

# 諮詢文件

## （摘要版）

回歸以來，澳門的社會經濟環境有了相當明顯的改善。然而，在高速經濟增長和經濟結構持續改變的相互作用下，突顯了現有社會保障體系不足之處。以本澳的經濟發展水平來看，政府有需要投放更多資源重整社會保障體制。另外，隨著人口結構的變化，社會對老年保障的需求日趨增加；不少人士提出過改革老年保障制度的意見。面對目前社保制度的不足和人口老齡化速度加快，構建一個得以持續發展的老年保障制度的需要日益加大。

社會的和諧、居民生活得到保障是發展的基礎，構建相對完善的社會保障和養老保障體系是其中重要的基石。在經過一段時間的研究，並吸納和參考了社會團體和專家學者所做的有建設性和具高度參考價值的研究結果和建議後，形成了本諮詢文件。社會保障制度的選擇涉及多樣的、多層次的權衡：在效率與公平、權利與義務，政府與市場間如何透過公共政策作出取捨，在市民間或有不同的看法。本文件提出具體制度，諸如保障對象、享用條件、

資金來源、支付方式等建議方案，作為共同訂定澳門未來社會保障和養老保障體系的諮詢和討論基礎。至於社會保障基金養老金以外的其他津貼和給付項目，建議殘疾恤金、失業津貼、疾病津貼、喪葬津貼、肺塵埃沉著病賠償等項目繼續維持，結婚津貼和出生津貼則取消，政府對這些項目的建議持開放態度聽取各界意見。

## 澳門現行的社會保障制度

澳門的廣義社會保障體系具體包括有養老、失業、醫療衛生、教育、房屋等不同領域的社會福利和保障措施。而狹義的社會保障指的是特別行政區政府通過社會保障基金提供的各項津貼和給付，包括對合資格的供款人提供養老金。該制度始於 1989 年的第 84/89/M 號法令，其中明確規定社會保障制度的適用範圍、福利項目及其發放標準、供款的形式和責任等內容。翌年成立的社會保障基金則為專責執行政策的機構。

社會保障基金目前發放的項目有 9 項，分別是：養老金、殘疾恤金、失業津貼、疾病津貼、喪葬津貼、結婚津貼、出生津貼、肺塵埃沉著病賠償、因工作關係所引起的債權。發放金額亦適時調

整，其中在 2006 年將養老金、殘疾恤金分別調升至現時的每月 1,450 元。因應社會經濟發展需要，社會保障基金的覆蓋面亦逐漸擴大。

社保基金的財政收入主要來自政府撥款，即 1% 政府經常性收入總預算撥款；另輔以勞資雙方供款等部份。僱主和僱員每月社保供款額分別為 30 元和 15 元；對非本地僱員來說，每月 45 元的供款需全部由僱主支付，但該類人士基本上不能享受社會保障基金的各種津貼和給付；自僱勞工和自願供款人士每月 45 元的供款金額則全數由其本人負擔。另外，2005 年和 2006 年行政長官批示將來自各幸運博彩承批公司的“發展城市建設、推動旅遊及提供社會保障”撥款的 45% 直接撥入社保基金，成為目前社保基金財政收入的另一重要來源。

由於參與者每月供款 45 元，連續供款滿 5 年，年滿 65 歲，即可領取每月 1,450 元（每年領取 13 個月）的養老金。供款和發放金額之間存在大幅差距，導致社會保障基金只能倚賴政府撥款。

## 澳門社會保障制度的問題

2006 年，社會保障基金委託華信惠悅顧問有限公司編制了一份《澳

門社會保障制度的精算及相關問題研究報告》。報告指出，社保的供款收入並不足以支付津貼發放的總開支，並認為，除非增加社保供款金額及提升投資回報，否則將來社保對政府特別撥款的依賴將越來越大。該報告主要觀點為：

1. 大多數國家地區的社保財政收入來自於供款收入；
2. 僱員和僱主的供款比率一般為 1:1 或稍高一些；
3. 養老金發放金額一般維持在國民月收入中位數的 20%-30% 之間；
4. 各國/地區有提高領取年齡是普遍的趨勢，尤其是社會保障體系財政狀況不理想的經濟體；
5. 澳門社會保障體系的財政收入與其他國家/地區有所不同，主要由政府撥款和供款收入兩部份組成。

