



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第一常設委員會

第 3/V/2017 號意見書

事由：細則性審議《非強制性中央公積金制度》法案（第 PPL5/2016/V 號卷宗）

一、 引言

澳門特別行政區政府於二零一六年六月八日向立法會提交了《非強制性中央公積金制度》法案（卷宗編號為 PPL5/2016/V），隨後，立法會主席根據《議事規則》的規定，透過第 721/V/2016 號批示接納了該法案。

法案於二零一六年六月二十一日所舉行的立法會全體會議上被引介及作一般性討論和表決，並以二十五票贊成及三票反對獲得了多數通過。

同日，立法會主席透過第 760/V/2016 號批示將法案分發給本委員會進行細則性審議工作，並要求委員會於



美

in
jmy
Clan
CS
Ar
y
j

二零一六年八月十五日前完成分析審議及提交意見書。然而，由於在該段期間內，委員會也在細則性審議其他法案，且立法會亦進入了恆常的休會期，故此，委員會曾先後共兩次向立法會主席申請延長細則性審議法案及提交意見書的期限，該等申請均獲得批准。

根據第 17/V/2016 號通知，立法會顧問團 C 工作小組被指派協助委員會進行法案的細則性審議工作。

為了對法案進行細則性分析審議，委員會共舉行了十三次會議，其中十一次獲得政府代表的列席參與。十三次會議的具體舉行日期分別為：二零一六年七月一日、十四日、十五日、二十一日、二十二日和二十九日，八月三日、五日和八日，十一月四日和七日，以及二零一七年二月二十四日和五月二十四日。此外，為了進一步從技術層面完善法案的相關規定，立法會顧問團與政府顧問團分別於二零一六年十一月二十五日和三十日，以及十二月七日和十四日共舉行了四次技術會議。

政府於二零一七年五月十七日向立法會提交了法案的修改文本。除另有說明外，在意見書內所提到及引述的內容都是來源於法案的修改文本的相關條文規定。



英

二、 引介

根據附於本法案的理由陳述可知：“為有助推動在本澳社會保障體系內建立中央公積金制度，澳門特別行政區政府分別於二零零九年頒佈第 31/2009 號行政法規《開立及管理中央儲蓄制度個人帳戶的一般規則》及二零一二年頒佈第 14/2012 號法律《公積金個人帳戶》，為合資格居民開立個人帳戶，並注入政府撥款作為初始資金。”而且“中央公積金制度在完善社會保障體系的工作中將擔任重要一環，有關制度對居民的生活影響深遠，經過研究及參考其他國家及地區的公積金制度，以及本澳私人退休金制度的運作經驗後，社會保障基金於二零一四年四月十五日展開了為期六十日的《非強制性中央公積金制度》公眾諮詢，聽取及收集居民就建立中央公積金制度及其內容的意見，以凝聚社會共識。其後，社會保障基金於二零一四年十二月公佈了諮詢總結報告。

在上述諮詢的基礎上，社會保障基金吸納了社會意見及建議，將《非強制性中央公積金制度》修訂方案呈交社會常設協調委員會討論，並聽取相關意見。”理由陳述亦指出：“為落實中央公積金制度，加強居民退休後的生活保障，澳門特別行政區政府現提出《非強制性中央公積金制度》法案，在私人退休金制度的運作模式下，



美

ca

John

Clara

cs

A

3

引入一套具可攜性的中央公積金制度，並給予僱主稅務優惠，鼓勵僱主、僱員及居民參與供款，共同為退休後的生活作好準備。”

除了理由陳述所闡明的立法因由外，提案人在立法會的全體會議上就法案作出引介時亦曾強調，於社會保障體系中建立該新制度是一項極具重要性的社會政策，既可讓居民分享經濟發展的成果及退休生活得到保障，亦可為澳門特別行政區的長遠穩定發展提供更堅實的基礎。基於中央公積金制度在完善本澳社會保障體系的工作中將擔任重要角色，對居民影響深遠，政府作出是次的立法建議，以落實各項擬定的目標。

三、一般性審議

1. 設立非強制性中央公積金制度（以下簡稱非強制央積金）是構建雙層式社會保障體系的其中一個部分，該體系是由兩層社保所組成：第一層是社會保障制度（由第4/2010 號法律通過）；第二層是我們正在審議的中央公積金制度。根據提案人的解釋，“第一層新社會保障制度於2011年實施，落實全面社保的理念，為本澳居民提供基本的養老保障，.....。而退休後較寬裕的生活保障則由第二層中央公積金制度支持。再加上經濟援助和



津貼、個人自願性儲蓄、家庭支援及各種社會服務，形成相輔相成的多層式養老社會保障體系”¹。

之前，立法會也參與了雙層社會保障體系的建設，並通過了第 4/2010 號法律《社會保障制度》及第 14/2012 號法律《公積金個人帳戶》。立法會，不論現屆或歷屆的議員均關注該體系的構建情況，並一直為其有序落實作出貢獻。

1.1. 要提及的是，第一層社會保障制度“旨在為澳門特別行政區居民提供基本的社會保障，尤其是養老保障，以改善居民的生活素質”²及“將有助於加大向面臨各種社會風險的居民提供援助的力度，這些風險包括因收入減少或失去收入、又或因突如其來的龐大開支而導致喪失或減少個人經濟資源等造成的結果”³。

1.2. 澳門特別行政區的第二層社會保障制度在二零零七年開始起草，當時政府決定了“引入創新思路，創

¹ 社會文化司譚俊榮司長於 2016 年 6 月 20 日向立法會全體大會引介有關《非強制性中央公積金制度》法案時的發言稿。

² 第 4/2010 號法律第二條。

³ 第四屆立法會會期第三常設委員會，第 3/IV/2010 號意見書有關《社會保障制度》法案第 4 頁。上載於

http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/04-2010/parecer_cn.pdf



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

立非強制性的中央公積金制度”⁴。第二層社會保障制度旨在“加強澳門特別行政區居民的養老保障”⁵，以及在“完善本澳社會保障體系的工作中將擔任重要角色，對居民影響深遠”⁶。雖然第二層社會保障制度一直是根據本澳的政策及經濟條件，以循序漸進的方式落實⁷，但該制度自其雛型開始便具有一些基本特質，尤其是補充性質、供款性質、三方參與及任意性質⁸。

非強制央積金是社會保障體系的一個子體系，因此，在構思方面，中央公積金制度是社會保障制度及個人儲蓄工具的補充機制，用以確保覆蓋居民，尤其因年齡或者工作能力的減低或喪失以致在退休後要面對的社會風險⁹。至於資金方面，多種資金來源就是其構想基礎，當中包括來自公共及私人的資金：在涉及私人方面，第二層社會保障制度應由僱員及僱主雙方作出供款；而在

⁴ 二零零八年財政年度施政報告第 29 頁。

⁵ 法案第二條第二款（一）項的規定。

⁶ 於 2016 年 6 月 20 日向立法會全體大會引介法律草案的發言。

⁷ 過程是由政府於 2007 年至 2008 年期間推出“社會保障和養老保障體系重整諮詢方案”(2007 年 11 月 1 日)向公眾進行諮詢，而相關的諮詢結果於 2008 年 11 月透過“社會保障和養老保障體系改革方案”進行公佈。

⁸ 請參閱第四屆立法會會期第三常設委員會的第 6/IV/2012 號意見書第 2.2，關於《公積金個人帳戶》法案(第 5 至第 7 頁)。

http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-14/parecer_cn.pdf

⁹ 法案設立補足原則及規定公積金制度是對現行的社會保障制度作出補足〔第二條第二款（二）項〕。



公共方面而言，澳門特別行政區政府透過撥出部分的累積財政滾存，向社會保障體系的第二層保障制度提供部分資助¹⁰，以及最初的鼓勵性基本款項。澳門特別行政區政府對第二層社會保障制度採取非強制性方式，至少在最初階段是這樣的。

2. 以上所述的特性將非強制央積金制度分為兩個方面：供款方面，是確立於自願參加中央公積金的計劃；及分配方面，是以鼓勵性基本款項或預算盈餘特別分配將來自公帑的款項轉移至澳門居民。法案規定以供款制度及分配制度來構成非強制央積金制度〔第二條第一款（一）項及（二）項〕。

2.1. 供款方面，中央公積金制度是養老保障的儲蓄方案，是以向長期投資計劃作出供款及儲蓄，其目的是讓居民退休後可維持一定的生活質素。該方案透過居民在職業生涯時向其所參與的公積金計劃作出供款，再透過該供款所取得的相應投資回報而得以落實。由於所涉及的是累積型的社會保障制度，因此，是需要一定的供款

¹⁰ 根據 2017 年財政年度施政方針 “於 2016 年繼續為合資格的澳門居民開立公積金個人帳戶及注入預算盈餘特別分配 7,000 元，累計連續 7 年的撥款，合資格公積金個人帳戶內款項最高可達 49,000 元。2016 年約有 363,000 人被列入預算盈餘特別分配名單，當中約 14,000 人同時獲得 10,000 元的鼓勵性基本款項，涉及政府撥款金額超過 26 億元，合資格的居民及長者自 8 月開始已可分階段提取款項。”2017 年財政年度施政方針，第 260 頁。



及投資時間來達到一定的金額以保證生活水準，因此，供款時間越長，居民可享受的老年社會保障就越大。

供款制度是以勞動關係的概念為基礎，根據每月工資的比例由僱員及僱主雙方作出供款，“僱員的供款，以促使其‘增加儲蓄’；僱主的供款，作為一種社會保險的成本，通過遞延發放工資為僱員提供退休保障，以及作為轉移勞動風險的一種方法”¹¹。在不影響以僱員及僱主雙方的責任分攤思路作為供款制度的基礎下，現時建議在澳門實行的模式擴展至沒有勞動關係的人士：無論居民處於任何職業狀況，法案都容許居民參與非強制央積金制度，居民可用自己的一部分收入作定期供款以加強其老年生活的保障。

雖然非強制央積金制度具有公共性質，但政府並不會向供款制度作出任何的供款：“特區政府在中央公積金制度的參與主要是管理、倡導及推動制度的實施¹²”。

2.2. 分配方面，政府以提供資助的方式參與到澳門特別行政區第二層社會保障體系中。這一方面，非強制央

¹¹ 參閱 Apelles Conceição, *Segurança Social – Manual Prático*, 8ª edição, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 97-98 及第四屆立法會會期第三常設委員會第 6/IV/2012 號意見書第 6 頁關於《公積金個人帳戶》法案。

¹² 於 2016 年 6 月 20 日向立法會全體大會引介法案的發言稿。



積金採納了已通過的第 14/2012 號法律有關預算盈餘特別分配方面的模式¹³。該法律建立了“公積金個人帳戶”，作為處理從公帑撥給澳門特別行政區居民的款項的工具，以加強及提升居民尤其是長者的社會保障及生活素質〔第 14/2012 號法律第一條第二款（一）項〕。採納這個模式是因為在二零一二年建立公積金個人帳戶時的承諾：其目的是“有助於將來在澳門特別行政區社會保障體系內建立中央公積金制度”〔第 14/2012 號法律第一條第二款（二）項〕。

政府參與資助澳門特別行政區第二層社會保障制度的方式是向每個符合法定要件的個人帳戶擁有人注入澳門幣一萬元的鼓勵性基本款項，這是一項單一的金錢給付（法案第三十九條）；及倘若歷年財政年度預算執行情況允許下，行政長官可就發放一項不確定的金錢給付及其具體金額作出決定（法案第四十條）。

