

澳門居民基本權益保障研究 (專題研究報告)

梁文慧、梁官漢等 著



“一國兩制”文庫 No. 22

澳門居民基本權益保障研究

(專題研究報告)

梁文慧、梁官漢等 著

澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

澳門居民基本權益保障研究 (專題研究報告)

作 者：梁文慧、梁官漢 等

責任編輯：何曼盈

(電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo)

封面設計：蔣詠珊

(部分照片由澳門特區政府新聞局提供)

出 版：澳門理工學院一國兩制研究中心

印 刷：城市印刷廠有限公司

規 格：15.5cm×22cm

版 次：2011年10月第一版

印 數：1,000本

定 價：澳門幣50元

ISBN 978-99965-2-034-1

版權所有，翻印必究

目 錄

第一章 緒論	1
一、研究背景與意義	1
二、研究目標與內容	2
三、研究方法與路徑	3
第二章 公民基本權益的概念解讀	6
一、公民基本權益的認定	6
二、保障公民基本權益的現實意義	9
三、國內外實踐中的基本權益保障措施	11
四、澳門居民權益保障體系	13
第三章 澳門居民基本權益保障現狀分析	15
一、澳門保障居民基本權益措施之回顧	15
二、澳門居民權益保障現狀分析	16
三、社團代表對基本權益保障體系的關注焦點	22
第四章 澳門居民對基本權益保障的認知	33
一、居民基本權益保障感知探測方法設計	33
二、受訪人士基本概況	34
三、澳門居民對基本權益的滿意度水平分析	38

四、澳門居民對基本權益滿意度的群體間差異	47
五、澳門居民對基本權益滿意度的區域間差異	65
第五章 居民基本權益保障的外部經驗	69
一、台灣醫療保障制度及啟示	69
二、日本養老保障措施及啟示	75
三、新加坡住房保障制度及啟示	83
四、德國就業保障案例分析及啟示	88
第六章 加強澳門居民基本權益保障的策略	96
一、澳門居民基本權益保障的重點領域及優化方向	96
二、加強澳門居民基本權益保障的策略	102
三、建構並完善澳門居民基本權益保障的支撐體系	110
附錄	
一、電話調查問卷	118
二、訪談提綱	122
三、訪談專項報告	124

第一章 緒論

一、研究背景與意義

(一) 居民權益內容不斷演變及多元化

大致上來說，權利是指權利人可以作出某種行為，也可以不作出某種行為；而權益則是因享有某種權利而產生的利益。所謂合法權益，就是法律確認的並受法律保護的自然人、法人和其他組織所享有的權利和利益。對於居民而言，權益的內容囊括了其生活、工作、學習中的各方面利益。從人的發展來看，其對於利益的關注與需求是隨着時間的不同而發生改變。如按照馬斯洛的人類需求金字塔模型來看，居民最基本的權利是生存權。其次是對於安全的需求，然後是社會關係的需求、尊重的需求以及自我實現的需求。澳門居民基本權益的保障體系是以澳門基本法為核心，隨着澳門居民收入水準的不斷提升以及社會的不斷發展，居民所希望的權益內涵也較為顯著的出現了多元化趨勢。

(二) 澳門社會對權益的訴求重點日趨集中

澳門是一個民主程度較高的社會，居民可以採取不少合法途徑和管道表達自己的觀點願望以及訴求。近年來每逢五月一日都會有市民上街游行，提出各樣有關民生的訴求。如2007年的遊行口號為“反貪腐、保民生、削外勞、除黑工、安居樂業、家庭團聚、構建和諧社會”，而2010年居民遊行的訴求也為“就業、住房”等民生問題。可見，近年來澳門居民較為關注的問題日趨集中於“反腐、黑工、就業、安居”等領域。

(三) 研究居民權益的保障有助於持續發展

由於一個社會的長治久安有賴於居民的支持與團結，其中一個重要基礎是居民的基本權益能夠得到有效保障。從目前澳門社會經濟發展

情況看，經濟發展方面的居民訴求基本上能夠滿足。但是，居民對於安居、陽光政府、就業保障等方面的訴求還未能完全滿足。這也為澳門社會的穩定持續發展帶來了一定的困擾。只有將上述問題認真研究和分析才能真正找到澳門社會經濟發展的持續穩定之路。

