

# 《澳門新視角》 第十五期

總編輯：邱庭彪

副總編輯：龐川

贊助：澳門基金會

出版者：澳門青年研究協會

電話：(853)2852 6255

傳真：(853)2852 6937

電郵：macaomyra@gmail.com

網址：www.myra.org.mo

創刊日期：2007.11

出版日期：2014.11

封面設計：劉新宇

印刷：嘉華印刷公司

發行數量：500本

定價：非賣品/Not-for-sale

## 編者的話

今年的8月31日是澳門特區第四屆行政長官選舉日，這次選舉是澳門增加選委至400位之後的首次選舉，作為選委之一的我亦希望通過發表文章來抒發參選至投票的感受，但被《澳門新視角》秘書處告知本期稿擠，版面已不能容許增加文章。這使本人體會到，本會各會長、理監事，及友人非常支持本期刊的出版工作。

本期的文章豐富，雖然沒有文章直接談及熱門的香港“占中”話題，但本期論述社會及公共管理問題的文章占很大部分，對管理社會有一定的啟發：計有婁勝華教授的促進社會流動與化解結構矛盾、李略教授的澳門的成就挑戰與建議、劉丁己教授的淺析澳門市場營銷從業人士專業化認證議題、莊真真研究員的憲法在澳門特別行政區的實踐探析、孫銘宗博士後研究生的臺灣地區老年經濟安全之研究——以“國民年金法”為例、李新助理教授等的餐廳排隊現象研究與改進、陶章講師的珠澳區域物流經濟協作發展研究的探討。

在最後，本刊亦按傳統為學生提供一個發表作品的平台，本期刊登了兩名學生的作品：計有博士生唐超的大學考場安裝視頻監控的法學思考、另一是本科生婁煦討論澳門的熱門問題之一的“非法旅館”可否洗白，兩文章均具有一定的水平，藉以希望能啟發澳門學生多發表高質量的文章。

《澳門新視角》總編輯 邱庭彪

二〇一四年十一月

## 目 錄

編者的話 .....	邱庭彪
促進社會流動與化解結構矛盾—澳門社會形勢及趨勢分析 .....	婁勝華 1
澳門的成就、挑戰與建議 .....	李 略 7
淺析澳門市場營銷從業人士專業化認證議題 .....	劉丁己 15
憲法在澳門特別行政區的實踐探析 .....	莊真真 21
台灣地區老年經濟安全之研究：以“國民年金法”為例 .....	孫銘宗 28
餐廳服務系統優化-以澳門科技大學餐廳為例 .....	李 新 42
開展“珠澳區域物流協作發展”研究的必要性探討 .....	陶 章 52
大學考場安裝視頻監控的法學思考 .....	唐 超 60
“非法旅館”可否洗白 .....	婁 煦 67
《澳門新視角》徵稿啟事 .....	71

# 促進社會流動與化解結構矛盾

## ——澳門社會形勢及趨勢分析

婁勝華<sup>1</sup>

2014 年是澳門特區成立十五周年，也是第三屆特區政府的最後一年任期。回顧 2014 年，澳門特區按照 2012 年新修訂的行政長官選舉辦法進行了第四任行政長官選舉，現任特首崔世安先生順利獲得連任。經濟方面，雖然博彩業在經歷連續高增長的基礎上出現調整而進入整固期，但是，整體經濟仍然維持平穩發展勢頭。然而，與政治、經濟穩定發展相比，澳門社會雖取得一定的進步，但是，問題與矛盾却不斷顯現，其中，影響與阻礙社會發展的深層次與結構性矛盾日益加深。積聚的民怨藉“離補法案”引發成爲回歸後澳門最大規模的“五二五反離補”遊行。儘管是次遊行終以政府撤回“離補法案”而得以平息，但是，其後以博彩員工爲主體的維權工潮彼伏此起。可見，因經濟高速發展而累積的社會矛盾錯綜複雜，並未能以現金分享等單純經濟手段就能夠得以解決，對於新一屆特區政府來說，需要進一步析源探因，在著力解決房屋、交通、通脹、人資等民生焦點問題的同時，也要注意促進社會流動、優化社會結構，爲長久地保持澳門社會健康和諧發展奠定基礎。

### 一、面對經濟放緩與外勞輸入，本地勞動人口倍感上流受壓

衆所周知，澳門是世界上失業率最低的地區之一。統計資料顯示，澳門的失業率已經長時間徘徊在 2% 之下。而經濟持續超高速增长對人力資源產生饑渴現象，遠非由本地勞動力就可以滿足需求，輸入外勞補充澳門人力資源之不足已是常態化與長期化。可以說，社會各界對於本地勞動力無法滿足經濟發展需求而外勞在澳門長期存在的共識與預期已經形成。然而，就是在這種情況下，爲什麼還會出現社會抵制與排斥外勞輸入，甚至強烈要求政府啓動某些行業（如莊荷）禁止外勞的立法呢？

---

<sup>1</sup> 婁勝華，博士，澳門新視角學會會長，澳門理工學院教授

事實上，居民的訴求不能簡單地等同於排斥外勞或者擔心失業，而是憂慮如何能夠穩定地可預期地向上流動，或者說需要藉政府立法來排除目前較高薪酬職業受到威脅的可能性。

對於特區政府來說，應該明白，與回歸初期實行以擴大就業為政策重點不同，現階段澳門就業與人力資源的主要問題與矛盾已經發生變化與轉移，如何加強外勞輸入的科學管理、提升本地勞動人口質素與促進本地勞動人口向上流動是新階段特區政府需要思考的重點。如果在經濟放緩而本地勞動人口向上流動欠缺機制的前提下，貿然加大外勞輸入，尤其是敏感性崗位外勞，則可能引起本地勞動人口的擔憂與反彈，增加引發社會動蕩的風險。因此，需要繼續維持本地人口就業優先的政策前提下，謹慎研究某些行業外勞輸入問題，借檢討博彩批給合同之機，適當訂定本地博彩從業員晉升機制，當然，長遠的根本解決之道仍然是發展優質教育。

## 二、中產化遭遇障礙，社會結構難優化

早在亞里士多德時代，中產階級就被視為理想政體與健康社會的依靠與建設力量。而事實上，中產化社會被看作是和諧穩定社會結構的象徵已是當今世界不爭之事實。正因此，澳門特區政府在2010年施政報告中就提出“中產階層作為社會的重要組成部分，在社會和經濟建設中起著重要的作用。政府將會積極進行科學調研，在制定政策時將中產階層的有關訴求作為需要兼顧考慮的因素”<sup>1</sup>。次年，啟動對澳門中產定義、標準、階層劃分等問題的研究，從中不難想見政府之用意。

然而，隨後由政府部門及不同研究機構（社團）發布的中產階層初步研究成果却引起社會廣泛爭議。爭論的議題看起來十分廣泛，其實，焦點則在中產標準上，相當多的居民不願意“被中產”，其實質仍然顧慮一旦“中產”了，會否得不到政府的政策關懷。而這種顧慮，今天看來，并非全無道理。

如今，若按當初的中等收入標準，澳門居民大多數可以納入其中。可是，在大多數“中產”居民看來，經過幾年的“發展”，他們距離中產的目標不是縮短了，而是拉大了。換句話說，澳門試圖通過中產化（即擴大中產階層）來完善與優化社會結構的構想遭遇了嚴重的挫折。

---

<sup>1</sup> 《中華人民共和國澳門特別行政區政府2010年財政年度施政報告》，澳門特區政府，2010年，第34-35頁。

障礙之一是住屋，尤其是對於青年居民來說，置辦較為舒適的住屋更加困難了。據人口普查資料，澳門居民住房自有率達到 82% 以上，如此高的自住房率之情境下，多個民調結果却表明，居民認為住屋難仍是生活中最受困擾的問題。可以說，這是相當令人費解的，在世界範疇內也是十分罕見的。其實，細想起來，住屋問題與前述人資問題的困境道理幾乎是相同的。澳門人不是沒有工作做，而是沒有好工作做；對於中產化的澳門居民來說，不是沒有房子住，而是沒有好房子住。至於剛入職場的青年人，則只能望樓興嘆了。

如今，瘋狂的樓市，除了令部分地產人士得益外，大多數勤勞的工薪階層早已無法依靠自己的薪水實現置業願望，而不難設想，如果一個人連個像樣的住房都沒有，還會是一個真實的“中產”嗎？可見，住屋已經成為影響居民（特別是青年）向上流動的重要障礙，也是形成社會分化的基本因素。

障礙中產化與社會結構優化的因素，除了住屋外，收入分配結構的傾斜效應同樣影響巨大。儘管回歸以來，澳門經濟發展迅速，然後，單一化產業結構與寡頭壟斷經營所產生的財富效應並不會均勻地滲透到社會各階層，與博彩業、地產業關連不緊密的人士受惠有限，甚至不受其惠反受其害，加深了一些社會階層的相對剝奪感。與此同時，與 GDP 快速增長相比，薪酬增長嚴重滯後，以工薪作為主要收入來源的人士因勞動收入在 GDP 中所占比例縮小而成為經濟高速發展的獲益最小者，加上，持續的高通脹與匯率下跌，由此，導致澳門社會收入向兩極擴展。

除了住屋與收入兩大因素外，不斷湧入的新移民等因素同樣影響了澳門社會結構中產化。總之，就澳門的社會階層狀況而言，屬社會中間層的中產群體尚處於艱難成長過程之中，受物價上漲、幣值下跌等因素的影響，中產群體的生活出現下流化趨勢，然而，特區政府並無專門性針對該群體的援助政策，中產人士利益訴求受到阻滯。因此，特區政府應考慮從稅務減免、置業援助、專業發展等方面制訂政策協助澳門中產階層的成長。

### 三、合理責任分擔，提升社保水平

按照世界衛生組織 (WHO) 制訂的標準，一個國家或地區中 65 歲以上的老齡人口占全部人口比重超過 7% 即為老齡化社會。那麼，2009 年澳門 65

歲以上的長者占總人口比例為 7.7%，也就是說，第三任特區政府施政之始就面臨著一個新的社會問題，即如何面對澳門社會老齡化問題。可以預見，隨著時間的推移，老齡人口的比例將會進一步上升，預計 2021 年將達 12%。

“老有所依、老有所養”是中華民族傳統，而建立包括醫療、養老、長者服務等在內的合理完善的社會保障制度也是澳門居民關心的重要議題。回應社會訴求，在 2013 年施政報告中，特區政府首次將建設社會保障長效機制列為重點政策之一。

應該肯定，回歸以來，特區政府在財政收充裕的前提下，以政府資源輸入方式向社會投入民生福利，包括現金分享在內的短期性政策得到不斷延續與加碼。然而，民生福利具有不可逆性，且邊際效用遞減。新惠民措施（如現金分享）推出後，確實可以取得即時的社會效應。然而，一些短期惠民政策倘不加檢討就一直延續的話，在政策效用遞減的同時，還可能形成某種程度的依賴。如，特區政府原擬於 2011 年削減現金分享的金額，未料消息公布後，引起社會強烈反彈，以至于 2011 年政府不得不向市民派發兩次現金分享。類似情況的出現并非因為澳門市民“貪婪”，而是民生福利政策的本性使然。另一方面，就現行社會保障所提供的生活水平來看，確實與澳門特區經濟發展水平不相適應，總體上仍然處於低度保障狀態。

更為重要的是，在現行雙層社會保障制度中，無論是社會保障基金，還是中央公積金，都存在著嚴重的責任界定不清晰的缺陷，政府承擔了過度甚至無限責任，而制度本身存在著支出壓力大、長久存在資金缺口等問題。作為第二層保障的中央公積金，按現行法例，凡年滿 22 歲的澳門永久性居民，且該年已符合 183 日身處澳門的規定，均可自動成為該制度的參與人，并享有一次性啓動款項金額 10,000 元。也就是說，所謂的中央公積金只是政府單向地投入，并無任何個人或雇主的投入。即使是作為受益人已覆蓋至全澳居民的第一層保障之社會保障基金，雖然規定由雇主與雇員共同供款，但是，也存在個人與雇主供款過低、政府過分“包攬”與“兜底”的現象。而醞釀經年的調整與增加社保基金供款之改革法案至今仍在勞資雙方的博弈討論之中。

就目前情況看，提升社會保障強度是社會共識，然而，如何界定社會保障的責任則成為困擾社保改革進程的因素。而對於特區政府來說，需要考慮以形成完善的社會保障制度為目標，以不斷提高社會保障水平為重點，

重新整合現行多項民生福利政策，從澳門實際出發，明確政府、雇主與雇員以及非贏利組織之間各自應承擔的責任，建立合理的責任分擔機制，既使社會成員能夠獲得可靠的生活保障，同時又不因過度福利而抑制社會創新活力，控制與預防“福利陷阱”。與此同時，應啓動對現金分享制度的檢討，檢討并非立即停止發放，而是如何優化現金分享的效率，社會有聲音要求應參照中央公積金規定，停止向長期不在澳門居住的居民發放現金分享<sup>1</sup>，值得政府重視。

#### 四、社會和諧可望維持，社團社會面臨挑戰

長期以來，在素有“社團社會”之稱的澳門，社團組織作為澳門社會運轉的基礎性部件，始終扮演著超出普通NGO功能範圍的社會政治等多元化角色，發揮著利益代表與中介、社會自治、社會團結與凝聚等重要功能，并發展出以合作主義為基調的社會政治生態。然而，自澳門回歸後，尤其是近年來，一方面，社團對社會成員的吸引力日益降低與成員的不斷流失導致社團代表性持續下降；另一方面，政府與民衆之間溝通聯繫的直接化與非社團化使得社團原有的中介性功能逐漸淡化。

與此同時，新興社團（尤其是激進社團）不斷湧現，個別以“工黨”為名的政黨化組織已在籌備之中<sup>2</sup>。這些新興社團的出現，不但加速與促進了社團合作格局的分化與解體，并推動起抗爭型社會運動在澳門的發展，遊行示威等街頭行為日益活躍。儘管就此斷定澳門社團的社會團結與凝聚功能完全消亡、合作導向的社會關係完全瓦解，未免為時尚早，但是，無可否認，以往社團與社團、社團與政府之間的合作關係面臨著前所未有的衝擊，需要重新調整與定位，而社會治理也因此倍受困擾，需要重新思考與設計。

儘管社會上有聲音要求以政黨取代社團承擔政治功能，但是，從現行政制架構特徵與澳門治理傳統看，似乎并不可行，起碼是條件未够成熟。因此，在未有出現取代社團功能的新載體之情境下，需要繼續深入研究與思考社團自身建設及其作為社會團結與凝聚載體發揮作用的方式。

<sup>1</sup> 《現金分享存漏洞 公帑如倒水》，載《力報》，2014年10月10日，第P01版。

<sup>2</sup> 近日有社團人士聲稱將在6個月內建立“工人黨”。參見《兩團體疑合組工黨免票源重迭》，載《市民日報》2013年10月15日第3版。不過，因澳門尚未有規範政黨的法律，即使是該工人黨成立的話，也只能按照澳門現行規範社團的法律第2/99/M號法律（結社權規範）註冊為政治社團。



然而，觀察當下，政府方面，歷年施政報告皆置重心于民生與經濟，對社會建設與管理甚少作出安排與規劃，而在社團自身，於問題雖部分有所察覺，却在內部管理與外部行為上尚未作出根本性轉變。因此，未來澳門社團的發展不是追求數量與密度，而是要通過法律修訂重新規範社團定位、促進社團內部管理的規範化與制度化水平，通過提升專業服務水平，吸引與凝聚社會成員。與此同時，在維護社團自主、自律的基礎上，研究如何強化社團管理與監督，構築政府與社團的新型關係。

總之，回歸後持續高速發展所形成與積累的社會風險，使澳門社會秩序面臨著前所未有的衝擊，除了上述職業結構、社會階層、社會保障、社會和諧四個方面面臨著矛盾與調整外，一些新社會問題（如環保、同性婚姻、家暴、動物權益、鄰避等）也不斷湧現，爭議性社會議題越來越多，因此，關注如能解決既有社會問題的同時，同樣不能忽視通過社會管理創新加強對新社會問題的應對與管控。

# 澳門的成就、挑戰與建議

李略<sup>1</sup>

澳門回歸十五年以來，取得了舉世矚目的偉大成就，當然，在經濟迅猛發展的同時，也面臨一些挑戰，下面就成就、挑戰和建議分別談談自己的看法，不對的地方，請大家批評指正。

## 一、成就巨大

可以簡單地從經濟、財政、政治、居民收入、就業、社會福利、文化、教育、醫療、住房等十方面來看：

1. **經濟發展迅猛。**澳門的人均 GDP 從 2000 年的約 1 萬 5 千美元增加到 2013 年的 9 萬多美元，增加到 6 倍，居世界第四位<sup>2</sup>。

2. **政府財政狀況良好。**公共收入從 2000 年的約 150 億增加到 2013 年的約 1760 億，增加到 11 倍。政府盈餘從 3 億增加到 1,200 多億。

3. **政局穩定。**2013 年立法會和 2014 年行政長官選舉順利進行，建制派占主導地位。

4. **居民就業月入中位數增加明顯。**從 2000 年的約 5,000 元增加到 2013 年的約 15,000 元，是 2000 年的三倍。

5. **失業率持續走低，實現全民就業。**2013 年失業率僅 1.7%，以約 23 萬的本地勞動力，還僱傭了約 15 萬的外勞。

6. **社會福利日漸完善，逐步構建全民雙層社保。**各種社會福利關注民生：一般市民有現金分享、醫療券、電費補貼、房屋稅減免、持續進修計劃資助等；學生有書簿/學習用品津貼；長者有敬老金、養老金；弱勢家庭有各種津貼和補助；僱員和工商業者有減稅等等。政府連續多年還富與民，其中 2013 年發給每位永久居民 9,000 澳門元的現金分享。而長者可拿到約 6

---

<sup>1</sup> 李略，博士，澳門新視角學會理事長，澳門理工學院公共行政高等學校副教授

<sup>2</sup> 英國金融時報 2014 年 7 月 2 日報導，根據世界銀行(World Bank)的資料，澳門已超過瑞士，成為全球人均財富最高地區之一，排名第四。澳門 2013 年人均國內生產總值(GDP)為 9.1376 萬美元，排在盧森堡、挪威和卡塔爾之後。受益於強勁的博彩收入，澳門人均 GDP 已超過瑞士(人均 GDP 為 8.0528 萬美元)，增幅為 18.4%。參見英國金融時報中文網 <http://www.ftchinese.com/story/001057040>

萬元。

7. 澳門舊城區成功申請聯合國世界文化遺產，為旅遊業增添吸引力；

8. 15 年免費教育，更多的津貼；澳門中學生讀大學的比例提高很快，近年來高中畢業生的升學率一直在 90% 左右<sup>1</sup>；

9. 醫療不斷進步，新的急診大樓、更多社區衛生中心；健全的初級衛生保健網絡系統和日漸完善的醫療衛生體系；人口預期壽命長達 82.4 歲，居世界前列；

10. 雖然澳門目前私有房屋房價很高，均價約十萬一平方米，但澳門仍有 79% 的居民是自置物業，17.8% 住在租住物業。在所有住宅中，私人房屋佔 78.2%，社會房屋（租用）佔 6.1%，經濟房屋佔 15.6%，即使暫時排不上社會房屋者，政府也提供租屋補貼<sup>2</sup>，無家可歸者幾乎沒有。

## 二、主要挑戰

1. 樓價增長過快，超出居民購買力，使得居民尤其是年輕一代不滿增加。

(1) 2000 年不到 5,000/m<sup>2</sup>，2013 年 81,800/m<sup>2</sup>。增長了 16 倍。

(2) 2000 年月入中位數一個月可買一平方米房子，目前大約半年才能買一平方米的房子。

(3) 2000 年月入中位數 5,000 的人，買 50 平米的房子約 4 年，現在月入中位數 15,000 的買 50 平米的房子要 22 年半。

2. 居民收入雖然增加明顯，但與經濟發展程度及物價水平相比仍然偏低

雖然我們的人均 GDP 位列世界前列，但居民收入水平並沒有位列前列。香港 2013 年人均 GDP 3.8 萬美元，不及澳門的一半，居民就業月收入中位數為 13,000 港幣<sup>3</sup>，與澳門接近；新加坡 2013 年的人均 GDP 是約 54,000 美元，遠低過澳門，但其 2013 年就業人口月收入中位數為 3,705 新幣<sup>4</sup>，折合 23,712 澳門元，卻遠高過澳門。考慮通脹、人民幣升值和樓價因素後，居民收入的提高就明顯不足了。

<sup>1</sup> 參見教育暨青年局統計資料：[http://202.175.82.54/dsej/stati/2012/c/edu\\_num12\\_part5.pdf](http://202.175.82.54/dsej/stati/2012/c/edu_num12_part5.pdf)

<sup>2</sup> 1 至 2 人家團每月補助金額為 1,450 元（澳門幣，下同），3 人或以上家團每月補助金額為 2,200 元。參見房屋局網頁：<http://www.ihm.gov.mo/cn/lastestNews/?id=132&newsid=374>

<sup>3</sup> 參見香港統計處資料：[http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/gender/employment\\_earnings/index\\_tc.jsp](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/gender/employment_earnings/index_tc.jsp)

<sup>4</sup> <http://stats.mom.gov.sg/Pages/Income-Summary-Table.aspx>

(1) 通貨膨脹因素 2000-2013

- 1) 綜合消費物價總指數增長約 46%，
- 2) 食品和非酒精飲料物價指數增長約 847%。

(2) 人民幣升值因素：100:105---100:77，導致澳門幣貶值了 30%左右，直接影響到內地消費。

(3) 樓價因素：如前所述。

### 3. 外勞的利與弊

- (1) 15 萬外勞是澳門經濟發展的不可或缺的支持。
- (2) 大量的外勞對本地居民工資收入又不可避免地帶來一定壓力。

### 4. 經濟雖然長線看好，但近期下降明顯，多元化依然任重道遠

澳門經濟未來幾年有許多新項目上馬，美國富國銀行集團估計是次擴建將會在 4 年內為澳門帶來比現時多一倍的賭博收入<sup>1</sup>。目前已經落實並在建的項目有以下十項，總投資超過 200 億美元（詳見表 1）：