2.3. 總結上述所言，澳門特別行政區的非強制央積金可透過下列圖表展現其於社會保障體系中的位置：

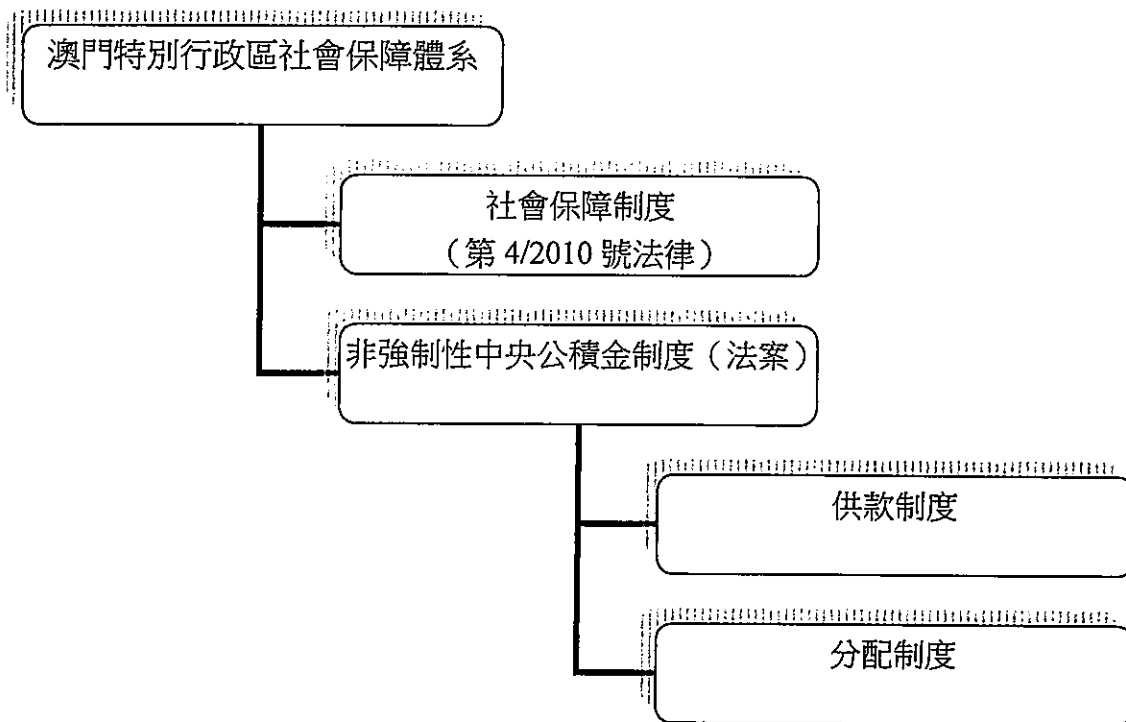
¹³ 關於該事宜，法案接納了已通過的第 14/2012 號法律所定制度，並維持立法會第四會期第三常設委員會的第 6/IV/2012 號意見書關於《公積金個人帳戶》法案的審議及理由。



美
ca
jmr
Chen
CS
Ar
1
2

圖一

澳門特別行政區社會保障體系的架構



3. 非強制央積金的運作是以每名受益人其個人帳戶的存在為前提。

在依照第 14/2012 號法律所採用的模式下，法案規定依職權為所有年滿十八歲的澳門特區居民開立一個中央公積金個人帳戶〔第七條第一款（一）項〕。此外，法案亦規定，對於未滿十八歲的澳門特區居民而言，若其在第 7/2008 號法律第二十六至三十二條的規定範圍內以未



成年人的勞動合同而提供工作，並且已按第 4/2010 號法律第十條第一款（一）項規定在社會保障制度內作強制登錄者，亦須為其開立中央公積金制度的個人帳戶¹⁴。

個人帳戶的開立並不取決於帳戶擁有人的意願，而且僅因帳戶擁有人死亡方予取消（第十五條第一款）。因此，這個帳戶是會伴隨澳門特區所有成年居民一生、用以收取和累積不同來源的金錢給付（帳戶擁有人的個人供款、其在整個供款生涯中各個僱主的供款又或是政府的給付），讓他們在職業生涯終結（一般而言為六十五歲）時能受惠於所有積累下來的金錢款項。

3.1. 上述這項個人帳戶的功能確保了將供款的可攜性理解為非強制央積金的其中一項主要特性。帳戶的存在能就每名居民一生中從各種社會保障獲得的收入集結起來。這樣，面對個人在職業和供款生涯中出現的變化時，帳戶仍會以穩定和不間斷的形式保持活動。非強制央積金的個人帳戶是直接與作為帳戶擁有人的個人相連繫，而與其在各個時刻所處的職業狀況無關。

因此，供款的“可攜性”（當終止勞動關係時，有關供款仍會留在個人帳戶內）是中央公積金制度的一項

¹⁴ 第七條第一款（二）項。



重要特性，然而，該特性並無需以明文規定的方式訂立；相反，只要透過結合法案中的相關條文規定便能得出這一特性。基於該理由的成立，才刪去法案最初文本的第四條規定；而當時涉及可攜性的這一條文在編列上是置於中央公積金制度的原則這一節內。事實上，這項內容的刪除完全不會影響作為制度特性的可攜性的重要地位。

3.2. 基於個人帳戶的結構，使供款收入的可攜性變得可能。個人帳戶的結構是由三個子帳戶所組成的（第八條），分別是用作記錄政府所分配的款項的政府管理子帳戶，用作記錄公積金計劃的供款的供款子帳戶，以及用作記錄因取消供款子帳戶而轉入的結餘的保留子帳戶（第九條至第十一條）。當中，在供款制度的層面上，保留子帳戶允許即使在勞動關係終止時，作為帳戶擁有人的僱員的供款和其僱主的供款，均予以保留在有關制度內並繼續累積，無需作出有關的結算。同樣地，從三類子帳戶內款項可作互相轉移的規定（第十二條）中亦能體現出該可攜性。

4. 本制度的任意性質是中央公積金模式的一項核心特性，而這亦是現時澳門社會和經濟條件所允許採用的一種特質（這從其本身的名稱《非強制性中央公積金制



茶
ca
jmr
clan
CS
A
y
3

度》亦可得知)。澳門特別行政區為建設屬分階段式的澳門特別行政區社會保障體系而有意加入這一特性作為建設策略，目的在於降低因落實加強對市民的社會保障這一政策而對社會和經濟所造成的影響，尤其是當經濟活動經營人被要求為有關保障作出供款時。政府認為更合適的是，在構建中央公積金制度的起始時候，賦予有關制度任意性質，但不影響建立強制模式的構思願景。然而，正如在全體會議上對法案作引介時所述¹⁵，以及從條文的第五十九條第二款規定得知¹⁶一樣，倘若且僅當具備所需的經濟和社會條件下，中央公積金制度方會以強制形式呈現。因此，對於採納強制性的中央公積金制度的可能性又或實現的時刻等問題，政府現時並沒有作出任何的政治承諾。

委員會成員均普遍接納提案人的取向，也就是說，現時的中央公積金制度先以任意性質作為定性；與此同時亦有部分議員認為這一制度若以任意性質為主的取向

¹⁵ “(……) 特區政府社會保障基金須於非強制性中央公積金制度生效三年後制訂有關審視制度執行情況的報告，當中應研究實施強制性中央公積金制度的可能性”。見 2016 年 6 月 20 日全體會議上的法律草案引介。

¹⁶ 早在 2011 年，於通過第 14/2012 號法律的立法程序中，這個想法曾在一個更高的層面上表達出來。正如在全體大會上所述，“(……) 實質落實執行的話(……) 是以一個非強制性的這個方式來到去推行，在建立這個制度三年之後是再作檢討，然後再決定是否轉為以強制性的方式來到去實行”。見社會文化司司長張裕於 2011 年 12 月 16 日的全體大會上，對《中央公積金制度框架》法案所作的引介，澳門特別行政區立法會會刊第 IV-63 期，第一組，2011 年 12 月 15 及 16 日，第 35 頁。



將會損害現時所擬定的該制度其效用和操作性，此外，在對加強澳門整體市民的社會保障上也難以起到幫助作用。因此，有關議員認為中央公積金制度現時便應採取具強制性質的形式。

4.1. 儘管制度的名稱已表明其非強制的屬性，然而，這一特性乃是部分適用，它只是對中央公積金制度中的供款制度而言的，而供款制度是透過設立和參與公積金共同計劃或個人計劃而得以實現的（第二十條）。制度的非強制性質意味着雙方均有選擇不受制度約束的自由，也就是說，有意為其僱員的將來社會保障進行供款的僱主，以及希望將來能受惠於該社會保障的人，一旦選擇參與則其均須受該制度的約束（第二十一條）。此外，亦涉及公積金帳戶擁有人可為其自身將來的利益而設立個人計劃的自由〔第二十二條第一款（二）項〕。

在公積金共同計劃的典型情況中，法案規定兩項自由的結合：僱主設立公積金共同計劃的自由〔第二十二條第一款（一）項〕，以及僱員參與有關計劃的自由（第二十二條第一款）。也就是說，在首個時刻，是由僱主就其向僱員提供該社會保障工具作出決定，並表達有意透過金錢形式作出供款；而在第二個時刻，是由僱員自己就參與由僱主所提供的公積金共同計劃作出決定，並因而



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

承擔起由其本人作出供款的這一負擔，在特定的條件下僱員可全面或部分地受惠於來自僱主的供款。

從實際適用層面而言，法案最初文本的規定是難以操作的，最初文本規定，共同計劃的設立是由僱主和僱員雙方作出協商¹⁷。為了避免出現上述問題，法案最後文本就僱主設立共同計劃所作出的意思表示，以及僱員就參與由僱主在較早前設立的計劃所作出的意思表示，定出兩個不同且屬相繼的時刻以作區分。

雖然可自由選擇是否設立或參與公積金計劃，但一旦成為參與者便有義務履行本法案所訂定的有關規範，尤其是向制度繳納供款的義務¹⁸以及提取款項的方式等等。

最後需指出的是，就法案的分配制度這一內容而言，其並不取決於受益人的任何意思表示，只要符合有關的法定要件時，有關人士便可受惠於法律所規定的分

¹⁷ 法案最初文本第三條規定：“中央公積金制度的供款計劃（……）的設立及參與均屬非強制性，可由僱員及僱主雙方協商，亦得以個人名義自願設立”。同時可見最初文本第二十八條第一款，即關於非強制中央積金和私人退休金計劃之間的銜接，根據當時的規定，僱主可“在取得僱員的同意下”申請進行有關的銜接。

¹⁸ 根據法案，僅在第二十九條規定的例外情況下，且經社會保障基金許可，方容許中止繳納供款。



美
ca
jmr
Cln.
cs
A
d
j

配制度。

4.2. 在法案的最初文本中，法律規定的非強制性是載於制度原則這一節中（第三條）。然而，鑒於該條文是屬於一項特性而非原則的規定，而且條文涉及的内容僅是整個中央公積金制度的其中一部分，因此，在最後文本中於該節內刪除這一最初的條文；並將該規範的内容加到供款制度的位置內，尤其是在第二十一條內規定，設立和參與公積金計劃的自由，而這項自由亦可透過法案第二條第一款（一）項、第二十二條第一款、第二十三條第一款、第三十六條第一款以及第三十七條的規定得以展現。

5. 根據現正審議的公積金制度的構思，每個人應及早準備必要的財政條件，以求享有具質素的老年生活而不會受到過多的經濟制約。為此，應將每月的部分個人收入用作中央公積金制度的供款，以及將其他的收入，例如其僱主作出的供款或政府現金分配等的收入儲蓄起來。也就是說，每個人都應為其未來訂定相應的財政計劃，以確保老年生活所需。

為此目的，在此指出非強制央積金的兩個主要方面。



美
ca
jmr
Chen
Cs
Ar
J
2

5.1. 雖然澳門的勞動法律並沒有規定適用於整體勞動者的退休年齡。然而，不同的多個法律均以六十五歲作為給予本地居民最大社會保障的標準，例如：根據社會保障制度而發放的養老金的規定¹⁹或提取個人公積金帳戶內款項的權利²⁰的規定，該等規定是落實《基本法》第三十八條第三款給予老年人“關懷和保護”的規定。法案亦以同樣的方式規定，非強制中央積金的帳戶擁有人於年滿六十五歲時起，可申請提取其個人帳戶內的全部或部分結餘（第十九條第一款）。

這項規定將現正分析的公積金制度背後的規劃、責任及自由等構想具體化。正如本法律提案的諮詢文本指出：“退休生活保障程度需視乎個人對供款所承擔的責任及投資的有效性，而投資主要涉及三個元素，包括：本金、時間和回報率。（……）因此，參與非強制中央積金制度的人士應盡其個人責任繳納供款，且應及早開始儲蓄和投資，從而加強資產的增長效果，並於退休時能得到較佳的退休給付。”²¹按照這樣的構想，法律給予參與人足夠時間於整個職業生涯中（推定於十八歲開始並於六十五歲終結）擬定儲蓄計劃及進行財政管理；並自該

¹⁹ 見第 4/2010 號法律第三十一條（一）項。

²⁰ 見第 14/2012 號法律第九條第一款。

²¹ “非強制性中央公積金制度”諮詢文本，社會保障基金，澳門，2014 年，第 13 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

歲數起自由使用累積下來的款項，其可根據個人意願及需要決定使用款項的方式和時點。

5.1.1. 正如第 14/2012 號法律所規定，法案容許對個人帳戶內的結餘提前行使取回權。這項提前提取的規定旨在確保有關人士於財政能力不足的情況下也能應對額外的醫療開支、收入減少或其他社會困境的情況。然而，法案第十九條因應能預知到的需要社會保障的情況作出兩項的規定：其中第二款規定，容許提前提取其個人帳戶內的全部或部分結餘，不論是供款或公帑轉移的款項亦然（供款制度及分配制度），再加以經本身資本化後的所得，但須扣除管理及行政負擔（第十八條）；另外，第三款則規定，容許提取由政府分配的款項（分配制度），但僅已登記的金額為限，且該金額並不包括任何的資本化所得。不包含資本化所得的理由在於操作性方面的問題：因為如果容許款項於三個子帳戶間互相轉移，則於同一個帳戶內便混雜了不同的來源款項，因此變得難以掌握及區分結餘的金額是否來自於由政府按分配制度所給予並經資本化後所得的款項。相反地，作出上述規定能使該款項的金額變得肯定及可確定的。

5.2. 於非強制央積金的背景下，居民的儲蓄由個人帳戶擁有人以外的實體作出管理。這是一般原則。管理款



項的規則會因應款項涉及分配制度或供款制度而有所不同。

5.2.1. 在分配制度，為帳戶擁有人的利益，由社會保障基金根據審慎及低風險原則²²以其名義管理政府分配的款項，其目標是使帳戶擁有人受惠於管理所可能產生的收益（第十三條第一及第二款）。這些款項的管理可以是透過在住所設於澳門特別行政區的信貸機構存款，或直接或透過聘請住所設於澳門特別行政區或以外地方的管理實體，認購投資計劃（第十三條第三款）²³。

5.2.2. 在供款制度，供款的管理由政府以外的實體作出。私人管理實體介入公共制度是因為供款制度自身的結構²⁴，該制度規定基金管理實體²⁵的公積金計劃的合同化

²² 就類似規定曾指出：“任何被視為中度或高度風險的投資均違反本規定，因為法案已明確規定投資必須‘以低風險’為之” - 見第四屆立法會第三常設委員會關於《公積金個人帳戶》法案第 6/IV/2012 號意見書，第 23 頁。

²³ 正如訂定相似規定的第 14/2012 號法律所指：“以法律訂定可進行哪些種類的投資：在信用機構存款及認購投資計劃。如在信用機構（通常是銀行）存款，應僅限於住所設在澳門特別行政區的信用機構，這是基於沒有明顯的經濟或金融理由而允許在澳門以外的地方進行現金存款的考慮。至於參與投資計劃方面，可把款項交予在澳門特區或以外地方的投資管理實體進行投資。” - 同上，第 24 頁。

²⁴ 關於公積金計劃的特性，見下文 5.3.。

²⁵ 根據第三條（四）項的定義，“基金管理實體” “是指獲得二月八日第 6/99/M 號法令第五條第一款規定的許可，且根據本法律的規定獲准在非強制公積金登記其管理的一項或多項退休基金的實體。”



美
cos
jmr
Chun
CS
A
y
3

以及透過退休基金獲得資金。第二十五條規定：“公積金計劃的資金是透過資本化金融體系尤其是作定期供款的退休基金提供”。因此，供款制度的款項管理是透過投放於預先選定之有關公積金計劃投放資金項目的退休基金²⁶作出。

法案規定“得以價值百分比分配的方式，將供款投放於已登記為相關公積金計劃投放項目的退休基金中”（第三十一條第一款）。對中央公積金制度作出供款的個人或實體，實際上就是在落實這一制度中的責任原則。在公積金共同計劃上，是由僱員及僱主決定如何投放各自的供款，亦即投放的退休基金及其比例；在個人計劃上，決定投放計劃的責任則落到個人帳戶擁有人身上（第三十一條第二款）。法案就投放權限的情況作出兩項的規定，一是任意轉移，而另一個是法定轉移：在第一種情況下，僱主可將其供款的投放權轉予相關僱員，但須在同等條件下適用於其所有僱員²⁷；在第二種情況下，當僱員的供款時間符合取得其僱主的全部供款權益時，該僱員將有權對相關僱主的供款進行投放²⁸，而這是依照法案第三十四條的規定及附於法案關於權益歸屬比率的附表

²⁶ 第三十條第一款規定：“供款將投放於認購經在社會保障基金登記為非強制央積金供款投放項目的退休基金的出資單位。”。

²⁷ 第三十一條第二款最後部分。

²⁸ 第三十一條第三款。



✱
ca
fm
don
CS
A
J

而得出的結論。

根據第三十三條的規定，因供款制度中的款項管理自由及責任而引致須承擔財務投資方面的固有風險。也就是說，中央公積金制度並不保障已作投放的資金，因此，該投資既可造就盈利但亦可引致虧損的狀況。²⁹

5.2.3. 基金管理實體從事商業活動時，會因其所提供的款項管理服務而收取相應的管理及行政費用。法案規定：“因管理投放項目而產生的管理及行政費用是由供款承擔，有關承擔已反映於退休基金的每一出資單位價格上”（第三十二條）。亦即，基金管理實體於款項投放時已扣除管理及行政費用³⁰。

按照提案人所言：“2013-2014 年澳門私人退休金的平均收費約為 1.2%；在 2009-2014 年，澳門私人退休金市場的平均資產回報率為 3.68%，以上兩項數據都比鄰近地區的情況更為優勝……。”³¹政府表示有意“將設立

²⁹ 根據於全體會議上對本法案所作之引介：“現時獲得澳門金融管理局認可的基金管理實體共 9 間，合共提供 53 隻退休基金產品，風險水平不盡相同，主要以混合資產型的均衡基金為主，還有貨幣市場基金、保證基金、債券基金等。” - 於 2016 年 6 月 20 日舉行的全體會議所作之引介。

³⁰ 例如，假設供款投放的金額為澳門幣 2,000 元而管理實體收取 1.5% 的費用，則實際退休基金出資單位的認購額為澳門幣 1,970 元。

³¹ 2016 年 6 月 20 日，全體會議上的法案引介。



中央資訊平台，透過公開所有基金收費水平予市民參考，讓市民按自身意願作出選擇，同時達到令市場根據供求情況自行調節收費水平的目的。”³²同時，法案所規定的管理及行政費用包含大量向監察實體及投資者提供的資訊³³。

5.2.4. 委員會認為掌握一定的投資知識將有助於減低因款項投放決定而產生的固有風險。而且，委員會亦提出由於非強制央積金所涵蓋的居民中有相當的一部分人士可能對相關金融投資的認知程度並不高，因此，促請政府盡快就投資的基本規則和退休基金的運作情況開展相關宣傳教育和培訓工作。

另一方面，委員會期望基金管理實體收取的費用合理，以免對非強制央積金受益人的利益造成損害。委員會促請具規管和監察職能的實體，尤其是社會保障基金和澳門金融管理局，盡可能利用法律法規賦予的職能，確保收費對個人帳戶擁有人的負擔減至最低，但同時，亦不會影響基金管理實體就所提供的服務取回合理報酬。

³² 同上。

³³ 見第六條(二)項；第十條第三款(九)項；第十一條第三款(七)項；第十七條第三款(三)項；及第二十二條第二款(七)項。



5.3. 非強制央積金制度是一項屬公共性質的法律工具，目的是通過此制度向澳門特別行政區居民提供更多額外途徑以實現他們的養老儲蓄計劃。可見，此制度亦具有私人退休金計劃的特色，亦即是“透過資本累積和管理達致支付未來社會負擔的社會保障”。³⁴

非強制央積金的供款制度，是透過兩類公積金計劃的設立及加入而得以執行的，其分別是公積金共同計劃及公積金個人計劃。³⁵

5.3.1. “公積金共同計劃”是指由僱主根據本法律規定，於某一基金管理實體設立的藉開放式退休基金而獲取資金的退休供款計劃，以供擁有非強制央積金個人帳戶的僱員參與〔第三條(一)項〕。根據法案對此計劃所下的定義，需要強調的有以下幾個方面：

- 共同供款計劃屬於退休金計劃，亦即是訂定某種情況的出現而使參與者有權領取金錢給付的條件的計劃³⁶；
- 相關計劃為退休金供款計劃，即有參與者繳納供

³⁴ Apelles J.B. Conceição, Segurança Social..., 前述，第 756 頁。

³⁵ 參見法案第二條第一款 1)項和第二十條。

³⁶ 參見二月八日第 6/99/M 號法令第二條，關於私人退休金法律制度



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美

ca

fm

Chen

CS

Ar

J

款的計劃；³⁷

- 這些供款計劃的資金源自投放於退休基金的供款，而“退休基金係專用於實行一項或多項退休金計劃之特有財產”³⁸；
- 基於這類退休基金的特色，法案規定該等基金應當為開放式退休基金，也就是說，其屬於不要求有關計劃之各成員間存有任何聯繫的退休基金，而加入該基金僅取決於基金管理實體之接納³⁹；
- 供款計劃屬於共同供款，因為包含僱主和僱員雙方的供款。然而，設立計劃是僱主的專屬權限⁴⁰；
- 僱主和基金管理實體⁴¹透過訂立合同方式建立供款計劃，而根據法案第三條(四)項的定義規定，基金管理實體“是指獲得二月八日第 6/99/M 號法令第五條第一款規定的許可，且根據本法律的規定獲准在非強制央積金登記其管理的一項或多項退休基金的實體”；

³⁷ 參見二月八日第 6/99/M 號法令第七條第二款 a)項。

³⁸ 參見二月八日第 6/99/M 號法令第三條。關於退休基金的法律框架方面，參見 Arnaldo Filipe da Costa Oliveira, Fundo de Pensões, Estudo Jurídico, Almedina, Coimbra, 2003, 第 93 至 115 頁。

³⁹ 參見二月八日第 6/99/M 號法令第十三條第一款和第三款。

⁴⁰ 法案第二十二條第一款。

⁴¹ 法案第二十二條第二款。



- 僱主設立供款計劃，參與者為擁有公積金個人帳戶（即按照第七條所規定的要件，符合關於居留權、年齡或在社會保障制度登錄者），且表示願意加入該供款計劃的僱員⁴²，換言之，擁有公積金個人帳戶的僱員可以成為參與人。

5.3.2. “公積金個人計劃”是指由一名擁有非強制中央積金個人帳戶的自然人根據本法律規定，於某一基金管理實體設立的藉開放式退休基金而獲取資金的退休供款計劃，且相關參與人是該個人帳戶的擁有人〔第三條（二）項〕。

“公積金個人計劃”和“公積金共同計劃”兩者的區別在於前者是由計劃受益人本身設立，因而僅得他作出定期供款⁴³。此外，與社會保障制度任意性制度⁴⁴相類似，因參與這個計劃“意味有意加入者在加入之前須對本身將可能面對的社會風險進行評估”⁴⁵。故此，對於沒有以勞動合同形式建立勞務聯繫參與勞動市場的人，法

⁴² 參見法案第二十三條第一款。

⁴³ 參見法案第二十二條第一款（二）項。

⁴⁴ 參見第 4/2010 號法律第十一條。

⁴⁵ 參見第四屆立法會第三常設委員會就《社會保障制度》法案的第 3/IV/2010 號意見書第 17 頁。



案容許他們為這個公共性質的儲蓄計劃作供款，以及當其年齡達到六十五歲時便可受惠於該計劃，收取由供款而轉化為資本的所有款項。

6. 如前所述，非強制央積金的供款制度規定，在“公積金共同計劃”下的僱員和僱主，以及在“公積金個人計劃”下的個人帳戶擁有人均須作定期供款。

6.1. “公積金共同計劃”的供款是以僱員的基本工資作為計算基礎。《勞動關係法》(第7/2008號法律)第五十九條第一款規定基本工資屬於基本報酬其中的一項定期給付，同時，“指在某個行業中視為正常、共通或典型的客觀及主觀條件下，對提供的工作所作出的支付。(……)就基本工資的概念，習慣上還會指出是僱員報酬中的主要部份，因為在大多數情況下，基本工資所佔的比例最高，又或者其數額甚至高於組成基本報酬的其餘金錢給付的總和。”⁴⁶。