二、研究目標與內容

（一）回顧澳門特區十周年在居民權益方面的演變

由於不同時期居民關注的基本權益內容及側重有所不同，為此，課題組針對澳門特區成立以來的居民權益問題展開文獻分析與訪談研究，以澳門基本法為基礎，試圖分析澳門特區居民基本權益保障的基本情況，並找出澳門回歸祖國後居民權益關注的焦點及其演變情況。從而對社會發展的軌跡有一個總體掌握，有利於課題組站在時代發展趨勢前沿關注特區居民的權益保障問題。

（二）瞭解澳門特區居民對基本權益的訴求

對居民及相關社會團體展開調查是最為直接的瞭解居民訴求和權益的方法。特區居民基本權益的保障有賴於瞭解居民在權益方面的需求以及對於目前各項權益的理解。為此，課題組在研究中針對澳門特區居民進行電話問卷調查並邀請澳門社會中具有代表性的社會團體代表深度訪談，瞭解社會各界在居民基本權益保障方面的態度與認知。

（三）分析澳門特區居民基本權益維護方面的困境

居民基本權益的維護有賴於社會各界的支持以及政府資源的配合。為了能夠更加深入和系統的瞭解澳門特區在維護居民基本權益的過程中的困難，課題組就居民調查以及社團訪談過程中提及的熱點問題進行研討，瞭解特區政府在維護基本權益方面的難點和突破點，為澳門居民基本權益的保護提供對策與建議。

(四) 提出改善澳門特區居民基本權益的對策

本研究的最終目的是為澳門特區政府在改善居民基本權益的保障方面提供一些具有針對性以及可操作的建議。為此，課題組以研究所獲數據和資訊為基礎，結合國內外在保障居民基本權益方面的案例，為澳門特區居民的基本權益保障提供建設性建議，推動澳門社會更為健康和持續的發展。

三、研究方法與路徑

(一) 深度訪談

對本澳相關領域具代表性的社會進行深度訪談。訪談對象包括澳門婦女聯合總會、澳門傷殘人士協會、澳門工會聯合總會、澳門街坊會聯合總會、法律及社會事務學會、澳門青年聯合會6個具有影響力的社團。訪談於2011年2月16日-3月14日完成。

社團訪談的實施過程可以分為三個階段。

第一階段：訪談對象的確定及訪談提綱的擬定。受訪的6個社團均為澳門社會中具有較高影響力與廣泛代表性的團體組織，並均在其成立宗旨與日常職能中體現了對澳門民生問題的密切關注及對其所代表社會團體權益的積極維護。每一場的訪談對象分別是一個社團的1-2位負責人。每一場的訪談提綱均由8-9道題目構成，這些問題覆蓋了澳門居民基本權益中生存、就業、文化教育、社會安全、宗教政治等五個最為核心與廣受關注的方面，另有一道題目是詢問受訪者關注的其他熱點問題及相應的建議。其中佔大多數的相同題目代表了具有普遍性的現象與問題，而也有個別問題是結合受訪對象及其所代表團體的特徵與具體訴求而制訂的。

第二階段：訪談實施階段。課題組通過與上述社團溝通接洽，確定了訪談時間，然後依次對社團負責人專訪。訪問過程中，課題組成員按

照既定提綱向社團負責人提問，並根據訪談進度等具體情況適時適度地追問及修正問題。全體受訪者均結合具體受訪題目，耐心而坦誠地表達了他們對於保障居民基本權益的觀點與態度，提供了豐富的信息及具有建設性的建議。每一位受訪者所有回答及陳述的內容均被如實、完整地記錄。

第三階段：資料整理與分析階段。課題組梳理、提煉訪談所獲信息，總結澳門居民對自身基本權益的認知及其保障水平與方式的認同及滿意程度，將其作為分析澳門居民基本權益保障現狀的參考資料及制定對策建議的來源與依據。

從訪談過程來看，社團負責人對訪談請求積極回應及訪談進行中協作配合，體現了他們希望通過本研究項目，能代表廣大民眾就與其切身相關的議題表達心聲，發表意見，提供建議，以更好保障澳門居民基本權益的心願。由此可知，深度訪談所獲資訊具有較為可靠的信度和效度。