表 1： 澳門在建大型項目統計

股份	預算落成時間	新項目	預測成本（港幣）	賭桌
銀河娛樂(00027.HK)	2015 年中前	澳門銀河二期	196 億元	500 張
新濠博亞(06883.HK)	2015 年中	新濠影匯	158 億元	500 張
金沙中國(01928.HK)	2015 年下半年	巴黎人	210 億元	450 張
永利澳門(01128.HK)	2016 年初	永利皇宮	311 億元	500 張
美高梅中國(02282.HK)	2016 年初	美高梅路(氹仔)	202 億元	500 張
路易十三(00577.HK)	2016 年初	路易十三	77.6 億元	66 張
澳博控股(00880.HK)	2017 年	澳博路氹城	272 億元	700 張
新濠博亞(06883.HK)	2016 年至 2017	新濠天地第三期	-	逾 700 張
澳門勵駿(01680.HK)	2015 年中	皇宮酒店	24.3 億元	117 張
澳門勵駿(01680.HK)	2016 年中	勵駿酒店	20.6 億元	117 張

除此之外，還有其他投資，估計 600-700 億港幣。比如：澳門主題公園酒店，總投資：104 億澳門元<sup>2</sup>；銀河娛樂的澳門銀河三及四期，總投資 500

<sup>1</sup> 德國之聲報導：

<http://www.dw.de/%E6%BE%B3%E9%97%A8%E6%8B%9F%E6%89%A9%E5%BB%BA%E8%B5%8C%E5%9C%BA-%E5%8D%9A%E5%BD%A9%E4%B8%9A%E5%B0%86%E5%86%8D%E4%B8%8B%E4%B8%80%E5%9F%8E/a-17492236>

<sup>2</sup> <http://hk.crntt.com/doc/1015/0/2/1/101502165.html?coluid=93&kindid=4030&docid=101502165>

億至 600 億元等。加上橫琴開發的熱潮，估計未來會為澳門帶來可觀的經濟增長。

但 2014 年 6 月以來，澳門賭收連續三個月按年下跌，有投行估計九月澳門博彩收入仍會按年跌 5-10%，年底前仍缺乏利好催化劑，導致濠賭股全線下跌<sup>1</sup>。

澳門 6、7 月遊客錄得 5%、7% 增幅，零售業、旅客消費均上漲，並且多家博彩企業面向大眾客的中場並未有明顯下滑。主要是經營豪客的貴賓廳有影響，部分甚至有一到二成的下滑。一般分析是近幾個月中國大打貪腐及奢侈性消費，加上內地樓市降低、人民幣貶值、經濟放緩等作用下，使得澳門的博彩收益增長明顯放緩。關於賭收下滑的趨勢分析中，明顯形成樂觀、悲觀兩派，前者認為再過數月的微幅調整在年底會恢復，悲觀者認為已到了階段性拐點<sup>2</sup>。到底如何，還有待觀察。

但這一現象已經提出警號，澳門經濟博彩業佔 GDP 的比重接近一半（2012 年）<sup>3</sup>，博彩稅更是佔政府收入的超過 80%<sup>4</sup>，雖然政府多年來努力促進經濟的適度多元化，但依然任重道遠。

## 5. 交通壓力日漸增大

澳門的 10 萬汽車和 10 萬電單車如果全部排列起來，已經超過道路的總長度，60 萬居民和 3,000 萬遊客，交通壓力日漸增大。好在有輕軌的預期，儘管爭拗不斷，但大家對於未來的交通便利還是有所期待的，但長期來講，如何把公共交通做得更好，並鼓勵大家更多使用公共交通而限制私家車的增加，仍會是擺在政府目前的一個問題。

## 6. 遊客承载力日漸飽和

澳門以 30 平方公里的土地，每年迎接約 3,000 萬遊客，已經有力不從心的感覺。尤其是每逢節假日，新馬路等旅遊購物熱點，總是人潮洶湧，幾乎寸步難行。居民對遊客的歡迎態度也在逐步改變，值得政府重視。

## 7. 環境問題也日益引起居民重視

隨著經濟的發展，人口和遊客的大量增多，空氣、噪音等環境問題越來越引起居民的重視。

---

<sup>1</sup> [http://www.macaodaily.com/html/2014-09/11/content\\_934631.htm](http://www.macaodaily.com/html/2014-09/11/content_934631.htm)

<sup>2</sup> <http://news.sina.com.cn/c/2014-09-02/055930779918.shtml>

<sup>3</sup> [http://www.dsec.gov.mo/Statistic/NationalAccounts/Gross-Domestic-Product-\(By-Production-Approach\)--A/Industrial-Structure-of-Macao-2012.aspx](http://www.dsec.gov.mo/Statistic/NationalAccounts/Gross-Domestic-Product-(By-Production-Approach)--A/Industrial-Structure-of-Macao-2012.aspx)

<sup>4</sup> [http://www.dsfgov.mo/download/finance/evo/C\\_generalAccount.pdf](http://www.dsfgov.mo/download/finance/evo/C_generalAccount.pdf)

### 三、一些建議

#### 1. 針對樓價過高，要進行“預期管理”

現在澳門的大多數居民，如果不是前幾年買了房的，現在應該都買不起了。好在目前 75%的居民有自置房屋，社會總體還是穩定和諧的。但問題是人們不僅是生活在當下，對未來的預期也對人們的心情影響巨大。這也就是為什麼在星期五大家總是感覺比星期一輕鬆一些。

但現在的大部分年輕人，可能預期都買不起樓了。這個預期，可能是使他們人心浮動、情緒不穩的主要原因。前一階段的一些爭拗，不一定是居民對現狀有多麼不滿，主要還是年輕人對前景的一些擔憂。

所以我覺得政府要做一些預期管理。古代有曹操的“望梅止渴”，即刻軍心大振；現代社會也要給大家一個明確的希望。我覺得未來政府應該研究，能不能做到一個承諾，不管是公屋、經屋、澳人澳地還是置安居，凡是澳門居民，只要已婚或某一歲數（比如 30 歲）以上的單身，有一個固定的收入，都能在一定的時間內，比如 3 到 5 年，以一個可以負擔的價格買到或租到合適大小的房子等。我相信房子的擔憂一減少，社會會平靜很多。當然也會有其他問題出現，但目前這是主要的。即使暫時做不到這個承諾，至少應該往這個方向努力或開展可行性研究。

澳門是一個非常小的地方，土地供給非常有限，可以算是自然壟斷的資源，單單靠自由市場是無法解決好居民的住房問題的，所以政府必須要擔當重要角色。其實澳門每年新生嬰兒只有約 6,000 人，每年結婚也不過 4,000 多，如果主要以家庭為主來解決居民住宅所需，不考慮歷史遺留問題，每年有 5,000 套左右的公共房屋，就足夠解決了。

另一方面，澳門的經濟發展，其實不需要房地產業的拉動，所以政府主導居民住宅，不會對澳門整體經濟造成太大衝擊。

如果能做到這個承諾，比如說五年上樓，我估計民心立刻安寧，社會更加和諧。

比如交通問題，雖然日漸擁擠，但大家有輕軌的盼頭，總覺得前途是光明的。未來如何進一步鼓勵公交、限制私家車還是要提上議事日程。

當然澳門本身土地供應不足，舊區重整或都市更新又舉步維艱，雖然新填海地 A 區已經修改規劃，但長遠來說，還是不足夠。

相反，橫琴有大片的土地，橫琴開發的原意，如果我沒有記錯的話，應該是為澳門的多元化發展提供更多空間。但我們看橫琴現在的規劃，太過“高大上”，真是“高端大氣上檔次”，不是高端製造業，就是高新技術產業，不是說不好，但似乎有些好高騖遠，不接地氣。其實我們經濟發展的目的還是提高居民的生活素質，如果橫琴能夠劃出更多的土地給澳門政府來主導用作澳門居民的居住條件的改善，不論是對澳門的繁榮穩定還是橫琴的發展都是利大於弊的。三鄉雅居樂、順德碧桂園只是針對港澳度假客的模式就發展得有聲有色，更別說這麼近的橫琴。24 小時通關後就是另一個氹仔或路環新市鎮。當然我們明白橫琴的規劃主導權在中央和珠海，但上次有新聞說要多填 10 平方公里給澳門，似乎又看到點希望。我們也希望澳門向中央和廣東多爭取試試。當然我們不是希望劃出更多的土地給地產商來炒賣，而是希望由政府主導來改善澳門各階層居民的住房條件，不管是採取澳人澳地還是置安居計劃。

## 2. 針對居民收入水平不高：提高居民收入水平已經刻不容緩

最根本的途徑當然還是提高勞動者素質，即通過教育培訓，提高勞動者的水平，其收入自然會上升。但這是一個長期的過程。而且一些年紀大、學歷低的勞動者困難較大。所以：

(1) 本地居民的最低工資需要研究實行。

(2) 適當的行業保護也是需要的（莊荷、職業司機等）。

(3) 政府作出表率，通過提高公務員工資來提高整個社會的薪酬水平。

(4) 財政收入許可的情況下，現金分享可以繼續實行。

## 3. 如何既借助外勞又減輕其對本地居民收入的不利影響是一個難點，一個大膽的設想：

任何行業如果限制外勞，只允許本地人從事，工資一定較高：職業司機，從 1 萬增加到 2 萬左右；莊荷一直在 15,000 以上。大家可以假設一下，如果清潔、保安或家傭只允許本地人從事，會有多高的工資？估計都要 15,000 以上才能請得到人？

給得起高工資的是博彩公司和大酒店、大企業，給不起高工資的是中小企。但目前大酒店可以請很多外勞，中小企外勞名額有限。有沒有可能反過來，大酒店限制外勞，必須聘用本地人？中小企放開外勞？這樣本地

人可以享受大企業的高工資高福利，中小企又可以有外勞的廉價勞動力支持？當然這對大企業不可避免有些衝擊，尤其是人力資源培訓、本地人力資源能否達到要求？可能需要進一步的深入研究，我只是拋磚引玉，說的不對的請大家原諒。對大企業來說，可能是利潤率降低一兩個百分點，但對本地居民工資可能提高一倍。

#### 4. 應對經濟增長放緩

雖然經濟增長是否長期放緩還很難說，但政府和社會都要有一定的心理準備，畢竟長期的高增長不可能一直持續下去。澳門早晚會到一個基本平穩發展的時期，那麼相對應的，政府的經濟財政政策，社會文化政策等可能都有做相應的調整。居民的心態和預期也要相應調整，使我們的社會和生活適應一個長期的相對穩定的可持續發展。

#### 5. 交通問題

雖然有輕軌的預期，未來澳門地少人多車多的局面還是會維持，如何進一步建設好公共交通，通過經濟手段鼓勵居民搭乘公共交通而減少私家車的使用是一個必須要提上議事日程的問題。

其實有些發達國家和地區已經有一些經驗可供借鑒。比如繁忙時段對繁忙路段的收費，熱點地區停車費的提高，甚至汽車號牌的收費等，當然這要以完善便利的公共交通為基礎，需要進一步深入研究。

#### 6. 遊客承载力問題

澳門到底以多少遊客為宜，是一個不容易簡單說清楚的問題。澳門 30 平方公里的土地，60 萬居民，每年迎接約 3,000 萬的遊客。比例上算是非常高的，但澳門的遊客又有其特殊之處，相當多的遊客可能直奔賭場，賭完就走了，所以對澳門市面的壓力並沒有太大。而且即使有第一次來澳門的遊客去各大旅遊景點觀光，由於這些旅遊景點大多與市民日常去購物休閒的地方不同，所以與市民的衝突也不大。這就與香港有了很大分別，到香港的遊客相當部分以購物為主，而遊客的購物地點與市民的經常去的地方又有很大重合，比如旺角、尖沙咀、金鐘、銅鑼灣等等，因此居民與遊客的矛盾就比較突出。澳門相比要好很多，而且隨著輕軌和新賭場酒店的不斷建成，澳門的遊客承载力也會不斷提高。但由於澳門畢竟地方有限，遊客承载力始終也是一個要重視的問題。未來政府要專門研究以什麼手段來控制遊客的數量和質量。



## 7. 環境問題

澳門本身已經沒有什麼工業生產了，工業產生的污染應該不多，如今的空氣污染，除了周邊地區的影響以外，主要應該是汽車和電單車的廢氣所致。政府應該加大力度鼓勵環保汽車，對零排放的汽車和電單車實施零稅收，甚至提供一些補貼，鼓勵大家更換。大家設想一下，如果澳門街頭大多是電動汽車（或至少是混合動力汽車）和電動摩托車的話，澳門的空氣質量會提高多少？澳門的城市形象又會提高多少呢？鼓勵環保車輛可以與限制非環保私家車數量結合起來，達到一舉兩得的效果。

## 8. 其他

(1) 稅收優惠，增加對子女撫養和老人贍養者的退稅額，這樣也可以起到適當提高出生率和鼓勵贍養孝敬老人等中華傳統美德的作用。

(2) 增加供樓和租樓的退稅額：

1) 由於澳門房價和房租的高企，是否也可以考慮設計有關供樓或租樓的適當退稅。中等收入階層無法享受經屋和社屋，又要負擔超高的樓價或房租，如果有適當退稅（具體額度當然需要進一步研究），似乎可一定程度上緩解其沉重負擔；同時向居民表明政府對居民疾苦的關懷。

2) 這一公共政策的象徵意義可能會遠遠大於實際的金錢效果。這有點類似內地有些機構逢年過節分發一些食品、糧油等，雖然可能只有幾十到幾百塊錢，但在員工心理上的“分量”遠遠超過等價的現金。一種被關懷、被重視而產生的歸屬感可能事半功倍。

以上意見和建議，純屬個人看法，不對的地方，歡迎方家批評指正！總之，本人認為，回顧過去，成績斐然；考察現在，面臨挑戰；展望未來，謹慎樂觀。最重要的是，上下一心，團結奮鬥，才能“同心致遠，共享繁榮”<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 第四任行政長官候選人崔世安先生的政綱主題。

# 淺析澳門市場營銷從業人士專業化認證議題

劉丁己<sup>1</sup>

從世界經濟和工商管理的全球整體發展進步趨勢來看，不同國家或地區，對於許多專業的人力資源職位（如律師、醫師、建築師、會計師等等）都有各自的認證體系。甚至於針對某些具有跨國業務性質的專業（如財務分析師、國際精算師）還有全球性的認證組織或機構進行認證。“認證”是指由公共或私人團體頒發註冊執照予能提供達到客觀條件/資格的職業活動之人士，已獲得認證之人士必須遵守所設定的專業守則和道德標準作為行為指標<sup>2</sup>。行業專業化的發展，以及專業化認證的趨勢無疑是一個國家或地區要升級到專業增值服務提供者時，必然要走的方向。不過“行業專業化”以及“專業化認證”實際上是兩個不同的題目。而要瞭解這兩個議題，必須先仔細瞭解每個不同的國家和地區本身的需求，然後再做行動，才能將有限資源做最有效率的分配。為了配合澳門特區政府產業多元化發展的施政方針，本文擬簡單探討澳門市場營銷從業人士是否需要“行業專業化”以及“專業化認證”的議題。

## 一、行業專業化有賴政策協助，時間發展與市場公認

專業（profession）是指需要特別教育訓練才能從事的工作。在歐洲中世紀及近代，最主要的三項專業為神職、醫學及法律。在19世紀之後，隨著科學技術進步，社會分工日漸細緻化，許多原有不需要特別訓練的職業，變成需要有特別教育訓練之後才能從事，這稱為專業化<sup>3</sup>。特定行業的專業化並不是政府拿支魔法棒，一秒就能讓某個行業變得專業，而是需要在政府的主導或協助下，通過一定時間段反覆地實踐，在動態環境下獲得市場的普遍認同，才能進一步加以判斷這個職業或市場的發展水平是否達到專業。舉例來說，香港的金融業、臺灣的電子製造業、澳門的博彩業，都是

---

<sup>1</sup> 劉丁己，博士，澳門新視角學會副理事長，澳門大學副教授，博導。

<sup>2</sup> Roderick, G. (1990). Glossary of terms. *The Social Worker*, 58 (1). p. 20.

<sup>3</sup> Weeden, K., A., (2001), Why do some occupations pay more than others? Social closure and earnings inequality in the United States, *American Journal of Sociology*, 108, 2001, pp. 55-101.

在當地政府的政策引導下，經過十多年或數十年的發展，才得以獲得目前的市場規模和國際認同，進而被認為專業。所以說專業這兩個字，是需要通過市場不斷的試驗和實踐之後，最終在消費者與市場機制中，自然產生的一種肯定和認同，並不一定需要所謂的官方認證過程，所以絕對不是“點石成金”般的可以“馬上變專業”。隨著澳門的經濟繁榮發展，現在本澳有許多工作機會，社會整體失業率非常低，可以說讓亞洲不少鄰國或地區十分羨慕。然而，社會上也有人提出澳門多個工種其實都需要專業人才（例如市場營銷），但是本地不少專業人士都反而向外流，或者缺乏專業認證機制來界定人才是否足夠專業，應該如何是好？澳門博彩業發展良好在某些部份也相對造成其他行業的人力資源壓力（例如許多人才都去了博彩業），政府也早就看見澳門產業隱然存在過度單一化的問題，因此近年來正努力試圖將博彩業一支獨秀的局面，轉型邁向以博彩業為龍頭但同時帶動產業多元化的方向，所以說政府不僅加大力度扶植中小企業，同時也投入資源支持文化創意、中醫藥、等其他領域的發展。雖然有些產業目前還在起步階段，暫時見不到一定規模，但是任何一個行業或一個產業的形成都需要時間，所以也不能操之過急，等到有了一定規模的市場之後，才会有更多人（尤其是專業人才）願意加入。所以說，目前要談如何吸引非博彩業相關的專業人才回流澳門就業，或是如何讓澳門其他非博彩行業“專業化”，或許是太早的命題。簡單舉個例子，許多人主張澳門應該發展影視產業。這個方向是否正確適宜政府自有戰略性考慮，在此暫不做評論或分析，但是影視產業在澳門才剛剛起步，如果我們現在就希望目前正在好萊塢拼搏的許多影視專業人才二話不說，立刻離開好萊塢，來澳門工作，幫助澳門建立“專業影視行業”，那顯然就有點一廂情願了。

## 二、專業化認證制度適用許多行業

專業認證（Professional certification）制度的意義，廣義的來說，是為某一專業技術或領域，透過某種標準的檢定或測試，依技術難度或專業程度區分為若干等級，由政府單位或具公信力的專業組織所認定核發，用於表彰個人資格或執業資格的證明文件；而狹義的來說，指的則是執照或專業證書的核定機制。執照是特定被規範的行業或業務所應具備的資格，一般都有被立法來規範，或受業界團體要求需符合的資格或檢定，所核發之證

明文件，用來規範或要求行使該業務或行為的資格。專業證書是代表某項專業技術或領域，經某種標準或檢定測試合格，核發給個人用來彰顯或認可該項技術能力的資格證明文件<sup>1</sup>。針對某些消費者不一定具有鑑別能力，或者性質較為特殊的專門行業，專業認證制度確實有需要存在。除去某些具有限制性、地域性、特殊性、或者政府公權力有關的職位，必須有當地政府的“官方認證”之外（如執照的考取、國際認證資格之不一定適用性等），具有全球共通標準的某些行業或職位，建議可以直接引入國際標準進行認證，而無須通過澳門政府本身進行認證。以澳門高等教育領域為例子，本澳多所公立高等教育機構近來正積極推動取得不同國際專業認證機構的審查，就是一個很好的實踐。好比澳門大學工商管理學院正在接受“國際商學院協會”（Association to Advance Collegiate Schools of Business, AACSB）的審查並即將取得該項認證；澳門旅遊學院已經獲得“聯合國世界旅遊組織”（United Nations World Tourism Organization）關於“旅遊教育質素”的認證；而澳門理工學院也取得了“英國高等教育質量保障局”（Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA）的院校專業評鑑。這些國際專業認證，都能讓本澳學生獲得國際專業級別的參考，有利學生和家長在選擇報讀升學時做出更合理的選擇。

不過，推動市場營銷專業認證制度之前，首先要問的是：澳門現在和未來需要什麼樣的專業人才？澳門是否有必要自行針對市場營銷領域的人才進行專業認證？一個人是不是經過澳門自行推動的市場營銷認證制度“認證”後，這個人就確定個“營銷專業人才”？從市場自然的供求法則來看，一個行業或者一個產業是否具有其專業性，消費者會給予判斷。首先是要有消費者需求（consumer need），其次才有市場（market），進一步才會形成產業（industry），然後才討論產業戰略<sup>2</sup>。要是連消費者需求都沒有，就不會形成一個市場，那更別提一個產業。假設某產品或服務已經形成一個產業，那麼該產業一般就會存在諸多商家的競爭，消費者會從中挑選出最適合的產品，時間一久，“適者生存，不適者淘汰”的生存鐵律自然發揮作用。比方說，從前吃東西大家都不是很講究，但是在吃得飽的需求被滿足之後，人們就想要吃得好。但吃什麼才算是吃得好？有人認為去受到

---

<sup>1</sup> Barnhart, P. (1997), *The Guide to National Professional Certification Programs*, HRD Press.

<sup>2</sup> Hunger, J. D. and Wheelen, T. L. (2003), *Essentials of Strategic Management*. Pearson.

