法原則。從法律上講，沒有其他適用的原則，為此，我們應用葡憲法原則。

2.1.1 憲法原則

葡憲法奉行的社會福利原則是

- 人人都享有社會福利的權利；
- 社會福利應包括對疾病、年老、殘廢、孤寡、失業以及喪失或減少生存資源或工作能力的保護；
- 由政府負責，在工會和受益人的其他代表機構的參與下，統一地組織、協調和津貼此一制度；
- 該制度不損害私人慈善機構的存在。這些機構可以追崇其宗旨，但接受政府的監督。

需要補充的是，分娩和父權受政府保護，婦女產前、前後享有假期、工資和福利照顧⁽²¹⁾。

2.1.2 現有保護和不受保護的居民的概況

一部份勞動人口——公務員已有一個依據上述原則而建立的社會福利制度，包括醫療和醫藥保護。一部份公務員還享有補充性社會工作。另一方面，存在一個面向居民的一般社會工作制度。這一制度令某些居民享有社會福利，因為，正如前述，這一制度是補充性的，一般地滿足最貧困者的需要。

免費醫療和醫藥津貼包涵某些組別的居民——私營企業雇員不具備這一資格。II.2.3.2 列出的組別外，醫療和住院費用得以分担，居民支付百分之七十。

沒有保護的有：

- 私營企業的雇員；
- 獨立經營者，包括自由職業從業員；
- 家庭式企業的成員；
- 失業工人；

(21)參見葡萄牙憲法第68條。

- 年老和殘廢的離職人員⁽²⁾
- 失去贍養人的孤寡

2.2 制度的一般範圍

2.2.1 制度所包括的人

社會福利制度可包括

- 全體居民；
- 收入低於某一限度的全體居民；
- 受雇於他人或獨立經營者；
- 受雇於他人的職工；
- 受雇於他人的勞動者的一部份，比如大公司或某行業（工業、商業、服務業、農業、漁業等）的職工。

值得注意的是，所有的社會福利制度，當其不具普遍性（包括全體居民）時，都趨向擴大其適用範圍，直至全面覆蓋。這是有效的制度，尤其在西方國家，覆蓋程度通常是分階段進行的。

2.2.2 制度所包括的事項

制度所包括的事項，一般來說，與葡憲法所定——也是社會福利最低規範所指出的相一致，包括：

- 通過疾病、分娩、醫療醫藥補助保護生病和分娩者；
- 通過每月恤金，保護年老、殘廢者；
- 通過死亡和葬禮津貼以及對寡婦和其他家屬的恤金，保護與死亡有關的人；
- 通過補助保護失業者；
- 補償家庭負擔（出生補助，家庭津貼）。

受保護的人和事的範圍在各國並不完全一致，而是逐步擴展其形式，尤其檢討每種形式受保護人數。

根據最低規範，受保護的人數依賴每個國家或地區的發展程度。

依葡國憲法，很明顯，這一“數量”也是未定的。它依賴國家的能力。只是要求對每一風險，最少要保證最低限度的生存需要。

2.3 澳門社會福利制度的人和事的範圍

2.3.1 非供款的普遍保護——包括全體居民

2.3.1.1 救濟金

聯系到前面的數據，依照提到的憲法原則並考慮到澳門的現實——經濟發展

⁽²⁾1987年約五萬老年人和殘疾人中，只有二千四百三十四人每月領到社工司的補助。該數目尚不包括全部殘疾人。

，居民大多數沒有社會福利以及考慮到現有的保護制度，我們提出如下建議：

表六：

憲法基本原則	建議設立的保護制度
<p>人人有權享有社會福利。</p> <p>福利制度保護疾病、年老、殘廢、孤寡、失業及其他喪失或減少生計的情況，還保護分娩。</p>	<p>依據資源情況（本澳平均工資百分比）對居民實行普遍保護。</p>

