



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 2/VI/2018 號意見書

事由：卷宗編號為 PPL8/2018/VI 的《修改第 4/2010 號法律〈社會保障制度〉》法案。

一、引言

澳門特別行政區政府於二零一八年五月四日向立法會提交了《修改第 4/2010 號法律〈社會保障制度〉》法案（卷宗編號為 PPL8/2018/VI），於二零一八年五月七日立法會主席根據議事規則的規定，透過第 596/VI/2018 號批示接納了該法案。

上述法案於二零一八年五月三十一日舉行的立法會全體會議上作引介、一般性討論和表決，並在三十名議員贊同下，獲得一致性通過。

立法會主席透過第 695/VI/2018 號批示將法案分發給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零一八年七月三十一日前完成審議工作及提交意見書。

根據第 15/VI/2018 號通知，立法會顧問團 C 工作

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



疾補助津貼”，向取得社會保障制度受益人資格前已處於殘疾狀況，並符合第 4/2010 號法律中殘疾金其他申請要件的人士，由社會工作局負責發放每月金額與殘疾金相等的津貼，以補助有關殘疾人士的生活開支。

鑑於設立社會保障制度旨在為居民提供基本的社會保障，居民在履行供款責任後，應公平地享有社會保障的權利，而透過修改社會保障制度，將上述“臨時性殘疾補助津貼”確立為長遠措施，亦符合特區政府不斷完善社會保障體系的發展方向。因此，本法案建議修改第 4/2010 號法律，取消該法律第三十七條第一款(二)項有關“須在取得受益人資格後才出現殘疾”的申請要件，使殘疾金能普遍地適用於所有殘疾人士，以體現制度的公平性。”

三、 概括性分析

社會保障是一項居民的基本權利，並體現在《基本法》第三十九條：“澳門居民有依法享受社會福利的權利。”同時，《基本法》第三十八條第三款亦規定，“……殘疾人受澳門特別行政區的關懷和保護”。這些權利及保障亦於國際法上有所體現。如《世界人權宣言》第二十二條指出，“每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障，並有權享受他的個人尊嚴和人格的自由發展所必需的經濟、社會和文化方面各種權利

ca
An
林



的實現”，以及《經濟、社會、文化權利國際公約》的第九條 “本公約締約各國承認人人有權享受社會保障，包括社會保險。”

澳門特別行政區政府一直致力落實《基本法》第三十八條第三款的規定。為使全體居民能分享社會及經濟進步的果實，特區政府亦努力地逐步完善包括殘疾人士在內的弱勢群體的社會福利。該努力於本地法律體制的各種措施反映出來，當中包括第 2/2009 號行政長官公告就二零零六年十二月十三日在紐約通過的《殘疾人權利公約》適用於澳門特別行政區的通知書、載於第 9/2011 號法律《殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度》的法律措施，以及現時正在細則審議的《聘用殘疾人士的稅務優惠》法案。

於 2011 年 1 月 1 日生效的第 4/2010 號法律《社會保障制度》在對殘疾人士的保護上邁進了一步。為向澳門特別行政區居民提供基本的社會保障，第 4/2010 號法律將殘疾金列入社會保障的給付中(第二十五條第一款第二項、第三十七條及第三十八條)。

根據第三十七條第一款的規定，同時具備下列要件的受益人，可獲發放殘疾金：

- (一) 經社會保障基金會診委員會證明處於殘疾狀況；

ca
A
林



- (二) 須在取得受益人的資格後才出現上項所指的殘疾；
- (三) 在澳門特別行政區通常居住至少七年；
- (四) 已向社會保障制度供款至少三十六個月。

同一條的第二款規定“為適用上款(一)項的規定，如因一般疾病或意外，又或職業病或職業意外，暫時或長期絕對喪失全部工作能力或謀生能力的受益人，視為處於殘疾情況。”

— 據提案人表示，由於社會保障制度允許不論是否處於勞動關係中的全澳居民，均可透過任意性制度參與社保(第十一條)，即無論殘疾人士是否有工作也可以參加任意性制度。然而，基於第三十七條第一款第二項所規定的要件，即：須在取得社會保障制度受益人資格後出現的殘疾情況才可申領殘疾金，這一規定將導致無法覆蓋先天殘疾人士或參與該制度之前已處於殘疾狀況的人士，也就是說，會令一些潛在可領取殘疾金的受益人不能享有此一福利。

為避免這個不良的情況，社會工作局由2014年7月¹開始提供“臨時性殘疾補助津貼”²，金額與第

¹該津貼由二零一四年七月二十一日開始接受申請，實施期限至二零一六年十二月三十一日，而根據行政長官於二零一七年十月二十七日在第285/DR/2017號建議書作出的批示，將津貼的申請及發放期限延至二零一八年六月三十日為止。詳細參閱：

http://www.ias.gov.mo/wp-content/uploads/2013/10/2017-11-07_145132_19.pdf

Handwritten signature and notes on the right margin.



