

B

澳门蓝皮书

BLUE BOOK OF MACAU

No.12

澳门经济社会 发展报告 (2019~2020)

ANNUAL REPORT ON ECONOMY AND SOCIETY
OF MACAU (2019-2020)

主 编 / 吴志良

执行主编 / 林广志 娄胜华

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

2020
版

中美贸易摩擦持
前最重要的是抗击
建议特区政府增加
心相关项目的投资
除了传统内地市
了“一国两制”和
开拓国际游客市
依赖单一游客市场
长点，促进经济适

B.4

澳门社会保障体系的现状及未来发展

陈建新 张锐 蒋雯静*

摘要： 回归以来，澳门基尼系数不断下降，居民家庭可支配收入不断增加，澳门社会保障制度在社会资源分配上已经基本达到平衡公平与效率的水平。本文基于特区政府的数据，运用社会保障体系评估框架，从澳门社会保障的需求状况、覆盖范围、有效性、可持续性和协调性五个维度出发，对现行社会保障体系进行分析。澳门社会保障体系已经实现全覆盖和满足基本保障，且有效地缓解了贫富悬殊问题，但因人口老龄化，社会对社会保障的需求有所增加。针对社会保障体系的可持续发展，澳门特区政府也从调整拨款制度和强化投资收入方面着手，并引入非强制中央公积金，来强化社会保障的可持续发展；协调性方面，特区政府初期着重理顺部门分工和行政组织架构，然后通过协调、整合部门职能和诱导民间机构合作发展社会服务。澳门社会保障体系的有序建立及良性运作是有目共睹的，未来应以大数据整合服务、智慧城市发展联动跨部门和区域合作、公私营合作三种路径诱导创新创业应用于社会服务发展，推动特区和湾区社会保障体系完善，促进大健康产业发展。

* 陈建新，澳门大学社会科学学院政府与行政学系助理教授和公共行政硕士课程主任，澳门社会保障学会理事长，研究方向为社会政策和公共行政；张锐，澳门大学社会科学学院政府与行政学系公共行政硕士研究生，研究方向为长者就业和医疗保障；蒋雯静，澳门大学社会科学学院政府与行政学系公共行政硕士研究生，研究方向为社会保障。



关键词： 澳门 社会保障体系 社会资源分配 社会保障体系评估

2020年4月20日，澳门特别行政区行政长官贺一诚公布其第一份施政报告，在报告中，他强调澳门要坚守“一国”之本，善用“两制”之利，可见澳门各方面发展都需要善用“一国两制”的政策红利。自回归以来，澳门特区政府积极开展民生工作，对弱势群体（包括长者、残疾人士和单亲家庭等）做出针对性的安排，较具体的例子有《2016~2025年长者服务十年行动计划》和《2016~2025年康复服务十年规划》，特区政府也依据上述计划，有序地完善澳门社会保障体系。住户收支调查显示，2007/2008年澳门基尼系数为0.38，^① 2012/2013年为0.35，为近十年统计中最低，^② 2017/2018年为0.36。^③ 总体来说，澳门的贫富差距不断缩小。^④ 同时，家庭可支配收入也呈上升趋势，2017/2018年为52314元，较2012/2013年实质上升12.7%，^⑤ 可见特区政府在社会资源分配方面的工作已取得一定成效。^⑥ 但也有对现行的社会保障体系可持续性的担心，^⑦ 由此也会衍生出代

- ① 澳门特别行政区政府统计暨普查局：《住户收支调查2007/2008》，2009年5月，https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/b7c481c6-6077-4ca8-b30a-81077370432f/C_Iof_PUB_2008_Y.aspx。
- ② 澳门特别行政区政府统计暨普查局：《住户收支调查2012/2013》，2014年4月，https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/fa52c47a-2c6c-4dbe-890c-867de0dde0c0/C_Iof_PUB_2013_Y.aspx。
- ③ 澳门特别行政区政府新闻局：《2017/2018年住户收支调查结果》，2019年4月12日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/282774/>。
- ④ 陈建新、张锐、韩睿：《澳门社会保障体系建设的成就分析》，《南京邮电大学学报》2019年第5期，第11~20页。
- ⑤ 澳门特别行政区政府统计暨普查局：《住户收支调查2017/2018》，2019年4月，https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/18873957-ec9c-4ab3-80ab-4f60bf1ffde9/C_Iof_PUB_2017_2018_Y.aspx。
- ⑥ 陈建新、张锐：《澳门养老金制度的发展现状与未来方向》，吴志良主编《澳门经济社会发展报告（2018~2019）》，社会科学文献出版社，2019，第336~350页。
- ⑦ 陈建新、刘昱初、李楠：《社保供款比例争议评析——兼论双层社建设方向》，吴志良、郝雨凡主编《澳门经济社会发展报告（2016~2017）》，社会科学文献出版社，2017，第301~318页。

际公平问题，易受外围新冠肺炎、社会保障的长期、因此银行的多推出非强制支持社会保障计370亿保障基金除了社会似内地的性的试行

- ① 澳年
② 澳ww
③ 澳i/2
④ 澳日
⑤ 澳日
⑥ 澳案44
⑦ 秦35
⑧ 高期



障体系评估

布其第一份施政
|“两制”之利，
小。自回归以来，
、残疾人士和单
2025 年长者服务
区政府也依据上
示，2007/2008 年
年统计中最低，^②
缩小。^④同时，家
交 2012/2013 年实
工作已取得一定成
此也会衍生出代

际公平问题。而且澳门是一个微型经济体，特区经济和特区政府收入都较容易受外围因素影响而产生波动，如 2013 年的国家经济出现波动和 2020 年的新冠肺炎疫情，都影响到特区赌收，进而影响澳门经济发展。^①考虑到澳门社会保障资金大部分来自特区政府，经济运行的不稳定也会影响到社保体系的长期、良性、稳定运作。