“米芝蓮飲食指南” (Michelin Guide) 推薦 (不是認證) 的餐廳吃飯, 享受專業精緻的料理和服務, 那就是吃得好; 有人認為回歸自然, 多吃醫師和專業營養師建議的五穀雜糧和無農藥有機食物, 那才是吃得好。但不論是米芝蓮餐廳, 或是生機飲食, 最終都發展出專業的學問。一個行業或某些行業是否專業化認證, 需要市場機制以及一段時間去驗證。專不專業最終還是會由消費者來肯定的, 而當消費者認可, 市場認可的時候, 或許就已經取得了市場本身的認證, 專業機構的認可似乎就不一定是必要的了。我們有聽說過美國好萊塢的票房巨星需要美國影藝協會特別頒發一個“票房巨星專業證書”嗎? 一個已經能夠在美國職業籃球聯盟登場打球的主力球員, 還需要某個國家或地區政府頒發“專業運動員證書”來證明他夠資格被稱為專業運動員嗎? 當然上述對於米芝蓮飲食指南的標準是否值得作為國際認證的標準, 本身還有討論的空間, 但是對於票房巨星和籃球運動員, 市場機制和消費者選擇兩個市場營銷要素, 本身就已經給出了答案。上述好萊塢明星或許就需要得到奧斯卡金像獎來說明他的演技爐火純青 (因為票房不等於專業演技, 演技也不等於票房實力), 但是對於票房號召力, 則是市場自有肯定。

### 三、市場營銷工種是否需要專業化認證制度

過去澳門過去十年發展最快的就是博彩業, 除了博彩業吸引了全球的高端專業人才之外, 我們也合理地發現和博彩業緊密相關的行業也隨之高速發展, 例如: 酒店、旅遊、零售、會展等領域。澳門現時就業人口中, 最多人擔任的是含莊荷在內的文員以及上述領域的各類服務銷售人員, 根據 2012 年資料, 至少有 90,400 人和 75,100 人, 佔總就業人口的五成<sup>1</sup>, 除了特定職位必須由本澳人士擔任 (如莊荷), 目前澳門吸引到的專業人士, 主要就是在上述領域。根據政府規劃, 當然希望澳門有更多元化的專業領域發展, 以及吸引並培養更多元化的專業人才, 這也是未來澳門面對的重要課題, 相信等到澳門多元化產業的發展越來越成熟, 越來越蓬勃時, 許多專業精英自然會通過適當的國際市場流動機制, 來到澳門貢獻一份心力。同樣的, 市場營銷從業人員在澳門是否需要“專業化”呢? 市場營銷 (Marketing) 是指個人或群體通過創造并同他人交換產品和價值, 以滿足

---

<sup>1</sup> 孫家雄, 孔令彪 (2012), 澳門職業培訓政策的回顧與展望, 行政, 第 25 卷, 總 98 期, 頁 991-1003.

需求與欲望的一種社會和管理過程<sup>1</sup> (Kotler and Armstrong, 2014), 這個過程牽涉的步驟十分複雜且分工精細, 並不容易由一個人獨立完成, 而且市場營銷幾乎存在所有行業之中, 要單獨界定某人或某行業是專門的市場營銷領域, 並加以“專業化”, 恐怕並不現實, 因此有人呼籲要讓“澳門市場營銷領域專業化”, 或許是一個比較理論化的說法, 同時市場營銷這個領域最重市場實踐, 一般都用實際成績進行檢驗, 專業與否也不是誰說了算, 而是由消費者的購買行為做出選擇<sup>2</sup> (Schultz, Tannenbaum and Lauterborn, 1996), 同時業內同行自然會有同儕評價 (peer evaluation)。因此與其呼籲要儘速讓“澳門市場營銷專業化”, 不如讓市場機制自行良好運作, 多從市場營銷從業人士的實際從業表現來做判定, 更為客觀有效。而對於是否要推動澳門市場營銷專業人士認證制度, 筆者同樣保持較為保留的態度。不過針對某些並非市場營銷專業出身的其他職業人士來說, 如果能夠引進某些受國際認可的市場營銷進修課程或是市場營銷認證考試, 無疑是一大福音, 因為在澳門就能讀到國際認證的課程, 對於本澳培養或扶植國際認可的市場營銷人才, 也算是一個快速而維持高標準的方法。例如美國市場營銷協會 (American Marketing Association, AMA) 所提供的“市場營銷師專業認證” (Professional Certified Marketer, PCM) 就可以算是公認高水準的世界級市場營銷認證課程<sup>3</sup>。這樣對於澳門邁向人力資源多元化、專業化、國際化的目標, 是一個助益。不過對於何者為國際標準, 政府相關單位就富有把關審查的責任, 要防止假國際認證之名, 行商業謀利之實的不當作法。

#### 四、小結

討論市場營銷行業專業化或專業化認證的本質都是希望引用國內外先進專業技術, 共同研究發展並提高澳門市場營銷相關行業人才的知識與技能, 協助解決澳門營銷實務與未來發展路向問題, 提昇本澳市場營銷從業人員之專業職能水準: 並以協助各行業組織、機構及專業團體之市場營銷專業職能培訓與發展。其實不論是行業專業化或是專業化認證, 本身都脫離不了市場的需求和時間的驗證。很多人大聲疾呼澳門政府一定要如何如

---

<sup>1</sup> Kotler, P. and Armstrong, G. (2014), Principles of Marketing, 15th Edition, Pearson.

<sup>2</sup> Schultz, D. E., Tannenbaum, S. and Lauterborn, R. F (1996), The New Marketing Paradigm: Integrated Marketing Communications, 1st Edition, McGraw-Hill.

<sup>3</sup> American Marketing Association (2014), Event/Training: Professional Certified Marketer (PCM), Retrieved March 19, 2014, from <https://www.ama.org/events-training/Certification/Pages/default.aspx>

何，快點推動哪些哪些，出發點或許十分良好，但未必真是越快越好。澳門政府目前已經有專責研究小組，針對未來澳門人力資源規劃發展、未來重點專業發展方向、以及澳門市場營銷專業是否需要進一步進行專業化或專業認證，進行深刻調研和專業研究，相信不久就會有良好的規劃和方向。

# 憲法在澳門特別行政區的實踐探析

莊真真<sup>1</sup>

## 一、先決問題：憲法在特別行政區適用嗎？

我國是一個人口眾多、國情複雜的社會主義國家，《中國憲法》屬於社會主義憲法。回歸後，按照《澳門基本法》的規定，澳門特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變，澳門原有的法律體系大體得以保留。那麼一部社會主義憲法是否能在適用資本主義制度的特別行政區內適用？對於這個問題，答案無疑是肯定的。

我國是統一的單一制國家，在“一國兩制”制度下，“一國”是特別行政區成立及適用有別於中國內地的資本主義制度和生活方式的前提和基礎，憲法作為國家的根本大法，是國家主權在法律上的最高體現，具有最高性，憲法的空間效力及於全國，這當然包括因國家恢復行使主權而建立的特別行政區。事實上，特別行政區的建立亦是必須要有憲法上的依據的。關於這一點，從全國人大在關於設立澳門特別行政區的專門決定中便可見一斑。<sup>2</sup>

另外，根據凱爾森（Hans Kelsen）的“法律位階”理論及“基本規範”理論可知，憲法是基本法制定的前提和基礎，是基本法合法效力的正當性來源。凱爾森認為，人們之所以必須遵守法律，是因為這些法律是根據更高級的規範制定的，而這些更高級的規範是有效的。人們之所以要遵守那些更高級的規範、那些更高級的規範之所以是有效的，那是因為它們是根據更高級的“基本規範”制定的，而那些更高級的“基本規範”是有效的。這樣就形成了一個效力等級系統，法律規範也形成了一種效力等級層次結構：從一般法規範到高級法律規範，一直到基本規範。某一個層次的規範是合法的、有效的，那是因為這一規範的上一級規範也是合法的、有效的。這個效力等級一直可以追溯到“基本規範”，它是合法的、正統的、有效的，這樣人們才遵守整個法律制度。<sup>3</sup>所謂“基本規範”是指具有最高效力

<sup>1</sup> 莊真真，澳門新視角學會會員，澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員。

<sup>2</sup> 1993年3月31日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過的《全國人民代表大會關於設立中華人民共和國澳門特別行政區的決定》中明確指出，全國人民代表大會根據《中國憲法》第31條和第62條第13項的規定，自1999年12月20日起設立澳門特別行政區。

<sup>3</sup> 王振民：《論港澳回歸後新憲法秩序的確立》，載於《港澳研究》，2013年第1期，第29-30頁。



和能夠產生其它法律規範的規範，就我國而言，這個“基本規範”就是《中國憲法》。眾所周知，《中國憲法》作為我國現行法律制定的立法依據和立法基礎，是國家其他基本法律制度的“母法”，制約着其他規範的存在，中國政治、經濟、社會、文化等各個方面的基本法律制度都是以憲法為依據而制定的，所有法律都不得與憲法相抵觸，都必須統一在憲法的精神和價值體系之中，這當然包括規定了特別行政區制度的基本法。

事實上，規定了在澳門特別行政區實行的制度，以確保國家對澳門的基本方針政策的實施，並保持澳門原有的資本主義制度和生活方式，在五十年內不變的《澳門基本法》，在特別行政區享有憲制性法律的地位，是澳門特別行政區其他法律制定的依據和衡量的標準，是整個澳門特區法律體系的基本和核心。但究其實質，《澳門基本法》仍是我國一部依據憲法的授權而制定的全國性法律，其法律位階低於作為“基本規範”、國家根本法的憲法。

由上可知，憲法作為國家的根本大法，具有最高性，其空間效力及於全國，憲法與基本法是“母法”與“子法”的關係，憲法是基本法合法、有效的效力來源。不管是澳門特別行政區的設立還是《澳門基本法》的制定都必須依照憲法的規定。憲法是特別行政區得以設立，基本法得以制定和頒佈的憲制基礎，憲法適用於特別行政區，憲法與基本法共同構成了澳門特區法律體系的憲制基礎。

## 二、憲法在特別行政區如何適用

如上所述，憲法的效力及於特別行政區，但憲法如何適用於特別行政區，一直以來都是學界研究的一個重點和難點問題。根據憲法本身的特性及立法原意，多數觀點認為，憲法在特別行政區“整體有效”，“整體適用”，只是有關社會主義制度和政策等條款在特別行政區的適用方式上採取了不同於以往適用於內地的模式的新模式。

根據香港基本法諮詢委員會在《基本法與憲法的關係最後報告》中提出的：“中國憲法是全國的大法，是國家所有法律的基礎，在全國具有最高的法律效力。香港是中央轄下的一個特別行政區，是全國的一部分，有高度的自治權。因此從原則而言，中國的憲法在香港特別行政區內有效，有效的意思是指中國憲法在香港具有法律效力，亦不可以不承認憲法中的任

何一條，或認為中國憲法的其中一些條文在香港無效。”<sup>1</sup> 這一理解，同樣亦適用於同為特區的澳門。基於主權者意志不可分割的本質和國家根本法的特性可以認為，憲法“整體有效”“整體適用”於特別行政區。

為了進一步探究憲法具體條文在特別行政區的適用情況，有學者採用了定性的方法，提出憲法中有關確認和體現國家主權、統一和領土完整的規定，即那些主要體現了“一國”的規定在特別行政區適用。<sup>2</sup> 在“兩種制度”方面，憲法有關社會主義制度和政策的條款規定，不在特別行政區適用<sup>3</sup>，而是適用基本法的規定。並進一步將憲法中有關“一國”的規定，總結歸納為十類<sup>4</sup>，包括關於憲法地位和效力的規定、關於憲政體制的規定、關於社會基本價值觀的規定、關於國家結構形式的規定、關於全國人大的規定、關於全國人大常委會的規定、關於國家主義的規定等等。

有學者則從憲法的適用方式入手，將憲法在特別行政區的適用方式分為兩種：認為憲法的適用本應採取統一的模式，但是《憲法》第31條允許實行“一國兩制”，這使得有關社會主義制度和政策的憲法規範適用於特別行政區的方式不採取顯性的“運用和實施憲法落實處理各種事情”的憲法執行模式，而採取隱形的“認可、尊重和不得破壞”的憲法遵守模式，特別行政區政權機關、社會組織和所有居民對中國憲政秩序的尊重是《憲法》在特別行政區遵守適用的主要形式。並進一步提出了包括憲法的立法適用、行政適用、司法適用、監督適用和遵守適用等《憲法》在特別行政區的具體適用方式。<sup>5</sup>

### 三、憲法在特別行政區的司法實踐

如上所述，憲法在特別行政區整體有效，憲法適用於特別行政區，那麼當事人可否提出適用憲法的訴求？特別行政區的法院可否直接引用有效的憲法條文作為裁判依據作出判決呢？等等這些問題就涉及到憲法在特別

---

<sup>1</sup> 香港基本法諮詢委員會-中央與特別行政區的關係專責小組-基本法與憲法的關係工作組：《基本法與憲法的關係最後報告》，1987年2月11日，編號：CCBL-SG/RCS-00-FR02-870211。

<sup>2</sup> 胡錦光：《論憲法與基本法的關係》，載於《“一國兩制”與澳門特區法制建設——大型學術研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，第12-25頁。

<sup>3</sup> 王叔文主編：《香港特別行政區基本法導論》，北京：中國中央黨校出版社，1990年，第67頁。

<sup>4</sup> 胡錦光：《論“一國兩制”之“一國”的憲法體現》，載於《“一國兩制”研究》，2013年第1期，第17-24頁。

<sup>5</sup> 相關適用方式見鄒平學：《1982年〈憲法〉第31條辨析》，載於《當代港澳研究》，2013年，第10輯，第96頁。

行政區的司法適用問題。

事實上，實踐中已經出現了特別行政區的法院在審理案件時援引憲法的有關條款進行說理並作出判決的案例。如在香港劉港榕案中，香港法院引用憲法第 31 條、第 57 條、第 58 條和第 67 條第 4 項，在對全國人大及其常委會的性質及權限、香港法院是否有權審查全國人大及其常委會的行為以及“人大釋法”的權力來源、釋法方式和釋法範圍等特定問題上均適用了憲法。在澳門特別行政區終審法院 28/2006 號案<sup>1</sup>中，對於案件的核心問題行政長官就某些事項制定規章性規範時，是否必須有立法會制定的法律給予職權，或者是可以認為，行政長官按照《澳門基本法》第 50 條第（五）項所賦予的制定行政法規並頒佈執行的職權，除法律保留及已經由法律作出規定（法律優先）的事項外，可以就任何社會關係透過規章來訂定創制性規條的問題。澳門終審法院從中國憲法所規定的立法制度，尤其是中國憲法的角度，通過分析第 1954、1975、1978 和 1982 年憲法中有關“行政法規”的概念及有權制定“行政法規”的主體，並引用《中國憲法》第 89 條及憲法規定的立法體制認為，國務院為履行憲法第 89 條所賦予的職權或經全國人大及其常委會的特別授權，可以制定設置權利、義務的獨立行政法規（創制性）以及為執行法律制定執行性或從屬性的行政法規（這類行政法規規則不能具創設性的權利和義務）。合議庭裁判通過對比《中國憲法》第 58 條、第 62 條第（三）項、第 67 條第（二）（三）項，第 89 條第（一）項和《澳門基本法》第 50 條、第 67 條、第 71 條等規定，裁定制定行政法規需要一項預先法律給予授權的要求是沒有法律依據的，除在《澳門基本法》規定的保留以法律規定的事項以外以及不違反法律優先原則（行政法規不得違反高位階的法律規範，尤其是基本法和法律，也不得違反包括行政法一般原則在內的法律一般原則）的情況下，行政長官可僅以《澳門基本法》為依據核准行政法規。從上述特區法院引用憲法作出司法裁判的案件中，雖然案件對憲法條文的適用範圍有限，但都是在具體案件中的核心特定問題上直接引用憲法條文作為審判依據，可以視為憲法在特區法院審理過程中的直接司法適用。

然而，這種直接引用憲法作為特定案件或案件的特定問題的審判依據

---

<sup>1</sup> 參見澳門特別行政區終審法院第 28/2006 號案合議庭裁判，資料來源：澳門特別行政區終審法院法院裁判一欄，<http://www.court.gov.mo/sentence/zh-53590d01d24ea.pdf><http://www.court.gov.mo/sentence/zh-53590d02a8db4.pdf>，2014 年 8 月 20 日訪問。

的情況，在回歸以來的司法實踐中較為有限，更多的則是特區法院引用憲法用以說明某種事實或作為解釋法律的輔助材料。<sup>1</sup> 如①引用憲法條文說明事實。例如在香港國旗、區旗案<sup>2</sup>中，香港特區法院引用中國憲法第 136 條說明中國國旗為五星紅旗的事實。在澳門終審法院第 46/2006 號案<sup>3</sup>中，引用憲法說明制定行政法規的權力賦予了國務院，而立法權則歸全國人民代表大會及其常務委員會。②引用中國憲法或憲法第 31 條說明基本法的來源。法院在一些判決中籠統引用中國憲法或中國憲法第 31 條說明香港基本法的來源，及其制定的憲制依據加強基本法的權威。如澳門終審法院第 7/2001 號案<sup>4</sup>中，引用《中國憲法》第 31 條，說明基本法乃係全國人民代表大會根據《中國憲法》第 31 條制定的，它屬於澳門特別行政區的憲法性法律，是特區各項制度和政策的依據。③引用中國憲法作為解釋基本法或其他法律的參考資料。如在 *Hong Kong Kam Lan Koon Ltd v. Realray Investment Ltd* 案中，一方主張《失效條例》第 7 條關於收回土地的訴訟時效的規定和第 17 條關於所有權於期限屆滿後終絕的規定違反基本法第 105 條。其中涉及如何理解“deprivation”的問題，對此，香港法院參考了 1954 年憲法第 13 條、1975 年憲法第 6 條和 1982 年憲法第 10 條的規定，認為，基本法第 105 條所指的“deprivation”應該被理解為一個更為狹義的概念，相當於“expropriation”。這裡的“徵用”只涉及私主體財產被政府剝奪的概念，並不調整個人的財產被其他私主體剝奪的情況。<sup>5</sup> ④或當事人提出適用憲法的訴求，但未得到法院的回應，法院本身並沒有依據憲法作出裁決。比如在香港馬沛東系列案中，當事人提出香港居民應享有中國憲法規定的權利和義務等訴求，未得到香港法院的認可。<sup>6</sup> 在澳門終審法院第 100/2014 號案<sup>7</sup>中，澳門民政總署管理委員會引用《中國憲法》及《澳門基本法》認為

---

<sup>1</sup> 有關香港特區法院適用《中國憲法》的情況及分類，主要參考了王振民、孫成：《香港法院適用中國憲法問題研究》，載於《政治與法律》，2014 年第 4 期，第 4-9 頁。

<sup>2</sup> 黃江天：《香港基本法的法律解釋研究》，香港：三聯書店（香港）有限公司，2004 年，第 393 頁。

<sup>3</sup> 參見澳門特別行政區終審法院第 46/2006 號案合議庭裁判，資料來源：澳門特別行政區終審法院法院裁判一欄，<http://www.court.gov.mo/sentence/zh-53590d02a8db4.pdf>，2014 年 8 月 20 日訪問。

<sup>4</sup> 參見澳門特別行政區終審法院第 7/2001 號案合議庭裁判，資料來源：澳門特別行政區終審法院法院裁判一欄，<http://www.court.gov.mo/sentence/zh-53590d09dcc0e.pdf><http://www.court.gov.mo/sentence/zh-53f472e2e68f8.pdf>，2014 年 8 月 20 日訪問。

<sup>5</sup> *Hong Kong Kam Lan Koon Ltd v. Realray Investment Ltd*, HCA 15824/1999, para 22-23.

<sup>6</sup> *Right to Inherent Dignity Movement Association and Another v. HKSAR and others*, HCAL 104/2008, para 73.

<sup>7</sup> 參見澳門特別行政區終審法院第 100/2014 號案合議庭裁判，資料來源：澳門特別行政區終審法院法院裁判一欄，<http://www.court.gov.mo/sentence/zh-53f472e2e68f8.pdf>，2014 年 8 月 20 日訪問。

公民投票是由憲法或憲制性法律規定的一種政治制度，我國憲法及憲制性法律《基本法》皆未設立“公投”制度，作為直轄於中央政府的澳門特區根本無權設立此項制度。無論是政府或民間進行所謂“公投”活動，都是對國家憲制和《基本法》的挑戰及破壞，亦完全不符合澳門特別行政區的法律地位。因此，根據第 2/93/M 號法律第 2 條及第 6 條的規定，不容許在公共地方舉行“2014 澳門特首選舉民間公投”集會活動。最後澳門終審法院雖然裁定民政總署不批准上訴人擬在公眾地方舉行包含“公投”內容的決定沒有違法之虞。但卻不是依據憲法作出裁決。這四種意義上的引用，雖然都是在具體案件中直接引用憲法，但並未涉及案件的核心，也未被法院採納為核心的審判依據，尚不宜將其歸類為憲法在特區的司法適用。

實踐中，還存在憲法的間接司法適用的情況。例如港澳兩部《基本法》在第 158 條第三款及第 143 條第三款都規定了，對於特區法院在審理案件時需要對基本法中關於中央人民政府管理的事務或中央和特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決的，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由特別行政區終審法院提請全國人大常委會對有關條款作出解釋。其中，全國人大常委會受理該提請時，就有可能涉及到需要依照憲法作出解釋。由於全國人大常委會在依據憲法作出解釋後，特別行政區在引用該條款時，就應以全國人大常委會的解釋為準，這其中便涉及了憲法在司法的間接適用。

如在香港特區“剛果（金）案”中，香港特區終審法院提請全國人大常委會對香港基本法第 13 條第 1 款和第 19 條進行解釋。要求全國人大常委會解釋中央人民政府是否有權力決定中華人民共和國的國家豁免規則或政策以及香港特區是否有責任援用或實施中央人民政府根據第 13 條第 1 款所決定的國家豁免規則或政策以及中央人民政府決定國家豁免規則或政策是否屬於國防、外交等國家行為等等問題。

在審議了提請後，全國人大常委會根據《中國憲法》第 67 條第(四)項和《香港基本法》第 158 條的規定並依據《中國憲法》第 89 條第(九)項的規定作出解釋<sup>1</sup>認為，國務院即中央人民政府行使管理國家對外事務的職權，國家豁免規則或政策屬於國家對外事務中的外交事務範疇，中央人民政府有權決定中華人民共和國的國家豁免規則，在中華人民共和國領域內

---

<sup>1</sup> 參見 2011 年 8 月 26 日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議通過的《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第十三條第一款和第十九條的解釋》。

統一實施。根據《香港基本法》第13條第1款關於“中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務”的規定，管理與香港特別行政區有關的外交事務屬於中央人民政府的權力，中央人民政府有權決定在香港特區適用的國家豁免規則或政策。香港特別行政區，包括香港特區法院，必須適用和實施中央人民政府決定採取的國家豁免規則或政策，不得偏離這種規則或政策，也不的採取與這種規則或政策不同的規則。決定國家豁免規則或政策是一種涉及外交的國家行為。香港特區法院對中央人民政府決定國家豁免規則或政策的行為無管轄權。

