

社會保障權實現中的特區公權力機關義務探析

陳慧丹*

一、前言

社會保障是現代國家依法透過稅收、干預和再分配政策等積極作為，防範自然、經濟、社會等風險，確保社會成員基本生活的社會安全系統，是增強公民抵禦社會風險的重要方式之一。《澳門基本法》第三章“澳門居民基本權利和義務”中第 39 條規定了澳門居民有依法享有社會保障¹的權利，居民在遭遇社會風險或其他個人不能控制的情況下而面臨生活困難時，有平等地向政府要求為維持其符合人的尊嚴的生活所需的收入保障或其他公共措施給付的權利。社會保障權的存在發揮緩和社會矛盾或勞資矛盾²，糾正過度自由競爭所帶來的經濟和社會不公平，保障社會正義和平等，確保社會穩定並促進經濟增長的作用。³ 應該明確的是，《澳門基本法》中規定的基本權利確立了居民和特區之間的權利和義務關係，特區通過其行政、立法和司法等公權力機關保障和實現澳門居民的基本權利。

社會保障權屬於社會權利，最基本的意義是指居民要求特區公權力機關給予一定的物質利益。受益權針對的是特區公權力機關的積極義務，要求通過各種積極作為貫徹落實《澳門基本法》課予的憲制義務，保障居民切實享有社會保障和社會福利，否則《澳門基本法》所保證的居民享有社會保障的權利缺乏相應的特區義務，它只能是一種被宣示的權利。

二、理論基礎

一種分析特區公權力機關義務的理論着眼於基本權利的功能體系。德國的基本權利雙重屬性學說是普遍採用的學說。⁴ 基本權利的雙重性質源於德文“Recht”一詞同時具有“法”和“權利”兩個基本含義，在這個詞前加上主觀的或客觀的修飾以在語言上保證法律概念的嚴謹性。基本權利具有主觀權利和客觀規範的雙重面向功能。基本權利的主觀權利功能是保障公民對抗公權力機關，又分兩個功能面：第一，防禦權功能，此項功能是所有基本權利最原始而且是最主要的功能。⁵ 公民有能力要求公權力機關消極不作為，以避免其侵害。當公權力機關侵害公民的權利時，公民可以直接根據憲法中的基本權利規定並透過司法救濟途徑排除侵害。第二，受益權功能，最初是由於社會權的出現及其發展而導出的，當代基本權利理論其後認為，其他權利的實現都有可能需要公權力機關積極介入，受益權功能已被確認為基本權利的一項重要功能。⁶ 受益權功能是指公民根據基本權利的規定請求使公權力機關積極作為使個人享有某種利益的功能，公權力機關負有積極給付義務，包括：①程序性給付，包括訴願權及訴訟權、請願權以及提供實現個人基本權利的各種組織和程序。②物質性給付，包括使用公權力機關已設立的設備或公共設施，要求公權力機關積極創設一定的給付或補助，前

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員、中國人民大學法學院博士研究生

者歸類為分享權，後者則被視為給付請求權。^③資訊性給付，提供資訊並確保人民平等地獲得資訊。

客觀規範是對社會共同體而言，是社會成員共同生活所需的一種價值秩序，涉及基本權利對公權力機關的規制和約束，基本權利的客觀規範功能要求公權力機關運用各種可能的和必要的手段來實現基本權利，主要包括三個功能⁷：第一，制度性保障，要求建立相關制度為確保某些先於憲法典生效前的已存在生活領域，或不以法制度的事先存在為前提條件，立法者為保障某些基本權利的存在和實現而以合乎該基本權利的方式創制和形成制度⁸，保障基本權利實現。第二，組織與程序保障，有需要立法創設或提供一定的機關，並賦予其內在組織架構、相應的權限及相關程序履行給付義務。第三，狹義的保護義務，這是適應 20 世紀中期以來基本權利不但可能受公權力機關侵害，而且也有可能受第三人侵害的時代發展而提出來的，國家或公權力機關要在基本權利主體之間的利益作價值衡量，直接保護人民免受第三方侵害。基本權利的客觀規範功能是通過立法職能表述出來，基本權利是位階最高的法規範，對所有法律領域有規範效力，要求公權力機關即立法機關、行政機關及司法機關行使職權時必須遵循的重要準繩，使公民基本權利免受公權力或第三人侵害。⁹ 客觀規範功能對應的是國家的保護義務，單純科以國家義務，個人不被賦予主觀請求權。¹⁰ 但由於基本權利的功能學說過於龐雜，主觀權利和客觀規範之間的區別與聯繫關係仍頗受爭論¹¹，由此學說對於公權力機關義務類型及體系的確定仍然是不清晰的，因而基本權利的功能學說很大程度上僅有理論參考意義。