因此，特区政府为了完善现行社会保障体系，早在 2008 年便参考世界银行的多支柱建议，考虑引入非强制性中央公积金，^②2018 年 1 月 1 日正式推出非强制性中央公积金制度作为养老保障的第二根支柱。^③同时，为了维持社会保障基金收入的稳定，特区政府自 2013 年起先后向社会保障基金注资共计 370 亿澳门元^④、调升针对社会保障基金的博彩拨款分配比例^⑤、建立社会保障基金与财政盈余挂钩的拨款机制^⑥等，提升居民对社会保障体系的信心。除了社会保障基金推行的社会保障和社会工作局的最低维生指数（或可看作类似内地的低保政策）外，近年来国家、澳门特区和香港特区政府都有不少针对性的试行措施和政策，其中包括内地的以房养老^⑦和长期护理保险^⑧、香港的

2009 年 5 月，https://1077370432f/C_Iof_

2014 年 4 月，https://e0ddc0c0/C_Iof_PUB

2019 年 4 月 12 日，<https://>

《北京邮电大学学报》2019

2019 年 4 月，https://b1ffde9/C_Iof_PUB_

主编《澳门经济社会发
0 页。

社会保障建设方向》，吴志良、
学文献出版社，2017，第

- ① 澳门特别行政区政府新闻局：《澳门博彩企业与娱乐场所将于 2 月 5 日凌晨起关闭》，2020 年 2 月 5 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/316929/>。
- ② 澳门社会保障基金：《建社保长效机制 保居民养老生活》，2013 年 11 月 11 日，<https://www.fss.gov.mo/zh-hans/rpc/rpc-news?id=159>。
- ③ 澳门特别行政区第 7/2017 号法律《非强制性中央公积金制度》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2017/25/lei07_cn.asp，2017-06-19。
- ④ 澳门特别行政区政府社会保障基金：《建社保长效机制保居民养老生活》，2013 年 11 月 11 日，<https://www.fss.gov.mo/zh-hans/rpc/rpc-news?id=159>。
- ⑤ 澳门特别行政区政府社会保障基金：《建社保长效机制保居民养老生活》，2013 年 11 月 11 日，<https://www.fss.gov.mo/zh-hans/rpc/rpc-news?id=159>。
- ⑥ 澳门特别行政区政府新闻局：《行政会完成讨论〈巩固社会保障基金的财政资源〉法律草案》，2019 年 5 月 10 日，<https://news.gov.mo/detail/zh-hans/N19EJVT8vi;jsessionid=441583EC5CBE3334E6F2F9F3B1F5F65C.app02?0>。
- ⑦ 秦锐超：《我国“以房养老”的模式选择与法制保障研究》，《前沿》2014 年 4 月（总第 357、358 期），第 92~96 页。
- ⑧ 高毅：《浅谈试点中的长期护理保险制度》，《广东社会保险研究》2019 年第 3 期（总第 60 期），第 14~17 页。



安老按揭计划^①和长者社区照顾服务券试验计划,^②而澳门特区政府也凭借理想的就业环境推动长者就业。^③这些措施都有助于社会资源分配并兼顾平衡社会各阶层的利益。

本文先以经济合作组织的社会保障体系评估框架 (Social Security System Review) 去简评澳门社会保障体系的现况,结合澳门发展相关社会保障服务的机遇及自身优势 (大数据发展、智慧城市、粤港澳大湾区、社团文化) 来探讨澳门社会保障体系的未来发展路径。

一 社会保障体系评估框架

广义的社会保障体系包括三部分:社会救助 (Social Assistance)、社会保险 (Social Insurance) 和就业保障 (Labour Market Programmes)。^④这三部分不应该独立看待,而应该以一个整体来处理。制度之间是需要互相联系和协调的,从行政角度看,散落于不同部门的相关信息需要整合。例如,智慧政务的“一窗式”及“一网通办”服务便是该理念的产物,这也是近年来澳门特区政府强调的跨部门合作。^⑤操作方面,则可从协调各部门工作的角度对社会保障体系采取一些具体的措施。例如,复康事务委员会^⑥和长者事

① 香港按揭证券有限公司:《安老按揭计划》, http://www.hkmc.com.hk/chi/our_business/reverse_mortgage_programme.html。

② 香港特区政府社会福利署:《第二阶段“长者社区照顾服务券试验计划”(试验计划)》, 2020年1月23日, https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_elderly/sub_csse/elderly/id_pscsv/。

③ 澳门特别行政区政府:《长者权益保障法律制度》, 2018年8月20日, https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/34/lei12_cn.asp。

④ OECD, *Social Protection System Review: A Toolkit, OECD Development Policy Tools* (Paris: OECD Publishing, 2018), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264310070-en.pdf?expires=1582358049&id=id&accname=guest&checksum=2706F47FEF3B990F0427ADE08425CB1C>。

⑤ 澳门特别行政区政府行政公职局:《“智慧政务与一窗式服务推进规划”全面启动》, 2019年5月16日, <https://www.gov.mo/zh-hant/news/286563/>。

⑥ 澳门特别行政区政府社会工作局:《复康事务委员会》, 2020, <http://www.ias.gov.mo/zh/consultative-committee/rehabilitation-committee>。