由於在澳門報酬的概念多樣複雜⁴⁷，因此允許在非強

⁴⁶ Miguel Pacheco Arruda Quental, 澳門勞動法教程，法律及司法培訓中心，澳門，2013，第233頁。

⁴⁷ “釐訂報酬所包含的內容並非一樁容易的事，因為報酬本身相當複雜，當中包括所謂“基本工資”，以及與之區分開的範圍廣泛且種類繁多的補充性給付諸如服務年資給付、危險津貼、艱辛津貼、毒害性津貼、隔離津貼、住屋津



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

制央積金制度的供款制度中存有多個不同的方案以作為供款的計算基礎。確實，本法案在細則性審議期間，曾有意見認為應以僱員基本報酬，而非基本工資作為供款計算基礎。由於前者所包含的範圍更廣⁴⁸，因此，供款金額可以更高而這對僱員的社會保障也就更強。此外，以基本工資作為僱員報酬的主要部分的理解並不符合本地勞動市場內某些行業的現實情況，因為某些特定行業（尤指博彩和餐飲業）除了基本工資外，其他的浮動報酬佔整體收入的比重甚高。故此，以基本報酬中佔比重較小的部分作為計算供款的基礎，將會影響這些行業的僱員透過此公積金制度建立適當的儲蓄。

提案人經衡量委員會大多數議員提出的這一問題後，最終決定維持原來的立法取向，並作出以下的解釋：倘若每個月的金額都不同，則作為供款的計算基礎也就不同，無規律的計算基礎將使到中央公積金制度變得不確定和複雜。因此，縱使提案人深明維持決定可能導致相對不公平現象的發生，但基於該制度的效率考量，決定維持法案以基本工資作為計算供款基礎（第二十六條

貼、膳食津貼、交通津貼、輪班津貼、假期津貼、聖誕津貼、勤工或出勤津貼、佣金超時或夜間工作給付等”，João Leal Amado “A retribuição e a Lei das Relações de Trabalho de Macau: hesitações e convicções de um jurista lusitano”，載於法律及司法培訓中心文集第七冊（葡文版），法律及司法培訓中心，澳門，2013年，第208頁。。

⁴⁸ 參見第7/2008號法律第五十九條第一款。



第一款)的規定。

維持原來的立法方向，以基本工資作為供款計算的基礎的決定，亦因為考慮到第二十六條第一款的規定僅屬候補性質。根據第二十六條第五款（一）項的規定，僱主可決定採用內容面向更為闊廣的供款計算基礎，亦即僱主可在計算基礎內加入其他由第 7/2008 號法律（勞動關係法）第五十九條第一款所規定的定期給付。僱主這一決定對雙方均具有約束力，僱主及僱員的供款計算均須因應上述決定而作出相應的調整〔第二十六條第六款（一）項〕。

就以基本工資作為供款的計算基礎屬候補性質的規定而言，委員會認為並不能輕視法案的此項規定其重要性。事實上，鑒於全民就業和人力資源緊絀的狀況，僱主可能會向僱員提供較非強制公積金制度所規定的更為優厚的條件，以招攬更多優質的員工。

6.2. 按照“公積金共同計劃”的一般規定，僱主及僱員須作出金額相同的供款，即雙方分別承擔按僱員當月基本工資的百分之五計算的供款義務（第二十六條第二款）。也就是說，僱員公積金個人帳戶每月共錄得基本工資的百分之十的供款金額。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

與供款計算基礎的規定相若，法案規定百分之五的供款比率亦屬候補性質，此乃參與非強制央積金的供款制度其法定最低供款比率。故此，無論僱主或僱員均可以共同或各自作出較百分之五為高的比率作出供款，然而有關決定只約束決定提高比率的一方〔第二十六條第六條(二)項〕。

6.3. 法案具有多項規定用作紓解因加入非強制央積金而在財政上造成的衝擊。有見及此，為了減輕這一影響並使此制度更具吸引力，法案設定了供款金額限制。

6.3.1. 首先一項限制意在確保欲參加公積金共同計劃的較低收入僱員的最低可支配收入。由於僱員承擔的供款從其工作報酬中扣除，因而實際上會導致其現有的可支配收入減少，故本法律規定了一個下限，僱員的基本工資不得因扣除百分之五後而低於此下限。這一規定旨在吸引更多的僱員參加到該制度中，而無需擔憂此舉將對其可支配的收入造成難以接受的減損。

由於澳門尚未全面實施最低工資，因此，本法是以第7/2015號法律通過的物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資作為標準，上述法律規定每月的最低工資為



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

澳門幣6,240元。根據法案第二十六條第三款的規定，如僱員的基本工資在向公積金共同計劃供款(基本工資的百分之五)後，低於澳門幣6,240元，則該僱員則無需繳納有關供款，但僱主仍須繳納其應付的部分。

該措施旨在保護僱員並確保其當前的最低可支配收入，以使其維持有尊嚴的個人及家庭生活，雖然此舉會影響其未來可得的公積金收益。然而，僱員本人也可選擇不適用該下限的規定而全數繳納供款，即使其基本工資低於澳門幣6,240元這一標準亦然。第二十六條第五款(三)項有此規定。

6.3.2. 法案就供款責任亦訂定了上限。同樣以物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資作為上限標準，法案第二十六條第四款規定，倘若供款的計算基礎(原則上是指基本工資，但亦可在此之上加入其他給付)高於該最低工資的五倍，即超出澳門幣31,200元，則僱員與僱主均無須就超出的金額部分作出供款⁴⁹。

加入此供款上限旨在減少參加非強制公積金可能對本地企業界造成衝擊。雖然委員會認同該立法取向，但

⁴⁹ 舉例而言，如計算基礎是澳門幣40,000元的基本工資，僱員和僱主的供款均為1,560元(即31,200元的5%)，而非2,000元(40,000元的5%)。



亦有議員表示並不贊成設置該上限，認為應確保所有僱員能享有同等的社會保障：既然供款額是僱員薪酬的一個百分比，工資較高的僱員應與其他僱員享受同樣的供款比例。事實上，這一問題是可透過僱主及僱員共同或分別作出仍進行供款的決定而得以減輕的，亦即是說其可決定不受澳門幣31,200元上限規定的約束。該權力由第二十六條第六款（二）項所賦予的。另外，正如《〈非強制性中央公積金制度〉諮詢總結報告》所述，“市民除把部分個人所得作為央積金制度中與僱主的共同供款外，亦可參與央積金制度個人供款及制度外的其他私人投資；這不但可分散風險，也可提高保障及達到資產增值的目的”⁵⁰。

6.4. 公積金個人計劃中的供款是一固定金額，額度由個人賬戶擁有人決定。但是，法案對此類供款規定了最低和最高金額：不可低於澳門幣500元，同時不可高於3,100元，相當於物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資的五倍的百分之十（第二十六條第八及第九款）⁵¹。

法案的最初文本未對公積金個人計劃設置供款上限

⁵⁰ 《〈非強制性中央公積金制度〉諮詢總結報告》，社會保障基金，澳門，2014年，第53頁。

⁵¹ 計算結果為澳門幣3,120元，並非100元的整倍數，須下調至最接近100元的整倍數（第二十六條第九款）。



是基於“為鼓勵市民養成投資儲蓄的習慣”⁵²的考慮。然而，在委員會細則性審議過程中，經過討論，法案新文本規定了供款上限。作出該項修改的原因是基於此制度所賦予的個人賬戶結餘的不可查封保障（第十六條）。議員對此表示擔憂，恐怕此項保障被人利用，有關人士可透過高額或無上限的供款，以逃避金錢債務。鑒於公積金個人賬戶中登記的資金，在賬戶擁有人將其取出之前，是可完全免於任何執行之訴的。因此，造成債務人沒有可予以查封的財產的情況為避免出現此類情況，法案新文本對公積金個人計劃供款設置了上限。委員會認同提案人就該上限計算方式的政策取向。

6.5. 雖然央積金制度是任意性的，但一旦決定加入該制度則產生若干的法律責任，尤其是供款責任。因此，法案針對供款責任的開始與終結、履行方式以及中止情況作出了強制性規定（分別為第二十七、第二十八及第二十九條）。

6.5.1. 供款責任的開始，即向公積金共同計劃繳納供款的責任，自僱員決定參加由其僱主事先設立的公積金共同計劃的翌月產生（第二十七條第一款）。自此，僱

⁵² 《〈非強制性中央公積金制度〉諮詢總結報告》，同前引，第 54 頁。



主才得到法律授權從僱員薪酬中作出相應的扣款，而僱員也可有權享受僱主向其賬戶供款。設定此期間的理由基於財政的確定性及合理性：由於供款的週期為一個月，此規定可保證首次供款涵蓋此時期的全部。

供款責任在勞動合同的生效期間持續存在，在勞動關係終止的翌月終結。此規定的結果是，在工作的最後一個月仍需供款，而不論該月的工作日數。

公積金個人計劃的供款自該計劃生效的當月開始（第二十七條第二款），只要擁有人仍然參加該計劃，就須繼續供款。

6.5.2. 供款責任的履行是透過繳納供款而實現的，即向基金管理實體交付供款全額。供款應在每月最後一日之前繳納，所交供款屬於上月的款項（第二十八條第一款）⁵³。屬公積金共同計劃的情況，雖然僱主及僱員均有供款責任，但供款的繳納僅由僱主負責。由僱主向基金管理實體交付兩項供款金額，包括僱主部分及僱員部分。為此，法案授權僱主從僱員薪酬中扣除相當於僱員供款的金額（第二十八條第二款（一）項結束部分），雖然該扣除行為原則上是透過第7/2008號法律第六十四

⁵³ 比如，一月份應付的供款應於二月最後一日之前繳納。



條第一款的規定而被禁止的⁵⁴。

如從工資中扣除的金額未交予基金管理實體，即構成法案第四十五條規範並處罰的不正當據有供款罪⁵⁵。

6.5.3. 如上所述，參加非強制公積金的供款制度即產生每月向此制度供款的義務。但是，法案規定了可中止供款責任的例外情況，即經社會保障基金許可，可中止供款的繳納（第二十九條）。其目的是保障僱主有經濟或財政需要或者不足的特殊情況。法案承認在某些情況下，僱主可能暫時無財政能力支付因公積金制度而產生的負擔：第二十九條第一款（一）項規定，僅當僱主提出重大經濟理由，且經社會保障基金許可的情況下，方可中止公積金共同計劃的供款繳納。而且中止供款在同等條件下適用於該僱主所有僱員。提案人認為，由於本公積金制度不具有強制性，其中缺少彈性機制有可能打擊僱主加入此制度的積極性，從而將大量潛在受益人排除在外。而在特殊情況下可暫時中止供款繳納，即是此類彈性機制之一。

⁵⁴ 詳見第三屆立法會會期第三常設委員會有關《勞動關係法》法案的第 1/III/2008 號意見書，第 6.2.6.點，第 46 頁：

http://www.al.gov.mo/lei/leis/2008/07-2008/parecer_cn.pdf

⁵⁵ 類似《社會保障制度》的規定（第 4/2010 號法律第六十條）。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會雖然理解該項規定的立法意圖，但認為法案最初文本規定的制度有所失衡，僅允許僱主一方中止繳納供款。因此，在細則性審議中，曾嘗試在法案中加入由僱員方中止供款的可能性，即第二十九條第一款（二）項的規定。曾考慮在類似僱主的情況下，當僱員由於開支大幅增加或收入減少而暫時無財政能力支付其供款時，也允許其中止供款。但是，提案人最終決定僅可在僱主已中止供款的情況下，僱員才可中止供款。雖然此方案有限，但委員會認為此舉在當事人之間建立某種法律上的互惠性，使公積金共同計劃涉及的兩類人——僱員及僱主——的權利和義務重新達到平衡。