因此，該報告提出如下幾點建議：

1. 不贊成將養老金領取年齡由 65 歲降至 60 歲；
2. 建議以每月收入中位數作為調整養老金金額的參考指標：參考其他國家/地區的做法，養老金金額大多數維持在每月收入中位數的 20%-30%；

3. 建議將養老金發放金額與供款時間掛鉤，並且設定最低供款時間。建議將合資格領取養老金的供款時間延長至最少 10 年；
4. 在沒有政府額外的博彩收益撥款情況下，爲了保持社會保障基金長期財務的可持續性，建議在 30 年內，將供款金額逐步由目前的 45 元提高到 2,329 元。

事實上，對於現行社會保障制度的不足，社會各界亦已有一些基本的共識：

1. 長者人口急升：在 2006 年長者人口的比例達 7%。在未來二、三十年，老年人口將不斷高速增加。到了 2026 年，估計本澳的老年人口將達 20%。如以現行的融資模式運作，政府將長期面對龐大的支出；
2. 覆蓋程度不足：現行本澳老年保障制度的覆蓋程度仍然不足，養老金之覆蓋程度有限。在 2006 年，對全澳 65 歲或以上的居民之覆蓋率約爲 33%；
3. 偏離社會保險原則：社會保障基金的基本設計是一種社會保險，但現行的做法偏離了應有的運作原則。政府過度的財政承擔，是否有利於整個社保基金的可持續發展，是值得深思的問題。

綜合而言，目前的社會保障體系有不足，且缺點漸漸出現，明顯不足以應付當前和可預計的一段時期內可能出現的情況，對部份社會訴求回應無力。社會保障基金的養老金發放已演變成一種福利性的開支項目，和收取的供款比較，出現嚴重失衡；如果沒有政府的全面財務承擔和大幅投入，無法長期持續。

同時，社會上還是有很多關於勞動和退休保障的訴求，這些訴求大致可以歸納為以下 4 個方面：

1. 隨著本澳經濟發展、通脹上升，民間要求按通脹和工資中位數定期調整養老金的金額；
2. 社會訴求要求領取養老金的年齡下調至 60 歲，並要求加快將所有勞動人口，包括僱員、僱主和自僱者，以及家庭主婦都納入社會保障基金制度內；
3. 要求政府採取更多措施確保勞動者的退休生活保障，例如推動私人退休基金的發展，和解決可攜性的問題；
4. 隨著澳門經濟發展，部份市民分享到經濟發展的成果，但相當部份人士得益較少，希望政府採取措施讓澳門各方面能夠共同分享經濟成果。

## 未來路向：新的兩層式社保制度

綜合國內和鄰近國家/地區相關制度的實施情況，可以總結出以下幾點經驗：

1. 政府的強制立法是實行公積金制度的法律依據；
2. 在管理體制和具體運作上，由政府集中管理，而基金的運用則交由私人機構負責；
3. 政府的財政投入十分有限。一般來說，政府不承擔繳費責任，但通過稅項優惠實現政府的一種間接資助；
4. 公積金制度的構建是一項十分複雜的系統工程，實踐證明，公積金制度由成立到成熟需時至少約 20-30 年。

政府通過總結其他經濟體系的經驗、和對顧問報告的詳細論証，全面評估了澳門社會保障體系存在的問題和當前社會經濟不斷變化產生的訴求。同時，吸納和參考了部份社會團體和專家學者所做的研究結果，在這些研究基礎上，提出兩層式制度作為建議的解決方案。目標是讓所有永久居民都能夠獲得社會保障基金所提供的基本的養老保障，而退休後的較寬裕生活保障則由非強制中央公積金來支持。

按照這一方案，建議現行的社會保障基金繼續保留，並擴大保障覆蓋範圍。同時，設立一個非強制性中央公積金，鼓勵和協助所有本地永久居民加入新制度，共同為未來的退休生活保障及早作安排。