依據上述建議的制度：

- 所有收入不超過一個特定的限度的人，都有權得到免費醫療和藥物⁽²³⁾；
- 所有婦女，不管收入多少，都有權透過免費醫療和藥物補助得到分娩保護⁽²⁴⁾；
- 所有收入不超過一個特定的限度的人，殘廢或年老，完全喪失掙錢能力或年滿六十五或七十歲時，有權得到一個非供款性質的社會救濟金⁽²⁵⁾；
- 所有孤兒都有權得到一個孤兒社會救濟金，直至成年或脫離管束（或一個更低的年齡，如上小學的年齡）；
- 原來工作過一段時間且失業有因的勞動者，有權得到失業津貼。

這些金錢或物品救濟，促成普遍社會福利制度。根據前面的定義，社會福利制度依賴資源條件而面向最貧困的居民，從而保證受保護的權利，保障葡憲法和《世界人權宣言》提到的每個人的最低生活費用。

2.3.1.2 資金供給

此一有系統的福利制度（下文將列出其他組成部分）所需要的資金，將由澳門政府預算承擔，如有需要，由少量外加直接或間接稅收（待定）或專營批給收入來補足。

總的來說，儘管應對社會福利的開支作出估計，但可以說，這方面的費用不會很龐大。因為，部份救濟已創立或計劃好，醫療津貼已向最貧困的人發放，而考慮到官方的觀點，失業率很低，失業補助也不會花許多的錢⁽²⁶⁾。

至於殘廢、年老和孤寡的社會救濟，可將政府預算給社會工作司的老年救濟金部份調撥過來。這兒，自然會增加費用，其數額視收益人的收入限度而定。

⁽²³⁾按24/ 86/ M號法令，屬社會風險組別的制度已在澳生效。

⁽²⁴⁾依上項同一法令，屬個人風險組別的制度亦已在執行。

⁽²⁵⁾該制度將取代現行的救濟制度，而無權得到社會工作補助。

⁽²⁶⁾參閱《施政方針——一九八八年投資計劃》第七十八至八十二頁：“經濟的迅速發展導致幾乎充分就業的水平……至少在工業方面難於請到新工人。”

2.3.2 勞動人口中以供款為基礎按比例或不按比例的就濟

顯然，一個非供款性質的且不跟工作掛鈎的福利制度的建議，正如已提過的那樣，盡可能利用現有的零散的社會保護因素。

建議尚有欠缺，因為理論上並非向所有人提供最低限度的保障，僅面向所有那些顯示出生計不足的人。然而，這僅是開端，是遵守憲法原則的開始。

從穩定和社會正義觀點來看，既希望也需要更進一步。儘管憲法原則並未規定發放權利的分寸，但如果經濟發展允許組織一個更有效的社會保護制度而又沒有那樣做，那麼，人們的希望就會落空。值得補充的是，上述建議考慮到一個社會福利制度的雛形和一種原則的一個側面，儘管是痛苦的，但是現實的：失去工作能力且沒有及時得到保障的人口，假如處於貧困境地，僅將收到他們對發展所做貢獻的最低限度的一部份。制度面向未來，而不僅是要緩和過去的貧困。意識到此點非常重要。這種針對那些因非勞動人口而不能納入制度的意識，幫助人們理解目前有力保護勞動人口的重要性。否則，注意到老年人口在未來的增長，澳門需援助的貧困老年人將超負荷，勢必增加預算的負擔。而且沒有直接的供款支柱來承受這一負擔。

這樣，可以看出一個對現在和將來的勞動人口實行強制性、供款性制度的優越性和需要，這個制度旨在保障他們，不論其個人收入多少，能享有退休金，疾病或分娩補助，還有醫療和醫藥補助（當勞動者不在已指出的風險羣內）以及葬禮補助。

下面，我們逐步分析以下各項的每一個救濟：

- 擬包含的勞動者
- 救濟項目
- 接受救濟的條件
- 資金

2.3.2.1 擬包含的勞動者

理想的方案是在一個普遍性、強制性、應供款的制度裏包含所有的勞動人口。從這個意義上，體現出憲法原則和社會保護的自身邏輯。之所以用救濟或補助來保障其以前的收入；是因為一種損失會給每一個人都帶來經濟真空，這與家庭收入水平無關，只與發生的事件有關。僅因為考慮到收入分配或節省資源的標準，才產生出需考慮資源條件的制度。

這樣，任何將寫入澳門社會福利制度的條文，都應有計劃地指出走向全面覆蓋的進化。

然而，應盡可能現實地制訂出一個逐步包含如下組別，隨時間而發展的計劃

第一：二十名工人以上的工、商企業和服務行業的長期或臨時的勞動者；

- 第二：二十名工人以下的企業的勞動者；
- 第三：獨立的勞動者；
- 第四：其他活動和勞動者。

上述划分可以有其他結構和各種目的，其中包括企業適應新的組織和社會福利的開支以及管理和監督單位本身適應變化。那些監理單位不應因為不斷進行的羣眾式的登記而亂了陣腳。

2.3.2.2 救濟的項目

爲了使得到覆蓋的風險最低限度符合勞動人口最迫切的需要和我們一再強調的，在II. 2. 3. 1. 1指出的普遍保護的原則，對提議的對勞動人口的救濟應包括：

- 醫療和醫藥服務
- 疾病和分娩補助
- 殘廢恤金
- 養老金
- 葬禮補助

一般來說，勞動人口的一般性福利還應有：

- 死亡津貼；
- 生活費，包括寡鰥生活費；
- 失業救濟；
- 家庭補助（結婚、生子、對兒童補助至某一年齡）；
- 殘疾少年兒童的特殊教育補助；
- 等等。

2.3.2.3 醫療服務

孕婦、產婦和產後的婦女，無論是否勞動者，在衛生法面前都構成個人風險組別⁽²⁷⁾。因此，享有政府總預算保障的最低限度的必要且免費的醫療服務（住院、衛生部門所列藥單內的藥品以及診斷和療理的補助費用）。

除了分娩情況之外，私營企業的男、女勞動者無權得到醫療和醫藥服務⁽²⁸⁾。政府公務員繳納百分之零點五的工資，他們及其家屬的醫療均爲免費。

因此，可以將私營企業的勞動者納入那種醫療服務，只要他們繳納與公務員一樣的工資百分比（加上雇主繳納相當於政府爲公務員支付的此一費用的部份）。藥費可以像在其他國家，尤其是葡國一樣分担，以約束其使用和減少財政負擔。顯然，制定此一措施時，也應將目前無需分担藥費的公務員包括在內，這樣，公務員和私營企業勞動者就處於平等地位⁽²⁹⁾。

⁽²⁷⁾本澳法例奉行憲法原則，將婦女、兒童、青年列入保護組別。

⁽²⁸⁾見I. 1. 2. 3. 2.

⁽²⁹⁾有關公務員的問題，其分担部份應事先與有關職業組織達成協議。

2.3.2.4 疾病和分娩補助

在這種情況下中斷收入，應通過一種有限期的補助來補償。

因為很難避開與中國、香港和葡國來比較，下面，一般性地介紹三種制度的同類社會救濟的期限和金額。

中華人民共和國

疾病補助在整個患病期間支付，直至受益人恢復健康或宣佈殘廢為止。

根據工作年限，頭六個月支付原工資的百分之六十至百分之百；其後，百分比減少至百分之四十至六十，同樣依工作年限而定。

分娩補助期限為五十六天或七十天（特殊情况），金額為工資的百分之百。

香港

疾病補助最高期限為一百二十天，金額為工資的三分之二。

分娩補助期限為十周（產前四周、產後六周），金額為工資的三分之二。

葡國

疾病補助期限為一千零九十五天，直到病情發展至殘廢。此點與中國相似，金額為月平均工資的百分之六十五。

分娩補助期限為九十天（產前三十天、產後六十天），金額為月平均工資的百分之百。

將這些條款與最低標準的條款（國際勞工組織公約 102 條）相比較：

最低標準

疾病補助期限與病期相符，限度為二十六周。在某些條件下，可以建立更高的限度。最低補助額為工資的百分之四十五（對一個有配偶和兩個兒女的受益者而言）。

分娩補助期限應與不能工作期間相符，限度為十二周（約七十二天）。最低補助額為工資的百分之四十五。

在澳門實行的建議

澳門則可以使用香港現行的限度：

疾病補助的限期可定為一百二十天，領取平均工資的三分之二。但是，對慢性病（腫瘤、肺結核）的期限應定得長些。

分娩補助期限可定為六十天，與中國、香港和澳門的女公務員接近⁽³⁰⁾⁽³¹⁾，與對疾病分娩補助期限可定為六十天，與中國、香港和澳門的女公務員接近⁽³⁰⁾⁽³¹⁾，與對疾病補助和香港的限度一樣，初期可領取三分之二的工資。根據憲法原則，女性勞動者分娩時不應因此而喪失任何福利⁽³²⁾，第二期可發展為百分之百地領取工資。

2.3.2.5 殘廢恤金

和前面對疾病和分娩補助一樣，我們在此探討一下中國、香港和葡國的殘廢恤金，然後指出最低標準的內容。

中華人民共和國

所有的國營企業的工人，政府、政治、文化科學和教育機構的雇員，由於永久性殘廢，都有權得到相當於標準工資百分之四十的每月救濟。假如完全殘廢，則領取固定最低月薪。

香港

所有居民，由於完全殘廢或失明，都有權得到一個每月均等的殘廢補助（一九八五年為五百一十港元）。

那些最貧者（需提供證明），在這個補助基礎上，尚可領每月二百二十五港元的額外津貼。

葡國

殘廢恤金發放給所有受雇於他人或獨立的勞動者，包括掙錢能力減少三分之一以上的農業勞動者。每月恤金是近十年來最好五個年頭的平均收入的百分之二點二，由供款年份算起，最低限額為百分之三十，最高限額為百分之八十。

除開這個支付給那些參加過強制性制度的人的救濟，還有一個面向十八歲或以上，完全殘廢且收入低於某一限度（相等或低於全國最低工資的三成，假如是夫妻則為五成）的所有居民的社會救濟。

最低標準

該標準規定覆蓋全體或部份居民。金額依每個國家的法例而定，限度為標準工資的百分之四十（配偶和兩個兒女）。

恤金應發放到受益人恢復健康或到達年紀轉領養老金為止。

⁽³⁰⁾根據七八年七月十五日第12 / 78 / M號法令。

⁽³¹⁾澳門女性公務員沒有葡公務員和國營公司女雇員那樣的產假規定（90天）。

⁽³²⁾至於疾病和分娩補助，香港只給予收入低於某一限度的勞動者。月薪超過九千五百港元的勞動者被排除在外。澳門也可制定專門限度或對救濟“封頂”，但不排除登記。

在澳門實行的建議

根據中國、香港的現行制度，不違背最低標準，在澳門，殘廢恤金可發放給所有那些完全殘廢、在福利制度登記了的勞動者（按前述規定有權享受此福利的人）。

依中國現行的制度和最低標準的基礎模式，恤金可以是平均工資的40%。

2.3.2.6 養老金

按同樣方法，我們分析養老金的制度：

中華人民共和國

養老金額為最後幾個月標準工資的百分之六十至九十，依受益人工作年限而定。覆蓋的人口與殘廢恤金所列的一樣。金額有固定的最低限。一般的退休年齡，男性為六十歲，女性為五十五歲。