對於未獲得許可中止繳納供款的情況，法案規定了稅務方面的後果（第二十九條第三款（二）項）。然而，此後果並不足以保護僱員權益。因此，法案最終版本規定了另一種後果，以保護受益人的權利，確保僱主供款的金額確實存入其個人賬戶，以便年老之後享用。所以，第二十九條第三款（一）項規定，僱主未經許可中止繳納供款，即可導致進行相關的強制徵收。與《社會保障制度》不同的是⁵⁶，法案未規定收取延遲利息。之所以未作出此規定，是因為所要建立的是一個任意性的制度，

⁵⁶ 詳見第 4/2010 號法律第二十一條第一款及第二款（一）項，第二十二條及第二十三條。



而且亦要盡量多地吸引參加者，而如設置過於嚴格的規定，則無法鼓勵該等的參與。

7. 僱員和僱主分擔責任的構想，是建立非強制中央積金的供款制度的基礎：雙方共同出力，以求僱員在結束工作生涯之後，可有財務資源支付其個人及家庭的生計。然而，與大多數私人退休金計劃類似的是⁵⁷，法案為僱員取得僱主繳納的供款設置了若干限制條件。具體通過權益歸屬實現。

7.1. 僱員有權獲得僱主向公積金共同計劃已繳納的供款，但權益歸屬對此權利有所限制。這也就意味着，在勞動關係終止時，僱員僅在工作滿十年的情況下，方可有權取得僱主供款的全部結餘；如未滿十年，僱員一方面有權獲得部分僱主供款，另一方面，對其餘部分有法律上的期待權。至於其本人作出的供款，僱員有權取得其供款子賬戶中屬於其供款的全部結餘。

第三十四條第一款落實了這個想法，規定僱員有權在勞動關係（不論以何種方式）終止時，按下表（該表結合供款時間⁵⁸及權益歸屬比率）取得僱主的供款結餘：

⁵⁷ 詳見《〈非強制性中央公積金制度〉諮詢文本》，同前引，第 26 頁。

⁵⁸ 根據第三十五條第一款，“供款時間是指向公積金共同計劃作出供款的期間，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

表二
權益歸屬比率

供款時間	權益歸屬比率
未滿三年	0%
三年至未滿四年	30%
四年至未滿五年	40%
五年至未滿六年	50%
六年至未滿七年	60%
七年至未滿八年	70%
八年至未滿九年	80%
九年至未滿十年	90%
十年或十年以上	100%

第三十四條第一款所指的歸屬是在因終止勞動關係及停止採用公積金共同計劃而取消供款子帳戶時作出的，此時會將款項及權益轉入保留子帳戶⁵⁹。此情況下，僱員不能動用已轉入的款項，但有關款項將記入其保留子帳戶，以便有關款項按照累積權益的可攜性原則繼續成為資本。而僱主則可處置其供款中，僱員無權取得的部分，可以申請提取款項或使用該款項以支付其他僱員的供款（第三十四條第二款）。倘若僱主提取有關供款，就會喪失第五十三條規定對非強制公積金的供款獲稅務優惠的權利，且根據第五十五條的規定須退回這些優惠。

包括只有僱主供款的時間或其中一方中止供款的時間”。

⁵⁹ 參見第十條第四款（一）項，以及第十一條第一款及第三款（一）項。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

上述制度具有候補性質，僱主可以在設立公積金共同計劃或隨後對計劃作出修改時，訂定在供款時間的計算或權益歸屬比率的適用方面更有利於僱員的規定（第三十四條第三款）。

規定權益歸屬的目的是為平衡僱主及僱員利益⁶⁰，並作為對勞動關係持續時間的穩定性及僱員對僱主的忠誠度的鼓勵。在前者的情況中，確保僱主在勞動關係的首十年，倘若勞動關係終止時，可以取回其供款部分，而僱員可獲得其僱主供款的權利會遞增；在後者的情況中，對於維持工作一段長時間的僱員是一種獎勵，因為在首十年，勞動關係持續時間越長，在勞動關係終止時，歸屬於僱員的僱主供款部分就會越多。因此，諮詢總結報告指出，該措施“可以正面鼓勵僱員長期為僱主服務，達到穩定人力資源及增加僱員忠誠度的作用”⁶¹。此外，政府在委員會上表示，“在非強制性階段，如何為已有私退金的企業創設條件，吸引他們主動加入央積金制度是首要目標，事實上，保留權益歸屬比率相信可有利私退金的銜接，提高僱主加入的意慾”⁶²。

⁶⁰ 參見《非強制性中央公積金制度》諮詢文本，同前引，第 26 頁。

⁶¹ 《非強制性中央公積金制度》諮詢總結報告，同前引，第 54 頁。

⁶² 政府就委員會成員的提問的回應（2016 年 11 月 7 日）。



7.2. 上述措施在法案細則性審議分析過程中引起了激烈討論。雖然委員會大部分成員均同意政府的建議，但亦有相反意見，尤其是關於為取得僱主供款部分的最少供款時間、解除勞動合同的原因與權益歸屬機制的適用無關、該機制可能鼓勵解僱僱員、沒有規定僱主供款部分作為解僱賠償的抵扣（“offset mechanism”）。

7.2.1. 法案規定，倘在勞動關係終止時，僱員向非強制中央積金的供款時間少於三年，僱員就無權取得僱主為其作出的任何供款。⁶³

— 有議員對該措施表示反對，因為認為對在某些行業工作的僱員不公平，基於這些行業的性質，只有短期的勞動合同。這種情況的典型有建築業及服務業中部分工種，在這些行業中，普遍以具期限的合同、外判或按件（第 7/2008 號法律第五十九條第四款的術語是實際提供的工作或實際的生產結果）提供工作。在這些情況下，僱員的流動性很大，意味着他們沒有機會累積供款時間。最終的結果是有可能一位僱員在其工作生涯一直有向中央公積金供款，為不同僱主工作，但從來無權取得僱主供款的任何比例，理由是勞動合同及因此而作出的

⁶³ 當滿三年就可獲得有關供款的 30%，然後按供款時間每年遞增 10%，直至滿十年供款時間達到 100%。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

供款時間（在不同勞動關係期間的供款是不可累計的）總是少於三年。

為了避免上述情況，曾建議將最少供款時間改為一年，以便僱員有權取得其僱主供款的 10%，然後按供款時間每年遞增 10%。

政府起初表示願意接受議員的建議，但在細則性審議分析的最後階段，決定維持法案最初文本的解決方法。按照政府向委員會作出的解釋，“特區政府內部經過反覆討論及審慎的研究，由於現階段央積金制度屬非強制性，是否設立公積金共同計劃由僱主決定，而私退金現時普遍以三年為權益歸屬的起點，因此，法案採用相同的權益歸屬，一方面有利於與私退金的銜接，另一方面，亦有助鼓勵僱員繼續留任服務，達到穩定人力資源，增強僱主加入央積金的意願。但值得強調的是，本法案所訂的規則均為最低標準，並不妨礙僱主可訂定更有利於僱員的公積金計劃以提升僱員的歸屬感及企業在勞動市場的競爭力；而且倘若企業現有的私退金計劃條款較本法案更有利於僱員，在作出銜接時，必須繼續沿用”⁶⁴。基此，考慮到法制的整體性及社會情況，政府維持法案最初文本就僅供款滿三年才可取得僱主供款部分

⁶⁴ 政府介紹在細則性分析階段引入的重點修改（2017 年 2 月 24 日）。



的規定。

7.2.2. 第二項引起議員關注的事宜是，法案第三十四條規定，任何第 7/2008 號法律⁶⁵接受的勞動關係終止方式均有可能啟動權益歸屬機制。委員會內有意見認為，權益歸屬機制的適用並不恰當，該機制是為了保障僱主的利益，並不鼓勵僱員在企業或行業之間過份流動，且適用於非因僱員的意願而終止勞動關係的情況，尤其是僱主無合理理由而解除合同的情況，以及僱員主動以合理理由解除合同及合同失效的情況⁶⁶。在這些情況下，有意見認為僱員會受到雙重處罰：不單非因其意願而失去工作，亦可能失去全部或部分其僱主的供款。

議員認為權益歸屬機制僅應在僱員無合理理由決定終止勞動關係或勞動合同被廢止時才適用，而廢止的前提是要僱員及僱主的同意。

政府沒有採納有關建議，因為考慮到央積金制度的簡化，期望該制度可盡快實施，且作為任意性的制度不希望有太多負擔，以便有更大的吸引力。提案人向委員

⁶⁵ 第 7/2008 號法律第六十六條。

⁶⁶ 參見第 7/2008 號法律第七十條、第七十一條及七十三條。



會解釋其取向時表示，“由於僱主‘不以合理理由’解除合同或僱員以‘合理理由’解除合同，僱員已可依法獲得解僱賠償；另一方面，若僱主以‘合理理由’解除合同，僱員已不能獲得解僱賠償，而僱主倘有的損失也可從刑事及民事向僱員作出追究及索償。因此，社保基金認為不應該單獨針對歸責於僱主或僱員的原因考慮，而是應考慮如何制定一個儘量平衡雙方利益的處理方法：無論以任何理由終止勞動關係，均以本次建議修改後的權益歸屬比率，按僱員的供款年期處理僱員可獲得僱主的累算權益。”此外，“根據勞工局的處理經驗，如涉及單方解除勞動合同，是否屬於‘合理理由’或‘不合理理由’有時很難清楚判定，一般先透過調解，如未果，則會進入漫長的司法程序。屆時僱主部分的供款將被凍結以配合審訊，待法庭判決後才可以處理，因此僱員不能自由轉移當中的累算權益到其他保留帳戶或政府管理帳戶，阻礙僱員的投資自主性及靈活調動資金的時機，對其退休生活可享有的權益必然產生影響。”⁶⁷。

7.2.3. 一些議員擔憂，權益歸屬機制基於其特點可能會成為解僱僱員的誘因。考慮到倘勞動關係在滿十年之前終止，則僱主所作出的供款將會全部或部分歸僱主所有，而且，僱主無須提出任何合理原因便可終止勞務

⁶⁷ 政府就委員會成員的提問的回應（2016年11月7日）。



聯繫，因此，憂慮僱主為了取回之前所作出的供款而隨意解僱僱員。

對此，政府認為上述的擔憂是沒有理由的，因為在上述情況下，僱主亦同樣會失去該制度所規定的稅務鼓勵，這樣，便對可能出現的隨意解僱情況起到抑制作用。

7.2.4. 關於非強制中央積金的諮詢文本曾建議設立僱主供款部分作為解僱賠償的抵扣，以便在僱主無合理理由下提出解除勞動合同，或僱員以合理理由提出解除勞動合同的情況下⁶⁸，允許僱主以由其向相關僱員公積金共同計劃所作的供款部分的累計款項支付相應的賠償。該建議是受香港特別行政區《強制性公積金計劃條例》「Mandatory Provident Fund Schemes Ordinance」（第 485 章）第 12A 條⁶⁹所定的“對沖機制”（offset mechanism）的啟發。

本法案在草擬完成後並不包含上述的抵扣機制，對此，諮詢總結報告亦作出了解釋：這是基於上述建議方案所引起的強烈反對所致，因為就有關事宜所收集到的

⁶⁸ 分別根據第 7/2008 號法律第七十條及第七十一條的規定。

⁶⁹ 香港特別行政區行政長官於 2017 年 1 月 18 宣佈擬逐步廢除有關機制（見 2017 年施政報告，第 188 點，第 58 頁至第 59 頁：
<http://www.policyaddress.gov.hk/2017/eng/pdf/PA2017.pdf>）。



意見中，僅 26.4%贊同有關方案⁷⁰。由於“央積金制度供款的權益歸屬與僱主對僱員進行解僱賠償之間沒有必然關係”⁷¹，因此，政府沒有將僱主供款部分作為解僱賠償的抵扣機制納入到本法案中。