另一種思考公權力機關義務的理論是由人權學者 A·艾德提出“義務三層次”論¹²，並已經成為分析公權力機關義務的基本共識。¹³ 該理論主要批判那種傳統上按照不同權利的價值屬性與國家權力之間的關係所作的二分法，基本權利被簡單化約為消極權利和積極權利。消極權利對應的消極義務是禁止他人或政府侵害，其特點是保障個人自由；積極權利對應的積極義務需要公權力機關及第三人採取某些作為，其特點是促進平等，但義務內容和義務主體相對不明確。¹⁴ 二分法受到了不少批判，例如，絕大多數

基本權利既有消極一面也有積極一面，並不能夠絕對地被劃分，某一特定的歷史環境將決定一項權利是相對消極還是相對積極；不論是消極權利或是積極權利的實現和保障，同樣依賴政府的制度供給和財政支持；絕大多數基本權利的實現都是要求公權力機關不干預的同時，更需要為權利實現提供實質的前提條件。

“義務三層次”論的基本論點是，基本權利的性質是綜合性的，故每項權利所對應的國家義務都不是單一的，義務不是一個籠統的、狹隘的概念，而是有層次和序列的，幾乎所有基本權利都需要公權力機關履行尊重、保護和實現義務才能充分實現。尊重義務要求公權力機關避免干預公民基本權利的享有；保護義務要求公權力機關採取義務防止第三方干預基本權利的享有，實現義務又細分為促進、推動和提供的三方面義務，要求公權力機關採取適當的法律、行政、教育和宣傳措施，幫助和確保權利的享有，為實現權利直接提供援助或服務。尊重、保護和實現義務三者相互聯繫，三層次義務履行的難易程度需要按照各項基本權利具體分析。一般來說，防禦權是每一項基本權利具有的基本性質，要求公權力機關消極不作為的尊重義務。公權力機關對社會權利的享有進行防止第三人侵害、正當程度等規制，實際上自由權利獲得公權力機關以規制形式的積極保護同樣必不可少。從受益權功能面向來看自由權利和社會權利，在需要公權力機關規制方面並沒有分別。實現義務主要是針對社會權利，其中主要強調的是國家的給付義務¹⁵，但給付的範圍、標準、方式和程度問題受國家的政治、經濟和社會等客觀條件所影響和制約，國家對基本權利的實現義務一直都是難點和焦點所在。國家在履行實現義務的方式是多樣的，國家當然可直接促進和實現，也可負責指導、協調和整合國內現有的包括個人、其他社會組織的資源，促成其自身及社會主體充分合作實現社會權利。

三、規範基礎

《澳門基本法》第一章總則第 4 條規定，“澳門

特別行政區依法保障澳門特別行政區居民和其他人的權利和自由。”該條是確立了特區公權力機關承擔基本權利保障義務的原則性規定。特區公權力機關是履行保障及實現澳門居民社會保障權的義務主體，義務具體由行政長官、行政機關、立法機關和司法機關共同承擔¹⁶，各個公權力機關對社會保障權都負有相應的保障義務。第4條中的“保障”應該是一個表達特區公權力機關義務的整體性概念，對應《澳門基本法》其他條文規定的某些基本權利受法律或依法的“保護”¹⁷，從上文可知，對基本權利的保護義務有比較明確的含義，廣義上是指基本權利的客觀規範功能所針對的義務，包括制度性保障、組織和程序的保障和狹義上的保護義務，《澳門基本法》明確要求特區公權力機關建立各種制度來創造權利實現的條件並消除權利實現上可能遇到的阻礙，義務承擔主體是立法機關。因此，“保障”的內涵應當比“保護”廣。

