

澳門重大傳染病事件中經濟援助措施的法制完善*

周挺¹、邱奕霖

(1.澳門科技大學法學院助理教授)

摘要：新冠肺炎疫情背景下民生經濟遭到巨大沖擊，這對政府針對性實施經濟援助提出了更高要求，但其法律定性和約束標準仍為核心爭議。基於澳門特別行政區實施的多輪經濟援助進行規範梳理和爭議探討，可發現重大傳染病事件視角下的經濟援助不能完全以社會救助、行政補償等理論作為其法律定性根據，應當結合突發傳染病事件特徵選取新的理論模型對法律基礎進行構建。在原則性標準構建上，一方面應當優化社會救助的實施模型，在普救式的援助上強化選擇性決策，構建程度累進原則。另一方面，在構建以經濟調控論為主要目標約束因素的基礎上應當引入社會救助理念，不僅需要保障宏觀的覆蓋，更要從微觀上實現精準救助，構建平等援助原則。

關鍵詞：應急法治、重大疫情、經濟援助、社會救助

* 收稿日期：2022 年 8 月 12 日；通過日期：2022 年 11 月 27 日。

資助項目：本研究成果獲得澳門特別行政區政府教育基金支持（項目編號：HSS-MUST-2020-03）。

Research on the legal system of economic aid measures in cases of major infectious diseases in Macao

Zhou, Ting¹; Qiu, Yilin

(1. Faculty of Law, Macau University of Science and Technology)

Abstract: During the COVID-19 pandemic, people's livelihoods and economies have been significantly impacted, necessitating targeted economic assistance from governments. However, appropriate legal classifications and constraint standards remain contentious. Examining the economic aid in the Macau Special Administrative Region reveals that theories like social assistance and administrative compensation are insufficient. New theoretical models accounting for infectious disease outbreaks should be employed to establish a solid legal foundation. Developing principle-based standards requires optimizing the social assistance model, enhancing decision-making in universal assistance selection, and fostering progressive principles. Concurrently, a framework centered on economic regulation, while incorporating social assistance, should be constructed. This approach ensures comprehensive macro-level coverage and delivers targeted, equitable aid at the micro-level.

Keywords: The Literary Mind and the Carving of Dragons; “The One Who Knows the Tone”; mirror metaphor; taste metaphor; “Six Views”

一、引言

二十一世紀以來，各類自然災害和社會突發公共事件發生的概率不斷增加，呈現出愈加複雜、劇烈和頻繁的整體趨勢，表明全球已經全面進入「風險社會」(risk society)，¹在傳統的行政理論中，政府一般有義務對在突發公共事件陷入經濟困境的公民群體采在經濟上予以援助，這種公共措施本質上是政府治理責任的要求。²尤其在重大疫情背景下，政府控制疫情通常採用隔離風險源、社區管控、出入境控制等措施，這類防控措施雖是阻斷疫情傳播的有效手段，但難免影響企業的生產經營、降低居民的消費能力，如何應對企業破產倒閉、居民消費不振的經濟下行是重大疫情背景下政府社會治理需要面對的新問題。在行政法領域的應急法治研究當中，通說認為既要賦予政府充分的自由裁量權以發揮其主導作用，但是也要通過嚴格的法律規範來約束政府的應急行政行為。³因此，如何通過法律制度的結構性來規制政府採取的經濟援助措施，保障政府公共職能的實現和行政相對人的利益，是行政法領域值得關注的新問題。

澳門特別行政區自疫情爆發至今通過推出行政法規的方式共採取了四輪的經濟援助措施，覆蓋範圍和援助手段相對全面，是極具澳門特色的社會治理實踐，由於其兼具地區特色和區域泛用性，具有較高的研究價值。通過重大傳染病事件下澳門特區的經濟援助實踐可發現，其政策效果的實現需要平衡對政府審慎理財和公共危機管理的職能要求，即必須通過法律法規明確經濟援助措施的法律定位和原則性標準，建立完整的法律約束確保法律目的的實現。本文即從此問題為切入，回應以上命題，希冀能對理論爭論和實務困惑提供一部分較為清晰的見解和參考。

二、澳門特別行政區經濟援助措施之爭議聚焦

¹ 貝克、何博聞譯，《風險社會》，(南京：譯林出版社，2004)。

² 張邦輝，《社會保障的政府責任研究》，(北京：中國社會科學院出版社，2011)。

³ 解永照著，〈法律規範性視域中的民生建設〉，《新視野》，第2期（北京：2013），90-94。

(一)、制度梳理：澳門特別行政區經濟援助措施之定義和內容

重大傳染病事件背景下的經濟援助措施定義可歸納為以政府為責任主體並通過向受到突發傳染病事件之影響而陷入需要援助的狀況的社團、家庭和個人提供經濟性援助的政策。新型冠狀病毒肺炎疫情爆發後，全球多個政府均在短期內推出多項經濟援助方案，挽救經濟和民生，其方式大多為傳統的退稅及稅項遞延、發放現金及消費券、豁免公用設施費與租金，以及向指定行業推出拯救方案等。⁴

澳門特區經濟結構的特點是單一化，根據特區政府 2020 年的統計數據顯示，澳門第二產業占比仍僅為 8.7%，第三產業占比為 91.3%，而酒店業和博彩業作為澳門的支柱產業恰恰屬於第三產業，因此其經濟結構極容易受到突發公共事件的影響，尤其是對社會經濟影響極大的重大傳染病事件。⁵而由於防疫政策往往要求對病源進行隔離和封鎖，因此當重大傳染病事件發生時，入境澳門人數往往大幅減少，對於澳門經濟至關重要的博彩業和旅遊業通常會進入蕭條狀態，以 2020 年新型冠狀病毒肺炎疫情（下稱新冠疫情）為例，根據澳門特區新聞局於 2020 年 3 月份公佈的數據，在新冠疫情爆發後，2 月份的入境旅客同比下降 95.6%，生產總值嚴重收縮，企業面臨更大的困難和挑戰，廣大居民的經濟境況受到嚴重影響，生活和就業承受較大壓力。