务委员会
司长领导
了相关措
合作与发
OECD)
向。^③本
计资料并
(1)
会保障的
(2)
看能否覆
(3)
三方面
(4)
财政政
(5)
评估。^④

①
c
②
v
③
f
④

区政府也凭借
系分配并兼顾平

Security System
社会保障服务
区、社团文化)

istance)、社会
mes)。④ 这三部
需要互相联系和
合。例如，智慧
，这也是近年来
各部门工作的角
员会⑥和长者事

hk/chi/our_business/

十划” (试验计划)》，
age_elderly/sub_csse

ps://bo.io.gov.mo/bo/

t Policy Tools (Paris:
89264310070 - en.pdf?
FEF3B990F0427ADE08

划” 全面启动》，2019

//www.ias.gov.mo/ch/

务委员会^①都是跨部门和跨社团的机构，都主要由澳门特区政府社会文化司司长领导，较具体的工作便有无障碍环境的相关建设，并且为建筑界别制定了相关指引^②。社会保障体系审查 (Social Protection System Review) 由经济合作与发展组织 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 提出，主要是用一套分析框架去探讨社会保障体系的现状和发展方向。^③ 本文便是主要参考澳门的中期人口调查、住户收支调查和相关官方统计资料并做比较。社会保障体系审查主要由 5 个维度组成：

(1) 需求状况 (Needs)：依据生命周期，前瞻性地分析弱势群体对社会保障的需求状况；

(2) 覆盖范围 (Coverage)：显示现行社会保障体系的覆盖范围，并查看能否覆盖有需要人士；

(3) 有效性 (Effectiveness)：从社会保障体系的足够性、公平性和效率三方面来评估；

(4) 可持续性 (Sustainability)：从社会保障体系的财政支持和相关的财政政策来分析；

(5) 协调性 (Coherence)：从社会保障体系的行政架构和行政运作来评估。^④

① 澳门特别行政区社会工作局：《长者事务委员会》，2020，<http://www.ias.gov.mo/ch/consultative-committee/comissao-para-os-assuntos-do-cidadao-senior-2>。

② 澳门特别行政区社会工作局：《澳门特区无障碍通用设计建筑指引》，2017，<http://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/tw/download/wzazj.pdf>。

③ OECD, *Social Protection System Review: A Toolkit*, *OECD Development Policy Tools* (Paris: OECD Publishing, 2018), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264310070-en.pdf?expires=1582358049&id=id&acname=guest&checksum=2706F47FEF3B990F0427ADE08425CB1C>。

④ OECD, *Social Protection System Review: A Toolkit*, *OECD Development Policy Tools* (Paris: OECD Publishing, 2018), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264310070-en.pdf?expires=1582358049&id=id&acname=guest&checksum=2706F47FEF3B990F0427ADE08425CB1C>。



二 澳门社会保障体系现状

澳门社会保障体系与 OECD 国家提倡的三根支柱相若，但是相关职能却主要由三个特区政府部门承担。社会救助主要由社会工作局负责，在财政支援方面有最低维生指数，并向弱势家庭提供针对性的社会服务，但是由于澳门失业率长期偏低，受惠家庭也较少，每年平均有 478 个成功就业脱贫，多于新增经援申请年均数（300 宗）。综合来看，2014 ~ 2018 年援助金受益家庭年均均为 4490 个^①；社会保险则由社会保障基金处理，而且覆盖全澳门。近年来特区政府亦以社会保障基金联动其他社会服务和就业，所以本文便以社会保障基金为重点进行说明，并辅以其他部分做整体分析；就业保障方面，则主要由劳工局负责，而针对弱势群体便再辅以社会工作局和社会保障基金协助。

澳门社会保障基金主要提供现金支援，包括养老金、残疾金、失业津贴、疾病津贴、出生津贴、结婚津贴、丧葬津贴等。给付有一定条件，养老金、残疾金、失业津贴及疾病津贴的给付不得互相重叠；如受益人同时具备要件申领多于一项上款所指的给付，则社会保障基金应将较有利的给付告知该受益人，并按其选择给付；领取养老金或残疾金的受益人于每年 1 月可获发相当于当月给付金额的额外给付；社会保障基金给付不可查封，也不可移转。^② 依据 2010 年颁布的第 4/2010 号法律《社会保障制度》，社会保障制度分为强制性制度与任意性制度，具雇佣关系的雇员及雇主须向社会保障基金进行强制性制度供款，而符合法律规定的其他成年澳门居民，可以透过登录进行任意性制度供款。现时社会保障覆盖面涵盖至全澳居民，澳门居民均可得到基本的退休保障。

① 澳门特别行政区政府新闻局：《完善民生福利助民解困做大做深》，2020，<https://news.gov.mo/detail/zh-hans/M19LP1IVe? 5>。
② 澳门特别行政区社会保障基金：《社会保障制度》，2017 年 12 月，<https://www.fss.gov.mo/zh-hant/social/social-intro>。

2017 年
于 2018 年 1
制度，主要作
民养老保障，
尚不明显，占

(一) 社

1. 需求

随着寿

65 岁以上老
平均增长率
2016 年的 36
尽管社会保
配收入上升
长寿和少子
而少子化则
现长期病患
儿的早疗服

① 澳门特
www. fs
② 澳门特
C: /Us
③ 陈建新
年第 5
④ 《团体
html/20
⑤ 澳门特
archives
E4% B8
BD? lis

2017年5月31日通过的第7/2017号法律《非强制性中央公积金制度》于2018年1月1日正式生效，社会保障基金正式推出非强制性中央公积金制度，主要依据世界银行倡议的多支柱的养老保障体系，目的是加强澳门居民养老保障，对现行的社会保障制度做出补充。基于新制度实施不久，成效尚不明显，故本文探讨的社会资源及社会保障体系以福利金为主。^①