在《澳門基本法》中，既規定了個人自由和政治權利，又規定了經濟和社會權利，按照基本權利既有消極面向又有積極面向的性質，其所對應的特區公權力機關義務呈多樣性：任何基本權利都具有防禦權功能，特區公權力機關必須履行“保護，使不受侵犯和破壞”¹⁸的尊重義務是不言而喻的。絕大多數權利和自由也需要特區公權力機關履行相應的保護義務和實現義務，通過特區公權力機關積極作為或提供給付才能夠被充分實現。¹⁹具體來說，特區公權力機關需要創造條件切實維護居民的權利和自由的享有，但對於個人自由和政治權利，特區公權力機關主要確保任何機關和任何人不能進行干預或侵害，同時也需要構建和完善實現該類權利的相關的制度和程序；對於社會權利，特區公權力機關不僅不能侵犯，而且還需要特區公權力機關採取積極措施予以保障和落實。

《澳門基本法》第39條規定了澳門居民有依法享有社會保障的權利後，又通過第130條特別規定了特區政府對社會保障的實現義務，“澳門特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要自行制定有關社會福利的發展和改進的政策。”社會保障權主要具有受益權功能，特區政府保障和實現居民社會保障權主要是通過採取積極措施發展和完善社會保障制度和政策²⁰，保障居民在遭遇

困境時可以獲得社會保障以保證其得到維持基本生活的幫助。特區政府在自治範圍內根據客觀的政治環境、經濟發展和社會共識，定期檢視政策是否到位、政策對政府財政的影響、是否切實保障社會弱勢群體的生活需要，在可動用的資源基礎上對社會保障的內容、範圍及其水平作出改進措施和政策，實現社會保障權。同時，該條也規定了特區政府在社會保障制度發展和改進的消極義務。社會保障制度的發展和改進原則上建立在原有社會保障制度的基礎上，“原有的”即1999年12月20日回歸時仍有效的社會保障制度得到“一國兩制”方針和《澳門基本法》的保障，保證在回歸後繼續存在和運作。特區政府必須遵守既存社會保障制度，不能在特區政府不具備正當理由的情況下對居民已取得的社會保障權作不合理限制或剝奪，也不能在發展和改進相關制度和政策時不考慮原有社會保障制度的創立目的(社會連帶和社會團結²¹)而將整個社會保障制度予以廢除或重新建構，特區政府對原有的社會保障制度內容負有尊重義務。但是，這不意味着《澳門基本法》規定對該制度現狀不能變的特殊保障，只要遵守和保留原有社會保障制度的“合理的、有益的內容、運作及它們的形式”²²的前提下，不排除有修改的可能性²³。

此處值得進一步討論的問題是，根據第61條規定，特區政府指的是行政機關，而第64條第(1)項規定，制定並執行政策是政府的職權範圍，那麼，維護和實現社會保障權的責任主體只能是特區政府，而將立法機關和司法機關排除在外？答案是否定的。立法機關和司法機關同樣有承擔保障社會保障權的義務。正如上文分析，規定在總則部分的第4條對各項基本權利保障都具有指導意義。關於第39條中的“依法”，無論對它作廣義的還是狹義的理解²⁴，其中對有關作為基本權利的社會保障權的內容及其保障制度是按照法律保留原則必須由立法機關制定法律進行保障的²⁵，而且立法機關有權對政府在社會保障方面的財政預算分配進行審核²⁶，立法機關當然履行着實現社會保障權的義務。司法機關在居民社會保障權受政府侵害時得到救濟的重要保障，居民有權訴諸法院以有效維護其權利及正當利益，並且有權在合理期間獲得通過公正程序對其參與的案件作出的裁判。²⁷

因此，所有特區的公權力機關都有保障義務，《澳門基本法》第 130 條的用意旨在，由於社會保障權很大程度上需要依賴於具體的社會保障制度和政策來實現，而社會保障的內容較為龐雜，具較高專業性和技術性，在一些情況下運用政策處理社會突發狀況或居民生活緊急情況相對於立法較有優越性，因此有需要突出特區政府在社會保障政策發展和改進上的主導角度，賦予其重要的憲制責任，但不能否定立法機關和司法機關對社會保障權的有效落實和維護的義務承擔。

《澳門基本法》確立了社會保障權的實現要符合“循序漸進”或“逐步落實”原則，反映的是社會保障權不容易在短期內完全實現的客觀事實²⁸，而不是特區公權力機關履行義務的方式，因此，往往因為特區公權力機關在履行社會保障義務缺乏即時性而將《澳門基本法》中的社會保障權規定僅僅理解為“方針條款”²⁹，是不妥當的。“方針條款”說只宣示為行政機關和立法機關的一種價值觀，僅僅負有努力實現的道德義務，而非法律義務，不有規範效力。實際上也否定了社會保障的權利性質。該說產生於德國魏瑪憲法時期的“憲法視為立法者之用”和“立法者主權”以及經濟和社會權利剛興起的背景中，憲法充其量是一份政治綱領，憲法和法律的嚴格位階性還完全沒有建立起來，對社會權利的認識也不足。³⁰ 現代憲法學理論指出，支撐憲法地位的社會環境和規範意識已發生巨大變化，很多國家憲法都已規範經濟和社會秩序領域的內容，經濟和社會權利的法理問題也已得到了重大發展；憲法具有最高法律效力，雖然不同性質、不同結構及功能的憲法規範的法律可執行性的強度變化存在差異，但全部憲法規範都有規範效力已不受任何質疑。³¹ 在澳門特別行政區中，《澳門基本法》是憲制性法律，是澳門特區內其他法律的立法依據，其法律地位和法律效力高於澳門特區內部的其他法律法規，任何法律法規與《澳門基本法》相抵觸則無效。可見，《澳門基本法》不是政治綱領，它對特區公權力機關有絕對的法律約束力，因此，不能簡單地因為社會保障權的“逐步實現”而把特區公權力機關義務僅僅視為道德上的義務。儘管在社會保障的領域，《澳門基本法》賦予了特區立法機關制定法律

上和行政機關制度政策上很大的裁量權，對何時立法和制定政策並沒有時間限制，而一定程度上是視乎立法機關和行政機關的自覺性。但不能否認《澳門基本法》有關社會保障的規定對特區公權力機關具有法律拘束力，有關規定強制特區公權力機關持續、有效地為保障社會保障權的充分實現而履行一定計劃、活動、具體行為的義務，長期約束公權力機關，它們在履行義務時必須確保其選擇的措施和行為具備正當性，如不遵守有關規定或公權力機關不作為將會構成違反基本法的後果。³² 而且，結合《澳門基本法》第 40 條的規定，根據《經濟、社會和文化權利國際公約》及其相關文件精神 and 指引，特區公權力機關承擔着法律義務。³³ 即使社會保障權是逐步地被實現，但最起碼在確保居民平等地、不受歧視地享有社會保障權利的層面上是特區各公權力機關應當立即履行的義務。³⁴ “逐步實現”也不應被理解為特區公權力機關達到一定程度的經濟發展並確定有可利用的資源時始實現社會保障權，認為沒有資源可以意味着特區公權力機關怠於履行義務的理解是錯誤的。特區公權力機關，尤其是特區政府，應該在“合理較短時間”內採取必要步驟，如通過定期評估和衡量經濟條件和社會需要，創造條件使社會保障制度的發展和改進獲得政府優先或同步的政策考慮，並通過立法措施，行政、財務、教育和社會措施等方面，爭取實現改進社會保障制度，維護和實現澳門居民社會保障權的充分享有，“逐步實現”在某程度上具有“立即執行”的意思。³⁵

四、具體法律義務

以“義務三層次論”為導向，整體而言，特區公權力機關具體義務內容包括³⁶：

(1) 尊重義務，要求特區公權力機關尊重每一位澳門居民維護和行使獲得滿足自己遭遇生活風險時的收入需要的自由，不能妨礙個人透過其他手段如購買私人保險或接受家庭支持以維持其基本生活需要的機會和措施，也不得破壞社會保障的補充性、互助性、連帶性等根本特徵和適合某一地區或社會的傳統

安排，避免採取任何直接或間接手段無理干預或隨意限制居民自主地、平等地享受社會保障的權利。同時，保護居民免受公權力機關任意中斷既得社會保障給付的權利，原則上禁止在社會保障計劃中制定倒退和溯及既往的降低措施。³⁷

(2)保護義務，要求特區公權力機關制定必要和有效的法律法規和採取其他有效方式防止或禁止第三方(如僱主、其他個人或社會團體)以任何方式侵害或剝奪個人社會保障權的享有，例如定期檢查和監督僱主和個人繳納供款，嚴格限定受公帑資助的社會團體將專款用於為提供社會保障服務等，並且在社會保障權受到侵犯時提供公正有效的行政和司法救濟措施。

(3)實現義務，促進義務要求特區公權力機關具體化社會保障權內容，尤其採用立法方式，修訂任何消極影響社會保障權實現的法律法規，並制定及展開實現社會保障權所必須的策略措施和行動方案，兼顧公平與效率原則。提供義務要求特區公權力機關履行制度供給者的義務，包括制度建構、財政支持、行政給付和監督管理四方面負有積極行為義務，負責向那些沒有能力或處於不能控制的環境或不能受到現存社會保障機制保障的人提供社會保障，分配充分比例的公共開支用於社會保障權的逐步實現。此外，還須通過適當的教育和宣傳確保社會保障制度的有效推行，確保居民在社會保障立法和政策制定過程中的廣泛參與和協商。

具體而言，在三層次義務框架中行政機關、立法機關和司法機關對社會保障權的保障和實現都各自負有相應的義務，但在程度上是有所不同和在次序上有先後之分的。

行政機關是社會保障權實現義務的主要承擔者，涉及到行政機關向居民提供各種物質給付和服務給付的給付行政活動。³⁸ 行政機關必須提高政策決策的科學性、民主性和透明性，加強政策執行力。也正由於此，行政機關最容易、最直接威脅到居民社會保障權的享有，其尊重義務的履行相當重要，主要表現在行政機關在社會保障給付和管理過程中，如在沒有法律依據或法律明確授權的情況下，不能對居民社會保障權作出限制或剝奪的行為，不能在依法必須作為時不作為，也不能在不應作為時隨意作為。保護義務

是要防止行政機關濫用權力，行政機關在作出具體行政行為時不得侵害社會保障權規範，保證社會保障給付過程和社會保障事務管理過程中的程序正當；不得侵害社會保障權的根本內容，否則行政行為被視為無效³⁹，並在居民認為其社會保障權可能受行政機關及其人員的行政行為侵害時主動提供保護和救濟；在進行抽象行政行為時不得逾權處分居民的基本權利。⁴⁰