應對突發公共事件中的帶來的社會和經濟問題，是疫情背景下特區政府面臨的嚴峻問題。基於此，2020 年新冠疫情發生後，澳門特區政府根據公共財政用度的需要，通過在向立法會提案修改年度預算案並獲通過後，從財政儲備和澳門基金會撥出資金，推出並落實四輪名為「保就業、穩經濟、顧民生」的經濟援助措施。⁶因截至完稿，第四輪經濟援助措施仍在籌備和初步實施階段，措施的效果、爭議尚不清晰，故本文將基於前三輪經濟援助措施的具體內容和爭議展開研究。而特區政府的前三輪經濟援助措施實施後，確實取得一定的成效，緩解了居民的經濟壓力，幫助不少中小企業度過難關，在疫情沖擊下保證了經濟民生總體安定。⁷澳門特區的經濟

⁴ 香港特別行政區立法會，《2020-2021 年度財政預算案研究簡報》第 1 期（香港：2020）。

⁵ 澳門統計暨普查局網站，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=902>，瀏覽日期為 2022 年 4 月 20 日。

⁶ 澳門特別行政區經濟財政司，《2021 財政年度經濟財政範疇施政方針》，2021 年，49。

⁷ 澳門特區行政長官賀一誠，《2020 年財政年度施政報告》，2021 年，5。

援助措施以實施標的作為劃分標準主要可以分為四個構成部分，分別是款項援助計劃、企業援助計劃、稅收減免計劃、消費補貼計劃和民生保障計劃。⁸

1、款項援助計劃

向最為廣泛的公民和居民群體實施直接的現金和款項援助是應急抗疫措施的重要一環。在款項援助計劃方面，澳門特區政府主要採取了兩種不同的援助方式，一種是提前發放現金分享計劃，另一種則是實施對不同行業的針對性援助。現金分享計劃是特區政府的一項自 2008 年開始連續實施 13 年向澳門永久性和非永久性居民發放現金的經濟政策，在經濟援助措施中，特區政府採取將本年度現金分享計劃提前進行發放的方式以緩解居民在疫情下的經濟窘境；而針對僱員、自由職業者以及商號經營者，特區政府則是推出了多輪《僱員、自由職業者及商號經營者援助款項計劃》，向年度職業稅收益在特定範圍內的職業稅納稅人中的特區居民，發放每人 1.5 萬元的援助款項，並為特定的行業和人群提供一定程度的經濟援助。

2、企業援助計劃

對受災企業進行援助可以幫助企業複工複產，促進經濟網絡自身回複，穩定市場秩序。在企業援助計劃方面，特區政府通過第 4/2020 號行政法規等一系列的行政法規對原有的《中小企業援助計劃》進行了修訂，優化了原有的援助流程，在疫情背景下為企業提供了兩方面的援助：一方面是通過各項專項計劃為中小微企業提供針對性的經濟援助；另一方面則是著力於在特區政府原有企業優惠政策的基礎上加快審批程序，同時通過減免企業租金和利息補貼的方式幫助企業共度時艱。

3、稅費減免計劃

稅費優惠是政府在抗疫過程中緩解居民和企業經濟困難的重要手段。澳門特區實施的多輪稅費減免主要包括：退還繳納的商業、工業及辦公室用途的動產房屋稅

⁸ 澳門特別行政區立法會公共財政事務跟進委員會，〈第 2/IV/2021 號報告書〉，10。

稅款；部分豁免對所有場所徵收的旅遊稅；豁免或退還酒店及餐飲場所、特定經濟活動場所或行業等的行政准照的發出、續期及相關檢查等費用；退還已繳的營業車輛使用牌照稅等特定稅款。

4、消費補貼計劃

消費補貼是直接作用於消費端，通過刺激消費帶動整體經濟回復運作的市場刺激手段，也是疫情背景下激發市場活力的典型方式。在消費補貼方面，從疫情爆發至今，澳門特別行政區政府分別推出了第 6/2020 號行政法規《消費補貼計劃》、第 15/2021 號行政法規《電子消費優惠計劃》、第 19/2022 號行政法規《第三輪電子消費優惠計劃》等消費補貼相關的行政法規，通過電子支付工具向澳門特別行政區居民發放消費補貼，促進居民經濟活動維護整體市場穩定從而達到援助居民、恢復市場的效果。

5、民生保障計劃

在民生保障方面，澳門特別行政區政府制定了如第 15/2020 號行政法規《減輕新型冠狀病毒肺炎對各行業負面影響的臨時優惠措施》等一系列行政法規，通過經濟上的民生保障措施減輕新冠肺炎疫情對特區各行業及居民個人的負面影響。如在減免租金方面，澳門政府頒發對於從事商業活動的政府物業租戶減免 2-4 月的全額租金，並號召私人業主也減免租金；在生活費用補貼層面，特區政府豁免澳門居民部分住宅水電費，並對企業商號作出三個月具有上限的水電費補貼。在居民就業層面，特區政府採用多項措施保障本地居民就業穩定置於優先位置，密切監察經濟環境變化、企業營運情況及勞動力市場供需狀況，及時調節外地僱員數量和規模；在疫情平穩後積極開展的「帶津培訓」也為受疫情影響的本地居民提供職業技能提升的機會，以及為他們進行就業轉介。

(二)、實踐爭議：公共財政的審慎性和危機管理的應急性之平衡

澳門特區政府實施的多種形式的經濟援助措施在疫情爆發初期確實穩定了經濟

形式，但筆者注意到澳門特區在重大傳染病事件背景下經濟援助措施的實施也引發了不少的社會爭議，值得重視的包括電子消費優惠計劃爭議、僱員援助爭議、的士援助計劃爭議等，綜合來看，爭議主要聚集在經濟援助的對象和方式兩大類問題上。

在援助對象方面，第一部分的爭議在於在重大疫情的背景下經濟援助對象的選擇上是否應當採取全域性的思維：一方面疫情造成的經濟影響實際上波及到了整個澳門，另一方面社會救助的傳統原則對於精準性的要求也值得考慮，因此，在對於經濟援助措施中是否應當繼續採用全民性質的現金分享或者是全民消費券的方式實施就在社會各界產生了與先前援助邏輯相左的觀點。有研究顯示，類似現金分享的全民援助計劃本身就是極大的政府財政負擔，⁹在重大傳染病事件爆發後，經濟下行、財政收入劇減的情況下，依舊堅持高金額的全民現金分享將會進一步影響財政健康，不利於對於其他公共資源的投發和未來的防疫應對計劃。「而從社會福利配置效率的要求來看，最好的效果是政府能夠把稀缺資源用到最需要的人的手中。從這個要求出發，現金分享使每個人平均受益的方式，無法實現把稀缺資源配置到最需要的人的手中的目的。」¹⁰事實上，在重大傳染病事件的背景下，雖然平均的分配機制人人有份，但是事實上恰恰體現了特區政府並未較好履行二次分配的職能，對於受到直接波及和間接波及受損程度不同的民眾採取同樣的分享計劃可能會是一種「懶政」，恐難以解決實際問題。

在援助方式上，爭議主要集中在不同類型援助措施採用的比例上，無論是對於分別針對居民的款項援助和企業援助各應當佔據的比例分別如何，還是在同樣的經濟援助資金下應當採取以緩解經濟問題為主要效果的款項援助和以擴大內需為主的消費補貼同樣存在諸多不同意見。這樣的擔心和爭議主要源於如果實施的政策過於寬泛，無法精確幫助有需要的人度過難關，反而導致財政資源的浪費。

在社會保障學的一般理論中，援助對象和援助方式本質上可以概括為援助實施的標準，要解決的是援助誰和怎麼援助的問題，事實上標準的選取恰恰取決於援助的目的和其法律定位。以恢復生產刺激經濟為目的的援助措施更偏向經濟法的屬性，自然應當經濟恢復和發展能夠成為標準之一；以社會救助和福利為目的的援助措施

⁹ 莊太量、荊浩，〈淺析澳門「現金分享計劃」弊端及對策〉，《香港中文大學全球經濟及金融研究所研究專論》，第四十三號（香港：2016.02），6-11。

¹⁰ 鄧益奮，〈澳門現金分享計劃及其制度化方向〉，《當代港澳研究》，第2期（澳門：2013），103-110。

更偏向社會法的屬性，救助社會居民本身將成為重要標準；在應急事件中實施的援助措施所具備的緊急法屬性也將要求標準具備更多應急性的考量。因此，確立援助標準的第一步應當是明晰經濟援助措施的法律定位，這也意味上述爭議產生的核心原因依然是經濟援助措施法律定位的不明晰甚至是缺失。

（三）、標準制定：法律定位和援助標準的理論分析

經濟援助措施爭議產生的核心原因在於其法律定位不清晰所帶來的援助標準失位，而採取何種援助標準更需要建立在明確法律定性之基礎上基於政策目的對相關理論學說進行綜合選取和分析，因此，原則性標準建立的兩大理論切入點即為經濟援助措施的法律定性和在相應法律定性下對符合法律目標的援助標準之選取。

在經濟援助的法律定性方面，目前學界關於這部分的研究領域鮮有學者問津，對於經濟援助措施的定性目前也處於模糊不清的狀態，並未形成有效的理論共識，部分學者認為經濟援助措施屬於社會救助的一部分，應當遵循社會救助的一般規範，而部分學者認為其應當認定為行政補償，以行政補償的原則和標準進行約束；部分國家和地區之政府則是將其視為一種經濟調控手段，通過逆週期理論的指導實施經濟援助措施。

確定法律定位後，基於社會救助和經濟調控的目標，在目標約束下通過對於相關領域援助標準理論的梳理，進一步通過綜合歸納和比較選取並整理出原則性的法律標準，從而進一步優化法律語言設計，明確經濟援助的對象和目標，通過法律的調整對政策的實施形成實際意義上的監督和調控，是本研究的核心目標所在。

從澳門特區的規制實踐來看，導致經濟援助措施法律定位和援助標準不明晰可能的架構性原因很大程度源自於目前澳門特區政府採取的經濟援助措施均是以頒布獨立行政法規予以實施。獨立行政法規作為澳門特區政府履行自身行政管理職能而制定的行政立法，其靈活性有利於在面對重大突發事件時及時採取措施實現政府的危機治理職能。正因如此，在現行的經濟援助措施中政府均採用行政法規立法的方式對政策進行出臺和規制。¹¹但是相比如由《防治傳染病法》所規定的防疫應急徵用程序所具有完備的原則、標準和制度，上述大部分經濟援助相關的法規目前仍大多

¹¹ 何志遠，《澳門行政法規的困境與出路》，（澳門：社會科學文獻出版社，2014），24-26。

由標的和實施程序構成，缺少法律定位和援助標準的規範部分。申言之，現階段實有必要通過原則性標準明確援助的目標、對象和方式，使得相關政策和制度的推行和實施可以受到行政法相關法律原則和制度的嚴格規範，實現對政府審慎理財的要求和公共危機管理的職能要求的價值平衡。

