

社會協調

澳門的社會協調： 經濟及社會發展之道路

庇樂*

“根據由古至今處於中國文化深層的儒家學說的社會倫理學，社會的和諧最主要取決於世人對天道的理解能力並在其社會交往中使用它和以德以愛待人，但亦須取決於對已建立的習俗及體制規則的遵循。

只有對那些不聽勸喻的人才須輔以強制力，以維持社會的秩序。在任何情況下，法律以及與它並行的由官方制定的規則都只不過是規範人的行為的一種低劣的、不足及無效的手段。就如在任何一個社會中，一個良好的社會秩序衍生於對正確的生活規則的遵守，而不是產生於任何強制遵守的法紀。問題應在庭外，通過仲裁及承諾的程序來解決。

因而有些官司會以承諾的及自發的程序來解決而這種做法較官方作出的判決更為大多數人所接受，因為官方的過程複雜、昂貴及費時，可能只能權威地判某一方得直，卻不能使所有關係人達致持久的共識。”¹

自十五世紀以來，葡國人已習慣在不同文明及不同文化之間架起橋樑，以先天的能力來給予和接受，並有着不愧身為葡萄牙人的精神，而這是葡萄牙文化的一個組成部分。毋須驚訝我們的這個在澳門具有特殊意義的特點，因為我們在四百多年來一直與一個數千年的文化保持着親善的關係。

澳門無疑是一個現今不論在文化、歷史或在經濟、社會方面都有着深厚聯繫的兩個民族共同生活的模式。

* 勞工暨就業司司長

1. “多元文化結構下的法律與正義”，A.M.Hespanha，澳門《行政》雜誌，第二十三期，第一百五十三頁。

華人社會留傳的利益協調的文化古訓，基於從不應該使敵對的一方“丟臉”，因而在社會經濟問題上推行對話及協調的組織的存在及運作能容易地被接受。因此澳門於一九八七年“鑑於勞資的對立經常引起衝突，其範圍及意義是需要強調的，但還須加上第三種因素。這種因素在三方責任的觀點下，有助於社會 / 勞工和諧關係的發展、及本地區經濟增長的成果有公正及平衡的分配。這種分配有利於社會有意義的進步。

在一九八七年政府關注的重大事項中，要突出的是社會 / 勞工的問題。在施政方針內，指明成立一個基於社會協調原則的諮詢機構。在這機構內有政府，僱主及勞工的代表。這個機構將是討論社會 / 經濟方面重大問題的獨特場所。

此外，這也是對這件事表示關注的不同方面人士的感受。他們的意見曾預先被諮詢，且對政府成立社會協調常設委員會的決策有決定性的影響。為使經濟現代化而必須的結構性改變終能和諧地實現，這個機構是不可缺少的，以及是有助於設立一個發展社會的動力。”

上述是設立本澳對話及社會協調制度化的正式機構——社會協調常設委員會(CPCS)的六月一日第31/87/M號法令的部分序言內容。

職 務：

委員會是一個諮詢機構，並可以提出建議，其主要職務為：

1. 應總督之要求，又或主動提出提議及建議，對社會經濟發展與重組的政策及對該等政策的執行提出意見；
2. 在特別顧及到在經濟發展及其對社會、勞工與居民生活素質方面的影響之間作出平衡的情況下，提出使本地區經濟能正常運作的解決辦法；
3. 提出有關社會 / 經濟問題的法例草案意見書。

組 成：

委員會之活動以三方合作的原則進行，其組成如下：

1. 總督；
2. 經濟暨財政政務司、衛生暨社會事務政務司及保安政務司；
3. 執行委員會成員；
4. 代表澳門僱主的團體的領導階層的三名代表；
5. 代表澳門勞工的團體的領導階層的三名代表。

雖然權限可授予第二項所指之任何一位政務司，但實際上總督常將其對社會協調常設委員會之本身權限授予經濟暨財政政務司。

設立社會協調常設委員會之法規公佈後，資方及勞方團體便將須要任命其代表，並在此法規生效起計三十天內向總督呈報人選。

在收到上述所指之人選名單後，社會協調常設委員會及執行委員會的正式組成名單，於三十天期限內在《政府公報》刊登。

所以在委任批示於《政府公報》刊登後十天內，在總督面前各成員就職且取得委員會成員資格。

當委員會一名未確定委任期之成員喪失其被委任的資格時，仍會繼續執行其職務，直至其繼任人之委任在《政府公報》刊登為止，而其委任應在前任委員喪失資格後十五天內進行。

所有代任必須通知社會協調常設委員會主席並由其告知委員會，而要由總督接到有關代任通知後二十天內授予並在就職後才生效。

委員會之機關：

社會協調常設委員會由下列機關組成：

- a) 委員會全體大會；
- b) 執行委員會。

全體大會：

全體大會之權限及組成與社會協調常設委員會相同。由委員會主席或其代任人主持，由執委會協調員協助。

大會每年舉行兩次平常會議，主席負責在至少十五天前召集。然而亦可由主席主動或應最少三分之一成員之書面請求，在有合理解釋且具有議程的情況下，大會可舉行特別會議。在這情況下，主席應在十五天內召開會議。

