



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第一常設委員會

第 5/VI/2018 號意見書

事由：《長者權益保障法律制度》法案

I

引言

1. 標題所述法案於二零一七年十月十七日由澳門特別行政區政府提交，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項規定¹，透過二零一七年十月二十日第 12/VI/2017 號批示接納該法案。

2. 上述法案於二零一七年十月二十七日舉行的全體會議上引介，並經一般性討論後獲一般性通過。

3. 至此，法案第一階段的立法程序既已完成，隨後進入第一常設委員會的細則性審議。

¹“主席有下列權限：(…) c) 根據《議事規則》進行審查後，接納或初端拒絕接納法案、議案、全體會議的議決、異議及申請，但不妨礙向執行委員會提出上訴；對執行委員會就上訴的決定，得向全體會議提出上訴”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

4. 立法會主席透過二零一七年十月二十七日第 53/VI/2017 號批示，將上述法案派給本委員會進行審議和編製意見書，並要求於同年十二月二十九日前完成有關工作。

期間，委員會先後三次申請延長該期限，分別延至三月二十九日、六月二十九日、及七月三十一日，均獲得批准。

5. 在細則性審議階段，委員會舉行合共十次會議，包括於二零一七年十一月十日、十二月四日、二零一八年一月十日、十七日、十八日、二月二十六日及二十八日、四月九日及二十日及七月二十七日舉行的會議，政府多名代表則列席了其中五次會議。

6. 在對法案進行技術分析的過程中，顧問團編訂了《〈長者權益保障法律制度〉法案——立法會第一常設委員會的建議、意見和疑問的總結》一文。

7. 期間，提案人曾向立法會提交若干非正式文本及一份對比表，並於二零一八年六月二十五日向立法會提交法案的正式最後文本。

8. 另須指出，除上述委員會正式會議之外，立法會顧問團與政府代表還舉行了多次工作會議，從中得出的多項技術優化均在最後文本中得以充分體現。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

9. 秉公而論，在審議法案的過程中，政府代表一直以開放的態度給予積極、建設性、專業性的配合，表現了對立法會、其機關、成員和代表的工作及職權的尊重。得益於此次良好的合作典範，法案正式文本的質素之高可謂有目共睹，這不僅是澳門居民的福祉，而且加強了澳門法律秩序的技術水平。

10. 另一方面，立法會秉持開放政策，“如市民對法案有任何意見，可用書面或電郵方式向立法會提出”²。因此，委員會歡迎澳門社會提出意見和建議，但未收到任何此類信息。

11. 再有，委員會曾提出一個涉及司法組織的重要問題，即是否需要增加一項規定，明確長者扶養方面的管轄權³，以便加快此類訴訟的審理速度。

就此問題，委員會行使其權利，根據法律和《議事規則》，諮詢了多個實體的意見。具體包括，澳門律師公會、法官委員會和檢察官委員會。從提交委員會的意見來看，上述實體基本贊成委員會提出的實質性解決方案，僅有一些意見不同意該方案的增訂位置。嗣後，本文將對此問題進行詳述。

²<http://www.al.gov.mo/zh/>

³就此問題早有論述，扶養問題不僅對受益人，而且對澳門特區的整體法律秩序都有重大意義。“作為人生不可或缺的部分，扶養問題是《澳門特別行政區基本法》等基礎性法律的保護對象，這種保護是在民法、行政法、刑法、民事訴訟法範疇，直接或間接地透過確保人格尊嚴、生命權、以及未成年人、老年人和殘疾人獲得關懷而實現的”。尹思哲，《論扶養》，澳門大學法律學院學報（葡文版），35期，2014，第319-320頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

12. 作為初步結論，有必要強調的是，委員會認為，相對於法案的最初文本，法案的最後文本在多個問題上均有法律技術方面的改善，此外，委員會提出的多項建議亦於法案的最後文本中有所反映。

II

概括性審議

13. 本章對法案進行引介，將在第一部分廣泛引述本法案理由陳述中已公開的內容。

— 以下是理由陳述對法案的說明和背景介紹。

14. 理由陳述有關立法背景一章中指出，“按聯合國組織所指，如六十五歲或以上的人佔總人口比例達百分之七，視為步入老齡化社會。根據統計暨普查局的資料，二零一五年澳門特別行政區的長者人口（即六十五歲或以上的人）佔總人口比例百分之九，可見本澳現時已進入了老齡化社會。預計到二零三六年，澳門特別行政區的長者人口比例將達百分之二十點七，很有可能成為超老齡化社會。”因此，“鑑於長者人口不斷增加，為社會共融及綜合生活素質等方面帶來了前所未有的機遇和挑戰，澳門特別行政區政府為此一直持續優化長者服務，並致力保障長者的權益。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

15. 該理由陳述還強調，“《澳門特別行政區基本法》第三章‘居民的基本權利和義務’章節中，規定了長者受澳門特別行政區的關懷和保護這一基本原則⁴。此外，亦有一系列與長者權益有關的法例，分別對長者的基本權利、民事權利、社會保障、衛生及社會福利等方面作了規範。”⁵ 此處如能援引澳門特區現行的涉及長者權益保護的國際法文書，將更有意義、更加全面。比如，《公民權利和政治權利國際公約》或《經濟、社會和文化權利公約》，以及《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》。另外，作為重要的國際法文件以及未來法律的主要參考來源，還應引述聯合國大會於一九九一年十二月十六日通過的《聯合國老年人原則》（不具備法律約束力的第46/91號決議）。

16. 基於上述法律現狀，政府指出，“為進一步保障長者的權益，澳門特別行政區政府於二零零九年開展了公眾諮詢，以收集大眾對長者權益保障方面的意見。經分析相關意見，可見社會普遍認同立法可加強保障長者的權益。隨後，社會工作局於二零一一年將所構思的立法框架向公眾諮詢；經分析和整理諮詢中收集的意見及建議後，社會工作局擬定了《長者權益保障綱要法》法律草案諮詢文本，並於二零一二年就該法律草案文本聽取社會各界的意見。”此外，“相關公眾諮詢總結報告於二零一三年公佈後，社會工作局根據公眾諮詢意見隨即開展法律草案文本的完善工作；然而，由於法律草案文本的調整同時涉及不同部門的職能及操作，因而社

⁴ 此憲法性規定的具體文字是（第三十八條第三段）：“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。”

⁵ 舉例而言，八月一日第6/94/M號法律《家庭政策綱要法》、第4/2010號法律《社會保障制度》、第10/2011號法律《經濟房屋法》、第2/2016號法律《預防及打擊家庭暴力法》，以及較低位階的第12/2005號行政法規《敬老金制度》等等。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

會工作局須相繼再次聽取各相關部門的意見。目前，法律草案文本的完善工作已完成，而法律草案的名稱將更改為《長者權益保障法律制度》，至於法律草案文本的內容、行文及體系編排等方面，則在原有諮詢文本的基礎上作了適當的調整和優化。”

17. 關於立法方向，理由陳述指出，“為回應《澳門特別行政區基本法》第三十八條第三款所訂的原則，法案訂定了保障長者權益的法律制度，目標是弘揚敬老美德，宣揚維護長者權益是全社會的共同責任，並強調澳門特別行政區長者政策應遵循的原則，藉此促進構建一個老有所養、老有所屬和老有所為的共融社會。”

—— 這一宏觀立法方向立即獲得了委員會的贊同。在立法過程中，委員會一直盡最大努力推動實現該目標，並提出解決方案、改善意見、增訂建議，以期完善、有效地落實保護長者這一偉大原則。

18. 法案最初文本共七章，分別是：“總則”、“長者的權益”、“社會參與”、“長者照顧體系”、“合作和統籌”、“行政介入措施”及“最後規定”。

19. 根據理由陳述，第一章“總則”，“採納了國際社會中發達國家和地區通常將六十五歲或以上人視為長者的做法，而澳門特別行政區現有法律制度通常亦是如此。”這一論斷並無不妥，委員會完全贊成。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

該理由陳述又稱，“基於此，法案第二條規定長者是指年齡為六十五歲或以上的澳門特別行政區居民，包括永久及非永久居民；儘管如此，這個規定並不影響個別法例就長者年齡而作的特別規定。”這就明顯是在主張歧視了，在絕對或一般意義上將長者中的澳門居民與非澳門居民加以區別。未經深思熟慮，就將適度的、合理的區別對待與違反憲制規定及國際法的無理歧視混為一談。

20. 理由陳述還寫道，“此外，在此章中亦訂明負責執行保障長者權益政策的主管實體為社會工作局，並由其負責監察法案的執行情況，同時亦訂定了澳門特別行政區長者政策應遵循的基本原則，以及長者照顧體系的建構和概念。根據法案第三條及第四條，體現了弘揚敬老美德，宣揚社會對長者的責任，並促使全社會推動敬老教育和推廣活動。”

21. 根據理由陳述，“長者的權益”一章“強調長者享有法律賦予的權利，以及侵犯長者權益的人須承擔法律責任。”

具體而言，“此外，從長者生活中的衣食住行出發，法案第七條強調扶養人應切實履行扶養義務，而其他對長者負照顧責任的人及實體亦應致力履行照顧責任。對於經濟能力不足的長者，澳門特別行政區政府可根據相關適用法例給予適當援助。對於長者健康的維護，法案第八條第一款規定澳門特別行政區政府根據長者具體需要及公共資源條件採取適當措施，尤其設立長者專科服務、提供舒緩及善終服務等。對於長者的生活環境和出行便利方面，法案第十一條強調交通運輸、城市規劃、樓宇及設施均應



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

顧及長者的特別需要，以利其融入社群。而法案第十二條則規範公共實體為長者提供服務時，應儘可能優先接待長者，並鼓勵私人實體為長者提供優待或優惠。”

22. 根據理由陳述，“社會參與”這一章旨在“推動長者發揮主動性”。為此，“澳門特別行政區政府自行或藉其他實體採取措施，創造條件，以促進長者的社會參與，令其能運用知識、經驗和技能，繼續參與社會活動，尤其藉持續教育、義工活動、文康體活動及再就業；同時，亦鼓勵私人實體推行適合長者參與的活動。”

23. 第四章“長者照顧體系”涉及長者服務的模式，理由陳述稱應採取“家庭照顧，原居安老的養老模式。家庭照顧是作為長者照顧的基礎，而居家式、社區式以及機構式服務，則是對家庭照顧的支援和補充。本章列舉了上述三種服務，以增強其可操作性。”同時，法案原第二十二條，即現第二十三條“亦對護老者表示了關注”。

24. “合作和統籌”這一章，根據原第二十三條（現第二十四條）的規定“公共實體、私人實體及區域之間應保持緊密合作”；而第二十五條（原第二十四條）規定，“社會工作局有責任統籌為維護和提升長者權益而開展的工作，尤其定期、持續開展涉及以老齡化現象及長者政策為課題的研究和評估。”



25. 理由陳述指出，第六章“行政介入措施”“體現了澳門特別行政區政府對權益受侵害的長者的特別支援。”故此，法案原第二十六條（現第二十七條）“規範了社會工作局可就長者與其家庭成員間在扶養、居住或財產方面的爭議，在提起相關民事程序前作介入，以回應公開諮詢及社會各界所反映的意見。”在此，有必要澄清，由於不適當，關於居住和財產的內容在最後文本中被刪除，有關分析詳見細則性審議部分。

此外，法案原第二十七條（最後文本第二十八條）引入了長者的保護措施，“對於人身法益遭受侵害的長者，如其有迫切的短期住宿需要，社會工作局可向其作適當安排。對於因安排長者短期住宿而衍生的費用，支付該費用者可向實施侵犯行為的人求償，此一安排體現了社會公義。”

26. 理由陳述最後總結道，“法案在保障長者各項權益的同時，亦希望傳遞維護長者的權益是全社會的共同責任的訊息，長者需要得到家人的關心和照顧，而且他們同樣亦是社會中活躍進取、主動參與和對社會發展及福祉有所貢獻的一群。”

27. 完成對理由陳述內容的總體介紹之後，現進行概括性審議，即本文第二部分，對立法會關注的一系列重要問題進行分析，包括：正確及適當的老齡人口保護政策；公共部門對老齡人口的特別支援；以及委員會提出的修改和完善建議。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

至此，本文第一部分基於理由陳述的一般性引介已告一段落，下一部分將主要圍繞委員會的取態進行分析。

28. 因此，首先須提醒：考慮到本法案的創新性、其規範內容（若干部份僅有）的框架性、多個建議規定的意義和內容難以掌握、其與許多不同的規範性文件（本地的、國際的、規範性的、一般或憲制的規範性文件）的結合，以及其他種種原因，難以在短時間內對本法案作出充分及深入的分析，故已延期多次以便分析及發表意見書。

29. 還須指出的是，推動委員會進行分析，以及本意見書所表達的內容，真正意願是希望達致有一個更好的法律、一個更好的法律制度，以及為澳門社會及市民，以至澳門特別行政區本身想出更佳及更公平的解決辦法。

初步概括了解本法案後，得出的結論是存在很多不同的正面因素，值得在這裏指出，而以下將會讚揚專門制定一系列規範保障及維護長者權益的立法原意，也就是說，將會讚揚這項家庭方面的立法工作。⁶

30. 首先，根據《基本法》第三十八條的規定，“老年人……受澳門特別行政區的關懷和保護”，如上所述，立法關注的正是這群應受特別保

⁶很多不同的法律體制雖有主張這項立法工作，但都沒有作出規範，參見例如 Jorge Duarte Pinheiro, 《O Direito da Família Contemporâneo》，2010年，第418頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