立法機關最重要的和最經常行使的權力是立法權，在保障權利時，立法機關不是直接對居民作出具體行為，主要是對居民社會保障的權利義務作出一般性規定及基本制度的構建，社會保障權更需由一個完備的社會保障法律體系來保障和實現。在立法過程中，立法機關履行的尊重義務，是指禁止立法機關對社會保障權的直接侵害，包括制定的法律不得侵害社會保障權的根本內容和不得違反《澳門基本法》規定的限制條件隨意對權利作出限制，在必須限制時要以增進公共福祉為最終目的，並遵循法律保留原則、比例原則和平等原則。保護義務是通過對《澳門基本法》社會保障權具體化、法律化，確定社會保障權的內容、範圍及其運程序的制度性框架，實現權利的財政分配機制，不同政府部門在實現和保障權利時的職責；另一方面，通過立法採取防範措施禁止第三人對基本權利的侵害，並在受侵害時應給予救濟措施，社會保障立法內容還需要與有關國際公約的規定相適應，以便建立較為完善的權利保障法律體系。在立法過程中，還應要求立法機關科學民主地作出立法決策，禁止獨斷。

司法機關(指法院)在權利保障觀念日漸加強的趨勢下，其對基本權利的保障至關重要。立法機關通過立法將《澳門基本法》中的基本權利具體化後，司法機關則可以在具體個案中直接適用法律履行保護義務⁴¹，法院在案件的適用法律過程中不能侵犯《澳門基本法》中的社會保障權，不得與該權利的內容相抵觸。在實現義務方面，當居民權利受到侵害時應得到相應救濟，司法救濟作為最終的救濟機制，對權利實現具有關鍵作用。但傳統憲法理論對司法機關關於經濟和社會權利的實現義務在學術討論上尚未形成一致看法的問題，儘管在司法實踐中已經對社會權利進行保障。⁴²

通過強調特區公權力機關履行對社會保障權的義務的目的是更好地維護、充實和實現澳門居民的社會保障權，可以通過以下方面作出評價⁴³：①可提供的性。公權力機關應該制定並執行社會保障制度，以確保居民在遭受到社會風險和突發情況時提供保障。這種制度的設立要顧及公平(橫向、縱向及代際公平)和效率。②回應性。社會保障制度能夠對社會風險和突發情況作出應變。應該包括健康服務、疾病、長者、失業、工傷、家庭和兒童支持、產婦、殘障、遺囑和孤兒等九種主要社會保障，形式上應該由社會援助、社會保險和社會服務組成並互為配合。③適當性。現金或實物給付的金額和領取時間要符合適當性原則，行政機關和立法機關應定期監督適當性標準並適時作調整。④易取得性。所有人特別是弱勢群體應該平等地參與社會保障。社會保險計劃要收支平衡，供款率應具可負擔性和給付可持續性，社會保障給付領取資格條件必須是合理的，行政機關非依法律規定和法定程序並且有合理理由不得取消、減少或中止給付。在社會保障制定過程和管理過程保持透明化，確保居民獲得相關資訊，使社會保障計劃受益人能有效接受社會保障服務。

當然，要確定特區公權力機關對社會保障權充分實現的理想狀況是困難的，因為社會保障的內容具有相當的動態性並很大程度上取決於社會資源累積。但確定特區公權力機關的最低核心義務是可以的而且是必須的，最低核心義務是任何時候任何情況都不能因資源限制而隨意減損或受到限制，主要目的在於使特區公權力機關最起碼必須達到滿足居民最低層次的生存權為目標的最基本的社會保障水平⁴⁴，否則將失去社會保障權存在的意義：①儘管面臨資源短缺，也應確保社會保障計劃向所有個人及其家庭提供最低限度的必要福利(如最低生活水準，最基本的醫療

服務、住房、教育等)。②確保每個居民有權平等參加社會保障制度，特別是弱勢人士和團體；③尊重並保護現行社會保障制度；④定期檢視社會保障策略和行動方案，並採取有針對性的措施實施社會保障計劃；⑤持續監督實現社會保障權利的情況。