（一）社会保障体系需求状况、覆盖率及有效性

1. 需求状况

随着寿命延长、出生人数减少，澳门特区人口老龄化速度加快。预计65岁以上老年人口将由2016年的63400人上升至2036年的157300人，年平均增长率达4.7%，远高于总人口年增长率（1.0%）；年龄中位数将由2016年的36.6岁上升至2036年的42.3岁，社会对社保体系的需求增加。^② 尽管社会保障制度面临较大压力，但基尼系数处于较低水平和平均家庭可支配收入上升显示澳门社会保障体系卓有成效。^③ 而人口老龄化的成因主要是长寿和少子化，长寿带来双老问题（即一个家庭多于两代人都是长者）^④，而少子化则带来家庭重视年幼子女的健康问题，特别是当年幼和年长人士出现长期病患时，家庭照顾问题便更为显著，因此澳门社会工作局便积极为幼儿的早疗服务推出短中长期优化措施^⑤，并委托香港大学秀圃老人研究中心

① 澳门特别行政区社会保障基金：《非强制性中央公积金制度》，2017年7月，<https://www.fss.gov.mo/zh-hant/rpc/rpc-intro>。

② 澳门特别行政区统计暨普查局：《2016~2036澳门人口预测》，2017年12月，file:///C:/Users/kschan/Downloads/C_PPRM_PUB_2016_Y%20(1).pdf。

③ 陈建新、张锐、韩睿：《澳门社会保障体系建设的成就分析》，《南京邮电大学学报》2019年第5期，第11~20页。

④ 《团体关注智障双老探出路》，《澳门日报》2019年5月26日，http://www.macaodaily.com/html/2019-05/26/content_1355509.htm。

⑤ 澳门特别行政区政府社会工作局：《早疗服务短中长期优化措施》，<http://www.ias.gov.mo/ch/archives/gonggaotongzhi/%E6%97%A9%E7%99%82%E6%9C%8D%E5%8B%99%E7%9F%AD%E4%B8%AD%E9%95%B7%E6%9C%9F%E5%84%AA%E5%8C%96%E6%8E%AA%E6%96%BD?list=no&type=quanbu>。



进行照顾者津贴的可行性研究。^①

2. 覆盖率

2008年推出提前获发养老金，社会保障基金允许已满60岁但未满65岁的受益人按年龄相对应百分比提前领取养老金，是基于部分人士的经济需要和制度整体公平之间的平衡。2011年1月1日，第4/2010号法律《社会保障制度》正式生效，推出强制性及任意性供款制度，使保障覆盖范围扩展至全体澳门居民，并由社会工作局补助一般援助金受益人的任意性制度供款，扩大了参与率。2014年，特区政府协同社会工作局对取得社会保障基金受益人资格前已经出现残疾的人士发放“临时性残疾补助津贴”，使残疾人士得到适当的生活保障。^②2018年，废止了残疾状况须在取得受益人资格后才出现的规定（见表1）。

表1 社会保障基金扩大参与率的工作

年份	政策及相关事项
2001	由受雇人士扩展至30个自雇劳工类别(2001,2002,2004,2006,2007)
2008	增加提前获发养老金(2008,2011)
2011	增设任意性供款制度(2011)
2011	由社会工作局补助一般援助金受益人的任意性制度供款(2011)
2011	推出过渡性规定补扣款项措施(2011)
2014	协同社会工作局发放临时性残疾补助津贴(2014)
2018	废止申领残疾金中须在取得受益人的资格后才出现残疾状况的要件(2018)

社会保障基金参与人数和领取人数逐年攀升，且领取人数增幅高于参与人数增幅。社会保障基金原来是根据社会保险原则设计，所以参与人群以本地劳动人口为主，此部分对社会保障基金参与人数的参考指标便选用本地劳动人口。由表2可知，尽管本地雇员供款人数不断增加，但增幅远低于领取

① 澳门特别行政区政府：《社工局积极创设条件推进照顾者津贴》，2019年5月29日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/287981/>。

② 澳门特别行政区印务局：《第6/2018号法律修改第4/2010号法律〈社会保障制度〉》，2018年7月6日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/29/lei06_cn.asp。

人数增幅，供款需要考虑社会保障基金

表2 2

年份	本地
2014	2
2015	2
2016	2
2017	2
2018	2
增幅(%)	

注：增幅计算方式
资料来源：供款人地劳动人数，《2014~

3. 有效性

在养老金加...步调升养老金及...是，最低维生指数...计算在内，原因...人家庭提供社会...会向65岁及以上...居民提供基本养...额在2020年1月...计总受惠人数约...46亿澳门元，预

① 澳门特别行政区...家团发放援助...月31日，htq

人数增幅，供款人数增幅仅为 6.63%，领取人数增幅为 39.21%，由此可见需要考虑社会保障基金的长效稳定发展，特别是基于人口老龄化，养老金作为社会保障基金的重要支出。

岁但未满 65 人士的经济需求法律《社会章覆盖范围扩任意性制度供寻社会保障基:贴”，使残疾得受益人资格

表 2 2014 ~ 2018 年社会保障基金供款、就业、受益与领取人数

年份	本地雇员供款人数	本地劳动人口	受益人数	领取人数
2014	280792	283900	355679	96809
2015	285801	283300	358113	106336
2016	289010	286000	358541	118668
2017	293684	283500	360044	125150
2018	299418	290700	364665	134773
增幅(%)	6.63	—	—	39.21

