



澳门社会保障发展对内地多层次 社会保障体系建设的借鉴

文 | 陈建新 王广智 张锐 史超宇

2022年4月21日，国务院办公厅正式发布《关于推动个人养老金发展的意见》（以下简称《意见》），在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者，可以参加个人养老金制度，每人每年缴纳上限为12000元。近年来，在国家政策指导下，我国多层次社会保障体系不断发展，但仍需进一步完善。澳门作为特别行政区与香港和台湾类似，但却是经济规模更小的微型经济体，在其特定的历史和经济社会发展因素影响下，具有明显的自身特性。虽然澳门的社会保

障制度起步相对香港较晚（即在20世纪80年代才成立澳门社会保障基金），但经过30多年的发展，特区政府根据澳门经济特点，在社会保障制度的建立过程中也形成了一些自身特色，值得内地思考和借鉴。

商保社保融合下的澳门社会保障制度建立

20世纪80年代开始，全球人口老龄化发展对现收现付制为主的养老金制度带来较大挑战，不断加重成熟国家的财政负担，同时也引起非发达国家以及尚未建立社

会保障制度国家和地区的关注，这其中便包括澳门。

1. 保险发展历史较长，近代以来商业保险发展迅速但规模有限

澳门早在1912年就颁布了保险法，二战前已有10多家各类保险代理商或代理行，分别代理香港、美国、加拿大和日本保险公司在澳门的业务。二战后澳门保险业逐步恢复，到五六十年代，有部分代理商开始正式设立代理公司营业并逐渐有海外保险公司来澳设立分公司，如香港永安保险公司和中国保险股份有限公司等。到70年代末期，澳门经营保险业的商号和保险公司超过30家，保险业务种类趋向多元化，承保险种约30多种。八九十年代开始，虽然澳门商业保险尤其是人寿保险业发展迅速，但规模有限。1984年，特区整体人寿保险保费收入只有740多万澳门元，即使到1991年保费达到1.29亿澳门元，其保险深度和保险密度仍相对较低，商业保险作为风险管理工具发挥的作用有限。

2. 人口老龄化加速，推动澳门社会保障制度发展完善

随着经济发展，澳门人口老龄化加速。澳门特区统计暨普查局数据显示，截至2021年底，澳门总人口为683200人，65岁及以上老年人口占12.2%。人口老龄化持续，老龄化指数上升至83.7%。老年人口抚养比率为21.5%，即约5名成年人抚养1名老年人。人口结构的变化也推动了澳门社会保障体系的建立和发展。澳门社会保障制度建立的时间并不长，其开端以1989年颁布第84/89/M号法令设立“社会保障基金”为标志，1990年3月23日正式运作（见表1）。特区政府于2008年提出双层式社会保障制度的构想（第一层强制性社会保障制度与第二层非强制性中央公积金制度），2018年非强制性中央公积金制度生效。至此，双层式社会保障制度连同政府援助、个人储蓄、家庭支持，

初步构成了澳门社会保障体系。30多年的时间里，澳门社会保障制度的覆盖人数从回归时的19.6万人，到2019年覆盖人数达到了49.0万人，增幅1.5倍，广度不断提升，并且多次提升养老金、残疾金的津贴保障金额，不断提升社会保障的深度。根据第212/2019号行政长官批示，2020年1月起再次调升社会保障制度的各项福利金及津贴金额，养老金发放上限及残疾金由每月3630澳门元调升至3740澳门元，社会救济金由每月2385澳门元调升至2457澳门元。当前，澳门养老金保障的替代率在30%左右，综合个人与特区政府的房屋保障，整体社会保障替代率可以达到40%。最近社会保障基金也积极拓展网上服务平台，并且有序地推动非强制中央公积金往强制性方向发展。

澳门社会保障制度可持续运营的保障分析

社会保障制度的建立是为了劳动生产力的可持续发展，通过采用个人自交、集体缴费和政府资助等方式筹集资金对特定主体在特定状态下给予物质和经济帮助。因而，社会保障制度的可持续运营应该要从资金筹集和资金支出两个角度进行分析。当前澳门双层式社会保障制度发展尚不完善，尤其是在社会保障资金的筹集上存在一些问题，在较大程度上影响了社会保障资金的有效性、充足性和可持续性。因此，下文着重从资金筹集的角度对澳门社会保障制度可持续运营的特点进行分析。