一些議員質疑政府的這個選擇，認為該抵扣機制是本制度的一個吸引條件，同時亦作為支援規模較小的企業承擔由本法案所落實的社會保障政策措施所生的財政負擔的一種方式。根據在委員會內所發表的意見，中小企須與大企業在勞動市場競爭，以吸引所需的人力資源。儘管中央公積金制度不具強制性，但亦憂慮僱主為了吸引人手而被迫參與本制度，並因此承擔額外的財政負擔。因此，訂立抵扣機制將可彌補該等負擔。

8. 非強制央積金將會與根據 2 月 8 日第 6/99/M 號法令設立的現有私人退休金計劃並行運作。

根據澳門金融管理局公佈的資料，截至 2016 年 12 月 31 日，42.89%的就業人口（包括非本地僱員）受私人退休基金涵蓋⁷²，而在博彩業（82.18%）、金融業（63.69%）、

⁷⁰ 前述《非強制性中央公積金制度》諮詢總結報告，第 80 頁。

⁷¹ 同上，第 110 頁。

⁷² 就覆蓋率的變化而言，2012 年第四季度的覆蓋率為 29.8%（見前述《非強制性中央公積金制度》諮詢總結報告，第 42 頁）。



教育（57.51%）、水電及氣體生產供應業（55.81%）及酒店及飲食業（44.92%）方面其覆蓋率尤為顯著。相反，其他如醫療衛生及社會福利（9.9%）、建築業（2.23%）或家務工作（0.0%）等行業的覆蓋率則較低或等於零⁷³。

私人退休金計劃及公積金共同計劃這兩種公積金工具有交集之處：一方面，兩者均針對相同的企業群，有相同的潛在對象，而且，可受惠於這兩種工具的僱員亦部分相同（即本地僱員）；另一方面，這兩種社會公積金均屬非強制性；最後，兩者都是透過私人退休基金獲取資金，而且該等基金最終可能是相同的。因此，如希望全澳所有僱主，包括那些已向其僱員提供私人退休金計劃的僱主，都參與公共供款制度，則有必要尋找方法讓兩者銜接，以便容許僱主參與而不會導致制度或財政負擔的重覆。

8.1. 銜接的權能已於本法案第三十六條第一款中予以訂定，決定權屬僱主，即設立公積金共同計劃的人便有權對此作出決定⁷⁴。倘僱主決定進行銜接，則賦予每名參與了一個或多個私人退休金計劃的僱員選擇權，以決

⁷³http://www.amcm.gov.mo/files/insurance_sector/reports_and_stats/quarterly_reports_private_pension_funds/cn/statistical_report_31_12_2016_chi.pdf

⁷⁴ 見第二十二條第一款（一）項。法案沒有規定私人退休金計劃與公積金個人計劃之間銜接的可能性。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

定繼續參與這些私人退休金計劃，或加入根據非強制央積金設立的公積金共同計劃（第三十七條第一款）。這樣，在進行銜接的情況，兩種計劃都必須同時生效，以便僱員作出選擇⁷⁵。如僱員選擇加入共同計劃，便不再向私人退休金計劃供款，轉向公共計劃供款⁷⁶，而其法律狀況則由兩種制度涵蓋：根據第三十六條第二款（三）項，私人退休金計劃規範至僱員作出選擇前所取得的權益，而公積金共同計劃由該時刻起進行規範。然而，法案規定，在計算僱員在某種計劃所取得的權益時，僱員在另一種計劃的供款時間亦須計算在內——第三十六條第四款及第三十八條第三款便是如此規定⁷⁷。倘僱員選擇繼續參與私人退休金計劃，則並不妨礙僱員隨後改變其決定，加入公積金共同計劃（第三十七條第三款）。

進行銜接的決定將導致為同一位僱主工作的僱員之間有不同的對待。對於那些已參與之前已存在的私人退休金計劃的僱員，他們可選擇繼續參與該等計劃，或加入公積金共同計劃。相反，對於在進行銜接時沒有參與

⁷⁵ 第三十六條第二款（一）項。

⁷⁶ 第三十六條第二款（二）項。

⁷⁷ 例如，在進行銜接的情況下，如私人退休金計劃規定供款滿十年則有提取款項的權利，當僱員已分別向該計劃及公積金共同計劃供款八年及三年，則可提取私人退休金計劃的款項，因為累計供款時間已達十一年（第三十六條第四款）；反之亦然（第三十八條第三款）。



之前的計劃的僱員，又或在銜接後才開始工作的僱員，則只可以加入公積金共同計劃，且須符合相關的法定要件（第三十七條第四款）。

法案亦就銜接對僱員權利可能造成的影響作出了規範。為避免這些權利遭削減，第三十八條第一款規定，即使在進行銜接的情況（原則上，自僱員行使其選擇權之時起適用本法案所訂的制度），如私人退休金計劃所訂的如關於僱主供款比率、供款計算基礎或權益歸屬等方面的條件對僱員更為有利，則繼續適用該等計劃內的相關制度⁷⁸。對於已選擇進行銜接的僱員，如私人退休金計劃所訂的規定對其更為有利，那麼，相關規定則繼續適用，相反，則應調整為中央公積金制度所訂定的最低標準。至於新僱員，相關規定則須以中央公積金制度所訂的標準為基礎予以訂定，且不可低於該等標準。

8.2. 法案最初文本規定了兩種銜接的方式，即凍結及轉移。在對法案進行細則性分析的過程中，委員會及提案人對法案最初文本所定的方案的可行性進行了考量，尤其考慮到該方案可為本制度構成的複雜程度，以及透過轉移進行銜接的投資成本及操作成本等問題。

⁷⁸ 例如，倘私人退休金計劃規定供款比率為 7%，而儘管進行銜接後會導致適用新的制度，但僱主仍需受這 7% 的供款比率約束，而法案規定的 5% 供款比率則不會補充適用於該僱主。



法案最初文本第三十條規定了透過轉移進行銜接，該方式導致“終止參與私人退休金計劃，並將私人退休金計劃內的退休基金權益轉換成已登記為〔公積金共同〕計劃投放項目的退休基金權益，但僅以兩項計劃有相同的退休基金為限”。

這種銜接方式可能會為僱員帶來損害，因為僱員對於其屬意的計劃類型並沒有真正的選擇權，而且，這種方式亦向僱主強加一項沉重的義務：僱主須決定銜接的方式，且必須在維護自身利益及維護僱員利益的最好方式之間進行協調。另一方面，透過轉移進行銜接的這種方式亦可能導致在技術操作方面產生更多成本及投資，因此，難以在短期內落實。

因此，政府決定放棄這種銜接方式，在法案中僅規定了透過凍結進行銜接，該僱主不用遵循法案最初文本所規定的對銜接的方式作選擇。根據提案人向委員會所提交的說明，“原文本建議由僱主決定以‘凍結’或者‘轉移’方式將私退金銜接到央積金。但考慮到僱主在選擇銜接方式時，很難在僱員中取得共識，如果銜接方式交由僱主決定，或會削弱了僱員處理資產的決定權。此外，基金管理實體也表示‘轉移’作為銜接方式在修改操作系統上需要作出較大投資成本，且技術工作較複



雜，未必能夠趕及法案生效時間時可以使用，甚至不會把‘轉移’推介給僱主。因此，修改文本統一以‘凍結’方式進行銜接，簡化銜接程序，讓僱主無須作出選擇，而僱員在勞動關係終止時，可自行決定將私退金計劃的資金‘轉入’央積金，從而達到原來‘轉移’的目的（詳見第三十六條第五款）”⁷⁹。

9. 考慮到現設立的公積金制度屬非強制性，因此，社會保障政策措施是否成功，須以本地人口覆蓋率衡量，而且，亦取決於制度的吸引力，例如，制度能否盡可能吸引最多參與者。

因此，法案包含了一些規定，旨在吸引僱主參與本制度並設立公積金共同計劃，以及吸引僱員參與該等計劃。而法案容許設立公積金個人計劃，其目的同樣是為了提高非勞動人口，或那些雖處於一段勞動關係中但沒有公積金共同計劃可供其參與的人口的覆蓋率。該等規定反映了盡可能設立一套最具彈性的制度的意圖，而對決定參與該制度的人，該制度並不會為其造成過量的財政及行政負擔，但亦不妨礙應有的嚴謹度及對權益的維護。

⁷⁹ 政府就細則性會議後的修改重點的簡介（2017年2月24日）。



9.1. 第五十三條及第五十四條所規範的稅務制度，旨在為鼓勵參與非強制中央積金而特意提供稅務優惠。

9.1.1. 第五十三條訂定稅務方面的一般規則，對於其在時間上的適用，並無設定任何限制。

第一款所載的規定是於法案最後文本新增的條文，以豁免所有與設立及參與公積金計劃有關的費用或稅項，尤其是印花稅。此豁免相等於二月八日的 6/99/M 號法令第四十六條第一款 a) 項為設立私退金計劃而給予的豁免。

第二款將僱主的供款視為經營成本或從事業務的負擔，並從所得補充稅及職業稅的可課稅金額中扣減相關款項。屬於所得補充稅的情況，法案將向非強制中央積金作出的供款等同九月九日第 21/78/M 號法律核准的《所得補充稅規章》第二十七條第二款所指的福利用途的事業開支⁸⁰。所有該方面的稅務扣減，即從相關可課稅金額內扣減本法案所指供款及該規章所涵蓋的各種費用是有限制的，上限為營運期內入帳的人員報酬、薪俸或薪金的百分之十五。至於職業稅方面，一如二月二十五日第

⁸⁰ 中文文本刊登於 1978 年 10 月 7 日第 40 號澳門政府公報第 1296 頁內。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2/78/M 號法律核准的《職業稅章程》第四條所規定的⁸¹，不論為己或為他人而負擔的供款均不構成可課稅收益。如自僱人士設立公積金個人計劃或聘有僱員並為其向公積金共同計劃供款，則同樣受惠於該稅務扣減措施。

第三款規定，僱員收取的金錢給付不構成職業稅的計稅依據，也就是說，如公積金個人帳戶的擁有人根據法案第十八條行使取回權收取有關款項並根據第十九條的規定將之提取，獲豁免繳納相關職業稅。

9.1.2. 第五十四條規定了一項關於在本法律生效首三年內實施的臨時稅務鼓勵措施，目的是鼓勵更多人自新制度生效開始便參與到其中。

因此，在該三年期間內，向非強制央積金所作出的供款將以三倍計算⁸²並將之用於第五十三條所指稅項的可課稅金額的扣減上。

⁸¹ 規章是透過第 267/2003 號行政長官批示，重新公佈於 2003 年 12 月 1 日第 48 期第一組的澳門特別行政區公報的第 1565-1597 頁內。

⁸² 法案第五十四條就有關金額作出如此規定：“額外作雙倍計算。”即原金額再加相當於其雙倍的金額。因此，若供款金額為澳門幣五萬元，在首三年內，將從相關可課稅金額中扣除澳門幣十五萬元。



政府認為，“對比現時私人退休金的一倍或2008年社會保障制度檢討所提出的雙倍稅務優惠，有關的稅務優惠已相對提升，相信對僱主存在一定的吸引力。”⁸³

9.2. 在分析了稅務制度，以及考慮了在法律上旨在加強非強制央積金吸引力的其他解決方法後（當中須強調的是一些規定具有候補性質，而這些規定可由對雙方更有利的規定所取代），有議員認為該制度缺乏吸引力，並憂慮該制度不能夠產生預期的效果，因為非強制央積金在實踐中需要與私退金競爭，結論是：

（一）私退金法律制度同樣有鼓勵加入的稅務優惠。法案尤其是第五十三條的規定，現設立的公共制度與已有的私人制度之間並沒有不同之處；

（二）澳門現時的稅率較低，削弱了所規定的稅務措施的有效性，並不會造成顯著的得益。因此，有意見認為，正如上述所言，規定抵扣機制將有助加強該制度的吸引力。

（三）私退金計劃可能會有一些較法案規定更為有利的規定，尤其是在可提取款項的年齡標準方面。在法案中，儘管第十九條第二款及第三款規定了可提前提取款項，但仍較為缺乏彈性。