三、重大傳染病事件背景下經濟援助的特殊法律定位探究

（一）、社會救助說

社會救助說觀點下，經濟援助從其實施背景和實施目的出發，被歸為社會救助的一種形式。在傳統的社會學理論當中，在突發公共事件當中採取經濟援助措施通常被認為是政府的一種社會救助責任，社會救助是指政府對因自然災害或者其他社會經濟原因遭受損失的社會成員，按照法律或者行政規定給予援助的制度。災害救助是社會救助理論中的典型分類，毫無疑問，重大傳染病事件作為生物性災害對社會公民的生命財產產生了巨大威脅，通過社會和政府對因重大傳染病事件陷入困境的社會成員予以幫助和扶持恰恰符合了社會救助的本質含義所在。社會救助具有典型的權利義務單向性特徵和按需分配特徵：權利義務單向性特徵即享受社會救助的成員只需要符合陷入困境的條件就有權利獲得救助，其享有的是單純的權利，提供充足的社會救助就成為了政府的職責和法定義務；按需分配特徵意味著社會救助在確定的範圍內向救助對象採取按需分配，對只有陷入困境的社會成員才能得到相應的社會救助。以社會救助為導向的經濟援助措施，其目的在於通過扶危濟困、通過經濟援助保證居民的生活水平，維持社會民生穩定。如 2020 年武漢市政府向優撫對象等符合條件的生活困難群眾發放臨時補貼就明顯是社會救助為導向的經濟援助措施。社會救助說認為從價值位階而言，相比整體經濟，居民的生存問題顯然需要更加要優先被解決，¹²因此經濟援助措施更應當從社會救助的角度出發進行制定。

¹² 克勞迪亞·托萊多、周夏青譯，〈論基本社會權利和最低限度生存權〉，《中德法學論壇》，第 14 期（北京：2017），272-283。

(二)、行政補償說

對於經濟援助措施是否具有救助屬性，部分學者存在不同的觀點。劉士國教授認為救助是國家或者政府對損失的補充性救濟，而國家或者政府對經濟活動採取的鼓勵調控措施或者對合法行為致人損害欲以填補的行政救濟措施或者徵收徵用的對價應當屬於補償，即認為類似於經濟援助措施一類的措施應當歸類入補償的範疇。¹³劉教授認為在突發事件中，國家以補償的方式鼓勵生產是國家的經濟職能之一。以 2007 年「海南香蕉事件」為例，廣州香蕉大面積感染巴拿馬病毒，該病毒會感染樹根部並導致香蕉樹葉枯黃，最後整株樹死亡，在此基礎上，海南省政府在經過特別評估後，對過海運輸車輛每車補貼 300 元，這種政府對突發事件採取的補償被認為是一種行政救濟措施，屬於補償的一種。¹⁴

對於經濟援助措施是否能歸為行政補償的一種，筆者認為有兩個關鍵問題。第一則是對於行政補償的定義，在通常對於行政補償的定義當中，強調的是行政主體在管理國家和社會公共事務的過程中，因合法的行政行為給公民、法人或其他組織的合法權益造成了損失，¹⁵而重大傳染病疫情顯然不屬於行政主體的合法行為，也就不能成為行政補償的動因。而對於這一問題，劉士國教授採用了補充突發公共事件語境下補償定義的方式，將國家或政府對經濟活動的鼓勵調控措施加入了補償的定義當中。而在英穎關於《我國突發公共事件行政補償研究》一文中，其將行政補償定位為一種行政責任，認為行政補償不應當定性為具體行政行為，突發事件下的損害行政賠償不應當以行政主體是否存在過錯的「合法」行為為構成要件，只要損害存在，行政機關就應當為其「買單」。基於此，在重大傳染病事件當中，疫情對經濟的影響事實上很大一部分來自於政府對於疫情的防控措施，即前期的封鎖和停業等措施，可以理解為重大傳染病事件當中對於經濟的援助正當性來源於政府前期的封控行為對經濟的整體影響，而封控行為則可以認定為政府的「合法」行為。

¹³ 劉士國，〈突發事件的損失救助、補償和賠償研究〉，《中國法學》，第 2 期（北京：2012），67-78。

¹⁴ 江川，〈突發事件應急管理案例與啟示〉，（北京：人民出版社，2010），188。

¹⁵ 姜明安，〈行政補償制度研究〉，《法學雜誌》，第 22 期（北京：2001），14-17。

（三）、經濟調控說

經濟調控論被建立的基礎是災害經濟學和產業關聯理論。災害經濟學研究的對象是從經濟學的視角來分析災害在預測、防治以及災後處理等方面的社會關係。該理論認為，在現代社會當中，由於城市人口的高度聚集和社會經濟市場化，突發公共事件一旦發生，對於一定範圍內的社會經濟都會產生連鎖影響。產業相關聯理論是 1936 年裏昂惕夫在他發表的《經濟學和統計學評論》文章中首次提出的，由於突發公共事件往往會改變人們對投資、生產以及消費等行為，以及災後恢復與重建又改變了經濟部門的結構。產業相關聯理論有助於厘清突發公共衛生事件的經濟影響，並為經濟調控論提供理論支撐。經濟調控理論認為經濟援助措施實際上是一種財政杠杆。即所謂經濟援助措施是政府在依據和利用價值規律的基礎上藉助於經濟杠杆的調節作用，通過財政杠杆根據現實需要調節社會總需求、社會經濟結構、各種利益關係的一種援助措施。