1. 融资制度与地区特色产业相结合

与香港和台湾类似，澳门资源有限，在经济结构上以第三产业尤其是博彩旅游业为主。长久以来，博彩作为澳门的特色产业，极大地吸引了周边国家和地区的游客。改革开放后，随着经济的发展和个人财富的积累，越来越多的内地有钱人前往澳门赌博，在一定程度上进一步推动了博彩旅游业的发展。截至2020

表 1 澳门社会保障制度发展大事记

年份	政策及相关内容
1989 年	设立社会保障基金。
1990 年	社会保证基金正式运作。
1993 年	增加出生津贴、结婚津贴、丧葬津贴，增加自愿缴费，将临时劳工纳入保障范围。
2008 年	提出双层次社会保障制度的构想； 运行年满 60 岁但未满 65 岁的受益人根据个人实际情况决定按比例提前领取养老金。
2009 年	雇主在劳动关系法生效后为本地及非本地家务工作者缴纳社会保险金。
2010 年	雇主在就每名实际受聘的外地雇员缴纳外地雇员聘用费； 颁布第 4/2010 号法律《社会保障制度》； 开立公积金个人账户。
2012 年	进一步落实公积金个人账户管理工作及向公积金个人账户持有人发放款项的程序。
2013 年	提出社会保障长效机制； 规定每年从博彩毛收入 3% 的款项中拨入社会保障基金的款项比率由 60% 增至 75%。
2014 年	开展非强制性中央公积金制度咨询工作； 向首次开设公积金的个人账户注入鼓励性基本款项 10000 澳门元。
2016 年	政府完成向社保基金注资 370 亿澳门元。
2017 年	调整雇主、雇员对社保制度的供款金额； 颁布第 7/2017 号法律《非强制性中央公积金制度》。
2018 年	印发《关于常住横琴的澳门居民参加珠海市基本医疗保险试点有关问题的通知》； 实施第 7/2017 号法律《非强制性中央公积金制度》。
2019 年	出台“一户通”服务； 推出央积金“自动提款登记”措施，简化长者提款手续。
2020 年	推出专题网页助澳门居民了解内地参保资讯。
2021 年	公布非强制中央公积金制度检视报告和澳门社会保障制度给付恒常调整机制。

资料来源：澳门社会保障基金官方资料

年底博彩业就业人口 8 万余人，是整体就业人口的 17% 左右，对于澳门整体经济发展具有至关重要的作用。博彩业收入约占本地生产总值的 55.5%，博彩税在历年财政收入中占到七八成。目前博彩税率约 40%（5%+35%），其中 5% 主要用作社会保障事业的特别拨款（3% 用以发展城市建设、推广旅游以及注资到社保基金中，2013 年开始每年将博彩经营毛收入 3% 款项中拨入社会保障基金的比率由 60% 增至 75%；2% 给予澳门社会公共基金会）。博彩业作为支柱产业通

过财政拨款与融资制度实现了结合。

2. 社会保障制度中居民自筹占比低

根据 2020 年澳门社会保障基金年报（如图 1），社会保障基金中来自社会保障制度供款的比例较低，绝大部分年度占比在 5% 左右，这一低缴费的“福利性”特点延续至今。在社会保障制度中的强制性制度方面，每月供款金额为 90 澳门元，其中雇主每月供款金额为 60 澳门元，雇员为 30 澳门元，比例为 2 : 1；任意性制度则由受益人自行承担全份供款。2014 年，25 个经