注：增幅计算方式为 2018 年数据除以 2014 年数据所得。

资料来源：供款人数、受益人数及领取人数，《2014 ~ 2018 年澳门社会保障基金年度报告》；本地劳动人口，《2014 ~ 2018 年就业调查》。

3. 有效性

在养老金加敬老金不低于最低维生指数的施政方针下，社保基金建议同步调升养老金及其他给付，为居民提供适切的基本生活保障。值得注意的是，最低维生指数（澳门社会救助的一人家庭的给付水平）并没有把住屋计算在内，原因是 70% 的澳门家庭拥有自置物业，特区政府也会向低收入家庭提供社会房屋来满足他们的住屋需要。除了金钱津贴外，特区政府亦会向 65 岁及以上长者提供免费医疗，可见整体养老保障体系已经能向澳门居民提供基本养老保障。依据最新数据，社会保障制度各项福利金及津贴金额在 2020 年 1 月 1 日起调升。养老金及残疾金调升至每月 3740 澳门元，预计总受惠人数约为 136000 人，全年总支出约为 52 亿澳门元，其中养老金占 46 亿澳门元，预计因调升而额外增加的开支约为 1.5 亿澳门元。^① 澳门特别

2018) 增幅高于参与参与人群以本便选用本地劳幅远低于领取

月 29 日, <https://> 保障制度》，2018

① 澳门特别行政区政府印务局：《修改第 6/2007 号行政法规〈向处于经济贫乏状况的个人及家团发放援助金制度〉的附件一 按特区公报第 212/2019 号行政长官批示》，2019 年 12 月 31 日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2019/52/despce_cn.asp。



行政区的社会保障制度主要分为各项福利金及津贴，福利金分为养老金、残疾金；津贴有五项，分别是失业津贴、疾病津贴、出生津贴、结婚津贴、丧葬津贴及救济金。基于社会保障基金主要支出是养老金，这里主要讨论关于养老金的有效性即替代率。在过去五年间，敬老金、养老金、整体养老保障与本地居民月工作收入中位数都呈上升趋势；养老金的替代率维持在 20% 左右，整体养老保障的替代率可维持在 30% 左右（见表 3）。

表 3 社会保障基金的养老金给付金额和收入中位数的比较

年份	个人公积金账户额外注入	现金分享计划	敬老金	养老金	整体养老保障给付金额(月)	本地居民工作收入中位数(月)	替代率(%)	
							养老金	整体养老保障
2014	7000	9000	7000	39000	5167	15000	22.97	34.44
2015	7000	9000	7500	43550	5588	18000	20.16	31.04
2016	7000	9000	8000	43550	5629	18000	20.76	31.27
2017	7000	9000	8000	44850	5738	19000	19.67	30.20
2018	7000	9000	9000	44850	5821	20000	18.69	29.11
2019	7000	10000	9000	47190	6091	20000	18.15	30.50
2020	7000	10000	9000	48620	6218	20000	20.26	31.09

注：(1) 个人公积金账户额外注入、现金分享计划、敬老金和养老金的给付金额以年总额计算。

(2) 个人公积金账户额外注入、现金分享计划、敬老金和养老金的给付金额主要以当年澳门特区政府施政报告做参考；本地居民工作收入中位数（月）则来自澳门特区政府统计暨普查局。

(3) 整体养老保障给付金额为个人公积金账户额外注入 + 现金分享计划 + 敬老金 + 养老金除以 12 月之数，并保留为整数。

(4) 2020 年的本地居民工作收入中位数（月）按 2020 年第一季度 20000 澳门元计算。

（二）社会保障体系可持续性

作为开放型微型经济体，澳门经济易受外部经济环境的影响，加之社会保障基金的收入超过 80% 来自特区政府，例如 2018 年度社会保障基金的总收入约为 81.1606 亿澳门元，主要来源为特区政府的拨款，分别为博彩拨款及共同分享，上述两项拨款合计约为 62.8077 亿澳门元，约占全年总收入的 77.4%。^① 同

① 澳门特别行政区政府社会保障基金：《2018 年度报告——财政管理篇》，https://www.fss.gov.mo/uploads/wizdownload/201908/5046_grhnk.pdf。

时，在过去几年系的可持续性，报告的建议，并在 2015 年及规定每年从博彩至 75%^②；研究实际需要调升易出现不规则的上升趋势，201 特区政府向社会度完成。

在投资管理之后，财务投资以银行存款为三产总值约为 791 门元，占投资约 43.3%。^⑤ 环境下，定期存款投资的

① 澳门特别行政区政府社会保障基金：《2018 年度报告——财政管理篇》，https://www.fss.gov.mo/uploads/wizdownload/201908/5046_grhnk.pdf。
 ② 澳门特别行政区政府：《2014 年博彩业管理报告》，http://www.fss.gov.mo/bagr2014_
 ③ 澳门特别行政区政府：《2019 年施政报告》，www.fss.gov.mo
 ④ 澳门特别行政区政府：《2018 年施政报告》，www.fss.gov.mo
 ⑤ 澳门特别行政区政府：《2018 年施政报告》，<http://www.fss.gov.mo>

为养老金、残
结婚津贴、丧
主要讨论关于
整体养老保障
率维持在 20%

较

替代率(%)	
养老金	整体养老保障
22.97	34.44
20.16	31.04
20.76	31.27
19.67	30.20
18.69	29.11
18.15	30.50
20.26	31.09

金额以年总额计算。
项主要以当年澳门特
计暨普查局。

养老金 + 养老金除以

澳门元计算。

响，加之社会保
基金的总收入约
彩拨款及共同分
约 77.4%。^① 同

, <https://www.fss.gov.mo/>

时，在过去几年澳门经济波动不小，以致不少澳门居民担心澳门社会保障体系的可持续性，特区政府为确保社保制度在未来一段时间的运作，根据精算报告的建议，在 2013 年和 2014 年分别向社保基金额外注资 50 亿澳门元，并在 2015 年及 2016 年又分别注资 135 亿澳门元，共注资 370 亿澳门元^①；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例由 60% 增至 75%^②；研究建立社会保障基金财政盈余挂钩拨款机制的可行性^③；因应实际需要调升给付金额。因此，社会保障基金总收入在 2013 ~ 2017 年很容易出现不规律的升降。社会保障基金总收入与总支出 2008 ~ 2016 年度均呈上升趋势，2017 年度总收入较 2016 年减少 97.51 亿澳门元，^④ 主要是因为特区政府向社会保障基金提供的额外注资 135 亿澳门元的计划已于 2016 年度完成。