## 社會保障基金的調整

新制度建議將養老金的覆蓋範圍擴大，但為降低將來出現基金無力支付的可能性，同時會調整供款金額，令養老金發放的開支成本達到至少一半由參加者的供款來承擔的水平。同時，建議將標準供款年期定為 30 年，最少供款年期維持為 5 年。針對養老金的調整主要有四點：

1. **對養老金覆蓋面的調整**：由於在兩層式社保制度中，養老金會定位為最基本的保障；而基本養老保障涵蓋面應儘可能擴闊，所以建議將社保的參加者資格擴展到本澳所有 22 歲以上的永久居民，包括家庭主婦等。
2. **對供款年期的調整**：建議將標準供款年期定為 30 年，最少供款年期維持為 5 年。供款人在連續或累計供款共 30 年（即 360 個月）後即可停止供款，其僱主亦不用再為該僱員供款；至該

供款人滿 65 歲或 60 歲（沒有工作或退休人士）起即可按規定申請開始收取養老金。倘供款人按其年齡計算的可供款月數超過 360 個月（30 年），則按 30 年為上限作供款。倘供款人的應供款月數少於 360 個月，作為過渡的措施，則建議按下式作調整：

$$\text{供款月數} = 65 \text{ 歲 (780 個月)} - \text{新制推行時的年齡 (按月計)} + \text{已供款月數};$$

新參與者如未供夠 30 年，但滿 5 年且達 65 歲，依然可獲發放養老金，但所獲養老金金額將按比例予以調整，其計算公式如下：

$$\text{可領取養老金金額} = \text{全份養老金金額} \times [\text{實際供款月數} \div 360 \text{ 月}]$$

3. **對領取養老金年齡規定的調整：**建議 60 歲合資格人士，經證實沒有工作收入，可提前由 60 歲起領取養老金。不過，這些人士每月不能領取整份養老金，而是按一個百份比計算其應得金額。相關的百份比是以一名典型參加者由 65 歲直至 80 歲死亡（澳門的人均預期壽命值）為止，期間應得養老金總金額為基礎，再按其提前到甚麼年齡開始領取來進行計算相應的領取百

份比。對於 80 歲以後的合資格參加者，將統一發放完整的養老金，不會有任何扣除。相關百份比表列如下：

開始領取年齡（歲）	應得百份比(%)
60	75%
61	79%
62	83%
63	88%
64	94%
65	100%

4. **對供款額的調整：**建議社會保障基金參加者的供款按年進行檢討，以逐步調升其供款額（為方便討論和計算並考慮到僱員僱主的負擔能力，暫以每年調整一次，每月供款調升 15 元，由僱員負擔 5 元，僱主負擔 10 元為假設基礎），直至達成目標供款金額為止。假設養老金金額暫時維持在 1,450 元水平，投資回報率、1%政府經常性收入撥款每年增長率、博彩撥款每年增長率每年均為 2%，社會保障基金覆蓋全部本澳 22 歲以上永久居民的情況下，參加者每月目標供款額為 465 元，其中，政府撥款負擔約 180 元、僱員負擔約 95 元、僱主負擔約 190 元，三者的供款比例約為 40%、20%和 40%。而隨著養老金給付金額上調，為了保持長期的平衡，目標供款金額也必需作相適應的調升。

補充說明，在新社會保障制度和非強制中央公積金制度運作成熟前，建議可考慮利用敬老金作為長者退休生活保障的“調節器”。

## 非強制中央公積金

在調整現行社會保障基金的同時，本方案建議成立非強制中央公積金，該基金目的是與現有的社會保障基金互為補充。透過該基金，以非強制、引導為主的模式建立一個非強制中央公積金制度，所謂非強制主要體現在該基金並不強制合資格的人士必需參加，也不強制參加者必需供款，但政府會引導僱員僱主參加，並協助已成立的私人退休金加入，以一種相對自由的模式運作。

因應覆蓋對象範圍的不同，非強制中央公積金計劃可以考慮的方案有兩個，分別為方案一（覆蓋對象是本澳所有年滿 22 歲的永久居民）和方案二（覆蓋對象是本澳所有年滿 22 歲的永久居民中的勞動人口），以下將對該兩個方案作較詳細描述以供進一步討論。至於採用哪一個方案將在廣泛諮詢各界意見後決定。