只要三方代表在場且成員人數達三分之二，大會可作出有效的決議。

決議是以過半數為之。在其中一方提議下，亦可以記名或以暗票方式進行。

倘若任何一方連續缺席兩次後，大會也可以在該方缺席的情況下作出有效的決議。

執行委員會：

委員會屬下有一執行委員會，其權限主要為：

- a) 草擬將提交委員會核准之委員會內部章程建議書；

- b) 為委員會會議作準備及執行其決議；
- c) 制定每年的活動計劃及制定提交予委員會的預算建議書草案；
- d) 由其主動或在委員會指示下設立專責委員會及工作小組，以便研究社會 / 經濟方面的問題。

執行委員會在其運作的初期設立了以下的專責委員會：

勞工暨就業委員會；

社會事務委員會；

勞動衛生和安全委員會；

外事委員會。

組成：

在涉及三方的情況下，執行委員會的組成如下：

- a) 由總督在司長級或同等職級的公務員中，委任一名從事協調工作的政府代表；
- b) 僱主團體的代表一名；
- c) 勞工團體的代表一名。

為了執行工作，按照審議中問題的特殊性，協調人可以邀請沒有投票權的專門技術人員為顧問。僱主代表及勞工代表都可同樣地聘請顧問。執行委員會如果認為有用或適合，還可以聽取專家的意見。

在執委會權限範圍內設立的工作小組及專責委員會的成員最好應為僱主及勞工團體領導機關的成員，及本地區政府部門的領導人或技術人員。

執行委員會每兩個月舉行一次平常會議，但亦可以在協調人主動或在該委員會兩名成員的請求下舉行特別會議。

在政府、僱主及勞工——三方代表在場的情況下，決議才生效。為避免分析的事宜的討論不能履行，倘若任何一方連續缺席兩次後，執行委員會在任何一方缺席時，也可作出有效的決議。

秘書長：

委員會有秘書長一名，由總督以批示在屬於政府辦公室的人員之中指派，秘書長參與委員會之會議，但無投票權，並負責草擬有關的會議紀錄。

秘書長有許多一般或特別的職務，尤其負責：

- a) 準備委員會之公文及發送會議召集通知；

- b) 確保主席對委員會正常運作之指示得以執行；
- c) 提供予委員會成員、專責委員會及工作小組對履行其職能所需的條件。

委員會的內部規章規定，其他不屬於委員會的政務司（相等於副部長），每當在大會討論與他們管理的事務有關的問題時，他們可應主席之邀請參加會議，但沒有表決權。

收取出席費的委員會成員，在執行職務時發表的意見和表決不可被侵犯。

然而，這種不可侵犯性不豁免委員由於因誹謗、詆毀及侮辱、凌辱公共道德或公共挑釁罪行而應負的民事及刑事責任。

委員會沒有自己的人員編制，其工作人員來自公職及由秘書長所提議。

其財政資源列入本地區總預算之政府辦公室的款項內。

總括來說，委員會主要具有諮詢職能，是一個關於經濟發展政策以及社會 / 勞工和居民生活素質方面的議論機構。

然而，它亦兼有推動性質，因法律授予其就社會 / 經濟範圍建議解決辦法之權能。

這個由三方面人士組成之委員會——不論僱主或勞工方面都是由具高度代表性的人來代表，而且亦有各位政務司的個人的和直接的參與——旨在確保所有人都能參與對社會及經濟問題的討論，從而尋找出符合《中葡聯合聲明》所訂定的原則和目標的和諧和協調的解決辦法。

在沒有抵觸基本法的文字和精神之情況下，在一九九九年前後，都給予了委員會一個重大的責任，這就是建立一個緩和的及能讓政府和社會伙伴之間存有對話的氣氛，從而使在迎接澳門現有及以後的挑戰時取得務實的共識。

結論及反映：

一九八七年三月十六日筆者呈交了一份稱為社會協調常設委員會的計劃書予當時的社會事務政務司，建議成立一個以對話和社會協調為原則的諮詢機構。這機構內應有政府、僱主及勞工的代表。而主要關注的是社會 / 經濟性質的問題。而此計劃書曾“被認真地審議過，因為成立此機構，實在是一項確定一個已存有的辦事方法……”