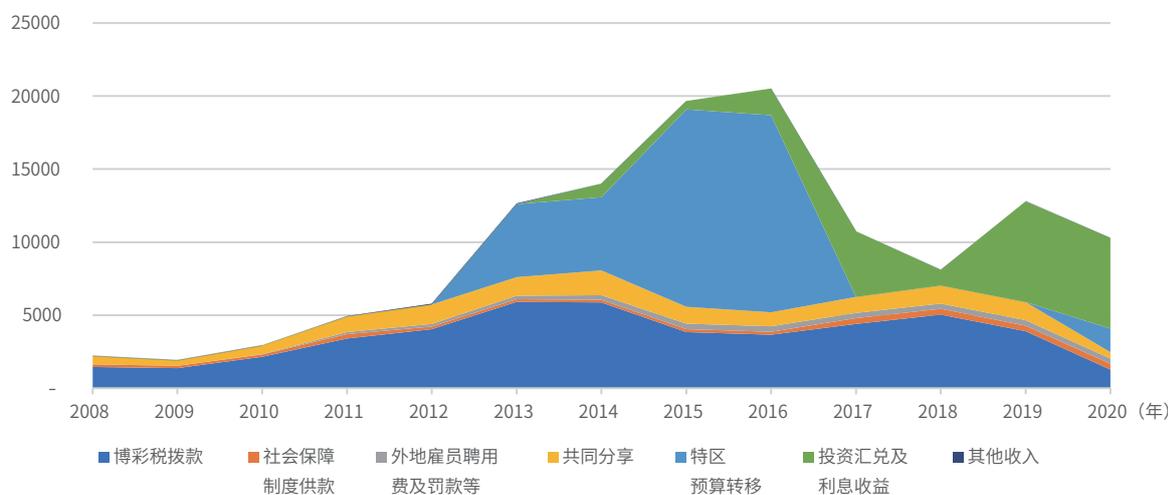


图1 2008-2020年澳门社会保障基金的收入堆积图(单位: 百万澳门元)

合组织国家第一支柱中雇员和雇主合计供款平均占薪金的比例为18.8%，澳门的相关比例是0.5%，总体供款率在经合组织国家中最低。一般来说，供款率越低，制度可及性越高，但是会出现制度和财务上的可持续性挑战。通常来说第一支柱为强制性供款制度，并且强化个人权利和义务的统一，但是社会保险特性并不需要如私人保险般多缴多得，反而更看重个人权利，而特区政府过去也尝试提升总体供款，尽管最后成功提升总体供款，但带来巨大争议，因此特区政府便选择其他方法维持社会保障基金的稳定性，包括让社会保障基金的出生津贴跟特区政府的生育政策对接起来，以及通过特区政府对社会保障基金的特别注资来提高基金的投资收入，这些方法也是各地政府常用的。

3. 社会保障基金对财政依赖较大

根据澳门社会保障基金年报数据，2020年社会保障基金的资金来源除了投资收益之外，主要是财政转移

支付。澳门特区政府的拨款，包括博彩税拨款、百分之共同分享，以及根据第14/2019号法律《巩固社会保障基金的财政资源》作出的中央预算执行结余百分之三的拨款。上述三项拨款的总收入约33亿3705万澳门元，占2020年全年总收入约32.43%。从基金的具体构成看，仅有社会保障制度供款、外地雇员聘用费及罚款是需要特区的雇员和雇主缴纳，其他各类项目都直接或者间接性地由财政支付。在基金设立早年，特区政府为了鼓励雇主和雇员基金参与社会保障体系的构建，在博彩税和共同分享方面转移支付占据了社会保障基金收入90%以上的比例（如图1）。为了保证社会保障资金的整体规模增强可持续性，2013-2016年特区政府连续4年共向社会保障基金注入了370亿澳门元，同年对于基金收入的影响非常明显。特区政府通过各类转移支付与居民进行社会财富的共同分享，在保障较高社会福利水平的同时实现了还富于民。值得注意的是，