經全國人大依據憲法作出解釋後，案中關於主權豁免問題涉及中央對香港的管理事項、外交政策與特區法律，以及國家主權與特區終審權的關係等複雜問題得以明確，“剛果（金）案”得以落幕。

#### 四、結語

憲法作為國家主權在法律上的最高形式，其自身的最高性、普遍性、整體性和不可分割性決定了憲法在全國範圍內的適用效力。從制度角度看，一部社會主義性質的憲法得以在保持資本主義制度和生活方式的特別行政區適用，歸功於“一國兩制”的理論及制度創新以及中國特色社會主義憲法自身的不斷自我完善。<sup>1</sup>然而，如何將憲法在特別行政區的“整體有效”、“整體適用”這種宏觀概念，落實到具體的實踐中來，讓憲法能實實在在地得以運用；如何對憲法中不同性質的條款進行清晰的界定和區分；如何明晰憲法不同條文在特別行政區的適用方式與適用邊界仍是一個十分具體而又複雜的問題。雖然，目前憲法在司法中的直接適用的情況仍佔少數，相信通過憲法在特別行政區的不斷司法實踐，憲法在特別行政區的適用問題定可以逐漸明晰。

---

<sup>1</sup> 楊允中：《“一國兩制”理論縱橫》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2014年，第174頁。

# 台灣地區老年經濟安全之研究：以“國民年金法”為例

孫銘宗<sup>1</sup>

## 一、前言

老年經濟保障問題是所有工業化國家共同面臨的社會問題，其發生乃因老年人口自勞動市場退出時，可能發生所得中斷之社會風險。為解決老年經濟安全問題，各國國際組織、研究單位及各國政府均試圖在制度上提出解決方案，不斷思考如何能夠解決老年經濟保障問題且不影響經濟發展，而“年金制度”即為解決此一問題之重要制度。所謂“年金”，泛指定期性、持續性之現金給付制度，無論是按年、按季、按月或按周給付；年金制度之出現，導致傳統一次性給付之退休金概念面臨法令與制度之轉型聲浪，並以其為維持並增加老年經濟保障之重要制度之一。

## 二、立法背景

台灣地區自 1993 年邁入聯合國定義的高齡化社會以來，老年人口快速增加，老化程度日趨嚴重；另一方面，伴隨工業化、少子化所產生的家庭型態改變，家庭扶持老人的社會功能逐漸減弱。台灣地區人民面對日益增長的平均壽命與傳統“養兒防老”功能弱化，如何在退休後得以繼續維持生活水準，成為不可忽視的重要課題，建構老人經濟安全制度遂成為社會安全體系的重要環節。國民年金制度施行以前，台灣地區雖有“老農津貼”、“中低收入老人生活津貼”及“敬老福利生活津貼”的實施，但此類津貼是由政府編列預算發放，其支出占去政府大部分老年福利預算，使社會資源不能妥善發揮功能；再者，此種以“身分別”為標準而發放的老人津貼，易引起未享有津貼者要求比照，致使津貼制度淪為“喊價式”給付。因此政府確有必要及早整合現有的老年退休或養老金制度，並積極規劃國民年金制度，一方面設法全面保障老人基本經濟生活；一方面避免政治力量的不當介入，造成治絲益棼的窘境。

推動國民年金制度的目的有很多，最重要在於防止悲劇繼續發生！以

---

<sup>1</sup>孫銘宗，廣東外語外貿大學國際戰略研究院博士後、浙江大學法學博士

往沒有國民年金保險制度，有些老人家不懂得理財，將所有財產拿去投資，或挹注兒女買房子、開公司，一旦投資失利，兒女不肖或自顧不暇，或因通貨膨脹而貶值，則可能連衣、食、交通都會發生問題。惟人民之生存權應予保障，因此施行社會保險制度保障人民生存權益，符合保障人民基本權利之目的。另外，“老人福利法”第10條第8項規定“老人經濟安全保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施”。隨著上述津貼陸續開辦，使生活津貼及特別照顧津貼大致建構完成，但年金保險制度卻仍付之闕如。

對於工作人口之保障，台灣地區已陸續實施勞工保險、公教人員保險、軍人保險、農民健康保險等社會保險制度，此外還包括全民健康保險提供基礎的醫療與健康照護。在這種以“職業群體”為模式的保障體系下，前述社會保險所定義適用範圍之外的“台灣人民”還有353萬人並沒有任何社會保險的保障；<sup>1</sup>此一族群中又以家庭主婦占大多數，在其經濟條件低於生活所需時，除極少數低收入戶可獲得社會救助外，只有65歲以上老人可領取每月3,000元（新臺幣，以下同）的敬老生活津貼，對生活環境尚佳的老人往往流於“零用金”性質，對真正有保障需求的老人而言卻如“杯水車薪”，<sup>2</sup>顯有經濟安全保障不足之虞而形成社會安全網的漏洞。<sup>3</sup>

### 三、規劃過程

台灣地區國民年金制度歷經多年規劃，在行政部門的規劃工作方面，從1993年4月“內政部”成立“國民年金規劃小組”開始；連戰先生擔任“行政院”院長任內，也曾於1993年11月指示“行政院經建會”開始“協調處理各類年金、津貼或補助等專案之方向及原則，以及釐訂相關各項現金給付間之關係及整合工作”。1994年2月“內政部”完成國民年金草案，提出分立制與單一制兩個方案建議；然後改由“行政院經建會”接續規劃，該會於1994年起進行國民年金制度第一階段規劃，以及1996年12月召開的“國發會”將“規劃國民年金制度”訂為應辦理事項，而“跨世紀國家

---

<sup>1</sup> 吳明孝：《窮人與誰重分配？——從“重分配”的理念簡評“國民年金法”》，載《台灣法學雜誌》第113期第52頁，2008年10月。

<sup>2</sup> 郝鳳鳴：《國民年金法評釋》，載《月旦法學雜誌》第153期第228頁，2008年2月。

<sup>3</sup> 當時25歲~64歲的公民中，約有353萬人無法藉由公保、勞保等社會保險享有未來的老年經濟安全保障。參見江朝國：《社會保險、商業保險在福利社會中的角色——以健康安全及老年經濟安全為中心》，載《月旦法學雜誌》第179期第92頁，2010年4月。



建設計畫”亦將2000年實施國民年金制度訂為發展目標，及至1998年6月底完成規劃工作，最終提出以“業務分立、內涵整合”原則的社會保險式國民年金為正式草案。不料1999年發生“921大地震”，社會百廢待舉，以致歷經10餘年、5個階段規劃之立法工作中斷。<sup>1</sup>

新政府上任後於2002年6月將“國民年金法”草案送“立法院”審議，惟因朝野未建立共識而無法完成立法工作。時至2006年，台灣地區65歲以上老年人口約230萬，已達人口總數的10%，若長期仰賴政府發放敬老生活津貼將造成政府財務沉重負擔。為積極溝通尋求各界共識，“總統府”遂於2006年7月召開“台灣經濟永續發展會議”，該會針對國民年金議題達成“國民年金與勞保年金同步推動”、“相關津貼整合落日”、“以社會保險模式辦理”、“於2007年完成立法”等共識，“國民年金法”即依上述結論制定相關規定。<sup>2</sup> 雖於“立法院”審查“國民年金法”草案時，除“行政院”版本外，加上各委員所提之草案版本，共計5種以上不同版本。但在各個社福團體、朝野政黨及主管機關持續關切、溝通、協調下，“國民年金法”（以下簡稱“本法”）終於在2007年7月20日經“立法院”三讀通過，同年8月8日經“總統”公佈，並訂於2008年10月1日正式開辦，誠屬社會立法之重要里程碑。

#### 四、規範分析

本法之施行主要是為了建立“國民年金保險制度”，<sup>3</sup> 以“國民”為名是為了與“公務人員保險”、“勞工保險”等基於“職業團體”所實施之保險制度有所區別，尤其是要提供原先社會保險<sup>4</sup>未能涵蓋之國民充分的保障。前述各項津貼皆可稱為“年金”，但因台灣地區社會保險的現金給付皆為“一次性”，難以應付持續性社會風險而有“年金化”的改革呼籲，因此年金現專指年金保險的給付而與各項津貼相區隔。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 有學者認為，國民年金長達15年的規劃歷程，政府在此規劃期間付出了4,600億元的代價，參見陳琇惠：《國民年金永續經營之道——永不停止的改革》，載《保險經營與制度》第9卷第1期第104頁，2010年2月。

<sup>2</sup> 郝鳳鳴：《國民年金法評釋》，載《月旦法學雜誌》第153期第227、228頁，2008年2月。

<sup>3</sup> 年金制度之緣起及沿革，參見陳聽安：《台灣年金制度規劃之評析》，載《國民年金制度》，三民書局2003年版，第147頁以下。

<sup>4</sup> 社會保險制度之相關介紹，參見謝榮堂：《社會法治國之理想與實踐》、《社會行政法概論》，載《社會法治國基礎問題與權利救濟》，元照出版有限公司2008年版，第14頁、第68頁。

<sup>5</sup> 鍾秉正：《淺析“國民年金法”》，載《台灣本土法學》第98期第319頁，2007年9月。

國民年金保險開辦之際，“有工作加勞保，沒工作有國保”的口號<sup>1</sup>喊得震天價響，但台灣地區民眾卻對國民年金制度的理解相當有限。<sup>2</sup>本文擬就國民年金規範之制度意義、體制規範、給付內容及財政規劃四方面進行分析：

### （一）制度意義

學者對國民年金保險開辦抱持高度肯定，認為國民年金制度不僅是台灣地區繼全民健康保險施行以來最重要的社會建設，同時也完成台灣地區社會保險四大體制——健康保險、失業保險、職災保險及年金保險——的最重要一塊拼圖，可謂社會保障制度發展的新紀元，對於未來之影響層面將極為深遠。<sup>3</sup>另有學者指出國民年金保險為全民健康保險開辦以來另一個非以職業人口做為納保基礎之“全民性”保險制度；而其為“老年、殘障與死亡風險”所提供之年金保障也是繼“全民健保法”與“就業保險法”之後，另一個以“風險分類”為基礎所建立的保險制度。故而國民年金制度之設立在台灣地區社會保險發展歷程中更奠定了社會保險由“職業性”轉向“全民性”、由“綜合性”邁向“分類性”型態的發展趨勢。<sup>4</sup>總體而言，可歸納如下：

#### 1. 首開政府開辦公共年金之例

國民年金制度是台灣地區第一個對一般民眾實施的公共年金制度，且其保障對象為未參加軍、公教、勞保之無工作人口，展現出對弱勢人口之年金保障之優先性與重視度，具有開創性與前瞻性，意義重大！

#### 2. 完成全民皆有年金保障之目標

國民年金保險的開辦，使無工作的弱勢民眾於年滿 65 歲以後擁有基本生活保障；對重度以上身心障礙者的心身障礙年金給付，類同於“早期老年”之年金給付；遺屬年金給付可保障其遺屬的基本經濟安全，屬年金權之繼承。因而形成以老年年金為主，身心障礙年金、遺屬年金為輔的周全保護網，結合勞工保險年金制度後，構築成幾乎所有生產人口皆有年金保

---

<sup>1</sup> 江朝國：《社會保險、商業保險在福利社會中的角色——以健康安全及老年經濟安全為中心》，載《月旦法學雜誌》第 179 期第 77 頁，2010 年 4 月。

<sup>2</sup> 李玉君：《從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 61 頁，2008 年 10 月。

<sup>3</sup> 郝鳳鳴：《國民年金法評釋》，載《月旦法學雜誌》第 153 期第 226 頁，2008 年 2 月。

<sup>4</sup> 李玉君：《從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 73 頁，2008 年 10 月。

障。

### 3. 建立社會保險年金與福利年金雙軌並行制

國民年金建立了社會保險年金與福利年金雙軌制，兼具預防與補償的功能。預防是指對未滿 65 歲人口群，以保險年金方式預防老年貧窮；65 歲以上人口，則由政府編列預算，以基本保證年金（福利年金）方式提供免費福利年金。雙軌並行的年金制度，充分保障了現在老年與未來老年人口的經濟安全。

### 4. 確保長期從事家務女性的老年經濟安全

國民年金制度的另一重大意義，便是回應女性主義者長期主張的“婦女家事勞動有酬”。藉由國民年金保險機制，未外出就業而從事家庭勞務的女性，可由其配偶及政府共同負擔保費，進而享有保險給付。某種程度上而言，老年年金給付就如同家事勞動婦女的遞延工資。<sup>1</sup>

#### （二）體制規範

依本法第 4 條規定，國民年金保險之保險人為“勞工保險局”，保險人負責承辦相關業務；主管機關則為“中央”社政主管機關——“衛生福利部”，主管機關應辦理國民年金保險之監理及爭議事項之審議。

關於本法之被保險人，依本法第 7 條第 1 項規定，年滿 25 歲未滿 65 歲、在台灣設有戶籍，且非公務人員（含教師）保險、勞工保險、軍人保險或農民健康保險之保險義務人，即應參加國民年金保險。<sup>2</sup> 因此被保險人分為三類：第一、年滿 25 歲未領取相關社會保險老年給付者（第 1 款）；第二、本法施行前，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達 15 年或一次領取之相關社會保險老年給付總額未達新臺幣 50 萬元（第 2 款）；<sup>3</sup> 第三、本法施行後 15 年內，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達 15 年或一次領取之勞工保險及其他社會保險老年給付總額未達新臺幣 50 萬元；本法之保障對象，應足以涵蓋 300 多萬欠缺老年保險之人民，彌補勞保一次性

<sup>1</sup> 陳琇惠：《國民年金永續經營之道——永不停止的改革》，載《保險經營與制度》第 9 卷第 1 期第 106 頁，2010 年 2 月。

<sup>2</sup> 2008 年 7 月 18 日“國民年金法”再度修正，刪除農民健康保險被保險人納入國民年金保險的規定；其原因在於農民團體認為農民加入國民年金保險後，保費大增，但喪葬給付卻縮水甚至失去生育給付，因而不斷對政府施壓。參見吳明孝：《窮人與誰重分配？——從“重分配”的理念簡評“國民年金法”》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 59 頁，2008 年 10 月。

<sup>3</sup> 為保障勞工晚年生活，且配合勞保年金化後 15 年“等待期間”的設計，故有本款規定。因超過 800 萬的勞工僅有一次性老年給付，縱有勞工退休金作為第二層保障，也因其請領條件過高而形同望梅止渴。鍾秉正：《淺析“國民年金法”》，載《台灣本土法學》第 98 期第 320 頁，2007 年 9 月。

給付的不足。但現行公教人員保險之被保險人尚包含“私校教職員”，其既不享有公務員退休俸，亦無法適用勞保或勞工退休金等相關規定；本法施行後，此一族群仍被排除於國民年金保險的保障範圍外，恐成為老年安全的遺珠之憾。<sup>1</sup>

### （三）給付內容

依本法第 2 條規定，保險事故包含“老年”、“生育”、“身心障礙”及“死亡”四種，分別提供“老年年金”、“身心障礙年金”、“遺屬年金”三大年金給付保障，及“喪葬給付”、“生育給付”二種一次性給付保障。各項給付額度之計算以保險事故發生當月的“月投保金額”為基礎，實施第 1 年以“基本工資”為準，其後則隨“消費者物價指數”調整，以維持給付水準。以下分別說明：

#### 1. 老年年金

老年給付之年齡為年滿 65 歲，給付額度依本法第 30 條、第 54-1 條規定，得選擇“月投保金額×保險年資×0.65+3,500 元”（老年基本保證年金）或選擇“月投保金額×保險年資×1.3%”。本法實施前已符合敬老生活津貼資格者，依第 31 條規定仍得以請求；<sup>2</sup> 年滿 55 歲原住民則可繼續請領原民敬老津貼，且應參加本保險，至年滿 65 歲後改領國民年金（第 53 條）。

#### 2. 身心障礙年金

被保險人受傷或罹患疾病，治療後仍無法回復，經診斷為重度以上身心障礙且經評估已無工作能力者，<sup>3</sup> 符合本法第 33 條得請領身心障礙年金。額度計算方式為“月投保金額×保險年資×1.3%”，所得金額低於 4,700 元時，得請領發給身心障礙基本保證年金 4,700 元（第 34 條、第 54-1 條）。

#### 3. 生育給付

現行“國民年金法”第 2 條第 1 項有老年給付、殘障給付、遺屬給付等，其均顯示國民年金的基本概念，就是要使國人在生命中的每一個特殊階段都能夠享有保障，而懷孕生子既然也是婦女人生過程中重要的一環，所以才在原先的老年給付、身障給付與遺囑給付之外，納入性別考慮，再

<sup>1</sup> 鍾秉正：《淺析“國民年金法”》，載《台灣本土法學》第 98 期第 321 頁，2007 年 9 月。

<sup>2</sup> 年滿 65 歲而無其它社會給付者每月 3,000 元保證年金，老農津貼則加上 3,000 元差額金。

<sup>3</sup> 身心障礙若發生於成年之時導致喪失工作能力而須退出職場，此時亦可視為一種“早期老年”的情況，因此“國民年金法”將身心障礙納入保險事故。參見柯木興：《社會保險》，三民書局 2002 年版，第 48 頁。

增加生育給付。<sup>1</sup>“立法院”社會福利及衛生環境委員會 2011 年 5 月 26 日朝野協商“國民年金法”部分條文修正草案，朝野兩黨初步達成共識增加生育給付，並於同年 6 月 13 日三讀通過的修正條文增訂第 32-1 條；未來女性被保險人分娩或早產，都能夠領到 1 個月的投保金額，即生育給付新臺幣 17,280 元，如果是多胞胎還可依照比例增加發給。

#### 4. 喪葬給付

依本法第 39 條規定，被保險人死亡，支出殯葬費用之人得請領月投保金額 5 個月的喪葬給付。

#### 5. 遺屬年金

被保險人死亡或於年金給付期間死亡時，其遺屬符合“無謀生能力”、“扶養子女”、“在學”、“收入門檻”等要件者（本法第 40 條）得依第 41 條規定的給付順序請領遺屬年金。其額度為月投保金額×保險年資×1.3%，於年金給付期間死亡者則發給其所領年金之半數，符合請領資格未及請領老年年金給付前死亡者則為（月投保金額×保險年資×1.3%）之半數，此給付金額有 3,500 元之基本保障（本法第 42 條、第 54-1 條）。

#### （四）財務規劃

國民年金財務體制採用“部分提存準備制”（Partial Funding），是介於“隨收隨付制”與“完全準備提存制”之間的混合制度，故亦稱為“修正混合制”（Mixed Method）。“完全準備提存制”是指將來老年給付所需費用事前均完全予以提存準備，而以平准保險費率來維持其保險財務的健全性。<sup>2</sup>“部分提存準備制”便是依此衍生的混合制度，主要仍以完全準備提存方式，保有一定水準的責任準備金，不必完全從保險費中提存準備；當基金不足支應老年給付支出時，即以調整保險費率方式予以補足，有世代重分配的作用。<sup>3</sup>

國民年金保險之財源主要由保險費收入來維持，保險費由政府與被保險人共同負擔。保費以基本工資為計算基準，實施第 2 年起按物價指數成長率調整，保險費率施行第 1 年為 6%，其後每 2 年調整 0.5%，上限為 12

<sup>1</sup> 參見“國民年金法”修正草案第 2 條修正理由。

<sup>2</sup> 此制度因初期被保險人須負擔較重的保費，且保險資金運用多半採較保守的模式，較易跟不上通貨膨脹的速度。參見江朝國：《社會保險、商業保險在福利社會中的角色——以健康安全及老年經濟安全為中心》，載《月旦法學雜誌》第 179 期第 93 頁，2010 年 4 月。

<sup>3</sup> 有關社會保險財務模式的詳細內容，參見鍾秉正：《社會保險法論》，三民書局 2005 年版，第 150 頁以下。

%，若保險基金足以支應未來 20 年的保險支出即不予調高(本法第 10 條)。

<sup>1</sup> 政府補助保險費的比例區分為一般民眾 40%，身心障礙者依其障害程度補助 100%、70%或 55%，低收入戶則為 100%，所得未達一定標準者視其家庭平均收入高低補助 70%或 55% (本法第 12 條)。此外，被保險人及其配偶間互負連帶繳納義務 (第 15 條第 2 項)，非有正當理由未繳納保險費及其利息，經保險人以書面限期命其配偶繳納仍未繳納者，須處 3,000 元以上、15,000 元以下之罰鍰 (第 50 條)。

國民年金的財源具多元性，依本法第 45 條規定計有：1.基金設立時政府之撥款、2.保費收入 (含政府直接對被保險人補助保險費用)、3. “中央”依法應負擔及責任準備款項、4.利息及罰鍰收入、5.基金孳息及運用收入、6.其他收入。其次，政府須編列預算支付保險人的人事、行政管理費及基本保證年金，並透過彩券盈餘、增調營業稅 1%之方式籌措財源 (第 47 條)。此外，若有虧損則由政府挹注相關經費，承擔最後支付責任 (第 49 條)。

## 五、缺失檢討

### (一) 所得重分配功能喪失

社會保險具有“所得重分配”的效果，亦即讓財務能力較佳者負擔較重的財務責任，因此“重分配”為社會保險之所以是社會保險的核心理念。<sup>2</sup>但本法捨棄大整合模式而採歸併社會福利津貼的小整合模式設計，故納入本保險的被保險人除少數未參加社會保險之專技人員與自營業主外，多為家庭主婦 (夫)、學生、失業者與因身心障礙等因素而未進入職場之經濟弱勢者，無論在保費負擔能力或風險分攤人數上，國民年金保險可說自始即為一個窮人互保、風險分攤體小的“弱體保險”。尤其農保與國民年金保險脫勾，不僅使原應隨國民年金開辦而落日的暫行性老農津貼得予延續，更使小整合模式“相關津貼整合落日”之立法功能也大大減損，分攤能力本就不足的風險共同體更為縮小。<sup>3</sup>

國民年金保險的保險費乃定額、定率，排除政府補助部分，每位被保險人均繳交相同的保費而未區分其經濟能力的不同，此種設計忽略了 353

<sup>1</sup> 鍾秉正：《淺析“國民年金法”》，載《台灣本土法學》第 98 期第 321 頁，2007 年 9 月。

<sup>2</sup> 吳明孝：《窮人與誰重分配？——從“重分配”的理念簡評“國民年金法”》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 53 頁，2008 年 10 月。