## 非強制中央公積金計劃方案一

1. **關於覆蓋對象：**在基金成立後，所有年滿 22 歲的澳門永久居民都可申請在基金內開設戶口。其他非永久居民中的勞動人口即使開設戶口，亦不會獲得政府資助供款。所有非本地僱員除非其僱主參加了非強制中央公積金，否則不可開戶。合資格獲政府給予資助者的定義是指年滿 22 歲、在資助當年在澳門居住最少 6 個月以上的澳門永久居民。
2. **關於資金來源：**在基金啓動時，政府由歷年滾存中撥出特定比例的資金，注入非強制中央公積金的合資格本地永久居民戶口。往後，建議每一財政年度完結後，視乎財政情況等綜合考慮決定，是否由當年盈餘撥款注資及注資金額。另外，澳門特區政府對職業培訓歷來重視，每年撥出作職業培訓的款項非常充裕，因此，沒有將未來徵收的外地僱員附加費收入撥作職業培訓的必要。建議將外地僱員附加費收入全數撥入基金的合資格本地永久居民戶口。
3. **關於財政資助的分配：**由於非強制中央公積金計劃的資金需要較長的時間積累才可能達到預期的財務狀況，對已接近退休的澳門居民而言，可能未有足夠時間去積累資金。本計劃提出一個建議方案供社會各界討論：建議 22 至 44 歲的合資格人士每

年可獲 1 份政府撥款資助金額、45 至 54 歲的合資格人士每年可獲 1.5 份政府撥款資助金額、55 至 64 歲的合資格人士每年可獲 2 份政府撥款資助金額、65 歲及以上的合資格人士每年將回復至可獲 1 份政府撥款資助金額。

4. **關於資金的管理：**所有存於非強制中央公積金個人戶口的資金，會由基金管理機構代為投資增值。原則上，戶口持有人至 65 歲方可動用個人戶口資金。
5. **對於私人退休金的推動：**非強制中央公積金將訂立一套標準的私人退休基金運作和管理方案，供各大中小型企業選擇採用，透過非強制中央公積金代為管理，從而為所有企業設立其私人退休基金計劃和推動公積金資金達到可攜的目的創造條件。現有的私人退休金計劃可以繼續按目前的運作模式，或以相同條件自願選擇合併到非強制中央公積金內。無論是否合併到非強制中央公積金內或獨立運作的私人退休金計劃，建議都提供特別的稅務優惠，如僱員供款部份可免除繳納相應部份的職業稅，僱主供款部份則可以雙倍金額免除相應部份的所得補充稅。

6. **其他資金來源：**未納入非強制中央公積金的私人退休金計劃的僱員參加者，當其因離職而獲得相應的公積金時，在出具證明的條件下，可將全部或部份資金轉存入非強制中央公積金的個人戶口內。自僱人士則可以自願定期將一部份收入存放在非強制中央公積金的個人戶口內，然而，其每月存入的款項應設有上限，建議參考統計暨普查局就業調查的工資中位數，定期公佈和調整；而存入的款項原則上只可在其 65 歲時方可動用。

累積至 2006 年底，政府的財政滾存估計約有 300 億元，建議從中撥出一個特定百分比，假設 10% 即約 30 億元，這部份資金將成為非強制中央公積金的第一期啟動資金。

按 2006 年底人口數字估計，下表是 10% 撥款比例下，不同年齡的本地永久居民可獲得的非強制中央公積金資助起動金額的估計：

	補貼比例 (份)	10%撥款下的每人資助金額(元)
22 至 44 歲本地人口	1.0	7,604
45 至 54 歲本地人口	1.5	11,407
55 至 64 歲本地人口	2.0	15,209
65 歲及以上本地人口	1.0	7,604

往後，每年將視乎當年的財政盈餘綜合考慮決定是否繼續由當年財政盈餘中提撥特定百分比的資金注入非強制中央公積金作資

助。

除此之外，特區政府正計劃徵收外地僱員附加費，每名外勞每月徵收金額尚未定案，亦不在本方案討論範圍之內，但不同的外地僱員附加費水平所能夠徵收得的並用於資助非強制中央公積金的款項會有不同。