香港

養老金發放給所有七十歲的居民，條件與殘廢恤金相同，金額固定（為殘廢恤金的一半）。養老金還可根據資源條件外加津貼，金額與殘廢恤金相同。

葡國

六十五歲的人可領到養老金，金額與殘廢恤金所佔的工資比例一致。

同樣，對那些沒有納入供款性福利制度的居民，也有養老金，條件相同，從六十歲起（社會養老金）。

最低標準

根據此標準，應該對受保護的居民（無論是居民還是勞動人口）從某一年齡起，不一定超過65歲，定期發放養老金。可是，視老年的工作能力，也可將年齡定得更高些。

救濟的最低金額為勞動者標準工資的四成（負擔配偶）。

對澳門的建議

可以從六十五歲起發放養老金，但退休年齡對勞動者不應有約束作用。

金額可按比例，譬如相當於有納稅的工作年數的平均工資的百分之二。

養老金可以規定最高限額“封頂”，以避免為那些特別受薪者帶來很高的養老金。

2.3.2.7 葬禮補助

一種制度的受益人死亡時，有多種救濟。我們可將之歸納為：

- 死亡補助，金額一般為多個月的工資或退休金（視受益人是在職勞動者或退休者而定）；
- 給孤寡及其他受瞻養者的生活費，金額為去世的受益人原有或死前應有的退休金的若干成；
- 葬禮補助，金額與葬禮費用相符。

考慮到澳門的福利制度從頭創建，為了不在初期負擔過重，在供款性的救濟中，開始只宜包括對死亡受益人的葬禮補助。該葬禮補助應包括兩個部份——支付葬禮開支以及給家庭最低限度的生活費用，以補償受益人死亡帶來的工資喪失。

在中國，葬禮補貼只相當於死亡受益人兩個月的工資的（因為存在一種死亡津貼和生活補貼的混合制度）。中國還對依賴受益人生活的人的死亡給予津貼，金額視死者的年齡為三分之一、二分之一或一個月的工資。

香港則沒有任何死亡

在葡國，因為存在其他救濟（死亡津貼和生活費），葬禮補助只是一筆足以辦喪事的款項。

這樣，建議澳門可支付相當於死亡受益人一個月的平均工資的補助，再加上相當於本澳葬禮的平均開支的一筆錢。

2.3.3 獲得救濟的條件

一般來說，得到每種救濟都有特殊的條件：在包括所有人的普遍性福利制度下，救濟金依國籍或居留時間和其他特殊條件而定。在供款性的制度裏——澳門的建議屬這種類型⁽³⁴⁾，根據最低標準和那些採用這種制度的國家的習慣，發放每一筆救濟都要看其登記和供款的最低期限，稱為“保障期”。因此一般說來，並非馬上能得到這些權利。

那些需要較短保障期或甚至無須保障期的福利，稱作即時救濟，通常是那些期限有限、一次即盡的福利。譬如醫療和醫藥服務、疾病補助、分娩補助和葬禮補助。

殘廢恤金和養老金，一般要較長的供款期，這使得獲得這類救濟的時間更長，要求先支付資金以供未來。

⁽³³⁾參見《世界社會福利規劃》1985。

⁽³⁴⁾制度包括強制性登記的勞動者和僱主，他們應供款保證前者受益。

無論在中國，香港還是葡國，都要求有保障期，表述如下：

國家或地區	救濟金				
	疾病	分娩	殘廢	養老金	葬禮
中國	無需*	無需*	無需*	十年連續工作	無需*
香港	一個月連續工作	四十周連續工作	連續居留一年	連續居留五年	沒有救濟
葡國	六個月工資記錄以及病前第三、四個月供款十五天。	與疾病救濟一樣	供款六十個月	供款一百二十個月	無需**

*工作時間影響補助金額

**葡國死亡補助要求登記六個月，供款三個月。

考慮到對澳門的建議的特點，尤其是制度剛剛起步，我們認為對疾病和分娩補助可以要求一個保障期，譬如登記一年，病前或產前三個月中繳納了相當於三十天的供款。

關於殘廢恤金和養老金，保障期起初可分別定為供款十年和十五年。

最後，葬禮補助將死亡補助和葬禮補助本身混合在一起，似在葡國的死亡補助一樣，要求登記六個月和供款三個月。

2.3.4 資金

社會福利制度的關鍵問題是資金。而資金問題，即是提前決定費由由稅收支付和全部由集體負擔，還是應更直接地由勞動者作為對工資的強制性儲蓄以及雇主單位作為支付差額工資形式來承擔（十分普遍的論點）。