<sup>3</sup> 李玉君：《從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 71 頁，2008 年 10 月。

萬被保險人的異質性——固然有屬於社會中下階層的弱勢族群，但亦有非以打零工之薪資維生而以投資股票或房地產獲利為主要收入來源的高收入族群，在僅以投保薪資作為保險費計算的設計下，並未真正使高收入族群“量能負擔”。<sup>1</sup> 在此種制度設計下，社會保險量能負擔、所得重分配的功能並未彰顯，而僅能透過課稅制度進行所得重分配，以國家補助之方式獲得實現；<sup>2</sup> 然國民年金在政府大量的補助（即以租稅為主要財源）之下，將僅存“全體納稅人”對“加入國民年金之被保險人”的重分配。<sup>3</sup>

雖有學者認為國民年金具有“今天繳、明天領；繳得多、領得多”的特性而為“自我重分配”，亦屬一種“所得重分配”。<sup>4</sup> 但本文以為所謂“自我重分配”，其重點在於將個人財富重新分配於不同期間，屬“個人自助”而與“強迫儲蓄”差別不大；“自我重分配”顯然忽視了社會保險中“強扶弱”的“社會互助”本質，實與“所得重分配”相去甚遠。如前所說，本保險之被保險人以家庭主婦及未進入職場之弱勢族群為主，雖有部分被保險人為未加入社會保險之專門技術人員或自營業主，但占全體被保險人之比例有限，如何發揮所得再分配之效果有待斟酌。若保障對象以無收入或無固定收入之人民為主，囿於財務負擔能力，保險之效益將受限，改善之方式唯有擴大保障對象一途，如效仿全民健康保險之大整合模式，方可期待所得再分配與風險分攤之保險效果。<sup>5</sup>

## （二）監理機制定位不清

關於保險業務之監督與審議保險爭議事項，本法第 5 條第 1 項僅規定由“中央”主管機關以合議制方式監理，而非如“全民健康保險法”之規定另行設置“監理委員會”及“爭議審議委員會”，不知此為立法疏漏或體制上特殊設計。其次，監理機制的名稱為何、法律屬性是否為行政機關、審定書是否為行政處分等皆未明定，其組織許可權、議事程式決議機制等組織法令也不明確，此等原則性規定似乎過於簡略而欠缺設立依據。<sup>6</sup>

<sup>1</sup> 吳明孝：《窮人與誰重分配？——從“重分配”的理念簡評“國民年金法”》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 56 頁，2008 年 10 月。

<sup>2</sup> 李玉君：《從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 72 頁，2008 年 10 月。

<sup>3</sup> 吳明孝：《窮人與誰重分配？——從“重分配”的理念簡評“國民年金法”》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 57 頁，2008 年 10 月。

<sup>4</sup> 張道義：《國民年金財務問題的法規範》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 75、76 頁，2008 年 10 月。

<sup>5</sup> 郝鳳鳴：《國民年金法評釋》，載《月旦法學雜誌》第 153 期第 228 頁，2008 年 2 月。

<sup>6</sup> 張道義：《國民年金財務問題的法規範》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 83 頁，2008 年 10 月。

基於類似規範之一致性，並從其他社會保險制度之實施經驗，監理制度與爭審制度屬於社會保險制度運作之重要環節，宜考慮於“國民年金法”明訂機構設置之規範。<sup>1</sup>更有學者提出，資金運用應採“公辦民營”之模式，即委由商業保險業者經營，而政府則退居於規則制定者之角色，負責制度建構及內容制定，並適當監督即可，如此不但可去除政治力不當介入勞保基金運用的亂象，更期資金可獲得最適利用，廣闊財源。<sup>2</sup>

### （三）給付條件未區分、提供之保障不足

#### 1. 老年給付

此類給付雖有基本保障年金的規定，但其給付水準著實過低，而有“高保費低給付”之質疑；<sup>3</sup>以加保年資 40 年得領取之老年給付為例，其每月請領額度僅基本工資的一半，甚至比“社會救助法”規定的“最低生活費標準”還要低，令人質疑國民年金保險是否真能“預防貧窮”。<sup>4</sup>過低的給付水準導致保障有限，對經濟條件較佳之被保險人而言，沒有鼓勵其繳費之誘因；對中低收入戶而言，其保障又不足以滿足其基本生活需求。<sup>5</sup>故此一額度僅可作為所得替代之一環，須合併其他社會保險相關給付才能提供老年國民足夠的經濟保障。<sup>6</sup>另外，本法第 30 條第 2 項規定被保險人有“欠繳保險費期間不計入保險年資之情事”、“發生保險事故前一年期間，有保險費未繳納情形”，僅能選擇第 30 條第 1 項第 2 款計算領取之年金，此舉顯然忽略“已繳保費期間”之“保險年資”的保護，並對保險年資差別評價。此種“差別待遇”恐有違反被保險人平等權之疑義。本文以為，若被保險人多屬收入不固定的經濟弱勢族群，則其因為一時經濟因素於部分時間內無法繳交保險費，恐怕在所多有。“正常繳費與繳足保險年資”與“不正常繳費但繳足相同保險年資”在涉及其財產權與生存權保護領域的

<sup>1</sup> 郝鳳鳴：《國民年金法評釋》，載《月旦法學雜誌》第 153 期第 229 頁，2008 年 2 月。

<sup>2</sup> 江朝國：《社會保險、商業保險在福利社會中的角色——以健康安全及老年經濟安全為中心》，載《月旦法學雜誌》第 179 期第 97 頁，2010 年 4 月。

<sup>3</sup> 郭明政：《高保費低給付——國民年金應有責任準備金？》，載《年金政策與法制》，元照出版有限公司 2009 年版，第 29 頁以下。

<sup>4</sup> 以 2008 年本法實施之基本工資 17,280 元為基準，每月投保 674 元，40 年後得請領的年金額度約合現值 8,985 元；而 2010 年公告的最低生活費標準在臺北市為 14,558 元，台灣省則為 9,829 元。

<sup>5</sup> 李玉君：《從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 72 頁，2008 年 10 月。

<sup>6</sup> 鍾秉正：《淺析“國民年金法”》，載《台灣本土法學》第 98 期第 322 頁，2007 年 9 月。



“老年給付”不應予以差別對待。<sup>1</sup>

## 2.身心障礙給付

此類給付之條件僅區分“重度障礙”及“無工作能力”二種，完全未參酌身體機能喪失、需要協助或工作所得減少之程度予以分級，全有或全無的給付審核結果似乎過於簡略。

## 3.遺屬給付

依本法規定開始請領老年給付或身心障礙給付之被保險人死亡，給付金額一律折半。此規定並未考慮被保險人甫一開始請領即死亡或經過長時間請領後死亡，給付方式過於齊一而不夠細緻。

### （四）財源不穩、財務堪憂

目前國民年金財務規劃與設計失當，不是納入弱勢族群就是納入雖有經濟能力的被保險人但卻未賦予其較高保險費，將造成國民年金財務運作不穩定。雖然本法第 47 條明文規定其財源包括“公益彩券之盈餘”與“營業稅”部分比例，但隨著經濟不景氣導致公益彩券營收下滑、營業稅收入降低，確定的社會保險給付顯然不能依靠不確定的收入作為保險收入的來源。<sup>2</sup>

事實上，國民年金保險從 2008 年開辦以來，相關財務缺口即持續擴大，“內政部”在 2010 年底曾經向“行政院”建議調高 1% 的營業稅，估計每年應該可以增加 450 億到 500 億元；而該建議經過“行政院經濟建設委員會”評估，經濟成長率將會下滑 0.01%，而物價會上漲 44%。其後，“行政院”分別於 2011 年 3 月、5 月召開過 2 次會議，由於營業稅的調高影響頗大，因此“行政院”又在 7 月 13 日舉行跨部會會議，研商是否要將營業稅由現行的 5% 調高為 6%，雖然 7 月 14 日決議編列百億預算暫不加稅，但已引起社會各界一片撻伐。

據“內政部統計處”資料顯示，台灣地區 65 歲以上人民平均餘命逐年增加，老年人口比例居高不下，高齡化的速度遠高於歐美國家，在全世界僅次於日本。另一方面出生率則嚴重下滑，2013 年台灣地區總生育率已降到 1.07，出生人口跌破 20 萬人，人口負成長的時間比“行政院經建會”預

<sup>1</sup> 吳明孝：《窮人與誰重分配？——從“重分配”的理念簡評“國民年金法”》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 58 頁，2008 年 10 月。

<sup>2</sup> 吳明孝：《窮人與誰重分配？——從“重分配”的理念簡評“國民年金法”》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 59 頁，2008 年 10 月。

估提早 10 年，最快可能在 2017 年就將發生人口負成長。但國民年金保險採“確定給付制”，給付標準在開辦之際已先行確定未來之給付公式，不因退休時勞動人口減少而降低給付額度；另外，部分提存準備制“部分”具有世代風險重分配的特性。2008 年是每 6.98 名青壯年人口須負擔 1 位老年人，而到 2028 年每 2.9 名就要負擔 1 位老年人，2056 年比例更下降到每 1.39 名負擔 1 位，因此隨著青壯年人口總數及比例逐漸下降，青壯年人口的負擔將日益沉重，恐有違反“世代正義”之虞。<sup>1</sup> 現行“國民年金法”對保費雖設有 12% 的調整上限，惟若現行年金給付標準不改變，未來仍然將面臨保費漲幅不得超過上限的困境；為使世代重分配能符合比例原則的檢視，有學者已提出必須降低給付額度，審慎劃定社會重分配的必要界限。<sup>2</sup>

#### （五）強制納保、柔性繳費，定性混淆

雖然本法施行前一再宣導“柔性納保”，但依據本法第 7、8 條之規定，凡符合加保資格規定者均屬本保險的被保險人，保險人亦有相當的納保作為義務，其保險效力應屬強制發生，因此國民年金保險具有強制納保的特性；<sup>3</sup> 其保險效力，則從符合加保資格的當日 0 時起直到喪失加保資格的前一日 24 時停止。本文以為，“柔性納保”此一用語容易誤導民眾的認知，錯認其有選擇自由，進而影響整體財務穩定。<sup>4</sup>

此外，本法對於保費徵收的規定多用“命”被保險人繳納，也與“柔性納保”的宣導相互矛盾。有意思的是，本法雖規定“命”繳費，然卻未明確規定追繳保險費、加徵滯納金或移送強制執行，僅得加記利息、一併計收，並無其他強制徵收的配套規定（本法第 14 條）；由於配套規定的欠缺，使本法第 8 條的強制規定無從執行，影響所及，主管機關或保險人對於被保險人的欠費問題，也不宜依“行政執行法”的規定移送強制執行。<sup>5</sup>

另外，依本法第 15 條、第 16 條第 1 項、第 17 條及第 50 條第 2 項規定，被保險人欠繳保費時，除課予配偶連帶繳納之義務及“處以罰鍰”之手段外，另以“拒絕給付”、“不計入保險年資”的手段以督促其加入該保險。

<sup>1</sup> 郝鳳鳴：《國民年金法評釋》，載《月旦法學雜誌》第 153 期第 227 頁，2008 年 2 月。

<sup>2</sup> 江朝國：《社會保險、商業保險在福利社會中的角色——以健康安全及老年經濟安全為中心》，載《月旦法學雜誌》第 179 期第 95、96 頁，2010 年 4 月。

<sup>3</sup> 但因欠缺對不納保者的罰則規定，因而使其特性實際上演變為“柔性”強制納保。參見李玉君：《從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 65、61 頁，2008 年 10 月。

<sup>4</sup> 張道義：《國民年金財務問題的法規範》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 75 頁，2008 年 10 月。

<sup>5</sup> 張道義：《國民年金財務問題的法規範》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 76 頁，2008 年 10 月。

惟“國民年金法”的納保對象大多為社會弱勢族群或本無固定收入者，課予其公法上金錢給付義務根本沒有意義，還將造成財務收入的不確定性，最後將可能依靠政府的預算補貼來維持其運作，其危險分擔功能將喪失殆盡。<sup>1</sup>

#### （六）制度整合未竟全功

從學理上而言，勞動年金制度的迫切性絕對高於國民年金；<sup>2</sup> 以歐美先進國家的經驗而言，大多先改善既有制度再推行新制；台灣地區卻反其道而行，急切地開辦國民年金再將勞工保險給付年金化。<sup>3</sup>

國民年金制度在 1998 年規劃時即被賦予整合前述各種老年福利生活津貼的功能，也就是具有開辦國民年金保險並整合既有現今給付之社會保險及老年福利津貼的內涵，對於公、勞、軍保老年給付採“業務分立、內容整合”的方式，將各種津貼給付併入國民年金制度中。但此一“大整合”後來並未落實而改以整合勞工保險與農民保險的方式為之，故而本法除同步推動勞工年金化以外，不再具有整合既有社會保險養老給付之任務。<sup>4</sup> 而本欲強制參加農民健康保險的農民納保，使老農福利津貼得以整合、落日，也因農民團體抗議而於 2008 年 7 月 18 日修法刪除相關規定。<sup>5</sup>

勞工保險於年金化後因其老年給付之所得替代率高於國民年金保險，將增強人民以職業工會會員身分加入勞保之誘因，一方面將使國民年金保險人數更少，另一方面也持續強化各職業別間的差異，不利人民之社會連帶與團結。<sup>6</sup>

## 六、結論

國民年金保險開辦前，台灣地區約 9 成 65 歲以上“現在老人”已有制

---

<sup>1</sup> 吳明孝：《窮人與誰重分配？——從“重分配”的理念簡評“國民年金法”》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 57 頁，2008 年 10 月。

<sup>2</sup> 郭明政：《國民年金與勞動年金——國民年金法制定後勞動年金應有的配套與修正措施》，載《年金政策與法制》，元照出版有限公司 2009 年版，第 203 頁。

<sup>3</sup> 郝鳳鳴：《國民年金法評釋》，載《月旦法學雜誌》第 153 期第 229 頁，2008 年 2 月。

<sup>4</sup> 李玉君：《從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 65、66 頁，2008 年 10 月。

<sup>5</sup> 目前農保被保險人之月保費為 78 元，於發發生育、殘廢與死亡事故時，可請領現現金給付，且可於年滿 65 歲後每月領取 6000 元之老農津貼。而國民年金保險之被保險人每月須繳納保費 674 元長達 27 年後，才能領到相等的 6,000 元年金。

<sup>6</sup> 李玉君：《從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 72 頁，2008 年 10 月。

度分立、程度不一的制度性經濟保障，本法實施後老年生活的經濟保障範圍大為提高，但法制化是否代表國民的老年經濟安全解決了，或只是藉由法律規定固化既有問題，仍有待觀察。<sup>1</sup> 國民年金保險之開辦固然得以填補老年安全制度的漏洞並整合各式津貼，讓福利預算轉而投入老人領域的其他需求面；在感慨“社會安全網終於補好”之際，自不能忽視國民年金制度仍有上述之缺憾而有改正之必要。尤其政府必須想辦法說服人民，何以數十年的保險關係卻只換來如此陽春的給付。

其次，台灣地區是在政府財務狀況困窘、經濟發展面臨瓶頸之際完成立法，勉力推動制度施行已非易事；而基金制模式的財務制度，須期待保險基金有足夠獲利，才能維持預期的保障水準，否則最後又要政府負擔最終財務盈虧。<sup>2</sup> 但在目前台灣地區畸形的選舉文化中，不管營業稅是否調高，或是增訂第 54-1 條以調高年金給付加計金額、基本保證年金，在受到非專業、非理性的因素介入，國民年金是否會如全民健保形成另一“財務黑洞”，如何避免執政者因“政策買票”而“債留子孫”，已是刻不容緩！

最後，國民年金制度之開辦使目前僅獲得暫行性福利津貼之人民亦能享有制度性之老年經濟安全保障，使台灣地區老年經濟安全制度邁向新里程，無疑對社會安全制度之發展具有重要性意義；但仍須各界專家善盡言責繼續討論，凝聚更充分的共識，以強化“國民年金法”中“所得重分配”、“危險分攤”的堅實社會基礎，真正發揮確保台灣地區人民老年經濟安全之功能。

---

<sup>1</sup> 張道義：《國民年金財務問題的法規範》，載《台灣法學雜誌》第 113 期第 84 頁，2008 年 10 月。

<sup>2</sup> 鍾秉正：《從“老年安全”看國民年金保險之實施》，載《社會福利之法制化》，元照出版有限公司 2008 年版，第 86 頁。

# 餐廳服務系統優化-以澳門科技大學餐廳為例

李新<sup>1</sup>

## 一、 引言

相信每一位有過求學經歷的人，對於吃飯高峰期時瘋狂如潮水的人流擠向飯堂排隊打飯的情形並不陌生。然而好不容易擠入飯堂看到冗長的隊伍以極其緩緩向前挪動的速度，都要面臨繼續排隊或者離開飯堂的抉擇。我想，每個人都曾在自己饑腸轆轆時躊躇過。排隊和服務效率兩者存在效益背反的關係，要降低排隊時間，就必須增加服務視窗，減少學生在買餐所需的時間，但這樣會導致座位數增加的問題，使成本上升。而要降低成本，則需在有效的資源上，進行有效的分配。因此，如何在這兩者之間尋找平衡點，一直是很多經營飯堂公司的問題所在，所以我們決定通過建立模型、調查和計算的方法，進行優化飯堂排隊方案，解決飯堂擁擠和成本的問題。

澳門科技大學飯堂採取佳景集團的安排方式，由於佳景集團同樣經營著其他大公司的飯堂，例如：葡京、威尼斯人飯堂，和其他高級餐廳，所以安排上還是比較有系統性的，比同行明顯較為優秀。不過由於澳門科技大學的飯堂只有一家，面對當前眾多的學校師生，在吃飯的時間還是會出現人流的高峰造成飯堂內部擁擠及排隊人數眾多的現象。

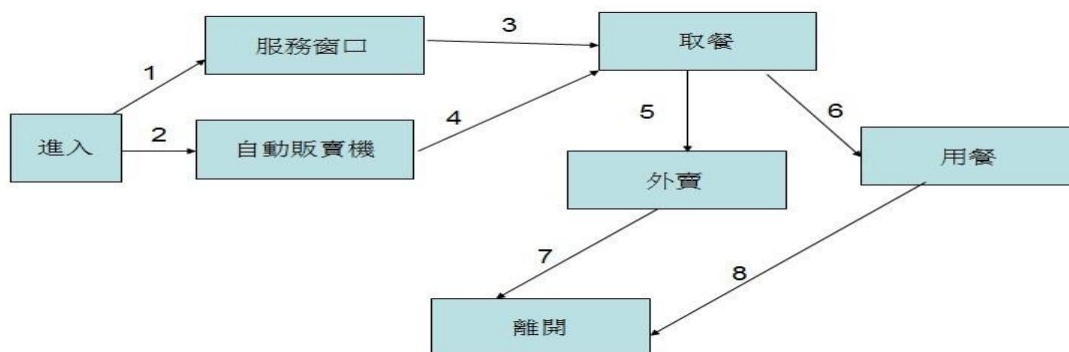


圖 1. 模型簡略圖

<sup>1</sup> 李新，博士，澳門科技大學助理教授，本文的完成得到孔梓鋒、謝創發、趙兆祥、吳文浩同學的協助。

基於澳門科技大學學生飯堂的現實情況，我們對其就餐座位擺放、服務流程和平均就餐時間進行資料搜集和分析後，用電腦軟體 Arena 設置了一個模擬模型。在這個模型裡，首先我們依據現實情況設定飯堂裡的點餐服務櫃檯個數，顧客在進入飯堂後排隊進入點餐服務櫃檯購買點餐；設定自助點餐櫃檯，顧客在此僅可進行點選常餐和外賣並用澳門通卡進行支付；因為飯堂的特殊設計，常餐、套餐和外賣都是分開領取的，所以在模型中會分開設立各自的流程通道。

在此模型當中，無論是學生還是教職工，在他們選擇進入普通購買通道、自助常餐購買通道之後，就是進入下一個環節：餐飲領取環節，在此環節中常餐部分採用先到先服務原則，學生或教職工共用統一通道進行流水線作業式的領餐行為；套餐方面則是根據廚房做好什麼先出什麼，根據對應編號進行領取；外賣方面則比較特殊，常餐的外賣是當顧客排到隊伍前端時，服務人員幫顧客打包好所指定的飯菜，顧客再到自助外賣櫃檯拿筷子調羹；套餐的外賣服務則是直接從廚房裡送出已經打包好的飯菜，服務人員再進行封袋包裝。在這一環節分流開堂食和外賣的人群後，模型進入下一個環節：就餐行為，在此環節中由於外賣顧客已經離開飯堂，所以我們只研究堂食顧客的平均用餐時間（包括用餐完畢後的逗留時間），因為學生飯堂的座位是固定的，一旦顧客用餐或逗留時間過長必然會造成大部分用餐完畢顧客霸佔位置而後來用餐顧客無位可坐的情況。

針對澳門科技大學飯堂的現實營運情況，我們通過模擬實況的模型，著重從承接能力及服務水準這兩個方面進行進一步研究，為現時澳門科技大學飯堂提供一些優化措施或方案，主要針對人數分配及設備利用率計算出有效的利用方法，最終達到提高服務水準和承接能力的目的。

## 二、 文獻綜述

多數排隊系統中，都能採用 M/M/s 排隊系統作模擬：即當在第一位服務員處等待服務的人客累積到自定變數 N 個的時候，將立即投入第二位服務員並開始服務客人。當累積到自定變數 M 個的時候即投入第三位服務員。然後加入其他資料、特殊情況建立一模型作模擬之用。如以下：

王叶韵 & 孙菲菲 (2012) 從飯堂的刷卡櫃檯的連接方式，學生的排隊規則，學生不會因排隊過長放棄就餐這三方面進行假設。利用 [M/M/s] 模型

分析得出飯堂應該多增加一個刷卡台以縮短學生排隊等候時間，並且可以增加飯堂收益<sup>1</sup>。還有進一步對新增加刷卡台的設立位置提出建議，說明建議的合理性。劉亞國 (2008)假設了高峰時期學生到飯堂就餐的人數是無限的，時間間隔隨機服從負指數分佈<sup>2</sup>。服務視窗並聯連接，飯堂服務服從先到先服務原則。利用[M/M/s]模型分析了各種影響排隊時間的因素，最後發現視窗數是影響排隊時間的最大因素，經過敏感性分析和規劃求解得出最佳視窗數為 7。徐園(2005)針對討論學生餐廳設計中一些被忽視的細節，認為學生餐廳並不應只單單在乎其裝璜如規劃、裝飾，經營方式及觀察人們的行為方式而作出人性化的設計也非常重要<sup>3</sup>。針對用戶行為作出相對設計能大大增加餐廳的效率。戴維奇 & 陳英 (2005)認為“等待是任何一個服務系統都難以避免的”<sup>4</sup>，整理出數種現今餐廳的排隊問題，結合等待心理和消費者行為學等理論優化其需要排隊的顧客之等候能力，以及提出一些優化方案提高餐廳自身的接待能力。王念社 (2008)同樣利用電腦軟體模仿及預測實際餐廳情況，王利用三維數位化模擬軟體 QUEST 建立物件餐廳的模型，利用資料建模等方式以重現實際使用情況，找出可能發生的問題如佈置、人員安排等等<sup>5</sup>。為物件餐廳的設計和使用規劃提供了參考，程釗，潘越，郝洵，& 齊歡 (2008)假設了每個視窗對於不同的服務物件的服務時間相同和這一些服務視窗的服務時間都是相同的以 MATLA 模擬工具來進行建模與模擬：高校的飯堂以一個個相對獨立的視窗提供飯等食物，完整的就餐過程主要包括排隊等待和進餐兩個過程，而排隊人數由進入飯堂和完成排隊的人數來確定，之後再利用這些資料建立模型。結果說明飯堂員工出現了疲勞現象，另一方面證實了現時的座位數才滿足學生的需求，而且通過合理的建設，可以最大限度地節約資源<sup>6</sup>。

### 三、 餐廳的營運系統分析與改進

---

<sup>1</sup> 王葉韻, & 孫菲菲. (2012). M/M/s 排隊模型在食堂中的應用. 科技資訊(1), 215-215.