（二）電話問卷調查

對本澳居民進行大型民意調查。問卷設計完成並進行初步測試後，課題組通過電話輔助調查的CATI(Computer Assisted Telephone Interview)系統對澳門居民隨機抽樣調查。調查對象利用住戶電話抽取，然後從中抽取18歲或以上的澳門居民作為調查對象。

問卷調查於2011年2月28日-3月5日期間進行。在調查期間，訪員一共打出電話13,550次，合計使用電話號碼5,119個，成功完成個案1,054個。是次調查成功完成1,054個訪問，平均每個需時12分鐘。調查合作率達74.3%。此次調查的抽樣誤差根據最簡單常用的公式計算，在95%信心水準(置信度)時，本調查的抽樣誤差為 $\pm 3.08\%$ 。

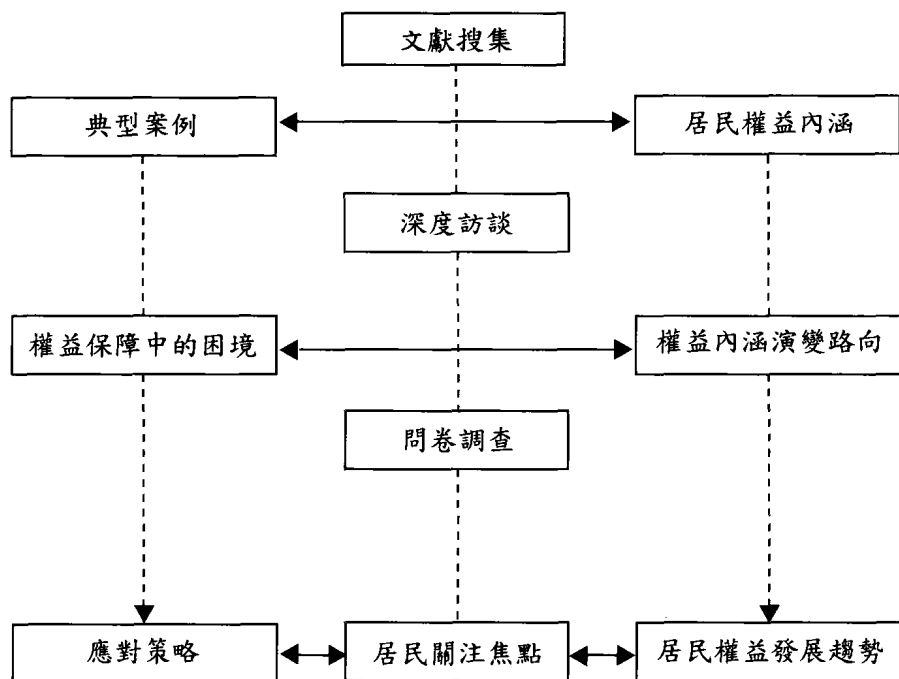
（三）國外案例分析與研究

為了充分借鑒海內外國家在居民權益保障方面的經驗與成果，課題組根據調查以及訪談的結果收集國內外居民權益保障方面的典型案例，

將其作為澳門優化居民權益保障體系的重要依據，提出更加具有可行性的對策與建議。

研究路徑如圖1.1所示：

圖1.1 研究路徑圖



第二章 公民基本權益的概念解讀

一、公民基本權益的認定

(一) 基本權益的概念

居民權益是指居民受法律確認、保護而享有的一定的權利和利益。隨着社會進步和經濟發展，其內容不斷地趨於豐富，種類不斷趨於繁多，逐漸形成了一個龐大的體系。當今世界各地，居民權益均是倍受社會各界關注的熱點問題。公民基本權利是憲法賦予公民的可作為或不作為某種行為，以實現自己的利益、主張的資格和權能。通行學說將基本權利體系分為兩類：一類是公民權利和政治權利，包括公民平等、生命安全、人格尊嚴、人身自由、政治與宗教自由、參加選舉和公共事務的自由等；另一類是經濟、社會和文化權利，包括工作和取得報酬的權利，休息和退休的權利，組織和加入工會權利，參加體育活動、獲得足夠衛生和福利生活水準的權利，參與文化活動的權利。近年來，這種對權利體系的分類逐漸被國際社會和越來越多的國家用法律形式予以確認，成為公認的基本權利分類方式。如《世界人權宣言》、《公民和政治權利國際公約》和《經濟、社會和文化權利國際公約》均對公民權利體系採用了這種分類方式。