表 2 社会保障基金的定期存款投资和金融投资的概况

年份	定期存款投资		金融投资		金融投资 / 定期存款 (%)	回报率 (%)	通胀率 (%)
	年收益率 (%)	投资金额 (百万澳门元)	年收益率 (%)	投资金额 (百万澳门元)			
2008 年	1.0	2397	-6.1	1405	58.6	—	8.6
2009 年	0.2	3597	4.6	1610	44.8	—	1.2
2010 年	0.9	4505	2.1	1715	38.1	—	2.8
2011 年	1.4	9330	0.3	1720	18.4	—	5.8
2012 年	2.3	13839	1.5	1894	13.7	—	6.1
2013 年	1.8	21754	0.7	2049	9.4	—	5.5
2014 年	1.9	23993	6.0	13488	56.2	2.9	6.1
2015 年	1.2	31821	1.2	21546	67.7	0.9	4.6
2016 年	1.3	45806	4.8	24436	53.3	2.6	2.4
2017 年	2.4	45216	13.0	31593	69.9	6.4	1.2
2018 年	1.9	44874	-3.1	34297	76.4	-0.3	3.0
2019 年	2.8	44612	15.7	41699	93.5	8.6	2.8
2020 年	3.1	46790	11.5	45812	97.9	7.1	0.8

资料来源：澳门社会保障基金年报

自从特区政府注资后，投资汇兑及利息收益所占社会保障基金的收入比例不断提升，财政依赖情况也在逐步改善。

4. 投资对于社会保障基金的重要性越来越强

依据年报数据，近年来投资收入在社会保障基金收入中的比例越来越高，社会保障基金通过投资实现增值的作用越来越显著。依托于多年来的基金积累，在 2019 年和 2020 年资本市场收益较好的行情下，社会保障基金整体投资收益作用展现，在社会保障基金中

的占比也在提升。2020 年受博彩税拨款数额下降影响，投资汇兑及利息收益占比高达 60%，倘若剔除特区预算转移，投资汇兑及利息收益占比将达到 72%。2020 年末，社会保障基金资产净值约 936 亿澳门元，较 2019 年末的 887.3 亿澳门元增加约 48.7 亿澳门元，增幅约 5.49%，其中 2020 年基金运作投资收益为 62 亿澳门元，投资对于澳门社会保障基金增值的重要性越来越强。从投资细节看（见表 2），银行定期存款的收益率比较稳定，但是收益率较低，主要是容易受外汇影响；环球金融投资

方面,2020年受新冠疫情影响,全球金融市场波动较大,主要经济体推出经济刺激政策,股市具有较为明显的上升。此外,全球金融投资金额与银行定期存款的比重越来越高,说明特区社会保障基金也更加注重全球金融投资。不过值得注意的是,全球金融投资的波动性比较大,容易受到全球环境的影响,还有可能会导致潜在政治和政策风险,对于基金的稳定存在一定风险。

澳门社会保障体系对中国内地的借鉴

澳门人均收入较高,具有比较扎实的经济基础,从而决定上层建筑的建立,进而形成澳门特色的社会保障制度。此外,特区在社会保障发展方面也给内地提供了一些借鉴经验,尤其是在提升社会保障福利水平、善用第三方评估完善澳门养老体系和积极拓展其他支柱方面等值得我们学习与思考。

1. 提升社会福利水平

澳门社会保障的福利性成分高,特点是缴费低、覆盖广、待遇相对确定,尤其是在社会救济和福利津贴方面具有较高的保障水平。目前,国内的救济主要是指“零支柱”,即社会救济养老保障制度,属于满足部分社会底线成员福利需求的底线福利制度,主要是针对低收入老年群体或者全体老年群体的救助。其包含两个层面:一是旨在消除老年人贫困的社会救助层面的制度(即类似于世界银行的第零条支柱,以及由澳门社会工作提供的最低维生指数机制,除了弱势群体所需的社会服务外,最低维生指数主要是保障弱势群体的基本生活水平,并有一揽子指标来保证最低维生指数的成效);二是旨在提升全体老年群体基本生活水平的社会福利层面的制度。此外,澳门的社会福利水平较高,即使不参加社会保障制度的家庭妇女等弱势群体也可以依据特区法律领取生育津贴、疾病