<sup>2</sup> 劉亞國. (2008). 排隊論在學校食堂視窗服務中的應用. 和田師範專科學校學報: 漢文綜合版, 28(3), 191-193.

<sup>3</sup> 徐園. (2005). 高效、有序、人性化的學生餐廳設計. 長沙大學學報(03).

<sup>4</sup> 戴維奇, & 陳英. (2005). 飯店企業排隊管理策略研究. Paper presented at the 珠江三角洲經濟發展與流通現代化研討會論文集.

<sup>5</sup> 王念社. (2008). 大型餐廳服務系統離散模擬研究.

<sup>6</sup> 程釗, 潘越, 郝洵, & 齊歡. (2008). 學生食堂就餐動態過程的數學模型及模擬研究. 武漢理工大學學報, 30(6), 153-155.

在資料收集之前，我們必需先分析飯堂的營運系統，以便列出需要的資料項目。

#### (一) 飯堂提供的食品可分為兩個系統

##### 1. 常餐

指自選餸菜的客飯，由客人自己拿著餐盤，經過一連串流水線由服務員為其添加白飯、餸菜及湯水飲品，流水線由四到五位服務員組成，速度流暢。常餐有一獨立外賣流水線，可分別處理堂食及外賣的人流。

##### 2. 套餐

為常餐以外的食品如義大利面、烤焗飯品等等，由廚房內出品而成，需時較久，客人需于櫃檯前等候取餐。套餐亦能外賣，但堂食及外賣共用同一廚房生產，亦是需時較久的原因之一。

#### (二) 客人進入飯堂後能有兩種付費方式

##### 1. 傳統櫃檯點餐

傳統櫃檯點餐的模式，可使用傳統貨幣並支援電子支付系統分析（澳門通）。櫃檯的點餐人員為1至3人，視乎當時是否繁忙時段。

##### 2. 電子點餐系統

電子點餐支援澳門通之電子支付系統，由於免去找續的步驟，比傳統點餐要更快。但缺點是只能作點購常餐之用，無法選擇特餐。而且只支持電子錢，靈活性不及傳統櫃檯。餐廳目前引進兩台電子支付系統。

#### (三) 飯堂的資料收集時段分析

在觀察前，我們首先把飯堂的營業時段作了大致的劃分：早餐時段 09:30-11:30、午餐時段 11:30-13:30、晚餐時段 17:30-19:30、以上之外的定義為非繁忙時段；然後分別從收集各個時段的資料樣本作分析。

需要收集的資料有：顧客到達的平均速率，顧客買餐票所需時間，顧客取餐所花時間，用餐時間，外賣人數，飯堂各視窗服務櫃檯的使用情況和飯堂座位數。

#### (四) 模型建立與分析



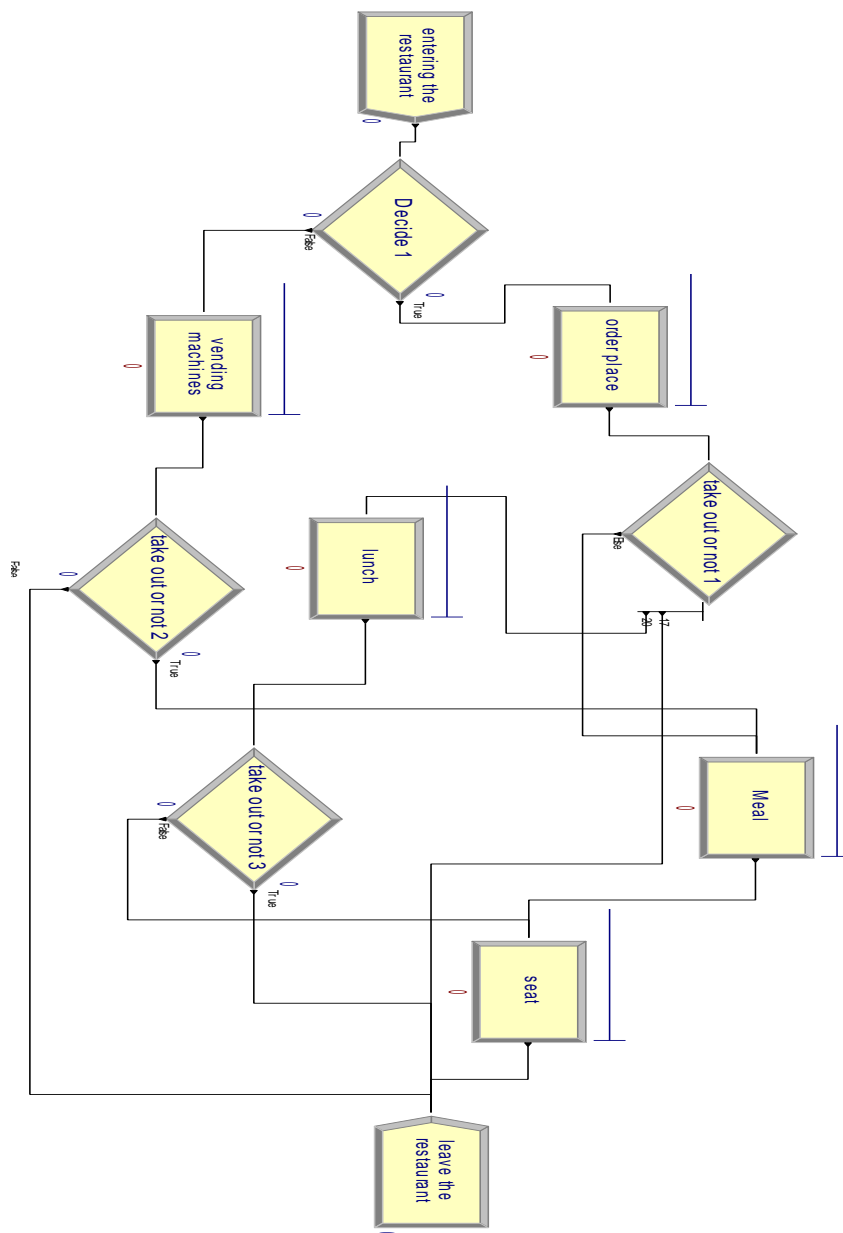


圖 2.排隊模型圖

上圖是我們在 Arena 模擬軟體上建立的我校飯堂的排隊系統模型。

Entering the restaurant 是設定進入這個系統的人數。據調查我們假設每 3 秒進入 1 個人。但因為進入模式選擇了 Random (Expo)，所以進入人數不是固定在 3 秒 1 個人而是以每 3 秒進入 1 個人為期望值進行上下浮動，進入人數上限設為無限大符合實際。

Decide 1 是設定顧客選擇人工賣票處購票還是用自動賣票機購票。據調

查我們設定 90% 的顧客會選擇人工賣票處購票，這是因為自動賣票機只出售常餐和外賣，那麼選擇套餐的顧客只有去人工賣票處而且因為習慣問題很少人選擇自動賣票機。

Order place 是人工賣票處，是設定顧客購票所花時間。據調查我們設定多數情況顧客花費 6 秒完成購票，最低情況花費 5 秒，最高情況花費 19 秒。通常情況下開 3 個櫃檯進行服務。

Vending machines 是自動賣票機，是設定購票所花時間。據調查我們設定大多數情況顧客花費 8 秒完成購票，最低情況花費 6 秒，最高情況花費 13 秒。有 1 個自動賣票機進行服務。

Take out or not 1 是設定在人工賣票處顧客選擇的是常餐堂食或套餐餐外賣或套餐堂食。據調查我們設定 17% 的顧客選擇套餐外賣，20% 的顧客選擇套餐堂食，63% 的顧客選擇常餐堂食。

Lunch 是設定套餐從下單給廚房到完成的服務時間。據調查我們設定套餐大多數情況要花費 1.5 分鐘完成，最低情況花費 1 分鐘，最高情況花費 2 分鐘。廚房內有 5 個廚師工作。

Take out or not 2 是設定在在自動售票機顧客選擇常餐堂食還是常餐外賣，據調查我們設定 20% 的顧客選擇常餐外賣，80% 的顧客選擇常餐堂食。

Meal 是顧客取常餐的地方是設定顧客完成打飯的服務時間。據調查我們設定大多數情況顧客花費 8.5 秒完成打飯，最低情況花費 6 秒，最高情況花費 15 秒。有 2 個打飯視窗進行服務。

Take out or not 3 是設定選擇套餐的顧客是選擇堂食還是外賣。據調查我們設定 20% 的顧客選擇外賣，80 的顧客選擇堂食。

Seat 是設定學校飯堂的座位數。據調查我們設定學校飯堂一共有 326 個座位。

Leave the restaurant 表示是顧客離開整個系統完結。

在這個排隊系統中的各項資料設定是按照學校飯堂最繁忙的時間段所收集的資料而設定的，然後我們在 Arena 模擬軟體中設定執行時間為 1 小時，一共運行 300 次再平均得出一個最貼近實際的運行結果。

在這一小時內進入學校飯堂的人數有 1,199 人，其中有 942 在飯堂裡用餐，257 人選擇外賣。在排除了外賣人數對飯堂座位利用率的影響後，我們得出了下表的結果：

表 1.澳門科技大學當前運作方式統計數據

等待時間（單位/分鐘）					
	平均值	最高平均值	最低平均值	最高值	最低值
自動售票機排隊	0.03	0.07	0.01	0.76	0.00
人工賣票排隊	0.91	3.08	0.22	4.89	0.00
取常餐排隊	1.55	4.71	0.30	8.89	0.00
取套餐排隊	2.44	7.24	0.34	13.00	0.00
等待座位排隊	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
排隊人數（單位/人）					
	平均值	最高平均值	最低平均值	最高值	最低值
自動售票機排隊	0.07	0.15	0.02	5.00	0.00
人工賣票排隊	16.00	57.00	4.00	94.00	0.00
取常餐排隊	20.00	64.00	4.00	113.00	0.00
取套餐排隊	9.00	28.00	1.00	55.00	0.00
等待座位排隊	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
利用率（單位/百分比）					
	平均值	最高平均值	最低平均值	最高值	最低值
人工賣票處	97.50	99.99	89.01	100.00	0.00
自動賣票機	29.95	40.31	22.76	100.00	0.00
常餐處	98.29	99.73	93.57	100.00	0.00
套餐處	95.68	99.34	87.02	100.00	0.00
座位	45.56	47.22	42.68	59.00	0.00

依表中可以知道，從目前的資料收集情況來看學生在取餐後不用等待輪候座位，等候的時間和人數都為 0，座位的平均利用率有 45.56%，平均最高值達到 47.22%，座位的利用率偏低。

自動賣票機的平均利用率 29.95%，最高平均值才到 40.31%。平均排隊時間 0.032 分鐘平均排隊人數 0.07，可以看出自動賣票機這一資源對整個系

統來說是巨大的浪費。

人工賣票處、取常餐處、取套餐處的利用率都達到 95% 以上，結合等待時間和排隊人數來看這三處資源在這個排隊系統中是充分利用的。

接下來我們小組將會把次表的結果作為對比的標準組，檢驗我們小組所作出的假設的結果，瞭解假設是否能對飯堂的排隊現狀造成更好的優化。

### （五） 服务系统改进

因此，我們以不讓客人等待餐桌為前提，作出數種初步改进方案：

1. 增加一名常餐打飯服務員。
2. 增加一台自動賣票機。

增提升自動販賣機使用率可以大幅度減少人工售票排隊的人數，但是同時也大大減少取常餐的排隊人數和排隊時間，因為在學校飯堂吃飯的顧客大多是選擇吃常餐，而自動售票機使用時間比人工售票的服務時間要長一點，所以延緩了取常餐的排隊人數。所以自動售票機的使用率上升對飯堂的排隊系統有一定優化作用。

以上假設都只對單一的服務櫃檯產生影響，對整體的系統沒有貢獻，改善不大。而且從服務水準的對比可以看出，除了自動售票機其他單獨改善一項櫃檯的服務水準是有所降低的，還是造成一定的資源浪費。

經過我們討論就是否能把以上改進方案結合起來，把對單一服務櫃檯的影響變成對全部服務櫃檯的影響，達到提高效率，利潤和整體服務水準。

表 2. 假設綜述

等待時間（單位/分鐘）					
	平均值	最高平均值	最低平均值	最高值	最低值
自動售票機排隊	0.10	0.17	0.06	1.07	0.00
人工售票排隊	0.03	0.04	0.01	0.51	0.00
取常餐排隊	0.04	0.06	0.03	0.51	0.00
取套餐排隊	0.41	0.99	0.09	3.36	0.00
等待座位排隊	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

排隊人數（單位/人）					
	平均值	最高平均值	最低平均值	最高值	最低值
自動售票機排隊	0.39	0.74	0.24	8.00	0.00
人工售票排隊	0.45	0.66	0.20	12.00	0.00
取常餐排隊	0.47	0.78	0.25	11.00	0.00
取套餐排隊	1.40	3.71	0.25	15.00	0.00
等待座位排隊	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
利用率（單位/百分比）					
	平均值	最高平均值	最低平均值	最高值	最低值
人工售票處	66.69	69.90	63.24	100.00	0.00
自動售票機	59.41	67.16	53.35	100.00	0.00
常餐處	70.52	73.96	67.53	100.00	0.00
套餐處	81.72	91.89	69.39	100.00	0.00
座位	48.59	50.51	53.55	65.00	0.00

把全部假設綜合在一起後得出上表的運行結果。

在等待時間與原始資料的對比中可以發現，除了自動售票機這一項人工售票、取常餐、取套餐的等待時間都減少了。而等待座位一項也一直都是為0。

在排隊人數與原始資料的對比中可以發現，人工售票、取常餐、取套餐的排隊人數都降低。等候座位的人數一直為0。

在服務水準與原始資料的對比中可以發現，人工售票、取常餐、取套餐的服務水準都下降了，自動售票機的服務水準卻超過人工售票處，座位的服務水準變化不大。

綜合上述的發現，總體的排隊時間和排隊人數都降低了，提升了效率。

#### 四、 結論

本文主要通過仿真軟件 Arena 來對澳門科技大學飯堂的排隊情況進行研究，發現了現時飯堂排隊情況還是很嚴重的，從而得出了比較有效的兩個方案建議：

第一，我們建議增加常餐飯服務員數量，在一定程度上可以減少人工

售票通道的排隊時間發人數，還可以大幅度提升常餐派送的服務效率。第二，提升自動販賣機使用率可以大幅度減少人工售票排隊的人數，還可以把利用率提升超過 10%。

經過一段時間的研究，我們相信澳門科技大學飯堂還有改善的空間，科大飯堂可以參考我們小組的假設所得出資料，對飯堂內部的各櫃檯進行安排，達到更好的效果。

# 開展“珠澳區域物流經濟協作發展”研究的必要性探討

陶章<sup>1</sup>

## 一、背景

隨著世界經濟結構調整，相繼湧現出一大批與科技相結合的新興產業，物流產業便是其中之一。由物流產業支撐的現代物流經濟，正成為全球經濟發展的重要領域和新的增長點，並上升為一個獨立的經濟部門。中國經濟學家魏傑提出：“國際上，物流產業被認為是國民經濟發展的動脈和基礎產業，其發展程度成為衡量一國現代化程度和綜合國力的重要標誌之一，被喻為經濟發展的加速器。”區域性經濟協作是世界經濟生活越來越國際化的產物和表現。它是生產社會化和經濟生活國際化發展的歷史趨勢，具有深刻的現實基礎和客觀必然性。

通過文獻資料搜集並分析後發現，國內外對區域經濟協同發展的相關研究已較深入，其中也包括了內地與港澳的區域經濟協同發展研究，但現有研究更多是從宏觀經濟或者政治層面展開的。物流經濟學作為產業經濟學的一個重要分支，雖然其發展歷程還相對較短，但由於受到了學者及其他社會各界的廣泛關注，因此也出現了一些優秀的研究成果。但是，通過進一步的深入分析後，作者發現目前國內針對區域物流經濟協作發展的研究還很少，且現有研究主要是針對內地經濟帶（如長三角地區等）展開的，尚未搜索到已公開發表的關於澳門與內地物流經濟協同發展的研究成果。

澳門作為我國特別行政區之一，其經濟結構和物流經濟水平、政策、法規等均與內地有很大的差異，但隨著《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》等政策的落實，內地尤其是珠海與澳門的經濟聯繫越來越緊密，澳門經濟學會（2013）的研究成果也宣導應該通過大力發展珠澳兩地的物流等服務產業以深化兩地的區域經濟合作。因此，作者希望通過本文為兩地的經濟合作與發展做出一定貢獻。

## 二、相關理論研究基礎

---

<sup>1</sup> 陶章，澳門新視角學會會員，吉林大學珠海學院講師

### (一) 物流經濟相關基礎理論研究

現代物流作為一門新興的綜合性學科,《中國物流術語(2001)》給出了如下定義:物流是指物品從供應地到接收地的實體流動過程,根據實際需要,將運輸、儲存、裝卸、搬運、包裝、流通加工、配送、資訊處理等基本功能實施有機結合。該定義強調物流是一個有機結合的系統。上世紀60年代,美國經濟學家彼得·德魯克就預言,物流業是每個國家經濟增長的“黑大陸”,是“降低成本的最後邊界”,是降低資源消耗、提高勞動生產率之後的“第三利潤源”,是“一塊未被開墾的處女地”。日本早稻田大學凱撒修教授也曾做出過類似表述。

物流經濟學就是研究一定的物流系統內,與物流活動有關的經濟關係,是綜合運用宏觀經濟學、微觀經濟學、產業經濟學、工程經濟學、物流學、運籌學等相關學科理論,研究物流資源優化配置、物流市場的供給與需求、宏觀物流產業的發展、物流產業組織形態演變規律、物流產業增長等問題的一門應用科學。

研究物流經濟的基本方法主要有以下幾種:

#### 1. 系統論方法

系統論是通過對各種不同系統進行科學理論研究而形成的關於適用於一切種類系統的學說。物流系統是一種包含多個子系統的複雜大系統,而且是一個非平衡的開放系統。採用系統基礎理論,解決物流系統中的整體與部分、整體與環境之間的相互關係,謀求實現物流系統各個環節的最優狀態。

#### 2. 運籌學方法

運籌學主要是運用模型化的方法,針對一個已確定研究範圍的現實問題,按提出的預期目標,將現實問題中的主要因素及各種限制條件之間的因果關係、邏輯關係建立數學模型,通過模型求解來尋求最優方案。為尋求物流系統最優方案,必須要採用運籌學中的具體理論和方法。如庫存論、排隊論、決策論等。其中博弈論更是被廣泛地應用於物流經濟領域的相關研究。

#### 3. 經濟控制論

主要解決物流系統中的資源如設施、設備、人力等的最優利用與控制、預測技術以及物流系統合理化等問題。它是物流系統經濟研究中常用的基礎理論之一。



## (二) 區域經濟協作發展相關基礎理論研究

在現有的相關理論研究中，國際貿易及分工理論、要素流動理論、經濟全球化與區域經濟合作理論等為區域經濟協同發展的研究提供了重要的理論依據。

### 1. 國際貿易與國際分工

亞當·斯密(Adam Smith)在生產分工理論的基礎上提出了國際貿易的絕對優勢理論。指出國際貿易的基礎，在於各國商品之間存在勞動生產率和生產成本的絕對差異，而這種差異來源於自然稟賦和後天的生產條件。亞當·斯密認為在國際分工中，每個國家應該專門生產自己具有絕對優勢的產品，並用其中一部分交換其具有絕對劣勢的產品，這樣就會使各國的資源得到最有效率的利用，更好地促進分工和交換，使每個國家都獲得最大利益。

鑒於絕對優勢理論的局限性，大衛·李嘉圖(David Ricardo)在《政治經濟學及賦稅原理》中繼承和發展了斯密的理論。李嘉圖認為國際貿易分工的基礎不限於絕對成本差異，即使一國在所有產品的生產中勞動生產率都處於全面優勢或全面劣勢的地位，只要有利或不利的程度有所不同，該國就可以通過生產勞動生產率差異較小的產品參加國際貿易，從而獲得比較利益。比較優勢理論遵循“兩優取其重，兩劣取其輕”的原則，認為國家間技術水準的相對差異產生了比較成本的差異，構成國際貿易的原因，並決定著國際貿易的模式。