澳門居民權益的保障是建基於以實踐“一國兩制”基本方針為其任務的《澳門基本法》為核心基礎的澳門居民基本權利保障體系。澳門基本法作為澳門特區の憲制性法律，特區在實施各種制度和政策時的依據。保障居民基本權利方面的制度也不例外，澳門基本法透過總則和分則的相關規定，形成了一個完整的多層次居民基本權利保障體系。

根據相關研究，在基本的生存權方面，為居民提供最低生活保障制度的研究是一個熱點。居民的收入分配權益也是學術界研究較多的話題。此外，作為居民基本權益之一的醫療服務和健康權利是廣受關注的焦點之一。在更高層面——參與社會活動以及促進社會進步的基本權益

方面，相關研究主要涉及社區參與的權益研究。澳門作為經濟較為發達地區，居民關注的基礎性權益的內涵相對較為豐富，主要包括參與政治、法律活動的權利和自由、關於人身的權利和自由、關於信仰的自由，關於文化教育的自由，關於社會經濟、福利和婚姻的權利和自由等。在參考澳門特區政府過去五年中，提及有關居民權益相關內容的基礎上，課題組最終將澳門居民的基本權益總結歸納為五個方面。分別為：基本生存權益、基本就業權益、文化教育權益、社會安全權益、宗教政治權益等。

(二) 基本權益的特徵

基本權利在整個權利體系中處於核心與基礎地位，主要特徵表現在：

一是基礎性。在所有的公民權利中，基本權利是人們在國家政治生活、經濟生活、文化生活和社會生活中的根本權利，是以根本法的形式加以確定和保障的。沒有基本權利，人就難以成為法律上的人、社會上的人，人的尊嚴和價值也難以保持。

二是法定性。基本權利是通過憲法所確認的權利，是法定化的權利形態。它不同於一般表現為應然狀態的人權。

三是穩定性。基本權利是對權利認識的集中體現。一般不會因國家制度的變化而變化，也不會因為憲法或法律的修改而消除。在大多數憲政國家，增加新的基本權利或者取消原有的基本權利都要經過慎重選擇與判斷，並要經過一定的嚴格法律程序。

四是受制約性。人民享有基本權力的程度以及基本權利保障的具體狀態受到一個國家或民族的歷史文化、地理環境、社會制度、經濟水平以及人權觀念等多方面的制約。公民行使基本權利的方式，範圍和條件都必須符合憲法和法律的規定，因而基本權利不等同於絕對權利。

五是不可轉讓性。基本權利源於社會關係的本質，與主體的生存、發展、地位直接相關，是人生而應有的、不可轉讓、規避的且為社會公

認的不證自明的權利，也是人們作為公民而立於社會的最起碼的資格。如人身自由、宗教信仰自由等都是與人身相關的基本權利，它與公民相隨終身，公民無法將其轉讓出去。

(三) 基本權益的界定標準

界定公民基本權利可以遵循以下四個標準：

第一，公民基本權利是一個人格獨立而有尊嚴的公民正常生活所必需的主要權利，是公民在國家的政治、經濟、文化生活中地位的法律確認和表現。

第二，公民基本權利是其它權利產生的基礎和源泉，即其它任何權利均以公民基本權利為存在前提。

第三，公民基本權利內容之間具有相輔相成、相互依賴、不可分割的關係。公民的各項基本權利構成了一個結構相對穩定的體系，缺少其中任何一項基本權利，其他的權利就會受到威脅或損害，甚至導致整個權利體系的崩潰。

第四，公民基本權利實質上體現的是公民與國家和政府的基本關係。這有三層含義：其一，它們同政權的性質具有直接聯繫；其二，它們是對國家和政府權力的制約，是一種遏制強權和維持政權的方法與設施；其三，保護公民的基本權利正是國家和政府的基本義務和責任。