（四）、基於社會救助基礎定位下經濟調控理論的引入

綜合來看，三種學說均有其理論基礎和特定的成立情景，故需要結合重大傳染病事件的背景對上述學說進行分析、論述和篩選，對經濟援助措施的法律性質進行精準的定位。首先，社會救助應當作為經濟援助措施的基礎定位。對於價值排序而言，最核心的問題是我們將視角的重心到底是放置於重大傳染病事件本身還是經濟調控措施作為財政杠杆的作用和意義上。而對於經濟援助措施的定位還是要立足於重大傳染病事件本身，其本質還是一種對於收到災害影響的社會成員的直接救助，具有顯著的救助屬性，只是因為重大傳染病作為一種對社會經濟產生直接影響的災害類型，經濟援助恰恰是基於社會救助按需分配特徵的特定援助方式，而不應過度著眼於其經濟杠杆的作用。進一步而言，相對社會整體的經濟狀態，眼前需要救助的社會成員更值得我們進行關注，也是在實行經濟援助措施的當下更應該考慮和注重的對象，而社會經濟的調整並不僅僅依賴於經濟援助措施這一手段，從可替代性的角度而言也應當將社會救助作為經濟援助措施的首要法律定位。

其次，行政補償不宜被理解為經濟援助措施的一種。傳統的行政補償理論是以

政府的合法行為作為行政補償的構成基礎，若將政府的經濟調控行為也定義為行政補償的一種模式，會導致原有理論體系當中的理論、標準和模式不能直接套用在該部分行為所引起的行政補償上，會導致理論體系的混亂。對於認為政府的疫情防控行為是經濟援助措施的「合法」行為基礎的說法，一方面重大傳染病疫情產生的經濟影響並不完全來自於防控措施，相當一部分也來自於其本身；另一方面，防控措施產生的經濟影響難以定位受影響人員，若認為該行為影響的對象是全體社會成員，則無論多大程度的防控措施均需要考慮整體社會影響，這顯然不符合行政法上的比例原則。而相對於如拆遷徵用類行政補償普遍以賠償實際損失為標準，經濟援助標準顯然需要考量更多元的指標。

最後，基於疫情防控的特殊背景，經濟援助措施作為一種經濟促進措施存在其正當性。無論在中國內地還是澳門，地方都具有一定的財政自主權，同時憲法與相關組織法賦予了地方政府通過「更好發揮政府作用」的方式進行宏觀調控，同時《突發事件應對法》第 63 條也規定政府應當及時開展生產自救、恢復重建等善後工作，澳門亦有《傳染病防治法》等相關法律，政府通過經濟援助的方式激發市場活力，保證民生穩定具有充分的正當性和合法性。¹⁶

綜上所述，本文認為，除行政補償說外，社會救助說和經濟調控說在重大疫情的背景下均有其正當性存在，從法律定位上而言，經濟援助相關法律法規的制定不僅應當結合社會救助法的規定，也應當參考引入競爭法、經濟法、金融法等法律的多元視角進行構建，建立綜合性原則性的法律規制，但是基於價值優位和政府責任而言，社會救助的目標導向應當是疫情下經濟援助措施優先完成的政策目標和法律定位。

四、疫情下經濟援助措施的援助標準理論選擇與原則構建

¹⁶ 熊偉，〈新冠肺炎疫情背景下政府消費券發放規則的法律檢視〉，《武漢大學學報》（哲學社會科學版），第 73 卷第 5 期（武漢：2020.05），5-15。

(一)、社會救助視野下的援助標準

在社會救助的理論當中，社會救助應當如何實施，哪些人應當得到幫助，是關於社會救助標準的問題，也是社會救助學中繞不開的原則性問題，針對這一問題，學者們嘗試給出了他們的答案，分別是：無差別的平等原則、最低生活保障原則、精準救助原則。¹⁷

無差別的平等原則指的是對全體國民均是無差別的對待，當突發公共事件發生後，國家的救助對於所有人都是無差別的、平等的。一般性救助則是無差別的，如在上海「11.15」火災案中，政府對死亡的家屬無差別地支付 10 萬元地救助金。最低生活保障原理指的是以維持最低生活標準為限度。突發事件的政府救助以保障最低生活為標準，意味著對受害者的救助不應當超出最普通的生活需要限度。該原理認為，在災害救助當中，為了實施統一的標準，避免不公平和道德風險的產生，節省救助成本，救助應當以生存權為限度，即保證救助對象的最低生存保障。

精準救助原則，指的是通過行政、技術手段使得社會救助更精準聚焦於更需要救助的群體，其優點在於更能夠集中社會資源進行針對性的救助，但精準救助原則在某種意義上並不適用於所有的情況，事實上，是否應當對救助對象進行選擇和聚焦一直以來都是社會救助學上爭議的問題。普救化救助說以全民基本收入理念為代表，這種觀點認為在社會救助對象的選取過程中，無論其身份、就業記錄、收入狀況，對社會的救助應當基於社會上的每一個個體。這種社會救助的方式也被稱為全民基本收入理念，即政府應當向所有符合條件的人提供社會救助以滿足共同需要，而這種救助是無條件的、無要求的。而選擇化救助說卻認為，社會救助的對象應當集中於「真正的需要被幫助者身上」，對於那些不需要幫助的人則需要用選擇手段排除救助的適用。選擇性的方式認為社會救助計劃應當針對市場、家庭和個人的一般功能失靈，在這個意義上，社會救助通常是補缺性而並非預防性的。但是選擇性的方式一方面會存在不易操作、成本較高的技術問題，且難以避免欺詐行為的發生，且選擇化的原則容易導致救助跟弱小更加緊密地結合起來，與社會救助相關聯的羞恥感可能會降低他們利用社會救助的欲望，使獲得幫助的人產生相對負面的心理特徵。而在目前社會常態下的社會救助當中，普遍採取以選擇化救助說為基礎的精準

¹⁷ 川村昌義，「社會保障理論」（第 5 版），（東京：密涅瓦書房，2005），240-242。

救助原則的原因主要在於社會資源的有限和救助需求的廣汎，儘管存在一定的弊端，但精準救助能夠通過按需分配的模式在實現救助需求的同時最大程度優化資源配置，但是在緊急狀態下這部分的考量便值得商榷。