以上學說很好地解釋國家或地區參與國際貿易，尋求區域合作的動機，即通過國際貿易及國際分工的過程，可以用較低的生產成本，通過“貿易”這種方式使交易雙方獲得更好的“收入”。

### 2. 要素稟賦理論 (H-O 理論)

赫克歇爾—俄林定理(Heckscher-Ohlin Theory, H-O 理論)認為：一個國家出口用其相對富足的要素密集生產的那些物品，進口該國相對稀缺的要素密集生產的那些物品。H-O 理論用供給條件解釋整個外貿商品的構成，但這一定理存在明顯的不足，比如若一國的進口需求傾向於用其富足的要素比較密集地生產的那些物品，那這一定理就沒法解釋了。

針對 H-O 理論的以上缺陷，薩繆爾森和 W. 斯托爾佩 (Stolper) 就致力於確立這樣一個定理，即保護性關稅無論從絕對意義上還是從相對意義

上都有利於相對稀缺的要素。這個定理不失為 H-O 理論研究框架史上的一個里程碑。此後在要素價格均等化定理方面的工作，主要證明了在一個有許多要素和許多物品在分隔而又相關的市場上交易的世界裡，商品價格和對應的要素價格之間——對應關係的特性，從而完成一般均衡框架的關節的結合。在一般均衡框架中，李嘉圖模型和俄林模型都只看作是特例，前者根據給定的要素價格論證商品價格問題，後者則反過來從給定的商品價格出發，論證要素價格問題。H-O 理論及其發展，看似簡單的分析，卻表明一個地區參與區域經濟合作的重要性，因為通過貿易雙方“一般均衡”的實現，不僅實現了雙方經濟的增長，還因為交易成本的下降而使合作雙方國民的福利得到顯著的提高。

### 3. 經濟全球化與區域經濟合作

國際貨幣基金組織（IMF）認為：“經濟全球化是指跨國商品與服務貿易及資本流動規模和形式的增加，以及技術的廣泛迅速傳播使世界各國經濟的相互依賴性增強”。

在世界經濟全球化趨勢不斷加強並加速發展的情況下，區域經濟一體化加速發展，特別是由政府間自由貿易協定推動的區域經濟合作趨勢在加強。這是因為，經濟全球化的加速發展為各國經濟發展帶來新的機遇和挑戰。隨著世界市場環境的變化，各國對世界市場的競爭更加激烈，競爭的核心問題之一是如何更好地利用國際分工，吸引更多的跨國投資為本國、本地區的經濟繁榮提供條件。地理空間相鄰的各國（地區）實施經濟一體化措施，進行區域經濟合作，不僅可以使各有關國家享受區域經濟一體化帶來的國際分工利益，而且可以通過創造穩定的區域市場環境，提升區域經濟吸引跨國投資的能力，保持區域內各國（地區）經濟和區域經濟持續增長的潛力。

#### （三）促進珠澳物流經濟協同發展的主要政策安排

1. 2003 中央政府與澳門特區政府簽署的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》，開啟了內地與澳門制度性合作新模式的探索之路，是內地與澳門經貿交流與合作歷程中重要的里程碑。《安排》的主要框架包括三大方面，一是貨物貿易；二是服務貿易；三是貿易投資便利化。在服務貿易領域，《安排》涉及的服務業領域有：管理諮詢、會議及展覽、廣告、會計、法律、倉儲、醫療及牙醫、物流、貨物運輸代理服務、分銷、運輸、

旅遊、建築、視聽、銀行、保險、證券、電訊等 18 個行業，這為之後珠澳兩地深入開展物流領域的協同發展提供了綱領性的政策指引。

2. 2008 年底國務院頒佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》，其再次強調珠三角地區要“推進與港澳更緊密合作”，包括：

(1) 推進重大基礎設施對接。本著互惠互補的原則，加強與港澳的協調合作，充分發揮彼此的優勢，支援與港澳在城市規劃、軌道交通網絡、資訊網路、能源基礎網路、城市供水等方面進行對接。這為珠澳建設一體化的物流經濟系統提供了良好的硬體基礎。

(2) 加強產業合作。全力支援在珠江三角洲地區的港澳加工貿易企業延伸產業鏈條，向現代服務業和先進製造業發展，實現轉型升級。這為充分發揮珠海絕對的人力資源成本優勢、土地成本優勢和澳門的資金優勢及產品的國際知名度優勢，在倉儲、流通加工、供應鏈金融等物流經濟相關領域的深入合作提供了難得的契機。

(3) 共建優質生活圈。綱要特別強調要確保輸港澳農副產品和供水的優質安全。這為珠澳兩地共同發展冷鏈物流產業提供了寬廣的發展空間。支援發展珠江三角洲區域的迴圈經濟產業，鼓勵粵港澳開展物料回收、循環再用、轉廢棄物為能源的合作，研究廢物管理合作模式。這便對珠澳兩地共建回收物流及廢棄物物流體系，以提高兩地居民生活品質，提出了殷切的期望。

為促成《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》的落實，2011 年，廣東省和澳門特區政府的領導人在北京簽署《粵澳合作框架協定》，全面涵蓋了粵澳經濟、社會、民生、文化等各合作領域，明確了新形勢下粵澳合作的定位、原則、目標，確立了合作開發橫琴、產業協同發展、基礎設施與便利通關、社會公共服務、區域合作規劃等五個合作重點，提出了一系列具體、務實、可操作的合作舉措，並明確了完善合作機制建設等保障機制安排。雙方在協定中提出，將攜手建設亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群，共同打造世界級新經濟區域，促進區域經濟一體化發展。《粵澳合作框架協定》推動珠澳兩地物流經濟一體化發展邁上了一個新的臺階。

3. 2009 年 8 月，國務院正式批復同意《橫琴總體發展規劃》，國家給予的政策是“科學發展，先行先試”。橫琴的發展，在多方面強調與澳

門“共同開發”的原則，尤其是在橫琴劃出5平方公里的土地，由橫琴與澳門共同合作使用。這為珠澳物流經濟的協同發展創造了得天獨厚的有利條件。

4. 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年（2011—2015年）規劃綱要》（簡稱“十二五”規劃綱要）在第五十七章進一步提出要“深化內地與香港、澳門經濟合作等戰略”，由此可見中央對推動內地與澳門經濟協同發展的決心，並且這也已成爲澳門目前最重要的發展綱領，這爲珠澳物流經濟的協同發展創造了良好的政策環境。

#### （四）珠澳物流經濟協同發展的相關研究

爲全面瞭解相關的研究現狀及進展，作者在中國知網學術資料庫中分別以“粵澳經濟協作”、“粵澳物流協作”、“粵澳合作”、“珠澳合作”等作爲關鍵字進行搜索，爲保障文獻品質，設定資料來源爲“來自核心期刊”。與此同時，爲確保文獻資料的完整性，本課題組成員還走訪相關學者或領導，獲得了較豐富的研究資料。下面將對此做簡要的歸納：

國內外對區域經濟協同發展的相關研究已較深入，其中也包括了內地與港澳的區域經濟協同發展研究，但現有研究更多是從宏觀經濟或者政治層面展開的，如馬斌（2008）研究表明政府間的合作是區域經濟一體化的有效路徑之一<sup>1</sup>；蔡木生（1992）從戰略合作的角度分析了珠澳經濟的合作，並展望了雙方合作的前景<sup>2</sup>；陳弘（1995）探討了珠澳經濟合作的必要性和可行性，並提出了包括加強物流業合作的政策建議<sup>3</sup>。物流經濟學作爲產業經濟學的一個重要分支，雖然其發展歷程還相對較短，但由於受到了學者及其他社會各界的廣泛關注<sup>4, 5</sup>（王子龍，2003；薛輝，2009），因此也出現了一些優秀的研究成果，如王述祖（2001）研究了兩國之間的物流經濟協作問題<sup>6</sup>，王剛（2009）研究了地區間的區域物流協作關係的建立<sup>7</sup>。但目前國內針對區域物流經濟協作發展的研究還很少，且現有研究主要是針對內地城市間物流經濟協作展開的，如錢廷仙（2009）對長三角的研究表明物流一體

<sup>1</sup> 馬斌. 政府間關係：權力配置與地方治理. 浙江大學博士論文

<sup>2</sup> 蔡木生. 港深珠澳金融一體化模式的構思. *港澳經濟* 2 (1992): 29-31.

<sup>3</sup> 陳弘. 珠澳經濟合作新途徑瑣談. *港澳經濟*, 1995, 4: 014.

<sup>4</sup> 譚清美; 王子龍. 區域經濟物流彈性研究. *統計與決策*, 2005, 05X: 56-57.

<sup>5</sup> 薛輝; 歐國立. 產業集群與區域物流系統的協同關係研究. *生產力研究*, 2009, 20: 112-114.

<sup>6</sup> 王述祖. 構建天津物流服務平臺促進東亞區域經濟合作. *天津行政學院學報*, 2001, 3.1: 3-5.

<sup>7</sup> 王剛, et al. 物流產業集群與粵港區域競爭力的協同關係研究. 2009.

化協作既是經濟一體化協作的主要內容體現，也是區域經濟協作的重要保障<sup>1</sup>；鞠頌東（2012）的研究顯示物流網路的協同運作將對區域物流業的健康發展產生積極的影響等<sup>2</sup>。通過專案組成員前期詳細的文獻資料搜集及分析，尚未搜索到已公開發表的關於澳門與內地物流經濟協同發展的研究成果。澳門作為我國特別行政區之一，其經濟結構和物流經濟水準、政策、法規等均與內地有很大的差異，但隨著《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》等政策的落實，內地尤其是珠海與澳門的經濟聯繫越來越緊密，開展“珠澳物流經濟協同發展”相關研究，具有較強的理論及實踐意義。

### 三、開展此類研究的意義

由物流產業支撐的現代物流經濟，正成為全球經濟發展的重要領域和新的增長點，並上升為一個獨立的經濟部門。中國經濟學家魏傑提出：“國際上，物流產業被認為是國民經濟發展的動脈和基礎產業，其發展程度成為衡量一國現代化程度和綜合國力的重要標誌之一，被喻為經濟發展的加速器。”

有關研究表明，物流業的發展依賴於網路化、組織化、規模化，也就是說物流行業具有鮮明的規模效益。產業組織理論中的規模經濟(Economies of scale)是指一定的經濟實體通過擴大生產或經營規模,所獲得遞增的經濟效益。

1. 隨著國際國內宏觀經濟的發展，目前正處於橫琴大開發的重要階段，使得珠澳經貿往來的總量不斷增加，使得對包括物流產業在內的流通服務領域的要求也日益提高，這就要求兩地的物流業必須加大協作力度，以促進兩地整體經濟的協同發展；

2. 此類研究將對珠澳兩地物流資源的有效整合，提高物流處理效率，加快區域產業轉型升級起到積極的推動作用，同時也有利於提高澳門和珠海居民的生活水準；

3. 現代物流企業面臨激烈的市場競爭，此類研究將為兩地物流企業尋求戰略合作，提高行業的整體競爭力做出一定的貢獻。尤其是在建設“新海上絲綢之路”的大背景下，作為海上絲綢之路發源地的粵港澳地區，將

<sup>1</sup> 錢廷仙. 長三角物流一體化的推進. 特區經濟, 2009, 10: 76-77.

<sup>2</sup> 鞠頌東. 物流網路協同運作與北京市物流業健康發展. 中國流通經濟, 2012, 26.11: 20-23.

迎來難得的發展現代區域物流的歷史機遇，珠澳的物流合作必將為“新海上絲綢之路”建設增添新的動力。

通過以上分析，我們不難發現，開展“珠澳區域物流協作發展”相關的研究不僅具有較高的理論價值，同時亦有很高的實踐指導價值，值得政府、學者和企業進一步深入探究，也希望通過本文的拋磚引玉，後續會有更多優秀的成果出現，為兩地居民造福，為兩地經濟、社會發展建言，為進一步落實《粵澳合作框架協定》及推動澳門與內地在各領域的溝通、合作獻策。

(本文為珠海市社科聯 2014 年立項課題階段性成果, 課題編號 2014031)

# 大學考場安裝視頻監控的法學思考

唐超<sup>1</sup>

澳門大學某學院某學期期末考試結束後有學生發匿名郵件舉報其所在考場有作弊現象，但又未能提供具體線索，以至該學院之後開展調查困難重重。有教師提議可在用作考場的教室安裝視頻監控（攝像頭）來防範考試作弊，並為作弊違紀的調查取證提供便利。此提議引起眾人議論，有支持者，亦有人提出質疑，認為教室為比較私密的場所，隨意裝設視頻監控可能侵害到學生的個人隱私。本文就澳大教室安裝用於監考的視頻監控這一提議，以個人隱私保護的一般理論並結合澳門本地法律相關規定對其是否適法妥當進行論述。

## 一、公共場所的個人隱私受法律保護

隱私，即個人私人生活範圍，僅就其字面意思似乎與公共、公開場所（空間）等概念相對立，以至於有人提出“公共場所沒有隱私權”的質疑？這需要我們從法律角度探視隱私權所保護法益的具體內容，以及它與權利主體所處場合（空間）的關係。

隱私權（The Right to Privacy）作為一項基本人權在全世界各種人權文件及國內憲法或人權法中都有體現。只是作為隱私權的客體內容（即保護類型）在不同的地區有不同的認定，且對隱私權的保護多為直接列舉式的規範。比如：《世界人權宣言》第 12 條規定：“任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。”這一條被照搬至後來的《公民權利和政治權利國際公約》（ICCPR）第 17 條規定中。<sup>2</sup>而在澳門，澳門特區基本法第 30 條第 2 款亦通過列舉方式規定居民隱私權，“澳門居民享有個人的名譽權、私人生活和家庭生活的隱私權”，並以 2005 年通過的《個人資料保護法》等法律法規予以具體落實。

<sup>1</sup> 唐超，澳門大學 博士生（國際商法方向）

<sup>2</sup> ICCPR 第 17 條規定：“一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。”

根據有關學者的統計，“住宅、通信秘密、個人隱私，私人生活，家庭生活，個人資料，榮譽，名譽等”都是隱私權常見的客體內容。<sup>1</sup> 並且對隱私權的保護根據客體內容不同大致分為傳統和現代兩種模式：傳統模式，是針對住宅和通信秘密為主的以國家不能侵犯和幹擾為主的消極的保護模式；而現代模式，主要是針對個人隱私、家庭生活及個人資料或個人資訊提出的，國家應以積極作為的方式以實現隱私權的保護，這也是適應資訊社會個人隱私保護要求的體現。<sup>2</sup> 而本文所涉及的個人監控視頻資料的隱私保護即為後一種意義而言的。

雖然各國在法律規定及學術研究層面，對於“隱私權”都未有清晰的界定，甚至“隱私權”作為一個概念亦非出現在所有國家的成文法中。<sup>3</sup> 但是從隱私權所保護的客體內容（尤其是個人隱私，個人資料等利益）可以看出，個人隱私並非只與私人空間（比如住所）相關聯，它還包括私人資訊等個人不願為人所知的秘密，隱私“不僅僅是他人頭腦中關於我們自己資訊的某種缺失，更多的是，我們對於自身資訊的控制”<sup>4</sup>，而隱私權的本質是“個人的思想、情緒及感受不受他人打擾、人格不受侵犯的權利”<sup>5</sup>，它既是公民的基本權利之一，也是一項獨立的作為人格權的一種的民事權利，其主要形式內容包括：享有權；知悉權；使用權；以及請求保護權。其實質內容又可以分為：資訊隱私權；身體隱私權；通用隱私權；地域隱私權。<sup>6</sup>

傳統的法律理論認為隱私利益僅僅存在於私場所，對於公共場所公眾並沒有“合理隱私期待”<sup>7</sup>，亦不存在合法的隱私利益。但從以上的有關隱私權本質及內容的分析可以得出，隱私權作為與權利主體的個人主觀感受和心理認識所密切聯繫的人格權，它的存在與否並非一定以權利主體客觀

---

<sup>1</sup> 王秀哲：《人權及憲法規範中的隱私權》，載於《河南省政法管理幹部學院學報》，2011年第6期，第22頁。

<sup>2</sup> 同上。

<sup>3</sup> 比如中國內地法律。《中華人民共和國憲法》公民基本權利中並未出現“隱私”、“個人隱私”或“隱私權”等等一般規定；1986年的《中華人民共和國民法通則》僅僅規定了生命健康權、姓名權、名稱權、肖像權、名譽權、榮譽權等人格權，而沒有明確規定隱私權為公民的人格權。在司法實踐中，出於保護公民隱私的需要，最高人民法院出臺的相關司法意見中，變通地認定侵害他人隱私的行為構成侵害“名譽權”，以間接方式保護公民隱私權。

<sup>4</sup> 胡建森，岑劍梅：《論公共攝像監視》，載於《法律科學》，2008年第4期，第25頁。

<sup>5</sup> 李曉明：《論公共視頻監控系統對公民隱私權的影響》，載於《法學雜誌》，2010年第11期，第26頁。

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> 張友好：《公共場所安裝監視器行為的法學思考》，載於《法商研究》，2007年第1期，第71頁。



所在場所的私密性為前提。隱私權更多地是與權利主體主觀上對於隱私的合理期待有關。儘管傳統意義上的隱私權（如公民住宅不受侵犯）與私場所的存在密不可分，但是在科學技術高度發展，資訊傳播高度發達的現代社會，隱私權已經大大突破或者模糊了場所的私密性限制，在公共場所也存隱私利益，比如在公共圖書館的公共電腦發出的私人郵件，又如在公共商場扶梯拍攝到的乘客身體私密部位的錄影等等。對這些涉及個人的資訊的不恰當獲取、使用和傳播，同樣會給當事人的人格安寧造成不良影響。所以公共場所也存在個人隱私利益，而且相較於私人場所，個人隱私在公共場合更需要受到法律積極地保護。

## 二、公共場所的界定、公共秩序（利益）與 隱私保護的平衡

儘管隱私權的存在並不以場所的公私性質為前提，但區分公共場所與非公共場所的隱私權仍然是有必要的，因為相對私人場所，對於公共場所的個人隱私的確定及保護更為複雜。

公共場所，可以簡單理解為社會公眾公用的活動場所<sup>1</sup>，具有相對開放性、共用性和秩序性等特點。<sup>2</sup>公共場所的相對開放性，即不是針對一個或幾個特定人開放，決定了它的共用性和對秩序的要求。根據開放性的程度，公共場所又可以分為三種類型：（1）封閉的公共場所，即在一定時間內僅有特定人在場，其他人無法進入，如關上門窗的教室或考場即屬於此類情形。（2）半封閉的公共場所，即在一定時間內僅有特定人在場，其他人無法直接進入，如購買機票方可進入候機室。（3）公開的公共場所，即任何人都可以直接進入，這也是真正意義上的公共場所。<sup>3</sup>

如上所述，公共場所的特性決定了對於公眾利益保護和公共秩序維護的需求，而在公共秩序和公眾利益保護的過程中，很可能對包括隱私在內的私人利益發生衝突。因而需要尤其注意公共利益與個人隱私的衡平，在必要時可以為保護個人隱私而對公共秩序維護之行為做出限制，包括對在公共場所進行視頻監控行為的法律限制。比如臺灣地區《警員職權行使法》第 10 條規定，只有經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或

<sup>1</sup> 劉建軍：《論公共場所圖像監視與公民權利保護》，載於《政法論叢》，2011 年第 1 期，第 91 頁。

<sup>2</sup> 轉引自李弋強：《公共場所的隱私權》，載於《廣西政法管理幹部學院學報》2007 年第 3 期。

<sup>3</sup> 李曉明：《論公共視頻監控系統對公民隱私權的影響》，載於《法學雜誌》，2010 年第 11 期，第 24-25 頁。

公眾的出入場所，為維護治安之必要時方可安裝監控設備。<sup>1</sup> 澳門《公共地方錄影監視法律制度》亦對公共場所使用視頻監控進行了限制，該法第 2 條規定，使用視頻監控的目的“僅限於確保社會治安及公共秩序，尤其是預防犯罪，以及輔助刑事調查”<sup>2</sup>。

### 三、公共（場所）視頻監控對公民隱私權的影響

視頻監控技術在當代已被用在越來越多的城市管理和社會治安管理中。在日常生活中，尤其在諸多公共場所或空間，如廣場，商場，道路，校園，公園，酒店，寫字樓，物業等，無處不在的攝像頭或“電子眼”將人們的日常生活置於隨時被“監視”的境地。

視頻監控系統已成為於維護社會治安的有力技術手段之一，無論是作為犯罪預防還是事後的調查取證，甚至是在案發時第一時間作出反應，制止不法犯罪或者其他違反公共治安的行為，都起著不可替代的作用。<sup>3</sup> 因而在全球各地，視頻監控被國家機關，司法機構，企業單位乃至個人廣泛使用。但任何科學技術都是雙刃劍，在監控強度越發加大，監視設備越來越先進的今天，視頻監控的數位化和網路的普及使得視頻監控技術構成對公民隱私的潛在威脅，如媒體經常報導的偷拍事件。不恰當地使用或濫用視頻監控系統，不僅對公民隱私利益造成損害，也可能招致人們對以公益為目的的合理使用產生懷疑甚至反感。

對於公共視頻<sup>4</sup>監控系統的安裝、使用以及資料的調取、查閱和保存等相關問題，多地法律予以明確規定和指引，以保護公民的隱私權和其他合法權益不受侵害。<sup>5</sup> 但是這些法律規定多是針對警員部門行使公權力在公共場所使用視頻監視的規範，對於非警用視頻監控資料的管理，許多時候仍是無法可依。然而在現實生活中，娛樂場所，酒店，銀行，停車場，乃至許多小超市等服務性行業業者甚至私人在其範圍內的公共場所也有安裝監

<sup>1</sup> 張友好：《公共場所安裝監視器行為的法學思考》，載於《法商研究》，2007 年第 1 期，第 74 頁。

<sup>2</sup> 根據該法第 1 條規定，此法主要是規範“具有警員當局身份的澳門特別行政區保安部隊及保安部門在公共地方使用錄像監視系統”，即警用公共視頻監控系統，而不包括非警用性質的公共視頻的監控系統。