護的人⁷，即按聯合國組織所指的長者，正如理由陳述適當提及尤其是以 65 歲為指標，例如，參見理由陳述：“採納了國際社會中發達國家和地區通常將六十五歲或以上人視為長者的做法”⁸。

為此，須注意的是，根據《基本法》第三十八條規定的理論學說⁹，在長者權益的保障上及大眾對此問題的意識上，政府應擔當一個更主動的角色¹⁰。

31. 同樣地，法案在保障長者各項權益的同時，亦希望傳遞維護長者的權益是全社會的共同責任的訊息，此基本思想的預防性基調亦值得讚揚。委員會十分同意有關取向。

⁷關於老年人的權利、老年人的保護及不受歧視的一般問題及其不足之處，可參閱例如 Jorge Duarte Pinheiro, 《O Direito da Família Contemporâneo》, 2010 年, 第 413 頁及續後數頁; Siro Darlan de Oliveira, 《O Estatuto do Idoso, in Direito da Infância, da Juventude, e do Envelhecimento》, 2005 年, 第 233 頁及續後數頁; Renato Damas Barroso, 《Há direitos dos idosos?, Julgar》, 第 22 期, 2014 年, 第 117 頁及續後數頁; José Ribeiro de Albuquerque/Margarida Paz, 《Adultos-idosos dependentes ou especialmente vulneráveis: aspectos de protecção penal e civil》, 檢察院雜誌第 146 期, 2016 年, 第 9 頁及續後數頁; Sibila Marques, 《Discriminação da Terceira Idade》, 2011 年, 及《Age as na Equality issue, eds》。Sandra Friedman/Sarah Spencer, 2003 年。尤其是涉及澳門的部分, 冼沛文, 《對年齡的法律重要性及青年人就業問題的反思》, 載於《立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會 - “一國兩制”原則下比較法的意義及重要性》, 協調員: 歐安利、唐曉晴及簡天龍, 澳門, 2016 年, 第 537 頁及續後數頁; Rui Cardinal Carvalho, 《A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau - Recensão ao Acórdão Seldon V Clarkson Wright & Jakes (Age Discrimination)》, 《LEGISIURIS》, 第七期, 2018 年, 第 57 頁及續後數頁。

⁸ Jorge Duarte Pinheiro, 《O Direito da Família Contemporâneo》, 2010 年, 第 413 頁, 提到長者的概念並非十分清晰。在統計學上, 認為長者是 65 歲或以上的人士。此 65 歲實際上是為了制定一個特別的法律制度保障長者而定的年齡“指標”, 但亦有例外情況。例如, 在巴西, 根據 2003 年第 10 741 號法律, 選擇了以 60 歲為指標, 參見例如, Siro Darlan de Oliveira, 《O Estatuto do Idoso》, 載於《in Direito da Infância, da Juventude, e do Envelhecimento》, 2005 年, 第 233 頁及續後數頁。

⁹ 關於《基本法》第三十八條, 可參閱例如楊允中, 《澳門基本法釋要》, 2005 年, 第 89 頁及續後數頁, 當中尤其可看到, 根據這項憲法性規定, “政府責無旁貸要積極引導, 各界居民也要盡所能去扶持弱勢群體, 這是健康社會的發展要求, 也是社會資源分配公平化、社會結構合理化、社會關係協調化的重要標誌。”。

¹⁰ 正如要提醒到: “明顯地只是修改法例並不足夠。必須再次弘揚敬老文化”, Jorge Duarte Pinheiro, 《O Direito da Família Contemporâneo》, 2010 年, 第 419 頁。



32. 對於社會共融及生活質素，以及“構建一個老有所養、老有所屬和老有所為的共融社會”的堅持及要求亦值得讚賞，正如理由陳述提及，以及法案第一條第二款強調：“本法律的目標是促進構建一個老有所養、老有所屬和老有所為的共融社會。”。

33. 還須強調的是，法案選擇將統籌工作集中於一個公共機關，並明確指明是社工局，而不是不適當地將此問題留待行政法規單獨處理。具體條文為：“社會工作局負責統籌為維護和提升長者權益而開展的工作”，這將會有助於更好地實施法案的若干規定。

34. 此外，透過明確提及《基本法》第三十八條的規定：“立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，為實施《澳門特別行政區基本法》第三十八條第三款所訂定的基本制度，制定本法律”，指出了在撰寫職權方面的序言性規定時所採取的正確取向，因此足以符合明確規範法律格式的第3/1999號法律的第十二條規定：

“二、旨在實施《澳門特別行政區基本法》或法律所含的綱要時，其格式為：

‘立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（ ）項，為實施《澳門特別行政區基本法》（或澳門特別行政區第_/_號法律）第_條所訂定的基本制度，制定本法律。’ 。”



35. 且須強調本法案包含一份真正的理由陳述，而不是一份只有簡短陳述、流於形式的及純粹為交差的空洞文件，因此，適當及實質地遵守了議事規則的要求，並且因而構成作為具有實質性而非純粹形式性的準備要件。因此，提案人切實履行了這項十分重要的法律義務及落實了這項政策，不單是在上述的準備工作方面，尤其令人更好地了解到採取某些立法政策的取向的原因。

36. 然而，本法案的最初文本確實引起過一些疑問和問題，而基於隨後所述的各種原因，有必要在不同層面對其作出修改。

要知道的是，某個法案獲得一般性通過後，並不意味（不能意味及從不意味）有關法案的內容不能改變，其解決辦法及規定並非已固定或不能修改，又或要原封不動拿去細則性審議及表決。眾所周知，並非如此¹¹。

¹¹一般性通過是劃定了一個（某程度上不可觸及的）範圍，但正如《議事規則》第一百一十三條所指，一般性討論的內容包括每個法案的立法精神和原則，以及其在政治、社會和經濟角度上的適時性。根據《議事規則》第一百一十九條的規定，委員會的審議則是指對每個法案的具體內容進行審議，主要針對：a) 法案的具體內容是否與獲一般性通過的法案的立法精神及原則相符；b) 尋求最恰當的立法途徑，以利於法案的執行；c) 法案對法律原則和法律秩序的影響；d) 法律規定在技術上是否妥善。還要指出的是，正如《議事規則》第一百二十九條規定，獲通過的法案文本的最後編訂交有關委員會負責；如有一個以上的委員會曾對有關法案發表意見，則由立法會主席決定交其中任一委員會負責，而負責最後編訂的委員會不得更改立法原意，只限於修改文本的編排和格式。還須注意的是，在《議事規則》內強調了，例如在此情況下常設委員會或議員個人認為有必要時，可在立法會就政府的法案自行正式地行使隨後提案權，提出修訂提案。就此，須簡要地提醒一下，既然本法案不屬於（也不可能屬於）《基本法》第七十五條及《議事規則》第一百零七條規定的限制範圍，現法案（被懷疑是）對憲制限制進行了擴大，委員會及議員如確實認為有必要，就有權根據《議事規則》第一百零六條對法案提出修訂提案。事實上，由議員或委員會作出隨後提案是可能的、有歷史基礎的，且完全適當及符合澳門《基本法》。應注意，隨後提案有其自身的制度，在多個方面與最初提案不同。《議事規則》第一百二十四條明確提及，a) 委員會提出的修訂提案；b) 議員提出的修訂提案。《議事規則》第九十九條c) 項規定：“委員會就法案、議案所作的意見書連同如有的修訂文本，……《議事規則》第一百二十七條第三款明確指出，“任何議員可在法案文本經委員會細則性通過後，至全體會議總體表決之前提交修訂提案。”最後，還有一點很重要，《議事規則》開宗明義，第一條（立法的權力）規定，“議員在行使立法會的立法權限時，有下列權力：b) 提出上項所指法案、議案及對政府法案、議案的修訂提案”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

另一方面，有一點是非常重要的，就是尋求與提案人——政府的協商取得成功，從而為澳門特區及澳門社會制訂一部更好的法律。

儘管協商可能很成功，正如上述所言，以往亦曾有過這樣的先例，也是我們認為值得表揚和所樂見的，以及在某程度上合符一貫的傳統，但實際上，如有需要，委員會和各位議員還可使用權力完善本法案，摒除其不符合高位階法律的內容。這絕非不正常、違憲、違法或違反《議事規則》，更非沒有先例¹²。

37. 法案有一系列與協調性及原立法取向有關的重大疑問，而且，所擬定的某些規範內容難以掌握，這些規範可否真正落實亦存疑（正如其他在全體會議上已提及的），以及有意見認為，尤其是顧問團認為，其在遵守憲制性及國際性規定方面有問題。此外，亦有很多建議是為了對法案不同

¹² 須注意章程及任期委員會在第 1/III/2009 號意見書中明確指出：“立法會對其被授予的立法權的行使，顯然包括在細則性審議時對議員以及政府提出的法案進行修改的權力，否則便無法理解立法會如何行使《基本法》所賦予的立法權，而且，更難於理解如立法會《議事規則》第一百一十七條（現第一百一十九條）的規定。在《議事規則》內強調了，例如在此情況下，常設委員會可在立法會就政府的法律提案自行正式行使隨後提案權，比如由委員會在意見書附件中加入《委員會就法案而提交的修訂提案》，提出訂正提案、替代提案、補充提案和刪除提案。第二常設委員會第 5/2001 號意見書正是例子。此外，還應指出，在近期的數份意見書中，雖然委員會由於政治原因，未正式使用修訂提案權，但是均強調了委員會有此項行為能力。這些意見書明確指出委員會有此法律資格，但僅由於其他原因，而非受到法律或《議事規則》的限制，而選擇不提出修訂提案。例如，在這些意見書中可見以下內容：“事實上，總括而言，委員會除了就某些方面提出建議外，亦向政府提出了六項修改法案的重要建議，但僅一項建議獲提案人接納。……這並不表示，在法律上嚴格來說，議員或委員會不可以在這方面自行提出對政府法案的修訂提案，正如議事規則的規定……”，第三常設委員會第 4/V/2016 號意見書，第 10/2016 號法律，修改第 17/2009 號法律《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》。另一份意見書中，對此問題闡述如下：“須指出的是，這個事項（正如許多事項），從法律上委員會及議員具有對法案的隨後提案職權，即可對法案（即使由政府提案）進行修訂或更改而無需事先或事後獲得提案人的同意。然而，在並非推翻這些立法權能的情況下，為在立法政策上達至更佳的结果，認為政府與立法會及委員會與議員之間達至充分理解更為適當。”第三常設委員會第 3/V/2016 意見書，第 5/2016 號法律《醫療事故法律制度》。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

地方進行技術及政策上的完善。再加上一系列與立法原意及落實法案條文相關的疑問，以及本法案與其他相關法律的位階有關的疑問。

基於透明度的原因，以及按照作為一份意見書應有的真正作用（資訊性、分析性、技術性、清晰性及合理深入性），還將會指出一些經總結後的，委員會、各議員及顧問團較為關注的問題。也就是說，透過這種方式，可以更好地了解所訂定的最終解決辦法的原因及背景。

正如上述所言，立法會從政府代表身上感受到一種願意對話、開放和誠懇的態度 - 這絕非必然 - 這顯然大大有助於解決法案最初文本中存在的各種問題。

還須指出的是，可在細則性審議的部分內找到以下所列的各個問題及疑問的解決方法。

38. 這部將來的法律所處的位階為何？也就是說，該法是否一項具有較高位階的立法行為，並優於其他與該事宜有關的法律？該法是否屬於綱要法的一種，因而令其位處其他法律，相對於一般法，或至少規範及充實該法的法律而言之上？那麼，改變法案性質的原因為何？即正如在公開諮詢階段時所公佈的一部綱要法改為一部單純的一般法？

政府其後就這些問題，尤其是就選擇訂定一部綱要法作出了解釋，並表示，一部綱要法的制訂是先於用以充實該法的其他法規，因此，這些法



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

規與綱要法之間有著密不可分的關係，但綱要法的位階並不優於其他法律。

39. 法案將會對澳門的法律制度、不同的領域及法律，特別是在民法方面，引入重大修改，政府如何保持澳門法制的一致性及協調性？

法案最初文本分別在第七條及第十條規範對長者的扶養，但委員會認為法案規範的扶養內容過於空泛，缺乏可操作性，關注法案的扶養規定如何與《民法典》的一般扶養制度¹³相協調，兩者間有何分別？以及質疑提案人是否擬創立一個專為長者而設的特別扶養制度？對長者負扶養義務的人究竟是誰？

具體而言，要指出法案很多的規定須與《民法典》（本澳法律制度的主樑）縝密協調，尤其是扶養方面。眾所周知，扶養在本法案中非常重要。以下將會舉出一系列的例子。

40. 例如，法案第七條第一款的規定是否屬必要？將其與法案第二十六條第二款的規定“為適用本法律的規定，家庭成員是指與長者具親屬法律關係或事實婚關係的人，或對長者負扶養義務的人”，以及《民法典》第一千八百五十條（該條不包括事實婚關係的人¹⁴）作比較，將來的法律是否希望比《民法典》走得更遠？

¹³ 為概括了解澳門《民法典》扶養制度，可參閱尹思哲，《論扶養》，澳門大學法律學院學報（葡文版），35期，2014年，第319頁及續後數頁。

¹⁴ “第一千八百五十條（負有扶養義務之人）



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

也就是說，倘若這是實際上所希望的話，是否應將事實婚引入法案？因為，眾所周知，民事法律即《民法典》並沒有透過一個完整及全面的制度對事實婚作規定。而且，正如在扶養方面所看到的，《民法典》無意將事實婚的情況納入其中。