在投资管理方面，社会保障基金采用审慎及稳健的投资策略。2014 年之后，财务投资方式将之前的投资管理合同整合为寰球金融投资，投资方式以银行存款为主（见表 4）。到 2018 年 12 月 31 日，社会保障基金的投资资产总值约为 791.7131 亿澳门元，其中银行定期存款总额约为 448.7406 亿澳门元，占投资组合的 56.7%，全球金融投资市值约为 342.9725 亿澳门元，约占 43.3%。^⑤ 银行定期存款属于最安全的投资^⑥，但在高通胀、低利率的环境下，定期存款并非理想的保值投资方式。由 2014 ~ 2017 年数据可知，定期存款投资的年收益率都低于通胀率，若社会保障基金只是对定期存款进

① 澳门特别行政区政府：《2013 年财政年度施政报告》，https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2017/10/cn2013_copies.pdf。

② 澳门特别行政区政府：《2014 年财政年度施政报告》，https://images.io.gov.mo/cn/lag/bagr2014_cn.pdf。

③ 澳门特别行政区政府行政会：《行政会完成讨论〈巩固社会保障基金的财政资源〉法律草案》，2019 年 5 月 10 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/285990/>。

④ 澳门特别行政区政府社会保障基金会：《2017 年度报告——财政及行政管理篇》，https://www.fss.gov.mo/uploads/wizdownload/201807/4534_7ifvc.pdf。

⑤ 澳门特别行政区政府社会保障基金：《2018 年度报告——财政及行政管理篇》，2019 年 7 月，https://www.fss.gov.mo/uploads/wizdownload/201908/5046_grhnc.pdf。

⑥ 澳门特别行政区政府社会保障基金：《各类投资工具》，2013 年 5 月 23 日，<https://www.fss.gov.mo/zh-hans/promotion/article?id=20>。



行投资，社会保障基金的资产便会被通胀侵蚀。反而金融投资的长期性回报相对于定期存款的长期性回报较高，但是金融投资的波动性较高，如2018年金融投资净损失约11.1715亿澳门元，实质收益率约-3.1%，下滑明显。虽然调升金融投资比例或能强化社会保障基金的可持续性发展，但随着特区政府注资370亿澳门元，平衡风险和回报的投资组合日渐成为社会保障基金的重要工作，为了更有效理顺投资相关的工作，2018年1月1日澳门社会保障基金增设投资事务处。^①

表4 社会保障基金的定期存款投资和金融投资概况

单位：万澳门元，%

年份	定期存款投资		金融投资	
	年收益率	投资金额	年收益率	投资金额
2014	1.9	23993	6.0	13488
2015	1.2	31821	1.2	21546
2016	1.3	45806	4.8	24436
2017	2.4	45216	13.0	31593
2018	1.9	44874	-3.05	34973

资料来源：澳门社会保障基金的年报（2004~2018年）。

在世界银行社会保障体系五支柱指导下，为确保特区社会保障体系持续运作，特区政府探讨多年的非强制性中央公积金制度于2017年5月31日推出，并于2018年1月1日正式生效，旨在加强澳门特别行政区居民的社会养老保障，对现行的社会保障制度做出补足。^②特区政府为鼓励参与新制度，依据第57/2018号行政长官批示，向符合法定要件的账户拥有人发放预算盈余特别分配款项，金额为7000澳门元，首次符合资格的账户拥有人可同时获发放鼓励性基本款项，金额为10000澳门元。截至2018年，非永久

① 澳门特别行政区政府社会保障基金：《行政会完成讨论社会保障基金新组织法》，2017年7月6日，<https://www.fss.gov.mo/zh-hant/social/social-news?id=377>。
② 第7/2017号法律《非强制性中央公积金制度》，2017年6月19日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2017/25/lei07_cn.asp。

和永久居民参与合理运转，201供39项退休基不理想，但多数作为中央公积金障体系持续运

（三）社会

从行政角度2007年特区政府责，更在2011年工作都能让社会的领取残疾金existing condition领取残疾金，以从而配合特区政体的工作，特区事务委员会。^④

尽管澳门长

① 澳门特别行政区公积金个人账日，<https://www.gov.mo/>
② 澳门特别行政区www.gov.mo/
③ 澳门特别行政区www.ias.gov.senior-2/rel
④ 澳门特别行政区www.ias.gov

资的长期性回报率较高，如 2018 年，下滑明显。展，但随着特区为社会保障基金月 1 日澳门社会

和永久居民参与此计划的人达 586199 人。^① 为保证非强制性中央公积金的合理运转，2018 年共有 7 间基金管理实体加入非强制性中央公积金，提供 39 项退休基金。在基金回报方面，尽管 2018 年下半年全球股市表现不理想，但多数保守型及保证型基金仍有正回报。非强制性中央公积金作为中央公积金制度的补充，健康持续发展，将会带动澳门整体社会保障体系持续运作。