4/2010 號法律所規定的殘疾金金額一樣：每月澳門幣 3450 元³。這兩種福利的申請要件大致相同，分別在於臨時性津貼是發放給在取得社會保障制度受益人資格前已宣告殘疾的人士。上述津貼可令不能受惠於第 4/2010 號法律規定的殘疾金的有關人士能享受到社會保障。“臨時性殘疾補助津貼”章程⁴規定了受益人需符合以下要件：

- (一) 澳門居民並於澳門居住至少 7 年；
- (二) 已於社會保障基金供款至少 36 個月；
- (三) 經社會保障基金會診委員會證明處於暫時或長期絕對喪失全部工作能力或謀生能力的狀況；
- (四) 有關狀況是在取得受益人的資格前經已出現的殘疾情況；

兩種的社會福利大為相同，唯一的實質區別在於，取得社會保障基金受益人的資格前或後才出現殘疾的情況——鑒於時段不同致使兩種福利的發放分屬不同的行政實體負責：殘疾金由社會保障基金發放，而臨時性殘疾補助津貼則由社會工作局進行發

²根據由政府提供給委員會的資料，截至二零一八年四月三十日，曾受惠於臨時性殘疾補助津貼的人數共為 847 人，但由於有受益人士已離世或已恢復工作能力，因此，現時實際領取該津貼的人數共為 760 人。

³ 根據第 142/2016 號行政長官批示規定。

⁴ 參閱：http://www.ias.gov.mo/wp-content/uploads/2013/10/2017-11-07_145132_19.pdf



放。此外，從形式方面看，臨時性殘疾補助津貼的性質是一項臨時性的行政措施，是內部規範的法律制度框架以外所規定的一項措施，因此，急需修正這個不平常的情況。提案人在立法會大會引介法案時亦已承認：“為長遠地確保殘疾人士的基本社會保障，有需要將其確立為法律制度”⁵。

透過刪除現時載於第 4/2010 號法律第三十七條第一款(二)項的要件，無論在任何時候出現的殘疾情況，均可透過恰當的法律工具達致全面發放殘疾金的目的。如此，任何社會保障制度受益人的殘疾人士只要符合其餘的相關要件規定，皆可申請領取殘疾金。因此，社會保障制度受益人的範圍將會得以擴大。今天的法律修改會令臨時性殘疾補助津貼被取消，並將有關的受益人轉移至社會保障制度。

委員會內有成員在細則性的討論中曾質詢政府，取消臨時性殘疾補助津貼的措施會否影響殘疾人士的權益。政府表示，現時受益於臨時性殘疾補助津貼的人士，其權益將一直受到保障，只是將來由收取臨時性殘疾補助津貼改為領取社會保障基金的殘疾金。

委員會內有成員擔心即使取消上述的申請要件，對於要求殘疾人士需持續供款三十六個月，實際上亦

⁵ 二零一八年五月三十一日立法會全體會議，有關修改第 4/2010 號法律《社會保障制度》法案的社會文化司司長引介稿。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature and the name '林' (Lin).



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

可能存在一定困難。根據供款原則，即社會保障制度的根本原則，“為收取社會保障制度的給付，必須符合法律訂定的最少期間供款條件”⁶，故要求供款人為社會保障制度付出實質的努力後，方能收取制度規定的社會給付。因此，不能豁免殘疾人士的供款，否則可能導致在實施制度方面，出現不公平的情況。然而，政府亦表示假如殘疾人士存在供款困難的問題，將會以不同的方式支援有需要的弱勢社群，並提供經濟援助。

為使受益人的權益可以盡快以法律的方式確立，將其轉為長效機制，法案最初文本設定其將於二零一八年七月一日起生效。該生效日期在法案修改文本內改為二零一八年十月一日。而政府已向委員會保證法案生效日期的延後並不會損害臨時性殘疾補助津貼受益人士的權益，該津貼將會由社會工作局繼續支付三個月。

對於是次立法提案背後的關注理由，委員會表示認同並接納法案中所採用的技術方案。根據《基本法》第三十八條第三款的規定，以及澳門特別行政區受約束的國際法所訂定的義務，委員會促請政府繼續加強對殘疾人士的關懷。

⁶ 第4/2010號法律第五條。



四、結論

委員會經細則性審議及分析本法案後，得出如下結論：

- 1、本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- 2、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。

二零一八年六月二十六日

委員會

何潤生
(主席)

馬志成
(秘書)

A
何潤生
馬志成



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

CS
 CS
 96

Handwritten signature of Gao Kai-xian

高開賢

Handwritten signature of Au Kin-sun

區錦新

Handwritten signature of Li Jing-yi

李靜儀

Handwritten signature of Song Bi-qi

宋碧琪

Handwritten signature of Ye Zhao-jia

葉兆佳

Handwritten signature of Qian Ting-hui

邝庭彪

馮家超

Handwritten signature of Lin Lun-wei

林倫偉