⁸³ 2016年6月20日向立法會全體會議所作的法案引介。



(四) 法案所規定的稅務鼓勵措施的對象為僱主，欠缺鼓勵僱員加入的措施。

就委員會所表達的意見而在技術上提出了多個解決方法，旨在避免出現上述非強制央積金缺乏吸引力的情況。然而，大部分的解決方法均沒有獲提案人接納。

9.3. 委員會期望，央積金制度能達到其作為重要社會保障措施的目的。在通過新法時，很難預計本地居民加入該制度的情況，而會否加入主要取決於本地的經濟發展及勞動市場的情況。因此，委員會認為，根據法案第五十九條的規定，在新法生效首三年內製作法律審視報告時，該制度的吸引力應該是其中一項必須審視的事項，以便作出必要之修改。

四、細則性分析

委員會除了對法案進行上述概括性審議工作外，亦根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，就法案所採納的具體解決方案及相關原則，以及完善法律技術方面進行審議。對於在小組會內曾分析的問題，以及對條文所引入的修改方面，須作特別說明的有以下內容：



● 第一條：標的

法案最初文本將本法律的標的內容（建立非強制中央公積金制度）及相關制度的目的內容集中在第一條內，分別透過第一款及第二款作出規定。由於涉及兩個截然不同方面的內容，技術上較適宜將之分由兩條獨立條文規範，第一條改為只規範標的，並新增第二條以訂定本制度的目的。

行文方面引入了一些修改，以回應議員的憂慮。法案最初文本的第一條使用了本制度的名稱（“非強制性中央公積金制度”、葡文為“Regime de previdência central não obrigatório”）來規範相關內容，並為簡化行文起見，將制度簡稱為“中央公積金制度”，葡文則是“Regime de previdência central”。但簡稱可能會產生關於該制度是屬於任意性或強制性的疑問：簡稱欠缺“非強制性”的字眼可能會令人誤解制度是具強制性質的。為解決這個問題，中文文本的簡稱改為“非強制中央公積金”，而葡文文本就不作簡稱，儘管無法達致簡化行文的作用。

從葡文的語法上來說，“Regime de previdência central não obrigatório”這個表述是存在問題的，但沒有對此作出更正，因為該名稱已廣為本澳法制所採用。

美
co
fmr
Clan
CS
An
g
i



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法案最初文本	法案最後文本
第一條 標的及目的 一、本法律訂定非強制性中央公積金制度（下稱“中央公積金制度”）。 二、中央公積金制度旨在加強澳門特別行政區居民退休後的生活保障。	第一條 標的 本法律訂定非強制性中央公積金制度（下稱“非強制央積金”）。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including "K", "u", "jmm", "Clan", "CS", "A", "g", and "3".

● 第二條：特性及目的

細則性審議本法案時，我們察覺到有需要在條文中明確指出非強制央積金制度是屬於澳門特別行政區社會保障體系的一部分，另外，由於該制度有多個組成部分，故亦有需要明確其結構。因此，法案新的第二條指出本制度的特性（第一款）及訂定其目的（第二款）。

第一款：特性方面，法案明確指出“非強制央積金是社會保障體系的子體系”並由兩個子制度組成：供款制度及分配制度。第一款的（一）項及（二）項簡單地說明該兩個子制度的特性，而其具體內容則於續後條文，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

尤其是在第三章及第四章的條文中加以落實。為此，供款制度體現於自願參與公積金的共同計劃或個人計劃，而參加的僱主或僱員及帳戶擁有人負責供款；分配制度體現於政府在財政情況許可下，發放鼓勵性基本款項或預算盈餘特別分配款項。

第二款：法案最初文本訂定非強制央積金為“加強澳門特別行政區居民退休後的生活保障”。但退休後這個概念在澳門來說，是帶有爭議性的，因為本澳沒有為退休年齡作出界定，故此，難以確定應由何時起適用本制度所提供的加強保障。此外，退休概念是以受益人曾在勞動力市場工作為前提，但事實上未必人人皆曾投身社會工作。因此，根據本意見書之前的說明，法案將退休的概念以養老一詞代替。制度的首要目的是“加強澳門特別行政區居民的社會養老保障”〔第二條第二款(一)項〕。

另一方面，本制度是社會保障體系的子體系，即第二層的社會保障制度，訂定了該制度不同組成部分互補的概念。為此，第二條第二款(二)項訂定非強制央積金制度的保障作為“對現行經由第4/2010號法律通過的社會保障制度作出補足”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the character '美' and several illegible signatures.

法案最初文本	法案最後文本
	第二條 特性及目的 一、非強制央積金是社會保障體系的子體系，由澳門特別行政區負責組織及管理，並由下列制度組成： （一） 供款制度，體現於自願參與根據本法律規定而設立的公積金計劃； （二）分配制度，體現於從公帑轉移款項，向澳門特別行政區永久性居民發放鼓勵性基本款項或預算盈餘特別分配。 二、 設立非強制央積金旨在： （一）加強澳門特別行政區居民的社會養老保障； （二）對現行的社會保障制度作出補足。

● 第三條：定義

為避免與其他規範出現不必要的重複，以及簡化有關行文，修改了定義的條文作為技術上的優化。為避免重複字句，例如法案最初文本載有的“共同供款計劃的供款”、“共同供款計劃”及“個人供款計劃”等表述分



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

改為“公積金共同計劃”及“公積金個人計劃”。

另一方面，新文本的（一）項及（二）項藉由結合之前分散於最初文本各條文的定義特性，並使用私人退休基金制度的法律概念，強化了定義的概念。因此，在定義上增加了公積金計劃的資金來源方式（“……藉開放式退休基金而獲取資金……”）。現時的定義能反映出於公積金計劃的設立和參與的條文所規定的權力的分配情況。

此外，亦改了第三款及第四款的次序。

法案最初文本	法案最後文本
第二條 定義 為適用本法律及補充法規的規定，下列用語的含義為： （一）“共同供款計劃”是指僱主與基金管理實體根據本法律的規定為作為個人帳戶擁有人的僱員設立的退休金計劃； （二）“個人供款計劃”是指個人帳戶擁有人根據本法律的規定以個人名義與基金管理實體設立的退休金計劃；	第三條 定義 為適用本法律及相關補充法規的規定，下列用語的含義為： （一）“公積金共同計劃”是指由僱主根據本法律規定，於某一基金管理實體設立的藉開放式退休基金獲取資金的退休供款計劃，且供擁有非強制中央積金個人帳戶的僱員參與； （二）“公積金個人計劃”是指由一名擁有非強制中央積金個



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(三) “基金管理實體”是指獲得二月八日第 6/99/M 號法令第五條第一款的許可，且根據本法律的規定獲准在中央公積金制度登記其管理的一項或多項退休基金的實體；

(四) “私人退休金計劃”是指根據二月八日第 6/99/M 號法令設立的退休金計劃。

人帳戶的自然人根據本法律規定，於某一基金管理實體設立的藉開放式退休基金獲取資金的退休供款計劃，且相關參與人是該個人帳戶的擁有人；

(三) “私人退休金計劃”是指根據二月八日第 6/99/M 號法令設立的退休金計劃；

(四) “基金管理實體”是指獲得二月八日第 6/99/M 號法令第五條第一款規定的許可，且根據本法律的規定獲准在非強制中央積金登記其管理的一項或多項退休基金的實體。

美
ca
for
Claire
CS
An
y
J

● 第六條——提供資訊

法案最初文本規定基金管理實體有義務向社會保障基金提供資訊，但沒有就其不履行需承擔的任何法律後果。另一方面，就條文的撰寫方面，其以舉例這一方式以及含糊的措詞作出規定（“執行本法律所需的資料，尤其是有關供款帳戶、保留帳戶”），而且亦涉及到第十三條第二款的援引適用，因此，使人難以理解該義務的具體內容。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

新文本修改了這項義務的內容，並訂定履行義務的相關期限。這項新增內容使得在處罰制度的層面上，對於不依時提供法律要求的資訊會以行政違法的名義進行處罰，可科澳門幣五千元至一萬元罰款（第四十六條第一款）。另一方面，採用了令有關義務更具體的行文，即在條文內訂定基金管理實體應向社會保障基金提供的所有資訊。此外，在提供資訊方面，刪除了關於退休金“風險程度”的資料，這是基於該項要素是不會因時間而改變的，同時亦刪除了有關“回報”的資料，改以“投資表現”這個概念取代之。

新文本對最初文本第七條援引第十三條第二款的概念用詞作出修訂，因其欠缺必要的技術嚴謹性。

法案最初文本	法案最後文本
第七條 提供資料 基金管理實體必須向社會保障基金提供執行本法律所需的資料，尤其是有關供款帳戶、保留帳戶、以及第十三條第二款所指的資訊。	第六條 提供資訊 基金管理實體須向社會保障基金提供： （一）上月有關第十條第三款及第十一條第三款所指的資訊，期限為每月的十五日或之前；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

	(二) 有關上一季度其管理的退休基金的資料，尤其是有關資產說明、投資政策、每一出資單位的價格、投資表現和收取的管理及行政費用，以及公積金計劃的參與情況的資訊，期限為每季第二個月的十五日或之前。
--	--

● 第八條——組成

法案最後文本第八條相等於最初文本第九條第一款（個人帳戶的組成）。

從用詞角度來看，法案最初文本規定個人帳戶由三類子帳戶組成，但均稱為“帳戶”（contas），在理解上可能難以得悉它們之間存在的關係。因此，為使有關制度更清晰，法案最後文本改為規定個人帳戶由三個子帳戶組成，並分三項作列舉。另一方面，最初文本提及存在這些帳戶的原因（“為對個人帳戶的款項進行管理”），將帳戶組成與款項管理這兩事宜聯繫上。這種聯繫看來並不是合適的做法，因此，最終文本將這一部分刪去。

由於最初文本第九條第二款的內容與個人帳戶的組成無關，將之獨立作成一條條文，變成了法案最後文本



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的第十二條。

法案最初文本	法案最後文本
第九條 個人帳戶的組成 一、為對個人帳戶的款項進行管理，個人帳戶下設政府管理帳戶、供款帳戶及保留帳戶三類子帳戶。 二、子帳戶之間的款項轉移須按補充法規的規定進行。	第八條 組成 個人帳戶可由三類子帳戶組成，尤指： （一）政府管理子帳戶； （二）供款子帳戶； （三）保留子帳戶。

● 第九條、第十條及第十一條——政府管理子帳戶，供款子帳戶及保留子帳戶

第九條、第十條及第十一條是對組成個人帳戶的三個子帳戶的描述，即將三類子帳戶分開作規範（在最初文本，供款帳戶及保留帳戶同受第十一條規範）。對這些條文的規範內容進行了細化，如規定了帳戶的用途（第一款），可開立或啟動帳戶的人仕及時間（第二款）及開立或啟動時帳戶必須有的資料（第三款）。第十及第十一條亦規定了取消供款子帳戶及保留子帳戶的情況（分別是第四及第五款），但不應與第十五條所規定的個人帳戶的取消相混淆。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

關於第九條：

第一款的規定相等於最初文本第十條第一款。該款規定政府管理子帳戶用作記錄政府所分配的款項，並於（一）及（二）項訂定分配的名義（鼓勵性基本款項及預算盈餘特別分配款項）。此舉有利本規定與關於分配制度的第四章內的條文相配合。在行文方面，刪除了帳戶功能之一的管理政府款項這一表示，因這個事宜由獨一條文規範（第十三條）。

第二款規定管理子帳戶是由社會保障基金啟動，而非開立，這是正如最初文本第十條第一款所規定，社會保障基金開立由三個子帳戶組成的個人帳戶，而其後是分開啟動的。

第三款列舉政府管理子帳戶必須有的資料。

最初文本第十條第二至第五款變為獨一條關於款項的管理（第十三條）。

法案最初文本	法案最後文本
第十條 政府管理帳戶	第九條 政府管理子帳戶



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

一、政府管理帳戶由社會保障基金依職權開立，主要用作記錄及管理政府所分配的款項。

二、政府管理帳戶所記錄的款項由社會保障基金根據審慎風險管理原則管理，其目標是以低風險的方式獲得一定的回報。

三、社會保障基金為帳戶擁有人的利益並以其名義，作出一切與管理該等帳戶所記錄的款項有關的行為，且該帳戶擁有人受惠於款項管理產生的倘有回報。

四、政府管理帳戶所記錄的款項可用作下列金融投資：

- (一) 在住所設於澳門特別行政區的信貸機構存款；
- (二) 直接或透過聘請住所設於澳門特別行政區或以外地方的管理實體，認購投資計劃。

五、澳門特別行政區按現行法例的規定，就因其機關或人員的過錯不法行為而對帳戶擁有人造成的損害承擔民事責任。

一、政府管理子帳戶用作記錄政府所發放的款項，尤指：

- (一) 鼓勵性基本款項；
- (二) 預算盈餘特別分配款項。

二、政府管理子帳戶在對第三十九條規定發放的鼓勵性基本款項進行登記時，由社會保障基金予以啟動。

三、政府管理子帳戶須包含下列資訊：

- (一) 已記錄的金額及相關記錄日期；
- (二) 倘獲得的收益；
- (三) 倘有從私人退休金計劃轉入的權益；
- (四) 款項於子帳戶之間的轉移；
- (五) 款項的提取；
- (六) 總結餘。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including "L", "Jm", "Cm", "CS", "A", and "y".