以目前約有 8 萬名外勞計算及假設每名外地僱員附加費為每人每月 100、200、300 和 400 元四種不同情況下，不同年齡的本地合資格人士可獲得的非強制中央公積金資助金額（以年計）的估計：

外地僱員附加費（每月）	補貼比例 （份）	不同外地僱員附加費水平下的每人每年 資助金額（元）			
		100	200	300	400
22 至 44 歲本地人口	1.0	243	487	730	973
45 至 54 歲本地人口	1.5	365	730	1,095	1,460
55 至 64 歲本地人口	2.0	487	973	1,460	1,947
65 歲及以上本地人口	1.0	243	487	730	973

## 非強制中央公積金計劃方案二

方案二的具體運作內容，包括資金來源、財政資助的分配、資金的管理和私人退休金的推動等，基本與方案一相同，但覆蓋對象

將收緊為所有年滿 22 歲的澳門永久居民中的勞動人口。而合資格獲政府給予資助者的定義則調整為年滿 22 歲、在資助當年在澳門工作最少 6 個月以上的澳門永久居民。

因應覆蓋對象的調整，注入各非強制中央公積金個人戶口的金額估計亦需作相應的調整。

按 2006 年底人口數字估計，下表是 10%撥款比例下，不同年齡的本地合資格人士可獲得的非強制中央公積金資助起動金額的估計：

	資助比例 (份)	撥款 10%的每人資助金額(元)
22 至 44 歲本地勞動人口	1.0	11,389
45 至 54 歲本地勞動人口	1.5	17,083
55 至 64 歲本地勞動人口	2.0	22,778
65 歲及以上本地勞動人口	1.0	11,389

以目前約有 8 萬名外勞計算及假設每名外地僱員附加費為每人每月 100、200、300 和 400 元四種不同情況下，不同年齡的本地合資格人士可獲得的非強制中央公積金資助金額(以年計)的估計：

外地僱員附加費(每月)	補貼比例 (份)	不同外地僱員附加費水平下的每人每年資助金額(元)			
		100	200	300	400
22 至 44 歲本地勞動人口	1.0	364	729	1,093	1,458
45 至 54 歲本地勞動人口	1.5	547	1,093	1,640	2,187
55 至 64 歲本地勞動人口	2.0	729	1,458	2,187	2,916
65 歲及以上本地勞動人口	1.0	364	729	1,093	1,458

## 兩層式社會保障制度的特點

綜合上述的建議內容，兩層式的社會保障制度的基本設定表列如下。

兩層式社會保障制度		
	社會保障基金	非強制中央公積金
保障定位	提供退休生活的最基本保障和就業期間的工作風險保障。	在最基本的保障基礎上，提供較寬裕生活保障。
覆蓋對象	本澳所有 22 歲以上的永久居民。	方案一：所有年滿 22 歲的澳門永久居民。 方案二：所有年滿 22 歲的澳門永久居民中的勞動人口。
資金來源	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 受僱人士、其僱主、自僱人士供款及本地居民的自願供款。</li> <li>2. 政府財政補貼。</li> <li>3. 建議社會保障基金參加者的供款按年進行檢討，以逐步調升其供款額（為方便討論和計算並考慮到僱員僱主的負擔能力，暫以每年調整一次，每月供款調升 15 元，由僱員負擔 5 元，僱主負擔 10 元為假設基礎），直至達成目標供款金額為止。</li> <li>4. 目標供款金額計算如下：假設養老金金額暫時維持在 1,450 元水平，投資回報率、1% 政府經常性收入撥款每年增長率、博彩撥款每年增長率每年均為 2%，社會保障基金覆蓋全部本澳年滿 22</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 受僱人士、僱主、自僱人士及本地居民的自願供款。（非強制性）</li> <li>2. 建議政府由歷年滾存中撥出特定比例的資金作啓動資助。其後，建議每一財政年度完結後，視乎財政情況等綜合考慮決定，是否從當年盈餘撥款注資及注資金額。</li> <li>3. 建議將外地僱員附加費收入全數撥作資助。</li> </ol>