在經濟援助措施的語境下，可以考量並採納無差別平等原理和救助的補充原理，但不應當採用社會救助對於救助幅度關於最低生活保障的標準，一方面，經濟援助措施區別於致力於盡量保障生命和財產安全的人力和物資援助，其根本目的是通過經濟手段保證其受到突發公共事件影響的援助對象盡快恢復生產生活的秩序，保證社會的穩定，基於這個目的，顯然不能僅僅對援助對象提供以最低生活保障為基礎的援助，而是以更大的力度的援助推動受到突發事件影響的群體迅速走出困境，回歸正常的生活。另一方面，在現代社會人權進一步發展的現狀下，對於救助的考量不僅應當以生存權為理論基礎，人權當中的發展權也應當納入考量，遭受突發公共事件的社會群體的正常發展權也必然受到損害，此時以保證生存權為目的的最低生活保障標準難以援助該群體受損的發展權，因此在經濟援助措施中的援助標準顯然應當採取更高的要求。

對於精準援助原則而言，則需要就其背後的學說理論進行進一步的探討。首先，普救化救助說和選擇性救助說在原則性標準的建構方向顯然是不同的，採用普救式的社會救濟只需要考量政府社會救助投入和政府財政總量之間的平衡關係，即以保證經濟不受到影響為標準；而採用選擇性的社會救濟則需要進一步確定選擇的對象和幅度，加上調查的成本後與財政總量進行平衡，顯然需要更複雜的實施機制。因此，精準援助原則背後的兩種不同學說對重大傳染病事件背景下的經濟援助有相當的參考價值。在實踐中，部分國家和地區通過全民發放現金和消費券提供重大傳染病疫情下的經濟援助顯然是以普救化的模式進行；而針對性發放消費券和提供稅收優惠等顯然以選擇性的救助模式實施，這也體現了不同政府在理論選取中的利益考量。

與社會救助理論所針對的社會整體福利問題不同，對於突發公共事件來說，由於突發公共事件具有緊急性和危機性的特徵，其受影響範圍往往相對更小更集中，受影響的民衆往往損失較大，需要及時的救助以保證其利益不受到持續性損害。普救化的救助由於實施時間較長一般難以應對突發公共事件的緊急性和危機性，而由於突發公共事件具有危機性的特徵，在尚未擴大的階段，選擇性的救助在突發公共

事件中所需的調查成本相對社會救助更小，更有利於以低成本的援助防止突發公共事件對於社會經濟的威脅擴大化，從這個角度而言，在突發公共事件的層次當中應當採用選擇性的理論模式，構建精準援助原則。但仍需考量的是，重大傳染病事件是突發公共事件的特殊類別，其具有外溢性和社會整體性的本質特徵：所謂外溢性，即傳染病的本質特徵是「人傳人」，尤其是在交通運輸能力發達的現代條件下，傳染病危機不僅容易跨越行政區劃和國度，更容易實現行業和領域方面的跨越，不僅對身體健康，更對經濟、文化、政治等多方面造成嚴重的打擊；而所謂的整體性，指的是重大傳染病的發生往往是社會整體都需要關注的事情，而因為重大傳染病疫情的擴散和傳染極快，且通過隔離和治癒病人以控制疫情往往需要較長的時間，容易誘發社會整體性的危機，有一定時間持續性和空間封閉性，容易形成危機的日常化狀態。而所謂的整體性危機就是基於傳染病特徵而導致的疫情的擴散和持久防控可能會讓整個社會受到整體性影響，這也是重大傳染病事件區別於一般的突發公共事件的重要本質。¹⁸因此重大傳染病事件往往會對整體的社會經濟產生整體性的影響，可能每一個社會成員都成為收到重大傳染病經濟影響的成員，其影響具有普遍性，在重大傳染病事件下採取普救化的模式更契合重大傳染病的本質特徵，同時可以保證需要救助的對象不會被遺漏，但是同樣的，採用普救化的救助模式也會產生前文所述的經濟隱患且不符合突發公共事件的一般特徵之要求。

因此，在重大疫情的視野下，為幫助政府在應急情況下制定更優的援助標準，應當將兩者在一定程度上取捨融合，進一步設立程序累進原則，即在基礎性的普遍救助上，對於受重大傳染病事件影響更嚴重的群體應當採取更高的援助規格，在採用普救式的宏觀下通過選擇化的針對性措施既保證重大傳染病事件下整體經濟的活躍，也保證選擇化指導下社會救助職能的實現。

（二）、經濟調控視野下的援助標準

通過經濟援助的方式激發市場活力，保證民生穩定具有充分的正當性和合法性。¹⁹基於經濟調控理論，經濟援助措施的標準應當構建在恢復經濟的基礎上，即通

¹⁸ 王旭，〈重大傳染病危機應對的行政組織法調控〉，《法學》，第3期（北京：2020），76-93。

¹⁹ 熊偉，〈新冠肺炎疫情背景下政府消費券發放規則的法律檢視〉，《武漢大學學報》（哲學社會科學版），第73卷第5期（武漢：2020.05），5-15。

過整體經濟為尺度，對區域內整體的經濟狀況進行整體評估，並根據評估結果制定相關的宏觀調控政策，如香港地區在新冠疫情中推出的一系列逆週期措施。該理論認為地區的經濟狀況與經濟援助，一方面，經濟狀況決定了經濟援助的規模和水平；另一方面，合理的經濟援助措施能夠改善疫情下的經濟狀況。²⁰基於此，可以進一步分割「援助水平過高」和「援助水平過低」兩種理論情況。經濟援助水平過度會導致政府對經濟援助的支出增長過快，超過了社會能夠承受的適度水平。援助水平過高體現在：第一，容易滋生依賴、懶惰的情緒，挫傷勞動者的工作積極性，既影響了工作效率，又損害了社會公平。第二，提高了企業的生產成本，進而影響其在國際市場上的競爭力。第三，不斷增長的經濟援助支出大幅增加政府的赤字和債務，從而影響政府信譽，影響國民經濟的良性循環；第四，經濟援助支出增長過快可能會導致政府財政危機，從而對重大傳染病的防控和治理，導致經濟上的惡性循環。而經濟援助水平過低則是導致不能很好地實現經濟援助的應有功能，不能有效保障公民的基本生活，從而影響社會的安定與和諧，最終對整體社會發展產生不良影響。