(三) 社会保障体系协调性

从行政角度来看，澳门特区政府也做出了不少协调性的整合。例如，2007 年特区政府把原由社会保障基金发放的社会救济金转由社会工作局负责，更在 2011 年把社会保障基金由经济财政司转归社会文化司负责，这些工作都能让社会保障体系的部门职能更明确，并且更便于部门协调相关工作。而具体的工作包括 2018 年废除临时性残疾补助津贴，放宽社会保障基金的领取残疾金的要求，即删除“之前就已存在过的病或残疾”条件 (Pre-existing condition)，让所有参与社会保障基金的残疾人士透过社会保障基金领取残疾金，以及 2018 年调升出生津贴，由 1957 澳门元至 5000 澳门元，从而配合特区政府的“优生多育”政策。^② 为了更有效整合各部门对弱势群体的工作，特区政府在 2007 年设立长者事务委员会^③，在 2008 年设立复康事务委员会。^④

尽管澳门长期有非常低的失业率，但是弱势群体（长者、残疾人士和

表 1
投资金额 (万澳门元, %)

年份	投资金额 (万澳门元)	占总额 (%)
2017	13488	21.546
2018	21546	24.436
2019	24436	31.593
2020	31593	34.973

社会保障体系持续 17 年 5 月 31 日推行行政区居民的社会福利为鼓励参与新制长者户拥有人发放预备的账户拥有人可于 2018 年，非永久

《新组织法》，2017 年 7 月 31 日生效。
https://bo.io.gov.mo/

① 澳门特别行政区政府印务局：《第 57/2018 号行政长官批示〈符合法定要件的非强制性中央公积金个人账户拥有人于二零一八年度获发放预算盈余特别分配款项〉》，2018 年 3 月 23 日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/14/despce_cn.asp#57。

② 澳门特别行政区政府：《鼓励优生多育构建和谐家庭》，2018 年 3 月 27 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/235878/>。

③ 澳门特别行政区政府社会工作局：《咨询委员会—长者事务委员会》，2020，<http://www.ias.gov.mo/ch/consultative-committee/comissao-para-os-assuntos-do-cidadao-senior-2/related-legislation>。

④ 澳门特别行政区政府社会工作局：《咨询委员会—复康事务委员会》，2020，<http://www.ias.gov.mo/ch/consultative-committee/rehabilitation-committee/relevant-legislations>。



单亲家庭等) 就业仍面临不少挑战。澳门劳工局于 2004 年成立显能小组, 主要为雇主及残障人士提供免费的招聘及职业配对服务并配合提供跟进及支援, 以协助残障人士融入就业市场, 并且进行相关宣传及推展工作; 与社会工作局隔年合办“优秀残障雇员嘉许计划”“聘雇残障人士雇主嘉许计划”^①, 借此改变社会对残疾人士的观感。此外, 还有由社会工作局及劳工事务局合办、社会保障基金协办的“聘雇长者雇主嘉许计划”来扩大长者就业的空间;^② 特区政府引入共创耆职长者社企资助计划, 透过资助社会企业来促进长者就业。^③ 为了更有效地取得社会共识, 特区政府透过社会广泛咨询, 为长者(《长者权益保障法律制度》)^④ 及残疾人士(《残疾人权利公约》)^⑤ 制定相关法规。可见特区政府由初期主要理顺行政安排和部门分工转向透过行政架构的调整, 开展具有针对性的实务工作。

三 澳门社会保障体系未来的发展

根据《澳门基本法》, 特区政府财政预算要以量入为出为原则, 而社会保障体系提供的保障为刚需, 加上澳门经济易受外部影响而出现波动, 特区政府都会以谨慎理财原则建立社会保障体系。为保证澳门社会保障体系有效保障基层市民或弱势群体, 特区政府过去通过完善行政部门分工和理顺行政架构来提升政策成效。随着澳门社会保障体系不断完善, 可持续性便更受到

① 澳门特别行政区政府:《2019 优秀残障雇员暨识才雇主嘉许计划明起接受提名》, 2019 年 5 月 19 日, <https://www.gov.mo/zh-hant/news/286784/>。

② 澳门特别行政区政府新闻局:《“聘雇长者雇主嘉许计划”周一起接受提名》, 2018 年 7 月 8 日, <https://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=127070>。

③ 澳门特别行政区政府:《社工局公布“共创耆职长者社企资助计划”详情》, 2018 年 11 月 30 日, <https://www.gov.mo/zh-hant/news/265366/>。

④ 澳门特别行政区政府印务局:《长者权益保障法律制度》, 2018 年 8 月 20 日, https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/34/lei12_cn.asp。

⑤ 澳门特别行政区政府新闻局:《澳门特别行政区执行“残疾人权利公约”的第二和第三次合并报告—公众咨询》, 2018 年 4 月 17 日, <https://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=124061&PageLang=C/>。

社会关注, 所
面, 包括引入
协调政府部门
会资源分配上
新思维。基于
障体系发展的

(一) 大

尽管内地
中央政府便提
此在《2020 年
题的政策措施,
果, 大数据应
机制来配对长
在 20 年前已经
养老追踪调查
这样便可以使
的长者人数日
见大数据用于
考由美国引入

① 中华人民共和国成立
www.stats.gov.cn

② 中华人民共和国
见》, 2018

③ 澳门特别
iasweb.ias.gov.mo

④ 中国健康与
www.chinainfo.gov.cn

⑤ 清华大学医
www.tsinghua.edu.cn



社会关注，所以特区政府近年工作便集中在构建社会保障体系的长效机制方面，包括引入非强制性中央公积金制度、研究养老金给付金额的长效机制、协调政府部门之间的工作，协助弱势群体就业。可见澳门社会保障体系在社会资源分配上兼具公平和效率，但若想要促进该体系可持续发展，便需要引入新思维。基于近年来国家和澳门政策发展方向，笔者认为以下是澳门社会保障体系发展的未来路向。

