

《澳門基本法》社會福利條款分析： 歷史、規範與結構

陳慧丹*

一、前言

回歸以來，澳門特別行政區政府積極完善社會福利政策和發展社會福利事業，不斷提高居民福祉，而值得我們思考的是，《澳門基本法》第 39 條規定了澳門居民有依法享受社會福利的權利，這使得社會福利不應只是一個政策層次的問題，更當然是一個基本法層次的問題，應當從《澳門基本法》的高度來研究澳門社會福利的理論和實踐問題，探尋社會福利承載的“人的生存和發展”的本質和價值意蘊。然而，目前只有少數有關《澳門基本法》中社會福利權利的法學研究¹，而且分析尚欠系統性。本文目的在於對《澳門基本法》中社會福利權利的界定、形式結構、權利內容作規範分析，以便為將來有關《澳門基本法》如何保障及實現澳門居民社會福利權利的進一步討論作一鋪陳。

本文採取的分析方法是，雖然對澳門居民享有社會福利的權利主要集中規定在《澳門基本法》第 39 條，但該條只是《澳門基本法》文本的一個組成部分，並非單獨存在。如果要從完整意義上理解澳門居民享有社會福利的權利之內涵，就有需要對《澳門基本法》整個文本作體系分析，並結合與社會福利相關的條款以及《澳門基本法》對澳門居民基本權利行使的一般原則等內容來分析。同時，筆者認為考察《澳門基本法》中關於社會福利條款與原則的產生及其載入《澳門基本法》的歷史脈絡對於全面和準確理解相關條款的立法目的也同樣有必要。

二、社會福利條款載入澳門基本法的歷史脈絡

《澳門基本法》中關於澳門居民基本權利和義務的內容是以《中葡聯合聲明》第二部分及其附件一的有關規定為基礎的，澳門居民和其他人依法享有的各項權利和自由受澳門特別行政區的保障²，但《中葡聯合聲明》沒有關於任何澳門居民享有社會福利權利的內容，可能原因在於中葡兩國就澳門問題磋商期間至《中葡聯合聲明》簽署時，澳門尚未形成一套制度化的社會福利體系，因此並不適宜寫入《中葡聯合聲明》。

在澳門基本法起草過程中，澳門基本法起草委員會在《中葡聯合聲明》的內容基礎上結合了澳門的實際情況，在《澳門基本法》第三章中增添了一些新的居民基本權利³，“享有社會福利的權利”就是其中一項。在《澳門基本法結構(草案)》的討論過程中，澳門社會各界對於居民享有社會福利權

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師、法學博士

利的意見並不多，只有1條贊同意見。⁴ 筆者認為對“享有社會福利的權利”規定的意見較少且爭議不多可能出自兩個實際層面的原因：一方面，基於當時內地1989年的社會形勢，澳門居民擔憂的是中央政府是否會收緊對居民個人自由的保障，因而絕大部分意見集中關注基本法對個人自由和政治權利的保障；另一方面，1989年8月澳門勞工團體才剛發起了抗議輸入外地勞工的簽名運動，9月由魯平率領的內地草委團到澳門聽取意見時，他們第一個拜訪並聽取意見的團體就是工會聯合總會⁵，勞工團體認為起草委員會已了解他們一直以來所表達的意見⁶，並且在《澳門基本法結構(草案)討論稿》中如實反映了勞工界對社會福利問題的需求和重視。還有一個原因可能來自法律規範層面的認同，我國憲法中已明文規定了公民享有退休保障以及獲得物質幫助的權利，而葡萄牙憲法對社會權利也作了大篇幅的規定，並專門對公民享有社會福利的權利作出了詳細規定，因此無論是內地還是本地法學專家在澳門基本法起草過程中，基本上已肯認了澳門居民享有社會福利權利的作用和價值，有關的規範之爭並不多見。