就《民法典》第一千八百四十五條第一款的規定：“所提供之扶養應與扶養人之經濟能力及與受扶養人之需要相稱”，法案第七條第二款如何與此規定相協調？法案的這項規定是否希望比民法規定走得更遠？是否有意對《民法典》規定的制度作出默示（非明示）修改？倘若答案是否定的話，相關的適用範圍就應以更協調及清晰的方式訂定，而不應在這樣敏感及牽涉（或可能牽涉）到弱勢人士的事宜上留下疑問。

委員會就上述問題與提案人展開深入討論。

法案第 26 條第 2 款規定“為適用本法律的規定，家庭成員是指與長者具…事實婚關係的人…”對於在家庭成員定義包含“具事實婚關係的人”提案人強調，“此一定義僅限供社工局介入調解的目的（法案第 26 條一介入家庭成員間爭議），而並非修改《民法典》第 1850 條的內容。

一、下列之人依順序負有扶養義務：

- a) 配偶或前配偶；
- b) 直系血親卑親屬；
- c) 直系血親尊親屬；
- d) 未處於事實分居狀況之繼父或繼母，對由其配偶負責生活之未成年繼子女，或對在其配偶死亡時由該配偶負責生活之未成年繼子女；
- e) 在受扶養人未成年期間，其兄弟姐妹。

二、在上款 b 項及 c 項所指之人中，扶養義務應按法定繼承之順序承擔。

三、如扶養義務人中的一人不能提供扶養或不能完全履行該責任，則其負擔由後一次序之義務人承擔。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

政府擬定此條款的考慮是，有見於事實婚現象已極為常見，因而希望將來社工局的介入範圍能夠更闊一些，盡快協調解決相關爭議。”¹⁵

關於扶養問題，提案人解釋法案無意創立一個專為長者而設的特別扶養制度，“無意藉《長者權益保障法律制度》法案來修改現行的扶養制度。因此《長者權益保障法律制度》將來生效並無擴闊‘扶養義務人’的範圍，亦不會影響現行《民法典》規範的扶養制度相關條文的適用”¹⁶。簡言之，法案僅僅是援用《民法典》的一般扶養制度，因此為了避免誤會，提案人在第七條引入相應的修改。

一方面，提案人表示對長者的扶養同樣需要顧及扶養人與長者各自的實際情況，所以參考《民法典》第一千八百四十五條在第七條增加了第三款：“提供的扶養應與扶養人的經濟能力以及與受扶養人的需要相稱。”

另一方面，為了明確誰是“對長者負扶養義務的人”，提案人在第七條增加了第二款，說明對長者負有扶養義務的人是根據《民法典》第一千八百五十條指定的人按順序確定。

經提案人的解釋和在第七條引入修改後，可以清楚肯定《長者權益保障法律制度》法案既沒有創立一個為長者而設的特別扶養制度，亦不是專門規範成年子女贍養長者父母的制度。法案僅源用《民法典》的扶養制度，該制度同樣適用於需要扶養的長者，有義務對長者提供扶養的人依次序

¹⁵ 社工局對第一常設委員會提出的問題的回覆。

¹⁶ 同上，社工局對第一常設委員會提出的問題的回覆。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

是長者的配偶或前配偶；直系血親卑親屬（如子女、孫子女）以及直系血親尊親屬（如父母、祖父母）。如扶養義務人中之一人不能提供扶養或不能完全履行該責任，則其負擔由後一次序之義務人承擔。因此在現行扶養制度下，有可能出現有經濟能力的長者父母扶養有實際需要的長者子女。

41. 對於第十條，最初文本第一款規定，“對長者負扶養義務的人，應為長者提供居所。”這明顯與《民法典》的規定不同。根據《民法典》第一千八百四十六條（扶養方式），一般情況下所提供的扶養應以按月作出金錢給付的方式為之，如負有扶養義務的人證明其不能提供定期金，可以提供其住所及陪伴受扶養人的方式提供扶養。但該款只規定一種扶養方式，就是“為長者提供居所”。為何提案人不考慮其他較容易操作的扶養方式呢？如金錢給付（俗稱“贍養費”）。再者考慮到本澳的房屋問題，倘若負有扶養義務的人自己本身都有住房困難，試問他們如何去履行這一“提供居所”的法定義務呢？

提案人解釋第十條的原意是以金錢滿足長者的居住需要，並非要求負有扶養義務人一定要向長者提供居所。因此，提案人在第十條第一款作出相應的修改以釐清疑問，“長者的居住需要，由對長者負扶養義務的人按第七條的規定予以回應”。倘若長者有居住需要，但扶養人無能力予以支援或沒有扶養人，“澳門特別行政區政府根據適用法例的規定，向經濟能力不足的長者提供居住方面的援助。”（第十條第二款）。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

但提案人重申，政府最希望能夠藉各種措施鼓勵和支持家庭成員照顧長者並與長者同住。

還須注意及提醒，不遵守本法案第七條可能構成《刑法典》第二百四十二條¹⁷規定及處罰的不法行為，因此，將來法案第七條的適用可能會導致不履行扶養義務的人受監禁，也因此，有意見質疑，這會否對要解決的問題構成了一個不希望出現的結果？

在扶養方面還須強調，法案應對扶養義務的履行訂定更多鼓勵，而對有關義務的不履行訂定較少處罰。即應集中在宣揚和培養履行這些義務的意識上，而非集中於打擊及處罰方面。

42. 眾所周知，在華人社會傳統觀念上成年子女應贍養年邁的父母，這是子女應盡之孝道¹⁸。在比較法的層面，新加坡就專門訂立一《贍養父母法》（Maintenance of Parents Act）。而我們《民法典》所規範的是家庭成員之間的一般扶養制度，有能力的家庭成員應扶養有需要的；只要長者有實際需要，有能力者應提供扶養。

¹⁷“第二百四十二條
（違反扶養義務）

一、依法有義務、且有條件扶養他人之人，不履行該義務，而使有權被扶養之人如無第三人幫助，其基本需要將難以獲滿足者，處最高二年徒刑，或科最高二百四十日罰金。

二、非經告訴不得進行刑事程序。

三、如其後履行該義務，則法院得免除刑罰，或得宣告仍未服之刑罰全部或部分消滅。”

關於該條文及其制度，可參閱例如 Manuel Leal-Henriques, 《澳門刑法典註釋及評述》，第五冊，2017年，第80頁及續後數頁，作者強調在該罪的構成上有三個基本要素：存在一個法定義務、扶養人有扶養能力，以及義務的不履行對滿足被扶養人的基本需要構成風險。

¹⁸孔子曰：「孝子之事親也，居則致其敬，養則致其樂，病則致其憂，喪則致其哀」。而其他管轄區亦慢慢開始考慮及建議設立關於孝順責任的法律制度，見 Jorge Duarte Pinheiro, O Direito da Família Contemporânea, 2010年，第418頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

內地的《中華人民共和國婚姻法》同樣有規定家庭成員間的扶養，該制度與澳門《民法典》的扶養制度相類似：夫妻有互相扶養的義務（第二十條）。父母對子女有撫養教育的義務；子女對父母有贍養扶助的義務（第二十一條）；有負擔能力的兄、姐，對於父母已經死亡或父母無力撫養的未成年的弟、妹，有扶養的義務；由兄、姐扶養長大的有負擔能力的弟、妹，對於缺乏勞動能力又缺乏生活來源的兄、姐，有扶養的義務（第二十九條）。有負擔能力的祖父母、外祖父母，對於父母已經死亡或父母無力撫養的未成年的孫子女、外孫子女，有撫養的義務。有負擔能力的孫子女、外孫子女，對於子女已經死亡或子女無力贍養的祖父母、外祖父母，有贍養的義務（第二十八條）。

另外，在對長者的扶養方面，內地的《中華人民共和國老人權益保障法》第十四條特別規定：“贍養人應當履行對老年人經濟上供養、生活上照料和精神上慰藉的義務，照顧老年人的特殊需要。贍養人是指老年人的子女以及其他依法負有贍養義務的人。”

由此可見，內地的《中華人民共和國老人權益保障法》專門規範了子女要贍養長者父母。《長者權益保障法律制度》法案在對長者的扶養方面保持現有《民法典》的制度，有扶養需要的長者可以依順序向負有扶養義務之人提出要求，如扶養義務人中之一人不能提供扶養或不能完全履行該責任，則其負擔由後一次序之義務人承擔。倘扶養人沒有經濟能力扶養長



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

者或長者沒有扶養人，特區政府會根據適用法例向經濟能力不足的長者提供適當的援助（第七條第八款）。

43. 雖然《民法典》現行的扶養制度由來已久，但根據資料顯示回歸至今，“初級法院只受理過一宗父母要求子女提供扶養的案件”¹⁹。但委員會認為既然法案是為加強對長者的保障，僅僅照搬原有的扶養制度並不足夠，所以向提案人建議在現有實體法的基礎上注入若干訴訟層面的新元素，讓長者一旦需要提出扶養之訴時，可以有更多支援，更容易和快捷解決問題。

因此，委員會在扶養爭議上提出三項建議，包括：

1. 強制調解；
2. 緊急司法援助；
3. 由家庭及未成年人法庭專門審理長者的扶養爭議。

1. 強制調解

在民事訴訟領域採用訴訟以外的方法來排解糾紛在世界各地越來越普遍，在內地和香港調解被廣泛使用。法案最初文本第二十六條引入調解制度以解決家庭糾紛，這是一個好提議。倘涉及長者與其家庭成員在扶養、居住或財產方面的民事爭議，在爭議進入司法程序前，社會工作局應長者

¹⁹載於法官委員會對立法會第一委員會修訂提案的回覆。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

請求進行調解。但提案人最後將調解範圍收窄至僅僅在扶養爭議中，這點在條文的細則性分析部分會再加以論述。

但法案所建議的調解是要經長者的申請才能啟動，不是先行強制調解後才訴訟。委員會曾建議，在無損訴諸法院的權利前提下，較適宜先採用強制調解後訴訟的方法。提案人回覆指：“考慮到調解能否達致共識，往往取決雙方意願，因此調解隨長者意願啟動，法案並無採‘先調解後訴訟’的做法。”

需指出，委員會的建議正好與法官委員會意見相同，“回歸以後至今，初級法院只受理過一宗父母要求子女提供扶養的案件，最終經調解後達成了和解協議而結案。因此，建議立法者考慮在有關法律中設立並由相應機構‘強制調解’的制度安排。”²⁰

法案最後維持調解須經長者的申請才能展開。委員會希望社會工作局日後在審視法律執行情況時，結合實際操作後，尤需對此問題加以關注，按需要適時提案修法。

2. 緊急司法援助

年邁長者獲得適切照顧當然理想，但總有人不會自願承擔這一道德責任。倘若法案成為法律後，仍有扶養人不自願履行相關義務，長者可以向

²⁰ 參閱法官委員會就回覆立法會第一常設委員會的修訂提案的回覆。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

社工局請求介入調解，調解不成的，長者可訴諸法院強制有能力的扶養人履行扶養義務。然而，考慮到有扶養需要的長者極可能沒有經濟能力提出有關訴訟，委員會建議針對長者的扶養爭議上，為他們提供緊急司法援助，使長者不會因金錢問題不敢和不能訴諸法院。

這一制度在《家暴法》已有先例，根據第一常設委員會第 1/V/2016 號意見書：“……批給司法援助的實體可以在計算可支配財產的金額前決定批給司法援助的申請。提案人解釋，這一處理方案是基於有關申請的緊急情況，而給予受害人享有法案所規定的在得知計算結果前的先行批給。但這項規定將不會免除日後經計算金額後在超出法律規定的金額時，當局可以按照《司法援助的一般制度》的規定，追回經已承擔的有關款項。”

委員會的建議獲得提案人的認同，在最後文本第七條增加了第五和第六款。起初提案人拒絕緊急司法援助的建議，原因是過往扶養案件極少，由 2013 年 4 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日司法援助委員會僅接收過一宗長者就扶養執行案提出申請司法援助的個案²¹。但委員會認為立法不單因應過往的情況，還需為將來可預見的情況加以規範，更何況本法案的目的是加強對長者權益的保障，緊急司法援助的增加讓有扶養需要的長者不會因經濟問題不敢訴諸法院，彰顯《基本法》第三十六條²²的精神，確保“澳門居民有權訴諸法律，向法院提起訴訟，得到律師的幫助以保護自己的合法權益，以及獲得司法補救。”

²¹ 司法援助委員會提供的資料。

²² 關於《基本法》該條規定，可參閱如楊允中，《澳門基本法釋要》，2005 年，第 88 頁至第 89 頁；劉德學，《澳門司法援助制度若干問題研究》，載於《關於法律及公民權利的第二輪系列研討會—基本權利—鞏固及未來發展》，協調員：歐安利及簡天龍，2016 年，第 131 頁及續後數頁。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

3. 由家庭及未成年人法庭專門審理長者的扶養爭議

對於年邁的長者要等待繁瑣冗長的訴訟程序確實痛苦。委員會注意到根據《司法組織綱要法》，家庭及未成年人法庭並不是有管轄權審理所有扶養之訴，倘長者提出扶養之訴，因應其針對不同的扶養義務人，會由不同的司法實體管轄審理，如長者向配偶提出扶養，由家庭及未成年人法庭審理；長者向成年子女提出扶養，由初級法院審理。此一安排既不理想又欠公平，既沒有善用專門法庭的專職性，又可能使部分在初級法院審理的扶養之訴需較長的時間排期待審。

— 《司法組織綱要法》第二十九條D第一款（六）項規定：

“第二十九條——D

家庭及未成年人法庭的管轄權

1. 家庭及未成年人法庭負責準備及審判下列程序及訴訟，但不影響獲法律賦予的其他管轄權：

.....