（一）大数据整合社会保障体系

尽管内地的扶贫工作已取得卓越成绩，但面临的挑战也越来越多，为此中央政府便提出精准扶贫^①和受惠者的获得感^②，而澳门特区政府也是基于此在《2020年财政年度施政报告》提出加强研究和筹划应对人口老龄化问题的政策措施，包括修建失智症综合服务中心和长者公寓等。若要达到此效果，大数据应用于服务是重要的方向，特区政府可引入统一评估及中央转介机制来配对长者的长期照护服务的安排。^③而国家为了了解长者的需求，早在20年前已经展开全国性的追踪数据收集工作，如北京大学的“中国健康与养老追踪调查（China Health and Retirement Longitudinal Study, CHARLS）”^④，这样便可以使政府和相关服务提供者了解不同地区的长者状况。此外，内地的长者人数日增，将增加对长期照顾的需求，故考虑引入长期照顾保险。可见大数据用于社会和医护服务的整合会是重要发展趋势，而整合方式或可参考由美国引入的 InterRAI 居民评估工具。^⑤这套体系可以透过评估结果建构

- ① 中华人民共和国国家统计局：《扶贫开发持续强力推进 脱贫攻坚取得历史性重大成就——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十五》，2019年8月12日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812_1690526.html。
- ② 中华人民共和国中央人民政府：《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，2018年8月19日，http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/19/content_5314959.htm。
- ③ 澳门特别行政区政府社会工作局：《统一评估及中央转介机制》，2020，<http://iasweb.ias.gov.mo/elderlyEnquiry/>。
- ④ 中国健康与养老追踪调查，2020，<http://charls.pku.edu.cn/>。
- ⑤ 清华大学医学院公共健康研究中心：《InterRAI介绍》，2020，<http://www.interraichina.org/rai/index>。



筛分工具、质量指标和病例组合分类系统等，以透明化手段管理长者健康，是大数据应用的重要领域。

（二）智慧城市联动跨部门和区域合作

智慧城市已经成为国家和澳门主要的发展方向，其核心是大数据应用。广东省被评为全国全面领先的大数据发展省份^①，而澳门特区政府2017年8月与阿里巴巴集团签署协议合作建设智慧城市，可见智慧城市发展有助于跨部门和区域合作，特别是随着粤港澳大湾区合作的深化，中央政府透过粤港澳大湾区的框架，已经落实不少有利于澳门发展的政策，^②澳门更被定位为粤港澳大湾区西部唯一的中心城市。因此，特区政府在发展智慧城市时需要考虑如何打通部门之间的信息壁垒，透过智慧城市接轨内地需要的服务信息。澳门特区行政长官贺一诚在《2020年财政年度施政报告》中提出参与粤港澳大湾区建设，融入国家发展大局，《粤港澳大湾区发展规划纲要》已经专门论述“塑造健康湾区”，澳门更是世界卫生组织承认的健康城市，很多公共卫生措施（如公共医疗服务、健康大厦和控烟政策）都可以供大湾区的其他城市借鉴，可见智慧城市发展可以使澳门对“健康湾区”做出更大贡献。

（三）公私合作诱导创新创业应用于社会保障体系发展

近年来广东省各市政府和澳门特区政府积极地推动创新创业，为粤港澳大湾区经济发展寻求新动力，而养老服务业则被定位为朝阳产业。^③未来产业发展策略应该是“蓝海”战略（即挖掘市场新需求和创新）^④，而非停留

① 连玉明主编《中国大数据发展报告 No. 2》，社会科学文献出版社，2018。

② 澳门特别行政区政府：《澳门特区感谢中央再推出粤港澳大湾区建设惠澳政策措施》，2019年11月7日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/306857/>。

③ 中华人民共和国国务院：《把养老服务业做成“朝阳产业”》，2015年10月20日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/20/content_2950702.htm。

④ 中华人民共和国中央人民政府：《创新，是一种解决方案——广东创新驱动发展侧记》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/26/content_5205664.htm。

于红海战略（即就，澳门特区政服务的质素。大城市亦有助于促即时和远端监控处理。在社团文需求，所以澳门粤港澳大湾区被认的澳门，可利用产业。

① 中华人民共和国
<http://www.>

里长者健康，
大数据应用。
府 2017 年 8
发展有助于跨
府透过粤港
更被定位为
城市时需要
要的服务信
中提出参与
划纲要》已
康城市，很
可以供大湾
区”做出更

上，为粤港澳
业。^③ 未来产
^④，而非停留

政策措施》，2019
1 20 日，[http: //](http://)
驱动发展侧记》，

于红海战略（即价格竞争或降低成本）。既然澳门社会保障体系已取得一定成就，澳门特区政府亦应该鼓励引入创新创业的动力，来提升社会服务和医护服务的质素。大数据发展有助于创新创业者挖掘养老服务业的新空间，智慧城市亦有助于促进科技应用于传统服务，可穿戴技术（Wearable Technology）、即时和远端监控技术有助于发现长者的健康问题，从而及早发现问题并合理处理。在社团文化浓厚的背景下，特区政府亦需要与民间团体合作满足社会需求，所以澳门特区政府宜推动公私合作诱导创新创业服务于社会发展。粤港澳大湾区被认为是国家创新动力最强地区之一，^① 作为多元文化交流基地的澳门，可利用其软实力，推动湾区双创企业协助粤港澳大湾区发展大健康产业。

^① 中华人民共和国中央人民政府：《〈粤港澳大湾区创新报告〉发布》，2019 年 12 月 24 日，[http: //www. gov. cn/xinwen/2019 - 12/24/content_ 5463729. htm。](http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/24/content_5463729.htm)