● 第十七條 - 資訊權

在法案最初文本，只有帳戶擁有人有權取得關於其個人帳戶的資訊。考慮到僱主亦是共同供款計劃的參與人，以及依照權益歸屬這機制，因對供款帳戶部分的款項存有權利，認為僱主有權獲得為僱員支付的供款資訊是合理的。因此，在條文新增了第二款，規定僱主有權獲得上述資訊。

因應法案其他條文，關於資訊權的內容，於第三款進行了用詞的統一。

與修訂第六條的原因相同，在第十七條第四款訂定了基金管理實體提供有關資訊的期限，並規定如不履行，會以行政違法的形式作處罰（第四十六條第一款）。

最後，為保障帳戶擁有人的資訊權，參照了公務人員公積金制度（第 8/2006 號法律）第十一條第五款的規定，增加了本條第五款。

法案最初文本	法案最後文本
第十三條 資訊權	第十七條 資訊權



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

一、帳戶擁有人有權取得其個人帳戶尤其是款項記錄及相關結餘的資訊。

二、基金管理實體必須向帳戶擁有人提供關於退休基金的選擇、轉換及結算所需的適當資訊，尤其是收費、價格、回報、風險程度、投資及資產內容、投資表現等資訊。

一、帳戶擁有人有權取得其個人帳戶的資訊，尤其是相關結餘。

二、僱主有權取得其僱員供款子帳戶所記錄有關僱主本身的供款資訊。

三、資訊權也包括與供款投放項目有關的資訊，尤其是：

- (一) 可供選擇的退休基金；
- (二) 相關退休基金的轉換及結算條件；
- (三) 資產說明、投資政策、每一出資單位的價格、風險程度、投資表現和收取的管理及行政費用。

四、基金管理實體收到根據以上數款規定作出的要求後，最遲應在十個工作日內提供有關資訊。

五、基金管理實體須於每年第一季度內向帳戶擁有人提供有關其供款子帳戶及保留子帳戶截至上一曆年年底所記錄的資訊。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including "ca", "jmr", "C. Am", "Ch", "A", and "y".



● 第十八條及第十九條——取回權及款項的提取

法案新文本增加了第十八條。

法案現將取回記錄於個人帳戶內的款項規定為一項個人帳戶擁有人的權利，並將有關權利定名為(款項)取回權。透過第十九條規定的提取行為來行使這項權利，該條規定了行使有關權利的必要條件。對於設定權利及行使權利這兩個重要時刻，認為有需要將之清楚作區分。

法案最初文本	法案最後文本
	第十八條 取回權 帳戶擁有人有權在符合下條所指條件下，取回記錄於其個人帳戶內的款項，包括經本身資本化後的所得，但須扣除管理及行政負擔。

● 第二十六條——供款的計算

本意見書除了第六點就供款目的作出闡述外，還須指出對本條行文所作的修改。最初文本第十九條載有“供款金額”的這個表述。然而，最終認為應以“供款的計



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

算”取代該表述，因為金額是將比率套用於計算基礎後所得的結果。另一方面，將與計算基礎有關的規定(第一款)，以及與供款比例有關的規定(第二款)作出了區分。

如同所有其他條文，本條亦設法將適用於共同計劃的規定與規範個人計劃的規定作出區分。區分體現於本條第一款(“公積金共同計劃供款”)與第八款(“公積金個人計劃供款”)之間的行文。

法案最初文本	法案最後文本
第十九條 供款金額 一、僱員及僱主於共同供款計劃的每月最少供款額均為僱員當月基本工資的百分之五，但不影響以下數款的適用。 二、如僱員當月基本工資經扣除上款所指的每月最少供款額後低於第 7/2015 號法律《物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資》第三條第一款(三)項所指的金額，則僱員無須供款，但其僱主應繼續按上款的規定繳納供款。 三、如僱員當月基本工資高於第 7/2015 號法律《物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資》第三條	第二十六條 供款的計算 一、公積金共同計劃供款屬按月供款並以僱員當月的基本工資為計算基礎。 二、僱員及僱主的供款均是計算基礎的百分之五。 三、如計算基礎經扣除上款所指的供款後低於第 7/2015 號法律《物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資》第三條第一款(三)項所指的金額，則： (一) 僱員獲豁免供款； (二) 僱主應繼續根據上款的規定履行繳納相關供款的



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第一款(三)項所指金額的五倍，則僱員與僱主均無須就超出的部分供款。

四、僱員及僱主可自願作出相應的供款，但不影響第二款及第三款規定的適用。

五、如按第一款的規定計算出的供款金額的尾數不足一元，則按一元計。

六、個人供款計劃的每月最低供款金額為澳門幣五百元，帳戶擁有人可繳納更高金額，但必須為澳門幣一百元的整倍數。

義務。

四、如計算基礎高於第 7/2015 號法律第三條第一款(三)項所指金額的五倍，則僱員及僱主均豁免就超出的部分供款。

五、在不影響以上數款規定的適用下，僱員及僱主經向基金管理實體通知後，可進行屬下列情況的供款：

(一) 按僱主的決定，在計算基礎內加入其他由第 7/2008 號法律第五十九條第一款所規定的定期給付；

(二) 供款比率高於百分之五；

(三) 根據第三款及第四款規定獲豁免繳納供款。

六、按上款規定計算之供款：

(一) 如屬(一)項者，則由僱主及僱員共同作出；

(二) 如屬(二)及(三)項者，則可由僱主及僱員共同或分別作出。

七、如計算出的供款金額的尾數不足一元，則按一元計。

八、在不影響下款規定的適用下，公積金個人計劃每月供款為澳門幣五百元，帳戶擁有人

Handwritten signatures and initials on the right margin, including '美', 'co', 'jmr', 'Alan', 'CS', 'Ar', and '3'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

	可繳納更高金額，但必須為澳門幣一百元的整倍數。 九、公積金個人計劃的每月最高供款金額為根據第四款的規定計得金額的百分之十，如計算出的金額非為一百元的整倍數，則須下調至最接近澳門幣一百元的整倍數。
--	---

● 第二十九條——中止繳納供款

第一款：不論最初文本或最後文本均允許中止繳納供款。然而，法案最後文本第二十九條第一款明確規定社會保障基金為許可中止的權限實體，在最初文本中沒有明確規定該權限。此外，該款亦列出了提出中止繳納的條件：（一）當僱主提出重大經濟理由，以及（二）僱主已提出中止，僱員亦希望中止供款。基於互惠及法律平等的理由，法案現允許該第二種情況。

第二款：該款在行文上作出了完善，在新文本中規定了中止繳納供款的期間最長為一年，且得以相同期間續期，即僅可續期一次。

第三款：法案規定取消臨時稅務鼓勵作為在沒有獲得適當許可下中止繳納供款的後果。最後文本還增加了



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

一項新的後果——強制徵收，以便加強對僱員正當利益的保障。這是由於認為在自由選擇設立及加入公積金計劃後，供款制度對僱主及僱員均變成強制性，僅在法律規定的情況下才可中止繳納供款。

法案最初文本	法案最後文本
第二十一條 中止繳納供款 一、在預先許可的情況下，僱主可基於重大經濟理由暫時中止繳納供款。 二、每次中止繳納供款的期間不得超過一年，但僱主可於期間屆滿前至少提前六十日申請續期。 三、在未獲得第一款所指的許可下，僱主在供款期限屆滿六十日後仍不繳納共同供款計劃的供款，可被取消根據第四十八條第二款所給予該曆年的稅務優惠。	第二十九條 中止繳納供款 一、向公積金共同計劃繳納供款，僅在下列情況且經社會保障基金許可下方可中止： （一）僱主提出重大經濟理由，且中止供款是在同等條件下適用於其所有僱員； （二）如僱員提出的理由為僱主已根據上項的規定中止供款。 二、中止繳納供款的期間不得超過一年，但得以相同期間續期，為此須於期間屆滿前至少六十日提出申請。 三、在未獲得許可下，僱主中止繳納供款將導致： （一）進行相關的強制徵收。 （二）取消根據第五十四條



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

	給予的臨時稅務鼓勵。
--	------------

● 第四十六條——違法行為

法案最後文本將不遵守第二十八條第三款及第三十一條第四款規定的義務定性為行政違法行為，因為這些義務相應涉及基金管理實體及時記錄供款的義務及通知的義務。

此外，本條在行文上作出了完善。

法案最初文本	法案最後文本
第四十一條 行政違法行為 一、基金管理實體違反第十四條第九款的規定，按違法行為所涉及的每一名帳戶擁有人，可科處澳門幣一萬元至五萬元的罰款。 二、基金管理實體違反第七條、第十三條第二款的規定，可科處澳門幣五千元至一萬元的罰款。	第四十六條 違法行為 一、違反第六條、第十七條第四款及第五款、第二十八條第三款及第三十一條第四款的規定，可科澳門幣五千元至一萬元罰款。 二、違反第十九條第八款的規定可科澳門幣一萬元至五萬元罰款。



美

un

for

Clan

CS

Ar

y

2

● 第五十九條——法律審視報告

法案規定法律審視報告的製作：目的是收集在一段期間後所取得的經驗，審視本法律能否充分回應社會要求，以及評估是否需要在現通過的制度上引入一些修改。

法案最初文本規定在法律生效“三年後”，須製作該報告。然而，在細則性審議時，認為有需要具體規定製作該報告的時間準則。“三年後”的表述令完成報告的時間限制有開放的空間，這可能導致法律審視工作被無限期拖延。因此，新文本現規定法律審視報告是法律生效滿三年後開始製作，且須於緊接的一百八十日內完成。

與此同時，認為重要的是，法律審視報告應考慮屆時是否有條件改變現時央積金的任意性質，以及該改變對社會及經濟會帶來甚麼的影響。

法案最初文本	法案最後文本
第五十三條 法律審視報告	第五十九條 法律審視報告



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

社會保障基金須於本法律生效三年後制訂有關審視本法律執行情況的報告，當中應研究實施強制性中央公積金制度的可能性。

一、社會保障基金須於本法律生效滿三年後製作審視本法律執行情況的報告，而該報告應於緊接的一百八十日內完成。

二、法律審視報告尤應對可能採用強制模式中央公積金制度的必要條件，以及該措施對社會及經濟構成的衝擊等方面作出審定。

● 第六十一條——生效

為了提供足夠時間了解該制度及配合新的規定，以及作出必要的準備及規管工作，法案最後文本規定本法律自二零一八年一月一日起生效，整個制度亦同時實施，並不再對生效及有關繳納供款規定的產生效力作出區分。

法案最初文本	法案最後文本
第五十四條 生效及產生效力 一、本法律自二零一 年 月 日起生效，但不影響下款規定的適用。 二、有關繳納供款的規定自二零一 年 月 日起產生效力	第六十一條 生效 本法律自二零一八年一月一日起生效。



力。

- 法律技術方面的調整

除以上各點所述，委員會亦對多項規定的行文和系統編列作出修繕，以使其在法律技術上更為完善，但實質內容不受影響。

五、結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

- (一) 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- (二) 有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一七年五月二十四日



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會

關翠杏

關翠杏

(主席)

Ma Chi Seng

馬志成

(秘書)

高開賢

高開賢

陳美儀

Handwritten signatures and initials on the right margin, including "Chen", "A", and other illegible marks.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
山
之

歐安利

徐偉坤

區錦新

何潤生

陳亦立

宋碧琪