（六）向配偶、前配偶、未成年子女、成年或已解除親權的子女提供扶養的訴訟及執执行程序；

.....”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

毫無疑問，由家庭及未成年人法庭負責審理長者扶養之訴，必然更快捷，可大大加快相關程序，因此委員會擬提出修訂提案，建議在法案增加一條規定予以明確規範法院的管轄權，使長者提出的扶養之訴全由家庭及未成年人法庭專門審理。

為此，委員會依法諮詢澳門律師公會²³、法官委員會和檢察官委員會²⁴。他們適時就本會的修訂提案給予寶貴的意見和建議，在此表示摯誠的感謝。

澳門律師公會意見：

“就立法會現時正在進行有關《長者權益保障法律制度》法案的立法程序，本會獲邀對於在該法案中增加一項規定，賦予‘家庭及未成年人法庭’權限審理長者扶養事宜的訴訟及執行程序發表意見。

關於賦予‘家庭及未成年人法庭’權限的問題，本會認為在各個司法機關當中，該法庭應是最具條件和最有能力處理涉及長者權益的任何類型案件，當然當中還包括涉及長者扶養事宜的案件。

因此，本會同意將有關權限賦予該法庭。

²³ 五月六日第 31/91/M 號法令第三十條第三款規定。

²⁴ 第 10/1999 號法律第九十五條(十六)項及第一百零七條(十)項規定。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

針對在上述法案引入該項規定的問題，我們認為《司法組織綱要法》第二十九條-D（家庭及未成年人法庭的管轄權）現有的行文：‘……不影響獲法律賦予的其他管轄權’，已容許引入相關規定。儘管如此，考慮到現時正值修改《司法組織綱要法》，最好可以把該規定加入其中，因這是作相關規範最適當的法律。

這樣做可避免針對相同標的的規定分散在多個法律法規內。因此，適宜在最適當的法律中集中處理。”

法官委員會的意見：

“委員會對立法會第一常設委員會提出‘向長者提供扶養的訴訟及執程序由家庭及未成年人法庭管轄’之建議（見行政長官辦公室第01647/GCE/2018 號公函及立法會第231/E159/VI/GPAL/2018 號公函）不持異議，但在此有必要指出的是，即便此類案件歸上指法庭管轄，但根據現行訴訟法律規定，仍適用通常宣告案(CAO)的訴訟程序方面的規定予以審理，故實際效果有待觀察。

此外，作為訊息分享：據了解，回歸以後至今，初級法院只受理過一宗父母要求子女提供扶養的案件，最終經調解後達成了和解協議而結案。因此，建議立法者考慮在有關法律中設立並由相應機構‘強制調解’的制度安排。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

檢察官委員會的意見：

“經向檢察院司法官諮詢意見，檢察官委員會對立法會第一常設委員會的修訂提案不表異議，其中，相關修訂值得考慮與《司法組織綱要法》第二十九條-D 對家庭及未成年人法庭的管轄權的配合問題。”

對於委員會建議向長者提供扶養的訴訟及執行程序由家庭及未成年人法庭管轄，上述三個實體均不持異議，但傾向集中由《司法組織綱要法》予以處理。

需指出，委員會的建議可以有兩個處理方法，一、在本法案增加一個條文；二、修改《司法組織綱要法》。

在細則性審議本法案期間，適逢政府正草擬修改《司法組織綱要法》的草案，且得到社會工作局的積極配合和協調後，委員會的建議最終能夠在政府向立法會提交的“修改第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》法案”被採納，因此無需在本法案內增加相關條文。

《司法組織綱要法》法案已在二零一八年七月二日立法會的全體大會上獲一般性通過，當中建議的修改是凡扶養之訴全由家庭及未成年人法庭管轄審理，因此對長者的扶養必然包括在內。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

上述法案的理由陳述寫：“關於家庭及未成年人法庭的管轄權方面，建議修改第二十九條——D第一款（六）項，使向尊親屬提供扶養的訴訟及執行程序納入該法庭的管轄權。”

法案條文如下：

“第二十九條——D

家庭及未成年人法庭的管轄權

1. 家庭及未成年人法庭負責準備及審判下列程序及訴訟，但不影響獲法律賦予的其他管轄權：

.....

（六） 提供扶養的訴訟及執行程序；

.....”

44. 需指出，修改《司法組織綱要法》法案已在二零一八年七月二日立法會的全體大會上獲一般性通過，但相關建議的修改未獲立法會細則性通過前，向尊親屬提供扶養的訴訟及執行程序，如長者針對子女提出的扶養之訴，具管轄權的法院可能仍然會是初級法院。

待建議成為法律後，家庭及未成年人法庭才具管轄權審理任何扶養之訴及其執行程序²⁵。

²⁵ 儘管如此，請參閱修改第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》法案第十三條：

“第十三條

生效及在時間上的適用



45. 還需要慎重研究法案與另一有關聯的法律的問題。根據以下所述，本法案亦難以與八月一日第 6/94/M 號法律《家庭政策綱要法》相協調，尤其是該法第十一條關於老年及有缺陷人士的保護及融入的規定。

46. 另一類嚴重影響到法案最初文本的問題涉及《議事規則》第一百零七條 b) 項的規定，即所有法案都需指出修改法律體系的具體目的。

在本法案眾多擬定的規範中，有無數部分是實在難以從中得出一個特定的具體規範內容，它們更像是政府的一系列〔正當且善意的，但並不應以法律的形式訂出（至少在法案的最初文本中）——法律是典型的立法行為且需受限於特定要件〕政策和意向書。所有的這些部分，意向都是適當的和好的，但實質上卻不太充實或毫不充實。而且，從應該引入真正的法律規則而非僅限於指出政府的善意的層面而言，這個將來或許成為法律的法案，其實用性亦將會很低。

這裡的問題不是針對它們是否出自實質的善意。在這點上所討論的問題是，條文內的眾多部分是否不宜以法律的形式作出處理。

-
- 一、本法律自公佈翌日起生效，其規定適用於待決的訴訟程序，但下款的規定除外。
二、因修訂的第 9/1999 號法律第十八條、第十九-A 條、第二十一條、第二十三條、第三十條、第三十六條及第四十四條、《勞動訴訟法典》第三十八條、《刑事訴訟法典》第二百四十七條、《民事訴訟法典》第三百七十一條、第四百三十一條及第五百四十九條，以及《行政訴訟法典》第九十九條而產生的制度，僅適用於本法律生效後提起的訴訟程序。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

這些不足之處，大部分在法案的最後文本中都得到了解決或被減少了。值得特別一提的是法案的第五條。該條規定不但得到了更好的處理、改善，顯得更符合一項真正的立法行為，而且，亦得到了適當充實，即不僅限於將聯合國大會決議²⁶中為老年人所訂定的尤其是關於獨立、參與、照顧、自我充實和尊嚴的原則羅列出來。

相對於法案的最初文本而言，這顯然是最後文本的其中一項優勝之處。

47. 根據法案最初文本第二條，“為適用本法律的規定，長者是指（……）的澳門特別行政區居民”。換句話說，一開始就把合法居住在澳門但沒有澳門居民身份，即個人沒有居民地位（沒有居民或永久性居民身份證）的長者排除在本法的適用範圍外。即絕對排除那些具有外地僱員身份、擁有難民地位或有第 4/2003 號法律第八條²⁷ 規定逗留的特別許可的長者，又或那些正在澳門旅遊的長者（針對最後一類長者，基於他們是“旅遊人士”，本法可部分適用於他們，例如尊敬長者及其尊嚴）。

法案最初文本第二條的規定，正如上述有意見認為，按照相關的寫法所採取的是一種徹底、盲目和無法針對具體個案作適當調整處理的歧視性手段。當然，這是《基本法》針對禁止歧視所訂定的原則和一般規定所不容的，更何況《基本法》第二十五條已有針對平等原則的規定。更不能說

²⁶聯合國大會於 1991 年 12 月 16 日通過的第 46/91 號決議，正如前述，這是個不具法律約束力的決議。

²⁷對於在高等院校求學、家庭團聚或其他可予考慮的類似情況，可給予在澳門特別行政區逗留的特別許可。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

《基本法》所規定的基本權利和義務只屬於本地的居民。事實並非如此，只要看看《基本法》第四十三條²⁸（其規定了等同原則²⁹），還有《聯合聲明》、國際公約和其他對有關情況屬重要的法律文件的規定便可。

48. 要知道，不論是在立法會的意見書³⁰還是在學說³¹上都說明《基本法》第二十五條是一項針對不歧視的一般規定——平等——它的適用範圍可伸延至例如“年齡”的領域上而不受任何限制。

49. 雖然該條以概括及絕對的方式作規定，但該種區別對待是不正當的、不適度的、不必要的及不恰當的，因此與《基本法》第二十五條和上位階的國際法的規定相抵觸³²。

²⁸ “澳門特別行政區境內的澳門居民以外的其他人，依法享有本章規定的澳門居民的權利和自由。”澳門特區針對《消除對婦女一切形式歧視公約》所撰寫的報告亦說明：“除政治因素外”，所有在澳門的人士一律享有本地居民的基本權利。又或針對《消除一切形式種族歧視國際公約》的官方報告亦提到該第四十三條（和四十四條）已有對整體性原則的規定。亦參閱如畢華盛，《Reflexões sobre a Questão da Sexualidade no Contexto do Direito Administrativo de Macau》，澳門大學法律學院學報（葡文版），39期，2016，第259頁。

²⁹ 在基本權利方面，將居民與非居民作等同。這就是出發點，即所有（甚至是那些位階低於法律的）規範性文件的草擬工作，以及對涉及基本權利這一重要及應予以保障的事宜相關規範的適用及解釋，應以《基本法》第四十三條及其原則性規定作為準則及決定性要件。

³⁰ 例如，上述所列的清單中指出“所規範的是典型的最低標準，即最低標準的不歧視因素。所以可透過法律將之擴大，使之包括其他另外的因素，尤其是考慮到與科技演進和社會認知有關的因素”，立法會第一常設委員會第1/IV/2012號意見書。

³¹ 例如 Rui Cardinal Carvalho 在《A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau》- *Seldon V Clarkson Wright & Jakes* (年齡歧視) 的判決書評論，Legisiuris, 7, 2018年，第58頁及第59頁中指出“須提到的是，在澳門特區的法律秩序中，平等原則的定立方式比較簡單，即便如此，這一原則比想像中更豐富、包含內容更廣(……)然後，為何在該基本法律中似乎沒有規定立法者不可將平等原則作出實質性擴張，而是從‘積極意義’上規定‘不同情況以不同方式處理，作為回應不平等機會及對待的一種平衡方式’，只要遵守適度原則所規定的限制便可”。亦可參閱簡天龍的《Democracia, Constituição e Direitos Fundamentais em Portugal》- 一個引言性質的註釋，載於《澳門法律背景下基本權利的研究》，官樂怡基金會，澳門，2015年，第589頁及第590頁；冼沛文的《對年齡的法律重要性及青年人就業問題的反思》，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會——“一國兩制”原則下比較法的意義及重要性，協調員歐安利/唐曉晴/簡天龍，澳門，2016年，第562頁。亦參閱如畢華盛，《Reflexões sobre a Questão da Sexualidade no Contexto do Direito Administrativo de Macau》，澳門大學法律學院學報（葡文版），39期，2016，第266頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

對此，可參見例如《公民權利和政治權利國際公約》第二條和第二十六條：所有的人在法律前平等，並有權受法律的平等保護，無所歧視。在這方面，法律應禁止所有歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保護，尤其免受基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產，出生或其他身分等任何理由的歧視；還有《經濟社會與文化權利的國際公約》第十二條。

50. 這裡，聯想到因國際義務而需要向國際組織提交的報告中的一些官方話語。

— 例如，文件編號為 HRI/CORE/CHN-MAC/2010，當中尤其指出以下內容：

“98. 《基本法》保障了平等和不受歧視的權利。《基本法》第二十五條明確規定‘澳門居民在法律面前一律平等，不因國籍、血統、種族、性別、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受到歧視’。此外，承認事實上不平等的情況仍然存在，《基本法》第三十八條第二款和第三款就明確地規定了對婦女合法權益的保護，以及對未成年人、老年人和殘疾人的關懷和保護。”

³² 對於《基本法》的這個重要規定，參閱如楊允中的《澳門基本法釋要》，2005年。亦參閱如畢華盛的《Reflexões sobre a Questão da Sexualidade no Contexto do Direito Administrativo de Macau》，澳門大學法律學院學報（葡文版），39期，2016，第259頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

“100. 大部分“政策性”的普通法和少數的其他立法性行為均明確地重申了一般法律原則，尤其是平等和非歧視原則。然而，儘管在生活的方方面面（在政治、民間、經濟和社會生活領域），法律規定了平等性的存在，但是，像在一些發達社會裏一樣，事實上的不平等還是存在的。目前已採取或正在採取一些措施，以克服這些存在的問題。”

“103. 在澳門特區這個多民族和多種文化相融合的社會裏，促進平等和不受歧視一直是政府的首要任務。政府的政策是以利害關係人為基礎的處理手法，一旦提出，達致社會共識才最重要的。增進和保護平等和不受歧視的有效措施主要是通過教育、法律推廣、官員的培訓和提高公共意識等活動來實現。”³³