在形成《澳門基本法(草案)徵求意見稿》階段(1989年12月至1991年7月)，澳門基本法起草委員會得益於《香港基本法》的起草經驗⁷，澳門有關社會福利的規定除了在文句表達上不同外，幾乎與《香港基本法》第36條和第145條一樣。在《澳門基本法(草案)徵求意見稿》中，第三章規定了“澳門居民有依法享受社會福利的權利。”(第39條)並在第六章“文化和社會事務”作出了“在原有社會福利制度的基礎上，澳門特別行政區政府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。”(第130條)澳門社會對有關社會福利的條文意見同樣不太多⁸，但有建議認為在第39條加上“隨着社會經濟發展而不斷完善和發展社會福利”的內容⁹，也有意見希望在有關社會福利條款中寫入國際勞工公約的適用問題。¹⁰

在《澳門基本法(草案)徵求意見稿》諮詢期間(1991年7月15日至11月15日)，有意見認為社會福利界定模糊，建議詳細寫明《澳門基本法》第39條“社會福利”的規範內容，例如僅指“民政救濟”還是“包括醫療、房屋、社會教育的福利”？¹¹ 更有意見認為第39條規定的具體內容應該參照《經濟、社會和文化權利國際公約》內第9條¹²的寫法來草擬。¹³ 另外，有意見對於第39條“依法”的含義以及第130條有關“經濟條件和社會需要”的意義不明確。¹⁴ 然而，對上述關於第39條和第130條的疑問，澳門基本法起草委員會“居民的基本權利和自由”和“文化和社會事務”兩個專題小組並沒有在其工作報告中予以闡釋。¹⁵

在《澳門基本法(草案)》的公開諮詢過程中(1992年3月中至1992年7月底)，相對於第三章中其他居民基本權利的規定，對享有社會福利權利的意見不是很多，這可能是由於《澳門基本法》對社會福利的規定已回應了社會各界特別是勞工界對將來由澳門特別行政區政府負責設立和完善社會福利制度的訴求。但仍有意見提出進一步明確第39條具體內容的必要性，例如應根據現實情況表述為“澳門居民有依法享受社會福利及社會保障的權利”¹⁶，相應地，第129條的有關部分建議修改為“……自行制定有關社會福利和社會保障的……”¹⁷，用意應該是想突出社會福利和社會保障的聯繫與區別。但官方文件¹⁸對此沒有作出任何回應。

在1993年1月12日前，由於兩個國際人權公約一直未被葡萄牙延伸適用於澳門，澳門基本法起草委員會沒有把兩個國際人權公約寫入《澳門基本法》，直到1992年12月17日，葡萄牙國會頒佈將兩個國際人權公約延伸適用於澳門的決議，並於1993年1月12日在《澳門政府公報》上刊登，在臨近澳門基本法起草尾聲的1993年1月15日，澳門基本法起草委員會第九次全體會議一致同意將兩個

國際人權公約寫入《澳門基本法》，並對兩個國際人權公約中關於民族自治、進入本國之權、驅逐外國人出境及選舉四方面作出了保留且規定這些條款不適用於澳門，其他適用於澳門的有關規定在回歸後繼續有效，其中就包括《經濟、社會和文化權利國際公約》第 9、10、11、12 和 13 條等有關社會福利的規定。該公約有關條款在澳門回歸後繼續有效具有重要意義，即《澳門基本法》莊嚴承諾了澳門特別行政區繼續履行該公約對澳門居民所享有的社會福利的保護和實現義務。在第九次全體會議獲通過的《澳門基本法(草案)》中，第 39 條規定沒有改變原來的寫法，第 129 條因為第三章居民基本權利和義務、第五章經濟和第六章文化和社會事務的條文增減而調整為現在的第 130 條，條文寫法同樣沒有改變。

三、《澳門基本法》第 39 條規範的內涵

(一) 關於社會福利的界定

《澳門基本法》第 39 條中的“社會福利”是一個開放性的概念，學者對於其界定不完全一致。蕭蔚雲教授在 1993 年對社會福利作出界定，但僅指剛建立的由社會保險制度提供的福利¹⁹，相近時期的其他著作也作相關界定。²⁰ 在《澳門基本法》頒佈後出版的一些著作中，作者在解釋社會福利時，認為其主要內容是社會保障(包括社會援助和社會保險)以及社會工作服務。²¹ 可見，澳門社會福利因應不同的歷史時期和制度發展而有不同的界定。今天澳門社會保障學界一般認為制度層面的社會福利是泛指政府所有社會政策的決定，提供主體包括民間機構，內容包括一切具有福利性服務在內的事業，如社會保險、社會援助、社會津貼、社會服務、慈善事業、公共房屋、免費教育及工作培訓等，是一種包含許多社會因素在內的社會再分配方式或社會再分配體系。²² 不過，以上對社會福利的界定是以實際運行的社會福利制度為基礎的，都忽略了結合《澳門基本法》文本作規範層面的解釋。

“社會福利”一詞除了出現在第 39 條和第 130 條外，在第 130 條、第 132 條、第 133 條和第 134 條等條文中也有出現，但“社會福利”的含義是有區別的。如果略為參照《澳門基本法》的葡文譯本，第 39 條和第 130 條中“社會福利”的葡文翻譯為“benefícios sociais” (social benefits)，按一般理解，是指個人及其家庭在遭遇某些事件或情況而產生特殊的需求(如對其福祉產生不利影響、需要額外的費用、收入不足、減少或不確定等)時從政府和社會中所可能獲得的現金給付或實物給付，前者主要包括社會保險給付和社會援助給付，後者主要是指教育、醫療、住房等實物或服務。²³ 結合第六章“文化和社會事務”的內容進行解釋，社會福利的範圍至少由社會保障(包括社會援助和社會保險)、社會工作服務，以及一些最基本的醫療服務和教育服務四部分組成，主要着眼於澳門特別行政區政府對社會資源的公平再分配。

在第 132-134 條中，“社會福利”與“教育”、“醫療衛生”、“社會工作”等內容並列，再參考第 132-134 條中“社會福利”的葡文翻譯“assistência social” (social assistance)，則有社會援助、社會輔助的內容²⁴，此處對“社會福利”採取了較為狹義的界定。如結合立法目的，這些規定意在界定澳門特別行政區政府有關民間組織資助政策的對象範圍，以及從事社會事務領域的民間組織的對外交流原則，與第 39 條和第 130 條中的“社會福利”內涵沒有矛盾，因為這些條文都是以落實居民享有社會福利為目的的。

至於社會福利的具體給付範圍和待遇水平保證，第39條並沒有直接作出規定，如結合第130條的規定，澳門居民享有的社會福利給付範圍是以1999年12月20日回歸當下的原有社會福利制度為基礎的，澳門特別行政區政府在此基礎上根據經濟發展和社會需要自行制定完善和發展政策。

(二) 關於享有主體

《澳門基本法》第39條規定澳門居民是享有社會福利的權利主體。目前一般認為有權享有社會福利的主體是建立在“居民”的概念上，不包括在澳門境內的澳門居民以外的其他人。²⁵ 根據第40條和第43條的規定，原則上可推定澳門居民以外的其他人是有可能享有與澳門居民同等的社會福利的權利的，就《澳門基本法》的規範層面而言，有關規定與《經濟、社會和文化權利國際公約》的規定保持了一致，原則上澳門居民和澳門居民之外的其他人可以是享有社會福利的主體，然而，《澳門基本法》還是審慎地規定了澳門居民以外的其他人只有在依法的前提下才可享有社會福利(例如法律規範難民和暴力罪行受害者有受援助的權利)。澳門特別行政區政府當然可以為澳門居民以及澳門居民以外的其他人提供社會福利，但不得取決於澳門自身的經濟條件和社會共識以及其可運用的社會資源。《澳門基本法》允許立法機關自行權衡，具體制定澳門居民以外的其他人能否享有社會福利，在何種情況下享受何種程度的社會福利，以及如何行使和享有該權利，但立法機關需要提出合理說明。²⁶

值得注意的是，享有社會福利的權利主體是“澳門居民”，社會福利制度的保障對象是全體澳門居民，不受第39條第2句的主體“勞工”的限制。第39條由前後兩個獨立句子組成，第二句的規定是給予勞工的特別保護。作出這樣的規定本身有歷史原因，1980年代後期，澳葡政府為了緩和輸入外地勞工政策所引發的本地勞工和資方的激烈矛盾，於是將澳門居民特別是勞工的社會保障提上了政策議程²⁷，最終於1990年建立澳門社會保障制度，但當時政府對勞工的保障仍然不足，因此澳門基本法起草委員會對此作出了充分考慮，確保了澳門居民依法享有社會福利的權利，還特別規定了勞工福利待遇和退休保障受法律保護。²⁸ 第38條規定對婦女、未成年人、老年人和殘疾人等特殊群體作出保護不應視為與作為社會福利權利主體的澳門居民存在衝突，第38條是《澳門基本法》出於這些人士或群體在行使權利時可能面臨困難或者他們的權益容易受損而需要澳門特別行政區加強保障以及防止他們受到歧視的原因而設定的，關注的是實質平等的問題。²⁹

(三) 關於依法享有

第39條前後兩句句子中出現了“依法”和“受法律保護”不同表述，曾經引起了含義上的疑問。³⁰ “受法律規定”中的“法律”應該較容易被理解為不抵觸《澳門基本法》的原有法律和澳門特別行政區立法機關制定的法律。對“依法”理解則有兩種觀點：一種觀點認為如涉及到居民基本權利的內容時，“依法”中的“法”應指狹義的法律，權利內容必須由澳門特別行政區立法機關制定的法律來規範，這種觀點後來已通過第13/2009號法律得以明確。另一種觀點認為對“依法”中的“法”應作廣義理解，不應當僅僅指澳門特別行政區立法機關制定的法律，還應當包括行政長官制定的行政法規，但必須根據不同條文予以具體分析。³¹ 筆者認為，基於享有社會福利的權利被《澳門基本法》規定為一項居民基本權利，但同時《澳門基本法》又規定具體社會福利事務屬澳門特別行政區政府自行處理的行政管理事務，第39條中的“依法”應該採用廣義的理解。

澳門居民享有社會福利的權利首先受《澳門基本法》保障是沒有疑問的，但是，由於社會福利屬開放性概念，而享有社會福利的權利具有要求澳門特別行政區政府積極作為或給付的性質，“依法享有”一方面表達了《澳門基本法》中的社會福利權利需要被進一步具體化才能為居民所享有，由澳門特別行政區立法機關制定普通法律形成和創設權利的內容和界限，例如與居民權利行使和享有直接相關的事項(包括社會保障制度設計、權利保障範圍的確定、保障對象的認定資格)以及其他法律保障機制等，而澳門特別行政區政府作為社會福利發展的主導角色需要由行政長官制定行政法規落實社會福利政策(如實施方案、繳費和給付標準等)以及管理各項社會福利行政事務(如財政注資、組織和程序設計、監管體系等)；另一方面也表明了避免澳門居民可以直接依據該權利向司法機關提出立即請求的情況，防止社會福利權利的實現主體由立法機關和行政機關轉向司法機關。

(四) 關於義務主體

雖然《澳門基本法》第 39 條沒有直接規定保障和實現權利的義務主體，但根據《澳門基本法》的法律性質，澳門特別行政區公權力機關包括行政長官、行政機關、立法機關和司法機關，及其他同保障居民權利有關的機關是保障和實現權利的義務主體。³² 《澳門基本法》要求澳門特別行政區公權力機關必須採取積極的措施加以促進和實現權利，不得當干涉或限制澳門居民依法享受社會福利的權利。

有需要指出，第 130 條雖然規定澳門特別行政區政府(根據第 61 條指行政機關)是發展和完善社會福利政策的主體，但並沒有排除澳門特別行政區立法機關和司法機關的保障義務，因為總則第 4 條對各項居民基本權利的保障具有指導意義，它們履行義務的規定隱含在各自職權範圍的規定中：立法會是惟一行使立法權的機關(第 17 條和第 67 條)，有權以法律規制澳門特別行政區自治範圍內的任何事宜(第 71 條第 1 項)，“除依法規定外不得限制”居民基本權利(第 40 條第 2 款)，有權對政府的財政預算分配進行審核(第 71 條第 2 項)；法院同樣履行保障社會福利權利的義務，居民有權在其權利受到侵害時得到司法救濟(第 36 條)，法院獲全國人大常委會授權在審理具體案件時解釋《澳門基本法》中關於澳門特別行政區自治範圍內的條款(第 143 條)。第 130 條旨在表明，由於社會福利的內容及其管理較為龐雜，在一些情況下行政機關制定政策相對於立法機關制定法律能較為快速處理社會面臨的急迫情況，澳門居民享有社會福利的權利很大程度上需要依賴於澳門特別行政區政府不斷完善社會福利政策來實現。

四、《澳門基本法》對居民享有社會福利權利的保障

(一) 平等享有

《澳門基本法》第 25 條規定了平等原則，並置於各項居民基本權利之首位。平等原則既包括在法律適用上的平等對待，也包括法律制定上的平等對待，是保障澳門居民基本權利，約束澳門特別行政區公權力機關行使權力的重要原則。³³ 澳門居民享有社會福利的權利同樣受平等原則的保障，同時不能違背《經濟、社會和文化權利國際公約》第 2 條第 2 項關於權利應在沒有歧視的情況下被享有的規定。從規範意義上說，儘管享有社會福利的權利只是人在特定時候或特定情況下所行使的權利，

但不妨礙社會福利資源向全澳門居民開放，至少在涉及人的最低限度的生存需要，不論永久性居民或非永久性居民都有可能處於缺乏收入的情況或遇到其他突發事件而陷於生存的困境，享有社會福利的權利就是確保在這些特別情況下每位澳門居民都有資格行使該權利來保障自身生存。當然社會資源是有限的，政府會因應不同性質和類型的社會福利項目設定相應的享受資格和條件，但政府的制定依據必須體現平等性，尤其不能要求以種族、性別、身份、社會地位等方面為依據作為分配的條件。

澳門特別行政區公權力機關在制定、執行和適用法律上同等地對待澳門居民，在社會福利立法和政策制定過程中允許區別對待，同時也規定了立法機關和行政機關認為在有必要作出區別對待時具有正當性的、具說服力的理由，特別是涉及第 25 條的分類標準時，立法機關和行政機關必須要有更加充分的理據。³⁴ 法律規定的任何區別待遇必須基於合理的及客觀的理由，例如是否合法、是否與權利的性質一致、是否為了增進民主社會中的公共福利，實現的目的與所採取的手段或措施及其效果之間要符合比例原則。³⁵

(二) 政府自行制定發展和改進社會福利政策

《澳門基本法》第 130 條雖然沒有直接規定居民的權利享有，但對社會福利的實現有密切關係，主要規範澳門特別行政區政府的保障義務，是第 39 條的延伸規定，兩者不可分割。³⁶

第 130 條規定了澳門特別行政區政府的社會福利治理原則，將社會福利的促進和發展確定為政府一項明確的義務和持續的公共責任，應當以積極作為不斷推動和落實社會福利，積極與立法機關配合社會福利立法工作。社會福利政策的發展和改進是由澳門特別行政區政府自行制定，屬澳門特別行政區高度自治權範圍內事務，但必須依照《澳門基本法》規範行使職權：第一，“在原有社會福利制度的基礎上”，《澳門基本法》第 5、8 條確認了有關居民基本權利制度的延續性，《澳門基本法》確保原有社會福利制度延續，保障居民依據原有社會福利制度已享有的權益不會被特別行政區政府任意或無理的限制。第二，“根據經濟條件和社會需要……發展和改進政策”，表達了特別行政區政府必須“最大限度地在可用資源內”“採取盡可能迅速、確實有效的行動(如立法措施，行政、財務、教育和社會措施)”的意旨，同時社會福利政策要符合合理性要求，衡量標準至少包括特別行政區政府對經濟條件和社會需要的清晰預判和科學評估、公共利益的審慎界定、政府財政預算的有效分配、循序漸進的政策發展模式等，以決定某個特定時期中社會福利制度的覆蓋範圍和給付水平等問題，使社會福利政策具備可提供性、回應性、適當性及易取得性，逐步落實社會福利制度及相關政策。³⁷ “根據經濟條件和社會需要……發展和改進政策”雖然有“逐步落實”的意思，但在某程度上包含有在“合理較短時間”之內採取必要措施實現改進居民社會福利的目標的規範意義，特別行政區政府要不斷創造條件使社會福利制度的發展和改進獲得政府優先或同步的政策考慮，最起碼要求在可資利用的資源中優先、公平並確保弱勢群體的生存訴求。

有一個值得探討的問題是，第 130 條只規定了“發展和改進”，萬一澳門經濟陷入嚴重衰退，特別行政區政府是否不能對社會福利作出倒退性或緊縮措施？原則上禁止澳門特別行政區政府採取任何故意的倒退性或緊縮措施，例如對已設定的資格標準或社會福利金額實行故意的或不合比例的限制。³⁸ 如果政府必須採取倒退性或緊縮措施，必須具備充分的和具說明力的正當理由，證明該措施是用於發展、改進和維持整體福利制度的足夠性和持續性³⁹，但必須符合不歧視原則，優先考慮並制定確保社會中弱勢人士或群體社會福利權利的實現的較低成本的針對性計劃，而且措施是暫時性的，

在任何時候都不能根本性地破壞由原有社會福利制度構成的福利給付內容。

(三) 政府與社會共同承擔社會福利責任

政府的社會福利責任由《澳門基本法》規定，它是最終義務的承擔者，同時，《澳門基本法》第 128 條、第 131 條和第 132 條等對政府與民間社會福利團體的公私協力模式作出了相應規定。社會福利發展的歷史經驗說明，由於社會福利的社會化及其以社會利益為本位的特徵，而它又容易受經濟、社會發展等各種因素影響，在社會福利的實現過程中，政府難獨自承擔社會組織(如企業/用人單位、宗教組織、社會服務團體)和個人的共同參與有助於社會福利的實施，故在邏輯上應當成為責任主體。這表明，政府並不是社會福利的惟一提供者，責任主體還包括社會組織和個人及家庭等，它們分別扮演不同的角色，承擔各自的責任，這是對社會連帶功能發揮和福利多元主義發展趨勢下的一種回應。⁴⁰ 各責任主體分別體現選擇平等和保障、自主、團結和共有的價值，並分別發揮進行社會資源再分配、提供就業福利、提供非正式福利的功能。⁴¹ 具體來說，政府應當定位為掌舵者⁴²以及必要社會福利給付的提供者，社會組織提供的福利資源是政府的補充，不過它們履行相應義務必須是通過法律作出規定，而強調個人責任，要讓個人明白享受權利時也要承擔相應的義務，防止對社會福利產生依賴。

(四) 各項權利相互協調

社會福利條款的意義不在於要將澳門特別行政區變成西方式的福利社會(受第 5 條、第 105 條和第 106 條約束)，而是確保 1999 年 12 月 20 日當下有效的社會福利制度及其政策在回歸後具有正當性，澳門居民已依法享有的權益受《澳門基本法》的保護，以及回歸後督促澳門特別行政區政府根據經濟條件和社會需要發展和完善社會福利制度及其政策。《澳門基本法》規定了澳門特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式，例如《澳門基本法》保護私有財產權和工商企業經營自由等權利和自由的內容，而享有社會福利的權利往往涉及到澳門特別行政區的整體經濟能力以及政府在社會財富再分配的干預程度，這些自由和權利之間將不可避免地出現價值衝突。從《澳門基本法》的規範和精神看，雖然私有財產權和工商企業經營自由以及居民享有社會福利的權利同樣受到保障，但社會福利始終發揮補充作用。《澳門基本法》要求立法機關為社會福利的落實提供適當程度的保障，同時要求立法機關必須權衡在多大程度內對私有財產權與經濟自由權作出合理限制，當中必須依循利益衡量原則、禁止恣意給付原則、及禁止保護不足原則審慎衡量，從而對享有社會福利的保障對象、享有權利的條件、給付待遇和給付水平等方面作出合理規定，使不同的自由和權利之間能夠達到最大的協調，對居民個人自由作出最小的限制，避免使某一項權利受到過度保護導致其他自由和權利的保護不足。

五、結語

從對《澳門基本法》社會福利條款的規範分析來看，第 39 條規定在第三章“澳門居民基本權利和義務”一章中，突出澳門居民是享有社會福利的權利主體，第 130 條規定了澳門特別行政區發展和改進社會福利制度和政策的治理原則，必須在可資利用的資源內以及在合理的時間內逐步落實社會福利，顯示出《澳門基本法》在社會福利條款規定上的一致性和邏輯性。

對社會福利條款的理解，要結合《澳門基本法》其他條款如第4條、第25條、第40條、第132-134條等規定作體系分析，才能更全面準確地理解《澳門基本法》對澳門居民享有社會福利的權利所設定的法律保障。《澳門基本法》對澳門居民有權依法享有社會福利作出了規定，賦予了澳門居民在自身社會福利權益問題上一定程度上的主觀能動性，能夠通過法律途徑維護自身的合法權益。同時《澳門基本法》規定特別行政區公權力機關是保證澳門居民切實享有社會福利的義務主體，特別行政區政府有義務根據經濟條件和社會需要採取積極措施循序漸進地發展和完善社會福利政策以及完善社會福利的管理程序，立法機關有義務適時制定社會福利的各項法律制度，包括居民平等地享有和行使權利的機制以及各種法律救濟制度，完善實施社會福利的具體機制以保障澳門居民在遭遇困境時依法獲得社會福利，保證得到維持符合人的尊嚴的基本生活條件，如果澳門居民認為特別行政區政府侵害其合法權益將可以尋求司法救濟。若要使社會福利有效實施，還必須結合社會組織和個人及家庭的力量，由政府、社會和家庭共同提供社會福利。

註釋：

- ¹ 例如，李燕萍：《“一國兩制”下社會權利保護的澳門觀點》，載於《澳門大學法律學院學報》，2011年第30期；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；[葡]Pedro Pereira de Sena：《外來勞動者、社會權利和〈澳門基本法〉：社會保障權利》，載於《澳門大學法律學院學報》，2011年第30期。
- ² 見《中葡聯合聲明》第二條第(四)項、附件一《中華人民共和國政府對澳門的基本政策具體說明》第五節。
- ³ 姬鵬飛：《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)〉和有關文件及起草工作的說明》，載於楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第130頁。
- ⁴ 見《〈關於澳門基本法結構(草案)討論稿〉之整理意見總匯》(1989年10月24日至1989年11月12日)(檔案編號：MO/AH/APLBM/02/042)，澳門檔案館整理。
- ⁵ 見《魯平秘書長及草委結構小組訪問工聯總會所聽取之意見匯編》(1989年9月15日)(檔案編號：MO/AH/APLBM/02/095)，澳門檔案館整理；舒靜：《五大問題難以解決》(《澳門論壇週報》，1989年9月26日)，載於《關於澳門基本法結構及內容的意見匯集》(1989年10月26日)(檔案編號：MO/AH/APLBM/02/047)，澳門檔案館整理。
- ⁶ 見《魯平秘書長及草委結構小組訪問工聯總會所聽取之意見匯編》(1989年9月15日)(檔案編號：MO/AH/APLBM/02/095)，澳門檔案館整理；《勞工團體關注小組的意見(LBE-890)》，載於《結構草案剪報資料》(1989年9月2日至1989年9月22日)(檔案編號：MO/AH/APLBM/04/006)，澳門檔案館整理。
- ⁷ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：大學出版社，2003年，第3頁。
- ⁸ 見《居民組專輯性參考資料》(1990年7月21日至1991年6月)(檔案編號：MO/AH/APLBM/04/016)，澳門檔案館整理。
- ⁹ 見《澳門各界對基本法起草的意見匯總(四)》，載於《澳門各界對基本法起草的意見匯集》(1990年4月4