但對於經濟援助性措施來說，我們可以認為其和社會經濟緊密相連，並可以促進經濟的恢復和可持續發展，在這個意義上其具有工具屬性。但是在基本理念上，我們不應當將經濟援助單純視為維護經濟發展的工具，其也在很大程度上承載了人類對於公正的價值期待，效率的最終目標依舊應當是公正。²¹在建立經濟援助措施合理性標準的過程中，如果過分注重對於市場的經濟效率因素考量，將會從機制上失去對在突發公共事件中具體受到損失群體的考量，不僅容易導致精準性的確實從而使政策效率大打折扣，甚至會讓這部分群體被忽視因而產生更大的社會問題。因此對於經濟援助措施來說，必須通過對於公正的權重來對以效率為最高價值的市場機制進行制衡，社會經濟因素的考量應當作為標準之一而不應當作為唯一標準。在重大傳染病事件下的經濟調控措施應當引入社會救助的理念，即經濟調控的前提應當是注重保證居民的基本生活，保證人民生命安全、身體健康，在重大疫情的背景下發揮市場經濟的自我調節作用，穩定民生幫助居民度過危機。因此對於經濟援助政策的理解不能按照一般意義上的對於財政政策的定位和政策目的，更應當注重履行

²⁰ 劉安長，〈從逆週期到跨週期：財政政策調控的反思及展望〉，《經濟縱橫》，第3期（北京：2021），54-58。

²¹ 張邦輝，《社會保障的政府責任研究》，（北京：中國社會科學院出版社，2011）。

政府責任和救助的義務。因此對於傳染病事件下的經濟援助措施，以「逆週期」作為其法律定位顯然是不合適和不準確的。²²

在重大傳染病事件下的經濟援助措施，不應當只從整體宏觀的角度對經濟進行調控，更要履行政府責任和職能，從宏觀上應當以「保生存」為政策目的保證群體的覆蓋，從微觀上保證受到不同程度影響的人群得到不同層次的救助。

（三）、澳門特別行政區經濟援助措施原則性標準之構建

基於在經濟援助語境下，在經濟調控論中的社會經濟和政府成本作為政策制定標準的前提下引入社會救助的理念，通過行政程序控制的方式保證政府職能的充分實現，基於目前澳門的法律框架，經濟援助措施標準的構建應當民生經濟調控作為制定標準的考量因素，但是同時應當遵循平等援助原則和程度累進原則。

民生經濟調控作為制定標準的考量因素，在重大傳染病事件經濟援助措施制定當中，應當首先以政府專門部門的評估定位受疫情影響地理區域範圍，以受疫情影響區域內整體民生和經濟水平作為標準制定的基本指標，受影響區域內所有人群作為援助對象，通過維持地區的民生和經濟水平，保證所有人群得到應有的救濟而避免遺漏。重大傳染病疫情具有較強的外溢性和整體危機性，對於經濟的影響範圍較廣，通常會導致區域性乃至全民性的經濟危機，而在澳門特區的經濟結構下更具顯著性，重大傳染病疫情對澳門地區的生產、投資的影響是連續性的，如果疫情不能在短期內得到有效地控制，旅遊、博彩等企業所涉及到的產業鏈、資金鏈、供應鏈就會像多米諾骨牌效應一樣，一個受到嚴重沖擊，其他的也會一個一個的受到嚴重沖擊，而且這種沖擊越來越明顯，有可能會帶來較為長期的經濟危機。因此在重大疫情的背景下，為了避免整體經濟受到沖擊從而使社會整體陷入更大的危機中，以民生經濟作為調考量因素是非常必要的。

平等援助原則以社會救助的一般原則作為參考，這裏的平等並不是指對於社會上的所有公民都實施援助，而是無論是任何人或者是群體在受到重大傳染病事件的打擊而陷入經濟困境時，政府都應當予以援助。平等援助原則與普惠性原則不同的部分在於其具有按需分配的顯著特徵，出於對突發公共事件解決效率和社會成本的

²² 劉尚希著，〈如何理解疫情條件下的財政政策〉，《清華金融評論》，第5期（北京：2020），28-30。

考慮，只有收到重大傳染病事件損害的社會成員才能受到經濟援助，一方面，受到重大傳染病事件影響的社會居民能夠得到更快更大幅度的救助，另一方面，社會資源的利用效率更高，可以投入到其他的防疫措施當中。另外，平等援助原則也要求在經濟援助措施當中，對於受到同等影響的群體和企業予以同樣的援助，因此，該原則也就要求政府建立相應的評估機制，並根據受到突發公共事件影響的程度不同而設立不同的援助層次。

程度累進原則的本質的要求是公共資源應當用到更需要幫助的群體。在重大傳染病事件的政策實施規則上，應當以選擇化的精準援助為基礎制定政策實施的附加條件。如在提供稅收優惠方面，為進一步保證對於普通職工的精準援助，可以設立不得減薪、不得裁員的附加條件。以英國的薪酬補貼政策為參考，英國政府向各行各業的僱主提供高達 80% 的薪酬補貼，但是僱主必須承諾不得裁員，瑞典和丹麥亦有類似的政策。在現金和消費卷補貼方面，在選擇化的決策細則模型的指導下，可以採取累進式的分享計劃，以美國的發放計劃為參考，美國向年薪不足 75000 美元的居民發放現金，年薪高於該水平的高薪人士，超逾該金額的每一元扣減 5% 的援助；新加坡的增長花紅計劃也採用累進的方式發放現金，收入較低的公民可獲發 300 新加坡元的最高款項，而高收入人士或擁有多於一項物業的人士獲發款項最低，只有 100 新加坡元。另外，精準援助方面，對於個人而言，對於高薪水、低薪水、失業人員應當採取不同程度的援助措施；對於企業而言，也應當以行業等標準對受影響程度進行劃分，如以突發公共衛生事件為例，重大傳染病疫情對於不同行業的經濟影響是有差別的，服務業、娛樂業、旅遊業和交通運輸業等。既有正面影響又有負面影響。產生正面影響的產業有醫療行業、在線視頻、在線教育、電子商務等行業；負面影響的產業有餐飲、服務業、旅遊業和交通運輸業等，對於不同的行業應當採取不同的援助標準。