五、結語

回歸以來，澳門特別行政區的經濟總體發展勢頭良好，社會財富累積豐厚，但貧富差距拉大、社會公平正義問題浮現等各種社會矛盾，加上人口老齡化和家庭結構變化等社會變遷的社會發展趨勢下，社會保障問題成為澳門特區政府和社會高度關注的問題。特區政府在 2013 年施政報告中提出決心落實社會保障長效機制，將社會保障建設作為政府的一項長期任務和責任，以切實維護社會公平正義，特區政府意在突顯其主動在社會保障制度建設中的義務承擔的職責。社會保障權作為一項居民的基本權利被規定《澳門基本法》，社會保障不是特區向居民施予的恩惠，而是澳門居民維護自身生存和作為人的尊嚴的平等擁有的基本權利。《澳門基本法》為社會保障權利的保障提供了法律基礎，特區公權力機關維護和實現居民社會保障權是其憲制義務。社會保障權主要表現為受益權，決定了很大程度上需要依賴於特區公權力機關的積極作為才能為居民所享有，如果沒有對應的特區公權力機關義務作保證，社會保障權最終只能是一項“紙上權利”，因此，特區行政機關、立法機關及司法機關必須履行相應的尊重、保護和實現義務，通過各種方式和途徑來對社會保障權加以保障，實現澳門居民的社會保障權的享有。

註釋：

¹ 在澳門，一般認為社會保障是指由澳門社會保障基金負責的社會保障制度和由澳門社會工作局負責的社會援助及其他必要社會服務構成。

- ² 劉焯華：《明天會更好——參加基本法起草工作的一些感受》，載於《澳門基本法文獻集》，澳門：澳門日報出版社，1993年，第77頁。
- ³ Lai, W. L. (2008). The Regulatory Role of Social Policy: Macao's Social Security Development. *Journal of Contemporary Asia*. Volume 38. No.1. 373-394.
- ⁴ 韓大元：《憲法學基礎理論》，北京：中國政法大學出版社，2008年，第207頁。
- ⁵ 李建良：《基本權利理論體系之構成及其思考層次》，載於《人文及社會科學集刊》，1996年，第九卷第3期。
- ⁶ 張翔：《基本權利的雙重性質》，載於《法學研究》，2005年第3期。
- ⁷ 同上註。
- ⁸ 張嘉尹：《基本權理論、基本權功能與基本權客觀面向》，載於《當代公法新論(上)》，台北：元照出版有限公司，2002年，第57頁。
- ⁹ 鄭賢君：《基本權利原理》，北京：法律出版社，2010年，第3、171頁。
- ¹⁰ Alexy, R.：《作為主觀權利與客觀規範之基本權》，程明修譯，載於《憲政時代》，1999年第24卷第4期。
- ¹¹ 相關批判可參見註6、8、10。
- ¹² A·艾德：《作為人權的經濟、社會和文化權利》，載於A·艾德：《經濟、社會和文化的權利》(修訂第二版)，成都：四川人民出版社，2004年，第20-21頁。
- ¹³ 龔向和、劉耀輝：《基本權利的國家義務體系》，載於《雲南師範大學學報》(哲學社會科學版)，2010年第1期。
- ¹⁴ 史蒂芬·霍爾姆斯、凱斯·R·桑斯坦：《權利的成本：為甚麼自由依賴於稅收》，北京：北京大學出版社，2011年，第23頁。
- ¹⁵ 同註13。
- ¹⁶ 吳建璠：《澳門居民權利和自由的可靠保證》，載於《澳門基本法文獻集》，澳門：澳門日報出版社，1993年，第48頁。作者提到此條文最初寫法為“澳門特別行政區政府依法保障澳門特別行政區居民和其他人的權利和自由。”但有意見指出澳門居民基本權利和自由的保障應責成所有特別行政區所有公權力機關貫徹落實。
- ¹⁷ 見《澳門基本法》第6條、第32條、第38條、第39條第二部分、第42條、第103條、第114條、第142條，等等。
- ¹⁸ 見《現代漢語詞典》(第5版)，香港：商務印書館，2008年，第49頁。
- ¹⁹ Ghai, Y. (1999). *Hong Kong's New Constitutional Order*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 427.
- ²⁰ 駱偉建：《基本法——澳門居民基本權利和自由的重要保障》，載於《行政》，1993年第19/20期，第349-354頁；蔣朝陽：《〈澳門基本法〉中社會權利保護的經驗》，載於《澳門大學法律學院學報》，2011年第30期，第63-76頁；《澳門特別行政區第三常設委員會第3/IV/2010號意見書》，載於《法律匯編——社會保障制度》，澳門：澳門特別行政區立法會，2015年，第103頁。
- ²¹ 《澳門特別行政區第三常設委員會第3/IV/2010號意見書》，載於《法律匯編——社會保障制度》，澳門：澳門特別行政區立法會，2015年，第107頁。
- ²² 許崇德：《澳門社會文明建設的指標》，載於《澳門基本法文獻集》，澳門：澳門日報出版社，1993年，第65頁。
- ²³ Jorge Costa Oliveira：《未來特別行政區基本法中澳門法律制度的延續性》，載於《行政》，1993年第6冊第19/20期，第297-322頁；簡天龍：《過渡狀態下澳門基本權利的若干思考》，載於《行政》2006年第19卷總第71期，第135-176頁；駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社、澳門基金會，2012年，第91頁。
- ²⁴ 廣義上的依法包括依照法律和行政法規，狹義上則只指向由立法機關制定的法律。見鄭偉：《論澳門立法會的立法權和行政長官的立法職能》，載於《基本法研究》，2008年第1期，第91頁。
- ²⁵ 見《澳門基本法》第71條第(1)項，第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第6條。