事實上，第二種形式的資金來源，至少部份地最後轉嫁到一般市民身上，因為企業總是將勞動力有關的產品費用的增加轉移給消費者。我們已經提到，實際上兩種形式都已不純正，已互相滲透。因此，選擇資金供給形式跟福利制度在其所包括的人和事方面的特色，特別與救濟一律或部分以金錢支付的性質有密切的關係。

對澳門的建議中，我們維護一個普遍、受資源條件制約（對某些非納稅性質的救濟，1. 2.3.1.已列出）的制度。對II. 2.3.2.所列的其他救濟，資金應來自雇主和工人共同承擔的充足的供款，加上或沒有政府預算的支持。

不能隨意確定供款率，應首先研究欲選擇的計劃的費用及其各種條件，包括本澳的出生率，得病率和死亡率在內。

考慮到葡國十五至二十年的經驗，供款體制的發展大致提出如下的供款率，供澳門參考⁽³⁵⁾：

醫療和醫藥服務	2.0 %
疾病補助	1.5 %
分娩補助	0.2 %
殘廢恤金和養老金	7.0 %
葬禮補助	0.3 % ⁽³⁶⁾
病者的捐納	0.5 %
管理	1.5 %
	13.0 %

如將同一方法應用到澳門的制度上，供款總額可以在殘廢和年老兩個項目中資本化，令制度得到最低限度的自主和保障。因為是個新的制度，需要為那些沒有時間來“掙取”退休金的受益者準備歸還已付的捐納，有可能建立一項終生收入。

追隨葡國雇主和勞動者之間分担供款總額的標準——三與一之比（不可能應用中國和香港的標準，因為全部由企業或政府負擔），我們指出：

雇主	10 %
工人	3 %
合 計	13 %

3、組織——對澳門的建議

正如前面得出的結論，一個社會福利制度，為了更有效地保護，對其所包括的居民基本上應具強制性。否則，無論是雇主還是工人都不會輕易加入，因為僅是承擔費用。況且，連受益的勞動者也往往不能馬上領略到其好處。因此，即使在那些已長期實行的事項中，也需要有一套教育的方法。

社會福利另一個重要方面是不能讓一個欲從中獲利的商業性機構來負責管理。社會保險或社會福利的管理必須由具有政府權威和保障的公共機構來進行。這是因為：

- 資金的再生，如果有的話，應完全用於受保人，必須小心應用，避免屬於社會的資金冒任何風險；
- 管理須具有可向公僕要求的那種能力和透明度；
- 需要時，政府可以干預，從財政上支持這些機構，因為，一句話，要保障已有或正在形成的權利。

⁽³⁵⁾只是常見的項目。在葡國，福利制度原來更廣泛。

⁽³⁶⁾該百分比來自相當於六個月工資的死亡補助。葬禮補助約略為兩個月的工資。

這樣，通過強制性登記，負責社會救濟的組織是具有財政、行政和財產自主的公法組織，享有那類機構因其社會目的而應當充分享有的自主和特權。

這些機構接受相應政府部門的管理。對澳門的建議是，同樣的機構負責：

- 管理供款和非供款性的福利制度；
- 與衛生司協調管理疾病救濟，包括醫療和醫藥服務，病假，等等的津貼，殘廢聲明及其控制；
- 與社會工作司協調管理屬於該司職責內的輔助救濟。

表八 對澳門的提議的概要

社會救濟	風險組別(2)	所有提供收入證明的人口 (2)	勞動者(家屬)(3)
醫療和醫藥服務	X	X	X
疾病補助			X
分娩補助			X
失業補助 (1)(2)		X	
殘廢恤金		X	X
養老金		X	X
葬禮補助		X	X

(1)所有證明其收入和處於失業特殊條件的居民

(2)政府財政負擔的非供款性質的救濟

(3)由雇主和工人供款承擔的救濟

從此似乎可以得到結論，最合適的政府部門應是那個與該制度的實質有更直接關係的部門。在澳門目前的組織架構中，這部門是衛生和社會事務部門。

表八只概述對澳門的建議，但最重要的是建立社會福利制度。