因此，在重大傳染病事件背景下的經濟援助法律構建中，澳門政府應當進一步推動完善和豐富相關法律，以平等援助原則和程度累進原則為內容，遵循民生經濟因素的參考，構建重大疫情背景下中的經濟援助措施的原則性標準。

五、結語

新冠疫情凸顯了完善經濟援助法律規制在行政應急法治領域的重要性。本文回顧新冠疫情期間澳門特區政府實施的多輪經濟援助措施在援助對象和援助方式上所產生的爭議，發現經濟援助相關法律法規的制定不僅應結合社會救助法的規定，也應當參考引入競爭法、經濟法、金融法等經濟類法律的視角進行構建，建立綜合性原則性的法律規制，並進一步指出本澳經濟援助的原則性標準應當在以經濟調控為基本調控因素的基礎上引入社會救助理念，在普救式的援助上強化選擇性決策，構建平等援助和程序累進原則。當然，未來有關規則原則在具體適用過程中，亦需要始終做好政府審慎理財的支出管理要求與公共危機管理的職能的衝突調和，努力促成法學層面權利保障的共同性原則和經濟學層面的效率激勵原則在劃分當中的協調一致，以實現細化原則性標準的實際落實。

徵引書目

一、中文著作

- [1] 張邦輝，《社會保障的政府責任研究》，北京：中國社會科學院出版社，2011。
- [2] 貝克、何博聞譯，《風險社會》，南京：譯林出版社，2004。
- [3] 解永照著，〈法律規範性視域中的民生建設〉，《新視野》，第2期（北京：2013），90-94。
- [4] 香港特別行政區立法會，《2020-2021年度財政預算案研究簡報》，第1期（香港：2020）。
- [5] 何志遠，《澳門行政法規的困境與出路》，澳門：社會科學文獻出版社，2014。
- [6] 江川，《突發事件應急管理案例與啟示》，北京：人民出版社，2010。
- [7] 川村昌義，「社會保障理論」（第5版），東京：密涅瓦書房，2005。
- [8] 莊太量、荊浩，〈淺析澳門「現金分享計劃」弊端及對策〉，《香港中文大學全球經濟及金融研究所研究專論》，第四十三號（香港：2016.02），6-11。
- [9] 鄺益奮，〈澳門現金分享計劃及其制度化方向〉，《當代港澳研究》，第2期（澳門：2013），103-110。
- [10] 薛瀾、張強、鍾開斌，〈危機管理：轉型期中國面臨的挑戰〉，《中國軟科學》，第4期（北京：2003.04），6。
- [11] 王旭，〈重大傳染病危機應對的行政組織法調控〉，《法學》，第3期（北京：2020），76-93。
- [12] 克勞迪亞·托萊多、周夏青譯，〈論基本社會權利和最低限度生存權〉，《中德法學論壇》，第14期（北京：2017），272-283。
- [13] 劉士國，〈突發事件的損失救助、補償和賠償研究〉，《中國法學》，第2期（北京：2012），67-78。
- [14] 薑明安，〈行政補償制度研究〉，《法學雜誌》，第22期（北京：2001）。
- [15] 熊偉，〈新冠肺炎疫情背景下政府消費券發放規則的法律檢視〉，《武漢大學學報》（哲學社會科學版），第73卷第5期（武漢：2020.05），5-15。

- [16] 劉尚希，〈如何理解疫情條件下的財政政策〉，《清華金融評論》，第5期（北京：2020），28-30。
- [17] 劉安長，〈從逆週期到跨週期：財政政策調控的反思及展望〉，《經濟縱橫》，第3期（北京：2021），54-58。
- [18] 姜明安，〈行政補償制度研究〉，《法學雜誌》，第22期（北京：2001），14-17。

二、電子書或網路資源

- [1] 澳門統計暨普查局網站，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=902>，瀏覽日期為2022年4月20日。
- [2] 澳門特別行政區經濟財政司，〈2021財政年度經濟財政範疇施政方針〉，2021年，49。
- [3] 澳門特區行政長官賀一誠，〈2020年財政年度施政報告〉，2021年，5。
- [4] 澳門特別行政區立法會公共財政事務跟進委員會，〈第2/IV/2021號報告書〉，10。

致謝辭

在本次研究過程中，我們衷心感謝澳門特別行政區政府教育基金對本研究項目的大力支持，以及澳門科技大學法學院在研究過程中提供的協助和鼓勵。這些幫助使我們克服困難，取得研究成果。我們將繼續努力，在未來的研究中不斷進步，為學術領域的發展盡一份綿薄之力。

第一與通訊作者簡介

周挺，法學博士，澳門科技大學法學院教授，博士生導師，主要研究方向：憲法學、行政法學。

通訊地址：澳門氹仔偉龍馬路 澳門科技大學法學院 R754

電子郵箱：tzhou@must.edu.mo

第二作者簡介

邱奕霖，澳門科技大學法學院憲法與行政法學專業研究生。

通訊地址：澳門筷子基北灣擎天 6E

電子郵箱：873805036@qq.com