<sup>3</sup> 薛毅：《公共安全視頻監控中隱私權保護的立法》，載於《法制與社會》，2012 年 07 期，第 150 頁。

<sup>4</sup> 對於“公共視頻監控”，不同地方使用不同稱謂或叫法，有稱“公共（場所）圖像監視”，又有“公共（地方）錄像監視”，但其所指內涵大致相同。

<sup>5</sup> 例如：臺灣地區的《警員職權行使法》；德國 Bayern 邦《警員任務與職權法》以及澳門特區《公共地方錄像監視法律制度》等。此外，我國各地方政府也紛紛出臺地方性視頻監視規範檔，如北京市《公共安全圖像資訊系統管理辦法》等。

控的行為，對於這一類的非警用視頻監控的安裝和使用，並未有嚴格的法律來規範，因此相關主體對監控視頻或錄像的處理態度相當隨意。<sup>1</sup>

大學教室安裝視頻監控即屬於以上所說的非警用視頻監控系統。大學教室安裝視頻監控用於防範作弊等現象，是大學內部行為，且不屬於公權力之行使或警員行為，因此僅就安裝而言並無法律上明確限制。但是大學教室畢竟不屬於私人場所，視頻監控的安裝亦需要考慮考場秩序和考生個人隱私利益的衡平，對於監控錄影的使用、閱覽和調取更需要有一套標準和程序來規範，以防止可能出現的人為侵犯隱私的現象。

#### 四、澳門本地法律規定及澳大教室安裝監視器是否適法

澳門大學考場安裝視頻監控之提議是否妥當適法，這一問題涉及澳門本地有關個人隱私保護的法律的探究和解釋。

首先，澳門基本法明確規定了居民享有隱私權，《澳門民法典》第 79 條也從民事權利角度規定了“個人資料之保護”，並於 2005 年通過《個人資料保護法》等法律具體落實對本地居民個人資料的隱私保護。根據該法，“個人資料”（或“個人隱私”）指和某身份已確定或可以確定的自然人有關的任何資訊。<sup>2</sup> 這裡對個人資料的定義是非常廣泛的，其包括公共場所針對公眾的視頻監控錄影。<sup>3</sup>

其次，雖然澳門於 2012 年出臺了針對公共視頻監控規範的《公共地方錄像監視法律制度》，但該法主要是針對警員當局在公共地方使用錄像監視的規範（即警用公共視頻監控），對於非警用視頻監控澳門特區並未有專門法律予以規範。所以針對澳門大學在學校內部為維護考場紀律安裝監視器行為進行規範，其主要的法律依據仍是《個人資料保護法》。該法第 2 條規定了處理個人資料的三個一般原則，即：透明；尊重個人隱私和合法善意原則。該法第六條進一步規定了個人資料處理的正當性條件，具體包括資料當事人同意，履行法定義務，保障資料當事人重大利益，行使公共權力，

<sup>1</sup> 參見內地新聞報道“隱私保護和反腐敗不矛盾，多地監控視頻‘想看就看’”，中國廣播網，2013 年 8 月 6 日，[http://china.cnr.cn/yxw/201308/t20130806\\_513247463\\_2.shtml](http://china.cnr.cn/yxw/201308/t20130806_513247463_2.shtml)（最後訪問日期：2014 年 7 月 13 日）

<sup>2</sup> 《個人資料保護法》，第 4 條。

<sup>3</sup> 《個人資料保護法》，第 3 條第 3 款規定：“本法律適用於對可以認別身份的人的聲音和影像進行的錄像監視，以及以其他方式對這些聲音和影像的取得、處理和傳播，只要負責處理資料的實體的住所地在澳門特別行政區（以下簡稱特區），或者通過在特區設立的提供資訊和電信資訊網絡服務的供應商而實施。”

或者第三人的正當利益由於資料當事人，等等。

澳門大學作為本身擁有機關和財產的公法人，具有一定的學術及紀律自主權，在法律規定的範圍內又擁有行政和財產自主權。<sup>1</sup>因而大學為維護校園公共安全之目的，有權在其場所的公共空間，包括圖書館，建築物走廊，電梯，停車場等，安裝監視設備，這也是澳大行使其章程規定的紀律自主權的具體體現。<sup>2</sup>但所有上述公共場所的監控視頻安裝及管理程序，必須符合《個人資料保護法》關於個人資料處理的要求，比如須以清晰標誌明或其他方式明確提示某區域為視頻監控區域，影像資料的收集和之後的處理使用不能超出維護校園安全之目的。

對於在非私人居所的公共教室內為輔助監考而安裝視頻監控的行為，雖然涉及室內，但由於這種監視並非針對某一特定目標的，而是為預防考試違紀和事後進行調查取證而進行的監考，其最終目的是為了落實大學對考試紀律的管理。<sup>3</sup>這一目的對於一所以科研和學術為宗旨的機構而言是合理且必要的。此外在新科技（比如智慧手機、智慧手錶等）不斷湧現的背景下，新的作弊手段和方法層出不窮，也越來越難被察覺。在考場使用視頻監控，可以有效遏制考場不端行為，彌補監考人員巡視可能帶來的疏忽與漏洞，甚至亦可以起到監督監考員的作用，從而為考生們提供一個公平的考試環境，進一步維護學術公平。基於上述理據，澳門大學某學院作為學術單位可以請求學校的管理機關，批准在考場安裝視頻監控相關事宜。

值得注意的是，即便澳大有權在考場安裝視頻監控系統，但這一自主權在具體落實過程中也並不能逾越法律的要求，其對於視頻監控的收集和處理須遵守《基本法》關於居民隱私權保護的規定，以及《個人資料保護法》規定的正當性要求極其相關限制。具體而言，應當有以下限制：

首先，僅僅用作考試期間，且僅為監考之目的。大學教室安裝的視頻監控系統，應當僅僅在重大的學期考試（如期中、期末）為監考之目的而使用，如在平日正常授課時使用，則有侵犯學生個人隱私之嫌，也不符合在公共場所安裝監視器的正當性原則。

其次，需明確告知考生。根據透明化原則的要求，在安裝監視器之前

---

<sup>1</sup> 《澳門大學法律制度》，第7條；

<sup>2</sup> 《澳門大學章程》，第7條，“澳大依據現行的規章，使其員工和學生在有紀律的約束下享有高度自主權。”

<sup>3</sup> 《澳門大學章程》，第7條規定，“澳大對其人員及學生有紀律自主權”。

和安裝期間，澳門大學應當以適當方式將監視器安裝地點、監視情況和負責單位等資訊公開，使得一般學生及員工得以知悉；<sup>1</sup> 在開考前，相關人員應該告知考生在考試期間監視器的使用情況，使得考生有充分的心理準備。

再者，監視工具及強度。考場監視器作為監督考場之工具，僅僅是作為監考人員的輔助或替代。但在監視設備越來越先進的情形下，高清攝像頭可以清楚地“窺見”考生的答題簿以及作答內容，這對考生的合理隱私構成威脅，從而不具有使用上的正當性。因為正如考生不期待監考員長期停留身旁盯視其作答一樣，對於監視器監視到具體作答內容，考生也具有合理隱私期待。因而大學應該選擇一定強度的監視器，或者限制監視器的焦距調節範圍。監視強度應當以憑肉眼觀察到的考生舉動相近的程度為標準。

最後，視頻資料的儲存、調取和查閱。監視器的負責單位應當對收集到的資料妥善保存、保密並在無必要時進行銷毀。在發現有作弊行為需要調查取證時，對於視頻資料的調閱和複製，需要經學校管理部門同意方可獲取。另外，為保證資料當事人即考生的查閱權<sup>2</sup>，經相關考生的申請，在不妨礙其他考生隱私洩露的前提下，經校方主管部門允許，應當同意考生的查閱要求。

以上僅僅是針對“澳大在考場安裝視頻監控系統”這一提議提出的一些片面的思考和建議。由於澳門地區對公共場所非警用監視器的安裝和使用並沒有具體法律規制，因而澳門大學作為享有充分自主權的公法人，有權為了正當目的在其所屬的公共場所（包括在用作考場的教室）內安裝監視器。但是在具體的安裝和管理過程中，還需要接受《個人資料保護法》等法律規定的原則性和具體化要求，甚至可以據此制定校園公共視頻安裝和管理的規範細則，以便在遵守本地法律的前提下更好落實其自主權，在保障校園安全和學術公平等重大公共利益的同时，更好地保護學生和員工的個人隱私和人格尊嚴。只有這樣，才不負於其作為本地首屈一指的高等教育機構的地位宗旨和公眾期望，亦可為澳門特區保護個人隱私的法治實踐樹立良好榜樣。

---

<sup>1</sup> 張友好：《公共場所安裝監視器行為的法學思考》，載于《法商研究》，2007年第1期，第72頁。

<sup>2</sup> 《個人資料保護法》，第11條 查閱權。

# “非法旅館”可否洗白

婁煦<sup>1</sup>

澳門正在變成一個“國際化都市”，其實，這個稱號很容易令人想到一個潛台詞，就是“昂貴”二字。對於為數眾多的外地旅客來說，最貴的一項支出要數“房價”，即使不是旅遊旺季，澳門酒店的房價往往也要在一千元起跳。要是在旺季，房價甚至可以高到沒有上限。所以，想在假期來澳門旅行，你需要足夠富有。

最近，在網絡上出現了一種“輕旅遊”的旅行方式，就是遊客在短途的旅行中能夠體驗輕鬆便捷的旅行經歷，同時所花費的旅費并不高昂，一種十分適合年輕人的出行方式。澳門的占地面積非常小，剛好適合這種短途旅行。然而，無論如何“輕旅遊”在澳門都“輕”不起來，原因何在？大陸開放“自由行”，無疑是一項惠澳利澳舉措，可以促進澳門經濟社會的發展。但是，居高不下的酒店房價令一些“自由行”旅客望而卻步。

澳門酒店房價過高一直都是政府想要緩解的難題，因為它在一定程度上制約了澳門旅遊業的發展。事實上，適應“自由行”旅客的市場需求，在世界各地流行的一種家庭式旅館——“民宿”也在“自由行”政策推出的同時開始在澳門漸展羽翼，日益蓬勃。應當承認，這些價格低廉的小型旅館給澳門招攬了很多遊客。對於經濟型遊客來說，澳門酒店價格確實太高了，於是，一些自助型遊客因此而打消了在澳門逗留的念頭，而民宿正好可以滿足這方面的需求。令人遺憾的是，在澳門它卻另有其名字，被稱作“非法旅館”！澳門特別行政區政府旅遊局網站上還特別標明“到澳門旅遊，請入住有牌照的酒店或旅館，不要入住無牌經營的‘非法旅館’。澳門目前沒有合法的‘家庭旅館’或‘民宿’”<sup>2</sup>。以此來提醒訪澳的遊客！

在2010年8月13日，澳門政府制訂實施了《禁止非法提供住宿》的法令。配合執行該法令，澳門隨處可見打擊非法旅館的宣傳海報。近日，有

---

<sup>1</sup> 婁煦，澳門理工學院中葡翻譯課程學生

<sup>2</sup> 參見 [http://zh.macautourism.gov.mo/plan/legal\\_accommodation.php](http://zh.macautourism.gov.mo/plan/legal_accommodation.php)

消息指，政府有意透過批准更多廉價酒店的經營牌照，來提高廉價酒店的供應量，主要目的在於打擊提供非法住宿。但是，誰又能保證廉價酒店會在澳門旅館床位供需緊張的大環境中，做到真正的“廉價”呢？所以，個人認為，這些廉價酒店可能的確會為澳門帶來一些收益，卻未必能夠解決澳門酒店房租高企的問題。甚至會因遊客需求量大而抬高價錢，然後一切回到原點，問題依舊是問題。

當然，價格問題還不是立法最重要的考慮因素，當初制訂《禁止經營非法旅館》法案的主要理由在於，有些非法旅館會一方面招待賭客，一方面提供色情和毒品服務，進而成為澳門治安的隱患。《澳門日報》還發表過這樣的言論：“非法旅館影響了作為澳門支柱產業旅遊業的國際形象及生計，甚至對旅客、居民的生命財產構成威脅，必須強力打擊”，因此“不少意見力主‘經營非法旅館’由行政違法升格刑事犯罪”<sup>1</sup>。但是，是否所有家庭式旅館都會提供這類非法服務呢？應當承認，在過往被查封的非法旅館中不乏環境優美、舒適溫馨的家庭式旅館。這些家庭旅館不但是完全單純地正當經營，更在各大旅遊網頁上廣受好評。即使如此，它們仍舊是“非法旅館”，仍然遭遇查封並斷水斷電，甚至業主被追究刑事責任。可見，澳門特區政府這種借打擊犯罪而消滅“非法旅館”的行為，是如何地把“治標不治本”功夫體現得淋漓盡致！

澳門既然是以旅遊業為支柱的國際化都市，民宿作為向旅客提供經濟型住宿服務的方式，按道理來說，本應該是很適合在澳門本地發展的。有意見認為，在鄰近住宅的大廈公寓若出現民宿，會對周邊的住家產生影響，一方面，懼怕來路不明的住客會滋擾生事，若發生了案件，鄰居也可能受牽連；另一方面，擔心財資闊綽的生意人為辦“民宿”而大肆採購公寓，造成澳門購房壓力的攀升。然而，澳門作為旅遊休閒中心，吸引和接納遊客是必然的，若有對住戶的安全感到擔心，這只能說明澳門的治安能力不夠，尚不足以與世界級旅遊城市相匹配。如若鄰屋不幸發生意外，配合調查則是所有澳門居民義不容辭的責任。此外，澳門如今樓價高企，買房極具困難才會讓人產生擔心商人把樓“搶走”的憂慮。特區政府需要審視自身，不應該僅僅將把澳門打造成世界級旅遊休閒中心當作口號，而是真正著手進行一系列措施消除本地居民對生活的不滿和對治安的疑慮，真正為

---

<sup>1</sup> 《非旅轉刑事關鍵社會取態》，載《澳門日報》2014年4月29日第B02版。

澳門的轉型著想。

另一個制訂打擊非法旅館法案的原因是，家庭式旅館存在較大的消防隱患，而且也很難將所有的家庭式旅館統一管理。那麼，為什麼它可以在其他地方欣欣向榮地發展，卻不能在澳門有一席之地呢？難道其他地方的家庭旅館就沒有消防問題，也沒法實行統一管理？據我所知，距離澳門不遠的臺灣，在民宿方面可以說經營得非常理想，廣受旅客歡迎，甚至有專門的“臺灣民宿網”對臺灣不同地區的民宿進行整理，與當地的旅遊資訊一起介紹給訪臺旅客，其中，不但有詳細地列出民宿的資料，還有專門的評分等級，以供遊客進行選擇。由此，不僅顯示了臺灣地區對民宿的合理規管，也表現出民宿臺灣旅遊業中的重要性。事實上，每年臺灣在民宿方面的收益非常可觀，尤其在內地“自由行”政策開通後，臺灣每年直接收益就能達到 90 億元新臺幣。

儘管澳門并不能照搬外地的“民宿”法例，却也可以借鑒其中可取之處，一步步去完善管理法案，讓家庭式旅館發揮效益，造福遊客，造福本地居民。既然《禁止經營非法旅館》法案立法的出發點部分可取，但為什麼不用其中合理條文去限制與規管家庭式旅館之營運呢？更不應該“一刀切”，完全禁止家庭式旅館的存在。即使在管理方面確實有一定的困難，但不能因為難而放棄，家庭式旅館本身並沒有錯，錯的是那些沒有道德意識的人，因為這些少數作出不良行為的住客而剝奪大多數既可省錢又能體會澳門溫暖人情的旅客權益，這樣做究竟是否真正考慮周全了，是否還欠缺了某些考量，甚至因噎廢食呢？

確實，若於澳門發展民宿業，必然會加大執法人員的工作量，可能會產生人手不足的問題，但是，如果我們建立完善的法令去規管民宿，給予正規的家庭旅館合法的經營牌照，定期不定時地抽查民宿的消防、衛生環境以及是否存在非法經營，實際上是可以達到嚴密監管民宿經營的，區分并打擊到那些真正提供非法活動的非法旅館。相反，即使制訂了“一刀切”的《禁止經營非法旅館》法律，從執行效果來看，并未達到立法原意，也不可能徹底“消滅”藏身于居民樓內的“非法旅館”，原因就在于這種民宿式旅館在澳門有相當規模的市場需求。所謂加大打擊力度，只能迫使其更加隱蔽、更為地下化、更難監管，反而使政府付出了更加高昂的執法行政成本。



至於近日政府倡導的廉價酒店，一定不會與家庭式旅館的經營模式相同，二者之間并非互相取代關係，而是一種互補關係。家庭式旅館的經營模式是讓外地遊客直接入住澳門人的家中，以澳門人的生活方式和生活態度來體味澳門，做到真正認識澳門、瞭解澳門。而廉價酒店，在旅客體驗方面，是與高價位酒店沒有太大分別的，它絕對不能夠提供給人“家”的感覺。可以說，家庭式旅館和酒店分別適合不同的人群，相信若能讓民宿在澳門重見天日，它給澳門帶來的綜合效益將會相當可觀，是任何酒店所不能達成的功能。

事實上，目前一間獨立的顧問公司正在對澳門引進民宿進行可行性研究。有專家認為，按照外地的經驗，大多數民宿都位于熱門的旅遊景點周邊，并通常都帶有當地的人文特色。而澳門，一個擁有“世界文化遺產”歷史城區，以及獨特的中西文化交匯之地，完全可以利用自身優勢來發展出具有澳門特色的民宿行業。環顧全球，在意大利的佛羅倫斯和歐蒂加，透過發展民宿，不但重振當地經濟，更重要的是，豐富與拓展了城市作為文化遺址的意涵。為何澳門不能向這個方向發展呢？為何不能借鑒其他國家和地區在民宿行業上的成功經驗，達成經濟與文化、本地居民與外來旅客之間的“雙贏”局面呢？令人費解的是，一方面，澳門政府一直希望能夠將澳門建設成為世界級的旅遊休閒中心，并希望發展多元產業而非博彩一業獨大；另一方面，卻對有市場需求與發展前景的民宿業予以毫不留情的打擊和遏制。事實上，規範化管理的民宿業就是澳門多元經濟的增長點之一。所以，特區政府需要充分考慮旅客在澳門的實際需求，考量澳門旅遊業發展的配套，融合澳門特有的歷史背景和文化價值，進一步挖掘澳門旅遊發展的巨大潛力。

每一個遊客都希望在旅途中留下美好的回憶，而在异地感受到家的味道尤其值得回味。讓正當經營的“非法旅館”脫去“非法”的污名，成為合法的“民宿”，相信是一個便利遊客、嘉惠澳門的友善行為。

## 《澳門新視角》徵稿啟事

- 一、《澳門新視角》係澳門青年研究協會編輯出版的學術理論性刊物。
- 二、《澳門新視角》以“研究青年、研究澳門”為宗旨，推動本澳學者特別是青年學者的學術研究與交流，力求發揮學術理論服務社會的基本功能。
- 三、本刊暫定為不定期出版，內容涉及政治、法律、經濟、文化等方面的社會事宜。第十六期將會爭取在2015年05月份出版。
- 四、本刊除發表本澳專家學者的有關論述外，歡迎外地專家學者惠賜有關論文，提供訊息及資料。
- 五、本刊特設“大學生習作”專欄，並安排專家對習作進行點評。
- 六、《澳門新視角》編委會成員為澳門青年研究協會全體理事。  
總編輯：邱庭彪  
副總編輯：龐川  
編輯部設在澳門媽閣街中山新邨第三座17/D  
電話：00853—2852 6255 傳真：00853—2852 6937  
電郵：[macaumyra@gmail.com](mailto:macaumyra@gmail.com)
- 七、文稿一經發表，即致薄酬（大學生習作也適當支付稿酬）。本刊有權在其他場合編輯採用。
- 八、本刊堅持學術自由原則，文責自負。所發表觀點不代表本會及編輯部意見。
- 九、本刊只接受通過電子郵件（本刊編輯部電子郵箱為 [macaumyra@gmail.com](mailto:macaumyra@gmail.com)）以文字檔傳來或寄來磁盤的稿件，手寫稿件一律不收。文稿發表與否，三個月內均通知作者。
- 十、本刊編輯部對選用文稿有權進行必要體例規範工作，倘作者有所保留，請在來稿中說明。

《澳門新視角》編輯部  
二〇一四年十一月

## 附：稿件體例要求

1. 文稿採用現代漢語規範標點符號，如：引號用“ ”（不用直引號「 」）；逗號用，（不用下落的逗號）；書名號用《 》，（不宜混用引號）。
2. 行高：文章題目行高 21 點，副標題行高 20 點，其他一律使用 19 點行高；標題與作者名之間、作者名與正文之間、章與章之間空一行，其他不空行。
3. 字體：中文稿採用新細明體：  
內文 :12 點；  
題目 :18 點加粗居中列印，副標題另起一行，16 點加粗居中列印；  
標題 :章節標題位於居中位置，12 點加粗居中列印。  
正文一級標題位於頁面左端，頂格放置，序號後加頓號“、”；12 點加粗列印。

### 例：一、標題內容

- 正文二級標題，位於頁面左端，空兩格放置，序號加小括弧，後空一格接標題內容，末尾不加標點，12 點加粗列印。例：(一) 標題內容
- 第三級標題位於頁面左端，空兩格放置，序號後加“.”；後空一格接標題內容；12 點加粗列印。例：1.正文內容
- 第四級以下單獨占行的標題均空兩格放置序號，後空一格接標題內容。採用(1)(2)(3)單獨序號，對分項中的小項採用①②③…的序號或數位加半括弧，括弧後不再加其他標點。
4. 英文及阿拉伯數字文稿字型用 Times New Roman。
  5. 文稿內數字一律用阿拉伯數字(引用古籍例外)，五位以上數字用進位號，如 65,000；萬以上整數數字以萬、億為單位。
  6. 註釋採用頁下註及西方習慣，字型大小為 10 點，並分別以 1、2、3……數字來標示；體例規範如下：  
專著:(中文)作者姓名：《書名》，出版地；出版社，出版年，第? 頁。  
(英文)Author,Title of Book (Place of Publication:Publisher,date), pp.? .  
期刊:(中文)作者姓名：《文章題目》，載於《期刊名稱》，出版期號，出版件，第? 頁。  
(英文) Author of article, “Title of article,” Journal Title,Vol.?, NO.?(year), pp.?.