世界各國都用法律的形式來確定和保護居民權利。而基本權利作為獲得法治國家認可並寫入憲法的那部分人權，充分體現了人的價值、人的地位、人的尊嚴，是公民享有的最根本、最重要的權利，在公民享有的所有權利之中處於核心地位。

(四) 居民基本權益的內涵界定

查閱國內外相關文獻，可梳理出生命權、健康權、教育權、收入分配權、就業權、社會保障權益等當代常見的居民權益¹，而其中與居民的生存、生活以及發展密切相關的權益可謂是居民的基本權益。

根據相關研究，在基本的生存權方面，為居民提供最低生活保障制度的研究是一個熱點。近幾年學術界在該領域內的研究成果主要集中在：最低生活保障的基本框架；最低生活保障制度的構建；最低生活保障制度運行中的問題；從經濟學的角度來探討完善最低生活保障制度的經濟可行性等。

而居民的收入分配權益也是學術界研究較多的話題，20世紀90年代以來，學者們圍繞社會層面的收入分配問題展開了深入研究，形成了對收入分配現狀的評價、造成現狀的原因以及對現狀進行調整的對策建議等一系列理論。²

此外，作為居民基本權益之一的醫療服務領域中的健康權利也是廣受關注的焦點之一。如何在現有權益保證體系基礎上增強患者安全保障權，完善患者損害求償權，減輕患者醫療費用負擔都值得關注。³

澳門作為經濟較為發達的地區，居民關注的基礎性權益的內涵相對較為豐富，主要包括參與政治、法律活動方面的權利和自由、關於人身及有關方面的權利和自由、關於信仰方面的自由，關於文化教育方面的自由，關於社會經濟、福利和婚姻方面的權利和自由等。

二、保障公民基本權益的現實意義

與強大的政府機關相比，居民個人勢單力薄，能量有限，其基本權益極易受到侵害。因而，保障公民的基本權益在現代民主化國家或地區中就顯得格外重要。公民基本權益保障制度的確立和完善，是一個國家或地區人權發展狀況與民主化程度的重要指標。此外，保障公民的基本權益，還具有法律層面、哲學層面、人本層面及社會層面的現實意義。

（一）保障公民基本權益的法律意義

權益是一個國家的公民受法律保護的權利和利益。公民的個人權利是天然固有的權利，而不是社會或任何政府的贈與。法律規範僅賦予權利的客觀性，並不賦予本體論意義上的權利本身。權利本身是天賦的，

法律只是僅僅通過條文規定予以體現和保障而已。法治社會的基本價值是政府行為的合法性與對居民基本權利的保障。因此，保障居民基本權利，是實現法律至上地位、法律制度的完備與統一、極高的司法權威等法治要件的基礎。正如亨金在《美國人的憲法和人權》中所言：政府對人民所負責任及政府對個人的尊重，是人民服從政府的條件，也是政府合法性的來源。基本權利體系之所以如此重要，是因為它通過憲法這一最高效力的法律反映着一個國家對法治秩序的性質、內容和結構的基本看法，以及在憲法學和其他部門法學重大問題上的根本立場。

（二）保障公民基本權益的哲學意義

通過用資格作為指稱範疇來闡釋權利，可以將權利之來源劃分為法律、習俗與道德。所以，個人權益可以是法定的權利，也可以是道德上或政治上的權益。其中，最基本、最重要的是關懷和尊重的平等權利，這是經濟權益與政治權益的基礎。因此，只有當政府接受人類尊嚴的觀念，認真地看待個人權益，並有效保護個人的基本權益時，它才能夠體現對人民的責任與真誠，建立起人民對法律的尊重並獲得人民的支持。

（三）保障公民基本權益的人本意義

當今社會，“以人為本”的理念已獲得普遍接受與推崇，並滲透到人類生活的各個層面。其基本含義包括：人本身的存在和需要應被視為認識問題和價值取舍的最終依據和標準，人的作用應受到重視。根據人本主義心理學家馬斯洛的需求層次理論，人類的需求滿足是一個各個層次相互聯繫的複雜的有機系統，從低級到高級依次包括生理需求、安全需求、愛和歸屬需求、獲得尊重需求、求知需求、審美需求、自我實現需求、超越需求等。一般認為，當下一級需要獲得基本滿足以後，追求上一級的需要才會成為驅動行為的動力。居民基本權益涉及到人們的各個層次需求，更多地則是較低層次的需求。因此，保障居民的基本權益，滿足其基礎性物質需求與精神需要，可以成為激勵其發揮潛力及創造力，以追求高層次需要，從而不斷進取與成熟，最終成為完整意義上的公民並充分實現其個體價值的有效機制。