³³ 澳門特區政府就《公民權利和政治權利國際公約》所編製的報告中指出：“37. 在法律之下、法律面前和透過法律實現的平等權利，優先於《基本法》第三章所規定的其他權利。同時，如同在其他大陸法系國家一樣，平等和不受歧視甚至超越了個人權利；它們被認為是法律秩序整體的一般法律原則。作為基本法律原則的一致平等的規範，概括了一致性原則和平等原則。38. 根據一致性原則，任何和所有的個人，作為自然人均因此擁有權利和義務，或換言之作為法律主體本身、其相對人，或在法律上均擁有同樣尊嚴。40. 作為一個必要的法律規範，實質上的平等防止負面歧視引致的權利限制，從而在立法、行政和司法層面上形成結構性指引”，這似乎沒有葡文版本。在有關《經濟、社會和文化權利公約》的報告中，政府指出：“799. 《基本法》確保了澳門居民以外的其他人依法享有《基本法》第三章規定的澳門居民的權利和自由（《基本法》第四十三條）。801. 不論所涉權利是否屬個人的基本權利，除了合法性原則和公開性原則之外，法律面前人人平等亦是構成澳門特別行政區法律體系的一項根本原則。803. 政府與私人產生關係時，不得因其血統、性別、種族、語言、原居地、宗教、政治信仰、意識形態信仰、教育、經濟狀況或社會地位，而使之享有特權、受惠、受損害，又或剝奪其任何權利或免除其任何義務（經10月11日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第五條第一款）。804. 上述原則亦明確規定於其他多項法律之中，例如《家庭政策綱要法》、《就業政策及勞工權利綱要法》（……）。805. 澳門特別行政區政府一直竭盡所能，使人權和基本自由在澳門特別行政區得到保障。”。

³⁴ 在這裡我們還可帶出更多有關政府在國際社會上，就《消除對婦女一切形式歧視公約》或《消除一切形式種族歧視國際公約》，又或就《殘疾人權利公約》的國際義務報告上所採取的真正立場和承諾的官方話語，但是，相信以上所述的已相當清楚，亦足以解答其餘尚有的疑問。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

51. 這種最初的取向³⁵必定會與建立一個共融社會相違背（相排除），在以下列舉的情況中，這種區別對待更是完全沒有意義的：“維護長者的權益是全社會的共同責任。社會應崇尚敬老文化，促進長幼共融，以及支持長者融入家庭生活和參與社會活動”。這樣便不存在維護非澳門居民長者權益的社會責任嗎？第四條的規定是否僅適用於澳門居民的長者？第六條是否應該對侵犯非澳門居民長者權益的情況有相同的規定？對於法定的扶養現時是否有一系列的雙層保障？對非澳門居民的長者是否僅適用《民法典》，而對澳門居民長者則適用《民法典》及本法？第十二條規定在公交、財政局、民政總署、醫院、郵局等部門獲得優先接待是否僅限於澳門居民的長者？沒有居民身份證的長者難道就不應得到優先的接待和在公共巴士上使用優先座？³⁶此外，尚有一點值得一提。試想，一子女對其父母有扶養等一系列義務，父母其中一方居住在澳門，具有澳門居民的身份，而另一方持“藍卡”，於是此子女對父母一方（非澳門居民）的責任較輕，而對另一方（澳門居民）的責任較重。

³⁵ 還須注意的是，除了《基本法》明確對居民或永久性居民所保留的權利外，再沒有任何權利因澳門居民原則、整體性原則及等同原則而有所保留。同樣地，Jorge Pereira de Silva 在 Jorge Miranda/Rui Medeiros 的《Constituição da República Portuguesa Anotada》，第一冊，2010 年，第 276 頁，第十五條中提到“憲法就若干基本權利的表述上，使用‘公民’一詞或其他同等用詞一以取代例如‘所有人’、‘全部人’、或‘沒有任何人’等用詞的事實，是不會被任何推定奪去的。此等提述須結合等同原則來閱讀”。還可參閱 Gomes Canotilho/Vital Moreira 的《Constituição da República Portuguesa Anotada》，I，2007 年，第 356 頁及續後數頁。

³⁶ 外地人為例，但不僅移居者，其基本權利這個問題，透過其背景及預先的理解，例如，Maria Rangel de Mesquita 的《Os Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa》，2012 年；Ana Guerra Martins 的《在歐盟合法居留的第三國國民的平等及不歧視對待》，2010 年；Jorge Pereira de Silva，載於 Jorge Miranda/Rui Medeiros 的《Constituição Portuguesa Anotada》，第一冊，2010 年，第 261 頁及續後數頁，第十五條。[圖]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

52. 換句話說，本法案雖充溢著良好意願，卻徒有社會共融的旗號，到頭來沒有實現其提出並承諾的目標。這肯定不是立法者的意願，也絕非提案人的意圖。

53. 另外，正如前述，如不加修改，此法律難以符合例如《家庭政策綱要法》第十一條：“一、行政當局和與家庭利益有關的團體及社會互助機構合作，推行一項目的為老年及有缺陷人士完全融入社會和家庭，以及保證其經濟保障的政策。二、為執行前款規定，應創設恰當的居住，家庭共處及積極參與群體生活的條件”的規定。

54. 所以，要回到法律意願良好、立意公正的原路上，使未來的法律切實、準確地實現其良好意願及其公正適切的解決方案。因此，在委員會和提案人衷誠的合作下引入了這樣的修改。可討論的是，是否可在單純消除所有及任何歧視上做得更多，但從這裡提出的結果顯示，似乎是最低標準的不歧視要求，而這亦適合澳門社會的現實情況。

55. 簡單一提，實際可參照澳門法律體制中的範例，僅需在第二條中規定：“為適用本法律的規定，長者是指年齡為六十五歲或以上者”。僅此而已。³⁷

³⁷ 或許，如果主張社會應建基於某些區別對待之上，則本法案應首先規定長者人人平等，而不作區別對待，之後再在某些嚴格選擇的、而且符合必要、適當及適度原則的個案中，建立一種區別對待。想一想，這種情況在現時的社會福利上已經存在。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

56. 經深入分析、討論和方方面面的評估後，得出一個較為恰當和平衡的方案，即以等同原則對待長者，這是應該的。但同時亦容許有區別的情況，此等情況必須經過深思熟慮且透過法律作出規範，尤其是涉及會動用公帑的情況（例如津貼），而並非如前般無理據下設定一個歧視性規定。

因此，新第二款規定：

"為適用本法律的規定，長者是指年齡為六十五歲或以上的人，但不影響其他法例就長者年齡所作的特別規定。"

—— 結合此新行文，亦必須引述新增的第六條第二款中重新編寫的內容。

法案第六條其中的一項較大修改是增加了第二款，以配合第二條的新行文。經過複雜艱辛的協商，有關行文修改為：

"如涉及社會福利、社會保障及其他由公共財政資源全部或部分承擔的權利，上款所指的法例可就權利人的身份要件作特別規定。"³⁸

57. 最後，法案最初的方案還可被視為對某些基本權利的不尊重。例如，若未能向非澳門居民長者提供法案第十七條規定的一系列文化活動。

³⁸ 有必要再次強調，關於難民這一極其特殊的情況，原則上不允許任何形式的歧視，因為根據國際條約的規定，難民應享有等同於澳門居民的對待。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

58. 在此，需公正地指出，除《基本法》另有規定外（例如選舉的基本權利），在很多的一般法中都沒有將居民及非居民³⁹加以作區別。

在此我們已看過《司法援助一般制度》及《家庭政策綱要法》的例子。

我們還可以列舉其他例子，例如有關職業稅的法律，《職業稅規章》第七條第二款，該條規定“對於六十五歲以上的僱員和散工……適用前款所指稅率的規定，豁免的限額為澳門幣 135,000.00 元（十三萬五千元）”。三月十五日第 24/86/M 號法令《衛生護理的求取》也是如此規定，該法令第三條第二款規定：“免費者如下：c) 對處於危險之人士提供的護理，包括孕婦、臨產婦女、產婦、十歲和以下的小童、中小學學生以及年齡在六十五歲和以上的人士。”，及第八條（接受）規定：“一、下列處於危險之組別，可在衛生司任何部門或機構接受衛生護理：……d) 年齡在六十五歲和以上的人士”。第 2/2016 號法律《預防及打擊家庭暴力法》第三條（措施）亦是如此，在給予長者的保障上就沒有規定這些措施只限於居民長者。

59. 另一方面，也有些截然不同的處理方法，例如第 9/2011 號法律《殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度》，該法規定僅適用於澳門永久性

³⁹值得指出的是，在澳門合法居住的人亦有透過其工作、繳納稅項及社保對澳門社會作出(即使是間接地)貢獻，他們是澳門社會的一份子，在澳門生活及作貢獻。他們並不是只有消極效果的一群。澳門社會的現實情況非常特殊，令這個組成澳門特別行政區社會的重要群體(為數很多且具有素質)不能夠完全被忽視，亦不能視之為並非社會的一份子。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

居民，但事實上，從第二常設委員會第 3/IV/2011 號意見書⁴⁰可得知，

“立法會常設委員會曾對有關取向表示反對，並對提案人作出了強烈質疑。”

60. 在這第一階段的法律分析仍有許多更具體的事宜值得委員會及顧問團關注，亦需要在此作簡單論述，但不妨礙在細則性審議時作更深入的分析。

61. 在公共房屋方面，政府如何保障長者的權益？尤其是基於其本身性質，他們是弱勢群體。

其次，考慮到社會實際情況尤其是樓價指數後，政府如何協助須扶養長者的人士履行他們的義務？

62. 亦提到，長者可能沒有體力及精力應付司法程序，因此，檢察院應有訴訟上的正當性代表長者，尤其是對直系血親卑親屬扶養的訴訟。在提起保全程序方面，檢察院亦應該有訴訟上的正當性代表長者。

⁴⁰ “首先，本法案對殘疾人所賦予的權利是一種社會福利性質的權利，考慮到《基本法》第三十八條、第三十九條的規定，似乎沒有必要區分殘疾人是否具有永久性居民身份而在待遇上有所不同，因此，對於提案人在法案中作出這種區分的必要性需要進一步澄清。其次，從本澳現有的一些有關社會福利以及醫療服務的法規來看，獲得相應的社會福利以及醫療服務，通常並不特別要求需要具備永久性居民身份。例如，在第 6/2007 號行政法規《發放援助金制度》、在第 18/2003 號社會文化司司長批示《訂定弱勢家庭特別援助規章》、在第 24/86/M 號法令《衛生護理的求取》中，利害關係人享有有關的社會福利和醫療服務，只要通常居住在澳門即可，為何在本法案中要求只有殘疾人中的永久性居民，方可享有法案所賦予的權利？另一方面令人不解的是，在有關殘疾分類分級的評估、登記及發證制度的第 3/2011 號行政法規中，殘疾評估登記證的申請和發放並不要求具備永久性居民身份的要件，只要是澳門居民中的殘疾人，均可申請殘疾評估和發放相應的登記證，為何在享有本法案所規定的社會福利方面，卻要求殘疾人必須具備永久性居民身份這一要件？”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

也就是說，原則是如此，而非僅在長者為無行為能力或沒有法定代理人的情況下才可以。

63. 因為長者可能沒有足夠體力及精力應付司法程序，所以，在扶養的訴訟中，在法案中不同方面擔當重要角色的社工局，應有訴訟上的正當性代表長者。即應賦予社工局訴訟上的正當性，以提起扶養給付的宣告之訴。此外，還應考慮將此訴訟上的正當性賦予收容長者及向長者提供住屋、食物、衛生等方面援助的人士或實體。⁴¹

64. 要指出，對於扶養的訴訟，《民事訴訟法典》第六十七條(因補充關係而生之複數主體)可能是重要的，該條規定“如有理由對出現爭議之實體關係中之主體存有疑問，提起訴訟之主原告得針對被訴之主被告以外之另一被告，補充提出同一請求或提出一補充請求；提起訴訟之主原告以外之另一原告，亦得針對被訴之主被告，補充提出同一請求或提出一補充請求。”。

該制度讓長者在對多個扶養人的經濟能力存有疑問時，只須提起一個訴訟就能針對所有法定扶養人。

65. 另外，為幫助委員會的審議工作，根據上述的理由，委員會亦曾要求政府提供以下的統計資料：澳門人口中(居民及非居民)長者的數目及百

⁴¹例如參見 Jorge Duarte Pinheiro, 《O Direito da Família Contemporâneo》, 2010 年, 第 418 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

分比；在長者中，非居民、外地僱員、持有逗留的特別許可及難民的比
例。

根據政府一份關於《長者權益保障法律制度》的相關數據的文件所提
供的資料：

— 在 2016 年底，65 歲或以上的長者人口約有 63,400 人，約佔總人
口的 9.8%。其中，65 至 69 歲：26,400 人；70 至 74 歲：13,800 人；75
歲或以上：23,200 人。

— 《2016 年中期人口統計》的資料顯示，本澳的長者人口共有 59,383
人，其中，本地居民有 59,006 人，非本地居民僅有 377 人（外地僱
員）。

— 雖然沒有提供難民身份長者的數據，但估計即使有此身份的長者存
在，肯定為數極少。

66. 這些問題均須與提案人進行嚴肅認真、開誠布公的磋商，說服其基
於上述理由進行必要和適當的修改。在衷誠合作和開明的態度下，提案人
提交了法案的新文本，其中立法會所關注及建議的大部分內容均獲接納。