為人所熟悉的政治變動，使文禮治工程師代替了由馬俊賢教授所擔任的總督職務，所以自然地先前政府的計劃遺留下來由繼任的政府所接管。因此，對監督勞工和就業的經濟暨財政政務司所提出關於是否有價值在澳門存有社會協調常設委員會一事的意見書是不須驚訝的。

因此，本人提出以下一些支持先前提議的觀點：

1. 社會協調常設委員會的成立在於強調視政府、僱主及勞工代表團體為發展任何社會經濟活動的主要要素。

2. 在這框架下，社會協調常設委員會成為制定社會 / 經濟對話和協調的決定性因素，務求使配合本澳現代化的局勢和結構的性質的改變得以和諧。
3. 社會協調常設委員會具有的多項任務，旨在分析現有發展動力所衍生的重要問題。
4. 委員會之組成和構造都符合三方合作的原則，所以能致力代表任何一方。
5. 委員會參與範圍的介定，顧及到提供解決某些利益衝突所需的對話方式或引導有關社會 / 經濟活動的舉措。
6. 我們深信此委員會本身擁有務實及集體解決問題的原動力，而且能縮小法律與現實之間的任何差距。
7. 澳門具有優越的條件讓人處於文明的對立，而持有不同目的的社會 / 經濟團體的文明有助於塑造規範的架構和找出解決辦法，一方面不會遠離現有的個別需要，另一方面亦不會遠離團體的相對力量的特有平衡。
8. 我們亦相信委員會可以成為擺脫潛在的社會危機的工具。
9. 因此當三方想對社會經濟方面作出重大決定時，委員會會正式地發揮已有的政府與僱主、勞工代表團體的三方關係的作用。
10. 倘若考慮到三方面的對話是一項用來連接和協調利益以及幫助甚至訂定社會和經濟的重要政策方針的合適方式時，我們不需感到詫異。
11. 該委員會是由本澳的復合性和特有性所形成的一個要求務實的委員會。因此僱主和勞工對此委員會所作的稱讚是不需感到驚訝的。
12. 總括來說，無可置疑地委員會的運作效益受人關注，因為在其裏面展開的討論將會談及本澳的現實情況，尤其關於澳門社會 / 經濟發展和增長的責任的承擔和分擔。
13. 基於上述種種原因，本人信任委員會的能力和確認其倘若恰當地運作，可成為一個使社會進步的真正工具。

其實有需要建立和運作一個可表現出三方協調的邏輯關係及作為討論經濟及社會政策問題方面的特有舞台的機關。對社會協調常設委員會的活動作評估時可以說，委員會一直能就有關澳門問題的《中葡聯合聲明》所載的關注，來加強具有自我平衡的特有制度。而這需要長期地聽取集體的意見，以便能合適地因應經濟和社會發展的期望調整有關歷史、文化和政治的框架。

而此優先考慮的解決辦法在於常設的協調和對話。

一九八八年一月八日，委員會成員就職時，曾說過“《聯合聲明》所確保的相對自治權是居民所渴望的，而其是由團體來支持，反映出社會動力的渴望與居民的一致。在土生葡人社會裏需要確保邁向能自然維持發展的道路。但亦需要訂定條件來維持由進展和發展所支撐及演變出來的社會和平氣氛。在緩和的氣氛下和在總督與社會伙伴透過對話交換意見來得到較廣泛的共識來解決所出現的重要問題的氣氛下，澳門才能得益。”

其實在任何地方，尤其在澳門，當要為未來鋪砌道路時，一定需要經過政府、僱主及勞工之間合作的階段。因為在澳門的私有範圍裏並沒有政治和觀念糾紛的“工會主義”。另一方面，僱主也領會到社會／經濟的情況以及經濟發展與社會／勞動範圍的迴響與勞工福利之間的平衡。因而橡皮筋有時候會繃緊，但始終不會斷裂……

最後，可以說的是，雖然有些立法提議進行得較緩慢，但本文是對社會協調常設委員會所定下的目標加以肯定，因為此委員會能建立一個有信心的環境，尤其擴大社會伙伴間對經濟及社會政策的責任感。同時也使他們取得一些關於社會／經濟狀況的準確資料。這除了能促使其對過渡期有可能出現的政策更加瞭解外，還會更容易地接納這些政策。

現在應不斷地鞏固社會協調常設委員會，直至使其變成行政權力的分散模式，更成為前葡萄牙帝國的最後一塊領土上所參與過的一個政治架構上之椽子。