(四) 保障公民基本權益的社會意義

公民合法權益體現了對社會公正的價值追求。社會公正是社會的首要價值和基本取向。社會公正是由公民生存底線平等、機會平等、按貢獻進行分配原則和社會調劑原則共同組成的一個完整的體系。

公民合法權益要求的是人人共享、普遍受益的社會發展基本宗旨。公民基礎層次上理性需求的正常滿足，亦可以防止其轉化為非理性的“病態心理狀況”。同時，個人基本權益能夠彙聚成社會凝聚力，成為一種“共同財富”，並賦予全體社會成員以尊嚴與地位。通過這種方式，社會性公民權利抵消了社會分化的不平等及其可能導致的怨恨。此外，對基本權利的保障，有利於全體居民各盡所能，各得其所，是實現一個社會穩定、有序、健康發展的基礎。

三、國內外實踐中的基本權益保障措施

現代社會中，憲政要求憲法以保障公民基本權利為前提，公民基本權利則構成憲法的靈魂和內核。近年來，在學理研究和法治實踐中，對公民基本權利的確認與保障已成為憲法實施的一個焦點。儘管當代各國憲法都將公民基本權利作為重要組成部分，但基於不同的價值信仰和法治理念，各國對基本權利體系有着不同的理論研究與立法實踐。

(一) 俄羅斯側重社會經濟、政治、法律的保障

根據俄聯邦憲法第45條的規定，國家及整個國家機關體系負有保障公民權利與自由的義務。這一基本原則在憲法其他條文中也有具體體現。根據保障措施屬性的不同，可以區分為社會經濟的、政治的和法律的三種。

社會經濟保障主要指國家創造的，以提高人們福利為目的的保障。主要包括：社會穩定、經濟發展、保障人們的就業率、提高工人地位、提高居民消費能力、降低稅收、建立發達的交通、通訊體系等。

在政治保障方面，實現的前提是公民可以在某種程度上參與國家管理，國家的政治組織相對穩定，社會達到政治文明的必要水平。

法律保障是通過立法，保障人和公民權利與自由，在司法環節中嚴格遵循審判程序及其他法律，使公民獲得完善的權利保障。

（二）美國公民權益保障的直接和間接策略

美國公民憲法權利的保障有直接和間接兩種方式，直接方式是指憲法的司法適用，即在審判中直接適用憲法規範。間接方式是指憲法規定的權利通過法律、法規的具體規範得以實現。對於公民憲法權利的間接保障，世界各國大多數都通過制定相關法律、法規來保障實現。而在公民權利的直接保障方面，世界各國之間則存在一定的差異。

（三）中國內地公民權益保障策略

中國內地現階段對公民基本權益的保障已成為促進民生改善、構建和諧社會重要的步驟與舉措。改革開放三十多年來，中國經濟社會空前發展，綜合國力大幅躍升，人民生活極大改善，人民生活總體上達到小康水平。但同時經濟社會發展不平衡、不協調的問題日益突出。如收入分配差距拉大，城鄉貧困人口和低收入人口還有相當數量。隨着改革的不斷深化，一些社會深層次矛盾逐漸顯現，人民群眾在教育、醫療、就業、住房、保險、養老等民生方面的問題依然比較嚴重。

面對這一現狀，各級政府積極出台政策法規，採取有效措施，創造有利條件，着力改善民生，以促進實現改革與發展成果由人民共享的目標。其突出的表現是各地以保障人民基本權益為目的的專項行動。浙江省推行的“公民權益依法保障行動計劃”與山東省“民生優先”的發展理念最具典型意義與示範效應。

隨着浙江經濟社會的不斷發展，廣大人民群眾的民主法治意識日益增強，維護自身合法權益的要求日趨強烈。在此背景下，浙江省將保障公民權益、保障民生的責任，和政府法定職責“掛鉤”，並將其作為衡