- 26 見《澳門基本法》第 71 條第(2)項。
- 27 見《澳門基本法》第 36 條、《司法組織綱要法》第 6 條。
- 28 楊允中：《澳門基本法釋要》(2011 年修訂版)，澳門：澳門基本法推廣協會，2011 年，第 186 頁。
- 29 它是關於對包括社會保障權在內的經濟和社會權利的效力及其對應的國家義務的其中一種學說。見陳新民：《德國公法學基礎理論》(上卷)(增訂新版)，北京：法律出版社，2010 年，第 196 頁。
- 30 陳新民：《德國公法學基礎理論》(上卷)(增訂新版)，北京：法律出版社，2010 年，第 196 頁。
- 31 J. J. Gomes Canotinho and Vital Moreira：《憲法的依據》，馮文莊、黃顯輝、歐陽琦譯，澳門：澳門大學法學院，2003 年，第 46 頁。
- 32 受到 J. J. Gomes Canotinho and Vital Moreira《憲法的依據》一書關於綱領性規範論述的啟發，見註 31，第 53 頁。
- 33 見經濟、社會和文化權利委員會第 3 號一般性意見。
- 34 見經濟、社會和文化權利委員會第 19 號一般性意見，第 29、32、40 段。
- 35 見經濟、社會和文化權利委員會第 3、19 號一般性意見。
- 36 同註 34，第 43-51 段。
- 37 楊春福：《經濟、社會和文化權利的法理學研究》，北京：法律出版社，2014 年，第 212 頁。
- 38 同註 4，第 221-222 頁。
- 39 見澳門《行政程序法典》第 122 條第 2 款。
- 40 韓大元：《比較憲法學》，北京：高等教育出版社，2008 年，第 249-250 頁。
- 41 鄭賢君：《作為客觀秩序的基本權——從德國法看基本權利保障義務》，載於《法學科學(西北政法學院學報)》，2006 年第 2 期。
- 42 Bruce Porter：《經社文權利的可訴性與有效救濟權利：歷史性的挑戰與新機遇》，載於：www.socialrights.ca/document/s/chinese%20version.pdf，2016 年 1 月 12 日。南非模式和印度模式是備受推崇的經濟和社會權利的司法實踐模式，見黃金榮：《司法保障人權的限度——經濟和社會權利可訴性問題研究》，北京：社會科學文獻出版社，2009 年。
- 43 同註 34，第 11-27 段。
- 44 同上註，第 59 段。