津贴等津贴项目。此外,为了社会保障基金的可持续性以及激励个人积极参与养老保险,特区政府经常会往个人账户发放津贴。但从目前来看,整体保障水平还比较低。从两个维度分析,一方面,救助金额比较低,以2021年上海市最低生活保障调整至1330元/月,对于消除老年人的贫困可能还远不够,其他城市和地区的保障金额可能会更低;另一方面,除了金额的救助之外一定程度上还缺乏其他配套服务。因此,在提高社会福利水平方面,内地还有较大提升与发展空间。

2. 善用第三方评估完善澳门养老体系

随着新冠肺炎疫情持续影响以及澳门经济转型,澳门特区政府的财政收入出现不少调整。其实特区政府很早便意识到此问题,并为此作出准备,但是在完

善澳门养老体系时，也遇到不少困难。特区政府在推动非强制中央公积金转型为强制性中央公积金是面对资方的担忧，甚至部分劳工也担心其权益有所受损。因此，特区政府便邀请澳门大学作为第三方评估机构去评估强制性中央公积金可能带来的影响，从而让社会对强制性中央公积金的进度达成共识。而社会保障基金过去主要由特区政府财政支持，社会对社会保障基金的给付金额需要有较具体和透明的调整制度，因此特区政府便委托澳门大学对该调整机制进行研究，及后社会对该调整机制达成共识，引入牵引性指标（主要处理退休生活保障水平）、制约性指标（主要处理保障体系的可持续性问题和基本养老保障水平（确保保障金额可以满足基本需求）。经澳门大学研究团队分析论证后，该调整机制能更有效地促进社会保障基金的可持续发展。目前，内地具有数量庞大的智库机构与研究团队，可以进一步发挥第三方评估的智库作用。

3. 积极拓展其他支柱

子女抚养仍是澳门长者养老最主要的方式。20世纪70年代起，世界银行、国际劳工组织陆续提出“三支柱”“四层次”“五支柱”的养老金模式，这些养老金模式为各国的养老金制度改革发展提供了指导。

“五支柱”模式是对前两种模式的升级，能够调动政府、企业、个人、家庭、社会等各方主体共同参与养老。现届行政长官竞选时已经提出长者公寓，来解决澳门长者居住环境日渐恶化等问题，并积极推动逆按揭发展（即内地的“以房养老”），让长者公寓可以朝向市场化方向发展。还有通过现金券来让养老服务更贴近市场需要，如电子医疗券可让私人市场去分担公营医疗和社会服务的负荷，还有照顾者津贴先导计划让非正规服务逐渐融入正规养老服务体系；澳门的一户通服务不断升级，能提高澳门老人跨境养老的意

愿。澳门的社会保障体系比较倾向普惠性，因此养老服务往市场化发展便需要较特别的安排。此外，第三支柱私人退休基金在地区经济和保障中发挥的作用仍然相对有限。目前，澳门人寿保险公司主要经营人身保险业务，部分人寿保险公司可以经营私人退休基金管理业务。根据2020年澳门金融管理局私人退休基金年度报告数据，2020年全澳私人退休基金资产规模为359.4亿澳门元，金额不足社会保障基金的3.5%。从最佳的运行机制来看，第三支柱发展和完善对于增强多层次社会保障体系建设具有重要意义，因此特区的第三支柱发展仍然具有很大的提升空间。当前，内地的社会救济加三支柱社会的社会保障体系已经逐步完善，但是第三支柱的作用仍然相对有限，还有很大的提升空间，同时需要加强对于子女抚养和社会养老等其他支柱的发展。

综上所述，依托于自身特色的经济发展模式与结构，澳门社会保障的发展具有较高的福利特点，个人自付低，保障水平高，对于财政转移支付具有较强的依赖，并且特区政府也一直推动社会保障体系的完善和发展，善用高校等学术机构作为智库来评估和完善。当然，目前内地的社会保障体系是国情下的产物，也在随着经济社会的发展逐步完善，每个地区的社会福利水平都需要与经济社会发展水平相适应，两地可以彼此学习和借鉴，推动构建多层次、可持续的社会保障体系。□



陈建新 张锐

澳门大学

王广智

复旦大学

史超宇

澳门科技大学

（以上作者来自澳门社会保障学会）