因此，希望落實能儘量保障澳門特區、其居民及其法律體系的福祉的
一部法律。



III

細則性審議

67. —引言—正如前述，法案的最初文本中，法案的開始部分與第3/1999 號法律《核准法規的公佈與格式》所提及有關為實施《基本法》所訂定的基本制度的規定相符，因而值得強調，因為明確援引了《基本法》第三十八條的規定。

值得讚揚的行文如下：

“立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，為實施《澳門特別行政區基本法》第三十八條第三款所訂定的基本制度，制定本法律。”

然而，該條在葡文文本的最後部分作了少許修改，加入了澳門特別行政區的表述，似乎這是所謂的為了遵守《在制定立法會規範性文件時應遵從的立法技術形式上的規則》。但是在這裡可看到有一誤解。事實上，一方面，上述的規則並沒有強制（亦不能強制）使用這種格式，當中相關的內容僅僅是一種示例（或者是個錯誤的例子）；而且另一方面，必須適用和遵守法律，在這情況下是遵守規範法規格式的法律，該法第十二條的葡文文



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

本規定，在序文最後部分提及的只是基本法，而不是“澳門特別行政區基本法”。也就是說，在這方面應回歸到法案的最初文本。

“立法會規範性文件的最後編訂屬立法會的權限”⁴²。因此，根據《澳門特別行政區立法會議事規則》第一百二十九條的規定，獲通過的法案文本的最後編訂交有關委員會負責⁴³，即正是第一常設委員會，並根據上述第一百二十九條第二款的規定，負責最後編訂的委員會不得更改立法原意，只限於修改文本的編排和格式。也就是說，倘若這項最後的編訂是在葡文文本中刪除“澳門特別行政區基本法”的表述，以最初文本的“基本法”取代的話，就能適當地遵守第 3/1999 號《法規的公佈與格式》的要求。因此，委員會表示，在送交刊登的最後文本中，葡文文本的序文的最後部分僅應載有“基本法”的表述。

68. 第一條一標的及目標—關於這一條，委員會同意所建議的行文以及在第二款所引進的精神，特別是對於在澳門特別行政區構建“一個共融社會”的肯定。

69. 第二條一長者—如在概括性審議時已詳細闡述，這是讓委員會高度關注和憂慮的眾多核心條文之一。

⁴² 在制定立法會規範性文件時應遵從的立法技術形式上的規則的簡介，這規則經執行委員會第 16/2016 號議決通過。

⁴³ “即無論是在立法會法案抑或是政府法案，均由委員會自行決定，無須提案人或其他人同意。”簡天龍，《O Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau》；還可參閱第一常設委員會第 2/V/2017 號意見書的例子。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

綜上所述，在最初文本中，法案的多項保障和權利只適用於年齡為六十五歲或以上的澳門特別行政區居民。對於部分人，尤其是顧問團而言，這或會導致歧視的出現，因而不符合位階較其高的規範。

這一問題的詳細分析可參閱概括性審議的闡述，但不妨礙以下的說明：

法案最初文本第二條的規定，按照原來的寫法，難以符合《基本法》第二十五條的規定。更不能說《基本法》所規定的基本權利和義務只屬於本地的居民。⁴⁴因此，經過細則性討論和審議後，法案原來的方案已被刪除，取而代之的是一個更合適、平衡、值得支持和符合澳門特區高位階法律的新方案。

該條文，立法精神和承諾的解決方法更為人性化和個人化，亦即，關於“個人”而非某特定身份，而且還體現出符合《基本法》和國際條約的規定。

另一方面，可有例外情況，但必須遵從廣義適度原則和法定原則。要注意的是，必須有法律明文規定和屬澳門特區財政承擔的範疇內方可，尤其是津貼方面。

⁴⁴這是錯誤的！只要看看《基本法》第四十三條，以及澳門特區針對《消除對婦女一切形式歧視公約》所撰寫的報告亦說明：“除政治因素外”，所有在澳門的人士一律享有本地居民的基本權利。又或針對《消除一切形式種族歧視國際公約》的官方報告亦提到該第四十三條（和四十四條）已有對整體性原則的規定。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

因此，該條的行文修改如下：

“為適用本法律的規定，長者是指年齡為六十五歲或以上的人，但不影響其他法例就長者年齡所作的特別規定。”

正如前述，針對此事宜已在第六條新增了第二款的規定。

70. 第三條 — 社會的責任 — 這條文載有一系列原則，更好地說，其應是滲透於任何現代的、發展中及共融社會的良好意圖。

委員會表示同意，雖然其規範性內容不足，但採納其象徵意義及作為社會價值的導向。針對此立場，於法案內所主張的，委員會亦表示完全同意。

71. 第四條 — 推廣敬老意識 — 這條文包含了政治意志，即政府應推廣敬老教育和開展相關的活動，以提升社會敬老和維護長者權益的意識。

委員會對該意願表示同意，雖然其規範性內容不足，但仍採納其象徵意義及作為將來對許多政策起到的參考作用。

對條文作了少許修訂但完全不影響其實質內容。



72. 第五條—長者政策的制定 —這條文是其中一條受到較深刻及重大改變的條文。

法案最初文本中，尤其本條第一款以簡要及模糊方式闡述一些應有的原則。是一個空泛、缺乏內容及沒有敘述的條文，故需要充實其內容，否則便不像是真正刊登在特區《公報》的條文規定，而更像是政策演說。

刻板及內容空泛的最初文本的表述為：“一、澳門特別行政區政府為制訂長者政策和推行相關工作時，應以促進長者的‘獨立’、‘積極參與’、‘享有家庭、社區的照顧和保護’、‘自我充實’及‘尊嚴’為原則。”。

按第一個即時印象，似乎有疑問多於肯定，以及是意向性多於具體性。這是涉及保護長者這一主題的核心問題。

另一方面，理由陳述提及聯合國及其於保障長者上的職責，事實上有關規定主要是受到該國際組織的決議啟發，但就完全沒有闡述，甚至對該決議之內容亦沒有作簡要形式的轉錄。

對於這個問題，委員會的態度是十分堅持。在雙方以公開、合作及良好的協商下，條文得到很大程度的修訂。這個修訂使到法案大大改善，同時，法案將來的主要適用對象亦得到一個更好及清晰的法律。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在此提述一些引入的修訂。

第一款直接提述聯合國的相關職責及淵源：“澳門特別行政區政府制訂長者政策和推行相關工作時，應參考聯合國有關老年人的政策宣言及行動計劃”。

新增了一個內容豐富的第二款並具體針對第一款提及的五個原則的內容逐一作描述。此舉主要是參考聯合國大會於 1991 年 12 月 16 日通過的《聯合國老年人原則》（第 46/91 號決議）。

其餘款維持其原有行文，只是重新編號。

73. 第六條——一般規則——本條文經過數次不小的修改。

正如標題所示，本條旨在規定一系列與長者權益有關的一般規則，以便囊括賦予老齡人口的特殊地位所具有的基本要素。

第一款便指出長者的權益由這部未來的法律及其他法例訂定。本條文涉及的問題還有：當長者權益受到侵犯或有侵犯威脅時，如何保障長者享受及行使這些權利；可能產生的民事或刑事責任；以及主管實體在提供資訊、服務方面的義務。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

其中的一項較大修改是增加了第二款，用以配合法案第二條的新行文（刪除了對長者中的澳門居民與非澳門居民絕對和一般意義上的區別對待）。經過複雜艱辛的協商，第二款的行文修改為：

"如涉及社會福利、社會保障及其他由公共財政資源全部或部分承擔的權利，上款所指的法例可就權利人的身份要件作特別規定。"

74. 第七條—扶養和照顧—這條文由最初的三款增加至八款，共新增了五款。

在細則性審議期間，委員會認為法案規範的扶養內容過於空泛，缺乏可操作性，關注法案的扶養規定如何與《民法典》的一般扶養制度⁴⁵相協調，以及質疑提案人是否擬創立一個專為長者而設的特別扶養制度。

提案人回覆指，無意創立一個專為長者而設的特別扶養制度，法案的原意僅僅是援用《民法典》的一般扶養制度。就此，委員會建議提案人適當引入若干《民法典》關於扶養的規定，充實法案內容。

提案人接納委員會的建議，分別在最後文本的第七條和第十條引入相應的修改。

⁴⁵為了得到對澳門《民法典》扶養制度的一個概括了解，可參閱尹思哲，《論扶養》，澳門大學法律學院學報（葡文版），35期，2014年，第319頁及續後數頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

老有所養，老有所依當然理想，但總有人不會自願承擔扶養長者的責任。倘若法案成為法律後，仍有扶養人不自願履行相關義務，長者可以向社工局請求介入調解，調解不成的，長者有權訴諸法院強制有能力的扶養人履行扶養義務。然而，委員會考慮到有扶養需要的長者極可能沒有經濟能力提出有關訴訟，故建議針對長者的扶養爭議上，為他們提供緊急司法援助，使長者不會因金錢問題不敢和不能訴諸法院。

提案人接納了上述建議，在第七條增加了緊急司法援助的規定。

以下具體介紹第七條各款的規定：

第一款維持最初文本的內容。

第二款是新增的，明確了誰來承擔扶養長者的責任。如意見書一般性分析部分關於扶養的討論，法案不是設立一個由成年子女贍養長者父母的特別扶養制度，而是僅僅引用了《民法典》的一般扶養制度。因此，要確定誰對長者負有扶養義務，必須依從《民法典》第一千八百五十條（負有扶養義務之人）規定的順序及根據具體情況去加以考慮。

第三款是新增的，用作強調對長者的扶養要考慮扶養人的經濟能力和長者的實際需要。並不是凡長者，不論有否需要，一律可以向其扶養人要求扶養；凡是扶養人，不論是否具備經濟能力，一律沒有例外地必須扶養長者。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

基於委員會的建議，提案人參考《民法典》第 1845 條（扶養程度）第一款的規定，增加如下內容“提供的扶養應與扶養人的經濟能力以及與受扶養人的需要相稱。”

第四款源自最初文本的第二款，行文略有修改。

第五和六款是新增的，以回應委員會對設立緊急司法援助的建議。

根據第五款，倘負扶養義務人不自願履行其義務，長者可以依法向具管轄權的法院強制要求他們履行扶養義務。

第六款的行文源自第 2/2016 號法律《預防及打擊家庭暴力法》第十六條二款的規定。

關於第五款所指的“具管轄權的法院”，將會是家庭及未成年法庭⁴⁶，有關內容可參閱本意見書一般性部分的詳細解釋。

⁴⁶儘管如此，對於待決的訴訟程序，參閱修改第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》法案第十三條有如下規定：

“第十三條

生效及在時間上的適用

一、本法律自公佈翌日起生效，其規定適用於待決的訴訟程序，但下款的規定除外。

二、因修訂的第 9/1999 號法律第十八條、第十九-A 條、第二十一條、第二十三條、第三十條、第三十六條及第四十四條、《勞動訴訟法典》第三十八條、《刑事訴訟法典》第二百四十七條、《民事訴訟法典》第三百七十一條、第四百三十一條及第五百四十九條，以及《行政訴訟法典》第九十九條而產生的制度，僅適用於本法律生效後提起的訴訟程序。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第七款是新增的，規定法案“對扶養未規定的事宜，補充適用《民法典》第四卷（親屬法）第五篇（扶養）的相關規定。”

第八款是最初文本的第三款，行文上有微調。倘若長者有居住需要，但扶養人無能力予以支援或沒有扶養人，澳門特別行政區政府根據適用法例的規定，向經濟能力不足的長者提供適當的援助。根據提案人的解釋，這裡所指的“經濟能力不足”是按第 6/2007 號行政法規《向處於經濟貧乏狀況的個人及家團發放援助金的制度》加以評估的。

75. 第八條—健康—提案人將最初文本的第一款和第三款整合，刪除了最初文本的第三款。

第三款是新增的，規定“長者可根據適用法例的規定享受免費醫療衛生護理服務。”（橫線後加的）

委員會注意到，上述以橫線標示的“醫療”二字是多餘的，因此會跟據《立法會議事規則》第一百二十九條的規定，交由最後編訂的委員會做刪除。⁴⁷

法案第八條第三款所指的“適用法例”就是指經第 68/89/M 號法令修改的三月十五日第 24/86/M 號法令，它規範衛生護理服務的求取。

⁴⁷ 正如前述：在制定立法會規範性文件時應遵從的立法技術形式上的規則的簡介：“立法會規範性文件的最後編訂屬立法會的權限”，這規則經執行委員會第 16/2016 號議決通過。還可參閱第一常設委員會第 2/V/2017 號意見書的例子。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第四款維持最初文本的行文。

76. 第九條－基本生活保障－行文有些微調，內容與最初文本基本一致。

就本條提及的“有助長者養老的金融政策”，提案人表示政府曾研究逆按揭的問題，但礙於中國人傳統思想的根深蒂固，倘長者有物業理應留給子女而不應向銀行抵押套現，所以相信逆按揭的事宜仍需更多時間予以研究。

77. 第十條－居住需要－：法案最初文本第十條第一款規定：“負有扶養義務的人，應為長者提供居所”。

委員會對此抱有極大疑問，目前私人樓宇的價格不是一般市民可以應付，公共房屋的供給與需求嚴重脫節，居住問題已成為居民的老大難。負有扶養義務的人應為長者提供居所原意當然好，但考慮到本澳的實際情況，倘若負有扶養義務的人自己本身都有住房問題，試問他們如何履行這一法定義務？提案人為何僅規定一種扶養方式－“提供居所”？卻未有考慮其他的扶養方式，例如現行《民法典》規定的給付定期金方式？就此，提案人解釋，原意是以金錢滿足長者的居住需要，並非要求負有扶養義務人一定要向長者提供居所。因此，提案人在第十條第一款作出相應的