日至1990年10月23日)(檔案編號：MO/AH/APLBM/02/048)，澳門檔案館整理。

- ¹⁰ 見《居民基本權利和義務專題小組報告》附件(1990年12月11日)，載於全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件匯編》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第80頁。
- ¹¹ 中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會：《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)徵求意見稿〉諮詢意見報告書》，1991年11月21日，第170頁。
- ¹² 《經濟、社會和文化權利國際公約》第9條規定，“本盟約締約各國承認人人有權享有社會保障，包括社會保險。”
- ¹³ 同註11，第5頁。
- ¹⁴ 同上註，第73、180頁。
- ¹⁵ 見《居民基本權利和義務專題小組報告》(1992年3月5日)、《文化和社會事務專題小組報告》(1992年3月5日)，載於全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件匯編》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第196-197、204-205頁。
- ¹⁶ 中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會：《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)〉諮詢意見報告書》，1992年8月5日，第52頁。
- ¹⁷ 同上註，第116頁。
- ¹⁸ 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件匯編》，北京：中國民主法制出版社，2011年。
- ¹⁹ 蕭蔚雲：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京：北京大學出版社，1993年，第144頁。
- ²⁰ 例如，羅綺敏：《澳門社會福利制度初探》，載於《行政》，1989年第3/4期；《澳門基本法問答集》，澳門：大眾報出版社，1995年，第79頁。
- ²¹ 例如，鄧偉平：《澳門基本法知識》，廣州：中山大學出版社，1996年；楊靜輝：《澳門基本法釋義》，北京：人民出版社，1999年。
- ²² 鄧玉華：《澳門社會福利與社會保障》，澳門：澳門社會保障學會，2003年，第2頁；W. L. Lai: *Macao's Welfare Model: An Extreme World of Welfare Capitalism?* International Social Work, Vol. 57 No.6, pp. 676-687.
- ²³ 該定義載於OECD網站：http://www.oecd-ilibrary.org/economics/national-accounts-at-a-glance-2013/social-benefits_na_glance-2013-22-en，2016年10月13日訪問。
- ²⁴ 見漢葡葡漢法律詞匯翻譯，載於澳門法務局網站：<http://www.dsaj.gov.mo/Listagem/>，2016年12月30日訪問。
- ²⁵ 此處所指的在澳門境內澳門居民以外的其他人包括合法的臨時留澳人士和因工作關係的長期留澳人士。見楊允中：《澳門基本法釋要》(修訂版)，澳門：澳門特別行政區政府法務局，2004年，第84頁。如果針對享有社會福利的權利，澳門居民以外的其他人可能是外地勞工、難民、尋求庇護者、無國籍人士等，見經濟、社會和文化權利委員會第19號一般性意見，第38段。
- ²⁶ 例如，立法會同意政府給出的現時並不具備社會客觀必要條件將外地勞工納入到社會保障制度中的理據，見《澳門特別行政區立法會第三常設委員會第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108頁。

- ²⁷ W. L. Lai: *The Regulatory Role of Social Policy: Macao's Social Security Development*. *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38 No.3, 2008, pp. 373-394.
- ²⁸ 鄧偉平：《澳門基本法知識》，廣州：中山大學出版社，1996年，第77頁。
- ²⁹ 楊允中：《澳門基本法釋要》(修訂版)，澳門：澳門特別行政區政府法務局，2004年，第80頁。
- ³⁰ 同註11，第6頁。
- ³¹ 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。
- ³² 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公權力機關貫徹落實。
- ³³ 學術見解可見駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京、澳門：社會科學文獻出版社、澳門基金會，2012年，第160頁。司法實務見解可見澳門特別行政區中級法院2015年3月19日合議庭裁判書(第37/2014號案)。
- ³⁴ [葡]J. M. Alexandrino：《澳門特別行政區基本法中基本權利的制度》，澳門：法律及司法培訓中心，2015年，第81頁。
- ³⁵ 見經濟、社會和文化權利委員會第20號一般性意見，第13段。
- ³⁶ 同註29，第183頁。
- ³⁷ 見經濟、社會和文化權利委員會第3號一般性意見，第2、3、7段。
- ³⁸ 經濟及社會理事會：《聯合國人權事務高級專員報告》(E/2013/82)，2013年，第41段。
- ³⁹ *Kong Yuming v The Director of Social Welfare* [2014] 1 HKC 518.
- ⁴⁰ 賴偉良：《澳門社會福利模式：一個生產主導福利模式》，載於程惕潔主編：《澳門人文社會科學文選·社會卷》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第477-492頁。
- ⁴¹ 出自於伊瓦斯的福利三角理論，見彭華民：《福利三角：一個社會政策的範式》，載於《社會學研究》，2006年第4期。
- ⁴² [美]羅森布魯姆、克拉夫丘克等：《公共行政學：管理、政治和法律途徑》(第5版)，張成福等譯，北京：中國人民大學出版社，2002年，第22頁。