兩層式社會保障制度		
	社會保障基金	非強制中央公積金
	<p>歲永久居民的情況下，參加者每月目標供款額為 465 元，其中，政府撥款負擔 180 元、僱員負擔 95 元、僱主負擔 190 元。</p> <p>5. 政府、僱員和僱主三者的目標供款比例約為 40%、20% 和 40%。</p>	
方案內容	<p>1. 建議將標準供款年期定為 30 年，最少供款年期維持為 5 年。</p> <p>2. 供款人在連續或累計供款共 30 年（即 360 個月）後即可停止供款，其僱主亦不用再為該僱員供款。</p> <p>3. 供款人滿 65 歲可領取養老金。</p> <p>4. 供款人滿 60 歲，沒有工作收入，可提前按比例申領養老金。由 60 至 64 歲起領取者，其可收取全份養老金的比例分別為 75%、79%、83%、88% 和 94%。</p> <p>5. 作為過渡的措施，建議對目前社會保障基金現有參加者轉換到新制度時的應供款年期（月數）按其年齡作調整。</p> <p>6. 新制參與者如未供夠 30 年，但滿 5 年且達 65 歲，依然可獲發放養老金，但所獲養老金金額將按比例予以調整。</p> <p>7. 補充說明，在新社會保障制度和非強制中央公積金制度運作成熟前，建議可考慮利用敬老金作為長者退休生活保障的“調節器”。</p>	<p>1. 所有存於非強制中央公積金個人戶口的資金由基金管理機構代為投資增值。至 65 歲方可動用個人戶口資金。</p> <p>2. 建議 22 至 44 歲的合資格人士每年可獲 1 份政府撥款資助金額、45 至 54 歲的合資格人士每年可獲 1.5 份政府撥款資助金額、55 至 64 歲的合資格人士每年可獲 2 份政府撥款資助金額、65 歲及以上的合資格人士每年將回復至可獲 1 份政府撥款資助金額。</p> <p>3. 訂立一套標準的私人退休基金運作和管理方案，供各大中小型企業選擇採用。現有的私人退休金計劃既可以選擇繼續目前的運作模式，或以相同條件合併到非強制中央公積金內。推動公積金資金可攜。無論是否合併到非強制中央公積金內或獨立運作的私人退休金計劃，建議都提供特別的稅務優惠，如僱員供款部份可免除繳納相應部份的職業稅，僱主供款部份則可以雙倍金額免除相應部份的所得補充稅。</p> <p>4. 未納入非強制中央公積金的私人退休金計劃的僱員參加者，當其因離職而獲得相應的公積金時，在出具證明的條件下，可將全部或部份</p>

兩層式社會保障制度	
社會保障基金	非強制中央公積金
	資金轉存入非強制中央公積金的個人戶口內。自僱人士則可以定期將一部份收入存放在非強制中央公積金的個人戶口內，每月存入的款項上限建議參考統計暨普查局就業調查的工資中位數，定期公佈和調整。

兩層式的社會保障制度有下面幾點重要的特點：

1. 社會保障基金和非強制中央公積金定位清晰、分工相對明確，前者提供退休生活的最基本保障和就業期間的工作風險保障。後者是在最基本的保障基礎上，提高退休生活的質素。兩者相互補充，再加上市民自己儲蓄，組成總體的退休保障三支柱，市民的生活和退休保障將得到較充份的支持；
2. 相較於鄰近其他國家地區而言，政府財政的參與程度相當高。目前社會保障基金的整個開支缺口基本是由政府“包底”，在新制下，政府投放的財政資源不會減少，但透過相關的調整，包括供款的調整，將可使社會保障基金的財政收支能夠長遠地得以平衡，在不會為政府財政帶來結構性包袱的同時保證了基

金的支付能力。在非強制中央公積金方面，爲了切實推行新制度，爲本澳居民提供較寬裕的退休生活，政府從盈餘中撥款以提供起動資金。其後，建議每一財政年度完結後，視乎財政情況等綜合考慮決定，是否從當年盈餘撥款注資及注資金額。

3. 充份和直接回應社會的各項需求，尤其是分享經濟成果和市民的退休保障相結合，達到互利共贏的結果。

二零零七年十一月一日