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

修改以釐清疑問，現規定“長者的居住需要，由對長者負扶養義務的人按第七條的規定予以回應”。

第二款基本維持，僅在行文上微調，規定特區政府根據適用法例的規定，向經濟能力不足的長者提供居住方面的援助。

78. 第十一條—職業和工作—為確保長者在就業和從業上不因年齡受到歧視，委員會決定在法案最初版本的基礎上增加一條，以強調長者選擇職業和工作的自由，不允許在就業機會方面對其設置歧視性限制。

委員會的這一建議可在以下法律中找到依據，包括：《基本法》第三十五條，該條文規定：“澳門居民有選擇職業和工作的自由”⁴⁸；另外，第 7/2008 號法律《勞動關係法》第六條第一款規定，“所有澳門特別行政區居民均不受歧視地享有同等就業機會”；第二款規定，“任何僱員或求職者均不得在沒有合理理由的情況下，尤其因國籍、社會出身、血統、種族、膚色、性別、性取向、年齡、婚姻狀況、語言、宗教、政治或思想信仰、所屬組織、文化程度或經濟狀況而得到優惠、受到損害、被剝奪任何權利或獲得豁免任何義務。”

本條第一款開宗明義確定一般性原則：長者有選擇職業和工作的自由。

⁴⁸關於這一條文，參見楊允中，《澳門基本法釋要》，2005 年。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第二款訂定長者有權根據《勞動關係法》⁴⁹的規定，“享受公正和合適的工作條件，並禁止任何影響平等就業機會的歧視性限制。”⁵⁰同時，委員會認為年齡不僅不應造成消極歧視，而且也應避免年齡成為積極歧視的理由。因此，在第三款援引第 7/2008 號法律《勞動關係法》第六條第三款的規定⁵¹。具體內容為：“凡因工作性質，或有關因素對提供的工作構成合理及決定性的要件，則基於上款因素而作出的行為不構成歧視。”⁵²

79. 第十二條—通達便利—提案人指出，根據《2016 至 2025 年長者服務十年行動計劃》，政府將在短期階段制定“澳門無障礙及通用設計規劃指引”；研究增加公共交通工具的愛心座數量；持續優化巴士路線；優化

⁴⁹經第 2/2015 號法律及第 10/2015 號法律修改。

⁵⁰此處有必要引述一段關於第 7/2008 號法律《勞動關係法》第六條的論述，因為本法案在此問題上援引了該條規定。“應指出，透過第六條，將澳門根本大法第二十五條有關反歧視的要求引入《勞動關係法》，如此可解決一個複雜問題：平等原則，特別是導致禁止歧視矯枉過正時，是否對於橫向關係具有即時效力”，Rui Cardinal Carvalho, 《A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau - Recensão ao Acórdão Seldon V Clarkson Wright & Jakes (Age Discrimination)》，Legisiuris, 第 9 期, 2018 年, 第 60 及 61 頁。

⁵¹“第 7/2008 號法律《勞動關係法》就是一個例子。該法不僅切實鞏固了平等原則，而且在法律層面上規定了不應受歧視的一系列要素，非常值得肯定。該法第六條第一款保障就業機會上的平等，同時在第二款詳細列舉了一系列不應導致歧視的因素。雖不是盡數列舉，但比《基本法》第二十五條的列舉更加全面，而且符合在澳門特區實施的國際法文件”，Rui Cardinal Carvalho, 《A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau - Recensão ao Acórdão Seldon V Clarkson Wright & Jakes (Age Discrimination)》，Legisiuris, 第 9 期, 2018 年, 第 59 及 60 頁。亦可參閱洗沛文, 《對年齡的法律重要性及青年人就業問題的反思》，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會—“一國兩制”原則下比較法的意義及重要性，協調員歐安利/唐曉晴/簡天龍，澳門，2016 年，第 537 及續後數頁。還可參閱有關《勞動關係法》，Miguel Quental, 《新勞動關係制度》，法律及司法培訓中心，2012 年，第 188 及續後數頁。

⁵²就此問題，以下見解言之有理“第六條第一款及第二款賦予的法律保護，實質上是禁止性的，透過該條第四款得以補充。第四款規定可以對需要特定保護的群體給予更有利的待遇，立法者使用‘優待’一詞。這一規定基於從實質角度對平等概念的理解，著眼的是平等的最終結果，而非其起點，對客觀存在的不平衡加以補償。舉例而言，導致此種不平衡的原因是某人屬於某個群體，而該群體由於其真實的或是他人認為的特點，受到某種待遇將其置於不利地位。這一規定言簡意賅，但我們認為其實踐將會非常棘手，因為很多時候權衡優待的程度，尤其是其正當性絕非易事。事實上，正當性是一個不確定概念，我們認為是難以詮釋的概念”，Rui Cardinal Carvalho, 《A Discriminação em Razão da Idade no Âmbito Laboral à Luz do Direito da UE e do Direito de Macau - Recensão ao Acórdão Seldon V Clarkson Wright & Jakes (Age Discrimination)》，Legisiuris, 第 7 期, 2018 年, 第 60 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

和增強緊急呼援服務對長者居家生活的關顧和支援；開展長者的家居安全宣傳教育工作；優化及拓展“長者家居安全評估及家居環境改善服務計劃”等。

中期階段：政府將增加本澳的低地台巴士數量；研究擬定的士營運管理相關規範；完善優化各車站所配備之轉乘設施；定期檢討電子票證的應用情況等。長期階段：政府將完善澳門區、新興地區及新城填海區的步行系統；構建以輕軌為主幹，巴士及的士為基礎，步行系統為輔助的綠色交通系統；為長者構建更友善之交通安全環境等。

本條內容未經大幅修改，得到委員會採納。

80. 第十三條—優待及優惠—本條是最初的第十二條，但由於新增了第十一條，故被重新編碼，這與續後數條的情況一樣。提案人提到，六十五歲或以上持有澳門居民身份證的人士，可提出申請頤老特別優惠咭。

頤老特別優惠咭於一九九六年透過第 78/GM/96 號批示設立。期後，此法律制度改由第 177/2015 號行政長官批示及由社會工作局與公共或私人實體所訂立的協議所規範。批示第二款規定，頤老咭持有人可享受與社會工作局為此目的而簽署協議的公共實體或私人實體所提供的優惠或便利。政府就頤老咭優惠製作了指南，以便詳細了解有關優惠內容。至於集體客運公共服務的票價方面，按第 65/2018 號行政長官批示第二款的規定，長者卡持有人可享有免費票價。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

沒有對本條內容進行大修改，而委員會亦同意有關內容。

81. 第十四條—推動—根據理由陳述，“社會參與”這一章推動長者發揮主動性的一面。為此，澳門特別行政區政府自行或藉其他實體採取措施，創造條件，以促進長者的社會參與，令其能運用知識、經驗和技能，繼續參與社會活動，尤其藉持續教育、義工活動、文康體活動及再就業；同時，亦鼓勵私人實體推行適合長者參與的活動。

沒有對本條內容進行大修改，而委員會亦同意有關內容。

— 82. 第十五條—社會活動—本條旨在透過例子解釋上條所規定的社會參與的概念，而續後條文將更好地展現有關例子。

沒有對本條內容進行大修改，而委員會亦採納有關內容。

83. 第十六條—持續教育—儘管第 10/2017 號行政法規設立的二零一七年至二零一九年持續進修發展計劃不是特別為長者而設的，但由於這個計劃，所有年滿十五歲或以上的居民均可獲得最高澳門幣六千元的金額，藉以透過有關資助為終身學習創造有利條件。

沒有對本條內容進行大修改，而委員會亦支持有關內容。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

84. 第十七條—義工和互助活動—沒有對本條內容進行修改，內容獲委員會同意，主要是關於社會互助及責任的一般概念。

85. 第十八條—文康體活動—沒有對本條內容進行修改，而議員們亦同意有關內容。

86. 第十九條—就業—沒有對本條內容進行大修改，而委員會亦支持有關內容。

針對這個問題，須提醒的是，內容關於職業及工種選擇的自由，是新增的條文。相關的行文內容，請參閱上述第十一條及有關意見。

87. 第二十條—嘉許—沒有對本條內容進行修改，而委員會亦同意有關內容，理由是條文確定了長者的尊嚴和社會效用。

88. 第二十一條—照顧體系的組成—委員會對“獨立”一詞的意思抱有疑問，提案人解釋指“獨立”僅指具有照顧自己的能力，而不是獨自生活的意思。

強調建立有關長者入住院舍和使用其他長期照顧服務的統一評估、轉介及輪候機制的目的，就是要確保公共資源合理及適時分配。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

有議員希望提案人對第六款所指的個案管理服務進行解釋，提案人回覆表示，對於體弱的長者，政府會對其進行健康評估及按結果向其提供需要，例如，上門服務及日間護理中心轉介服務等。

沒有對本條內容進行大修改，而委員會亦採納有關內容。

89. 第二十二條—居家式、社區式及機構式服務—提案人指，澳門特區政府相當重視老年人口的福祉，並逐步地加大對長者資源與服務的投放。這方面，尤其推出了“專科外展醫療服務計劃”及“家居護養服務”。

一方面，“專科外展醫療服務計劃”由仁伯爵綜合醫院老人科、內科、精神科、急診部、物理治療等專科組成；“專科外展醫療服務隊”向最近一年曾在仁伯爵綜合醫院急診就診或住院的、受政府資助院舍的高危長者提供外展專科醫療服務。透過病人資源中心的長者健康支援熱線，加強醫院專科與安老院舍的聯繫和協調。

另一方面，“家居護養服務”旨在透過提供 24 小時家居照護，使需要高度護理的體弱長者或長期病患者得到適切的醫療護理及復康服務。

沒有對本條內容進行大修改，而委員會亦同意有關內容。

90. 第二十三條—護老者支援—這條規定再次傳達了公共責任的理念及社會在這方面的責任。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

沒有對本條內容進行修改，而委員會亦支持有關內容。

91. 第二十四條—合作—沒有對本條內容進行修改，而委員會亦同意有關內容，亦再次傳達了公共責任的理念及社會在這方面的責任。

在與私人實體溝通、合作方面，提案人表示在提供社會服務時，已有規範的制度進行招標及競投等工作；現時，政府已委托傳統的社服及社福機構向長者提供社會支援及支持自負盈虧的企業向長者提供其所需的服務。過去，資助及津貼金額約為七億澳門元、受惠人數約為一千多人；現時，相關金額約為十五億澳門元、受惠人數約為三、四千人。

對於有議員問及政府會否把服務的實際效果與資助及津貼建立關係時，提案人表示將會以績效評估相關資助及津貼的使用，以使公帑能被有效地運用，並以平安通呼援服務為例，會以增加服務人數作為資助的考量。

92. 第二十五條—統籌—須強調的是，法案選擇將統籌工作集中於一個公共機關，並明確指明是社工局，而不是不適當地將此問題留待行政法規單獨處理。具體條文為：“社會工作局負責統籌為維護和提升長者權益而開展的工作”，這將會有助於更好地實施法案的若干規定。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

最初文本第二款規定：“為履行上款所指的職責，社會工作局可向公共及私人實體作出建議並要求提供協助，以及與該等實體建立統籌機制。”倘若社工局要求公共及私人實體提供協助，那麼有關要求究意屬於強制性還是任意性呢？也就是說，倘若上述實體不提供協助，又或沒有按照社工局的指示提供協助的話，有否法律後果？委員會對此有疑問。提案人回應指，上述實體並非必須提供協助，因為這裡不存在一項法律義務。不管如何，倘若社工局需要他們的協助，可依法並按照善意原則及適度原則進行。

因為有上述疑問，所以把“要求”一詞改為“請求”。

— 93. 第二十六條—老齡化的研究和評估—提案人表示政府將於本年開展有關工作。

沒有對本條內容進行很大的修改，而議員亦接受有關內容。

94. 第二十七條—介入扶養爭議—這條是最初文本的第二十六條，原標題是“介入家庭成員間爭議”。

法案引入調解制度以解決家庭糾紛，這是一個好提議。但法案所建議的調解是要經長者的申請才能啟動，不是強調先行調解後才訴訟。委員會曾建議，在無損訴諸法院的權利前提下，較適宜採用先調解後訴訟的方法。但建議未獲採納，提案人回覆指：“考慮到調解能否達致共識，往往



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

取決雙方意願，因此調解隨長者意願啟動，法案並無採“先調解後訴訟”的做法。”需指出，委員會的建議正好與法官委員會意見相同⁵³。

此外，提案人在最後文本做了較大的修改，主要是將調解範圍收窄，從條文的標題可見：由原來的“介入家庭成員間爭議”修改為“介入扶養爭議”。最初文本的調解範圍是家事調解，其第一款規定：“如涉及長者與其家庭成員間在扶養、居住或財產方面的民事爭議……，則在爭議進入司法程序前，社會工作局應長者請求，可自行或委託其他實體調解各方，……”。

提案人解釋指，由於最初文本的家事調解範圍過大，所以決定收窄至僅介入扶養爭議，第一款現規定：“如長者與負扶養義務人之間出現扶養民事爭議，在該爭議進入司法程序前，社會工作局應長者請求，可自行或委託其他實體調解各方，……”。因應調解範圍收窄，在扶養爭議中只有長者和負扶養義務人，所以最初文本的第二款已沒有需要而刪除。

第二款是最初文本的第三款。

95. 第二十八條—保護措施—由這條的最初文本可知，倘若長者迫切需
要獲得適當安置，社工局可應長者申請或經其同意，向其提供適當的短期
安置，也就是說，這裡只是一種法律上的權能。須注意，《基本法》第三

⁵³法官委員會在回覆第一委員會的修訂提案信函中表示：“回歸以後至今，初級法院只受理過一宗父母要求子女提供扶養的案件，最終經調解後達成了和解協議而結案。因此，建議立法者考慮在有關法律中設立並由相應機構‘強制調解’的制度安排。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

十八條規定老年人受澳門特別行政區的關懷和保護⁵⁴，因此，委員會認為應將“可”字改為“應”。提案人接納了委員會的意見，儘管並非完全接納，選擇了將“可向其提供”改為“向其提供”。

另一方面，考慮到社工局可根據本法律第二十八條第一款的規定請求其他實體介入，故刪除了“依法”一詞。擬透過這項修改強調的是，社工局“應”請求其他實體的介入，執行保護措施。此外，“主管實體”一詞被“其他人或實體”取代，令相關範圍變得更大。“實體”可理解為“公共實體、司法實體，以及私人實體（例如老人院舍）”。

96. 第二十九條一個人資料的處理—本條是新增的，且是在委員會的堅持下引入的。這是一個十分重要的事項⁵⁵——一個人資料屬於特殊及優先的基本權利，並考慮到本法案的內容後，認為有必要引入一項相關規定，以保護個人資料，同時，在其限制下，為本法的特定效力，具體是為第九條的效力，即資料互聯，但僅為確保尊重長者的個人資料，並考慮到要實現其權益，而不是侵犯其權益，允許處理個人資料，也就是說，這條是保障性規定，而非為允許濫用查閱權甚至是侵犯個人資料，尤其是對於這些個人資料的保護者、查閱者及使用者而言。

⁵⁴關於《基本法》該條規定，可參閱如楊允中，《澳門基本法釋要》，2005年，第89頁及續後數頁。

⁵⁵關於這個重要的問題，可參閱例如鄭偉，《澳門法律體系內個人資料的保護》，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會——“一國兩制”原則下比較法的意義及重要性，協調員歐安利/唐曉晴/簡天龍，澳門，2016年，第567頁及續後數頁；簡天龍的《Notas Sobre o Regime Jurídico Geral da Protecção de Dados Pessoais - Em Particular no que Respeita A Regimes Normativos de Especialidade e à Tutela Judicial Especial Amparante》—載於《Estudos de Direitos Fundamentais no Contexto da JusMacau》，2015年，第617頁及續後各頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

須指出，在進行法案第二十七條規定的調解時，倘若由社工局在雙方間進行調解，調解成功的機會會大增，倘若受委託實體在嚴格的法律限制及遵守私隱的基本權利下能取得更多雙方的資料，例如爭議的原因、雙方的性格特徵及其他雙方的重要事項，因為所有這些資料都有助調解人嘗試重建雙方之間的對話，因此，有必要將社工局的這些資料轉移予相關實體。

當長者的個人法益受到侵犯時，上述資料轉移的必要性顯然就更大。因此，委員會認為，為了讓調解人可以取得成功，以及保護措施能更符合長者的情況，增加本條以達致相關目標是有用的。因此，新增的本條規定，社會工作局可根據第 8/2005 號法律《個人資料保護法》的規定及為適用該法律第九條的規定⁵⁶，以包括資料互聯在內的任何方式，與其他擁有對適用本法律第六章的規定屬重要資料的公共或私人實體進行個人資料的提供、互換、確認及使用。

須注意，當個人資料與私人生活有關時，還應更謹慎、在確保不會出現歧視及在第 8/2005 號法律《個人資料保護法》第十六條規定的安全措施下處理。

⁵⁶須回顧指出：“第九條（個人資料的互聯）

一、法律規定或具組織性質的規章性規定未規定的個人資料的互聯，須由負責處理個人資料的實體或與其共同負責的實體根據第二十二條第一款的規定向公共當局提出請求並取得其許可。

二、個人資料的互聯應：

（一）符合法律或章程規定的目的和負責處理個人資料的實體的正當利益；
（二）不得導致歧視或削減資料當事人的權利、自由和保障；
（三）須有適當的安全措施；
（四）考慮需互聯的資料的種類。



97. 第三十條—法律審視報告—最初文本並沒有這條條文。

委員會意識到澳門社會越趨老齡化，而老齡化帶來的挑戰在質和量方面亦越來越明顯，故認為有必要在法案規定法律審視報告的制訂。希望透過此報告收集這段時段取得的經驗，以反映該法實施的成果，並評估有否需要在該制度引入修改。提案人接納委員會的建議，增加了本條。

與《預防及打擊家庭暴力法》第三十三條、《預防及控制吸煙制度》第三十四條及《非強制性中央公積金制度》第五十九條相同，審視報告是在法律生效之日起三年後制訂的。

98. 第三十一條—生效—在被問及關於 90 日的待生效期間時，提案人表示社會對本法案有很多期望，而許多的準備工作亦已在進行中，因此，認為 90 日期間已足夠。

另外，委員會曾探討如何計算法律生效日的問題。

立法語言文字是一種專門語言文字，它與其他語言文字有着明顯的區別⁵⁷。正確地理解法律的生效期，是運用法律不可缺少的條件⁵⁸。

法案中文本第三十一條（生效）規定：“本法律自公佈後滿九十日起生效。但葡文本的意思是：本法律自公佈日後第 90 日起生效。請注意，

⁵⁷ 請參閱周旺生，《立法學》Science of Legislation，法律出版社，第 354 頁及續後數頁。

⁵⁸ 引用自中國人大網關於《法律施行時間有什麼意義？》文章的句子；www.npc.gov.cn。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在法案葡文本並沒有其中文本【滿】字之義，滿 90 日表示 90 日之後，但法案葡文本是第 90 日當日，不是滿 90 日之後。

以近年已生效的第 5/2016 號法律《醫療事故法律制度》⁵⁹（下稱《醫療事故法》）和第 2/2016 號法律《預防及打擊家庭暴力法》⁶⁰（下稱《家暴法》）為例子，它們生效條文的行文與本法案的基本相同，僅“待生效期間”有所分別（前兩者是 180 日和 120 日，法案是 90 日）。

請看如下具體情況：

《醫療事故法》：

— 法律於 2016 年 8 月 29 日的《澳門特別行政區公報》上公布；法律待生效期 180 日。法律在哪一日生效？如何計算？180 日的起算點和終止點在哪一日？

法律待生效期為 180 日，但公布日不計算在內，除非法律特別訂明，例如訂明法規“即時生效”。所以 180 日的起算點是 8 月 30 日，不是 8 月 29 日。在不同的文獻中，都有闡述公布日不計算的問題⁶¹。180 日的起算點是 8 月 30 日，終止點是在哪一日或生效日是哪一日？如果以葡文本計算，是第 180 日當日，即 2017 年 2 月 25 日；然而，由於該法以中文本

⁵⁹ 第 5/2016 號法律《醫療事故法律制度》第四十三條 生效

“一、本法律自公佈後滿一百八十日起生效。”但葡文本的意思是：本法律自公佈日後第 180 日起生效。

⁶⁰ 第三十五條 生效

“本法律自公佈後滿一百二十日起生效。”但葡文本的意思是：本法律自公佈日後第 120 日起生效。

⁶¹ 請參閱郭華成，澳門法律叢書《澳門法律導論》，澳門基金會出版，第 17 頁及續後；孟狄士教授，黃顯輝譯，《法律研究概述》，澳門大學法學院 澳門基金會，第 62 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

計算，是滿 180 日之後，即 2017 年 2 月 26 日。根據衛生局公布的消息，
《醫療事故法》於 2017 年 2 月 26 日生效⁶²。

《家暴法》：

法律待生效期 120 日；法律公布日 2016 年 6 月 6 日，公布日不計算在內。

120 日的起算點是 6 月 7 日；如果以葡文本計算，是第 120 日當日，即 2016 年 10 月 4 日生效；然而，由於該法以中文本計算，是滿 120 日之後，即 2016 年 10 月 5 日生效。根據政府資料顯示，《家暴法》生效日是 10 月 5 日，是第 120 日之後，即滿 120 日起才生效⁶³。

不論是《醫療事故法》還是《家暴法》的中文本都有一【滿】字。滿某一期間起生效，表示在這期間之後生效，但葡文版並沒有【滿】的意思。

葡文的行文方式源自葡國法例，目前葡國法例仍會採用這種行文方式。以葡國現行的一項法律，第 15/2018 號法律為參考例子，根據葡國《共和國公報》網上資料顯示，該法律第四條規定：本法律自公布後第 90 日起生效（葡文是：A presente lei entra em vigor 90 dias após a sua publicação）。

⁶² 澳門特別行政區衛生局於 2017 年 2 月 22 日發出的消息，
http://www.ssm.gov.mo/docs/11786/11786_5713b2eaca5f4ea89c908a79ed8598ee_000.pdf

⁶³ http://www.ias.gov.mo/wp-content/uploads/2016/08/2016-10-07_095206_31.pdf



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

值得補充一點，葡國《共和國公報》電子版除公布該法律外，還提供其他有用的資料⁶⁴，例如列出法律公布日以及經計算後的法律生效日。這種做法可方便市民容易知道法律的具體生效日，值得澳門特區印務局借鑒。跟據《共和國公報》電子版，該法律待生效期 90 日；公布日 2018 年 3 月 27 日，公布日不計算在內，因此 90 日的起算點是 3 月 28 日；終止點是第 90 日當日，即 6 月 25 日，這日是法律生效日。該法律生效條文的意思與法案葡文本的相同，它們計算的生效日同樣是第 90 日當日，不是滿 90 日之後。

需重申，正確地理解法律的生效期，是運用法律不可缺少的條件。

委員會曾與提案人探討這一中葡文差異問題，提案人承諾按上述正確的方向優化法案。但是，在法案的最後文本維持了有問題的原文。上述差異會導致不同的生效日，更無助於法律所要求的確定性和安定性。

根據《立法會議事規則》第一百二十九條，獲通過的法案文本的最後編訂是有關委員會的專屬權限⁶⁵。因此，第一常設委員會可根據《議事規則》修改相關的行文，以參考立法會議員草擬並獲通過的法律 — 第

⁶⁴ https://dre.pt/web/guest/analisejuridica/-/aj/114910235/init/maximized?p_p_auth=H652zDUo&mode=dt

⁶⁵ 見在制定立法會規範性文件時應遵從的立法技術形式上的規則的簡介：“立法會規範性文件的最後編訂屬立法會的權限”，這規則經執行委員會第 16/2016 號議決通過。還有“即無論是在立法會法案抑或是政府法案，均由委員會自行決定，無須提案人或其他人同意。只要確保負責最後編訂的委員會不得更改立法原意，只限於修改文本的編排和格式，但可以例如刪除用以識別法規的書名號、糾正筆誤、協調行文及引入其他形式上的完善，當中包括很多典型的立法技術上的完善。”簡天龍，《O Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau》。還可參閱第一常設委員會第 2/IV/2017 號意見書的例子。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

8/2005 號《個人資料保護法》有關生效的條文中葡文本，在不改動已確定的 90 日法律待生效期的內容下，將第三十一條的行文改為：本法律自公佈後九十日起生效；葡文：A presente lei entra em vigor 90 dias após a sua publicação。

IV

總結

99. 委員會經細則性審議及分析本法案後，得出如下結論：

- a) 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- b) 有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一八年七月二十七日

委員會

何潤生

何潤生

(主席)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

ca
林
9/

Ma Chi Seng

馬志成

(秘書)

高開賢

高開賢

區錦新

區錦新

李靜儀

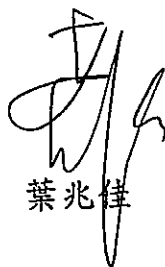
李靜儀

宋碧琪

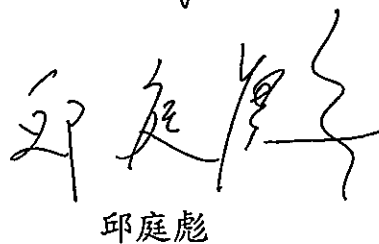
宋碧琪



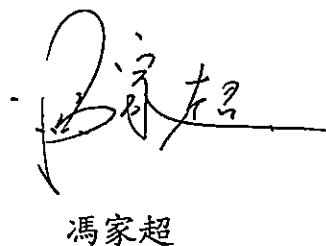
澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa



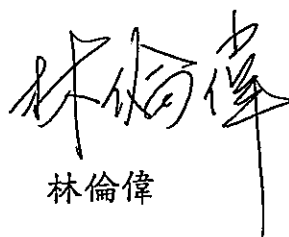
葉兆佳



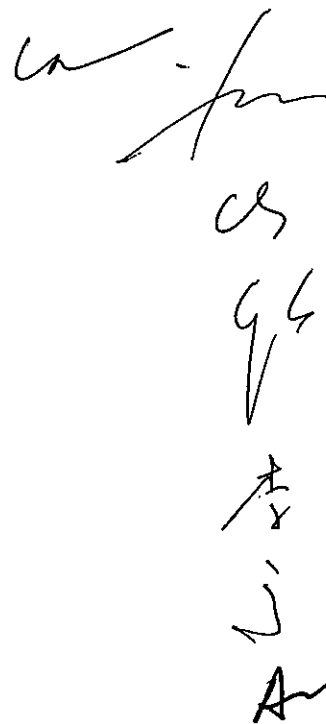
邱庭彪



馮家超



林倫偉



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top, followed by 'cs', '94', and several other initials and signatures.