

MFSS(PA)

022

LEONG

C.3



澳門大學
社會科學學院
公共行政碩士學位



澳門社會保障制度之研究
探討養老金之財政問題成因

澳門大學

UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU
學生姓名：梁世威

學生編號： M-A9-6414-2

指導老師：蕭楊輝教授

此論文之提交是用以部分滿足澳門大學公共行政碩士學位的要求

二零一四年六月

聲 明

本人梁世威，僅此聲明，除去在文中清楚標明出處之部份外，全文均是本人原創之作。並且在此之前，不論部份或全部，並未用於滿足本校或非本校之任何學位或學歷的論文或報告之內。

學生簽名：



日期：二零一四年六月



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

致謝

本研究得以順利完成，首先要感謝指導老師 蕭楊輝教授。感謝蕭教授對本人悉心的指導，為本研究的架構擬定提供專業的建議，引領我開啟公共行政的思維，從多角度去了解政府政策及社會訴求，並在整個論文撰寫過程中不斷鼓勵我要堅持完成研究，現在終於達成目標，本人向蕭教授深表謝意。

此外，本人要向協助本研究的三位訪問對象致謝：感謝社會保障基金 葉炳權主席的無私分享，使本人得以在訪談過程中了解政策執行上的困難情況；感謝澳門大學 陳建新教授提供寶貴且專業的意見，指導本人從社會不同階層人士作多角度的設想；感謝澳門大學 黃必紅教授在精算及經濟方面提供寶貴且專業的意見，使本人得以增進相關的知識。再者，亦要感謝本人任職機關的領導、上級及同事們的支持和鼓勵，使本人能於工作和學業上不斷學習進步。

最後，本人亦要感謝在進行研究期間一同努力奮鬥的同學，以及一直在本人身邊互相扶持的家人。此刻，我將這份喜悅與您們各位一起分享！

UNIVERSITY OF MACAU

摘要

澳門特區政府為使本澳居民在退休後生活得到保障，於2008年提出了包括第一層的社會保障(養老金)制度及第二層的中央公積金制度的雙層式社會保障制度的構想。然而，社會保障制度存在着收入單一化、主要由政府撥款及博彩稅收撥款支撐的缺陷，加上近年養老金給付水平的持續攀升，制度承受着沈重的長期財政負擔。目前澳門經濟形勢大好，遮蔽了制度供款收入與給付支出不平衡的實況，但過度依賴博彩業經營容易受到外圍經濟波動影響，且老齡化社會下政府負擔將不斷加重，澳門政府應居安思危、前瞻性地調整社會保障制度的財政結構設置。

透過深入分析社會保障制度的收支及行政管理設置，了解到制度變得強化的其中一項關鍵原因，在於制度已由最初基於勞資關係而建立的基礎，隨着保障範圍拓展至包括自僱人士和家庭主婦等非勞動人口，加上第二層中央公積金制度快將推行，使到資方在雙層式的社會保障制度中的僱員供款責任上定位不清，並引致勞資雙方在社會保障制度改革(尤其養老金的財政負擔上)遲遲未能取得共識。

本文在第一章及第二章審視現行制度各項保障的設置理據，第三章及第四章探討制度的實況及主要問題，並於第五章及第六章綜合外國社會保障制度發展經驗及專家學者的意見後，最後建議澳門政府重新訂定各項保障的負責機關和社會各方該承擔的財政責任，把社會保障制度調整為一般社會保障、基礎養老保障及中央公積金制度的三個獨立保障層面。透過上述對勞(供款人)、資及政府三方的重新定位，建立一套能獲得社會各方支持共建的多層次社會及養老保障制度的基礎框架，以確保制度的長期可持續運作，及平衡不同世代參與者的權利與義務。

目錄

緒論.....	3
第一章 研究背景及目的.....	5
第一節 澳門社會保障制度的發展背景.....	5
第二節 研究目的及意義.....	7
第三節 研究方法.....	10
第二章 文獻探討.....	12
第一節 政府介入提供社會保障的目的及方式.....	12
第二節 社會保障的定義和保障範圍.....	13
第三節 社會保障的基本原則.....	14
第四節 世界銀行的養老三條(五條)支柱與本澳的養老保障政策.....	16
第五節 退休需求理論.....	19
第六節 退休金的財務運作與管理.....	22
第七節 社會保障制度的理論框架.....	24
第三章 澳門社會保障制度的實況.....	25
第一節 澳門社會保障制度的發展過程.....	25
第二節 澳門社會保障制度的財政政策及歷年財務狀況演變.....	26
第三節 澳門社會保障基金的組織架構及職責範圍.....	33
第四節 社會保障制度的精算研究結果及建議方案的分析.....	35
第四章 澳門社會保障制度的主要問題.....	37
第一節 從政府角度考量制度設置的問題.....	37
第二節 從供款人和受益人角度考量制度設置的問題.....	49
第三節 現行法律對社會保障制度運作的制約.....	57
第四節 制度設置及財政政策的溢出效應.....	67
第五章 外國社保養老制度發展對本澳之借鏡.....	73
第一節 美國聯邦社會保障基金的營運管理.....	73
第二節 荷蘭養老保障基金的營運管理.....	75
第三節 對本澳社會保障制度發展的借鏡.....	76

結論及建議.....	79
全文總結及問題發現.....	79
完善澳門社會保障制度的政策建議.....	82
參考文獻.....	91
附件一、澳門政府第4/2010號法律，通過《社會保障制度》.....	97
附件二、《社會保障制度研究報告摘要》.....	128



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU